



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhus- ten palveluissa

Heinola, Marianne & Roos, Sirpa

2013 Laurea Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhusten palveluissa

Marianne Heinola ja Sirpa Roos
Ennalta ehkäisevän hyvinvointityön
johtaminen ja kehittäminen sekä
yrittäjyyden ja liiketoimintaosaami-
sen koulutusohjelma YAMK
Opinnäytetyö
marraskuu, 2013

Heinola Marianne ja Roos Sirpa

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhusten palveluissa

Vuosi	2013	Sivumäärä	87
-------	------	-----------	----

Opinnäytetyön lähtökohtana oli Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) toteutumisen tarkastelu valituissa kunnissa. Lain toteutumisen tarkastelu toteutettiin tapaustutkimuksena. Tutkimuksen kohteena olivat Kirkkonummen ja Mäntsälän kunnissa toteutettu yksityisen sosiaalipalvelujen valvonta ja kuntavastuut vanhuspalveluissa. Tarkoituksena oli tarkastella ilmiötä oikeudellisesta näkökulmasta lain toteuttamisen suhteen sekä siitä, miten toiminta on organisoitu molemmissa kunnissa. Tutkimuksen tavoitteena oli löytää ne toimintatavat, joista molempien kuntien toimijoilla on eniten opittavaa toisiltaan. Laki Yksityisistä sosiaalipalveluista tuli voimaan 1.10.2011. Lain uudistaminen toi muutoksia kuntien aikaisempiin käytäntöihin sekä uusia velvoitteita valvonnan osalta.

Haasteelliseksi ja erityisen kiinnostavaksi opinnäytetyön tekeminen tuli siitä alkuasetelmasta, että toinen opiskelijoista suoritti opintoja Ennalta ehkäisevän hyvinvointiyön johtaminen ja kehittäminen - ja toinen Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen -koulutusohjelmassa. Opinnäytetyöntekijöiden työkokemus on kertynyt sosiaali- ja terveystieteiden palveluista sekä kunnan taloushallinnosta. Tutkimuksen ja opinnäytetyön tekeminen on laajentanut molempien opiskelijoiden osaamista ja mahdollistanut omien toimintatapojen ja kokemuksen kautta tulleiden käsitysten arviointia.

Tiedonhankinta tehtiin siten, että molempien kuntien edustajat kuvasivat nykyisen tavan toteuttaa yksityisen sosiaalipalvelujen valvontaa vanhuspalveluissa. Tiedot kerättiin lomakkeella, jossa toiminnan lainalaisuudet on kuvattu yleisellä tasolla. Toisessa vaiheessa kuntien toimijat, jotka toteuttavat virkamiestyönään yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa, kokoontuivat tapaamiseen. Tapaamisessa asiaa käsiteltiin teemahaastattelun keinoin. Lisäksi saatua tietoa tarkennettiin ja tarkastettiin sähköpostin ja puhelinkeskustelujen välityksellä.

Tulosten analyysissä tuli esille se, että kunnissa oleva valvontaprosessi pääosin toimii. Prosessin hyvä toteutuminen vaatii kuitenkin täsmennyksiä, vastuiden määrittelyä, työntekijöiden vastuunottoa tehtävästä ja osaamisen lisäämistä, riittävää resursointia ja yhteistyötä eri toimialojen kanssa. Tutkimuksessa mukana olleet haastateltavat kokivat, että kunnissa tulee kehittää valvontaprosessien toimivuutta ja vastuiden selkeyttämistä esimerkiksi kuntakohtaisen valvontasuunnitelman avulla.

Asiasanat, sosiaalipalvelut, yksityiset palveluntuottajat, vanhuspalvelut, valvonta

Heinola Marianne ja Roos Sirpa

Supervision of private social services within the services for the elderly

Year	2013	Pages	87
------	------	-------	----

The starting point of the thesis was to observe how the Private Social Services Act (922/2011) was implemented in selected municipalities. The observation of the implementation of the law was carried out as a case study. Subjects were the supervision of private social services and the municipal responsibilities within the services for the elderly in the municipalities of Kirkkonummi and Mäntsälä. The aim was to inspect the phenomenon from a judicial point of view regarding the implementation of the law, as well as from the way the functions were organized in both municipalities. The objective was to discover the methods which would be most beneficial for both municipalities to learn from. The Private Social Services Act came into effect on 1.10.2011. The revision of the law brought changes to the former practices in the municipalities, as well as new obligations regarding supervision.

The fact that one of the students attended the training programme Ennalta ehkäisevän hyvinvointiyön johtaminen ja kehittäminen - and the other student the programme Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaaminen, made writing the thesis challenging and especially interesting. The students' work experiences consist of work within social services and municipal financial administration. The research and thesis have broadened the knowledge of both students, and have enabled the assessment of the conceptions of their own methods and experiences.

Data was acquired through descriptions by the representatives of both municipalities of the present way of supervising the private social services within the services for the elderly. Information was gathered on a form, where conformance with the law is generally described. The second stage was a meeting with the municipal officers, who supervise the private social services. The subject was addressed through interviews by theme, and the information was defined and checked through discussions by e-mail and telephone.

The analysis of the results shows that the municipal supervisory process primarily works. However, successful execution of the process demands specifications, definition of responsibilities, employees who take responsibility for the task, increased knowledge, sufficient resources and co-operation with different sectors. The interviewees found that the municipal supervisory processes should be developed further and the responsibilities clarified, for example with the help of a supervisory plan in each municipality.

Index terms, social services, private service providers, services for the elderly, supervision

Lyhenteet

AML	Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992)
Hal	Hallintolaki (581/2010)
HLL	Hallintolain käyttölaki (82/2013)
HankintaL	Laki julkisista hankinnoista (348/2007)
HE	Hallituksen esitys
HetiL	Henkilötietolaki (523/1999)
JulkL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (621/1999)
KL	Kuntalaki (365/1995)
PeL	Perustuslaki (731/1999)
Saol	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
STlvL	Laki sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/2008)
SHL	Sosiaalihuoltolaki (710/1982)
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Vanhuspalvelulaki	Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn turvaamisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012)
VTJL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
YSPL	Laki yksityisistä sosiaalipalveluista

Sisällys

1	Johdanto.....	8
1.1	Kunnallisten palveluiden järjestäminen ostopalveluna ja niiden valvonta ennen uuden lain voimaantulusta	8
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset	8
1.3	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	9
2	Kunnallinen itsehallinto ja palveluiden järjestämisvastuu	9
2.1	Yleistä	9
2.2	Kunnalliset palvelut sekä kunnan vastuu niiden järjestämisestä	11
3	Kunta vanhuspalveluiden järjestäjänä	17
3.1	Milloin viranomaistehtäviä lain mukaan on mahdollista antaa yksityiselle toimijalle	17
3.2	Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta.....	25
3.2.1	Laki ja asetus yksityisistä sosiaalipalveluista.....	26
3.2.2	Lain ja asetuksen sisältö	26
3.3	Julkiset hankinnat.....	34
3.4	Kunnalliset valvontajärjestelmät.....	36
4	Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteuttaminen vanhuspalveluissa	41
4.1	Hallinnollisen asiakkaan asema ja oikeudet.....	42
4.2	Hallintoasian käsittely.....	45
4.3	Hallintoasian julkisuus	47
4.4	Asiakirjan julkisuus, tiedonsaantioikeudet, -antotavat ja -menettely kunnissa.....	48
4.5	Rekisterin pitäjän velvoitteet.....	48
4.6	Kuntien rekisterinpitäjien velvoitteet	51
4.7	Asiakirjojen kirjaaminen ja asiakirjarekisterit.....	54
4.8	Asiakasmaksulain tuomat rajoitteet vanhuspalveluihin	55
5	Yksityisten sosiaalipalvelujen(JulkL 11 §)n valvonta vanhuspalveluissa	56
5.1	Valvontaohjelmat	57
5.2	Kotiin annettavat palvelut, valtakunnallinen valvontaohjelma 2012-2014	58
5.3	Vanhusten ympärivuorokautisen hoivan ja palveluiden valvontaohjelma.....	59
5.4	Omavalvontasuunnitelma	61
5.5	Kunnan oikeudellinen vastuu palvelussa ilmenneessä virheissä	62
6	Tutkimustehtävä	62
6.1	Tapaustutkimus ja tapausten valinta	62
6.2	Tutkimusaineiston keruu.....	64
6.3	Aineiston analysointi.....	65
6.4	Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus	66
7	Mäntsälän ja Kirkkonummen kunnat vanhuspalveluiden järjestäjinä.....	67

7.1	Mustijoen perusturvan vanhuspalvelut	67
7.2	Kirkkonummen vanhuspalvelut	68
8	Keskeiset tulokset.....	70
8.1	Vanhuspalveluiden valvonnan organisointi ja päätöksenteko	70
8.2	Valvonnan toteutus	72
	8.2.1 Asiakastyön toteuttaminen	75
	8.2.2 Valvontatehtävä työntekijän näkökulmasta	76
8.3	Tulosten tarkastelu	77
9	Yhteenveto	79
9.1	Tutkimusprosessin arviointi	79
9.2	Johtopäätökset	81
9.3	Valvonnan kehittäminen kuntien näkökulmasta	84
	Lähteet	88
	Kuvat..	92
	Taulukot	93
	Liitteet.....	94

1 Johdanto

1.1 Kunnallisten palveluiden järjestäminen ostopalveluna ja niiden valvonta ennen uuden lain voimaantulua

Lähtökohtana on Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007 - 2010, jossa luvattiin tehostaa palvelujen valvontaa ja ohjausta. Lisäksi hallitusohjelmassa luvattiin parantaa säädösympäris-
töä ja lakien selkeyttä. Vanhasen hallituksen ohjelmassa pyrittiin edistämään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palveluntuotannossa. Siinä myös kannustettiin mm palvelusetelijärjestelmän laajentamista, minkä avulla edesautetaan toimivien palvelu-
markkinoiden syntyä. Samalle ohjelmalle kirjattiin palvelujen laadun valvonnan välineiden kehittäminen.

Hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi palveluiden ja hyvien toimintakäytäntöjen toteut-
taminen mm. sosiaalihuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tarkoituksena oli parantaa pal-
velujärjestelmän laatua, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Palveluiden tehostamisen
tarkoituksena oli parantaa palvelujärjestelmän läpinäkyvyyttä ja ohjausta.

Vuonna 1991 tuli voimaan laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) ja vuoden 1997
alusta laki yksityisistä sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996). Vuoden 2006 alusta tuli
voimaan rekisteri uudistus koskien sosiaali- ja terveyspalveluiden valvontaa. Samalla Terveys-
denhuollon oikeusturvakeskuksen (muuttui vuoden 2009 Valviraksi) tehtävät laajenivat terveys-
palvelujärjestelmän ohjaukseen ja valvontaan. Valtakunnallinen terveydenhuollon lupaa ja
omavalvontasuunnitelmaa koskeva uudistus tuli voimaan vuoden 2009 alusta. Vuoden 2010
alusta voimaan tuli aluehallintouudistus. Lisäksi Valviralle annettiin hoidettavaksi samana
vuonna sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontatehtäviä. Ennen 1.10.2011 voimaan tullutta lakia
yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja ohjannut lainsäädäntö oli käynyt osin erittäin vaikea-
selkoiseksi ja epä johdonmukaiseksi, joten oli välttämätöntä lähteä uudistamaan yksityisten
sosiaalipalveluiden valvontalakia. Myös palveluiden kasvava kysyntä on lisännyt valvonnan tar-
vetta.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tutkimuksen lähtökohtana on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutumisen tarkas-
telu valituissa kunnissa. Lain toteutumisen tarkastelu toteutetaan tapaustutkimuksena. Tut-
kimuksen kohteena ovat Kirkkonummen ja Mäntsälän kunnissa toteutettu yksityisen sosiaali-
palvelujen valvonta ja kuntavastuut vanhuspalveluissa.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkimusmenetelmäksi valittiin tapaustutkimus. Tässä tutkimuksessa tapaustutkimuksen valinta tutkimusmenetelmäksi antaa mahdollisuuden verrata kuntien tapaa toteuttaa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa vanhuspalveluissa. Samalla se antaa tietoa valvontakäytäntöjen organisoinnista ja hyvistä työkäytännöistä, joita eri organisaatioiden toimijat voivat jakaa keskenään.

Tiedonhankinta tehdään siten, että molempien kuntien edustajat kuvaavat nykyisen tavan toteuttaa yksityisen sosiaalipalvelujen valvontaa vanhuspalveluissa. Tiedot kerätään lomakkeella, jossa toiminnan lainalaisuudet on kuvattu yleisellä tasolla.

Toisessa vaiheessa kuntien toimijat, jotka toteuttavat virkamiestyönään yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa kokoontuvat tapaamiseen, jossa asiaa käsitellään teemahaastattelun keinoin. Lisäksi yhteydenpito tapahtuu sähköpostin välityksellä. Tapaustutkimukselle tyypille moniulotteisuus toteutuu tutkimuksen aikana. Tarkoitus on tutkia näitä kahta tapausta niin tarkasti, että ilmiöön liittyvät merkittävät seikat saadaan esille ja sitä voidaan tarkastella myös yleisemmällä tasolla.

Tutkimukseen osallistuvat kunnat valittiin tutkijoiden toimintaorganisaatioiden mukaan. Kummallakaan ei ollut ennakkotietoa toisen kunnan toimintatavoista, joten tässä suhteessa on mahdollisuus avoimelle arvioinnille. Opinnäytetyön tekemisen toimintaperiaatteena on avoimuus. Tutkijat ovat keskustelleet organisaatioissaan tehtävästä opinnäytetyöstä ja sen tavoitteista. Opinnäytetyön tavoitteena ei ole etsiä virheitä tai epäkohtia nykyisestä toiminnasta vaan löytää erilaisuuksia, samanlaisuuksia, hyviä käytäntöjä sekä seikkoja, joista molemmat osapuolet voivat toisiltaan oppia.

2 Kunnallinen itsehallinto ja palveluiden järjestämisvastuu

2.1 Yleistä

Suomen hallintorakenne perustuu paljon siihen, että Suomi on kunnallisvaltio (Husa & Pohjolainen 2008, 220). Reippaasti yli puolet julkisista palveluista tuotetaan kunnissa. Kansainvälisesti tarkasteltuna meillä on laaja kunnallinen itsehallinto muihin maihin verrattuna. Se, että kunnissa toteutetaan itsehallintoa, takaa paremmat mahdollisuudet kuntalaisten vaikuttamiseen sekä päätöksenteon kuntakeskeisyyteen. Edes perustuslain muutoksessa ei kajottu tähän kuntien itsehallintoon. Kuntien itsehallinto on osa valtionhallinnon rakennetta (aluehallinto) ja se noudattaa nykyistä kuntalakia (361/1995). Oikeudellisesti tarkasteltuna kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Julkisoikeudellisella oikeushenkilöllä on oma tehtäväpiirinsä,

hallintonsa sekä verotusoikeutensa. Oikeuskäytänteissä kunta voi toimia oikeudessa sekä kantajana että vastaajana, se voi tehdä sitoumuksia ja hankkia omaisuutta (Husa ym. 2008, 226)

Kunnallisen itsehallinnon peruskirja on ollut vuodesta 1991 osa Suomen oikeusjärjestelmää (Husa ym. 2008, 271). Peruskirjan 3. artiklassa annetaan määritelmä kunnallisen itsehallinnon sisällöstä: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (=kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”. Perustuslaki suojaa kunnallista itsehallintoa (PeL 121 §). Perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kuntalaisten itsehallintoon, kuntien tehtävistä säädetään lailla sekä kunnilla on verotusoikeus. Lisäksi perustuslain 14 §:ssä säädetään kunnallisvaalien äänestyoikeudesta ja kansanäänestyksestä. Tämä peruslaillinen suoja tarkoittaa siis sitä, että valtio ei voi romuttaa kuntajärjestelmää eikä siirtää niiden tehtäviä itselleen (Husa ym. 2008, 270-271).

Vaikka perustuslaki ohjaakin kuntien toimintaa, tämän lisäksi oikeudenalana kunnallisoikeus täydentää yleiset säännökset kunnallisesta itsehallinnosta ja sen toiminnasta (Heuru & Menonla & Ryyänen 2011, 63). Kuntalaki on keskeinen yksittäinen kuntia ohjaava laki. Tämän lisäksi virkamiesten toimintaa ohjaa Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003).

Käytännössä kunnallinen itsehallinto tarkoittaa siis kuntalaisen mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oman kunnan asioiden hoitamiseen. Osallistuminen ja vaikuttaminen voi tapahtua osallistumalla päätöksentekoon (vrt. valtuutetut, toimielimien jäsenet) tai osallistumalla palveluiden kehittämiseen. Kuntalaisilla on useita mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan kunnallis-päätäjiin esimerkiksi kunnan järjestämässä kuulemistilaisuuksissa, tekemällä aloitteita tai äänestämällä kunnallisissa kansanäänestyksissä. (Harjula & Prättälä 2012, 291).

Itsehallinto tuo kunnille myös velvoitteita. Kunnan on pystyttävä turvaamaan toimintansa ja palvelunsa siten, että se pystyy vastaamaan kuntalaisten hyvinvoinnista. Lisäksi kunnan pitää pystyä toiminnallaan ja päätöksenteollaan vaikuttamaan siihen, että kunta kehittyy yhteiskunnallisesti ja edistää alueen elinvoimaisuutta. Vaikka kuntalaisten peruspalveluiden tuottaminen on lainsäädännöllä ohjattu, voi kunta myös ottaa huomioon paikalliset tarpeet. Se voi omalla päätöksenteollaan ohjata resurssejaan sellaisiin toimintoihin, jotka se katsoo tarpeelliseksi valtion velvoittamien tehtävien lisäksi. (Harjula ym. 2012, 117).

Kuntien itsehallinto antaa kunnille mahdollisuuden järjestää organisaationsa ja palveluiden järjestämistavat sille itselleen järkevimmällä tavalla. Se voi itse päättää järjestääkö se palvelunsa itse, hankkiiko se ne joltain kolmannelta sektorilta vai yhteistyössä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Toisaalta tämä toimintavapaus tuo kunnille myös taloudellista vastuuta ja liikkumavaraa. Taloudellinen liikkumavara edellyttää järkevää taloudenpitoa kunnilta. Il-

man riittävää taloudellista liikkumavaraa kunnilla ei ole mahdollisuutta kehittää palveluitaan tai ylläpitää niitä eikä liioin investoida uusiin hankkeisiin. (Harjula ym. 2012, 157-159).

Tosiasiallisesti valtio huolehtii kuntien taloudellisista resursseista siten, että se myöntää niille valtionosuuksia tehtävien hoitamiseksi. Toisaalta valtio myös samalla säätää kuntien tehtäviä lainsäädännöllä. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa kuntien itsehallinto on ollut koetuksella niukkojen resurssien johdosta. Valtio on säätänyt kunnille lisää tehtäviä, mutta kuitenkin se ei ole lisännyt niiden valtionosuuksia samassa suhteessa, joka johtaa siihen, että kunnat ovat joutuneet joustamaan taloudellisesta liikkumavarastaan korottamalla veroja silloin kun muita säästökohteita ei ole löytynyt (Lauslahti 2003, 92-94).

2.2 Kunnalliset palvelut sekä kunnan vastuu niiden järjestämisestä

Käytännötasolla kunnat huolehtivat pääsääntöisesti koko Suomen näkökulmasta perusopetuksesta, terveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta. Tämän lisäksi niillä on tehtäviä myös ympäristönsuojelussa ja julkisessa rakentamisessa. Kunnan hoitamia tehtäviä voidaan jakaa kahteen ryhmään, sellaisiin jotka kunta on ottanut itselleen hoidettaviksi sekä sellaisiin, jotka kunnat on veloitettu hoitamaan. (Korpela & Mäkitalo, 2008, 156-158).

Kunnalliset palvelut kunta voi tuottaa joko itse tai hankkia ne yhteistyössä muiden kuntien kanssa, yksityiseltä palveluntuottajalta, kuntayhtymältä tai kunnalliselta liikelaitokselta. Uudehko kunnissa käyttöönotettu palveluiden tuottamismuoto on palveluseteli, jolla asiakas pysyy itse valitsemaan palveluntuottajan, jolta palvelun hankkii. Kunta puolestaan antaa palvelusetelillä asiakkaalle resurssit palvelun hankintaan. (Lauslahti 2003, 302-303).

Palveluiden tuottamisen kunnat rahoittavat valtionosuuksilla (lakisääteiset tehtävät), maksu- ja myyntituloilla sekä verotuloilla. Kuten jo aikaisemmin mainittiin, valtion on suotava edellytykset sille, että kunta pystyy tuottamaan sille veloitettuja tehtäviä. (Lauslahti 2003, 81).

Palveluiden järjestämis- ja valvontavastuu säilyy kunnalla siitä huolimatta, että kunta ulkoistaa palvelun tuottamisen esim. yksityiselle palveluntuottajalle. Ulkoistetun palvelun tulee vastata laadultaan ja palvelutasoltaan kunnan itse tuottamia palveluita. (Lauslahti 2003, 302).

Palveluiden yksityistäminen ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä. Tietyt viranomaistehtävät vaativat viranomaispäätöksen ja näin ollen sellaisia tehtäviä ei voi siirtää yksityisille. Perustuslain 124 § antaa mahdollisuuden palvelujen yksityistämiseksi, vain jos se on lailla määrätty tai jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaisuuden kannalta eikä se vaaranna henkilön perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (Tuori 2000, 62).

Yksityistäminen ei myöskään saa vaikuttaa palveluiden laatuun. Tuotetaan palvelua sitten vaikka palvelusetelin turvin tai palvelu ostetaan yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnalla on vastuu valvoa yksityiseltä ostettujen palveluiden laatua. Kunnan velvollisuutena on jo ennen palvelun hankintaa varmistaa kilpailuttamisen yhteydessä palvelun laatu sekä jatkossa myös valvoa sen toteutumista. (Anttonen & Haveri & Lehto & Palukka 2012, 87).

Hyvä käytännön esimerkki palveluiden yksityistämisestä on autokatsastus. Valtio on tehtävän tarkoituksenmukaisuuden perusteella siirtänyt itseltään autojen katsastustehtävän yksityiselle yritykselle. Vaikka toiminta on yksityistetty yritykselle, ei varsinaista valvontavastuuta kuitenkaan voi siirtää, jolloin tässäkin tapauksessa valtio viime kädessä vastaa autokatsastustoiminnan laadusta ja lainmukaisesta toiminnasta. (Keravuori-Rusanen 2008, 325)

Palveluiden yksityistäminen tietyssä määrin on varsin järkevää toimintaa. Varsinkin silloin, kun se selvästi osoitetaan kohteelle tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaisesti. Ainut mikä huolestuttaa palveluiden yksityistämisessä on valvonta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden ylin valvontavastuu on Valviralla, joka valvoo puolestaan kuntien palveluiden tuottamista. Sekä kunnat että Valvira on niin työllistettyjä, että säännöllistä valvontaa yksityisten palveluntuottajien parissa ei kunnolla ehditä tehdä. Valvirankin toiminta hyvin pitkälle rajoittuu erilaisten sinne tehtyjen valitusten käsittelyyn. Kunnissa on yleensä tehtynä niin sanottuja itsevalvontajärjestelmiä, joissa määritellään kuinka usein ja miten valvontaa suoritetaan yksityisissä palveluntuottajissa. Resurssipula on kuitenkin usein johtanut siihen, että sitä ei pystytä noudattamaan riittävällä laajuudella ja tämä onkin yksityistämisen suurin ongelma. (Valvira 2013).

Toinen ongelma yksityistämässä, josta olemme saaneet lähiaikoina lukea myös lehdistöstä, on kustannusten nousu kunnissa. Monet kunnat ovat tulleet siihen tulokseen, että yksityistäminen kunnan itse tuottamiin palveluihin verrattuna onkin ollut paljon kalliimpaan. Nyt monet kunnat ovat purkamassa näitä tehtyjä sopimuksia ja ottamassa tehtäviä takaisin itselleen. Kunnissa harkitaan nykyisin uusia toimintamalleja. Tällaisia on mm. talous- ja henkilöstöhallinnon osien tehtävistä ulkoistamishankkeet. Siinä tarkoituksena on siirtää peruskirjanpito- ja peruspalkanlaskennantehtäviä kuntien omistamalle osakeyhtiölle. Tällainen palvelukeskukseen toimintojen siirtäminen on järkevää silloin, kun kunnassa on vähän resursseja. Palvelukeskuksissa pystytään isommissa kokonaisuuksissa hoitamaan paremmin ja järkevämminkin kyseisiä tehtäviä. Samalla pystytään turvaamaan resurssiongelma esimerkiksi loma-aikoina.

Kunnallinen hallinto-organisaatio muodostuu (KuntaL 17 §) toimielimistä, jotka ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat sekä jaostot ja toimikunnat. Toimielimet ovat luottamushenkilövetoisia. Operatiivisesta toiminnasta vastaavat kunnan virkamiehet.

Kunnanvaltuusto on ylin päättävä toimielin. Valtuutetut valtuustoon valitaan kunnallisvaaleissa. Ensi vuoden alusta aloittaa uudet valtuutetut kunnissa seuraavan neljän vuoden ajaksi. Valtuutettujen määrän määrittelee kunnan koko. Se mistä puolueista valtuustonedustajat tulevat, määrittelee kunnallisvaalien tulos. Kunnanvaltuuston tehtäviin (Kuntal 13 §) kuuluu vastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Esimerkkinä voisi mainita, että kunnanvaltuusto hyväksyy kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman tuleviksi vuosiksi. Kunnanvaltuusto voi myös Kuntalain puitteissa delegoida päätösvaltaansa sekä alemmille toimielimille että virkamiehille (Husa ym. 2008, 277).

Kunnanhallitus puolestaan hoitaa kunnanvaltuuston valmistelutehtävistä, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lisäksi se vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta. Hallituksen vastuulle kuuluu johtaa kunnan luottamushenkilö- ja virkamieskoneistoa. Kunnanhallitus myös käyttää kunnan puhevaltaa sekä edustaa kuntaa. Kunnanhallituksen jäsenet valitsee kunnanvaltuusto poliittisin perustein. (Kuntal 23.1 §).

Lautakunnat voivat olla lakisääteisiä tai vapaaehtoisia. Niihin jäsenet valitaan valtuustokaudeksi myös poliittisin perustein. Niiden tehtävänä on vastata kunnanvaltuuston asettaman jonkin rajatun tehtäväkentän hoitamisesta. (Heuru ym. 2011, 221).

Kuntalaki ei määrittele kuinka paljon tai millaisia virkamiehin kunnassa pitää olla lukuun ottamatta kunnanjohtajaa, jonka valtuusto valitsee. Valinta voidaan tehdä toistaiseksi tai määräajaksi. Kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisuudessa ja hänen tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa (Kuntal 24.1 §). Oikeudellisesti tarkasteltuna kunnanjohtaja (tai kaupunginjohtaja) on kunnallinen viranhaltija ja hänellä on oikeus käyttää kunnanhallituksen puolesta puhevaltaa. Vaikkakin kyseessä on virkatehtävä, on kyseessä silti myös poliittinen hallintotehtävä. Valtuusto voi 2/3 enemmistöllä irtisanoa kunnanjohtajan, jos hän menettää heidän luottamuksensa. Joissain kunnissa on luovuttu kunnanjohtajista ja siirrytty ns. pormestarimalliin. Tällöin kyseessä ei ole valtuuston valitsema virkamies vaan vaalein valittu luottamushenkilö (Husa ym. 2008, 279).

Kunnan hallinto henkilöstö muodostuu viranhaltijoista, työntekijöistä sekä luottamushenkilöistä. Kun verrataan valtion hallintoon, niin kunnissa luottamushenkilöiden rooli on paljon suurempi. He osallistuvat päätöksentekoon omien toimielimiensä kautta, ja sitä kautta ovat päättämässä tärkeistä kunnallisesti asioista. Kuntalain 32.2 § määrittelee, että luottamushenkilöiden tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä edellyttää luottamushenkilöiden toimivan tehtävien vaatimalla arvokkuudella (Heuru ym. 2011, 230-234).

Johtosäännöillä, jotka kunnanvaltuusto on hyväksynyt, määritellään johtavien virkamiesten kelpoisuusehdot hyvin usein. Heidän valintansa tekee se toimielin, jonka toimivaltaan viran-

haltijan tehtävät kuuluvat. Kuitenkin ylimmät virkamiehet kuten esim. talousjohtaja ja henkilöstöjohtaja valitsee kunnanhallitus. (Husa ym. 2008, 280).

Kunnallishallinnossa noudatetaan toimivaltarajojen jäykkyyden periaatetta. Tällä tarkoitetaan sitä, että ylempi viranomais ei voi ottaa alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa asiaa ratkaistavakseen. Tähän on olemassa yksi poikkeus - *otto-oikeus*. Jos esimerkiksi kunnanhallitus käyttää otto-oikeuttaan kunnanjohtajan päätökseen, estää se kyseisen päätöksen täytäntöönpanon. Otto-oikeutta ei kuitenkaan voi käyttää lupa-asioihin, tiettyihin valvontasasioihin eikä yksilöön kohdistuviin terveyden- ja sosiaalihuollon toimenpiteisiin. (Harjula ym. 2012, 451-453).

Yleisesti kunnallisessa päätöksenteossa noudatetaan yleislakina hallintolakia, myös kuntalaisia löytyy kohtia hallinnollisesta menettelystä. Hallintolain säädösten ulkopuolelle jäävät osakeyhtiöt, joissa kunta on osakkaana (HL 2.2 §). Kunnallisdemokratiaa voidaan lisäksi vahvistaa mm. järjestämällä kansanäänestyksiä. Tällaisia äänestyksiä on järjestetty mm. kuntaliitossuunnitelmien yhteydessä. Kyseisellä äänestyksellä on ainoastaan merkitystä mielipidekyselynä, koska todellista päätäntävaltaa tällaisella kansanäänestyksellä ei ole (KuntaL 30 §).

Kunnanvaltuusto on ylin päättävä toimielin (Husa ym. 2008, 277). Valtuutetut valtuustoon valitaan kunnallisvaaleissa. Tämän vuoden alusta aloittivat uudet valtuutetut kunnissa seuraavan neljän vuoden ajaksi. Valtuutettujen määrän määrittelee kunnan koko. Se mistä puolueista valtuustonedustajat tulevat, määrittelee kunnallisvaalien tulos. Kunnanvaltuuston tehtäviin (KuntaL 13 §) kuuluu vastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Esimerkkinä voisi mainita, että kunnanvaltuusto hyväksyy kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman tuleviksi vuosiksi. Kunnanvaltuusto voi myös Kuntalain puitteissa delegoida päätösvaltaansa sekä alemmille toimielimille että virkamiehille (Husa ym. 2008, 277).

Kuntalain 14 § mukaisesti kunnanvaltuusto voi johtosäännöissä siirtää omaa toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille tai viranhaltijoille (Husa ym. 2008, 278). Kunnanvaltuusto ei kuitenkaan voi siirtää sellaista toimivaltaa, joka sille on lain mukaisesti säädetty. Sellaiset asiat, jotka sisältävät pakon käyttämistä, valtuusto voi delegoida ainoastaan toimielimille (Husa ym. 2008, 278).

Valtuusto voi myös antaa toimielimille, luottamushenkilöille sekä viranhaltijoille subdelegoimioikeuden eli tällä tarkoitetaan sitä, että viranomais voi edelleen delegoida sille delegoitua toimivaltaa. Valtuusto ei tässä siis enää pysty määräämään kenelle toimivaltaa subdelegoidaan. On kuitenkin myös mahdollista, että johtosäännössä valtuusto rajaa sen, kenelle subdelegointi on mahdollista. (Harjula ym. 2012, 203-204).

Toimivaltaa siirrettäessä on pystyttävä huolehtimaan siitä, että kunnanvaltuustolla on aina tietoa toimivaltaisesta viranomaisesta. Toimivallan siirtämisessä on myös rajoituksensa. Valtuusto ei siis voi siirtää toimivaltaansa niissä asioissa, joista se on kuntalain tai muun lain säännöksen mukaan päätös vastuussa. Esimerkkinä maankäyttö- ja rakennuslaissa on kohtia mm. kaavoitusasiat, jonka mukaan valtuusto on päätös vastuussa. (Harjula ym. 2012, 214-219).

Kuntalain 13 §:n mukaisesti valtuuston on myös päätettävä talouden, rahoituksen ja hallinnon periaatteista, joten niihin liittyvää toimivaltaa se ei voi delegoida. On myös tilanteita, joissa erityislaki menee kuntalain edelle. Tällaisesta esimerkkinä on etuostolaki (608/1977), jossa lain mukaiset kunnalle kuuluvat tehtävät on delegoitu kunnanhallitukselle. Kunnanhallitus voi puolestaan subdelegoida toimivaltaansa tässä asiassa edelleen viranhaltijalle (Harjula ym. 2012, 205).

Kuntalain 50 § mukaisesti kunnanvaltuusto hyväksyy kunnan hallintosäännön. Se tulee sisältää kaikki tarpeelliset määräykset, kuitenkin vähintään seuraavat määräykset:

- 1) toimielinten kokoontumisesta
- 2) varajäsenten kutsumisesta
- 3) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä
- 4) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta
- 5) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa
- 6) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa
- 7) toimielinten kokoukseen osallistumisesta videoneuvotteluyhteyden avulla sekä siitä, miten kunta huolehtii, että tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä
- 8) esittelystä
- 9) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja nähtävänä pitämisestä
- 10) asiakirjojen allekirjoittamisesta
- 11) asiakirjoista perittävistä lunastuksista sekä tiedon antamisesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyllä tavalla
- 12) tiedottamisesta
- 13) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi
- 14) kunnan taloudenhoidosta
- 15) hallinnon ja talouden tarkastamisesta (sekä 1.1.2014 voimaan tulee lisäksi vastata sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta)

Jos kunta on kaksikielinen, pitää hallintosäännössä antaa tarpeelliset määräykset siitä, miten palvelut tuotetaan samanlaisin perustein eri kieliryhmille. Kuntalaissa sanotaan vielä, että

hallintosäännössä voidaan myös määrätä 15 vuotta täyttäneille läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa. (Harjula ym. 2012, 440).

Kunnan hallintosääntö voi olla lain vähimmäisvaatimukset täyttävä tai sitä laajempi, jolloin siinä on myös toimielimiä ja toimivallan jakoa koskevia määräyksiä (Harjula ym. 2012, 441).

Kuntalain 16 §:ssä määrätään kuntien hallinnon järjestämisestä ja johtosäännöistä. Pykälässä sanotaan, että kunta päättää hallintonsa järjestämisestä kuntalaissa määrättyllä tavalla. Valtuusto hyväksyy johtosäännöt, joilla hallinto järjestetään eli niissä määritellään kunnan eri viranomaiset sekä heidän toiminta, toimivalta ja tehtävät. Kaksikielisissä kunnissa pitää opeustoimen hallintoon asettaa kummallekin kieliryhmälle oma lautakunta tai jaosto. (Harjula ym. 2012, 231).

Valtionhallinnossa johtosäännön asema on hivenen ongelmallinen, koska esimerkiksi perustuslaki määrittää oikeusasiamiehen toimivallan ja vastuun. Johtosääntö on siis tässä tapauksessa vain täydentävä säännös. Vaikka johtosääntöä käsitellään lainosaisena säädöksenä, on se kuitenkin aina lain alapuolella. Eduskunta päättää yhdessä täysistunnossa johtosäännöistä eikä johtosääntöehdotuksen tekemiseen tarvita tasavallan presidentin tai valtioneuvoksen myötävaikutusta. (Harjula ym. 2012, 232-233).

Kunnan hallinnossa johtosäännöillä määrätään luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne. Kun valtuusto kuntalain 13.3 §:n nojalla päättää hallinnon järjestämisestä, on sen tarkkaan harkittava mitä tehtäviä pitää ohjata sääntelyllä ja mitä voidaan ohjata johtamisella tai suunnittelulla. Johtosäännöt ovat luonteeltaan pysyviä ja niillä voidaan taata tiedon saatavuus ja hallittavuus. Kunnissa on yleensä useita johtosääntöjä, kaikilla toimielimillä ei kuitenkaan tarvitse olla omaa johtosääntöään. Ainut pakollinen johtosääntö, mikä kunnalla on oltava, on hallintosääntö (Harjula ym. 2012, 232).

Hallintosääntö säätelee kuntalain 50 §:ää, jossa tarkemmin määritellään kunnan hallinnon ja päätöksenteon menettelyistä. Myös taloudenhoito sekä hallinnon että talouden tarkastustoiminta voidaan sisällyttää hallintosääntöön tai eriyttää omiin johtosääntöihin, taloussääntöön tai tarkastussääntöön. Kuntalaki 15 § ohjaa myös, että valtuuston toimintaa koskevat säännökset on esitettävä valtuuston työjärjestyksessä tai johtosäännössä (Harjula ym. 2012, 232).

Julkisen vallan käytöstä ja muista viranomaistehtävistä määrätään lailla. Koska tällainen toimivalta määrätään lailla, määrätään johtosäännöissä vain tämän toimivallan jakamisesta eri viranomaisten kesken. Kuntalain 18 §:n mukaan toimielinten kokoonpanosta, jäsenten määrästä ja esittelijöistä valtuusto voi määrätä johtosäännöissä. Laki ei kuitenkaan määrää kuin-

ka yksityiskohtaisesti johtosäännöissä on eri viranomaisten toimivallan jaon ja tehtävien olta- va. (Harjula ym. 2012, 242).

Toisaalta kuntalain 14 § määrää, että valtuusto ei voi delegoida sellaista toimivaltaansa edel- leen, joista valtuuston on kuntalain tai muun lain mukaan nimenomaisesti päätettävä. On myös hyvä muistaa, että johtosäännöissä on kuitenkin riittävän selvästi ilmennyttävä kansa- laisien oikeuksista tai velvollisuuksista päättävän viranomaisen toimivallasta. Kielilaki (Kielil 10.1 §) myös määrää, että kaksikielisissä kunnissa johtosäännöt on hyväksyttävä molemmilla kielillä (Harjula ym. 2012, 233).

Kuntalaki ei varsinaisesti määritä milloin johtosäännöt astuu voimaan. Niiden voimaantuloon käytetään kuntalain 98 §:n määräystä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Siinä sano- taan, että päätöksen voi laittaa täytäntöön ennen kuin se on saavuttanut lainvoiman, kuiten- kin niin, että täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöön- panon johdosta hyödyttömäksi. On myös mahdollista, että oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon (Harjula ym. 2012, 784).

3 Kunta vanhuspalveluiden järjestäjänä

3.1 Milloin viranomaistehtäviä lain mukaan on mahdollista antaa yksityiselle toimijalle

Yksityistämisen oikeusperustana voidaan pitää perustuslain 124 §:ää, jossa määritellään, että julkisen vallan käyttöä sisältävä julkinen hallintotehtävä voidaan antaa myös varsinaisen vi- ranomaiskoneiston ulkopuolelle milloin se on tarkoituksenmukaista eikä vaaranna perusoike- uksia, oikeusturvaa tai muista hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 § antaa siis yksi- tyistämislle oikeudelliset reunaehdot sekä toisaalta myös rajoittaa hallinnollisten tehtävien antamista virkakoneiston ulkopuolelle vaan lähtökohtaisesti julkiset hallintotehtävät on hoi- dettava viranomaisten toimesta (Keravuori-Rusanen 2008, 261).

Kenelle viranomaistehtävä sitten voidaan antaa? Sitä perustuslaissa ei ole tarkkaan määritel- ty. Perustuslain 124 §:ssä ei kuitenkaan tarkoiteta viranomaistehtävien delegoimista esimer- kiksi organisaation sisällä toiselle viranomaiselle, vaan kokonaan viranomaistoimintojen ulko- puolelle esimerkiksi yksityiselle palveluntuottajalle. Yksityinen ei kuitenkaan voi subdelegoida saamaansa viranomaistehtävää toiselle yksityiselle, koska tätä perustuslain 124 §:ssä ei ole tarkoitettu. Tällainen yksityinen palveluntuottaja, jolle viranomaisvaltaa on siirretty, on esi- merkiksi katsastuskonttori. (Keravuori-Rusanen 2008, 264).

Kansainvälisesti perustuslain 124 §:lle ei ole muissa EU:n jäsenvaltiossa suoranaista vastinet- ta. Myöskään Euroopan yhteisön oikeus ei ota kantaa miten julkisen hallinnon tehtävät tulisi-

vat järjestää, vaan niiden katsotaan olevan jäsenvaltioiden prosessiautonomiia. On kuitenkin huomioitava, että yhteisön oikeuden tehokkaan toimeenpanon vaatimuksen näkökulmasta on jäsenvaltioissa huolehdittava siitä, että viranomaisorganisaation ulkopuoliset tehtävänannot hoidetaan asianmukaisesti. (Keravuori-Rusanen 2008, 267-268).

Perustuslain 124 §:n määrittelyssä puhutaan viranomaisesta. Yleisesti hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa viranomaisella tarkoitetaan julkisen organisaation, erityisesti valtion ja kuntien toimielimiä, jotka hoitavat hallinnollisia tehtäviä ja joilla on myös toimivaltaa niiden suhteen. (Harjula ym. 2012, 214-215).

Perustuslain 199 §:n mukaisesti nykyisen julkishallinnon ylintä valtaa pitävät eduskunta, tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Näiden alla toimivat tuomioistuimet, valtion keskushallinto (ministeriöt sekä virastot), kunnat, Ahvenanmaan itsehallinto, kirkot ja yliopistot. Eduskunnan alaisuudessa toimivien alaisten (esim. KELA) toiminnasta säädetään erikseen lailla. Jos valtionhallinnon laitosten toimintaan kuuluu julkisen vallan käyttöä, niiden yleisiä perusteita säädellään myös lailla (Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 105-114). Kuntien toiminta perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon (PeL § 121).

Suomen hallintojärjestelmä jakautuu selkeästi keskushallintoon, aluehallintoon sekä paikallishallintoon. Keskushallinnon muodostavat ministeriöt sekä keskusvirastot (Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 416). 1980- ja 1990-lukujen taitteessa keskushallintorakennetta uudistettiin voimakkaasti. Vieläkään ministeriöiden tehtäväkuvat eivät ole täysin selkeytyneet. Lakkautetuista keskusvirastoista on siirtynyt tehtäviä ministeriöille, jotka eivät kuitenkaan täysin sovi sinne. Ministeriöistä on viime vuosina siirretty tehtäviä myös uusille perustetuille virastoille (esim. MaVi, Valvira, Trafi). (Niemivuo ym. 2010, 416-417).

Suomi on jaettu lääneihin, jotka ovat aluehallintoa (Niemivuo ym. 2010, 418). Niidenkin toimintaa on runsaasti uudistettu. Aluehallinto 2000 - hankkeen myötä Suomeen tuli 6 lääniä. Näiden lisäksi perustettiin vuonna 1997 työvoima- ja elinkeinokeskukset. Vuonna 2010 alusta lääninhallintojärjestelmästä luovuttiin ja tilalle perustettiin aluehallintovirastot (AVI) ja ELY-keskukset. Näiden tarkoituksena oli parantaa hallintojärjestelmää entistä asiakaslähtöisemmäksi, tehokkaammaksi ja taloudellisemmaksi. Aluehallintovirastojen (7 kpl) alueisiin hallinnollisesti kuuluu Maakuntajaon perusteella 19 maakuntaa ja Ahvenanmaa. (Niemivuo ym. 2010, 418-420).

Suomi on tasavalta, jonka ylintä päätösvaltaa käyttää eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto (Husa ym. 2008, 77-78). Muu hallintorakenne pitää sisällään riippumattomia tuomioistuimia, valtionhallintoa, kirkollishallintoa ja välillistä julkista hallintoa (mm. Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos). Valtionhallinto nyky muodon mukaisesti, kuten aikaisemmin on

esitelty, muodostuu keskushallinnosta, aluehallinnosta sekä paikallishallinnosta (Lauslahti 2003, 27).

Kun mietitään mitä valtiohallinnon toiminta on, voidaan sanoa, että se on kaikki toiminta mitä valtionkoneistossa tapahtuu, joka ei ole lainsäädäntöä tai lainkäyttöä. Tehtävänä valtiohallinnolla on täytäntöön panna lakeja sekä toteuttaa ylimmän poliittisen johdon toimintalinjauksia. Tämän lisäksi valtiohallinnon edustajat valmistelevat poliittisia päätöksiä hyvin laaja-alaisesti. (Husa ym. 2008, 90).

Valtiohallinnon tehtävänä on, tarkemmin määriteltynä, panna täytäntöön lakeja sekä käytännön tasolla toteuttaa niiden määräyksiä poliittisen johdon tehtäväntöjen mukaisesti. Tärkeimpiä valtiohallinnon tehtäviä on järjestyksen vaaliminen, asioiden oikeudellinen käsittely, omaisuuden hallinta, rikosoikeus sekä muiden oikeusriitojen ratkaisu, valtion asioiden hoito (mm. valtiontalous, yhteydet muihin valtioihin). (Lauslahti 2003, 27).

Keskus- ja aluehallinnolle on tämä lisäksi määritelty omat tehtävänsä. Keskushallinnon tärkeimmät tehtävät ovat valvoa asianomaista toimintaa ja samalla hallintolainkäyttöä. Ministeriöt ovat nykyisin oman hallinnonalansa johtajia. Aluehallintoa säätelee kaksi lakia; Aluehallintovirastoista annettu laki (896/2009) sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettu laki (897/2009). Aluehallintovirastot alueellisesti lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävistä, kun taas ELY-keskukset alueellisesti hoitavat valtiohallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä. (Kulla 2012, 28-31).

Vedettäessä rajaa viranomaiskoneiston ja sen ulkopuolisten välillä, ei tämä raja ole kovinkaan selkeä. Näiden tahojen rajamaastoon jää runsaasti osia, joita on vaikea selkeästi määritellä kuuluvaksi jompaankumpaan. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaisten ulkopuolelle jääviä on mm. Maanpuolustuskoulu yhdistys ja ammattikorkeakoulun oppilaskunta, joilla kuitenkin on läheinen toiminnallinen kytkentä sekä mahdollisesti myös taloudellinen kytkentä valtioon. Myöskään Tapaturmavakuutuslaitoksen sekä Eläketurvakeskuksen ei ole katsottu täyttävän viranomaisten tunnusmerkkejä, joten ne kuuluvat perustuslain 124 §:n muihin kuin viranomaisiin. Myös sellaiset pysyväisluontoiset lautakunnat (mm. Liikennevahinkolautakunta), jotka perustuvat lakiin ja joiden toiminta on hyvin itsenäistä, mutta jotka eivät järjestämistavaltaan vastaa virkamieshallinnon periaatteita (Keravuori-Rusanen 2008, 281).

Perustuslain 124 § ei tee eroa eri viranomaistahojen kesken, vaan se näyttää sallivan miltä tahansa valtion viranomaiselta tehtävien siirron lain määritysten mukaan ulkopuoliselle. Kunnissa hallinnollisten tehtävien siirtäminen virkakoneiston ulkopuolelle määritellään perustuslain 121 §:ssä. Siinä määritellään, että kunnalle voidaan antaa uusia tehtäviä tai ottaa siltä tehtäviä pois vain muuttamalla eduskuntalakia. Kuntien on turvattava sille kuuluvat lakisää-

teiset tehtävät kuten perusopetus, ammatillinen opetus, terveyden- ja sairaanhoito, pelastustoimi sekä suurin osa sosiaalihuollosta. Kuten jo aikaisemmin esitin, kunnallinen itsehallinto antaa kunnille mahdollisuuden suhteellisen vapaasti ratkaista miten se tuottaa lakisääteiset palvelunsa. On kuitenkin muistettava, että kunnan erityiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ei voida antaa yksityiselle ilman lakiin perustuvaa asianmukaista valtuutusta. (Kulla, 2012, 32-34).

Mitä sitten kunnassa ei voida ulkoistaa? Julkiset hallintotehtävät kuten velvoittavan julkisen vallan käyttö, kunnan päätösvallan käyttäminen sekä hallintotehtävät, joiden hoitaminen vaatii erityistä hallinnollista luotettavuutta, ovat tehtäviä, joita kunta ei voi ulkoistaa yksityiselle (esimerkiksi lakisääteisten sosiaalipalvelujen myöntäminen). Poikkeuksena voidaan kuitenkin mainita seutuyhteistyökokeiluun annettu laki (560/2002), jonka mukaan kuntien on mahdollista siirtää päätösvaltaansa kuntien yhteisesti omistamalle yhteisölle tai säätiölle. (Kulla, 2012, 28-31).

Hallintotehtävien viranomaiskoneiston ulkopuolelle annettavat tehtävät voidaan perustuslain 124 §:n mukaisesti toteuttaa kolmella eri tavalla (Keravuosi-Rusanen 2008, 299):

1. Julkinen hallintotehtävä annetaan *suoraan lailla* muulle kuin viranomaiselle;
2. lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi *päätää tai sopia* hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle; tai
3. lakiin sisällytetään valtuutus, jonka nojalla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle *säädetään asetuksella*.

Hallintotehtävän antaminen pitää olla ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Nämä vaatimukset ovat siis oikeudellisia edellytyksiä, joiden täytyminen jää lainsäätäjän harkintaan. Täyttymistä arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon seuraavat seikat (Keravuori-Rusanen 2008, 319):

1. Hallinnon tehokkuus ja sisäiset tarpeet
2. Yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet
3. Julkisen hallintotehtävän erityisluonne

Julkisia tehtäviä voidaan siis antaa virkakoneiston ulkopuolelle vain kun sillä on perusteltu tarve ja sen tulee soveltua julkisen hallinnon toiminnalliseen kokonaisuuteen ja oikeusvaltiolisten periaatteiden kannalta hoidettavaksi myös viranomaisorganisaation ulkopuolella. Esimerkiksi postitoimintalaissa säädetyn postitoiminnan harjoittamista voidaan pitää sellaisena julkisena tehtävänä, jossa lakisääteinen tehtävä on yksityisen yrityksen hoidettavana. (Kulla, 2012, 31).

Kun ajatellaan kansalaisen näkökulmasta palveluita esimerkiksi vaikka autokatsastus, jos tämä palvelu ei olisi yksityisen toimijan hoidettavana, niin olisiko meillä lähes mahdottomat jonot katsastukseen. Nykyisin yksityiset palveluntuottajat kilpailevat asiakkaistaan ja ovat valmiita palvelemaan myös virka-ajan ulkopuolella iltaisin ja viikonloppuisin. Tällä on varmasti pystytty tehostamaan kyseistä palvelumuotoa, mikä on hyvä molemmille osapuolille. Hallintotehtävien antamisen perustaksi on asetettava sitä isompi painoarvo perusoikeuksien turvaamiselle, mitä voimakkaampia yksityisten oikeudelliseen asemaan kohdistuvia tehtäviä hoidetaan (vaarantamiskielto). Perussuojan turvaamisessa kiinnitetään huomiota yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, asiakirjojen julkisuuteen, oikeuteen tulla kuuluksi, vaatimukseen päätöksen perusteluun sekä oikeuteen hakea muutosta päätökseen. Esimerkkinä voisi mainita lain Yksityisestä turvallisuuspalvelusta § 12, jossa on säännös, jonka mukaan vartioimistehtävissä on toimittava oikein ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistään. (Keravuori-Rusanen 2008, 311).

Vaikka hallinnollinen tehtävä on annettu virkakoneiston ulkopuolelle, saattaa viranomaisella silti säilyä virkavastuu. Virkavastuu ei siis rajoitu ainoastaan muodolliseen virkamiesasemaan (PeL 118 §). Käytännössä tämä toteutuu rikosoikeudellisena, vahingonkorvausoikeudellisena tai hallinto-oikeudellisena virkavastuuna. On myös huomioita, että nykylainsäädännön mukaan tämä ei koske vain virkasuhteessa olevia, vaan myös muita julkista tehtävää hoitavia (Keravuori-Rusanen 2008, 366).

Olenaisena hyvään hallintoon kuuluu myös julkisten tehtävien hoidon valvonta. Lisäksi siihen kuuluu se, että mahdollisiin epäasianmukaisuuksiin puututaan ja toimivaltuudet tarvittaessa poistetaan. Tämä koskee myös niitä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä virkakoneiston ulkopuolelle. Ulkopuolisia julkisten hallintotehtäviä hoitajia valvotaan mm. ennakkollisella valvonnalla sekä ilmoittautumis- tai rekisterimerkinnällä (mm. yksityisten palveluntuottajien rekisteri), jolla tarkoitetaan lupamenettelyä. Lisäksi valvonnan keinona käytetään nimeämistä ja hyväksymismenettelyä (mm. tekniset tarkastustehtävät). Näitä valvontajärjestelmiä, joista vain osan olen edellä maininnut, ei ole kehitetty pelkästään julkisyhteisöille, vaan nimenomaan kasvattamaan luottamusta julkista hallintoa kohtaan. (Kulla, 2012, 331-335).

Perustuslain 124 § määrätään lisäksi julkisten hallintotehtäviä antamisen täsmällisyydestä ja asianmukaisuudesta. Tällä tarkoitetaan että, kaikkien julkisen hallintotehtävän hoitamisen kannalta olennaisten seikkojen on käytävä ilmi tehtävän antamisen koskevasta laista (Keravuori-Rusanen 2008, s. 407). Esimerkki tällaisesta täsmällisyydestä on se, että poliisilain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 11/2005 vp) perustuslakivaliokunta edellytti, että ehdotusta täydennetään nimenomaan lausunnolla vapaaehtoisjärjestöjen avustavasta asemasta poliisiin nähden. Tämä tarkoittaa siis sitä, että laista tulee näkyä, että liittykö ulkopuoliselle annettuun hallintotehtävään itsenäisiä toimivaltuuksia vai ainoastaan viranomai-

sia avustava epäitsenäinen asema. Hallintotehtävää hoitavan järjestäytymisestä ja toimintaedellytyksistä ei ole johdettavissa perustuslain 124 §:stä. Pykälässä on kuitenkin tarkoitettu, että toimintaa tulee harjoittaa nimenomaan julkisoikeudelliseksi organisoidussa yhdistyksessä, jonka toimintaan ja hallinnointiin julkisella vallalla on suoraan mahdollista vaikuttaa (Keravuori-Rusanen 2008, 315).

Suoraan lakiin perustuvan julkisen tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle pääasia on siinä, että tällöin varsinainen päätösvalta säilyy kuitenkin eduskunnalla. Asiasta on määrätty myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 1 §:ssä. Luontevimmin tällöin tulee kysymykseen niin sanottu julkisoikeudellinen toimieliin esimerkiksi julkisoikeudellinen yhdistys tai asiantuntijaelin. On myös tapauksia, joissa on perusteltua antaa julkisia hallintotehtäviä myös yksityisoikeudelliseen muotoon organisoidulle yritykselle. Tällainen on esimerkiksi autojenkatsastus sekä työpaikkakassat. Yksityisen saama julkinen hallintotehtävä lainperusteella on siis joko toimilupaan perustuva, hakemukseen perustuva tai jotka säännökset oikeuttavat. Lainnojjalla painavasta yhteiskunnallisesta erityistarpeesta voidaan antaa julkinen hallintotehtävä. Tämä tulee kysymykseen pelastuslain mukaisesti siten, että pelastustoimenjohtajalla on oikeus määrätä onnettomuuspaikalla työkykyinen henkilö auttamaan pelastustehtävissä. (Kulla, 2012, 31).

Kun puhutaan säännöksestä, jonka nojalla viranomainen voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta, tarkoitetaan yleensä avustavien tai täydentävien yksittäistehtävien sekä palveluluontoisen ja suorittavan hallinnon tehtäviä. Etenkin, jos hallintotehtävän tekijää ei voida yksilöidä laissa, saattaa tällainen hallintopäätös tulla kysymykseen. Esimerkki tällaisesta on avioliittolain (234/1929) mukaan se, että opetusministeriö voi myöntää kirkollisen vihkimisoikeuden uskonnolliselle yhdyskunnalle. Tällainen hallintopäätös perustuu aina hakemukseen. (Tuori 2000, 87-89).

Toinen esimerkki hallintotehtävän antamisesta valtuutuksen perusteella on Rahoitustarkastusta koskevan lain (587/2003) perusteella tilintarkastajalle annettu väliaikainen hallinnollisen tehtävä selvittää tai tarkastaa valvottavaa tai muuta rahoitusmarkkinoilla toimivaa yhteisöä. Tässä on kuitenkin tärkeää se, että kysymyksessä on yksittäinen asia. Hallinnollisen tehtävän saanut tutkii viranomaisen tavoin lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta. On kuitenkin huomioita, että vastuu asiassa säilyy valtuutuksen antaneella viranomaisella (Keravuori-Rusanen 2008, 307).

Sopimusperusteinen hallintotehtävien siirto virkakoneiston ulkopuolelle on suhteellisen harvinaisia. Lähinnä nykyisten voimassaolevien lainsäädäntöjen nojalla tällainen tulee kysymykseen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Mm. kuljettajatutkinto ja vaarallisten aineiden ajolupakokeiden vastaanottaminen on ollut mahdollista antaa kuljettajatutkintojen

järjestämisestä annetun lain (535/1998) perusteella yksityiselle yritykselle. (Keravuori-Rusanen 2008, 309).

Kuntasektorilla julkisten tehtävien siirtoon liittyvät sopimukset sen sijaan ovat yleisiä. Kuntalain 2 §:n 3 mom. nojalla kunta voi hankkia sille lailla säädettyjen tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita muilta. Valtuuttava lainsäädäntö ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa perustuslain 124 §:n vaatimuksia. Onkin varmasti niin, että jossain vaiheessa kuntia koskevaa lainsäädäntöä tältä osin joudutaan tarkistamaan (Keravuori-Rusanen 2008, 312).

Jos julkinen hallintotehtävä annetaan säädöksen nojalla, tulee senkin perustua lakiin. Perustuslain 80 § 1 mom. määrittelee, mitä hallintotehtäviä säädöksellä ei voida antaa. Kun tarkastellaan Perustuslakivaliokunnan tähänastisia lausuntoja, voidaan todeta, että niissä on noudatettu hyvin pidättyväistä linjaa. Tällainen saattaa siis tulla kysymykseen lähinnä viranomais-ten avustavien teknisluontoisten ja yksityisten oikeudellisen aseman kannalta vähäpätöisten tehtävien kohdalla (Keravuori-Rusanen 2008, 314).

Keravuori-Rusasen (2008, 301) mukaan yksityistämisen oikeudellisista esteistä puhuttaessa törmää ensimmäiseksi ”merkittävään julkiseen valtaan”. Perustuslain 124 § estää merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle. Esimerkiksi sellaiset hallintotehtävät, jotka liittyvät yksilön perusoikeuksiin puuttumiseen. Julkisuudessa aiheeseen liittyen on runsaasti keskusteltu erään keikkalääkärin tekemästä potilaan passituksesta pakkohoitoon. Tässä tapauksessa hänen oli katsottu käyttäneen merkittävää julkista valtaa, johon hän ei ollut oikeutettu. Tämä perustuu siihen, että tällaisen tarkkailulähetteen kirjoittajan tulee olla virkasuhteessa, koska merkittävää julkista valtaa voidaan antaa vain viranomaiselle (KHO 2012:63).

Hallinnollisten tehtävien yksityistämisen esteenä ”merkittävän julkisen vallan käytön” näkökulmasta ovat (Heuru 2001, 65):

- vallankäytön intensiteetti eli voimakkuus ja välittömyys arvioituna kohteena olevan näkökulmasta
- perusoikeuksiin puuttuminen
- harkintavallan määrä ja itsenäisyys (erityisesti voimankäyttöoikeus)
- toimivaltuuksien laatu ja laajuus

Perustuslaissa ei yleisesti ottaen anneta ohjeita tai rajoituksia yksityistämiseen. Lähinnä siellä ohjataan, kuten aikaisemmin on esitetty, viranomaisten välisiä toimivaltuuksia. Perustuslaki puuttuu vain valtion viranomaisten tasolla toimintojen yksityistämiseen. Esimerkiksi jos valtio haluaa myydä jonkin yhtiönsä, vaatii se eduskunnan päätöksen. (Syvänen 2000, 55).

Merkittävimmät rajoitukset, jotka tulevat perustuslaista koskevat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien suojaamista. Näissä on suoria rajoituksia tiettyjen palveluiden yksityistämiseksi, mm. perusopetus sekä muu opetus (PeL 16 §) sekä sosiaali- ja terveyspalvelut (PeL 19 §). Lisäksi perustuslaissa on muita säädöksiä ihmisten perusoikeuksista, jotka estävät yksityistämisen (Vahteristo 2007, 20).

Poikkeuksena näistä on Kansaneläkelaitoksen joitakin toimeenpanotehtäviä. Sille kuuluvia sosiaaliturvan toteuttamistehtäviä voitaisiin siirtää yksityiselle toimijalle, ilman että se loukkaisi perustuslain 124 §:ssä olevaan merkittävien julkisen vallan käytön antamiskieltoa (Keravuori-Rusanen 2008, 278). Tämä siitäkkin huolimatta, että perustuslain 2 §:ssä määritellään Kansaneläkelaitoksen käyttävän merkittävää julkista valtaa. Myös sosiaalivakuutuslaitoksia katsotaan samantyyppisesti kuin Kansaneläkelaitosta. Niiden toiminnan katsotaan ohjaavan perustuslain tarkoituksenmukaisuus kohdat sekä pitkäaikainen perinne (Keravuori-Rusanen 2008, 278).

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista voidaan vetää johtopäätös, että valtion ydintehtäviä ei voida yksityistää. Esimerkkinä tästä voidaan mainita valiokunnan lausunto (PeVL 28/2001 vp), jossa se mainitsee, että ”perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan osittaisenkin yksityistämisen” (Keravuori-Rusanen 2008, 477). Rajanveto valtion ydintehtävien ja niitä täydentävien tehtävien välillä on vaikeaa. Saattaa olla, että jo yksistään rekisterit, joihin ulkopuolisen tahon olisi päästä, estää yksityistämisen. Tämä johtuu siitä, että valtion rekisterit saattavat sisältää ulkopoliittisesti tai maanpuolustuksellisesti arkaa tietoa (Keravuori-Rusanen 2008, 477).

Valtion taloudenhoidossa on myös sellaisia toimintoja, joita ei voida yksityistää. Esimerkiksi laajat valtuudet talousarviosidonnaisten määrärahojen jakamisessa saattaa estää yksityistämisen, siitäkkin huolimatta, että yksittäiset rahanjakopäätökset eivät sisällä merkittävää julkista valtaa (Keravuori-Rusanen 2008, 480).

Kuntalaki rajoittaa kuntien yksityistämistä (Syvänen 2000, 62). Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Ne tehtävät, jotka eivät sisällä viranomaistoimintaa, voidaan ostaa yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnanvaltuustolle, -hallitukselle ja tietyille muille toimialoille on määrätty tehtäviä, joita ei voida yksityistää. Tällaisia ovat mm. kunnan toiminnasta ja taloudesta päättäminen, päättäminen hallinnon järjestämisestä, päättäminen palveluista perittävistä maksuista, päättäminen liikelaitoksille asetettavista tavoitteista, päättäminen takaussitoumuksista tai vakuuden asettamisesta, jäsenien valitsemisesta toimielimiin, tilintarkastajista päättäminen, tilinpäätöksen hyväksyminen sekä muista valtuuston päätettäviksi määrättyistä asioista (Syvänen 2000, 62-64).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta määrittelee ainoastaan yhden rajoituksen yksityistämiseksi. Yksityistettyjen toimintojen tulee vastata täysin kunnallisia palveluita ja olla samantasoisia. (Syvänen 2000, 67).

Kunnallisesta näkökulmasta yksityistämisen oikeudellisia esteitä voisi tarkastella esimerkin kautta. Uudistetussa lastensuojelulaissa (31 a §) lapseen saadaan kohdistaa pakkokeinoin mukaista henkilönkatsastusta, jos on perusteltua epäillä, että lapsi on käyttänyt päihdyttäviä aineita (alkoholi, huumeet). Tällaisen katsastuksen tekemisestä tekee päätöksen esimerkiksi laitoksen johtaja tai muu tehtävään soveltuvan ammatillisen tutkinnon omaava henkilö. Vaikka tässä tavallaan puututtiin yksilön perusoikeuksiin, on katsottu, että kysymyksessä ei ole merkittävän julkisen vallan käyttö, koska kysymyksessä on lapsen henkeä, terveyttä tai turvallisuutta vaarantava asia. On kuitenkin ongelmallista, jos lapsi ei olekaan yhteistyöhaluinen ja kieltäytyy toimenpiteestä. Lain kiinnipitovoimat ja liikkumisvapauden rajoitukset eivät sovellu kyseiseen tilanteeseen. Myöskään lakiin ei ole sisällytetty poliisilta tai muulta viranomaiselta saatavaa virka-apua. (Keravuori-Rusanen 2008, 437-438).

Syvänen (2000, 72) mukaan pääsääntöisesti kuntien yksityistämistä rajoittavat erityislait. Kuntalaki puolestaan antaa kunnille hyvinkin suuret mahdollisuudet yksityistää palveluitaan. Ne tehtävät, jotka on määrätty kunnallisen organisaation hoidettavaksi, ei ole mahdollista yksityistää. Tämä ei kuitenkaan koske mm. niihin liittyviä lisäpalveluita (esim. ruokahuolto kouluissa) (Syvänen 2000, 72).

Julkisuudessa on käyty runsaasti keskustelua julkisten tehtävien yksityistämisestä lähiaikoina. Professori Kaarlo Tuori Helsingin Yliopistosta on YLE:n uutissa (10.7.2011) kommentoinut yksityistämistä käyttämällä termiä privatisointivimma. Hänen tulkintansa on, että merkittävää julkista valtaa ei saisi antaa pois viranomaisilta. Varmasti tässä on vinha perä, kun ajatellaan esimerkiksi yksityisiä vartiointiliikkeitä ja järjestyksenvalvojia, joiden toimivaltaa on lisätty vähitellen. Virkamiehillä on kuitenkin aina virkavastuu asioista. Perustuslaki velvoittaa virkamiestä hoitamaan tehtäviään laadukkaasti ja luotettavasti, mutta näitä vaatimuksia ei välttämättä pystytä kohdistamaan yksityisiin toimijoihin.

3.2 Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta

Hallituksen esityksessä pääasiallisena lähtökohtana lainmuutokselle on ollut tarkentaa palveluntuottajan vastuuta palvelukokonaisuuden laadusta sekä omavalvontasuunnitelman laadinnasta. Lisäksi tarkoituksena on ollut helpottaa sellaisen palveluntuottajan lupamenettelyä, joka toimii useamman aluehallintoviraston alueella. Lisäksi hallituksen tavoitteena on ollut tehdä tarkennuksia aluehallintovirastojen ja kuntien toimivaltuuksiin. (HE 302/2010).

Aiemmassa laissa ilmoitustenvaraisten palvelun rekisteröintiä koskevat säännökset poikkesivat hallituksen nyt tekemästä esityksestä. Hallituksen ehdotuksen mukaan rekisteriin ei enää merkittäisi sellaisia kotipalveluiden tuottajia, jotka tuottavat ainoastaan kotipalveluiden tukipalveluihin kuuluvia tai niihin rinnastettavia palveluita tai yksityistä perhepäivähoitoa. (HE 302/2010).

Esityksessään hallitus myös esitti, että lastensuojelulain säännöstä täsmennettäisiin siltä osin kuin se koskee yksityisten lastensuojelulaitosten tarvitsemaa lupaa ja toiminnan valvontaa. (HE 302/2010).

Kanteluajan rajoittamista hallitus esitti rajoitettavan siten, että yli 5 vuotta vanhemmista asioista ei enää voisi tehdä kantelua. Tämä sama tulisi koskemaan myös sosiaalihuoltolakia ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakia (HE 302/2010). Esityksessä ehdotettiin lisäksi tehtäväksi teknisiä tarkistuksia mm. lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annettuun lakiin, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettuun lakiin, jotta niissä olevat säädösviitaukset tulevat koskemaan uutta lakia yksityisistä sosiaalipalveluista (HE 302/2010).

3.2.1 Laki ja asetus yksityisistä sosiaalipalveluista

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista astui voimaan 1.10.2011. Lakiuudistus perustuu hallituksen esitykseen HE 302/2010. Samalla kumottiin laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) sekä sen nojalla annettu asetus. Lokakuussa 2011 voimaan tulleen lain yksityisistä sosiaalipalveluista yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö antoi sen perusteella asetuksen (1053/2011), joka myös tuli voimaan 1.10.2011.

Lainmuutoksen taustalla oli tarve selkeyttää käsitettä yksityisistä sosiaalipalveluista. Samalla haluttiin korostaa palveluntuottajien omaa vastuuta palvelujen laadusta sekä painotettiin enakoivaa valvontaa. Uudella lailla vahvistettiin myös valvontaviranomaisten toimivaltaa, vahvistettiin niiden välistä yhteistyötä sekä painotettiin kunnan vastuuta valvontaviranomaisena. Lain 1 §:ssä varmistetaan, että yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävän asiakkaan oikeus laadukaisiin palveluihin toteutuu. (STM, Kuntainfo 10/2011).

3.2.2 Lain ja asetuksen sisältö

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 3 §:n 1 kohdassa määritellään, että lakia sovelletaan sellaisiin sosiaalipalveluihin, joissa kunta on järjestämisvastuussa sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n mukaisesti. Tämä edellyttää kuitenkin, että palvelut on mahdollista tuottaa yksityisen palveluntuottajan toimesta. Tällaisia palveluita ovat mm. sosiaalityö (soveltuvin

osin), kasvatusta- ja perheneuvonta, kotipalvelu sekä siihen liittyvät tukipalvelut, asumispalvelut, laitoshoido sekä lasten päivähoito. Näiden palveluiden lisäksi on mahdollista hankkia mm. sosiaalialan ammatillista ohjausta ja neuvontaa, jotka liittyvät oleellisesti sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen (STM, Kuntainfo 10/2011).

Lain soveltamispiirin ulkopuolelle jäävät omaishoidon tuki sekä toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoito, koska niissä ei ole kysymys liiketoiminnasta eikä ammatinharjoittamisesta. Kuitenkin ammatilliseen perhehoitoon lakia sovelletaan. Toiminnan tulee kuitenkin silloin perustua toimintaa varten annettuun lupaan. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Laki määrittelee selkeästi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 3 §:n 1 kohdassa, että palveluntuottajia voivat olla ammatinharjoittaja, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö tai rekisteröity yhdistys sekä säätiö tai julkisyhteisön perustama liikeyritys.

Palveluntuottajan tarjoaman palvelun tulee perustua joko sopimukseen tai hallintopäätökseen. Joskus sopimus tehdään palveluntuottajan ja asiakkaan välille, jolloin asiakas ostaa palvelun suoraan palveluntuottajalta. Yleisempää kuitenkin on se, että kunta tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa ja ostaa tältä palvelut asiakkaalle. Tällöin kunnan pitää tehdä asiasta hallintopäätös, joka koskee asiakkaalle annettavia palveluita. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 4 §:ssä on määrätty, että palveluntuottajan toimintayksikön on täytettävä lain vaatimukset. Toimintayksiköllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä toiminnallista kokonaisuutta, jossa tuotetaan asiakkaille yksityisiä sosiaalipalveluja. Usein kyseessä on fyysinen toimitila, johon asiakkaat myös tulevat saamaan palvelua. Toisaalta toimintayksikkö voi toimia myös ilman varsinaista fyysistä toimitilaa ja tuottaa palvelut asiakkaan kotiin (esim. kotipalvelut). (STM, Kuntainfo 10/2011).

Palveluntuottajan on vastattava siitä, että toimitilat ovat riittävän tilavat ja sopivat tarkoitettuun toimintaan. Niiden varustetason on oltava riittävän hyvä takaamaan, ettei asiakkaille aiheudu terveydellisiä tai muita haittoja sekä että ne sopivat annettavalle hoidolle, kasvatukselle tai muulle huolenpidolle. Toimintayksiköihin on nimettävä vastuuhenkilö, joka vastaa toimintayksikössä toteutetusta palvelusta ja että ne täyttävät laissa, sopimuksessa sekä palvelu- tai muissa vastaavissa suunnitelmissa asetetut vaatimukset. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Henkilöstömitoituksista laissa on määrätty siten, että niiden on oltava riittävät palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden. Lisäksi henkilöstöön sovelletaan lakia sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta (272/2005). Tarkemmin henkilöstön mitoituksesta ja kelpoisuudesta on säädetty sosiaalihuoltolain 26 a §:n 2 momentissa, päivähoitos-

ta annetussa laissa (36/1973) sen 2 §:ssä sekä lastensuojelulain (417/2007) 59 ja 60 §:ssä säädetyn lastensuojelun laitoshoidon osalta (STM, Kuntainfo 10/2011).

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 5 §:n 2 momentissa on säädetty, että palveluntuottaja vastaa koko palvelukokonaisuudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että palveluntuottaja on vastuussa sopimuskomppanilleen myös mahdollisesti alihankintana muilta yrityksiltä hankkimistaan palveluista.

Palveluntuottajan lain 6 §:n 1 momentin mukaisesti on laadittava toiminnastaan omavalvontasuunnitelma, jossa on kaikki palveluntuottajan tuottamat sosiaalipalvelut. Suunnitelma on julkinen ja se on pidettävä asianmukaisesti julkisesti nähtävänä. Palveluntuottajan on myös seurattava omavalvontasuunnitelman toteutumista säännöllisesti (STM, Kuntainfo 10/2011).

Niiden palveluntuottajien, joiden toiminta luokitellaan jatkuvasti ympärivuorokautisiksi sosiaalipalveluiksi, on haettava lupaa toiminnalleen. Ympäri vuorokautiseksi palvelu luokitellaan silloin, kun asiakkaalla tai osalla asiakkaista on hoidon tai hoivan tarve kaikkina vuorokauden aikoina. Palvelu ei ole siis ympärivuorokautista, jos yksittäisellä asiakkaalla on satunnainen tarve ympärivuorokautiseen hoivaan tai hoitoon (esim. turvaranneke). Näiden palveluntuottajien toiminta on luvanvaraista. Muiden sosiaalipalvelun tuottajien toiminta on sidoksissa ilmoitusmenettelyyn. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Ennen ympärivuorokautisen palvelun aloittamista tai toiminnan oleellista muuttamista (YSPL 7 §:n 1 mom) palveluntuottajan on haettava lupa toiminnalleen. Hallituksen esityksen mukaisesti oleellisella muutoksella tarkoitetaan mm. uusiin toimitiloihin siirtymistä, henkilöstön määrän oleellista lisäystä tai vähennystä, henkilöstörakenteen muuttamista tai yritysmuodon muuttamista (STM, Kuntainfo 10/2011).

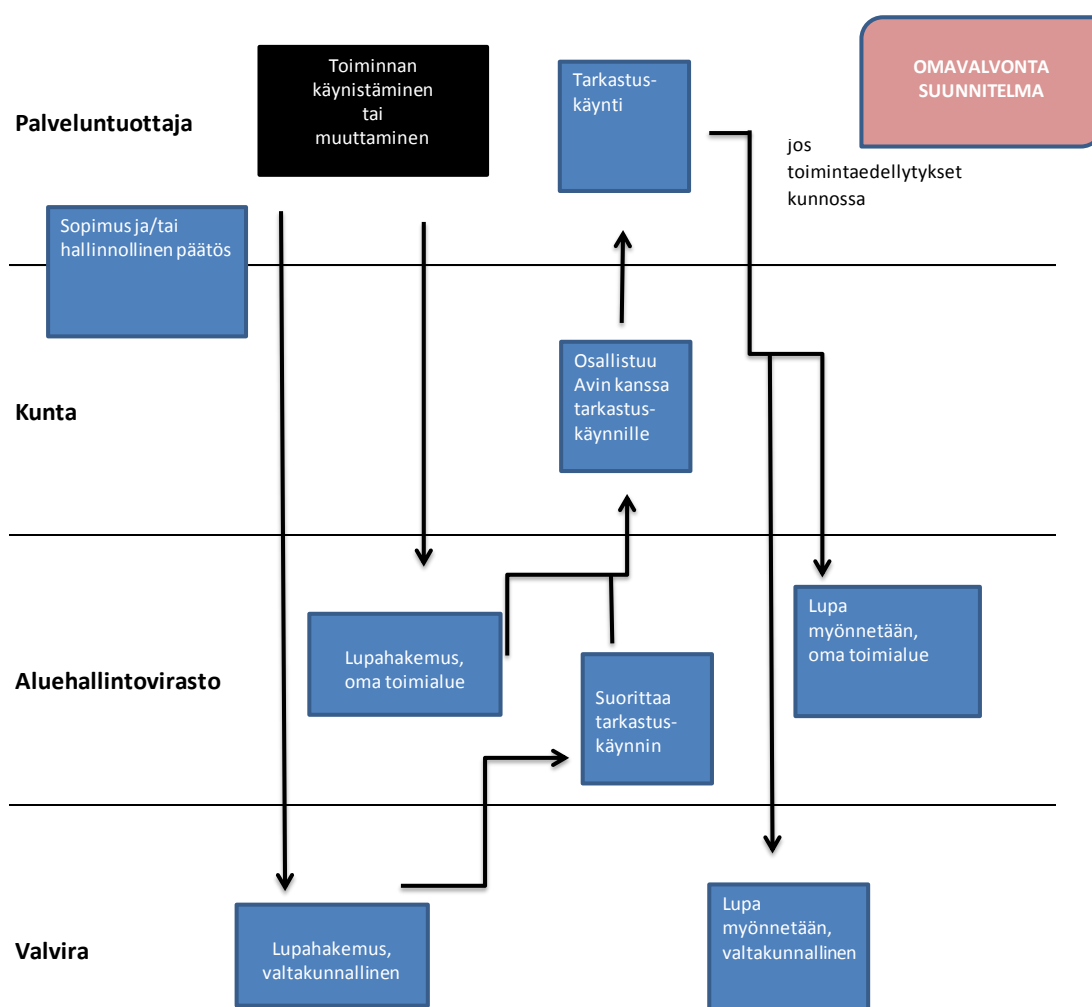
Lupa toimintaan haetaan siltä aluehallintovirastolta, jonka toimialueella palveluja on tarkoitus tuottaa. Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 8 §:n 2 momentin mukaan, jos palveluntuottajalla on toimintaa useamman aluehallintoviraston alueella, lupa haetaan Valviralta.

Lupahakemuksen käsittelyyn kuuluu, että aluehallintovirasto tekee tarkastuskäynnin toimintayksikköön mahdollisimman pian lupahakemuksen tultua vireille yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 9 §:n 1 mom. Usein aluehallintovirasto pyytää sijaintikunnan edustajan mukaan tarkastukseen (STM, Kuntainfo 10/2011).

Jos lupa on haettu Valviralta, se ei tee tarkastuskäyntejä toimintayksikköön, vaan tarkastuksen tekee se aluehallintovirasto, jonka toiminta-alueella yksikkö sijaitsee. Valviralla on myös mahdollisuus käyttää harkintavaltaansa siinä, että onko tarkastuskäynti välttämätön. Hallituk-

sen esityksessä perusteluissakin kiinnitettiin tähän tarkastuskäynnin välttämättömyyteen huomiota. Mikäli toimintayksikössä on hiljattain jo tehty tarkastus, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tehdä uutta tarkastusta. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 9 §:n 2 momentin mukaisesti voidaan sellaisia tiloja, joita käytetään asumiseen, tarkastaa vain palveluntuottajan suostumuksella. Mikäli palveluntuottaja vastustaa asumistilojen tarkastamista, saattaa käydä niin, että lupaviranomaisen tiedot jäävät liian hatariksi, jolloin lupaa toimintaa ei voida myöntää. Luvan myöntämisen edellytyksenä on myös se, että palveluntuottajan kaikki yksiköt täyttävät niille säädetyt edellytykset (YSPL 10 §:n 1 mom). Toimintatilojen asianmukaisuuden lisäksi palveluntuottajan on kyettävä asianmukaisesti vastaamaan taloudellisista velvoitteistaan. Tämä edellyttää, että lupahakemukseen on liitettävä omavaraisuustodistus sekä todistus ulosottorekisteristä (STM, Kuntainfo 10/2011).



Kuva 1: Luvanvarainen menettely, ympärivuorokautiset palvelut

Kun kysymyksessä on muut kuin ympärivuorokautiset sosiaalipalvelut, kuuluvat ne ilmoitusmenettelyn piiriin. Ilmoituksenvaraisia ovat siis sellaiset palvelut, jotka täyttävät sosiaalipalvelujen tunnusmerkit (kuvattu kohdassa 6.3.1) ja jotka eivät ole ympärivuorokautisia. Palveluntuottajan on tehtävä kirjallinen ilmoitus ennen toiminnan aloittamista tai toiminnan oleellisesti muuttuessa sen kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jonka alueella palveluja tuotetaan. Jos sama palveluntuottaja tuottaa sekä ilmoituksen- että luvanvaraisia palveluja, voidaan ilmoitus tehdä myös aluehallintovirastolle tai Valviralle luvan hakemisen yhteydessä (YSPL 11 §:n 1 mom). Ilmoituksen sisältö tulee vastata lupahakemuksen sisältöä (STM, Kuntainfo 10/2011).

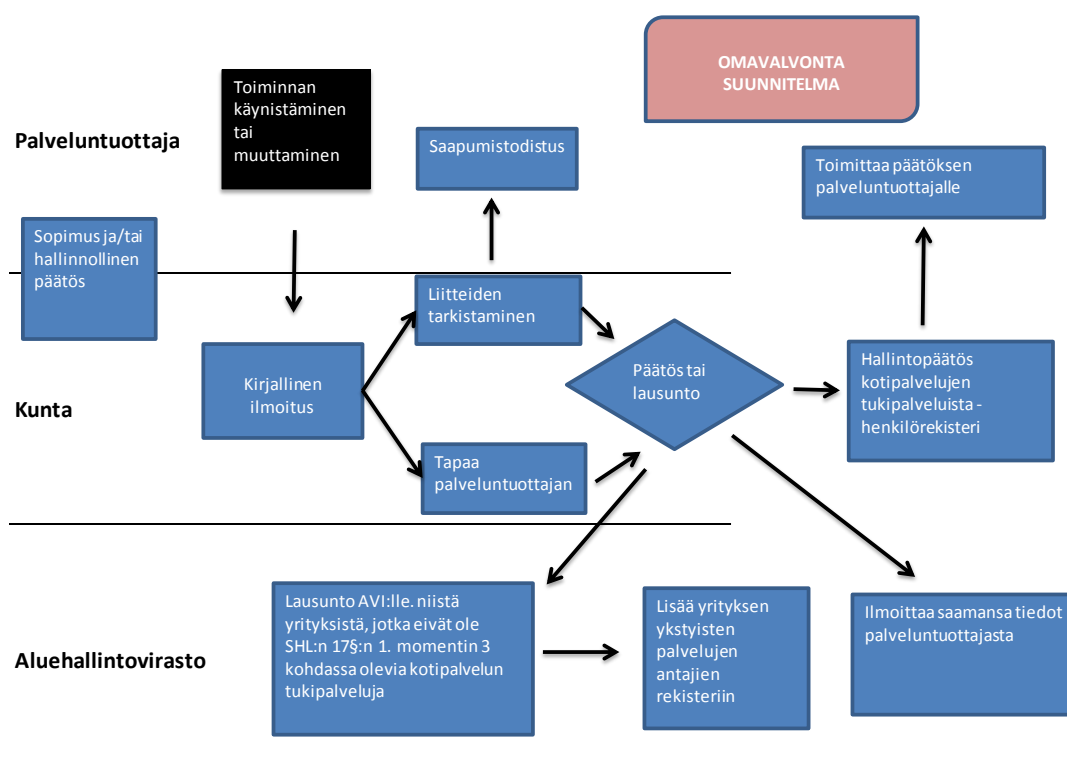
Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 8 §:n 2 momentissa on lueteltu ilmoituksessa vaadittava tiedot sekä siihen liitettävistä liitteistä on säädetty sosiaalipalveluista annetun sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksen 1 §:ssä. Poikkeuksena luvanvaraiseen hakemukseen on se, että omavaraisuustodistusta ja todistusta ulosottorekisteristä ei vaadita ilmoittamismenettelyssä. Ilmoituksen liitteeksi ei myöskään vaadita sen kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen lausuntoa, jossa toimintaa harjoitetaan, koska ilmoitus on toimitettava kyseisen toimielimen käsiteltäväksi. Toimivaltainen toimielin antaa puolestaan lausunnon aluehallintovirastolle rekisteriin merkittävistä ilmoituksenvaraisista palveluista (STM, Kuntainfo 10/2011).

Aluehallintovirasto ja Valvira ylläpitävät rekisteriä yksityisistä palveluntuottajista. Kunnan vastuulla on viipymättä ilmoittaa rekisterinylläpitäjille, mikäli ilmoituksenvaraisissa sosiaalipalveluja tuottavien toimijoiden toiminnassa tapahtuu oleellisia muutoksia, kuten esimerkiksi vastuuhenkilö vaihtuu tai toiminta lakkautetaan. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 13 §:ssä määrätään, että kotipalveluiden tukipalveluista tai muista niihin rinnastettavista palveluista eikä yksityisestä perhepäivähoidosta kunnan tarvitse enää antaa tietoja aluehallintovirastolle. Niiden tietoja eri merkittä yksityisten palveluja antajien rekisteriin, mutta kuitenkin niiden on noudatettava muilta osin yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia 27 §:n 2 mm mukaisesti (Tuori & Kotkas 2008, 599).

Näissä tapauksessa on kuitenkin suositeltavaa, että kunta ratkaisee hallintopäätöksellään, onko kysymyksessä kunnan toimielimen valvottavaksi katsottava yksityinen sosiaalipalvelu. Tämä vaikuttaa mm. kunnan arvonlisävero-kohteluun tämän yrityksen kohdalla. Verohallinto antoi samaan aikaan lain voimaan tulon kanssa uuden ohjeen (604/40/2011) sosiaalipalvelujen arvonlisäverotuksesta. Tässä ohjeessa määrätään, että arvonlisäveroton myynti edellyttää sitä, että palveluntuottaja on merkitty yksityisten palvelujen antajien rekisteriin tai hän on tehnyt toiminnastaan ilmoituksen kuntaan. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Lupaviranomaisella on velvollisuus tehdä hallintopäätös ilmoituksenvaraista palvelua koskevasta rekisterimerkinnästä (YSPL 27 §:n 1 mom). Hallintopäätöksen tekeminen lisää myös palveluntuottajan oikeusturvaa, sillä ko. päätöksestä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Yleensä hallintopäätöksen tekee aluehallintovirasto, mutta sen voi tehdä myös Valvira. Lupaviranomainen lähettää päätöksensä aina asianomaiseen kuntaan tiedoksi. Lupaviranomaisella on siis lain määräämä velvollisuus huolehtia (YSPL 26 §), että sen myöntämät luvat ja lupahakemuksessa mainittavat tiedot merkitään rekisteriin. Lisäksi rekisteriin tallennetaan sekä ilmoituksenvaraisista että luvanvaraisista palveluista toiminnassa tapahtuvat muutokset ja valvontaa koskevat tiedot (STM, Kuntainfo 10/2011).



Kuva 2: Ilmoituksen varainen menettely (ei ympärivuorokautinen)

Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 14 §:ssä määritellään, että valvonta kohdistetaan kaikkiin lain soveltamisalaan kuuluviin palveluihin myös niihin, jotka eivät ole luvanvaraisia tai ilmoituksenvaraisia. Valvonnasta vastaavat kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin, aluehallintovirastot ja Valvira (Tuori ym. 2008, 627-628).

Kunnan vastuulla on ilmoituksenvaraisten palveluiden ensisijainen valvonta. Lisäksi kunnan toimielimelle lausunnon antaminen sekä luvanvaraisista palveluista että rekisteriin merkittävistä ilmoituksenvaraisista palveluista. Kunnan valvonta vastuu ulottuu myös lausunnon antamisen jälkeiseen aikaankin. Hallituksen esityksessä (HE 302/2010 vp) haluttiin painottaa kuntien vastuusta ennaltaehkäiseviin toimiin eli neuvontaan, ohjaukseen ja seurantaan. Toimie-

limen on myös ilmoitettava havaitsemistaan epäkohdista aluehallintovirastolle. Poikkeuksena ovat yksityisen päivähoidon erityissäännökset, joiden mukaan kunnan toimielimellä on mahdollisuus tarvittaessa ryhtyä käyttämään pakkokeinoja epäkohtien korjaamiseksi (STM, Kuntainfo 10/2011).

Myös aluehallintovirasto ohjaavat ja valvovat niiden toimialueella olevia palveluntuottajia. Niiden valvonta ulottuu myös tuottajiin, joille Valvira on myöntänyt luvan. Valvira puolestaan ohjaa aluehallintovirastoja niiden tehtävien hoitamisessa. Sen tavoitteena on lain mukaisesti (YSPL 33 §:n 2 mom) yhdenmukaistaa toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä. (STM, Kuntainfo 10/2011).

Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 16 §:ssä on määrätty, että luvanvaraisten palveluntuottajien on vuosittain toimitettava lupaviranomaiselle toimintakertomus, jota käytetään valvonnan perustana. Toimintakertomuksessa tulee ilmetä mahdolliset muutokset henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa. Olennaisiin muutoksiin on saatava lupaviranomaisen lupa, kuten jo aikaisemminkin on mainittu. Toimintakertomuksen jättämisajankohdasta ei ole säädetty, mutta lupaviranomainen voi antaa siitä tarkempia ohjeita tai pyytää sitä erikseen toimitettavaksi. Lupaviranomaisella on lain mukaan (YSPL 39 §) mahdollisuus käyttää tiedonsaantioikeuttaan ja saada niin luvan- kuin ilmoituksenvaraistenkin sosiaalipalvelujen tuottajilta tehtäviensä hoitamista varten tarvittavat tiedot ja selvitykset (STM, Kuntainfo 10/2011).

Sen lisäksi, että lupaviranomainen käy toimintayksiköissä antamassa ohjausta ja neuvontaa, se voi myös suorittaa tarkastuksia palveluntuottajan tahdosta riippumatta silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy (Touri ym. 2008, 631)

Uusi laki muutti myös kunnan tarkastusoikeutta (Touri ym. 2008, 631). Kunnan toimielimellä on nyt itsenäinen oikeus tarkastuksen tekemiseen. Laki velvoittaa kunnan toimielintä (YSPL 35 §:n 1 mon) tekemään ilmoituksen aluehallintovirastolle kaikista tekemistään tarkastuksista ja niitä koskevista johtopäätöksistä. Tämä on tärkeää, jotta aluehallintovirasto voi tarvittaessa ryhtyä lain sille määrittämiin valvontatoimiin silloin kun kunnan toimielimellä ei ole asiassa toimivaltaa. Ensijaisesti kunnan on kuitenkin pyrittävä ratkaisemaan ongelmat ohjauksen ja neuvonnan avulla. Sekä aluehallintovirasto että Valvira voivat myös tarvittaessa määrätä kunnan tekemään tarkastuksen yksityiseen palveluja tuottavaan yksikköön (Touri ym. 2008, 631).

Kansainvälisessä tutkimuksessa, liittyen rikoslain täytäntöönpanoon, on todettu, että lain säädösten jalkauttaminen käytäntöön vaatii monien virkamiesten laaja-alaisia toimia määrättyjen muodollisuuksien lisäksi, jotta uuden lain vaatimuksia pystytään tulkitsemaan oikein (Leye & Delbonde & Garcíá-Anón & Jonsdotter & Kwateng-Kluytse & Wei-Curiel & Temmerman, 2007, 13).

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 18 §:ssä annetaan tarkemmat säännökset tarkastajan toimivallasta ja tarkastuksen toimittamisesta. Siinä määrätään, että tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Tarkastajan sekä mahdollisten asiantuntijoiden on päästävä kaikkiin toimintayksikön tiloihin. Poikkeuksena tähän on kuitenkin pysyväisluonteinen asuminen. Kotirauhan suojaamiseksi lakiin on lisätty säännös, että asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa vain, jos se on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Ennen tarkastusta on varmistettava, että tarkastus tehdään asiakkaan suostumuksella ja hänelle sopivana ajankohtana (STM, Kuntainfo 10/2011).

Tarkastajan on pidettävä tarkastuksestaan pöytäkirjaa. Hänellä on myös oikeus nähdä tarkastukseen liittyvät asiakirjat ja saada tarvittaessa niistä myös kopiot. Tarkastajalla on myös oikeus valokuvata kohde. Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 40 § mukaan tarkastajalla on mahdollisuus virka-apua poliisilta, mikäli tarkastuksen toteuttaminen sitä.

Lupaviranomaisilla on laissa säädetty valvontatoimenpiteitä, joita ne voivat kohdistaa kaikkiin yksityisten sosiaalipalveluiden tuottajiin. Nämä koskevat siis myös niitä, joiden toiminta ei ole luvan- tai ilmoituksenvaraista. Palveluun liittyviä epäkohtia voi tulla valvottavaksi esimerkiksi kantelun tai kunnan toimielimen tekemän tarkastuksen kautta. Tällaisia valvontatoimenpiteitä ovat huomautus ja huomion kiinnittäminen, määräys puutteiden korjaamiseen sekä toiminnan keskeyttäminen ja käyttökielto. (Tuori ym. 2008, 640-643).

Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 19 §:ssä säädetään, että jos yksityisen sosiaalipalvelujen ohjauksen tai valvonnan yhteydessä todetaan toiminnan järjestämisessä tai toteuttamisessa virheitä tai velvollisuuksia on jätetty täyttämättä eikä asia anna aiheutta muihin toimenpiteisiin, lupaviranomainen voi antaa palvelujen tuottajalle tai vastuuhenkilölle huomautuksen kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen (STM, Kuntainfo 10/2011).

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 20 §:ssä määrätään puutteiden korjaamisesta. Jos palveluntuottaja ei ole täyttänyt ilmoitus- tai luvanhakuvollisuuttaan tai palvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai epäkohtia sekä jos toiminta on lain vastaista, lupaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamiseen tai epäkohtien poistamiseen. Puutteet on korjattava tai epäkohdat poistettava tietyn määräajan kuluessa (STM, Kuntainfo 10/2011).

Mikäli asiakasturvallisuus sitä edellyttää, lupaviranomainen voi kieltää toiminnan tai määrätä sen keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön välittömästi. (YSPL 21 §).

Viimeisenä keinona lupaviranomaisella on lopettaa osittain tai kokonaan toimintayksikön toiminta peruuttamalla siihen annettu lupa (YSPL 23 §). Edellytyksenä on, että toiminta on olen- naisesti säädösten vastainen eivätkä aikaisemmat valvontatoimenpiteet ole riittäneet puut- teiden korjaamiseen tai epäkohtien poistamiseen (STM, Kuntainfo 10/2011).

Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä laissa yksityisistä sosiaalipalveluista säädet- tyjä tehtäviä hoitaessaan (YSPL 35 §). Kuten aikaisemminkin on jo mainittu, kunnan on välit- tömästi ilmoitettava valvonnassa esille tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asian- omaiselle aluehallintovirastolle. Lisäksi kunnan on ilmoitettava tekemistään tarkastuksista ja niitä koskevista johtopäätöksistään. Valviran on ilmoitettava aluehallintovirastolle kaikista tekemistään valvontatoimistaan. Vastaavasti aluehallintovirastojen on ilmoitettava valvonta- toimistaan Valviralle siinä tapauksessa, että palvelun tuottajalla on Valviran lupa tai hakemus vireillä. Lisäksi sekä Valviran että aluehallintovirastojen on ilmoitettava sijaintikunnan sosiaa- lihuollosta vastaavalle toimielimelle valvontatoimistaan. (STM, Kuntainfo 10/2011).

3.3 Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen lailla on tavoitteena tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää hankin- tojen laadukkuutta sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasa-puolinen mahdollisuus tarjota tuotteitaan ja palveluitaan sekä rakennusurakointiaan julkisyhteisöjen kilpailutuksis- sa. Toisaalta tärkeänä tavoitteena on ollut myös pyrkimys poistaa rakenteellista tehottomuut- ta sekä estää korruptiota sekä lisätä julkisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Puhtaasti budjet- tisidonnaisissa hankinnoissa ei ole samanlaista kannustinta tai painetta kuin liiketaloudellisiin näkökulmiin pohjautuvissa hankinnoissa, joten lainsäädäntö on tässä kohdin paikallaan. (Esko- la & Ruohonen 2010, 22).

Hankintalaki edellyttää, että hankintayksiköt kohtelevat tarjouskilpailuun osallistujia tasa- puolisesti ja syrjimättä sekä niiden on toimittava avoimesti. Hankintalaki myös edellyttää, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina huomioon ottaen myös ympäris- tönäkökohdat (Hankintalaki, 2 §). Laki mahdollistaa osittain myös keinot keventää hallinnolli- sia tehtäviä siten, että hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishan- kintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia kilpailutuksissa. Edellä esitetyn ulko- puolelle jäävät kuitenkin niin kutsutut in-house hankinnat, joissa hankintaan ei sovelleta han- kintalainsäädäntöä. Hankintalain 10 §:n mukaan in-house hankinnasta on kysymys silloin, kun hankinta tehdään sellaiselta itsenäiseltä yksiköltä, jota hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo kuten omia toimipaikkojaan ja jos kyseinen yksikkö

vielä harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien hankintayksiköiden kanssa (Eskola ym. 2010, 67).

EU:n jäsenvaltioissa ohjataan julkisia hankintoja direktiiveillä. Sääntelyllä on asetettu jäsenvaltioille laaja velvollisuus avoimesti ja syrjimättömästi avata julkiset hankinnat myös ylikansallisille hankinnoille. Tällä on haettu EU:n sisämarkkinoiden yhdentymiskehityksen turvaamista ja sitä haittaavien esteiden poistamista sekä avoimeen kilpailuun perustuvan markkinatalousjärjestelmän vahvistamista Suomen jäsenyys EU:ssa merkitsee siis sitä, että sen on sovellettava oikeuskäytäntöjä sekä EY-oikeudesta että kansallisesta oikeudesta. (Kaarresalo 2001, 1).

Julkiset hankinnat on kilpailutettava hankintalaissa (Hankintal) ja niiden nojalla annetussa asetuksessa julkisista hankinnoista (614/2007) säädettyjen menettelyiden mukaisesti. Laissa on asetettu valtiolle, kunnille, kuntayhtymille sekä muille lain tarkoittamille hankintayksiköille, kuten vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivat yksiköt, velvollisuus kattavasti noudattaa lain tarkoittamia avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita tehdessään hankintoja julkisilla varoilla. Julkisilla varoilla tarkoitetaan pääsääntöisesti verovaroja. Myös muu oikeus kerätä veroluontoisia maksuja tai oikeus muuhun lakisääteiseen rahoitukseen kuten lakisääteinen jäsenmaksu tai käyttömaksu, voi luoda hankintayksikköaseman. (Pekkala 2008, 50-51).

Hankintalain mukaan hankinnat jakautuvat kolmeen eri ryhmään niiden taloudellisen arvon perusteella. Noudatettaville hankintamenettelyille asetetut vaatimukset vaihtelevat riippuen hankinnan taloudellisesta arvosta. Hankinnat jaotellaan seuraavasti; kansallisen kynnysarvon alittavat, kansallisen kynnysarvon ylittävät sekä EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. (Hilma 2013).

Kansallisen kynnysarvon suuruus tavara- ja palveluhankinnoissa on 30.000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa 100.000 euroa sekä rakennusurakoissa 150.000 euroa. EU-kynnysarvot ovat samat koko EU:n alueella. Ne vahvistetaan kahden vuoden välein ja julkaistaan Euroopan Unionin virallisessa lehdessä. Lisäksi ne ovat luettavissa TEM:n (työ- ja elinkeinoministeriö) ylläpitämällä HILMA-sivustolla. Kyseessä on sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. (Hilma 2013).

Kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Kansallisen kynnysarvon ylittävät, mutta EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa noudatetaan hankintalakia. Tähän ryhmään kuuluvissa hankinnoissa menettely on osittain kevennetty verrattuna EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Hankinnoissa on mahdollista käyttää avointa, rajoitettua, neuvottelumenettelyä tai suorahankintaa sekä erityisaloilla puitejärjestelmää. Mikäli hankin-

nassa käytetään neuvottelumenettelyä tai suorahankintaa tulee niiden käyttämiselle olla jokin laissa mainittu peruste. Hankinnan sisältö, luonne ja laatu ratkaisevat, millaista kilpailutamismenettelyä hankintayksikön on tarkoituksenmukaisinta käyttää. (Hilma 2013).

Avoimessa menettelyssä hankintayksikön tulee julkaista hankintailmoitus HILMA-ilmoituskanavalla, jonka perusteella kaikki halukkaat voivat osallistua tarjouskilpailuun. Tässä menettelytavassa tarjoajien määrää ei ole rajattu. Avoin menettely on eniten käytetty hankintamenettely. (Pekkala 2008, 174).

Rajoitettu menettely tarkoittaa sitä, että hankintayksiköllä on jo tiedossa riittävä määrä sopivia tarjoajia tarjouskilpailun toteuttamiseksi. Tätä menetelmää voidaan käyttää kaikissa julkisissa hankinnoissa. Käytännössä hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen, johon tarjoajat voivat jättää ilmoituksen olevansa kiinnostuneita osallistumaan kilpailuun. Hankintayksikkö valitsee näistä ne, joille se lähettää varsinaisen tarjouspyynnön. Tarjoajia on oltava vähintään viisi, edellyttäen että soveltuvia on riittävästi. (Eskola ym. 2010, 155-163).

Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää, jos hankinnan luonteen vuoksi tarjouspyyntöä ei voida laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Lisäksi neuvottelumenettelyyn voidaan siirtyä, jos ei ole saatu riittävästi tarjouspyyntöä vastaavia tarjouksia tai niitä on jouduttu jostain syystä hylkäämään. Edellytyksenä kuitenkin on se, että alkuperäisen tarjouspyynnön ehtoja ei saa neuvottelumenettelyssä muuttaa. Suorahankinnassa toimitaan hankintalain 27 §:n ja 28 §:n mukaisesti, joissa puhutaan teknisistä ja yksinoikeuden suojaamiseen liittyvistä syistä, jolloin käytettävissä vain yksi toimittaja sekä lisätilauksista. (Eskola ym. 2010, 164-173).

3.4 Kunnalliset valvontajärjestelmät

Perustuslain 121 §:n mukaan valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimenpiteiden on perustuttava lakiin. Kuntien valtiovalvonnalla on tarkoituksena turvata kuntien itsehallinto. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta ei kuulu sen piiriin, vaan siitä huolehtivat kunnat itse. Käytännössä rajanveto ei ole ollut näin helppoa. Eräissä asioissa kunnallista toimintaa on valvottu valtion taholta myös tarkoituksenmukaisuuden perusteella varsinkin erityislainsäädännön alueella. Esimerkkinä tästä voisi mainita maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen maakuntakaava on alistettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi (Heuru ym. 2011, 134-136).

Laillisuusharkinnalla ja tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on valtion talouden pidossa merkittävä ero. Verolainsäädännöt ovat pakkoluonteisuutensa takia oltava tarkkoja, että verottajan

harkinta niiden tulkitsemisessa olisi laillisuusharkintaan. Kun puhutaan valtion budjettivallan käytöstä ja siinä esimerkiksi kuntien harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista, tarkoitetaan käytettävän tarkoituksenmukaisuusharkintaa. (Myllymäki 2007, 94).

Valvonta liittyy perinteisesti johtaja alaisuuteeseen. Virkakoneistosta muodostuu hierarkia, jossa valvontaa toteutetaan tiettyjen sääntöjen mukaisesti. Valvonta on osa johdon ohjausta. Päätöksentekoprosessissa valvonta kohdistuu valmisteluun, päätökseen sekä toimeenpanoon. (Myllymäki 2007, 308).

Lähtökohtana kuntien valvonnalle on siis se, että valtio valvoo kuntien toimintaa laillisuusnäkökulmasta. Tarkoituksenmukaisuusnäkökulmien valvonta on kunnan omaa toimintaa pääsääntöisesti, koska se liittyy kuntien itsehallintoon olennaisesti. Kuntien näkökulmasta laillisuusvalvonta on hivenen epämääräistä, koska kunnat suoraan eivät ole valtion alaisuudessa vaan ovat itsenäisiä. Lähinnä valtion rooli on ollut kuntien toimintaedellytyksien ja puitteiden luominen. (Ryynänen 2004, 18).

Kuntien tehtävät voidaan jakaa selkeästi useampaan kategoriaan; vapaaehtoiisiin, lailla erikseen määrättyihin ja kansalaisasioihin. Kahteen ensimmäiseen voidaan selkeästi liittää myös hallinnollista laillisuusvalvontaa. Kansalaisasiat esimerkiksi asiat, jotka ovat kansalaisten omalla vastuulla tai heidän vapaaehtoisesti hoitamiaan, laillisuusvalvonta ei enää sovellu. Jos kunnat epäonnistuvat oikeellisuuden toteuttamisessa, on vaarana, että päätöksentekovastuu siirtyy valtiolle. (Ryynänen 2004, 19).

Talousarvioprosessiin kunnissa liittyy hyvin oleellisesti valvonta. Kuntien talouden valvonnassa on selkeästi erotettavissa sisäinen sekä ulkoinen valvonta. Sisäistä valvontaa suoritetaan läpi koko toimintavuoden, mutta ulkoinen tarkastus kohdistuu toimintavuoden jälkikäteiseen tarkastukseen. Ulkoisella tarkastuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä tilintarkastustoimintaa. Paitsi laillisuutta sekä sisäinen että ulkoinen tarkastus tarkastaa myös taloudellisen toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. (Heuru ym. 2011, 222-224).

Kuntien toimintaa ja taloutta ohjaavat useat lait ja asetukset sekä erilaiset säännöt ja ohjeet, joiden mukaan toimintaa ja kunnan taloutta on johdettava. Näitä ovat mm. kirjanpitolaki ja -asetus, sekä lisäksi kuntalaki ja kuntien omat hallintosäännöt (Harjula ym. 2012, 31-32). Esimerkiksi Kirkkonummen kunnan hallintosäännön 2. luvussa 8 § määritellään toimialajohtajan tehtäviin johtaa, valvoa ja koordinoida toimialan toimintaa sekä vastata toimialan kehittämisestä, *taloudesta* ja toiminnasta. Lisäksi hänen tulee vastata asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Saman lailla Mäntsälän kunnan hallintosäännössä on määritelty taloudelliset vastuut myös alemmantason johdolle.

Kirkkonummen kunnan hallintosäännön 2. luku 24 § määrää lisäksi, että kunnan kaikki toiminnot on järjestettävä ja tehtävät hoidettava *taloudellisesti, vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti* siten, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä *sisäinen valvonta* ja että *vastuu* asianmukaisesta *valvonnan toteuttamisesta* on kullakin toimielimellä ja jokaisella esimiesasemassa olevalla henkilöllä.

Tilintarkastukseen laillisuusnäkökulmasta kuuluu siis oleellisesti seuraavat asiat (Myllymäki 2007, s. 142):

- taloudenhoidon ja siihen liittyvän hallintoiminnan laillisuus
- sisäisen valvonnan toimivuus
- kirjanpidon ja muun laskentatoimen luotettavuus
- tilinpäätöksen ja siihen liittyvän informaation oikeellisuus ja riittävyys
- selkeä tarkastuskertomuksen laadinta

Laillisuustarkastus on minivaatimus siitä, miten kuntien talouden hoitoa tulisi seurata. Yhä enemmän tulisi kiinnittää huomiota toiminnan vaikutusten arviointiin (tarkoituksenmukaisuus). Laillisuustarkastuksella on kiinteä yhteys talousarvion oikeudellisiin periaatteisiin eli tilintarkastukseen. Kun puhutaan vaikuttavuudesta kuntataloudessa, tarkoitetaan nimenomaan valvontaa. Vaikuttavuuden arvioinnissa pyritään havainnoimaan, miten asetetut tavoitteet sovitetaan yksittäisessä toiminnossa ja muissa yksiköissä koko toimialaan ja sitä kautta koko kunnan kokonaisuuteen. (Myllymäki 2007, 139).

Hallinnon ja toiminnan tarkastusta tehdään aina yhdessä laillisuustarkastuksen kanssa. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymykset tulevat näin esille tarkastusprosessien eri vaiheissa. Kuntien talouden tavoitteet asetetaan talousarviokirjassa, johon kirjataan tavoitteet sekä kunta- että toimialakohtaisesti. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan näkökulmasta kaikkein keskeisintä on varmistua toiminnan ja taloudenpidon tuloksellisuudesta. Eli hyvän taloudenpidon periaatteiden mukaisesti kunta ja siellä kukin toimielin huolehtii itse toiminnallisesta tuloksellisuudesta siis taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden seurannasta ja arvioinnista. (Myllymäki 2007, 143-146).

Tarkoituksenmukaisuustarkastuksen tarve on arvioitava eri lähtökohdista kuin laillisuustarkastuksen. Ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen yhteistyö vaatii edelleen kehittämistä näissä asioissa. Tarkoituksenmukaisuustarkastus on toissijainen laillisuustarkastukseen verrattuna, joten se on hyvin pitkälle sisäisen valvonnan tehtävä. Tosin tänä päivänä tilintarkastajat kiinnittävät myös entistä enemmän huomiota hallinnon ja toimintojen tarkastamiseen. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta soveltuu kuntien itsehallintomallin kanssa sillä edellytyksellä, että valvojan viranomaisen oikeudet ja valvonnan perusteet ovat riittävän yksityiskohtaisesti säädettyjä. Valvonta valtion taholta on tarpeen vain, jos kuntalaisen oikeussuojan voidaan katsoa sitä

vaativan. Valtion on valvonnallaan suojattava kuntalaisten vapautta kuntaa kohtaan, mutta samalla turvatta kunnan organisaatioiden omavastuista päätöksentekokykyä ja aloitteellisuutta. (Heuru ym. 2011, 223-224).

Hyvän hallinnon periaatteet velvoittavat kuntia järjestämään toimintansa siten, että hallinnossa asioivat saavat asianmukaisesti hallinnon palveluja ja että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti. Tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta tällä tarkoitetaan, että viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin. (Heuru ym. 2011, 297).

Varsinkin sisäisellä valvonnalla tulisi kiinnittää näihin seikkoihin riittävästi huomioita. Käytännön esimerkkinä voitaisiin mainita tapaus, jossa eräessä kunnassa kiinnitettiin huomiota toimeentulomenojen suuruuteen. Kyseiseen yksikköön tehtiin erityistilintarkastus. Laillisuusnäkökulmasta tarkastettiin oliko kyseisessä yksikössä noudatettu kaikkia lakeja ja sääntöjä toimeentulotukea myönnettäessä. Lisäksi viranhaltijoilla oli oikeus käyttää harkintavaltaa päätöksissään myöntää harkinnanvaraista lisää toimeentulotukeen. Hyvän hallinnon tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta tarkastettiin, oliko noudatettu harkintavaltaa yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Tässä yhteydessä tarkastus kohdistui sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusvalvontaan.

Kuntien valvonta koostuu sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Ulkoinen valvonta kuuluu tarkastuslautakunnille (Kuntal 71 §) sekä JHTT-tilintarkastajille. Kuntalain 23 §:n sekä kuntien johtosääntöjen mukaisesti sisäinen valvonta kuuluu viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Sisäisen valvonnan tulee olla riippumattomassa suhteessa tarkastettaviin nähden (Heuru ym. 2011, 297).

Kunnilla on käytössään sisäisen valvonnan ohjeet, joissa määrätään sisäisen valvonnan toteuttamisesta. Sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista. Lisäksi varmistetaan, että kunnan resurssit ovat tuloksellisessa käytössä, omaisuus on hyvin hoidettu ja turvattu sekä kunnan johto saa riittävää ja oikeanlaista informaatiota. (Espoon kaupungin sisäisen valvonnan ohje).

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää ja hyvää hallintotapaa. Sen järjestämistä ohjaavat sisäisen tarkastuksen standardit. Sisäisen valvonnan tulee sisältyä kunnan kaikkiin toimintoihin ja prosesseihin eri muodoissa. Toiminnot ja prosessit tulisi tunnistaa, jotta voidaan kiinnittää huomiota tehtävien onnistumiseen. Käytännössä sisäisen valvonnan toimivuuteen vaikuttaa monet eri seikat. Tekeekö oikea henkilö oikeita asioita oikeaan aikaan oikealla tavalla? Miten päätöksentekoprosessi on hoidettu? Miten palveluiden ulkoistaminen ja vastuukysymykset on hoidettu? Miten on varmistettu tehtävien onnistuminen eli kuka varmis-

taa, miten varmistaa, milloin varmistaa, miten raportoidaan ja kenelle sekä miten seurataan tilanteen kehittymistä. (Espoon kaupungin sisäisen valvonnan ohje).

Sisäisen valvonnan tavoitteena on tuottaa johdolle riittävästi tietoa siitä, että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan. Tavoitteena on varmistaa vähintään seuraavat asiat (Espoon kaupungin sisäisen valvonnan ohje):

- Tiedon luettavuus ja täydellisyys
- Toimintaperiaatteiden, suunnitelmien, ohjeiden, lakien ja määräysten noudattaminen
- Omaisuuden turvaaminen
- Resurssien taloudellinen ja tarkoituksenmukainen käyttö
- Tavoitteiden saavuttaminen ja tuloksellisuus

Sisäisen valvonnan tärkeimmät osatekijät ovat johtamiskulttuuri, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, raportointi sekä seuranta. Oikeanlaisella johtamiskulttuurilla pystytään lisäämään mm. valvontatietoisuutta. Riskienhallinnalla on keskeinen rooli valvonnassa. Sisäisen valvonnan menetelmillä pyritään toiminnallisten riskien ennaltaehkäisemiseen tai havaitsemiseen. Näille toiminnoille tulee luoda seuranta ja raportointi järjestelmät, joita käytetään päivittäisen toiminnan säännöllisessä seuraamisessa ja raportoinnissa. (Heuru ym. 2011, 297).

Valvontatoimenpiteillä puolestaan pyritään varmistamaan, että kaikki toiminta vastaa tavoitteita, noudattaa määräyksiä ja lakeja, käyttää resursseja tarkoituksenmukaisesti, turvaa omaisuuden ja että raportointijärjestelmät tuottavat luotettavaa tietoa. Myös sisäistä valvontaa tulee seurata. Seuranta voidaan toteuttaa esimerkiksi toimintaan liittyvällä seurannalla tai erillisillä arvioinneilla. (Heuru ym. 2011, 296-299).

Vuonna 2012 voimaan tullut uusi kuntalaki velvoittaa kuntia sisäisen valvonnan järjestämiseen. Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valvonnan ja riskienhallinnan merkitys on korostunut kunnissa erityisesti, kun kuntien järjestämiä palveluja on alettu ulkoistamaan. Ulkoistetut palvelut ovat usein sekä toiminnallisesti että taloudellisesti merkittäviä. Kuntalain säännöksiä täydennetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta aiempaan täsmällisemmällä sääntelyllä. Tuleva sääntely (arvioitu tulevan voimaan vuoden 2014 alusta) velvoittaa kunnat ja kuntayhtymät aiempaa painavammin järjestämään ja raportoimaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Valmisteilla on hallituksen esitys kuntalain muuttamisesta, jossa kunnanvaltuuston roolin lisäyksen lisäksi hallintosäätöön tulisi sisällyttää sisäisen valvonnan ja riskienhallintaan liittyvien tehtävien ja vastuun jako kunnissa. Lisäksi kunnanhallituksella olisi velvollisuus raportoida vuosittain toimintakertomuksessaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Myös tilintarkas-

tajien vastuuta lisättäisiin siten, että heidän tulee tarkastaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty kunnassa asianmukaisesti. (HE 24/2012).

4 Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteuttaminen vanhuspalveluissa

Lokakuussa 2011 voimaan tulleen lain yksityisistä sosiaalipalveluista tarkoituksena on varmistaa, että yksityisiä sosiaalipalveluista käyttävän asiakkaan oikeus laadultaan hyviin sosiaalipalveluihin toteutuu (YSPL 1 §). Vanhuspalveluissa, kuten muissakin sosiaalipalveluissa, asiakkaana on usein henkilö, joka ei kykene itse huolehtimaan oikeuksistaan, joten laki on tehty suojelemaan myös asiakasta. Verrattuna aikaisempaan lakiin sosiaalipalvelujen valvonnasta, on tullut mukaan aluehallintoviranomaisen myöntämien alueellisten lupien lisäksi valtakunnalliset luvat. Valtakunnallisia lupia myönnetään silloin, kun palvelun tuottaja tuottaa palveluja useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella. Lupa kattaa kaikki saman palveluntuottajan toimintayksiköt, joissa palveluntuottaja antaa ympärivuorokautisia sosiaalihuollon palveluja. Aluehallintovirasto on asettanut luvalle ehdon, jonka mukaan palveluntuottajan on kyettävä taloudellisesti vastaamaan toiminnastaan. Tämän lisäksi palveluntuottajan on laadittava ns. omavalvontasuunnitelma toiminnastaan. Suunnitelman tulee kattaa kaikki palvelun tuottamat sosiaalipalvelut. (Valvira 2013).

Nimenomaan vanhustenpalveluissa Valvira on määritellyt seitsemän kriittistä vanhustenhuollossa olevaa tarkastelukohtaa (Valvira 2013):

- henkilöstömitoitus
- henkilöstön pätevyys
- vanhusten lääkehoito
- yötauon pituus ruokailussa
- mielekkään toiminnan tarjoaminen
- toimitilat
- asiakirjahallinto

Lain myötä on haluttu varmistaa, että valtakunnallinen ohjaus ja valvonta vanhustenhuollossa turvaa asiakkaan oikeusturvan, palvelujen asianmukaisuuden ja laadun sekä tasapuolisen ja asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioittavan kohtelun. Valvira siis ohjaa aluehallintovirastoja toimimaan koko valtakunnassa yhdenmukaisesti edellä mainittuja asioita noudattaen. (Valvira 2013).

Vuoden 2013 heinäkuun alusta tuli voimaan vanhuspalvelulaki eli laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn turvaamisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012), joka

tarkentaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia palvelujen saatavuuden suhteen eli kuntien velvoitteista järjestää palveluita (Valvira 2013).

Vanhuspalvelulaissa säädetään (Valvira 2013):

- iäkkään henkilön palvelutarpeisiin vastaamisen yleisistä periaatteista
- palveluntarpeiden selvittämisestä ja palvelukokonaisuuden suunnittelusta
- ikäihmisten osallistumisesta palveluita koskevaan päätöksentekoon
- pitkäaikaisen hoidon toteuttamisen periaatteista
- sosiaalipalveluiden järjestämisen aikarajoista

Kuntien näkökulmasta vanhuspalvelulaki tuo muutoksia myös vanhustenhuollon järjestämiseen. Kuntien on laadittava valtuustokausittain ikäihmisille suunnattujen palveluiden järjestämistä koskeva suunnitelma, varattava riittävät resurssit sosiaali- ja terveystalouteen sekä arvioimaan palvelujen riittävyttä ja laatua. Lisäksi on huolehdittava hyvinvointia tukevista palveluista, asiakkaiden oikeuksista saada palvelua omalla kielellään. Kaikki tämä tulee ottaa huomioon myös toteutettaessa laki yksityisistä sosiaalipalveluista vanhustenpalveluissa. (Valvira 2013).

Vanhuspalveluiden järjestämistä ohjaavat muutkin kuin yksityisten sosiaalipalveluista annettu laki. Tällaisia ovat muun muassa asiakasmaksulaki, laki asiakkaan asemasta ja oikeudesta sekä määräykset viranomaisen asiakirjan julkisuudesta, tiedonsaantioikeudesta, -antotavasta ja -menettelystä. (Valvira 2013).

4.1 Hallinnollisen asiakkaan asema ja oikeudet

Perustuslaki lähtee siitä olettamasta, että kaikkia ihmisiä tulee kohdella yhdenvertaisesti eikä syrjimättömästi (mm. lasten tasa-arvoinen kohtelu, sukupuolten tasa-arvoinen kohtelu, suomen- ja ruotsinkielisten tasa-arvoinen kohtelu). Lisäksi perustuslaissa on määrätty yksilön oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen, turvallisuuteen sekä muuhun ihmisoikeutta loukkaavaan kohteluun (Niemivuo ym. 2010, 6-7).

Yksilön perusoikeuksiin siis kuuluu mm. sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus samoin kuin vaali- ja osallistumisoikeus. Julkishallinnolle on lisäksi asetettu, että sen tulee huolehtia yksittäisen henkilön mahdollisuudesta vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Muita oikeuksia mitä perustuslaki suo yksilölle on mm. maksuton perusopetus, sosiaali- ja terveystalout, riittävä toimeentulo sekä oikeus saada oikeussuojaa joko tuomioistuimessa tai viranomaistoiminnassa. (Niemivuo ym. 2010, 97).

Hallintolain 6 §:ssä todetaan, että viranomaisen on kohdeltava käsiteltäviä asioita tasapuolisesti sekä toimivaltaansa kuuluviin tarkoituksiin. Virkamiesten on toimittava puolueettomasti ja oikeassa suhteessa tarkoitukseen nähden. Asioiden käsittelyn ja asioinnin viranomaisten kanssa on oltava sujuvaa. Palvelua on pystyttävä tarjoamaan molemmilla kotimaisilla kielillä ja viranomaisten on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Jos viranomaista lähestytään asialla, joka ei kuulu hänen päätäntävaltaansa, on se pyrittävä ohjaamaan asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimielimelle (Niemi ym. 2010, 126-127).

Mikäli asianosainen tarvitsee asiansa hoitamiseen asiamiestä tai avustajaa, on se mahdollista hallintolain 12 §:n mukaan. Tällöin kuitenkin asiamiehellä täytyy olla asianosaisen antama valtakirja. Kuitenkin on mahdollista, jos asiamies tai avustaja on tehtävänsä sopimaton, että viranomainen kieltäytyy asioimasta ko. henkilön kanssa. Tällöin on asianosaiselle annettava tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen (Niemi ym. 2010, 163-164).

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) määritellään asiakkaan asemaa asiakaslähtöisyyden ja asiakassuhteen luottamuksellisuuden sekä asiakkaan oikeudesta hyvään palveluun ja kohteluun kautta. Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 4 §:ssä määritellään tarkemmin se, että palveluntarjoajan tulee tuottaa laadullisesti riittävän hyvää palvelua ilman syrjintää. Yksilön kohtelu viranomaisten taholta tulee kunnioittaa hänen vakaumustaan että yksityisyyttään. Samoin kaikessa viranomaistoiminnassa asiakkaalle on tarjottava palveluita hänen äidinkielellään joko suomeksi tai ruotsiksi (Mäenpää 2010, 220).

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (SaaS 5 §) määrätään, että viranomaisten on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä lisäksi kerrottava kaikista vaihtoehdoista sekä niiden mahdollisista vaikutuksista hänen asiaansa. Lisäksi määrätään, että selvitys on annettava siten, että asiakas varmasti ymmärtää sen sisällön. Mikäli asiakas kuuluu sellaiseen asiakasryhmään, että hänellä on vaikeuksia tulla ymmärretyksi esimerkiksi puhevian tai erikielisuuden vuoksi, on viranomaisella velvollisuus hankkia hänelle tulkki (STM 2001).

Asiakaslaki määrittelee myös hyvin tarkasti miten viranomaisten tulee antaa asianosaiselle tai hänen edustajalleen tietoja, samoin kuin asiakirjasalaisuudesta ja vaitiolovelvollisuudesta asian suhteen (Niemi ym. 2010, 272).

Subjektiivinen oikeus on lakisääteinen osa kuntien hyvinvointipalveluita (Valtiovarainministeriö 2012). Kunta ei pysty vaikuttamaan niiden tuottamiseen talousarviolla eikä muilla päätöksillään, vaan ne ovat laissa kuntia velvoittavia. Subjektiivisia oikeuksia ovat mm. välttämätön toimeentulo, vammaisen henkilön etuudet, erilaiset perhetuet, perusopetus, lastensuojel-

lun toimenpiteet sekä eräitä muita sosiaali- ja terveystoimen palveluita (mm. erilaiset seulonnot). Myös työllistämiseen liittyy subjektiivisia oikeuksia kuntouttavan työtoiminnan kautta. Varsinaisiin subjektiivisiin oikeuksiin verrattavia palveluita on myös jonkin verran. Ne voivat tuoda kuntalaisille myös parempia oikeuksia. Tällaisia laissa määriteltyjä asioita on mm. toimeentulotuen käsittely määräajassa, lastensuojelutarpeen selvitys määräajassa ja edunvalvojan määrääminen alaikäiselle lapselle hänen edun turvaamiseksi. (Valtiovarainministeriö 2012).

Asian selvittämiselvöllisyydessä viranomaisella on päävastuu (HaL 31.1 §) siitä, että asia selvitetään huolellisesti ja asianmukaisesti. Hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä siihen lisättiin pykälä (17 §), jossa tämä selvittämiselvöllisyyden keskeiset periaatteet määriteltiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisella on velvollisuus riittävällä selvittämällä hankittava sellaiset tiedot ja selvitykset, että asia voidaan ratkaista. Viranomaisen ei myöskään tulisi hankkia enempää tietoa kuin se on tarpeen. Viranomaisen voi itse tulkita mitä se pitää riittävänä tietona. Laissa ei myöskään ole sanottu, miten tietoa pitää hankkia (Niemivuo ym. 2010, 275-279).

Se, että selvittämistyö on asianmukaista, merkitsee selvityspyynnön kohteena olevien tahojen tasapuolista kohtelua sekä ohjausta. Viranomaisen on myös oltava huolellinen selvitystyötä tehdessään eli asiat on käsiteltävä perusteellisesti noudattaen kaikkia säännöksiä ja määräyksiä. Esimerkiksi henkilön sosiaalisten etuuksien myöntämiseen liittyvä selvitystyö on toteutettava huolellisesti, siten että kaikki mahdolliset seikat tulevat huomioituiksi. (Niemivuo ym. 2010, 279-282).

Se, että viranomaisella on laajat selvittämiselvöllisyydet ei poista asianosaisen velvollisuutta hankkia tarvittavia selvityksiä. Laissa lähdetään siitä, että selvittämiselvöllisyys kuuluu sille, jolla on parhaat mahdollisuudet esittää täydellisimmät ja luotettavimmat selvitykset. Varsinkin verotuspäätöksissä korostuu asianosaisen todistus- ja näyttövelvollisuus. Myös sosiaalietuuksista päätettäessä asianosaisella on ilmoitusvelvollisuus. Hänen on ilmoitettava viranomaiselle kaikki avustukseen vaikuttavat seikat, esimerkkinä voisi mainita vaikka tulotiedot. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi evätä avustuksen. (Niemivuo ym. 2010, 279).

Hallintolaki lähtee siitä, että asianosaisen on jo vireillepanovaiheessa täytettävä selvittämiselvöllisyytensä vaatimuksensa perusteiksi (Niemivuo ym. 2010, 282).

4.2 Hallintoasian käsittely

Hallintoasian käsittely perustuu hallintolain 19 §:ään (Niemivuo ym. 2010, 207). Hallintoasian vireille tulo edellyttää, että tietyt hallintomenettelyn käynnistymisen vaatimukset täyttyvät. Vaatimuksia ovat; asiakelpoisuus/hallintomenettelykelpoisuus, asia on riittävällä tavalla yksilöity eikä ole esimerkiksi tuomioistuinasia sekä oikeaan aikaan oikeassa muodossa vireille pantu asia. Oikeita muotoja ovat kirjallinen hakemus, vaatimus tai ilmoitus. Asian käsittely voi käynnistyä myös viranomaisen toimesta. Viranomaisen vastuulla on huomioida, että asia täyttää hallintomenettelyn edellytykset. Joissain tapauksissa näiden puuttuminen ei välttämättä estä asian jättämistä tutkimatta. (Niemivuo ym. 2010,).

Viranomaisen harkintavalta jaetaan oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan (Niemivuo ym. 2010, 121). Jos asian käsittelyyn sovelletaan säädöstä, joka itse asiassa määrittelee myös sen miten asia pitää ratkaista, puhutaan oikeusharkinnasta. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa viranomaisen täytyy käyttää sitä lain ratkaisuvaihtoehdoista, joka parhaiten vastaa tavoiteharkintaa. Se kumpi muoto valitaan vaikuttaa asian muutoksenhakuprosessiin (Tuori 2000, 90-93).

Harkintavallan rajoitusperiaatteet (PeL 2§) rajaavat sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintopäätöksen tulee olla jossain suhteessa asian tärkeyteen, sen pitää olla puolueeton ja täyttää asiallisuuden vaatimukset lisäksi sitä ei saa tehdä vieraassa tarkoituksessa (Niemivuo ym. 2010, 121).

Hallintoasian käsittely on tapahduttava viivytyksettä (HaL 23.2 §). Viranomaisen on ilmoitettava asianosaiselle, mikäli hän on tätä vaatinut, milloin asia saadaan käsiteltyksi. Varsinaisen asian käsittelyyn liittyy viranomaisvelvoite asian selvittämiseksi (HaL 3 §). Asian ratkaisemiseksi viranhaltijalla pitää olla riittävät ja oikeat tiedot. Pääsääntöisesti asiaa ei myöskään ratkaista ilman, että asianosaiselle on varattu oikeus tulla kuulluksi (Niemivuo 2010, 207).

Hallintoasian käsittely pitää aina perustua avoimuuteen. Toisaalta viranomaisen velvollisuuteen selvittää asiaa, liittyy velvollisuus ilmoittaa asian vireille tulosta silloin, kun asialla on laaja vaikutus jollain alueella tai moniin henkilöihin. Myös kuulemisella on oikeusturvafunktio. Sitä voidaan pitää eräänlaisena asian selvittelynä silloin, kun viranomainen kuulee muita kuin asianosaista. Asian käsittelyssä voidaan tunnistaa erilaisia tapoja asian selvittämiseksi; selvityksen hankkiminen omin päin, selvityksen pyytäminen asianosaisilta sekä selvityksen hankkiminen muilta viranomaisilta. Asian selvittämiseksi voidaan myös tehdä fyysisiä havaintoja erilaisilla katselmuksilla ja tarkastuksilla. (Heuru ym. 2011, 270-280).

Lähtökohtaisesti hallintoasian käsittelyn pitää aina perustua todenperäisyyteen ja siksi asian valmistelun ja käsittelyn tuleekin perustua kirjallisiin dokumentoituun aineistoon. Hallintolaki myös edellyttää (HaL 31.1 §) kirjallisen tiedon ja selvitysten hankkimista (Niemivuo ym. 2010, 182).

Hallintoasia voidaan ratkaista kahdella eri tavalla, joko yksittäisen virkamiehen toimesta tai toimielimessä. Toimielin ratkaisu edellyttää aina, että tietty määrä toimielimen jäsenistöä on paikalla päätöstä tekemässä esittelyn perusteella. Joissain tapauksissa asian ratkaisemiseksi joudutaan myös äänestämään. Äänestyksessä vastakkain on kaksi vastaehdotusta. Asia ratkeaa äänten enemmistöllä. Pääsääntöisesti asiat kuitenkin ratkaistaan aina esittelyn perusteella. (Kulla 2012, 256).

Esittelymenettelyssä esittelijä toimii aina virkavastuulla, eli hänen on parhaalla mahdollisella tavalla selvitettävä riittävästi asiaa, sekä annettava sellainen päätösehdotus, joka on paras mahdollinen asian ratkaisemiseksi oikein (Kulla 2012, 257).

Asian lopullista ratkaisua kutsutaan päätökseksi (Niemivuo ym. 2010, 323). Päätöksen voi siis antaa joko yksittäinen virkamies, silloin kun se kuuluu hänen päätäntävaltaansa, tai toimielin. Päätös annetaan pääsääntöisesti aina kirjallisena. Päätöksestä on ilmennyttävä asia, jota päätös koskee sekä se mihin päätös perustuu. Hallintolaissa (HaL 9.1 §) sanotaan, että päätöksen tulee olla sisällöltään yksiselitteinen ja ymmärrettävä tavalla kirjoitettu. Päätöksen sisältö pitää myös riittävällä tavalla yksilöidä sekä perustella ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisun antamiseen. Vain siinä tapauksessa, että päätös on annettava välittömästi tai päätöksellä hyväksytään vaatimus tai perusteleminen on muusta syystä tarpeetonta, voidaan päätös jättää perustelematta hallintolain 45 §:n mukaisesti (Niemivuo ym. 2010, 338-339).

Päätöksestä, jonka viranomaisen on tehnyt, käytetään nimitystä hallintopäätös. Hallintopäätökseen liittyy oleellisesti oikeusvaikutuksia. Luonteeltaan hallintopäätökset voivat olla etua tuovia, velvoittavia tai esimerkiksi niin sanottuja statuspäätöksiä (vrt. kansalaisuus). Hallintoasian käsittely eli hallintomenettely ja sitä kautta tehty hallintopäätös on edellytys muutoksenhauelle. (Tuori 2000, 87).

Hallintopäätös on annettava tiedoksi asianosaiselle tiettyjä menettelyjä noudattaen. Asia voidaan antaa tiedoksi joko tavallisesti (vrt. postitse) tai todisteellisesti (vrt. kirjattu kirje, haaste, noutaminen jne.). Päätös on myös pidettävä nähtävillä määräajan siten, että siitä on annettu kuulutus virallisessa lehdessä sekä ilmoitustaululla. Päätöstä ei voida panna täytäntöön ennen kuin se on saavuttanut lainvoiman. On myös olemassa hallintopäätöksiä, jotka voidaan laittaa täytäntöön myös ilman, että ne ovat saavuttaneet lainvoiman. Luonteeltaan ne ovat silloin heti täytäntöön pantavia. (Tuori 2000, 87-89).

Julkishallinnossa voidaan päätöksen teon jälkeen arvioida onko päätös ollut oikea tai virheellinen. Pääsääntöisesti niihin voidaan hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimus on toimitettava sille taholle, joka päätöksen on tehnyt tai sille toimielimelle joka mainitaan muutoksenhakuohjeissa, määrätyn ajan kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Määräaika kunnallisella sektorilla on 14 päivää lisättyä tiedoksiantoajalla, kun taas esimerkiksi Kelan antamalla päätöksillä valitusaika on 37 päivää päätöksen postituspäivästä. Määräajat siis vaihtelevat toimielimittäin. Viranomaisten on viipymättä käsiteltävä tullut muutoksenhaku. (Laine 2006).

Jos päätös on sellainen, että muutosta ei voi hakea, niin silloin mahdolliset erimielisyydet voidaan ratkoa oikeusteitse. Tällaisia oikeusteitse haettavia muutoksia on mm. hallintovalitus, oikaisuvaatimus, riita- tai rikosprosessi, hallintoriitamenettely, kilpailurajoituslain mukainen menettely, hankinta-oikaisu jne. (Myllymäki 2012, 190-191).

4.3 Hallintoasian julkisuus

Hallintoasian käsittelyn julkisuus on turvattu perustuslaissa (PeL 21 §). Suomi on demokraattinen valtio, joten hallintoasioiden julkisuus on yksi meidän oikeusvaltion perusolettamuksia (Niemivuo ym. 2010, 208). Se, että asiat käsitellään julkisesti, luo myös oikeaa vaikuttamisen mahdollisuutta kansalaisille. On kuitenkin muistettava, että kaikki asiat eivät voi olla julkisia. Ei-julkisia päätöksiä ovat mm. lastensuojeluun liittyvät yksilöpäätökset tai julkisissa hankinnoissa liikesalaisuuteen liittyvät asiakirjat (Niemivuo ym. 2010, 43-433).

Niemivuo ym. (2010, 270-274) todetaan, että laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta sanotaan, että julkisuutta voidaan toteuttaa kolmella eri tavalla. Ensimmäinen tapa on pitää asian avoin käsittely, jossa kaikki halukkaat voivat olla läsnä (*läsnäolojulkisuus tai käsittelyjulkisuus*). Toinen tapa on edistää asian julkisuutta aktiivisella tiedottamisella (JulKL 3 §). Varsinkin silloin kun päätöksellä voidaan todeta olevan asianosaisten ympäristöön, työnteekoon tai muihin oloihin vaikutusta on tämä tapa käytössä. Silloin voidaan asianosaisille antaa mahdollisuus ilmaista mielipiteensä asiasta (HaL 41 §). Kolmas tapa on *asiakirjajulkisuus*, jolloin päätöksen teon jälkeen päätös kaikkine liitteineen pidetään nähtävillä säädetyn ajan (JulKL 5 §).

Julkisuusperiaate koskee niin valtion kuin kunnan viranomaisia. Lisäksi viranomaisiin kuuluvat mm. liikelaitokset, erilaiset komiteat ja neuvottelukunnat. Jos yksityisille on annettu viranomaistehtäviä, koskee julkisuuslaki niiltä osin myös heitä. Sillä asianosaisella, jota päätös koskee, on laajemmat oikeudet saada päätökseen liittyviä asiakirjoja nähtäväkseen. (Mäenpää 2010, 86-87).

Kun asia on loppuun käsitelty viranomaisten toimesta, tulee asiasta julkinen (ellei sitä ole salaiseksi määritelty). Jokainen joka haluaa tietoa julkisesta asiakirjasta, voi sitä pyytää yleisjulkisuuden periaatteella tietoja. Tällöin kuitenkin pyynnön esittäjällä on vastuu yksilöidä pyyntönsä, jotta virkamies pystyy pyyntöön vastaamaan. (Mäenpää 2010, 86-87).

Kuten jo aikaisemmin on mainittu, asianosaisella on laajempi oikeus saada tietoja päätöksestä (JulKL 11 §). Hänellä on oikeus saada tieto kaikista niistä seikoista, jotka ovat voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. Tämän lisäksi kaikilla on myös oikeus saada tieto viranomaisilla hänestä säilytettävästä tiedosta (Niemi 2010, 376-378).

4.4 Asiakirjan julkisuus, tiedonsaantioikeudet, -antotavat ja -menettely kunnissa

Perustuslain 12. 2 §:ssä määrätään, että ne asiakirjat sekä muut tallenteet, jotka ovat viranhaltijoiden hallussa (ellei asiakirjat ole salaisia) ovat julkisia. Julkisista asiakirjoista kaikilla on mahdollisuus saada tietoa. Kuten jo aikaisemmin on mainittu on perustuslain 14.3 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä edistää kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnan toimintaan sekä vaikuttaa häntä itseään koskeviin päätöksiin (Niemi 2010, 284).

Hallintolaki, joka on ns. hallinnon yleislaki (Niemi 2010, 87), sovelletaan kuntalakeja täydentävänä myös kunnallishallinnossa. Kunnissa toteutetaan hyvää hallintoa sekä turvataan kuntalaisten oikeusturva hallintoasioissa nojautumalla hallintolakiin. Hallintolain 6 §:n nojalla kunnassa työskentelevän viranomaisen on kohdeltava kuntalaisia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa nimenomaan niihin hyväksyttäviin tarkoituksiin, jotka hallintolaissa on määrätty. Samoin hallintolaissa on määrätty, että kunnan viranomaisen kaikkien toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Kuntalaisten asiointi ja heidän asioiden käsittely on järjestettävä siten, että asiakas saa tarvitsemansa hallinnolliset palvelut. (Heuru 2011, 257).

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan kaikkien asioiden valmistelun tulisi olla avointa. Kunnan pitäisi tiedottaa tekemistään päätöksistä. Se ei riitä, että kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua kokouksiin tai että heillä on mahdollisuus tutustua asiakirjoihin (Heuru 2011, 273-277).

4.5 Rekisterin pitäjän velvoitteet

Rekisterinpitäjän velvoitteet lähtevät Euroopan perusoikeuskirjan tietosuojaa koskevasta perusoikeudesta (2000/C 364/01). Henkilötietolain 3 § 7 kohdassa määritellään henkilötietojen käsittelyä koskeva yleinen suostumuksen käsite. Suostumuksella toteutetaan yksilön tiedollinen itsemääräämisoikeus tietojenkäsittelytoiminnoissa (Voutilainen 2012, 243).

Suostumukselle on laissa asetettu kolme kriteeriä (Voutilainen 2012, 243-246):

1. Suostumuksen tulee olla vapaaehtoinen
2. Suostumus on yksilöitävä
3. Suostumus on tietoinen tahdonilmaus

Henkilötietolain 3.1 § 1kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia yksilön tai hänen omaisuuteensa tai elinolosuhteisiin liittyvää merkintää, josta hänet tai hänen perheensä tai hänen kanssaan yhdessä asuvat, voidaan tunnistaa. Henkilötietojen käsittelyyn luetaan kuuluvaksi niiden kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, käyttö, siirtäminen, luovuttaminen, säilyttäminen, muuttaminen, yhdistäminen, suojaaminen, poistaminen, tuhoaminen sekä muut henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet (Voutilainen 2012, 248).

Henkilörekisteri (HetiL 3.1 § 3 kohta) muodostuu henkilötietoja sisältävästä tietojoukosta, jota käsitellään osin tai kokonaan atk:n avulla tai joka on järjestetty luetteloksi tai kortistoksi. Tällainen rekisteri muodostuu myös aina, jos tiedot on järjestetty siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan helposti löytää (Vanto 2011, 28).

Henkilötietolaki (HetiL 3.1 § 4 kohta) määrittelee rekisterinpitäjän siten, että se tarkoittaa yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty. Rekisterinpitäjä siis perustaa rekisterin lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi, asiakassuhteen hoitoa varten tai muuta lainmukaista toimintaa varten (Voutilainen 2012, 252).

Rekisteriä voidaan pitää yksin tai se voi olla jaettu, jolloin rekisteriä ylläpitää useampi rekisterinpitäjä. Tällaisia on mm. sairaanhoitopiirien kuntayhtymän alueella perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon potilasasiakirjat. Rekisterin pidossa voidaan puhua myös henkilötietolain 3 § 6 kohdan mukaisesta sivullissuhteesta rekisterinpitäjään. Tällä tarkoitetaan sitä, että toinen viranomainen voi käyttää jotain henkilörekisteriä omaan tarkoitukseensa teknisen käyttöyhteyden avulla olematta kuitenkaan varsinainen rekisterinpitäjä. Esimerkiksi ostopalveluyrittäjä ei ole varsinainen rekisterinpitäjä, vaan hän hoitaa tehtäviään rekisterinpitäjän toimeksisaajana. (Voutilainen 2012, 252-254).

Rekisterissä oleva henkilö on henkilötietolain 3.1 §:n mukaisesti se henkilö, jota henkilötieto koskee. Pelkästään aikomus henkilön tietojen rekisteröinnistä aiheuttaa henkilötietolain mukaisesti henkilölle rekisteröidyn aseman (Voutilainen 2012, 249).

Rekisterinpitoon liittyy oleellisesti myös velvollisuuksia osana tietosuojaa. Rekisterinpitäjällä on vastuu henkilötietojen käsittelyssä eli sen on huolehdittava, että tietojen käsittely tapah-

tuu lain mukaisesti. Henkilötietolain 5 §:n huolellisuusvelvoitteen mukaisesti rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että rekisteröidyn yksityisyyden suoja ei rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta (Voutilainen 2012, 301).

Henkilötietolain (Hetil 6 §) mukaan rekisterinpitäjän toiminnan on oltava asiallista ja ennakoon suunniteltua. Asiallisuus tarkoittaa sitä, että rekisterinpidon tulee perustua rekisterinpitäjän toimintaan sekä sen pitää olla tarpeellista. Henkilötietojen käsittelyn perusedellytyksenä on, että rekisterin pitoon löytyy asianmukaiset perusteet ja toiminta muutenkin on asiallista. Henkilötietojen keräämisen perusteet on määriteltävä (rekisteriseloste) ennen rekisterin ylläpidon aloittamista. Henkilötietolain määrittely- ja suunnitteluvelvollisuudet ohjaavat viranomaisia hyvään hallintomenettelyyn ja sen taustalla tapahtuvaan toimintaan (Vanto 2011, 40-41).

Rekisterinpidosta pitää informoida avoimesti. Rekisteröidylle pitää kertoa miten tietoa kerätään ja talletetaan silloin kun tieto kerätään tai talletetaan ensimmäistä kertaa. Rekisteriseloste pitää pitää esillä (HekiL 10 §), jotta informaatiovelvoite täytyisi (Kuntaliitto 2007, 7).

Henkilötietolain 24.1 §:n mukaan informaatiovelvoitteeseen kuuluu lisäksi, että rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että rekisteröity tietää mahdollisuuksistaan saada itseään koskevia tietoja rekisteristä (Vanto 2011, 119).

Rekisterinpitäjälle on asetettu myös virheettömyysvaatimus (Hetil 9.2 §) eli henkilötietojen laadusta on huolehdittava siten, että virheellisiä tai vanhentuneita tietoja ei käytetä. Erityisesti silloin, kun tiedoilla on välitön tai merkittävä vaikutus henkilöön, niiden on oltava virheettömiä. Hyvään hallintoon kuuluu, että henkilöllä on oikeus olettaa häntä koskevien tietojen olevan oikeita ja ajan tasalla. (Voutilainen 2012, 312).

Joissain tapauksissa rekisterinpitäjällä on ilmoitusvelvollisuus tietosuojavaltuutetulle. Henkilötietolain 36 §:n mukaan rekisterinpitäjän on ilmoitettava rekisteriselosteella tietosuojavaltuutetulle seuraavissa tapauksissa (Voutilainen 2012, 315):

- henkilötietoja siirretään Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueen tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle
- käyttöön otetaan automatisoitu päätöksentekojärjestelmä

Kun henkilörekisteri ei ole enää tarpeellinen, on rekisterinpitäjän huolehdittava sen hävittämisestä, jollei sitä erikseen ole säädetty säilytettäväksi tai siirrettäväksi henkilötietolain säädösten (Hetil 34 §) määräämällä tavalla arkistoon. (Vanto 2011, 154).

4.6 Kuntien rekisterinpitäjien velvoitteet

Kunnissa rekisterinpitäjän velvollisuuksia hoitaa kunnan toimielimet kuten mm. lautakunnat sekä kunnanhallitus (Kuntaliitto 2007, 17). Toimielimen on mahdollista delegoida ko. tehtävä myös viranhaltijoille. Esimerkiksi kunnan sosiaalihuollon henkilörekisterit määräytyvät suoraan sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan. Tällaisia rekisterejä ovat mm. lasten päivähoiton rekisteri, kotipalvelun rekisterit, vanhustenhuollon rekisterit, toimeentulotuen rekisterit, lastensuojelun rekisterit, päihdehuollon rekisterit, vammaispalvelun rekisterit jne. (Voutilainen 2012, 249-250).

Kunnan päätöksenteossa noudatetaan asioiden julkisuutta koskevilla asioilla kuntalakea ja julkisuuslakia. Lisäksi perustuslain 12 §:ssä määrätään viranomaistoiminnan julkisuudesta eli se on kansalaisen perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain aivan välttämättömien syiden vuoksi. Myös henkilön yksityisyys on suojattu perustuslain nojalla (PeL 10 §).

Kunnissa on myös otettava huomioon erilaisia lakien tuomia vaatimuksia kunnan tiedottamiselle (KuntaL 29 §, JulkL 18 §), kuten hyvä tiedonhallintatapa, tietosuojaja ja tietoturvallisuuden toteuttaminen. Sähköisessä viestinnässä on otettava lisäksi huomioon henkilötietojen käsittelystä määrätyt lain mukaiset asiat. Näistä on säädetty henkilötietolaissa, laissa yksityisyyden suojasta työelämässä sekä sähköisen viestinnän tietosuojalaissa. Kuntatyönantajien mukaan henkilöllä itsellään tulee olla oikeus päättää omien henkilötietojensa käsittelystä ja sisällöstä, vaikkakin työnantajan toimintaan liittyy tarve henkilöiden erilaisten tietojen keräämiseen eri tarkoituksia varten (vrt. palkkarekisteri). Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan rekisterinpitäjälle on erikseen määrätty henkilötietolakiin nojautuen milloin henkilötietoja saa käsitellä (esim. viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävät), millaisia henkilötietoja saa käsitellä (esim. terveyskeskuksessa voi kerätä potilasrekisteriin tietoja hoitoa varten) sekä miten suojataan rekisteröityjen oikeudet (Vanto 2011, 70-81).

Kuntien kotisivut ja muut ajankohtaistiedotteet eivätkä asiointipalvelut ole sanavapauslain (460/2003) mukaisia verkkajulkaisuja, joille on ko. laissa asetettu vaatimuksia. On kuitenkin suositeltavaa, että kunnissakin määritellään viestinnän vastualueet selkeästi. Myös kotisivuille ja muille verkkajulkaisuille on hyvä nimetä vastuuhenkilö, joka vastaa sivujen sisällöstä (Kuntaliitto 2013).

Kunnissa on erilaisia henkilörekistereitä. Tällaisia kuntien ylläpitämiä rekistereitä on mm.:

- henkilöstöhallinnon rekisteri
- viranhaussa muodostuvat hakijarekisterit
- luottamushenkilöitä koskevat henkilörekisterit

- koulujen oppilasrekisterit
- rakennusluparekisteri
- potilasrekisteri
- sosiaalihuollon eri tehtävissä muodostuvat henkilörekisterit
(Kuntaliitto 2013)

Henkilötietolain (8 § ja 12 §) mukaan niistä henkilörekistereistä, joita viranomaisen ylläpitää voidaan luovuttaa tietoja kopioina, tulosteina tai sähköisessä muodossa vain henkilön suostumuksella tai jos siitä on erikseen säädetty. Lisäksi on määrätty, että luovutuksensaajalla on oltava oikeus kerätä ja tallettaa henkilötietoja (esimerkiksi kunnan terveyskeskus antaa potilastietoja erikoissairaanhoidon) (Vanto 2011, 47-78).

Jos henkilötietoja julkaistaan internetissä, on kyseessä henkilötietojen sähköisestä luovuttamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että ilman kyseisen henkilön suostumusta ko. tietoja ei voi julkaista (esimerkiksi sivistystoimi julkaisee kevään ylioppilaiden nimet koulun verkkosivuilla). Julkisuuslain 16 § mukaan, jos henkilötiedot ovat salaisia, niitä ei missään tapauksessa saa julkaista internetissä. (Vanto 2011, 56-57).

Henkilörekisteristä on myös mahdollista saada tietoja suullisesti, niitä voi käydä katsomassa tai jäljentämässä. Esimerkiksi terveydenhuollon asiakas voi pyytää saada oman potilaskansionsa nähtäväksi. Henkilötietolain 26-28 §:ssä on määrätty, että henkilöllä on oikeus tarkastaa omat tietonsa rekisteristä. Oikeus on kaikilla iästä tai kansalaisuudesta riippumatta. Tarkastuksen voi tehdä vain rekisteröity itse. Samoin tarkastusoikeus koskee myös salassa pidettäviä tietoja, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. (Voutilainen 2012, 257-258).

Rekisterinpitäjällä on myös velvollisuus korjata rekisterin tiedot (Hetil 29 §), mikäli omien tietojen tarkastuksen yhteydessä tulee ilmi vääriä, puutteellisia, tarpeettomia tai vanhentuneita tietoja. Mitä tahansa rekisteri tietoja ei kuitenkaan pysty saamaan poistetuksi. Hallinto-oikeus (HAO 3.10.2001T 01/0673/2) on hylännyt asiakkaan vaatimuksen lastensuojeluilmoituksen poistamisesta rekisteristä, koska ilmoitus saattaa myöhemmin johtaa lastensuojelutoimenpiteisiin, vaikka asiakas itse kokee asian vanhentuneen.

Terveydenhuollossa asiakastietojen korjaaminen on rajoitettua siten, että sekä alkuperäinen kuten myös korjattu merkintä on edelleen oltava nähtävillä samanaikaisesti (Potilasasiakirjaasetus 20 §).

Kun internetissä julkaistaan kuntien toimielimien pöytäkirjoja tai muita kokousasiakirjoja, ei niiden katsota olevan henkilörekisteriä eikä ne siis silloin täytä henkilötietojen sähköisestä luovuttamisesta annettuja vaatimuksia. On kuitenkin huomioita, että ko. asiakirjojen henkilö-

tietojen käsittelylle internetissä tulee olla henkilötietolain mukainen peruste, koska kyseessä voidaan katsoa kuitenkin olevan henkilötietolain (HetiL 2 § 2 mom) mukainen automaattinen henkilötietojen käsittely. Pöytäkirjojen julkaisemiseen asianosaisen suostumuksen lisäksi vaikuttaa kuntalain 29 § mukainen kuntien tiedottamisvelvoite, joka antaa kunnalle oikeuden laittaa ko. asiakirjat internetiin. (Kuntaliitto 2013).

Kunnissa joudutaan yleisesti tekemään runsaasti erilaisia tilastoja mm. asiakas- ja potilasmääristä. Henkilötietolain mukaisesti tilastoinnissa saa käyttää henkilötietoja, jos tilastointia ei voida muuten toteuttaa. Tilastojen tuottaminen on kuuluttava tekijän omaan toimialaan. Pääperiaatteen mukaisesti kaikki henkilöitä yksilöivät tiedot on poistettava tilastoista. Tilaston lopputuotoksen on oltava sellaisessa muodossa, että yksiköityjä henkilötietoja ei pysty siitä erottamaan. Jos kuitenkin yksilöityjä henkilötietoja pystyy erottamaan, on siihen oltava henkilötietolain 15 § mukainen perusteltu käsittelyedellytys. (Vanto 2011, 75).

Arkaluontoisia asioita joudutaan käsittelemään kunnissa hyvinkin paljon (Kuntaliitto 2007, 17). Eniten näihin törmätään sosiaali- ja terveyssektorilla. Esimerkiksi terveyskeskuksessa on hyvin tarkkaan määritelty, että yksittäisen potilaan potilastietoja saa katsoa vain hänen hoitoonsa osallistuva henkilökunta. Henkilötietolain 12.1 § 10 mom mukaan terveydenhuollon toimintayksikkö tai terveydenhuollon ammattilainen voi käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja rekisteröidyn terveydentilasta, sairaudesta tai vammaisuudesta, häneen kohdistuvista hoitotoimenpiteistä tai muista välttämättömistä tiedoista. Esimerkiksi terveyskeskusten työntekijöiden potilastietojen käyttöä valvotaan tiivisti terveydenhuollon ohjelmistojen lokitiedoista. Lokitiedoista voidaan selvittää kuka on katsonut kenenkin tietoja. (Voutilainen 2012, 296-297).

Sosiaalihuollon viranomainen tai muu sosiaalihuollon etuuksia myöntävä taho, voi käsitellä tehtävässään saamia arkaluontoisia tietoja, jotka liittyvät hänen sosiaalihuollon tarpeeseensa tai hänen saamiinsa palveluihin (HetiL 12.1 §). Säännökset rajaavat kuitenkin arkaluonteisten asioiden käsittelyä vain välittömästi asiakas- tai hoitosuhteen tietoihin. Esimerkiksi toimeentulotukea myönnettäessä on sosiaalityöntekijällä oikeus tarkistaa henkilön perhesuhteet ja asumismuoto väestörekisterikeskuksesta sekä tarkastaa hänen tilitietonsa asiakkaan toimittamasta pankin tiliotteesta (Vanto 2011, 64).

Informaatiovelvollisuus henkilötietojen käsittelystä koskee myös kuntia. Terveydenhuollossa potilaan informoinnista on säädetty terveydenhuoltolaissa (9 §). Sen mukaan potilaalle on annettava tieto sairaanhoitopiirien yhteisistä potilasrekisteristä sekä potilaan mahdollisuudesta kieltää eri toimintayksiköiden välinen tiedon siirto. Potilaalle on annettava tämä kieltomahdollisuus ennen ensimmäistä tiedon siirtoa. E-reseptin myötä kunnille on tullut velvoitteeksi

informoida potilaalle sähköisestä lääkemääräyksestä sekä siihen liittyvistä potilasoikeuksista ja valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista (Voutilainen 2012, 288).

Hyvän hallinnon mukaisesti kuntien rekisterinpitäjien tulee huolehtia rekistereiden virheettömyydestä. Viranomaisten asiakirjahallinto ja arkistotoimi yhdessä tietohallinnon kanssa ovat osa kunnan tietoarkkitehtuuria, josta voidaan selvittää asiankäsittelyprosessit. (Voutilainen 2012, 289).

Kunnat ovat ulkoistaneet paljon toimintaansa. Itsenäinen elinkeinonharjoittaja, joka toimii rekisterinpitäjän lukuun (Hetil 32.2 §), on ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset sitoumukset sekä muut riittävät vakuutukset riittävästä tietoturvatoukista henkilötietojen käsittelyssä. Kunnan viranomaisen on otettava tämä asia huomioon palvelusopimusta laatiessaan. Esimerkiksi potilasasiakirja-asetus (5.1 §) määrää, että kun palveluja hankitaan toiselta palvelujen tuottajalta, tulee sopia potilasasiakirjojen rekisterinpitoon ja tietojen käsittelyyn liittyvistä asioista kirjallisella sopimuksella, jotta pystytään varmistamaan tietojen salassapito ja vaitiolovelvollisuus (Voutilainen 2012, 319).

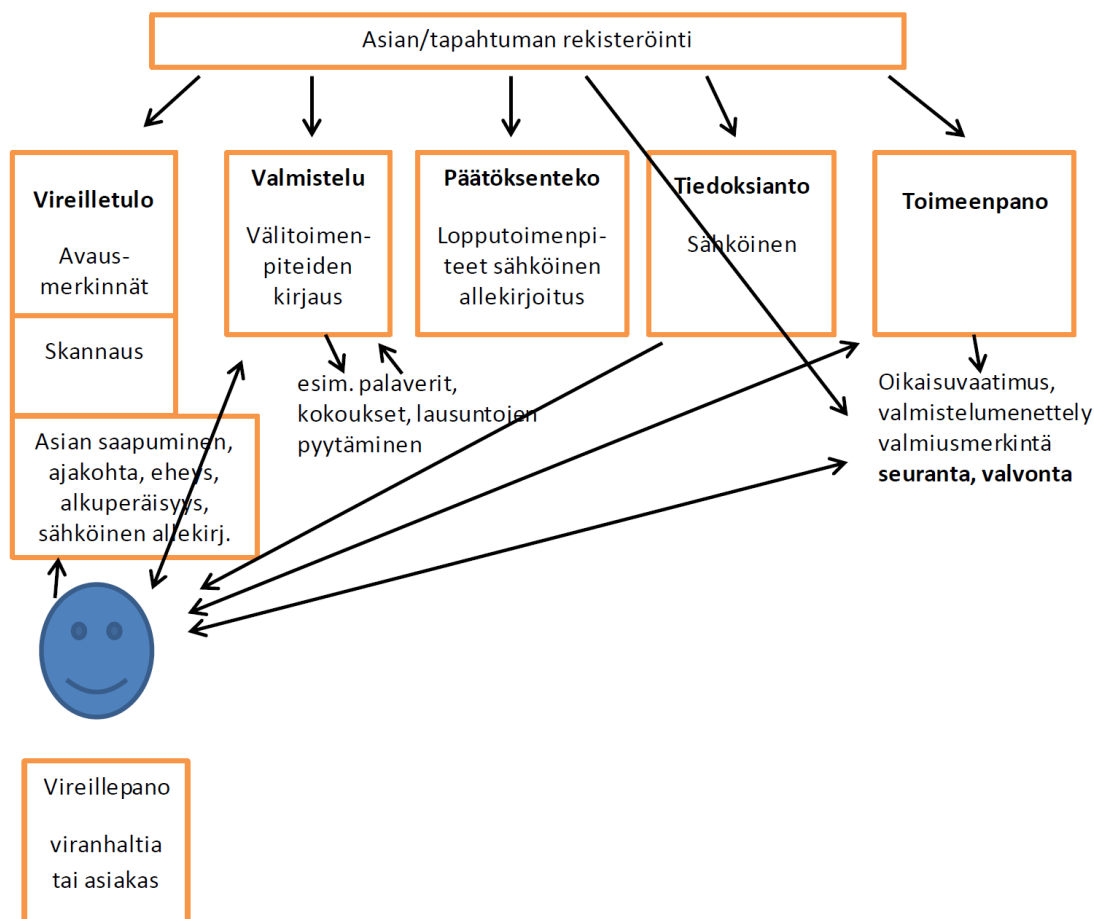
Erityislait jonkin verran vielä tuovat henkilötietolain säädöksiin lisävaatimuksia. Terveystieteiden lakia määrittelee, että henkilörekisteristä on vastuussa toimintayksikön lisäksi toimintayksikön vastuhenkilö. Vastuullisen johtajan tulee antaa kirjalliset ohjeet henkilötietojen käsittelyä varten sekä henkilöstölle että apteekille liittyen sähköiseen lääkemääräykseen. Myös jokaisella palveluilla tarjoavalla, apteekeilla ja Kelalla on oltava seuranta- ja valvonta-tehtävää varten nimetty tietosuojavastaava, joka valvoo henkilötietojen oikeaa käyttöä. (Voutilainen 2012, 319).

4.7 Asiakirjojen kirjaaminen ja asiakirjarekisterit

Hyvän tiedonhallintatavan ja sähköisen asiointipalvelun lähtökohtana on se, että kunnissa asianhallinta on hoidettu korkeatasoisesti. Kunnan johdolla on vastuu siitä, että asiakirjahallinnon ohjeistus, käytänteet, vastuu ja valvonta on määritelty. Hyvään tiedonhallintatapaan liittyvät oleellisesti laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), Arkistolaki (831/1994), Laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (13/2003) sekä Henkilötietolaki (523/1999). (Kansallisarkisto 2008).

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta määrää, että viranomaisella tulee olla tieto, miten sen tehtävien hoitoon liittyvät asiakirjat ja tiedot kertyvät ja miten ne etenevät organisaation työprosesseissa. Yleensä kunnissa on käytettävissä asianhallintajärjestelmä, johon kaikki viranomaistoiminnan asiakirjat talletetaan. Tallennettaessa asiakirjaa annetaan sille asiatusnumero eli diaarinumero, joka helpottaa asioiden hallintaa. Asiakirjaluokitus perustuu aina arkiston-

muodostussuunnitelmaan (arkistolaitos). Asiat, jotka kirjataan asianhallintajärjestelmään vaativat toimenpiteitä tai päätöstä, esimerkiksi lausuntopyyntö, annettu selvitys, viranhaltijapäätös. (Kansallisarkisto 2008).



Kuva 3: Asiakirja käsittelyn seuraaminen (Lähde: Kansallisarkiston kalvopohjat kirjaamon laatupäivillä 10.4.2008)

4.8 Asiakasmaksulain tuomat rajoitteet vanhuspalveluihin

Asiakasmaksuista, joita peritään sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä, säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) sekä asetuksessa (912/1992). Lainsäädäntö määrää, että kunta ei voi ylittää päätöksillään laissa määriteltyjä enimmäismaksuja. Kunta voi siis ainoastaan päättää periikö se asiakkailtaan maksuja maksimimääräisinä, alennettuina tai jättääkö se maksut perimättä kokonaan. (Kuntaliiton yleiskirje 24/80/2011).

Vuoden 2012 alusta indeksiin sidotut asiakasmaksut muuttuivat. Varsinaiseen maksulainsäädäntöön muutoksia ei tehty. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen perusteena ovat kansan-

eläkeindeksi, julkisten menojen hintaindeksi, yleinen ansiotasoindeksi ja työeläkeindeksi. Vanhustenpalveluissa säädökset vaikuttavat mm. laitoksissa asuviin henkilöihin. Heidän henkilökohtaiseen käyttöön on jätettävä laissa määritelty vähimmäiskäyttövara, joka on 1.1.2012 jälkeen vähintään 99 euroa. (Kuntaliiton yleiskirje 24/80/2011).

Kun kunta järjestää vanhukselle laitoshoidon, voidaan asiakasmaksulain 14 § 1 mom perusteella nostaa kunnalle henkilön eläkkeet, elinkorot, elatusavut, avustukset tai muut tulot siltä ajalta jolloin henkilö on laitoshoidossa, lukuun ottamatta suojaosuutta. Pitkäaikainen laitoshoidon hoito ei myöskään kerrytä asiakkaalle maksukattoa (THL 2009, 25).

Jos kunta järjestää vanhukselle palveluita ostamalla ne kunnalliselta, yksityiseltä tai muulta palveluntuottajalta ostopalveluna, on vanhukselta perittävä maksun suuruus sama kuin kunta olisi itse järjestänyt vastaavat palvelut. Tällöin myös ostopalveluista perittävät maksut asiakasmaksulain 12 § mukaisesti kerryttävät maksukattoa. (Kuntaliiton yleiskirje 24/80/2011).

5 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhustalpalveluissa

VALVIRA, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastoja toimialansa lainsäädännön toimeenpanossa ja valvoo sen toteutumista. Valvonnan kohteena on tässä opinnäytetyössä esiintyvä laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) ja ohjauksen sekä valvonnan tavoitteena on yhdenmukaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon lupahallinnon, valvonnan ja ohjauksen käytäntöjä, varmistaa oikeusturvan toteutuminen, palvelujen laatua sekä potilasturvallisuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa (STlVL 1 §)

Valvira on sosiaalihuollon valtakunnallinen ohjaus-, lupa- ja valvontaviranomainen. Valvira myöntää valtakunnalliset luvat yksityisen sosiaalihuollon palvelujen tuottajalle. Valtakunnallinen lupa myönnetään, kun palveluntuottaja toimii useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella. Valvonnan tarkoituksena on ohjata aluehallintovirastoja niin, että sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta ovat yhdenmukaisia koko maassa. Valvira ottaa kantaa sosiaalihuollon valvontatapauksiin silloin, kun asia koskee valtakunnallisesti tärkeää asiaa. (YSPL 33 §).

Aluehallintovirastojen tehtävänä on valvoa sekä julkista että yksityistä vanhustalhuoltoa omilla alueillaan. Aluehallintoviraston tarkastajat tekevät tarkastuskäyntejä vanhustalhuollon toimintayksiköihin ja käsittelevät vanhustalhuoltoa koskevat kantelut. Valvonnalla varmistetaan se, että vanukset saavat lakien, asetusten ja suositusten mukaista hoitoa ja hoivaa. (YSPL 34 §).

Kunnat valvovat alueellaan toimivia sosiaalipalvelujen tuottajia ja ovat vastuussa ostamiensa palvelujen asianmukaisuudesta. Kunnalla on palvelujen järjestämistä vastuu lisäksi vastuu asiakkaiden perusoikeuksien turvaamisesta valvonnan avulla. (YSPL 34 §).

5.1 Valvontaohjelmat

Koska useat viranomaiset tekevät yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa, pyritään valvontaohjelmien avulla luomaan yhtenäiset valvontakäytännöt. Toisaalta taas palvelujen käyttäjät saavat ohjelmien kautta tietoa siitä, millaisiin palveluihin heillä on oikeus ja minkälaista palvelun laatua he voivat odottaa palveluntuottajilta. Valvontaohjelmat ovat myös kuntien työvälineitä, kun ne tekevät kunnissaan olevien yksityisten palveluntuottajien valvontatehtävää. (Rautalahti 2012,1).

Valvontaohjelmien tavoitteina on Valviran mukaan (Rautalahti 2012,4)

- *yhdenmukaistavat valtakunnallista ohjausta, lupahallintoa sekä valvonta- ja ratkaisukäytäntöjä*
- *määrittelevät asianmukaisen toiminnan kriteerit*
- *siirtävät valvonnan painopistettä ennakoivaan valvontaan*
- *parantavat valvonnan vaikuttavuutta*
- *ovat valvonnan käsikirjoja, joita niitä voidaan käyttää mm. uusien työntekijöiden perehdyttämisessä*
- *suuntaavat niukkoja voimavaroja keskeisiin tehtäviin*
- *lisäävät valvonnan riskilähtöisyyttä*
- *auttavat toiminnanharjoittajia kehittämään omavalvontaa*
- *tukevat laadunhallintaa*
- *määrittelevät suunnitelmallisen valvonnan aikataulutuksen ja työnjaon*
- *parantavat valvonnan läpinäkyvyyttä*
- *lisäävät väestön tietoja asiakkaiden ja potilaiden oikeuksista*

Sosiaalihuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2012 -2014 ja sen yleinen osa (Valvira 2:2012) sisältää sosiaalihuollon palvelujen tuottamista ja valvontaa koskevat oikeudelliset periaatteet ja normiperustan. Yleinen osa palvelee palvelujen järjestäjiä, palveluntuottajia ja asiakkaita. Valvontaohjelmat antavat työvälineen sosiaalihuoltoon toteuttaville viranomaisille, palveluntuottajille, sidosryhmille sekä valvontatehtävää suorittaville viranomaisille. Valvontaohjelmat sisältävät ne vähimmäisvaatimukset, jotka tulee toteutua palveluja tuottavissa yksiköissä. Vanhuspalveluihin liittyy useita lakeja, suosituksia ja säädöksiä, jotka ohjaavat toteutettavaa palvelun järjestämistä. (Valvira 2:2012, 8). Sosiaalihuollon valtakunnallisessa valvontaohjelmassa nämä säädökset ja muut toimintaa ohjaavat lähteet ovat selvästi tuotu esille. Valvontaohjelmaa voi käyttää käsikirjana tilanteissa, jossa palvelujen järjestäjän on tarkistettava toimintaan liittyvien säädösten määräyksiä.

Sosiaalihuollon valtakunnallinen valvontaohjelma koostuu seuraavista kokonaisuuksista: valvontaviranomaisten tehtävät ja toimivalta, sosiaalihuollon valvonnan lähtökohdat ja menettelytavat, sosiaalihuollon henkilöstön ammatillinen kelpoisuus ja mitoitus, sosiaalihuollon sosiaalipalvelujen järjestäminen, asiakirjahallinta ja dokumentointi sosiaalihuollossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnat. (Valvira 2:2012. 4-5).

Vanhusten hoitoa ja hoivaa koskevia valvontaohjelmia ovat vanhustenhuollon ympärivuorokautisen hoivan ja palveluiden valvontaohjelma ja sen toimeenpanosuunnitelma sekä valvontaohjelma kotiin annettavista palveluista ja hoidosta.

5.2 Kotiin annettavat palvelut, valtakunnallinen valvontaohjelma 2012-2014

Kotiin annettavien palveluiden valvontaohjelma (Valvira 7:2012) on ensimmäinen tälle toimialalle julkaistu valvontaohjelma. Kotipalvelut on käytännössä kohdistettu ikääntyville henkilöille, vaikka ihminen voi tarvita kotipalveluja monestakin eri syystä. Valvontaohjelmassa kiinnitetään huomiota eri palvelujen tarvitsijaryhmien oikeuteen saada kotipalveluja. Vanhusten kohdalla kotipalvelut ovat käytännössä keskittyneet asiakkaiden perushoitoon ja asiakkaiden kokonaisvaltainen palveluiden tarve on jäänyt huomioimatta. Toteutetut palvelut eivät vastaa kotipalvelulle asetettuja tavoitteita eivätkä toteuta sosiaalihuoltoasetuksen mukaista kotipalvelua. Näihin epäkohtiin valvontaohjelmassa puututaan ja halutaan tuoda esille asiakkaiden oikeus kokonaisvaltaiseen palvelutarpeen arviointiin (Valvira 7:2012, 6-7).

Valvontaohjelma on työväline yksityisten ja kunnallisen palveluiden valvonnassa. Valvira ja aluehallintovirasto valvoo kunnallista ja yksityistä toimintaa valvontaohjelman avulla. Kunnalla on velvollisuus valvoa omaa toimintaansa ja alueella toimivia yksityisiä palveluntuottajia yhteistyössä aluehallintoviraston kanssa. Valvontaohjelma tukee myös kunnan viranomaisia valvontatyössä. Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista säädetään omavalvontasuunnitelman laatimisesta. (YSPL 6§). Lain mukaan omavalvontasuunnitelman laatiminen ja sen toteuttaminen on pakollista yksityisille palveluntuottajille. Omavalvontasuunnitelma on osa laadunvalvontaa. Vanhuspalvelulain 23 § edellyttää kaikilta iäkkäille palveluja järjestäviltä yksiköiltä omavalvontasuunnitelmaa. Kunnallisten yksiköiden on tehtävä omavalvontasuunnitelmat viimeistään vuoden 2015 alkuun mennessä.

Valvontaohjelma ei koske kotisairaanhoidon, hoitotarvikkeita, lastensuojelulain perusteella kotiin annettavia palveluita ja perhetyötä eikä henkilön suoraan yksityiseltä palveluntuottajalta ostamia palveluita (Valvira 7:2012,7).

Valvontaohjelman avulla yhtenäistetään kotiin annettavien palvelujen käytäntöjä asuinpaikasta riippumatta. Ohjelma ohjaa palvelun järjestäjiä ja tuottajia palvelujen laadun parantamisessa ja turvaa asiakkaiden oikeuksia saada tarvitsemiaan palveluja. Ohjelma kertoo tavat ja keinot, joiden avulla kotihoidon toimintaa valvotaan ja miten toiminnan asianmukaisuutta

arvioidaan. Valvontaohjelman liitteenä on tarkastuslomake, jonka avulla voidaan dokumentoida ohjaus-, neuvonta- ja/tai tarkistuskäynneillä tehdyt havainnot. (Valvira 7:2012 6-7).

Kotipalveluiden tarkoitus on tukea, ylläpitää ja vahvistaa asiakkaan toimintakykyä ja elämäntilannetta. Kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen tavanomaiseen elämään kuuluvista tehtävistä ja toiminnoista (SHL 21 §). Sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 9 §:n mukaan kotipalveluihin kuuluu lisäksi tukipalveluita kuten aterian-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita.

Ikäihmisille kotiin annettavilla palveluilla tarkoitetaan kotipalveluja, joilla autetaan palveluntarvitsijoita päivittäisissä askareissa, joista he eivät alentuneen toimintakyvyn vuoksi enää selviä itsenäisesti (SHL 17 § ja 20 §). Tavoitteena on turvata vanhuksen mahdollisuus asua omassa kodissaan mahdollisimman pitkään. Kunnat järjestävät kotipalvelut pääasiassa omana toimintanaan, mutta tukipalvelut järjestetään suurelta osin yksityisiltä palveluntuottajilta ostopalveluina.

Valvontaohjelma neuvoo, mihin asioihin kotiin annettavien palvelujen valvonnassa ja arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota. Näitä asiakokonaisuuksia ovat kotipalvelujen johtaminen ja kehittäminen, henkilöstön määrä, sopivuus ja luotettavuus sekä asiakkaan asema ja oikeudet. Asiakkaan asema ja oikeudet takaavat sen, että palvelut joustavat asiakkaiden tarpeiden mukaisesti, asiakkaalle tehdään hoito- ja palvelusuunnitelma, jossa palveluntarve on arvioitu ja asiakkaan kanta on tuotu selvästi esille. Asiakkaalla tulee olla omahoitaja. Asiakkaalle tehdään palvelusta muutoksenhakukelpoinen päätös ja asiakasmaksu määrätään niin, ettei se vaaranna hänen toimeentulonsa edellytyksiä. (Valvira 7:2012, 13-26).

Asiakasprosessissa valvonnan kohteena ovat 1. asiakkaan yhteydenottoon liittyvä tiedotus- ja vastausajat, 2. palvelutarpeenarviointi, 3. hoito- ja palvelusuunnitelman laatiminen, 4. päätös palvelusta, 5. palvelun toteutus ja 6. arvio palvelun toteuttamisesta (Valvira 7:2012, 16).

5.3 Vanhusten ympärivuorokautisen hoivan ja palveluiden valvontaohjelma

Vanhusten ympärivuorokautisen hoivan ja palveluiden valvontaohjelma (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus, 2009) oli ensimmäinen viiden lääninhallituksen laatima ohjelma kunnallisen ja yksityisen vanhusten ympärivuorokautisen hoivan ja palvelun toiminnan ja laadun valvontaa ohjeistava ohjelma. Uusi vanhuspalvelulaki tuli voimaan 1.7.2013. Valviran uutiskirjeessä 2/2013 ylijohtaja Marja-Liisa Patanen tiedotti, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on pyytänyt Valviraan kohdistamaan laillisuus valvontaa uuden lain eri sisältöalueisiin ja iäkkäille suunnattuihin palveluihin. Erityisenä kohdealueena on iäkkäiden asiakkaiden hoi-

don ja huolenpidon laatu ympärivuorokautista hoitoa tarjoavissa toimintayksiköissä. Tavoitteena on seurata uuden lain toteutumista ja uudistaa ikäihmisten palveluiden valvontaohjelma.

Valvira on julkaisut esitteet; Mitä valvontaviranomaiset edellyttävät sosiaalihuollon asumispalveluilta 4:2012 ja Ikääntyneiden hoito ja hoiva 7:2012.

Tällä hetkellä voimassa oleva Vanhusten ympärivuorokautisen hoivan ja palveluiden valvontaohjelman ohjeilla valvotaan sekä julkista että yksityistä vanhustenhuoltoa. Valvontaohjeet kohdistuvat sosiaalihuoltolain mukaisiin asumispalveluihin ja laitoshoitoon. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus 2009, 4). Palveluasumisessa on kysymys asumismuodosta, jossa henkilökunnan tarjoamia palveluja ei ole tarjolla yöaikaan vaan turvallisuus on järjestetty esimerkiksi turvahälytysjärjestelmän avulla. Tehostetussa palveluasumisessa on henkilökunta paikalla ympärivuorokautisesti. Laitushoito tarjoaa henkilölle jatkuvaa hoitoa. Sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan laitoshoidon tarjotaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen.

Kunnat järjestävät ympärivuorokautista hoitoa omana toimintana ja viime vuosina yhä enenevässä määrin ostopalveluina. Kunnilta edellytetään, että järjestettävät palvelut ovat samaa tasoa palveluntuottajasta riippumatta. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus, 5). Kunnilla on velvollisuus valvoa alueellaan toimivia yksityisiä ympärivuorokautisia palveluja tuottavien yksiköiden toimintaa ja asianmukaisuutta. Kunnan tehtävään vastuuttaman viranhaltijan on toimittava yhteistyössä yksityisen palveluntuottajan kanssa ja annettava tarvittaessa ohjausta, neuvontaa ja seurattava toiminnan laillisuutta ja palveluiden laatua. Mikäli toiminnassa on havaittu puutteita, niistä on välittömästi ilmoitettava aluehallintovirastolle. Lisäksi kunnan on valvottava sitä, että sen sijoittamat asiakkaat saavat hoito- ja palvelusuunnitelmassa sovitut palvelut ja, että palvelut vastaavat asiakkaan palveluntarvetta. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus, 7). Valvontaohjelman liitteenä on tarkastuslomake, jota kunnat voivat käyttää tehdessään valvonta- ja tarkastuskäyntejä alueellaan toimiviin yksityisiin ympärivuorokautista hoitoa antaviin yksiköihin. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus, 29-34).

Vanhustenhuollon valvonnan pääteemat ovat ikääntyneiden hoidon ja hoivan järjestäminen ja yleiset toimintaedellytykset, henkilöstön kelpoisuus, määrä ja tehtävä rakenne, toimitilat, asiakkaiden asema ja oikeudet, asiakkaiden perustarpeista huolehtiminen ja dokumentointi ja asiakirjahallinta. (Valviran esitteitä 7:2012, 4).

Vanhusten ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa antavien palveluyksiköiden tulee toiminnassaan kiinnittää huomiota henkilöstön määrään suhteessa asiakkaiden palveluntarpeeseen ja

toimintakykyyn. Vähimmäissuositus on 0,5 hoitotyöntekijää asiakasta kohti ja hyvänä henkilöstömääränä pidetään 0,8 työntekijää asiakasta kohti. Riittävän henkilöstömäärän lisäksi palveluntuottajan on huolehdittava henkilöstön osaamisen ylläpitämisestä ja noudatettava sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle asetettuja kelpoisuusehtoja. Asiakkaille on laadittava hoito- ja palvelusuunnitelmat, lääkehoidon on perustuttava lääkehoitosuunnitelmaan ja asiakkailla tulee olla omat huoneet. Asiakkaista tehdyt asiakirjamerkinnot tulee olla salassa pidettäviä ja niiden arkistoinnissa on noudatettava lain asettamia määräyksiä. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus 2008, 11-26).

5.4 Omavalvontasuunnitelma

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6 § edellyttää, että yksityinen sosiaalipalvelun tuottaja laatii toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelman. Valvira on antanut määräyksen (Dnro 7754/03.03/2011) omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Lisäksi Valvira on antanut ohjeen Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa 7/2012.

Omavalvonta on palveluntuottajan keino seurata yksikkönsä laadun varmistamista ja sitä, että yksikössä toteutetaan voimassa olevaa toimintaa koskevaa lainsäädäntöä, ohjeistusta ja sopimuksia (Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa 2012, 5). Toimintayksikkö voi olla fyysinen toimintatila tai yksikkö voi olla palvelumuoto, jossa palvelut tuotetaan asiakkaan kotiin. Vanhuspalveluissa tämä tarkoittaa palveluasumista, sosiaalihuollon laitoshoidtoa sekä kotihoitoa/kotipalvelua ja kotipalvelun tukipalveluja.

Valvira on ohjeistanut yksityisiä sosiaalipalvelun tuottajia ja kuntia laatimaan omavalvontasuunnitelmat. Omavalvontasuunnitelmassa tulee olla kirjallinen kuvaus niistä menettelytavoista, joilla turvataan asiakkaille tarjottavan palvelun laatu ja asiakasturvallisuus. Suunnitelmassa tulee näkyä ne toimenpiteet, joilla osoitetaan, että toimintaa säätelevät säädökset on toimeenpantu ja eri toiminnoille tulee nimetä vastuuhenkilöt. Omavalvontasuunnitelma on julkinen asiakirja, jonka tulee olla näkyvillä toimintayksiköissä. Suunnitelma antaa tietoa asiakkaille ja heidän läheisilleen palvelun sisällöstä, järjestämistavoista ja laadusta. (Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa 2012, 7).

Valviran laatiman ohjeen Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa liitteenä on tarkistuslista, jonka mukaan omavalvontasuunnitelma voidaan tehdä. Pohja noudattaa Valviran tekemää ohjetta ja sen antamia asiakokonaisuuksia (Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa 2012, 26-28). Omavalvontasuunnitelma voi olla osa toimintayksikön laadunhallintajärjestelmää tai se voi olla palvelujen laadun kehittämiseksi ja varmistamiseksi laadittu asiakirjakokonaisuus (Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa 2012, 6).

5.5 Kunnan oikeudellinen vastuu palvelussa ilmenneessä virheissä

Vastuukysymykset kunnan ja palveluntuottajan välillä ovat usein hyvin epäselviä. Kuitenkin on syytä muistaa, että vastuukysymykset ovat tärkeä osa sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjien oikeusturvaa. Perustuslain 118 § mukaan, jos asianosainen on kärsinyt virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä, on hänellä perustuslain mukaan oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen tai vahingonkorvausta.

Yksityisen palveluntuottajan palveluihin sovelletaan sopimusperusteista vastuuta. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut sijoittuvat yksityisten ja julkisten palveluiden välimaastoon, joten siitä syystä vastuukysymykset ovat vaikeasti tulkittavia. Ostopalvelut, toisin kuin palvelusetelillä tuotettavat palvelut, voidaan kuitenkin rinnastaa kunnan itsensä tuottamiin palveluihin, joten vahingosta vastaa ensisijaisesti kunta. Tämä lisää kuntien valvontavastuuta huomattavasti (Huuhtanen 2012, 102).

Palvelun yksityistäminen siis vaikuttaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee yksityisen palveluntuottajan työntekijää vain silloin, kun tämä käyttää julkista valtaa. Julkisen vallan käyttöä on rajoitettu, joten käytännössä rikosoikeudellinen vastuu ei yleensä tule kysymykseen yksityisen palveluntuottajan kohdalla. On kuitenkin mahdollista, että kunta ja palveluntuottaja ovat ostopalvelusopimuksessa sopineet vahingonkorvausvastuun jakamisesta mahdollisissa virhetapauksissa (Komulainen 2012, 434).

6 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen lähtökohtana on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutumisen tarkastelu valituissa kunnissa. Lain toteutumisen tarkastelu toteutetaan tapaustutkimuksena. Tutkimuksen kohteena ovat Kirkkonummen ja Mäntsälän kunnissa toteutettu yksityisen sosiaalipalvelujen valvonta ja kuntavastuut vanhuspalveluissa.

Asioita tarkastellaan fakthanäkökulmasta ja toiminta kuvataan tarkasti. Tarkoituksena on tarkastella ilmiötä oikeudellisesta näkökulmasta lain toteuttamisen suhteen sekä siitä, miten toiminta on organisoitu molemmissa kunnissa. Tutkimuksen tavoitteena on löytää ne toimintatavat, joista molemmilla toimijoilla on eniten opittavaa toisiltaan.

6.1 Tapaustutkimus ja tapausten valinta

Metsämuurosen (2008, 16) mukaan tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta. Tapaustutkimuksen avulla tutkitaan nykyistä tapahtumaa tai toimivia ihmisiä tietyssä ympäristössä. Toisaalta

se voi olla myös toiminnassa olevan tapahtuman tutkimista. Tiedot kerätään monilla eri tavoilla ja ovat monipuolisia. Tutkija tutkii tapauksesta niitä seikkoja, jotka ovat yhteisiä ja taas niitä, jotka ovat erityisiä tai ainukertaisia.

Tapaustutkimuksessa tarkastellaan yhtä tai useampaa tapausta, joiden määrittely, analysointi ja ratkaisu on tutkimuksen keskeinen tavoite. Tapaustutkimukselle on olennaista, että tutkitaan ilmiötä, jota määrittää joko aika, paikka tai jokin muu kriteeri. Tutkimusaineiston voi kerätä monella eri tavalla ja se voi olla hankittu eri lähteitä käyttämällä. Tapaustutkimukselle on asetettu seuraavia ehtoja:

- *Mitä-, miten- ja miksi- kysymykset ovat keskeisellä sijalla.*
- *Tutkijalla on vähän kontrollia tapahtumiin*
- *Aiheesta on tehty vain vähän empiiristä tutkimusta*
- *Tutkimuskohteena on jokin tämän ajan elävässä elämässä oleva ilmiö*

(Eriksson & Koistinen 2005, 5).

Tapaustutkimus on moniulotteinen ja siksi haastava tutkimusmuoto, joten tutkimuskysymysten asettamisen tulee olla harkittuja ja tutkimuksen tarkoitus ja tavoite tutkijalle selvänä. Tapaustutkimuksen avulla on mahdollista tuottaa monipuolista ja yhteen kietoutuvaa tietoa tutkittavasta tapauksesta (Eriksson & Koistinen 2005, 3).

Mikä sitten voi olla tutkittava tapaus? Tapaus on rajattu systeemi eli vaikkapa yksilö, ryhmä tai ohjelma. Olennaista on, että tapauksen voi rajata muusta yhteydestään. Tutkija itse määrittelee ja rajaa tapauksen sekä perustelee miksi rajaus on hyödyllinen tai järkevä. Asiayhteyden muodostavat ne toimijat ja toiminnot, johon tapaus oleellisesti liittyy. Asiayhteyden muodostavat tapauksen tausta, laajempi ympäristö, toimiala ja toimintaympäristö. Tapauksen asiayhteyden kuvaaminen tekee tapauksen ymmärrettäväksi. Ympäristö, mihin tapaus olennaisesti kuuluu muokkaa tapausta ja päinvastoin. Tapauksen lähiympäristön kuvaaminen on myös määriteltävä. Kollektiivinen tapaustutkimus muodostuu useista tapauksista ja oleellista siinä on tapausten välinen rinnasteisuus. Tutkimuksen avulla pyritään ilmiön parempaan ymmärtämiseen (Eriksson & Koistinen 2005, 6-8).

Metsämuurosen (2008, 17) mukaan tapaustutkimuksen etuja on se, että tapauksen tutkinta perustuu tutkijan omiin kokemuksiin ja se sallii yleistyksset. Tapaustutkimukset ovat toiminnallisia ja siten tulokset voidaan toteuttaa käytännössä ja ne voidaan ilmaista kansantajuisesti. Tapaustutkimuksella ei ole tarkoitus luoda tilastollisia yleistyksiä, vaan sen tarkoituksena on tuottaa yksityiskohtaista ja täsmentävää tietoa tutkittavasta aiheesta tapausten avulla. Useamman tapauksen tutkimiseen liittyy usein vertailua ja tutkijan tulee päättää, etsiikö tapauksesta samanlaisuuksia, erilaisuuksia vai molempia.

Tässä tutkimuksessamme tapaustutkimuksen valinta tutkimusmenetelmäksi antaa mahdollisuuden verrata kuntien tapaa toteuttaa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa vanhuspalveluissa. Samalla se antaa tietoa valvontakäytäntöjen organisoinnista ja hyvistä työkäytännöistä, joita eri organisaatioiden toimijat voivat jakaa keskenään.

Tapaustutkimuksessa tapauksen valinta ja sen kriteerit ja rajaaminen on tulosten kannalta tärkeää. Tapaukset valitaan siitä näkökulmasta, miten erityisiä, ainutlaatuisia tai teoreettisesti mielenkiintoisia ne ovat (Eriksson & Koistinen 2005, 22).

Tutkittavat tapaukset voi tarkentaa ennen tai jälkeen tutkimuksen riippuen tutkittavasta kohteesta. Tutkimuksessamme tapaukset on valittu ennen tutkimuksen aloittamista. Tutkimme kahden kunnan Kirkkonummen ja Mäntsälän tapaa toteuttaa Lakia yksityisistä sosiaalipalveluista. Kunnat valikoituivat tutkijoiden virkatyön kautta. Kuntien toimintaa ohjaa sama lainsäädäntö ja oletuksena pidettiin sitä, että lain toteuttamisessa on eroavaisuuksia johtuen organisaatorakenteista ja toimintakulttuureista.

Kahden kunnan toiminnan tutkiminen antaa yksityiskohtaista tietoa toimintatavoista, joista voidaan tehdä joitakin yleistyksiä. Toisaalta taas se antaa työntekijöille mahdollisuuden oppia toistensa tavoista tehdä tässä tutkimuksessa oleellisen yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan hyvistä käytännöistä. Tutkimus mahdollistaa toisilta oppimisen ja vuorovaikutteisen työskentelytavan.

6.2 Tutkimusaineiston keruu

Tiedon keruun lähtökohtana oli kartoittaa se kenttä, missä tässä tutkimuksessa toimitaan. Tiedonhankinta tehtiin siten, että molempien kuntien edustajat kuvasivat nykyisen tavan toteuttaa yksityisen sosiaalipalvelujen valvontaa vanhuspalveluissa. Tiedot kerättiin kyselylomakkeella, jossa toiminnan lainalaisuudet on kuvattu yleisellä tasolla.

Toisessa vaiheessa kuntien toimijat, jotka toteuttavat virkamiestyönään yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa kokoontuivat tapaamiseen, jossa asiaa käsiteltiin teemahaastattelun keinoin (liite 1). Lisäksi yhteydenpito tapahtui sähköpostin välityksellä. Tapaustutkimukselle tyypillinen moniulotteisuus toteutui tutkimuksen aikana. Tarkoitus oli tutkia näitä kahta tapausta niin tarkasti, että ilmiöön liittyvät merkittävät seikat saatiin esille ja sitä voitiin tarkastella myös yleisemmällä tasolla (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2001, 169).

Kysely toteutettiin tekemällä standardoidut kysymykset (liite 2) kuntien työntekijöille, jotka toteuttavat toiminnassaan yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa. Kysymykset olivat avoi-

mia, joihin vastaaja/vastaajat vastasivat oman tietämyksensä ja tässä tapauksessa kokemuk-
sensa pohjalta. Vastaajien määrää ei rajattu vaan kyselyn tavoitteena oli saada yksi vastaus,
josta ilmeni kuntien toimintatapa kyseisen toiminnan toteutuksessa. Jotta alkutilanne saatiin
mahdollisimman hyvin selville, kysymykset olivat samat molempien kuntien edustajille.

Kyselytutkimuksen etuja on se, että sen avulla voi esittää monia kysymyksiä monille henkilöil-
le. Samalla se säästää tutkijan aikaa. Kyselytutkimuksen heikkoutena tässä tapauksessa voi-
daan pitää sitä, miten vakavasti vastaajat ottavat heille esitetyt kysymykset ja miten onnis-
tuneita kysymykset ovat olleet vastaajien kannalta. Kysely ei sisällä yleisellä tasolla olevia
kysymyksiä, vaan niiden tarkoitus on kuvata tarkasti esillä olevaa ilmiötä. (Hirsjärvi & Remes
& Sajavaara 2001, 182-188).

Haastattelu on ainutlaatuinen tapahtuma, jonka suurin etu on siinä, että se on joustava tapa
kerätä tietoa ilmiöstä. Tässä tutkimuksessa haastattelun avulla haluttiin tulos sijoittaa laa-
jempaan kontekstiin ja haastateltavalle annettiin mahdollisuus kertoa aiheesta laajemmin
kuin oli ennakoitavissa. Toisaalta taas haluttiin selventää ja syventää kyselyn avulla saatuja
vastauksia. Haastattelun etuna on se, että haastateltavat voidaan tavoittaa myöhemminkin ja
näin syntyy mahdollisuus täydentää aineistoa. Tutkimushaastattelun muotona oli teemahaas-
tattelu, koska haastattelun aihepiiri oli tiedossa ja se pohjautui aikaisempaan kyselyyn. Haas-
tattelu toteutettiin ryhmähaastatteluna. (Hirsjärvi & Remus & Salavaara 2001, 192-193).

Haastattelun haittana voi nähdä sen, että haastattelijalla on vahva oma side tutkittavaan asi-
aan, jolloin haastattelijan/tutkijan tulee suhtautua tarkasti keskustelun ohjaamiseen ja omiin
kannanottoihinsa. Tässä tutkimuksessa oli mukana toinen tutkija, jolla ei ole työnsä puolesta
kiinnekohtaa tutkittavaan ilmiöön. Hän toimi haastattelutilanteen järjestäjänä toisen kunnan
taholta ja nauhoitti keskustelun. Hän huolehti siitä, että asian oikeudellisten säädösten tut-
kimiseen vaikuttavat seikat saatiin keskustelusta esille. Haastattelulle oli varattu aikaa vähin-
tään kaksi tuntia ja haastattelu perustui kyselyn tulosten syvällisempään ja käytännönlähei-
seen tutkimiseen. Haastattelun pohjalla oli kyselyn kysymykset.

6.3 Aineiston analysointi

Tässä tutkimuksessa päädyimme sisällön analyysiin. Sisällön analyysilla tarkoitetaan kirjoitet-
tujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysia. Laadullisen tutkimuksen analyysin etene-
minen johdattelee seuraavaa järjestystä: ensiksi on tehtävä päätös siitä, mikä on tutkimus-
tehtävä ja pitäydyttävä siinä, aineisto käydään läpi ja etsitään siitä tehtävään liittyvät asiat,
kerätty aineisto luokitellaan ja kirjoitetaan yhteenveto (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91-92).

Sisällönanalyysin tarkoitus on saada tutkittavasta asiasta tai ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa sekä järjestää kerätty aineisto johtopäätöksiä varten.

Etukäteen olemme määritelleet kiinnostuksen aiheiksi ja aineiston teemoittelua ohjaavaksi kysymyksiksi seuraavat asiat:

- Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutuminen kunnissa kuntavastuun ja oikeudellisten säädösten näkökulmasta
- Ennakkovalvonnan toteutuminen kunnissa
- Valvontakäytänteiden toimivuus lain antamien tavoitteiden mukaisesti

Teemoittelussa on kyse aineiston pilkkomisesta ja ryhmittelystä aihepiirien mukaan ja ideana on etsiä aineistosta näitä teemoja koskevia näkemyksiä ja toimintakäytänteitä. Teemahaastattelun pohjana käytetään samaa jäsentelyä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93).

6.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Opinnäytetyön aloitusvaiheessa molemmat opinnäytetyön tekijät olivat tutkittavien kuntien organisaatioissa töissä sekä pitkä kokemus työstä kuntaorganisaatiossa. Tämä lähtökohta voi olla joko etu tai este tutkimuksen kululle. Opinnäytetyöprosessin aikana tekijät oppivat toisiltaan heidän työkokemuksen kautta tulleesta osaamisesta sekä opintojen suuntautumisen erilaisuuden kautta tulevasta tiedosta. Tutkijat ovat miettineet omaa suhdettaan tutkimuskohteeseen, koska ovat niin lähellä tutkittavia asioita. Tutkijoiden subjektiivisuus vaikuttaa tutkittavaan ilmiöön, mutta sen tiedostaminen auttaa erottamaan tutkijoiden omat käsitykset aineistosta nouseviin käsityksiin ja merkityksiin. Toisaalta aineiston johtopäätösten tekemisessä on käytettävissä kahden tutkijan tulkinnat, joka lisää tulosten luotettavuutta.

Tutkimukseen osallistuvat kunnat valittiin tutkijoiden toimintaorganisaatioiden mukaan. Kummallakaan ei ollut ennakkotietoa toisen kunnan toimintatavoista, joten tässä suhteessa oli mahdollisuus avoimelle arvioinnille. Opinnäytetyön tekemisen toimintaperiaatteena oli avoimuus. Tutkijat ovat keskustelleet organisaatioissaan tehtävästä opinnäytetyöstä ja sen tavoitteista. Opinnäytetyön tavoitteena ei ollut etsiä virheitä tai epäkohtia nykyisestä toiminnasta vaan löytää erilaisuuksia, samanlaisuuksia, hyviä käytäntöjä sekä seikkoja, joista molemmat osapuolet voivat toisiltaan oppia.

Tulokset tallennettiin niin, että niiden luotettavuus on arvioitavissa jälkikäteen. Tulokset annettiin haastateltaville tiedoksi ja kommentoitaviksi ennen niiden julkaisua, koska haastattelussa mukana olevien määrä oli niin pieni, että tunnistettavuuden suhteen tuli olla erittäin tarkkoja.

7 Mäntsälän ja Kirkkonummen kunnat vanhuspalveluiden järjestäjinä

	Mäntsälä	Pornainen	Kirkkonummi
Väkiluku 31.12.2012	20478	5137	37567
0-14v	21,9%	24,7%	22,5%
15-64v	63,4%	63,6%	65,2%
yli 64v	14,7%	11,7%	12,2%

Taulukko 1: Kuntien väkiluku (Tilastokeskus)

7.1 Mustijoen perusturvan vanhuspalvelut

Mäntsälän kunnan perusturva järjestää vanhuspalvelut Mäntsälässä ja yhteistoimintasopimuksella Pornaisissa. Yhteistoiminta-alueen nimenä käytetään Mustijoen perusturvaa.

Mäntsälän kunnan asukasluku oli vuoden 2012 lopussa 20478 ja 75 vuotta täyttäneitä heistä oli 1245. Mäntsälän ikääntyneen väestön määrä ja osuus kasvaa tulevina vuosina. Määrän arvioidaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2026 mennessä. Pornaisten kunnan asukasluku oli vuoden 2012 lopussa 5137 ja 75 vuotta täyttäneitä heistä oli 241. Pornaisten ikääntyneen väestön määrä ja osuus kasvaa tulevina vuosina. Määrän arvioidaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2025 mennessä. (Tilastokeskus; Väestöennuste 2009 iän ja sukupuolen mukaan alueittain 2009 - 2040).

Mustijoen perusturvan Ikäihmisten palvelualueeseen kuuluvat akuuttihoito, ympärivuorokautinen hoito, kotihoito, kotihoidon tukipalvelut, muistihoidon ja omaishoidon tuki.

Vanhusten akuutti - ja lyhytaikaishoito järjestetään pääosin kunnan omana toimintana. Lyhytaikaishoitoa ostetaan Kivistöntien palvelukotiyhdistykseltä palvelutarpeen mukainen määrä. Yhdistys ei ole varsinaisesti yksityistä sosiaalipalvelua, koska kunnalla ja yhdistyksellä on voimassaoleva nettotappiosopimus. Ympärivuorokautinen hoito sisältää sekä pitkäaikaishoidon että palveluasumisen. Pitkäaikaista laitoshoidon tarjoavat terveyskeskuksen hoivaosasto Mäntsälässä ja Aurinkomäen vanhainkoti Pornaisissa. Palveluasumista järjestetään Isokodossa Mäntsälässä ja Pellava-kodissa Pornaisissa. Mäntsälä ostaa palveluasumista 33 asiakkaalle yksityisiltä palveluntuottajilta. Lisäksi Kivistöntien palvelutalo tuottaa tehostettua palveluasumista tällä hetkellä 34 asiakkaalle (Ikäihmisten mielekäs ja turvallinen arki Mäntsälässä ja Pornaisissa 2012, 7-8).

Kotihoidon tukipalveluna järjestetään kotiin kuljetettua ateria-, kauppakassi-, kuljetus- ja turvapalvelua sekä sotaveteraanien siivouspalvelua. Aterioiden kuljetus, kauppakassipalvelu, kuljetuspalvelu, sotaveteraanien siivouspalvelu ja turvapalvelu ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Tällä hetkellä valmistelussa on lääkkeiden annosjakelun järjestäminen paikallisen apteekin toimesta. Kotihoidon asiakkaille tarkoitettuja säännöllisiä kotikäyntejä ostetaan taasaamaan ruuhkahuippuja (Ikäihmisten mielekäs ja turvallinen arki Mäntsälässä ja Pornaisissa 2012, 7).

alvelu	Kunnan oma toiminta 2012	Kunnan ostopalveluna järjestämä palvelu 2012
Kotihoito		
Kotihoito Mlä	380 asiakasta	
Kotihoito Por	113 asiakasta	
Kotipalvelun tukipalvelut		
Aterioiden kuljetus Mlä		200
Kotiin kuljetettavat ateriat Mlä	200	
Aterioiden kuljetus Por		51
Kotiin kuljetettavat ateriat Por		51
Kauppakassipalvelu Mlä		46
Kauppakassipalvelu Por		5
SHL –kuljetuspalvelu Mlä		32
SHL –kuljetuspalvelu Por		4
Veteraanien siivouspalvelu Mlä		60
Veteraanien siivouspalvelu Por		5
Turvapalvelu Mlä		5
Pitkä- ja lyhytaikaishoito		
Aurinkomäki	27 + 1	
Isokoto	30 + 1	
Pellava –koti	6	
Kivistöntien palvelutalo		34 + 4
Ostettu palveluasuminen		32

Taulukko 2: Mustijoen perusturvan hoitopaikat vuonna 2012 ja kotihoidon kumulatiivinen asiakasmäärä vuonna 2011

7.2 Kirkkonummen vanhuspalvelut

Kirkkonummen kunnan asukasluku oli vuoden 2012 lopussa 37 567. Kirkkonummella ikäihmisten palveluissa haasteena on ikäryhmän voimakas kasvu. Yli 75 -vuotiaita, jotka ovat suurin palveluita käyttävä ryhmä, on kasvua vuodesta 2010 vuoteen 2011 ollut 4,4 %. On arvioitu,

että vuoteen 2015 mennessä yli 75 -vuotiaiden määrä on lisääntynyt 24 %:lla (Ikäihmisten palvelustrategia 2011, 3-5).

Ikäihmisten palveluissa Kirkkonummella on lähi vuosina läpi viety rakennemuutosta, jossa ympärivuorokautista asumista erityisesti laitoksissa on vähennetty. Tämä on tarkoittanut kotihoidon tehostamista (Ikäihmisten palvelustrategia 2011, 13-15).

Kirkkonummella ikäihmisten hyvinvointipalveluiden piiriin kuuluvat sairaala (akuutti- ja kuntoutusosasto), ympärivuorokautinen hoito omana palveluna (Palvelutalo, Hoivakoti Lehmuskartano, Volskoti), kotihoito (kotipalvelu, kotisairaanhoido ja kotihoidon tukipalvelut), omaishoito, muistipoliklinikka, lääkekeskus, keskusvarasto (kotona asumista tukevat tarvikkeet) ja palveluasuminen ostopalveluna.

Palvelu	Kunnan oma toiminta 2012	Kunnan ostopalveluna järjestämä palvelu 2012
Kotihoito	Asiakkaita	
Kotihoito	341	
Kotisairaanhoido	302	
Kotipalvelu	113	
Kotipalvelun tukipalvelut	Asiakkaita	
Kotiin kuljetettavat ateriat		69
Kauppakassipalvelu		81
Turvapalvelu		126
Saunapalvelu	17	
Saunakuljetus		17
Vaatehuolto		7
SHL – kuljetuspalvelu		108
Pitkä- ja lyhytaikaishoito	Paikkoja	
Volskoti (laitos)	39	
Metsäpirtti (laitos)	8	
Hoivakoti Lehmuskartano (laitos)	26 (30)	
Palvelutalo (laitos)	25 (15)	
Sairaala (laitos)	49	
Ostettu palveluasuminen		66
Lyhytaikainen		10

Taulukko 3: Kirkkonummen perusturvan hoitopaikat vuonna 2012 ja kotihoidon kumulatiivinen asiakasmäärä vuonna 2012

8 Keskeiset tulokset

8.1 Vanhuspalveluiden valvonnan organisointi ja päätöksenteko

Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista valvontaviranomaisella tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 6§:ssä tarkoitettua toimielintä tai sen määräämää viranhaltijaa, aluehallintovirastoa sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa. Mäntsälässä ja Kirkkonummella sosiaalihuoltolain 6§:n mukainen toimielin on perusturvalautakunta. Kuntien hallintosäännöissä (KuntaL 50 §) annetaan tarpeelliset määräykset kunnan hallinto – ja päätöksentekomenettelystä. Lisäksi voi olla muitakin johtosääntöjä, joissa annetaan toimielintä koskevia määräyksiä.

Kirkkonummella perusturvalautakunta on käsitellyt yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain voimaantulosta 1.10.2011 johtuvia muutoksia kokouksessaan 25.4.2012 § 53 Yksityisten sosiaalipalvelujen lupa-, ilmoitus-, ja rekisterikäytännön muutoksista aiheutuva toimivallan siirto. Lautakunnan pykälässä asiaa perustellaan seuraavasti: *kunnalle saapuvaa ilmoitusta kotipalvelun tukipalvelusta tai muusta palvelusta, jota ei merkitä rekisteriin, on suositeltavaa ratkaista hallintopäätöksellä, katsotaanko palvelu kunnan valvottavaksi yksityiseksi sosiaalipalveluksi. Näin asia tulee riittävästi dokumentoiduksi, mikä helpottaa muun muassa palvelujen arvonlisävero-kohtelun arvioimista. Lisäksi hallintopäätöksen tekeminen varmistaa palvelujen tuottajan oikeusturvaa, sillä päätökseen voi tarvittaessa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Niistä yksityisiä sosiaalipalveluja koskevista ilmoituksista, joita ei merkitä yksityisten palvelujen antajien rekisteriin, muodostuu kunnan sosiaaliviranomaisen ylläpitämä henkilökisteri, johon sovelletaan henkilötietolakiä (523/1999). Lautakunta päätti delegoida päätösvallan perusturvajohtajalle. Vastaavaa käsittelyä ei Mäntsälässä ole tehty.*

Kirkkonummella päätöksentekomenettelyä ohjaavat kunnan hallintosääntö ja toimialojen johtosäännöt. Kirkkonummen perusturvan toimialan johtosäännössä yksityisen sosiaalipalvelujen valvonnasta mainitaan, että perusturvalautakunnan päätös- ja toimivaltaan kuuluu vastata yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnan järjestämisestä. Toimivallan siirtämisestä on päätetty perusturvan johtosäännön 7 §:ssä. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontatehtävät perusjohtaja on siirtänyt alaisilleen viranhaltijoille johtosäännön antamien valtuuksien mukaisesti.

Kirkkonummella yksityisten palveluntuottajien ilmoituksen varaiseen toimintaan liittyvät ilmoitukset käsitellään perusturvan alaisessa IVY - työryhmässä (IVY = ilmoituksen varaiset yksityiset yritykset). Työryhmä koostuu viranhaltijoista, joita ovat hallintopäällikkö, kotihoidon päällikkö, omaishoidon koordinaattori sekä toimistos sihteeri. Lisäksi ryhmään kutsutaan asiayhteydestä riippuen johtava sosiaalityöntekijä ja/tai tulosaluejohtaja. Palveluntuottajan ilmoitukseen liittyvät pakolliset tiedot ja liitteet vastaanottaa toimistos sihteeri, joka toimittaa ne hallintopäällikölle tarkastettavaksi. Mikäli ilmoitus liitteineen vastaa annettua asetusta,

toimistos sihteeri postittaa palveluntuottajalle saapumistodistuksen, jossa on arvio kunnan ja aluehallintoviraston yhteisestä ilmoituksen käsittelyajasta. Samalla palveluntuottaja kutsutaan IVY-ryhmän tapaamiseen. Ryhmä kokoontuu puolituntia aikaisemmin ennen tapaamista vielä tarkistamaan palveluntuottajan toimintaan liittyviä seikkoja. Mikäli kyseessä on kunnan rekisteriin tallennettava ilmoitus kotipalvelujen tukipalveluista tai muista niihin rinnastettavista palveluista päätöksen tekee hallintopäällikkö. Mikäli on kyseessä aluehallintoviraston rekisteriin tallennettava ilmoitus, eikä yrityksen palvelujen antamiseen tarvita toimitiloja hallintopäällikkö tekee saamiensa tietojen ja materiaalin sekä palveluntuottajan tapaamisen jälkeen lausunnon, jonka hän toimittaa palveluntuottajalle ja aluehallintovirastolle rekisteröintiä varten. Luvan varaisten ympärivuorokautisten palveluntuottajien rekisteröimiseksi ja toimintalupaa varten aluehallintovirasto pyytää siltä kunnalta lausunnon, jossa yksikkö toimii. Kirkkonummella lausunnon kirjoittaa perusturvajohtaja sekä varmentaa sen allekirjoituksellaan.

Mäntsälässä päätöksentekomenettelyä ohjaavat kunnan hallintosääntö ja toimialojen toimintasäännöt. Perusturvapalvelujen toimintasäännössä kohdassa 5, jossa käsitellään johtavien viranhaltijoiden päätösvaltaa, on hoito - ja hoivapalvelujen tulosalueen päällikön velvollisuuksiin kirjattu seuraavat kohdat: *tulosalueen päällikkö antaa tulosaluetta koskevat lausunnot ja vastaa toimialueensa yksityisten palveluntuottajien valvonnasta ja tekee hallintopäätöksen yksityisten sosiaalipalvelujen ilmoituksenvaraisesta toiminnasta (922/2911 § 3).*

Tulosalueen päällikkönä vanhuspalvelupäällikkö on delegoinut osan yksityisten sosiaalipalvelujen valvontatehtävistä vanhustyön suunnittelijalle. Mäntsälässä yksityisten palveluntuottajien ilmoitukset vanhuspalveluissa saapuvat vanhustyön suunnittelijalle, joka tarkistaa, että asiakirjat sisältävät asetuksen määräämät liitteet ja, että ilmoitus on täytetty kaikilta osin oikeilla ja tarpeellisilla tiedoilla. Vanhustyön suunnittelija lähettää saapumistodistuksen palveluntuottajalle ja kutsuu palveluntuottajan ja/tai yksikön vastuuhenkilön tapaamiseen. Tapaamisen jälkeen vanhustyön suunnittelija valmistelee lausunnon aluehallintovirastolle tai päätöksen, mikäli on kyseessä kunnan rekisteröitävä palvelu. Lausunnon tai päätöksen allekirjoittaa vanhuspalvelupäällikkö. Luvan varaisten ympärivuorokautisten palveluntuottajien rekisteröimiseksi ja toimintalupaa varten aluehallintovirasto pyytää siltä kunnalta lausunnon, jossa yksikkö toimii. Mäntsälässä lausunnon valmistelee vanhustyön suunnittelija ja allekirjoittaa vanhuspalvelupäällikkö. Vanhustyön suunnittelija ja vanhuspalvelupäällikkö käyvät yhdessä läpi palveluntuottajien toimittaman materiaalin ja muut mahdolliset tiedot ennen lausunnon tai päätöksen allekirjoittamista. Mikäli palveluntuottaja ilmoittaa ilmoituksessaan tuottavansa muitakin sosiaalipalveluja kuin hoidon ja hoivan palveluiden vastuulle kuuluvia palveluja, vanhustyön suunnittelija tekee valmisteluvaiheessa yhteistyötä kyseisen vastuualueen kanssa ja lausunto käydään läpi yhdessä vastuussa olevien päälliköiden kanssa ennen lausunnon tai päätöksen tekoa. Päätöksen ja/tai lausunnon allekirjoittavat molemmat päälliköt.

Molemmissa kunnissa yksityisiltä palveluntuottajilta tulevat ilmoitukset tai lausuntopyynnöt diarioidaan siten, että asian käsittelyn kulkua on helppo seurata. Diaarinumero takaa myös sen, että asiaan liittyvät mahdolliset lisäpyynnöt ja selvitykset löytyvät järjestelmästä helposti ja loogisessa järjestyksessä. Kirkkonummella ja Mäntsälässä on käytössä Dynasty for SQL asiakirjahallintajärjestelmä, johon viranhaltijoiden päätökset tallennetuvat ja ovat löydettävissä.

Kuntina Mäntsälä ja Kirkkonummi kuuluvat Kuuma - seutuun. Kuuma -seutuun kuuluu kymmenen pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevaa kehyskuntaa. Sen tehtävänä on johtaa ja kehittää kuntayhteistyötä alueen kilpailukykyyn ja vetovoimaan, omistajapolitiikkaan sekä palveluyhteistyöhön liittyvissä asioissa. Mäntsälä osallistuu jäsenenä Kuuma -yhteistyöhön osallistumalla asumispalvelujen kehittämistyöryhmän työskentelyyn. Kuuma -seudun kunnista mukana ovat Mäntsälän lisäksi Tuusula, Kerava, Nurmijärvi, Järvenpää, Sipoo ja Hyvinkää. Ryhmä on käsitellyt asumispalvelujen valvontaan liittyviä asioita uuden lain tultua voimaan. Kuuma -seudulla toimii erilaisia kehittämissyörymiä, joihin kunnat nimeävät edustajansa omien valintojensa perusteella. Asumispalvelujen kehittämissyörymässä toimivat valvontaa tekevät ja asiakastyötä tekevät työntekijät. Ryhmän tavoitteet vuodelle 2013 ovat; asukkaiden asiakastyöväisyysselvitysten jatkotyöstäminen, vastuiden selvittäminen tulevassa kilpailutuksessa, ostopalveluiden valvontaprosessin läpikäynti ja kilpailutukseen liittyvän koulutuksen suunnittelu yksityiselle palveluntuottajalle. Ryhmä tukee valvontatyötä tekeviä työntekijöitä, toiminnalla on mahdollisuus yhtenäistää valvontakäytänteitä ja mahdollistaa yksityisten palveluntuottajien tarjoamien palvelujen laadun seuranta (Muistio 2/2013).

8.2 Valvonnan toteutus

Kirkkonummen kunnan alueella toimii kaksi yksityistä ympärivuorokautista palveluasumista vanhuksille järjestävää yksikköä. Kunta on sijoittanut asukkaita myös Espooseen, Helsinkiin ja Lohjalle. Yksityisen palveluasumisen piirissä on 66 asiakasta. Mäntsälän kunnan valvontavollisuuksiin alueellaan kuuluu oman toiminnan ohella valvoa neljää vanhuksille tarkoitettua yksikköä. Kunta on sijoittanut asukkaita lisäksi myös Keravalle, Sipooseen, Orimattilaan, Lapinjärvelle ja Järvenpäähän. Yksityisen palveluasumisen piirissä on 66 asiakasta. Kuntiin ei ole tällä hetkellä tulossa uusia yksityisiä ympärivuorokautista palveluasumista tarjoavia yksiköitä.

Kirkkonummella valvontakäynnit ovat omaishoidon koordinaattorin ja kotihoidon alueesimiehen vastuulla. Yksiköihin kohdistuvat valvontakäynnit tehdään kerran vuodessa ja kohdistuvat oman kunnan alueella toimiviin yksiköihin ja niihin kunnan ulkopuolella oleviin yksiköihin, joissa on vähintään viisi kunnan sijoittamaa henkilöä. Valvontakäynneille valitaan vuosittain teema, johon kunta haluaa erityisesti kiinnittää huomiota. Tänä vuonna teemana ovat

asukkaiden liikunta ja ravitsemus. Valvontakäynneistä sovitaan palveluntuottajan kanssa etukäteen ja siinä yhteydessä kerrotaan painopistealue, josta palveluntuottajalta pyydetään kuvaus toiminnan järjestämisestä ja seurannasta. Valvontakäynnin perustana pidetään sopimusta, joka palveluntuottajan kanssa on tehty palvelua hankittaessa. Valvontakäynniltä laaditaan raportti tehdystä käynnistä ja sen sisällöstä. Raportista ilmenee epäkohdat, johon on kiinnetty huomiota ja yhdessä sovittu ajankohta, mihin mennessä epäkohta tulee korjata. Raportti säilytetään valvontakäynnin tehneen viranhaltijan työhuoneessa mapissa. Valviran valvontalomake ei sellaisenaan ole käytössä, vaan sen merkitys on ohjeellinen.

Mäntsälässä valvontakäynneille osallistuvat vanhustyön suunnittelija ja vanhuspalvelupäällikkö. Valvontakäynnit tehdään kerran vuodessa. Ennen valvontakäynnin tekemistä palveluntuottajan kanssa sovitaan yhteinen ajankohta, valvontalomake lähetetään etukäteen joko täytettäväksi tai täydennettäväksi riippuen siitä, onko edellinen versio käytössä. Valvontalomakkeenä käytetään Valviran laatimaa valvontakertomusta (liite 3), johon on vaihdettu kunnan tunnukset. Mikäli valvontakäynnillä ilmenee yksityisen palveluntuottajan toimintaan liittyvää huomauttamista tai muutostarvetta, siitä tehdään erillinen muistio. Valvontakäyntiin liittyvä valvontakertomus ja /tai mahdolliset muistiot lähetetään aluehallintovirastolle ja/tai Valviraan sekä kunnille, jotka ovat sijoittaneet kyseiseen yksikköön asukkaita ja palveluntuottajalle. Alkuperäiset säilytetään vanhustyön suunnittelijan työhuoneessa mapissa.

Kuntien välinen valvontaraporttien ja -muistioiden lähettäminen ei ole yleistä. Yksityisen palveluntuottajan yksikössä saattaa olla asukkaita esim. 4 kunnasta. Kunnan, jonka alueella yksikkö sijaitsee, tulisi toimittaa valvontaraportti tai -muistio muihin kuntiin. Tämä toimintatapa tukisi valvontatehtävän tehokkuutta ja muut kunnat tietäisivät aina, miten yksiköiden toiminta sujuu tai mitä kehittämistoimenpiteitä tehdään tai on suunnitteilla.

Yksityinen sosiaalipalveluntuottaja, joka tuottaa muita kuin ympärivuorokautista sosiaalipalvelua on vanhuspalveluissa kotipalvelua tuottava yritys, kotihoitoa tuottava yritys, joka tarjoaa sekä kotipalvelua että kotisairaanhoidon tai kotipalvelujen tukipalveluja tuottava yritys. Kunnat hankkivat nämä palvelut pääsääntöisesti kilpailuttamalla tai tekemällä hankinnat hallintopäätökseen perustuen hankinnan arvosta riippuen. Hankinnoista tehdään palveluntuottajan kanssa sopimus, jossa määritellään tilaajan ja tuottajan velvollisuudet ja asiakkaan palvelujen laatu- ja laatuvaatimukset. Kunnat valvovat näiden palveluntuottajien toimintaa palveluntuottajien säännöllisellä tapaamisella ja ottamalla kantaa asiakkailta saatuihin reklamaatioihin. Kirkkonummella sopimusten valvonnasta vastaa ja reklamaatioihin ottaa kantaa kotihoidon päällikkö. Mäntsälässä sopimusten valvontaa suorittaa vanhustyön suunnittelija ja reklamaatioihin vastaa kotihoidon osastonhoitaja tai vanhustyön suunnittelija hankitun palvelun mukaisesti.

Viime vuosina kunnat ovat saaneet aikaisempaa enemmän ilmoituksia yksityisiltä palveluntuottajilta, joiden päätoimintayksikkö voi olla useiden satojen kilometrien päässä kunnasta. Palveluntuottajat tekevät kuntiin ilmoituksen palveluntuottamisesta, jotta kunta voi tarvittaessa ostaa palveluja kyseiseltä yritykseltä. Näiden ilmoitusten käsittely vie aikaa, mutta on kunnan velvollisuus lain toteuttamisen kannalta. Kunta ei voi tehdä kielteistä päätöstä toiminnan aloittamisesta alueellaan, mikäli yrityksen toiminta ja talous ovat lain ja asetuksen vaatimusten mukaista. Lausuntoa tai päätöstä tehdessään kunnan viranhaltija ei voi myöskään sanoa varmasti tuleeko kunta hankkimaan yritykseltä nyt tai tulevaisuudessa palveluja.

Toiminimellä toimivien yritysten määrä on myös lisääntynyt. Yrittäjä toimii monessa tapauksessa yksin tai toisen henkilön kanssa ja tarjoaa kuntalaisille siivous- ja asiointipalveluja. Kunta yritys tarjoaa palveluja suoraan kuntalaisille, kunnan valvontavelvollisuus rajoittuu ennakkovalvontaan eli hallintopäätöksen tekemiseen kunnalle tulleen ilmoituksen mukaisesti. Kun ikääntyneelle kuntalaiselle tulee ongelmia näissä asiakassuhteissa, hän usein soittaa kunnan sosiaalipalveluihin ja pyytää apua tai neuvoa tilanteen ratkaisemiseksi. Kunnilla on velvollisuus neuvoa ja ohjata kuntalaista ja näin ollen tapahtuu välillistä valvontaa. Monet kunnat tekevät yhteistyötä palveluntuottajien kanssa, jotka tarjoavat suoraan kuntalaisille palveluja ilmoittamalla heidän yhteystietojaan kunnan sivuilla. Kirkkonummi ja Mäntsälä eivät ole näin toimineet.

Valvonnan toteuttamisessa kunnissa on kolme vaihetta. Ensiksi kunnat valvovat palvelutoiminnan aloittamista tekemällä lain ja asetusten mukaiset lausunnot tai ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvän hallintopäätöksen. Toiseksi valvontaa, ohjausta ja neuvontaa tapahtuu toiminnan toteutuessa valvontakäynneillä ja palveluntuottajien tapaamisissa. Kolmanneksi reklamaatioihin puuttuminen, niihin liittyvät neuvottelut ja dokumentointi ovat osa valvontaa.

Kunnan yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa helpottaa ja ohjaa palveluntuottajilta vaadittavat omavalvontasuunnitelmat. Kuntien edustajat olivat sitä mieltä, että valvontakäytänteet tulevat lähitulevaisuudessa muuttumaan ja kehittymään. Valvira tekee valvonnan kehittämistoimintaa samoin kuin kunnatkin.

Kirkkonummen kunta tiedottaa kunnan nettisivuilla yksityisille palveluntuottajille ilmoitusvelvollisuudesta ja sen toteuttamisesta otsikolla; Tietoa ja ohjeita yksityisille ilmoituksenvaraisille palveluntuottajille, osoitteessa <http://www.kirkkonummi.fi/prime301.aspx>. Vastaavaa tiedotetta ei ole Mäntsälän kunnan sivuilla.

8.2.1 Asiakastyön toteuttaminen

Valvonnan pääasiallinen tarkoitus on taata kunnan sijoittamille asiakkaille laadukas ja heidän tarpeitaan vastaava palvelu yksityisissä toimintayksiköissä. Kunta hankkii kuntalaisille hoitopaikat ympärivuorokautisissa toimintayksiköistä kuntalaisten tarpeiden mukaisesti pääasiallisesti kilpailuttamalla palveluntuottajien toimintayksiköt avoimella hankintamenettelyllä.

Kuntalaiset sijoittuvat toimintayksiköihin kunnissa vahvistettujen myöntämiskriteerien mukaisesti. Sijoittamisesta vastaavat moniammatilliset SAS (selvitä, arvioi ja sijoita) -työryhmät. Vanhuspalvelulaki § 16 edellyttää, että kaikille palveluja saaneille tehdään palvelusuunnitelma, joka tehdään yhdessä asiakkaan ja mahdollisesti omaisten kanssa yhdessä. Palvelusuunnitelmassa sovitaan asiakkaalle annettavista palveluista sekä kirjataan asiakkaan oma toivomus palvelujen sisällöstä.

Kirkkonummella valvontaa tekevät työntekijät ovat ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä mukana, kun asiakkaalle tehdään hoito- ja palvelusuunnitelma. Suunnitelma laaditaan noin kuukauden kuluessa siitä, kun asiakas on sijoitettu toimintayksikköön. Hoito- ja palvelusuunnitelmat tarkistetaan kerran vuodessa ja näin valvotaan sitä, että asiakkaan saama hoito- ja palvelu vastaa aina hänen tarpeitaan muuttuvissakin tilanteissa. Mäntsälässä tähän toimintaan ei ole ollut resursseja, joten hoito- ja palvelusuunnitelman teko ja valvonta on palveluntuottajan vastuulla. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että kunnan edustajan mukana olo hoito- ja palvelusuunnitelman teko- ja tarkistusvaiheessa on tärkeä osa valvontatehtävää. Tilanteessa on mahdollisuus puuttua palveluntuottajan toiminnan kehittämiseen tai epäkohtiin, jotka tulevat esille hyvin, kun toimintaa peilataan asiakkaan saamaan palveluun. Asiakkaan omalla mielipiteellä ja toivomuksilla sekä omaisten näkemyksellä näissä tilanteissa on suuri merkitys.

Valvontaa tekevällä työntekijällä tulee olla laaja osaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, organisoinnista ja palvelujen laatua ohjaavista laista ja säädöksistä. Haastateltavat pohtivat sitä, että riittääkö tehtävään annettu aika ja heidän osaamisensa tehtävän riittävän hyvään suorittamiseen. Toisaalta taas he voivat aina käyttää tarkastuskäynneillä kunnan muita asiantuntijoita apunaan, tilanteesta tai asiakkaan tarvitsemasta palvelusta riippuen.

Kunnan kotipalvelun asiakkaat, joille heidän tarvitsemat tukipalvelut kunta hankkii yksityisiltä palveluntuottajilta, palvelut kirjataan kotihoidon ylläpitämään asiakaskohtaiseen hoito- ja palvelusuunnitelmiin. Palvelun laatua koskevissa asioissa asiakkaat ottavat yhteyttä palvelusta vastaavaan kunnan viranhaltijaan itse, kotihoidon lähityöntekijän kautta, omaisten välityksellä tai suoraan asiakkaalle palvelupäätöksessä mainittuun yhteyshenkilöön. Valvonta tapahtuu yhteydenottojen perusteella, jolloin kunnan vastuuhenkilö neuvottelee palveluntuottajan

kanssa tai asiakkaan kotona järjestetään tapaaminen, jossa ovat paikalla asiakas, palveluntuottaja ja kunnan vastuuviranomainen.

8.2.2 Valvontatehtävä työntekijän näkökulmasta

Valvontaa käytännössä tekevät viranhaltijat suorittavat tehtävää muiden työtehtäviensä ohessa. Molempien kuntien työntekijät kaipaivat valvontatehtävän suorittamisesta prosessikuvausta, jossa vastuut ja velvollisuudet olisivat selkeästi määritelty. Haastattelun yhteydessä keskusteltiin muutamien suurien kuntien valvontasuunnitelmista, joihin viranhaltijat olivat netissä tutustuneet. Tällainen suunnitelma tutkisi valvontatehtävää ja selkeyttäisi toimintatapoja ja vastuita.

Haastateltavat olivat sitä mieltä, että valvontatehtävän suorittaminen ja siihen liittyvät käytännön tehtävät kehittyvät käytännön työtä tehdessä. Joka kerran tehtävä sujuu paremmin ja kyky keskittyä oleellisiin asioihin helpottuu. Tämän huomaa parhaiten siitä, että yhteistyö palveluntuottajien kanssa on parantunut huomattavasti. Tässä muutoksessa on ollut apuna Valviran ja aluehallintovirastojen kunnille antama neuvonta ja ohjeistus. Molempien kuntien valvontaa suorittavat viranhaltijat ovat käyneet aluehallintoviraston järjestämässä aiheeseen liittyvässä koulutuksessa. Lisäksi aluehallintoviraston tarkastaja on käynyt tapaamassa ja kouluttamassa Kirkkonummella valvonnasta vastuussa olevia työntekijöitä. Mäntsälä edustajat taas ovat käyneet aluehallintovirastossa tarkastajan ja juristin tapaamisessa keskustelemassa heitä askarruttavista valvontaan liittyvistä asioista ja toimintatapojen kehittamisestä. Valvonta on muuttunut enemmän yhteistyöksi kuin kunnan taholta tulevaksi kontrolloitavaksi toimipiteeksi. Valvovalta viranomaiselta vaaditaan yhteistyötaitoja ja kykyä rakentaa palveluntuottajaan luottamukselliset suhteet. Parhaimmillaan valvonta on asiakkaan saaman palvelun kehittämistä yhdessä palveluntuottajan ja kunnan yhteistyössä. Palveluntuottajat toivovat, että myös heitä kuullaan valvontakäynneillä, heidän toiveitaan kuntaan päin kirjataan ja mahdollisesti toimintatapoja parannetaan. Toiveet ovat koskeneet esimerkiksi uuden asukkaan siirtymävaiheessa tapahtuvaa tiedon siirtoa. Voidakseen valmistautua riittävän hyvin uuden asiakkaan palvelujen järjestämiseen, asiakkaasta saatava etukäteistieto auttaa järjestämään hänen hoitonsa mahdollisimman hyvin.

Kuntien viranhaltijoiden vaihtuvuus on melko yleistä. Haastateltavat ovat huomanneet, että tällaisissa tehtävissä kuin valvontatehtäväkin on, vaihtuvuus heikentää tehtävän suorittamista. Valvontatehtävän hyvä suorittaminen vaatii kokemusta ja kokonaisuuksien laajaa ymmärtämistä. Viranhaltijoiden vaihtuvuuden varalle valvontatehtävää ohjaava, kunnan laatima valvontasuunnitelma, missä on tehtävän suorittamista kuvaava prosessikuvaus ja määritelty viranhaltijoiden vastuut ja velvollisuudet, tukisi uutta työntekijää perehdyttämistilanteessa.

Mikäli prosessi ei suju, aloitteleva palveluntuottaja saattaa joutua odottamaan lausuntoa tai päätöstä kohtuuttomia aikoja.

8.3 Tulosten tarkastelu

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista velvoittaa kuntia ohjaamaan ja valvomaan alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Laista ei kuitenkaan voi poimia tietoa siitä, miten käytännössä valvonta tulisi suorittaa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää Kirkkonummen ja Mäntsälän kuntien tapaa suorittaa valvontaa sekä minkälaisia käytäntöjä tehtävän suorittamisen toteutuksessa käytetään. Haastatteluun osallistujien ja opinnäytetyöntekijöiden kokemuksen pohjalta muodostui käsitys siitä, mikä on hyvä tapa toteuttaa valvontaa. Käsitys perustuu työntekijöiden tulkintaan lain toteuttamisesta, hallinnollisiin ohjeisiin ja Valviran julkaisemiin valvontaohjelmiin.

Haastattelutilanne oli vuorovaikutustilanne, jossa haastattelija ja haastateltavat olivat alan asiantuntijoita. Tilanteessa syntyi nopeasti valvonnan toteuttamiseen liittyvää arvioivaa ja toiminnan kehittämiseen liittyvää keskustelua. Kuntien mahdollisuus resursoida valvontatehtävää on erilainen. Tutkimukseen osallistuneilla on sellainen käsitys, että hyvä valvonta ja yksityisten palveluntuottajien ohjaus ja neuvonta vaatisi kummassakin tutkimuskohteena olevassa kunnassa lisäresursointia. Valvontatehtävää suorittavilta vaaditaan laajaa osaamista ja tietoa sekä sosiaali- että terveydenhuollosta. Vanhusten palveluja tuottavat toimintayksiköt antavat palveluja sekä sosiaali- että terveydenhuollon lainsäädännön puitteissa. Valvontatehtävä vaatii moniammatillista työpanosta. Haastatteluun osallistuneet työntekijät toivoivat oman työnsä tueksi kunnan laatimaa valvontasuunnitelmaa, jossa kuvattaisiin valvonta - ja päätöksentekoprosessi sekä työntekijöiden vastuut. Valvontasuunnitelma olisi erityisen tarpeellinen tilanteissa, jossa valvontaa tekevät työntekijät vaihtuvat. Valvontasuunnitelma voisi olla osa uuden työntekijän perehdyttämistä. Esille tulleita kehittämiskohteita käsitellään luvussa 9.

Valvonnan toteuttaminen tapahtuu suunnitelmallisesti ja säännöllisesti. Yhteistyö ja valvonta kunnan ja palveluntuottajien välillä sujuu hyvin ja kunnan esittämät kehittämistavoitteet otetaan vakavasti ja niiden toteuttamista suunnitellaan yhdessä. Valvonnan tarkoitus oli kaikille tutkimukseen osallistuneille selvä eli, että asiakkaan oikeus laadultaan hyviin sosiaalipalveluihin toteutuu. Valvonnan raportointi ja tiedottaminen vaativat vielä kehittämistä ja tarkentamista. Kunnalla on velvollisuus ilmoittaa valvonnassa esille tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista aluehallintovirastolle (YSPL § 35).

Valvontaa suorittavat työntekijät valvovat toimintayksiköiden toimintaedellytyksiä toimia palveluntuottajina eli toiminnan järjestämistä ja suunnittelua, henkilökuntamitoitusta, toimitilo-

ja eri lainsäädäntöjen antamien velvoitteiden toteutumista valvontakäynneillä. Haastateltavat pohtivat kuntien mahdollisuuksia tavata sijoittamiaan asiakkaita yksityisissä toimintayksiköissä ja kotipalvelujen tukipalvelujen piirissä olevien asiakkaiden saamien palvelujen valvonnan toteutumista käytännössä. Tärkeänä pidettiin sitä, että kun kunta sijoittaa asiakkaan ympärivuorokautiseen toimintayksikköön, niin kunnan edustaja on paikalla asiakkaan hoito -ja palvelusuunnitelmaa laadittaessa. Tällöin voidaan yhdessä varmistua siitä, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut ja palvelut toteutetaan niin kuin kunnan omissakin yksiköissä on palvelut sovittu toteutettavaksi. Kuntalaisten tulee saada tasapuoliset palvelut huolimatta siitä, mikä taho palvelut tuottaa.

Yksityisen palvelujen piirissä olevien asiakkaiden palvelutarpeen arviointi on muodostunut käytännössä ongelmalliseksi. Kunta osoittaa asiakkaat palvelujen piiriin ja tässä vaiheessa sijoittaminen perustuu aina palvelutarvearviointiin. On oletettava, että asiakkaan palvelujen tarve muuttuu monistakin syistä johtuen. Kunnilla ei ole tarpeellisia resursseja seurata sijoittamiensa asiakkaiden palvelutarpeessa tapahtuvia muutoksia. Tämä voi johtaa siihen, että asiakas kuntouduttuaan ei enää tarvitsekaan ympärivuorokautista hoito -ja huolenpitoa tai jatkuvaa kotihoitoa vaan selviytyisi palvelujen tai tukipalveluiden turvin omassa kodissaan. Näin palvelujen järjestäminen tulee kunnalle kalliimmaksi kuin asiakkaan palvelujen tarve edellyttää. Samoin voi käydä kotipalvelujen tukipalvelujen piirissä oleville asiakkaille. Tämä koskee mm. ateriapalveluja, kuljetuspalveluja ja siivouspalveluja. Palvelujen oikea kohdentaminen vaatii kunnan ja palveluntuottajan välistä jatkuvaa ja avointa, asiakkaan tarpeisiin perustuvaa keskustelua ja yhteistoimintaa.

Valvontatehtävän suorittamisen yhteydessä syntyy asiakirjoja valvontaan ja yksityisiin palveluihin sijoitettujen asiakkaiden hoitoon ja palveluun liittyvää materiaalia. Kunnissa tulee varmistaa, että lausunnot ja päätökset löytyvät kuntien rekistereistä. Työntekijöiden ohjaus ja koulutus koskien päätösten tekoa, asiakirjahallintaa ja arkistointia on ilmeisen tarpeellista. Yksityisillä palveluntuottajilla ja kunnilla on pääsääntöisesti eri tietojärjestelmät. Kunnan tulee varmistaa asiakkuuden päättyessä, että sijoitettujen asiakkaiden tiedot arkistoidaan kunnissa asianmukaisesti. Palveluntuottajat eivät kaikissa tapauksissa automaattisesti toimita kunnille asiakkaiden tietoja arkistoitavaksi, vaan niitä on erikseen pyydettävä. Yleensä arkistoinnista ja rekisterin pitämisestä on sovittu kunnan ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa palvelun hankinnasta.

Koska yksityisen toimintayksikön sijaintikunnalla on alueellaan valvontavelvollisuus, kuntien välille on muodostumassa käytäntö, jossa sijaintikunta toimittaa raportit valvontakäynneistä niille kunnille, jotka ovat sijoittaneet asiakkaitaan kyseiseen yksikköön. Tällä toimintatavalla voidaan kohdentaa kuntien valvontaresursseja tehokkaammin ja mahdollistaa kuntien valvontaa suorittavien työntekijöiden välistä yhteistyötä ja toimintakäytäntöjen vertailua ja hyvien

käytäntöjen jalkauttamista. Käytäntö toimii joissakin kunnissa jo säännöllisesti ja suunnitelmallisesti, mutta vakiintuneeksi yleiseksi tavaksi se ei ole vielä muodostunut.

9 Yhteenveto

Tutkimuksemme lähtökohtana oli yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutumisen tarkastelu valituissa kunnissa. Opinnäytetyön tekijät ovat työskennelleet kunta-alalla useita vuosia. Kokemusta kunnallishallinnon järjestämisestä ja toimivuudesta on kertynyt molemmille erilaisten tehtävien ja vastuiden kautta. Haasteelliseksi ja erityisen kiinnostavaksi tämän tutkimuksen suorittaminen tuli siitä alkuasetelmasta, että toinen opiskelijoista suoritti opin-
toja Ennalta ehkäisevän hyvinvointiyön johtaminen ja kehittäminen - ja toinen Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen -koulutusohjelmassa. Opinnäytetyöntekijöiden työkokemus on kertynyt sosiaali- ja terveyspalveluista ja kuntakonsernin taloushallinnosta. Tutkimuksen ja opinnäytetyön tekeminen on laajentanut molempien opiskelijoiden osaamista ja mahdollistanut omien toimintatapojen ja kokemuksen kautta tulleiden käsitysten arviointia.

9.1 Tutkimusprosessin arviointi

Tutkimusprosessi eteni suunnitelman mukaisesti. Ennalta valitut tutkimuskysymykset ja teemat vastasivat lain toteutumisen seurannan kannalta johdattelevia kokonaisuuksia. Tutkimuksen tulokset painottuivat valvontakäytänteiden toteutumiseen kunnissa ja niiden kehittämiseen. Tutkimuksen strategiset valinnat kuten tapaustutkimuksen valinta, haastattelujen hyvä valmistelu ja tarkentavan haastattelun suorittaminen auttoivat tutkimuksen tavoitteeseen pääsemisessä.

Valvontatehtävän pääasiallinen tavoite on varmistaa palveluiden piirissä olevien asiakkaiden saamien palvelujen asianmukaisuus ja hyvä laatu. Tässä tutkimuksessa on tietoisesti sivuutettu asiakkaiden saamien palvelujen sisältöön ja laatuun liittyvät seikat. Vanhusten vaikuttamismahdollisuuksista omiin sosiaalipalveluihinsa on jo aikaisemmin tehty kattava väitös. Oikeustieteen kandidaatti, varatuomari Anja Karvonen-Kälkäjä on tarkastellut tutkimuksessaan vanhusasiakkaan mahdollisuuksista vaikuttaa omiin palveluihinsa, niissä tapauksissa kun palvelut hankintaan yksityiseltä palveluntuottajalta kilpailuttamalla ne julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti (Karvonen-Kälkäjä 2012, 389-392).

Emme tutkimuksessamme myöskään keskittyneet hankintalain määräysten noudattamiseen hankittaessa palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Asiaa on tutkittu jo useissa tutkimuksissa nimenomaan sosiaali- ja terveyspalvelujen näkökulmasta. Esimerkkinä voisi mainita Jenni Aaltosen Pro gradu - tutkielman kuntien kilpailuttamisvelvollisuudesta sosiaali- ja terveyden-

huollon ostopalveluissa. Aaltosen (2008) tutkielmassa nimenomaan keskityttiin yhdenvertaisuuden ja avoimuusperiaatteiden toteutumiseen kilpailutuksissa.

Aineistona käytettiin kunnallishallintoa ja sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämistä ohjaavia säädöksiä, ohjeita ja hallinnollisia ohjeita. Tutkimuksessa mukana olleet toimijat ja haastateltavat olivat tämän alan asiantuntijoita, joten tuloksena saadut tiedot ja kehittämistarpeet ovat luotettavia. Näin tuloksia voidaan jatkossa hyödyntää yksityisen sosiaalipalvelujen valvonnan kehittämisessä vanhuspalveluissa. Tutkimukseen osallistui kahdesta kunnasta edustajia, joten osallistujia oli vain neljä. Siitä huolimatta tapaustutkimuksen periaatteisiin kuuluva tapauksista oppiminen toteutui. Opinnäytetyön aikana kuntien edustajat vaihtoivat asiakirjoja, jotka tukevat valvontatehtävän suorittamista. Näitä olivat mm. valvontakertomusraportit, palveluntuottajia ohjaavat internet-sivujen sisältö ja suunnitelma kunnan omaksi valvontasuunnitelmaksi.

Haastattelujen yhteydessä asiakkaiden osallisuus nousi useita kertoja esille. Tutkimuksessa on otettu esille ainoastaan asiakkaiden osalta hoito- ja palvelusuunnitelmien teko ennakkovalvontavaiheessa ja sivuutettu maininnalla asiakkaiden palvelutarpeen arviointi muuttuvissa tilanteissa. Kehittämistarpeisiin asiakkaiden palvelutarpeen arviointi on kuitenkin nostettu osana valvontatehtävää. Tällä kertaa oli tarkoituksena tarkastella valvontatehtävää kuntaorganisaation ja kuntatoimijoiden kannalta.

Tutkimuksen tekijöinä meillä on ollut haasteellista yhdistää kaksi eri näkökulmaa, oikeudellinen ja sosiaalinen. Molemmilla tutkimuksen tekijöiden asiantuntemus näkyy tässä työssä, joka on mahdollistanut meidän molempien osaamisen laajentamisen. Kokemuksemme kunnallishallinnosta helpotti tutkimuksen tekemistä. Meidän oli helppo tehdä haastateltavien kanssa yhteistyötä, koska termit ja käsitteet olivat molemmille osapuolille tuttuja. Yhteistyö oli luottamuksellista ja sujuvaa. Aiheen mukaisesti tutkimus on painottunut vanhusten sosiaalipalvelujen järjestämiseen yksityisen palveluntuottajan toimesta ja siihen liittyvään valvontaan. Arviomme ja johtopäätökset perustuvat haastatteluihin osallistuneiden käytännön kokemuksiin, kuntien tekemiin hallinnollisiin päätöksiin ja ohjeisiin. Oikeudellisen näkemyksen vahvistamiseksi olisi tutkimusta voinut laajentaa luottamushenkilöiden ja ylimmän johdon näkemyksiin Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toetutumisesta kunnissa. Tutkimuksen rajaaminen antaa kuitenkin paremmat mahdollisuudet tulosten hyödyntämiseen ja valvontatehtävän kehittämiseen.

9.2 Johtopäätökset

Lähtökohtana tutkimukselle oli yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevan lain uudistaminen, Laki yksityisistä sosiaalipalveluista tuli voimaan 2011. Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa tutkimuskysymyksiksi määriteltiin seuraavat kokonaisuudet:

- Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutuminen kunnissa kuntavastuun ja oikeudellisten säädösten näkökulmasta
- Ennakkovalvonnan toteutuminen kunnissa
- Valvontakäytänteiden toimivuus lain antamien tavoitteiden mukaisesti

Kaikkiin kysymyksiin saatiin vastaukset ja lain toteuttamiseen sekä valvontatyön toteuttamiseen haastateltavilta tuli useita kehittämistarpeita.

Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että kunnissa oli erilaiset käytänteet siitä, miten asioita käsitellään toimielimissä ja miten päätösvallan delegoinnit tehdään. Toisessa kunnassa valvontaviranomainen (toimielin) oli selkeästi delegoinut edelleen toimivaltaansa viranhaltijoille ja niistä oli olemassa päätökset organisaation eri asteilta. Mikäli delegointia ei ole tehty, viranhaltijoilla ei ole täysin selkeää kuvaa toimivallastaan ja päätöstensä oikeudellisuudesta. Tämä aiheuttaa myös sen, että kukaan ei valvo asiakirjojen asianmukaista viemistä kunnan asianhallintajärjestelmään, josta ne olisivat kaikkien niitä tarvitsevien käytettävissä.

Kuten jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa on mainittu hyvän hallinnon periaatteet velvoittavat kuntia järjestämään toimintansa siten, että hallinnossa asioivat saavat asianmukaisesti hallinnon palveluja ja että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti. Tilintarkastajat kiinnittävät yhä enemmän huomiota hallinnollisiin päätöksiin, kuten delegointeihin ja niiden noudattamiseen päätöksenteossa. Toki on muistettava, että osissa kuntia delegoinnit on tehty hyvin seikkaperäisesti hallintosäännöissä, toimintasäännössä ja johtosäännöissä.

Kunnissa toteutetaan lain mukainen ennakkovalvonta hyvin ja suunnitellusti Valviran antamia ohjeita noudattaen. Luvan varaista yksityistä toimintaa aloittavien yritysten lupa-anomuksiin ja lausuntoihin suhtaudutaan vakavasti ja lausuntoja tehtäessä kunnan viranhaltijat arvioivat toiminnan aloittamisen tarpeellisuutta ja vaikuttavuutta kuntalaisten palvelujen järjestämiselle. Suunnitteluvaiheessa tehdään yhteistyötä aluehallintoviraston kanssa ja tarkastetaan toimitilat. Ilmoituksen varaisten yritysten toiminnan aloittamiseen liittyvät lausunnot ja päätökset tehdään vasta, kun kunnan edustaja on tavannut yrityksen edustajan ja varmistunut siitä, että toiminta vastaa kuntalaisten palvelujen tarpeita ja ovat laadukkaita.

Ennakovalvontaan sisältyy kuntien palvelujen hankitaan liittyvät hankintaprosessit ja sopimukset, jotka tehdään palveluntuottajan ja kuntien välille. Sopimukset tulee laatia niin, että niistä ilmenee Lain yksityisistä sosiaalipalveluista antamat veloitteet palveluntuottajille. Näitä seikkoja ovat toimitiloille ja henkilöstölle asetettavat vaatimukset sekä toiminnan järjestämistä kuvaava palvelukuvaus tai toimintasuunnitelma. Yksityisiltä palveluntuottajilta vaadittava omavalvontasuunnitelma sisältää yksityiskohtaisempaa tietoa toiminnan järjestämisestä ja sen avulla varmistetaan, että toiminta on asianmukaista (YSPL § 6).

Eniten kunnissa on kehitettävää asiakaskohtaisessa ennakovalvonnassa. Asiakaskohtaista ennakovalvontaa suoritetaan silloin, kun kunnat sijoittavat asiakkaita eri palveluihin. Sijoittaminen perustuu palvelutarpeen arviointiin, joka kunnissa tehdään pääsääntöisesti huolellisesti, koska asiakkaiden sijoittaminen ennen aikaisesti esimerkiksi ympärivuorokautiseen hoitoon tulee erittäin kalliiksi eikä ole asiakkaan kannalta tarkoituksen mukaista. Ennakovalvontaa tapahtuu myös silloin, kun valvontaviranomainen on mukana asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelman laatimisessa toimintayksikössä. Tällöin varmistutaan siitä, että asiakas saa hänen palvelutarvettaan vastaavat palvelut.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista ei suoraan anna ohjeita siitä, miten käytännössä valvontatehtävä tulisi suorittaa. Kunnat joutuvat miettimään ja ohjeistamaan ne tavat, joilla lain yksityisille sosiaalipalvelujen tuottajille antamien veloitteiden toteutumista valvotaan ja seurataan. Valviran laatimat valvontaohjelmat ovat hyvä pohja kuntien valvontaprosessien suunnittelussa ja toteutuksessa. Yhteistyö aluehallintoviraston kanssa tukee kuntien valvontatyötä ja vastuuta. Kuntien edustajilta vaaditaan aktiivisuutta olla yhteydessä aluehallintoviraston tarkastajiin. Tässä tutkimuksessa olevilla kunnilla ja niiden edustajilla on ollut hyvät kokemukset aluehallintoviraston tarkastajien antamasta neuvonnasta ja ohjauksesta.

Tutkimuksessa mukana olleet haastateltavat kokevat, että kunnissa tulee kehittää valvontaprosessien toimivuutta ja vastuiden selkeyttämistä. Valvontatehtävän resursointi on muodostunut ongelmaksi ja valvontatehtävää suorittavat työntekijät kokevat ”huonoa omaatuntoa” siitä, että tehtävässä on alueita, jotka tulisi suorittaa paremmin. Heidän mielestään valvonta ei onnistu täysin lain antamien veloitteiden mukaisesti. Kunnissa erilaisten toimintaprosessien toimivuus tai toimimattomuus voi johtua johtamiseen liittyvistä seikoista, vastuiden määrittelyn epäselvyyksistä ja työntekijöiden osaamisen puutteista. Näihin kaikkiin seikkoihin on mahdollisuutta puuttua ja saada ne toimimaan. Tutkimuksessa tuli selvästi esille, että kuntien oma valvontasuunnitelma, jossa valvontaprosessi on kuvattu ja vastuut määritelty on ensiarvoisen tärkeä takaamaan sen, että lain toteuttaminen kunnissa toteutuu. Opinnäytetyön ohessa tehtiin luonnos Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhuspalveluissa Mäntsälässä ja Pornaisissa - valvontasuunnitelma. Tämän suunnitelman pohjalta voidaan kehittää valvontatehtävää palvelualueella. Valvontasuunnitelma perustuu Mäntsälän kunnan/Mustijoen perus-

turvan hoidon ja hoivan palvelualueen organisaatioon. Jatkotyöskentelyssä luonnos esitellään Mäntsälän kunnan/Mustijoen perusturvan johtoryhmän arvioitavaksi.

Valvontatehtävän tekee haasteelliseksi se, että vanhuspalveluiden valvottavissa toimintayksiköissä olevilla asiakkaiden palvelutarpeessa on paljon rajapintoja eri palveluihin. Eniten terveydenhuoltoon, koska asiakkaat ovat paljon hoitoa ja hoivaa tarvitsevia tullessaan palvelujen piiriin. Yhä enemmän myös päihde- ja mielenterveysongelmat vaikeuttavat ikääntyvien henkilöiden elämää ja lisäävät palveluiden tarvetta. Toisaalta taas taloudelliset vaikeudet tulevat esille, kun asiakkaita sijoitetaan palveluihin. Palvelut maksavat niin paljon, että kaikilla ei ole niihin varaa. Kunnan tulee valvoa, että asiakkaan hänelle kuuluvat sosiaalietuudet haetaan ja riittävä toimeentulo taataan.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ohjaa Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain lisäksi monia muita sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä lakeja, suosituksia, oikeuden päätöksiä ja hallinnollisia ohjeita, jotka tulee tuntee valvontatehtävää suoritettaessa. Tästä syystä valvontatehtävää tekevät työntekijät tarvitsevat jatkuvaa koulutusta ja heidän tulee olla aktiivisia omaehtoisessa tiedon hankinnassa alalta.

Vanhusten palveluista kunnan järjestämisvelvollisuuteen sosiaalihuoltolain mukaan kuuluvat kotipalvelut, kotipalvelun tukipalvelut, asumispalvelut ja vanhuksille tarkoitettu laitoshoido. Kunta voi melko itsenäisesti päättää palvelujen järjestämistavan (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 4 § ja Kuntal 2 a §). Valvontatehtävän suorittamista tukee ja ohjaa se, miten huolellisesti palvelujen hankinta on tehty ja miten yksityiskohteisesti kunta on sopimuksessa määritellyt palveluntuottajan kanssa palvelujen järjestämistä ja asiakkaiden saamien palvelujen laatu- ja laatuolosuhteista. Palveluntuottajan ja kunnan välinen hankintasopimus on yksi työväline valvontatilanteessa ja kunnan seurattava palvelun toteuttamista. Tutkimukseen osallistuneet työntekijät olivat hyvin tietoisia valvottaviin kohteisiin liittyvistä sopimuksista.

Koska kunta ei lain mukaan voi antaa lakisääteisten palvelujen järjestämisvelvollisuutta yksityiselle taholle (Kuntal 2 §), jää kuntiin paljon julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, koskien yksityisiin palveluihin sijoitettuja asiakkaita. Tutkimuksessa mukana olleille työntekijälle oli delegoitu esimerkiksi asiakasmaksupäätösten tekeminen ja siihen liittyvän harkinnan käyttäminen (AML 11 §) sekä asiakkaalle annettavan palvelupäätöksen tekeminen palvelun myöntämisestä. Työntekijällä voi olla laaja tehtävä koskien asiakkaan sijoittamista yksityisten palvelujen piiriin. Valvontatehtävään liittyvät palveluntuottajan kanssa tehty asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvät päätökset ja asiakirjat sekä niiden asianmukainen arkistointi.

Haastattelun yhteydessä käytiin epävirallista keskustelua siitä, miten lain sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta ja kuntalain vaatimukset siitä, että yksityisiltä sopimuksella hankittujen palvelujen tulee olla sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Tätä seikkaa ei kunnissa ollut käsitelty perusteellisimmin eikä virallista tasoa tai ohjeistusta asiasta ollut. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6 § velvoittaa yksityisiä palveluntuottajia laatimaan omavalvontasuunnitelman ja 1.7.2013 voimaan tullut vanhustalaki velvoittaa kuntia laatimaan omavalvontasuunnitelmat, jotka tulee olla voimassa 2015 alussa. Näiden omavalvontasuunnitelmien laatimisen kautta on oletettavaa, että yksityisen ja kunnallisen toiminnan asianmukaisuutta on mahdollista vertailla.

9.3 Valvonnan kehittäminen kuntien näkökulmasta

Alla olevaan taulukkoon on kerätty haastattelun teemojen perusteella esille tulleet kehittämistarpeet vastaajien näkemyksinä. Kehittäminen - sarakkeessa on ehdotukset kehittämistoimenpiteiksi. Kehittämistoimenpiteet tulivat esille haastattelujen yhteydessä käydyssä keskustelussa.

Haastattelun teemat	Kehittämistarpeet	Kehittäminen
Lain toteutuminen kunnissa	<p>Kunnan päättäjät ottavat vastuun lain toteuttamisesta.</p> <p>Tehtävää varten on liian vähän työntekijöitä.</p> <p>Asiakastietojen arkistointi</p>	<p>Laaditaan kuntiin valvontaa koskeva valvontasuunnitelma - valvontaprosessi kuvattu</p> <ul style="list-style-type: none"> - vastuut määritelty - tarvittavat delegoinnit on tehty <p>Henkilöstöresurssit ovat riittävät.</p> <p>Yksityisten palvelujen piirissä olevien asiakkaiden asiakastietojen arkistoinnista on ohjeet arkistointisuunnitelmassa.</p>
Ennakkovalvonta	<p>Työntekijät kokevat tietonsa ja taitonsa riittämättömäksi vaativassa tehtävässä.</p> <p>Valvontatehtävä vaatii laaja-alaista osaamista.</p> <p>Kaikki palveluntuottajat eivät tiedä ilmoitusvelvollisuudesta.</p>	<p>Valvontaa suorittavien työntekijöiden asiantuntijuuden ylläpidosta huolehditaan riittävällä koulutuksella.</p> <p>Kunnan edustaja on mukana asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaa laadittaessa.</p> <p>Kunnan kotisivuilla on ohjeet palveluntuottajille, jotka aloittavat tai järjestävät ilmoituksen varaista toimintaa</p>
Valvontakäytänteet	<p>Valvontaprosessin pitäisi toimia säännöllisesti.</p> <p>Asiakkaiden palvelutarpeen arviointi ei ole jatkuvaa. Asiakkaan palvelun tarve voi vaatia monialaista osaamista.</p>	<p>Ympäri vuorokautista palvelua antavien yritysten valvontakäynnit tehdään kerran vuodessa.</p> <p>Ilmoituksen varaista toimintaa tuottaviin palveluntuottajiin ollaan yhteydessä kerran vuodessa.</p> <p>Suoritetuista valvontatehtävistä raportoidaan aluehallintovirastoa, asiakasta ja palveluntuottajaa asiayhteydestä riippuen.</p> <p>Reklamaatioihin puututaan välittömästi ja ne kirjataan asianmukaisesti</p> <p>Sijoitettujen asiakkaiden palvelutarvetta arvioidaan yhdessä palveluntuottajien kanssa säännöllisesti.</p>

Taulukko 4: Haastattelussa esille tulleet kehittämiskohteet.

Tulosten analyysissä tuli esille se, että kunnissa oleva valvontaprosessi toimii. Prosessin hyvä toteutuminen vaatii kuitenkin täsmennyksiä, vastuiden määrittelyä, työntekijöiden vastuunottoa tehtävästä ja osaamisen lisäämistä, riittävää resursointia ja yhteistyötä eri toimialojen kanssa. Täsmennykset ja prosessien kehittäminen onnistuu vähälläkin resursoinnilla. Prosessin toimivuus vaatii henkilöstön sitoutumista, osaamista ja motivaatiota ja toimiva prosessi hyvää johtamista. Johtamisella voidaan vastuuttaa prosessin eri vaiheet toimivaksi kokonaisuudeksi. Henkilöstön tulee tietää vastuunsa, jolloin vastuun toteutumista on myös mahdollista seurata. Motivoitunut henkilöstö tekee laadukasta työtä ja näin myös asiakkaiden saaman palvelun laatu paranee.

Tutkimuksessa ei tullut missään vaiheessa esille valvontaan liittyvä kontrolli. Haastatteluun osallistujat kokivat yhteistyön sujuvan palveluntuottajien kanssa hyvin. Valvontaan liittyy kuitenkin aina tietynlainen kunnan taholta tuleva kontrolli. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (35 §) velvoittaa kuntia ilmoittamaan aluehallintovirastolle välittömästi havaitsemistaan epäkohdista, joka toteutuessaan voi pahimmallaan johtaa määräykseen toiminnan lopettamisesta. Tavoitteena on yhteistyössä tapahtuva asiakkaan saamien palvelujen laadukas tuottaminen ja järjestäminen. Luottamukselliset suhteet kunnan ja palveluntuottajan välillä luodaan jo palvelujen hankintavaiheessa. Hankinnan tulee olla hankintalain mukaista ja kaikille palveluntuottajille mahdollista.

Valvontatyöhön tulee jatkossa varmasti uusia osaamista vaativia asiakokonaisuuksia. Asiakkaat ja heidän omaisensa ovat tulleet enemmän tietoisiksi oikeuksistaan, joten päätöksenteko tulee olla niin läpinäkyvää, että valvontatehtävään liittyvien selvittelyihin ja reklamaatioihin vastaaminen voi perustua päätöksiin ja asiakkaan hoidon toteuttamisen ja seurannan oikea-aikaiseen kirjaamiseen. Sosiaalihuollon asiakkaan asema vaatii hallinnollisten päätösten tekoa.

Valvonnan toteuttamista vaikeuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän pirstaleisuus. Vanhusten palveluissa asiakkaat tarvitsevat sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja. Vanhuspalveluissa valvontaa ohjaa laki yksityisistä sosiaalipalveluista, joka on jo joissakin kohdissa huomionut asiakkaiden tarvitseman terveyden ja sairaanhoidon. Toimintayksiyöiltä vaaditaan esimerkiksi ajan tasalla oleva lääkehuoltosuunnitelma ja toimintayksikön vastuuhenkilöltä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan vaativaa koulutusta (YSPL 5 § ja 24 §). Valvira on ilmoittanut tiedotteessaan Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmat 31.12.2012, että tarkoituksena on kehittää yhteinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma. Tavoitteena on saada valvonnan kokonaisuus paremmin haltuun. Tilanne on tällä hetkellä sekava ja estää asiakkaiden kokonaisvaltaisen palvelujen järjestämisen väestölle ja tehokkaan valvonnan. Tutkimuksessa tämä tuli esille siinä, että haastateltavat kokevat valvontatilanteessa tarvitsevansa laajempaa tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon

kokonaisuudesta, kuin heillä nyt oli käytössään. Asiakkaiden palvelujen toteuttaminen vaatii moniammatillista osaamista, joten tulevaisuudessakin valvonnan kehittämisessä tulee olemaan haasteita.

Lähteet

Kirjat

- Aaltonen, J. 2008. Kuntien kilpailuttamisvelvollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalveluissa. Pro gradu -tutkielma. Oikeustieteenlaitos. Tampereen Yliopisto.
- Anttonen, A. & Haveri, A. & Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) 2012. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Eriksson, P & Koistinen, K. Monenlainen tapaustutkimus. 2005. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisu 4.
- Eskola, S & Ruohonen, E. 2010. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOYPro.
- Harjula, H & Prättälä, K. 2012. Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.
- Heuru, K. 2001. Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.
- Heuru, K & Mennola, E & Ryyänen A. 2011. Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere: Edita Prima.
- Hirsjärvi, S. & Remes, P & Sajavaara, P. 2001. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Husa, J & Pohjolainen, T. 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kaarresalo, T. 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Publishing.
- Karvonen-Kälkälä, A. 2012. Unohtuuko vanhus? Oikeudellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhusten vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1:2012. Sastamala; Vammalan Kirjapaino.
- Keravuori-Rusanen, M. 2008. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Helsinki: Edita Prima.
- Komulainen, M. 2012. Ulkoistaminen kunnissa. Acta-väitöskirja. Acta 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Korpela, J & Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Prima.
- Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Laine, M. 2006. Access to finnish public law. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit.
- Lauslahti, S. 2003. Menestyvä kunta. Kuntalähtöinen talousjohtaminen. Helsinki: WSOY.
- Metsämuuronen, J. 2008. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia -sarja 4. Jyväskylä: Internatinal Methelp.
- Myllymäki, A. 2007. Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Helsinki: WSOYPro.
- Myllymäki, R. 2012. Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Helsinki: Kuntaliitto.
- Mäenpää, O. 2010. Hallinto ja oikeus. Helsinki: Forum Iuris.

Niemivuo, M & Keravuori-Rusanen, M & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2. uudistettu painos. Juva: Bookwell.

Pekkala, E. 2008. Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Tuomi, J & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus.

Tuori, K. 2000. Julkisoikeuden perusteet. Helsinki: Forum Iuris.

Tuori, K & Kotkas, T. 2008. Sosiaalioikeus. Helsinki: SanomaPro.

Vahteristo, J. 2007. Julkisen vallan käyttö kunnassa. Pro gradu -tutkielma. Kunnallisoikeus. Tampereen Yliopisto.

Vanto, J. 2011. Henkilötietolaki käytännössä. Helsinki: SanomaPro.

Voutilainen, T. 2012. Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita.

Internet-lähteet

Espoon kaupungin sisäisen valvonnan ohje. Viitattu 24.8.2013.

<http://www.espoo.fi/download/noname/%7BC42BAAB5-4B7F-4DA8-8AD1-623D88955310%7D/12076>

Hallitusohjelma 2007 - 2010. Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Viitattu 20.07.2013.

<http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>

Hilma. Julkiset hankinnat. Viitattu 15.7.2013.

<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>

Kuntainfo 10/2011. Sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfot. Viitattu 14.08.2013.

<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/-/view/1573973>

Kuntaliitto 2012. Hankinnat.fi. Viitattu 22.07.2013.

<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto 2013. Kunnan viranomaisten toiminnan julkisuus. Viitattu 27.9.2013.

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus_tietosuoja/toiminnan-julkisuus/Sivut/default.aspx#Asiakirjajulkisuus

Kuntaliitto 2007. Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Viitattu 17.10.2013.

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/sote-ostopalvelu/Documents/Sosiaali_ja_terveyspalveluiden_hankinta_ostopalveluna%5B1%5D.pdf

Kuntaliitto 2011. Yleiskirje 24/80/2011. Sosiaali- ja terveydenhuollon indeksiin sidotut asiakasmaksut muuttuvat vuoden 2012 alusta. Viitattu 7.9.2013.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2011/Sivut/y24802011-sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiakasmaksut-2012.aspx>

Kuntien väkiluku. Viitattu 4.6.2013.

<http://tilastokeskus.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/257.html>

Leye, E & Deblonde, J & Garcíá-Anón, J & Jonsdotter, S & Kwateng-Kluytse, A & Weil-Curiel, L & Temmerman, M. 2007. An analysis of the implementation of laws with regard to female genital mutilation in Europe. *Crime Law Soc Change* (47:1-31). Viitattu 12.10.2013.
<http://icrh.org/sites/default/files/Crime,%20Law%20and%20Social%20Change%20january%2007%20revision.doc.pdf>

Ryynänen Aimo. 2004. Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisen kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 44. Vammala; Vammalan kirjapaino Oy. Viitattu 15.07.2013.
<http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2044.pdf>

Sisäisen valvonnan ohjeet. Espoon kaupunki. Viitattu 27.06.2013.
<http://www.espoo.fi/download/noname/%7BC42BAAB5-4B7F-4DA8-8AD1-623D88955310%7D/12076>

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus yksityisistä sosiaalipalveluista. Viitattu 12.06.2013.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20111053>

Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2001:1: Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Viitattu 26.9.2013.
<http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/julkaisut/soshuuselko.pdf>

Syvänen Petri. 2000. Yksityistämisen rajoitukset kunnassa. Pro Gradu -tutkielma. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen Yliopisto. Viitattu 14.07.2013.
<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/88359/gradu00046.pdf?sequence=1>

Syynissä 1/2012. Sisäiset tarkastajat ry. Viitattu xx.xx.2013.
http://www.theiia.fi/instancedata/prime_product_yhdistys/sisaisettarkastajat/embeds/sisaisettarkastajatstructure/Syynissa_1_2012_final2.pdf

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). 2009. Tutkimus terveydenhuollon maksukattojen yhdistämisestä. Viitattu 17.9.2013.
<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/1a03f4a7-52c3-445b-a8c6-ddf09cd1f1ce>

Valtiovarainministeriö. Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Viitattu 14.8.2013.
https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf

Valvira. Sosiaalihuolto. Viitattu 27.5.2013.
http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/sosiaalihuolto

Valvira. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmat. Viitattu 27.5.2013.
http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/valvontaohjelmat/sosiaali- ja_terveydenhuolto

Valvira. Vanhustenhuollon sosiaali- ja terveyspalvelut. Viitattu 27.5.2013.
http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/vanhustenhuolto#Valvontaohjelma

Väestöennuste 2009 iän ja sukupuolen mukaan alueittain 2009 – 2060. Viitattu 27.5.2013.
https://tilastokeskus.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_tie_001_fi.html

Yle uutiset. 2011. Julkisten tehtävien yksityistämistähti hirvittää oikeusoppineita. Viitattu 16.8.2013.
http://yle.fi/uutiset/julkisten_tehtavien_yksityistamistahti_hirvittaa_oikeusoppineita/5388654

Säädökset

HE 302/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Säädöskokoelma 322/2011.

HE 32/2013vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamiseksi. Säädöskokoelma 626/2013.

Muut lähteet

Huhtanen, R. 2012. Kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa A. Anttonen & A. Haveri & J. Lehto & H. Palukka (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press.

Ikäihmisten palveluiden strategia vuosille 2012 -2025. Kirkkonummen kunta. Perusturva. Ikäihmisten hyvinvointipalvelut. Kunnanhallitus 19.9.2011. Kunnanvaltuusto 31.11.2011 § 88.

Kansallisarkisto. 2008. Kansallisarkiston kalvopohjat kirjaamon laatupäivillä 10.4.2008.

Muistio 8.5.2013. Asumispalvelujen kehittämistyöryhmän kokous 2/2013.

Mäntsälän ja Pornaisten kuntien ikäpoliittinen ohjelma 2013-2030. Ikäihmisen mielekäs ja turvallinen arki Mäntsälässä ja Pornaisissa. Mäntsälän kunnanvaltuusto 10.12.2012 ja Pornaisten kunnanvaltuusto 17.12.2012.

Perusturvapalvelujen toimintasääntö. Perusturvalautakunta 13.3.2013 § 37. Mustijoen perusturva. Mäntsälän kunta.

Perusturvan toimialan johtosääntö. Kirkkonummen kunta. KV20/15.12.2012§141.

Sosiaali -ja terveydenhuollon valvontaohjelmat. Katariina Rautalahti. Valvira. 2012. Helsinki.

"Valvontaviranomaisten pitäisi tiivistää yhteistyötään" Ylijohtaja Marja-Liisa Partanen. 14.12.2012. Valvira.

Valvira. Ikääntyneiden hoito ja hoiva. Esitteet 7:2012. Helsinki. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

Valvira. Kotiin annettavat palvelut ja hoito. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012 -2014. Valvontaohjelmia 7:2012. Helsinki.

Valvira. Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa. Ohje 7/2012. Helsinki. Sosiaali- ja terveysalan lupa -ja valvontavirasto.

Valvira. Sosiaalihuollon valvontaohjelmat. Mitä valvontaviranomaiset edellyttävät sosiaalihuollon asumispalveluilta. Esitteet 4:2012. Helsinki: Sosiaali -ja terveysalan lupa -ja valvontavirasto.

Valvira. Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012 -2014. Yleinen osa. Valvontaohjelmia 2:2012. Helsinki.

Valvira. Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus. Vanhusten ympärivuorokautinen hoiva ja palvelut. 2009. Lääninhallitukset.

Kuvat

Kuva 1: Luvanvarainen menettely, ympärivuorokautiset palvelut	29
Kuva 2: Ilmoituksen varainen menettely (ei ympärivuorokautinen)	31
Kuva 3: Asiakirja käsittelyn seuraaminen (Lähde: Kansallisarkiston kalvopohjat kirjaamon laatupäivillä 10.4.2008).....	55

Taulukot

Taulukko 1: Kuntien väkiluku (Tilastokeskus).....	67
Taulukko 2: Mustijoen perusturvan hoitopaikat vuonna 2012 ja kotihoidon kumulatiivinen asiakasmäärä vuonna 2011	68
Taulukko 3: Kirkkonummen perusturvan hoitopaikat vuonna 2012 ja kotihoidon kumulatiivinen asiakasmäärä vuonna 2012	69
Taulukko 4: Haastattelussa esille tulleet kehittämiskohteet.	85

Liitteet

Liite 1: Tutkimuksen taustatiedot haastateltaville	95
Liite 2: Haastattelurunko 1	96
Liite 3: Haastattelurunko 2	97
Liite 4: Valviran valvontakertomus	99
Liite 5: Matriisi	116
Liite 6: Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhuspalveluissa Mäntsälässä ja Pornaisissa (luonnos).....	119
Liite 7: Valvontasuunnitelman liite vastuut	136

Liite 1: Tutkimuksen taustatiedot haastateltaville

HAASTATTATELUN TAUSTAA

Kiitos, että olet lupautunut osallistumaan haastatteluun, joka koskee Lakia yksityisistä sosiaalipalveluista vanhusten palveluissa.

Haastattelijoina ovat vanhustyön suunnittelija Marianne Heinola Mäntsälästä ja projektipäällikkö Sirpa Roos Taitoa Oy:stä. Opiskelemme Laurean Hyvinkään yksikössä ylempää ammattikorkeakoulututkintoa. Marianne Heinola opiskelee Terveystieteiden edistämisen johtaminen ja kehittäminen -koulutusohjelmassa ja Sirpa Roos Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen -koulutusohjelmassa.

Teemme opinnäytetyötä aiheesta Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhusten palveluissa. Olemme valinneet tutkimuskohteeksi Mäntsälän ja Kirkkonummen kunnat.

Tutkimussuunnitelmaa tehdessä olemme valinneet tutkimuksen lähtökohdaksi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutumisen tarkastelun valituissa kunnissa. Lain toteutumisen tarkastelu toteutetaan tapaustutkimuksena. Tutkimuksen kohteena ovat Kirkkonummen ja Mäntsälän kunnissa toteutettu yksityisen sosiaalipalvelujen valvonta ja kuntavastuut vanhusten palveluissa.

Asioita tarkastellaan faktaanäkökulmasta ja toiminta kuvataan tarkasti. Tarkoituksena on tarkastella ilmiötä oikeudellisesta näkökulmasta lain toteuttamisen suhteen sekä siitä, miten toiminta on organisoitu molemmissa kunnissa. Tutkimuksen tavoitteena on löytää ne toimintatavat, joista molemmilla toimijoilla on eniten opittavaa toisiltaan.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) astui voimaan 1.10.2011. Lakiuudistus perustuu hallituksen esitykseen HE 302/2012. Samalla kumottiin laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) sekä sen nojalla annettu asetus. Lokakuussa 2011 voimaan tulleen lain yksityisistä sosiaalipalveluista yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö antoi sen perusteella asetuksen (1053/2011), joka myös tuli voimaan 1.10.2011.

Lainmuutoksen taustalla oli tarve selkeyttää käsitettä yksityisistä sosiaalipalveluista. Samalla haluttiin korostaa palveluntuottajien omaa vastuuta palvelujen laadusta sekä painotettiin ennakkovalvontaa. Uudella lailla vahvistettiin myös valvontaviranomaisten toimivaltaa, vahvistettiin niiden välistä yhteistyötä sekä painotettiin kunnan vastuuta valvontaviranomaisena. Lain 1 §:ssä varmistetaan, että yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävän asiakkaan oikeus laadukkaitiin palveluihin toteutuu.

Liite 2: Haastattelurunko 1

LAKI YKSTYISISTÄ SOSIAALIPALVELUISTA

HAASTATTELUN TOTEUTUS

Haastattelun teemana on Laki yksityisistä sosiaalipalveluista ja sen toteutuminen kunnissa. Haastattelija johdattelee keskustelua oheisten teemojen mukaisesti. Jokainen haastateltava vastaa kysymyksiin omasta näkökulmastaan. Haastattelun tarkoitus on sujua yhdessä keskustellen. Aikaa haastattelulle on varattu 1,5 - 2h.

Keskustelua yksityisten sosiaalipalvelujen laajuudesta kunnissa

1. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutuminen kunnissa

Lain toteuttamista koskevat kunnassa tehdyt hallintopäätökset

Virkavastuun delegeoimispäätökset

Kunnan laatima ohjeistus

Palveluntuottajien informointi lain vaatimista edellytyksistä

Valvontavastuussa olevien kunnan viranhaltijoiden perehdyttäminen ja koulutus

2. Ennakovalvonnan toteutuminen kunnissa

Kunnan lausunnon valmistelu ja lausunnon antaminen luvan varaisten palvelujen osalta

Palveluntuottajien edellytysten tarkastamiskäytännöt

Saapumistodistus

Ilmoituksen varaisen palvelun lausunnon valmistelu ja lausunnon antaminen

Kotipalvelun tukipalveluja tuottavan yrityksen ilmoituksen varaisesta toiminnasta päättäminen

Asiakkaiden hoito -ja palvelusuunnitelman laatiminen

Asiakastyytyväisyyden mittaaminen

Omavalvontasuunnitelma

3. Valvontakäytänteiden toimivuus lain antamien tavoitteiden mukaisesti.

Valvontakäytänteet yksityisissä ympärivuorokautisissa asumispalveluissa

Valvontakäytänteet kotihoitoa ja kotipalvelun tukipalveluja tuottavien yritysten kanssa

Valvontakäyntejä tekevät viranhaltijat eri palveluissa

Valvontakäyntien raportointikäytännöt

Valvontakäyntien tuloksista informoiminen

Rekisteri

4. Kehittämistarpeet

Liite 3: Haastattelurunko 2

LAKI YKSTYISISTÄ SOSIAALIPALVELUISTA

HAASTATTELUN TOTEUTUS

Haastattelun teemana on Laki yksityisistä sosiaalipalveluista ja sen toteutuminen kunnissa. Haastattelu toteutetaan puhelinhaastatteluna. Haastattelu koskee aiemmin tehtyä kahden viranhaltijan haastattelun jälkeen tulleita asiaan liittyviä tarkennustarpeita, tulosten oikeellisuuden varmistamiseksi.

1. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain toteutuminen kunnissa

Lain toteuttamista koskevat kunnassa tehdyt hallintopäätökset (Kirkkonummi)

- Lautakunta

Virkavastuun delegeimispäätökset

- Johtosääntö

Kunnan laatima ohjeistus

Palveluntuottajien informointi lain vaatimista edellytyksistä

- Informointitavat?

Valvontavastuussa olevien kunnan viranhaltijoiden perehdyttäminen ja koulutus

- Toteuttaminen?

2. Ennakovalvonnan toteutuminen kunnissa

Kunnassanne toimii kaksi työryhmää, jotka ohjaavat valvonnan toteutumista.

- Mitkä näiden ryhmien tehtävät ja vastuut ovat. IVA ja valvontaryhmä ?

Valvontaprosessi

- Kuka (titteli) työntekijä valmistelee tarvittaessa lausunnon koskien ympärivuorokautista palvelua tuottavan yrityksen lupaan liittyvää lausuntoa ja kuka sen allekirjoittaa?
- Kuka (titteli) työntekijä valmistelee lausunnon koskien ilmoituksen varaisen palveluntuottajan toiminnan aloittamista kuka sen allekirjoittaa?
- Kuka (titteli) työntekijä valmistelee päätöksen koskien ilmoituksen varaisen palveluntuottajan toiminnan aloittamista ja kuka sen allekirjoittaa, kun on kyseessä kotipalvelun tukipalveluja tai muuta vastaavaa palvelua tuottava yritys.?

Palveluntuottajien edellytysten tarkastamiskäytännöt

- Kuka (titteli) tarkistaa ilmoituksen liitteet ja antaa saapumistodistuksen

Asiakkaiden hoito -ja palvelusuunnitelman laatiminen

- Onko kunnan edustaja aina mukana kun sijoitetulle asiakkaalle tai tukipalveluasiakkaalle tehdään hoito -ja palvelusuunnitelma?

Asiakastyytyväisyyden mittaaminen

- Oletteko keränneet asiakaspalautetta?

3. Valvontakäytänteiden toimivuus lain antamien tavoitteiden mukaisesti.

Valvontakäytänteet yksityisissä ympärivuorokautisissa asumispalveluissa

- Kuinka usein?

Valvontakäytänteet kotihoitoa ja kotipalvelun tukipalveluja tuottavien yritysten kanssa.

- Millä tavalla?

Onko Kirkkonummella palveluseteli käytössä?

Valvontakäyntejä tekevät viranhaltijat eri palveluissa

- Ammattinimikkeet?

Valvontakäyntien raportointikäytännöt

Rekisterikäytänteet ja asiakirjojen arkistointi?

Liite 4: Valviran valvontakertomus

OHJAUS- JA VALVONTA- SEKÄ TARKASTUSKÄYNNIN KERTOMUS

Tabulaattorilla pääsee liikkumaan täytettävissä lomakekohdissa kätevästi seuraavaan täydennettävään ruutuun.

Vanhustenhuollon ympärivuorokautiset palvelut	
Tarkastuksen ajankohta [pvm]	
Tarkastuksen peruste [Lupatarkastus; Muutoslupa; Valvontatarkastus; Muu, mikä?]	
Lisätiedot [Kirjoita mahdollinen lisäselvitys tähän]	
Tarkastusviranomainen []	
Tarkastukseen osallistuneet [nimi, tehtävänimike, yksikkö]	
Sosiaali- ja terveydenhuollon ympärivuorokautisen hoidon ja palvelujen valvonta	
Valvontakohte [] *	
Kaupunki/kunta [] *	
Palveluntuottaja [Nimi] [Yhteystiedot] [Y-tunnus]	
Toimintayksikkö [Nimi] [Osoite] [Puhelin] [Faksi] [Sähköposti]	
Valvontakohteen palveluala Palveluasuminen [Valitse palveluala alavetovalikosta. Kirjoita mahdollinen lisäselvitys tähän]	
Toimintayksikön vastuhenkilö [Nimi] [Yhteystiedot] [Koulutus]	
Terveydenhuollon palveluista vastaava [Nimi] [Yhteystiedot] [Koulutus]	
Toimintayksikössä viimeksi suoritettun tarkastuksen ajankohta	Kunnan sosiaali- ja terveystoimen tarkastukset (yksityisillä palveluntuottajilla) [] * Pelastusviranomaisten tarkastus [] * Terveystoimien tarkastus [] * Lääninhallituksen/aluehallintoviraston viimeisin tarkastus [] * Työsuojelupiirin tarkastus [] * []

Asiakaspaikkojen lukumäärä [Lkm]
Joista vanhuksia [Lkm] *
Muita hoidettavia/hoivattavia [Lkm] *
Mitä? [Kirjoita mahdollinen lisäselvitys tähän]
Tarkastushetkellä hoidettavia [Lkm]
Joista
1.
Itsenäisesti kulkevia [Lkm] *
Yhden auttajan tukemana liikkuvia [Lkm]
Kahden auttajan tukemana liikkuvia [Lkm]
Vuoteeseen hoidettavia (vuoteessa väh. 22t/vrk) [Lkm]
2.
Vähintään keskivaikeasti muistihäiriöisiä (esim. MMSE) [Lkm] *
3.
Itsenäisesti ruokailevia [Lkm] *
Syömisessä autettavia [Lkm] *
[Kirjoita mahdollinen lisäselvitys tähän]
Uuden lupatarkastuksen yhteydessä täytetään ainakin tähdellä (*) merkityt kohdat. Palvelujen tuottajan tulee antaa sanallinen kuvaus asiasta, ei ainoastaan kyllä tai ei -vastauksia.
* Tähdellä merkityissä kohdissa, voit lukea lisäohjeita tilariviltä eli asiakirjaikkunan alareunassa olevalta alueelta. Jos tilarivi ei näy, valitse Työkalut-valikosta Asetukset, valitse Näkymä-välilehti ja valitse sieltä Näytä-ryhmän Tilarivi-valintaruutu.

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
1. Toiminnan organisointi, toimintaedellytysten turvaaminen ja asiakasrakenne			
Toiminta-ajatus, strateginen suunnittelu ja suunnitelman toteuttaminen	Toimintayksiköllä on kirjallinen toiminta-ajatus ja toimintasuunnitelma (liite).	[]	[]
Asiakkaiden sijoittamisprosessi	Hoidon tarve on määritelty ennen sijoitusta ja sijoituksen tarkoituksenmukaisuus harkittu.	[]	[]
	Henkilön sijoittaminen terveyskeskuksen vuodeosastolle perustuu lääketieteellisiin syihin.	[]	[]
Toiminnan johtaminen	Yksikölle on nimetty vastaava johtaja ja hänen tehtäväkuvansa sekä yksikön johtaja valtasuhteet on määritelty/ajankohta/pv.	[]	[]
Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 5 §			
	Henkilöstön perehdytys on järjestetty ja vastuut erityistilanteissa on määritelty.	[]	[]
	Henkilöstö tuntee hoitopaikan kirjalliset suunnitelmat ja ohjeet.	[]	[]
Laadunhallinta Omavalvonta	Yksikössä on järjestelmä hoidon ja hoivan laadun seuraamiseksi, arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Se sisältää dokumentoitavan toimintatavan palautteen keräämiseksi, analysoimiseksi ja hyödyntämiseksi.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
Omavalvontasuunnitelma	Omavalvontasuunnitelma on laadittu. Omavalvontasuunnitelma on julkisesti nähtävillä. Missä? Omavalvonnan vastuhenkilö on nimetty.	[]	[]
Yhteistyö	Palvelun tuottajan ja ostajien välinen yhteistyö on säännöllistä.	[]	[]
	Palvelun ostaja valvoo toimintaa.	[]	[]
	Sijaintikunta valvoo toimintaa (yksityinen palveluyksikkö).	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
2. Henkilöstö			
Vastuhenkilön kelpoisuus Kelpoisuuslaki (272/2005) 10§ 4 mom. kelpoisuus	Vastuhenkilöllä on kelpoisuuslain mukainen kelpoisuus	[]	[]
Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset (272/2005)sosiaalihoito (559/1994) terveydenhoito	Henkilöstöllä on lain (sosiaalihuolto) ja/tai 559/1994 (terveydenhoito) mukainen kelpoisuus. Liitteenä henkilöstöluettelo.	[]	[]
Henkilöstömitoitus ja rakenne STM:n laatusuositus 2008:3	Vähimmäismitoitus 0,5-0,6 hoitohenkilöä /asukas Hyvä henkilöstömitoitus 0,7-0,8 hoitotyöntekijää asukasta kohti.	[]	[]
	Henkilöstön sijoittaminen eri työvuoroihin on järjestetty siten, että kaikissa työvuoroissa on koulutettuja työntekijöitä.	[]	[]
	Yksikössä käytetään tarpeen mukaan erityisasiantuntemusta.	[]	[]
	Henkilöstörakenne vastaa asiakkaiden tarpeita. (Paljonko syötettäviä, vuoteeseen hoidettavia)	[]	[]
	Ruokahuollon henkilöstövoimavarat ja ammatillisuus.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
Henkilöstön osaamisen kehittäminen ja hyvinvointi SHL 53§ STM:n julkaisuja: Täydennyskoulutusopas 2006:6	Henkilöstön täydennyskoulutusvelvoite toteutuu. Työnohjaus on järjestetty.	[]	[]
	Työterveyshuolto on järjestetty asianmukaisesti.	[]	[]
	Sairauspoissaolojen ja vaihtuvuuden määrä.	[]	[]
	Henkilöstön hyvinvointia seurataan, miten?	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
3. Tilat			
Yhteiset tilat ja tilojen esteettömyys Laki yksityisistä sosiaali- huollon palveluista 4§ SHL 11 § Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008:3	Toimitilat ovat esteettömät ja turvalliset ja mahdollistavat asukkaiden yhteisen toiminnan ja yksilöllisen kuntoutumisen.	[]	[]
Erityistilat	Yksikössä on mahdollisuus järjestää saattohoitoa (esim. yhdessä kotisairaanhoidon kanssa).	[]	[]
	Yksikössä on mahdollisuus eristystilojen järjestämiseen esim. epidemian tai sairaalabakteeritartunnan saaneiden hoitamiseksi.	[]	[]
Oma huone ja sen mitoitus Vanhusten ympärivuoro- kautinen hoiva ja palvelut –valvontaohjelma 2010	Asukas-/potilashuoneet ja wc:t ovat invamitoitettuja. Yhden hengen huoneet vähintään 15-20 m2 (lkm).	[]	[]
Turvallisuus	Pelastussuunnitelma ja turvallisuusselvitys on tehty, päivitetty ja pelastusviranomaisten hyväksymä.	[]	[]
	Henkilöstö on perehdytetty suunnitelmiin.	[]	[]
	Pelastautumisharjoituksia järjestetään vuosittain.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
	Kulunvalvonta on asianmukaisesti järjestetty.	[]	[]
Sisäilman laatu ja hygienia	Sisäilman laadun tarkkailu.	[]	[]
	Siivoustyö toteutetaan yksikössä ammatillisesti.	[]	[]
	Ruokahuollon hygienia.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
4. Asiakkaan asema ja oikeudet			
Asiakkaan hoidon ja palvelutarpeen arviointi ja suunnittelu Asiakaslaki 6 §	Asiakkaille/potilaille annetaan kirjallinen päätös tai hoitosopimus palvelun/ hoidon järjestämisestä ja sisällystä.	[]	[]
	Asiakkaiden/potilaiden hoidon tarve arvioidaan jollakin mittarilla, millä? (Käytetty mittari liitteeksi)	[]	[]
Asiakaslaki 7§, 8§	Asiakkaille/potilaille laaditaan palvelu-, kuntoutus- ja hoitosuunnitelma tms. hänen tullessaan yksikköön/ laitokseen. Suunnitelmaa sekä siinä asetettujen tavoitteiden toteutumista arvioidaan säännöllisesti ja se tarkistetaan tarvittaessa.	[]	[]
	Asiakkaille/potilaille turvataan tarpeelliset erikoissairaanhoidon palvelut ja sairaanhoidolliset konsultaatiot.	[]	[]
Asiakkaan aseman ja edun valvonta	Asiakkaiden edunvalvonta on järjestetty.	[]	[]
Asiakaslaki 11§, 13§	Asiakkaan/potilaan tahto siitä, kenelle häntä koskevia tietoja saa antaa, selvitetään ja kirjataan.	[]	[]
	Selvitetään asiakkaan/potilaan hoitotahto sekä asiakkaan/ potilaan/omaisten kantaa käytävissä oleviin hoitoihin.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
	Asiakkaita/potilaita neuvotaan potilas-/sosiaaliasiamiehen palveluista sekä muistutus- ja kantelumenettelyistä.	[]	[]
	Sosiaali-/potilasasiamiehen yhteystiedot ovat yksikössä näkyvillä.	[]	[]
Asiakasmaksut	Asiakkaalle jää riittävä käytövara.	[]	[]
Yhteistyö omaisten ja läheisten kanssa	Omaiset osallistuvat suunnitelman laadintaan ja sen tarkistusneuvotteluihin asiakkaan/potilaan suostumuksella.	[]	[]
	Yhteistyö omaisten kanssa on säännöllistä.	[]	[]
Rajoitteiden ja pakotteiden käyttö	Päätökset asiakkaan/potilaan turvallisuuden varmistamista koskevista rajoitteista ovat olemassa.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
5. Asiakkaan perustarpeista huolehtiminen			
Henkinen ja sosiaalinen hyvinvointi SHL 9§	Asiakkailla järjestetään heidän tarpeidensa ja tottumustensa mukaista kulttuuri-, virike- ja hengellistä toimintaa ja tuetaan heidän osallistumistaan ja sosiaalisia suhteitaan.	[]	[]
Ulkoilu	Asiakkailla/potilailla on mahdollisuus kuntonsa mukaiseen ulkoiluun ympäri vuoden.	[]	[]
Liikkuminen	Asiakkailla on mahdollisuus siirtyä ruokailuun tai wc:hen kävellen tai apuvälineitä käyttäen	[]	[]
Ravinto ja ruokahuolto Valtionravitsemusneuvottelukunnan julkaisu Ravitsemussuosittukset ikääntyneille 2010	Asiakkaan potilaan painoa/ravitsemustilaa seurataan säännöllisesti, mittari? (esim. MNA)	[]	[]
	Ruokalistat suunnitellaan asiantuntemuksella. Ravinnon laatu on asianmukainen ja vanhusten makutottumusten mukaista.	[]	[]
	Pääsääntöisesti ei ruokailua vuoteessa	[]	[]
	Ruokailuun varataan riittävästi aikaa.	[]	[]
	Aamupala klo Päivän viimeinen iltapala klo	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
6.Terveysten- ja sairaanhoidon toteuttaminen yksikössä			
Sairauksien ehkäisy, kuntouttava työote ja toimintakyvyn ylläpitoa edistävää toimintaa	Asiakkaalle/potilaalle järjestetään omatoimisuutta tukevaa ja toimintakykyä nostavaa/ylläpitävää toimintaa hänen kuntoutus-/ hoito- ja palvelusuunnitelmansa mukaisesti.	[]	[]
	Hoitokäytännöissä otetaan huomioon käypä hoito -suositukset ja näyttöön perustuvat hoitomenetelmät.	[]	[]
Tartuntatauti- ehkäisy	Tartuntatauti- ehkäisemiseksi yksikössä toteutetaan kulloinkin voimassa olevia ohjeita.	[]	[]
	Henkilöstölle järjestetään asiasta säännöllisesti ajankohtaisiin tilanteisiin valmentavaa koulutusta.	[]	[]
Ensiapu, päivystys ja sairauden hoito	Asiakkaalla/potilaalla on mahdollisuus saada lääkärin tutkimukset ja hoito äkillisessä sairaustilanteessa.	[]	[]
	Riittävät, viiveettömät lääkäripalvelut ovat tarpeen mukaisesti saatavilla myös iltaisin ja viikonloppuisin.	[]	[]
	Henkilökunnalla on ensiapu- valmius.	[]	[]
	Asiakkailla/potilailla on mahdollisuus määräaikaisiin terveystarkastuksiin ja säännöllisiin sairautensa edellyttämiin lääkärintarkastuksiin.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
	Lääkäri-, terveydenhuolto-, sairaanhoito- ja erikoissairaanhoidopalvelujen järjestämistavasta ja käytöstä on kirjalliset dokumentit ja ohjeet henkilökunnalle.	[]	[]
	Asiakkaiden/potilaiden hammashuolto järjestetään.	[]	[]
	Yksikössä on toimintaohjeet äkillisen kuolemantapauksen varalle.	[]	[]
Lääkehoito ”Turvallinen lääkehoito”-oppaan (STM:n oppaita 2005:32)	Yksiköllä on lääkehoitosuunnitelma.	[]	[]
	Toimintayksikössä on kirjalliset, allekirjoitetut ja päivitettyt lääkkeiden jako- ja antoluvat.	[]	[]
	Lääkehoidosta järjestetään koulutusta ja perehdytystä.	[]	[]
	Asiakkaan lääkitys tarkistetaan määräajoin.	[]	[]
Terveydensuojelu ja hygienia	Yksikön tilojen hygienia- taso (aistinvaraisesti arvioiden).	[]	[]
	Yksilöllinen hygienia- taso intimitteettisuoja- kunnioittaen.	[]	[]
	Vaipat, peseytyminen.	[]	[]

Valvonnan kohteet	Vaadittava taso	Palveluntuottajan kuvaus	AVIn arviointi
7. Dokumentointi, asiakirjahallinta ja tietosuojat			
Henkilötietolaki (523/1999) Julkisuuslaki (621/1999) 5 § 2 mom. STM:n asetus potilasasiakirjoista (298/2009)	Yksikössä on kirjalliset ohjeet asiakas-/potilasasiakirjojen laadinnasta, säilyttämisestä ja salassapidosta. Yksikössä tehdään asiakkaan/potilaan hoidon kannalta riittävät ja asianmukaiset kirjaukset. Seurantayhteenvedot laaditaan vähintään kolmen kk:n välein (pitkäaikaishoito) tk-vuodeosastoilla. Potilasasiakirja-asetus 14 § 2 mom.). Asiakirjamerkinnot allekirjoitettava.	[]	[]
Arkistointi	Arkistointisuunnitelma ja rekisteriseloste ovat olemassa.	[]	[]
Tietosuojat Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007 20§)	Tietosuoja-asetus on nimitetty.	[]	[]

Päiväys ja allekirjoitus [paikka ja pvm]
[nimenselvennys] [virkanimike]
[nimenselvennys] [virkanimike]
Liitteet
Toiminta-ajatus ja –suunnitelma Henkilöstöluettelo, jossa ilmenee koulutus, palvelussuhteen laatu sekä koko-/osa-aikaisuus Toimintakyvyn/hoitoisuuden arvioinnin mittari
Johtopäätökset ja arviointi
1. Toiminnan organisointi, toimintaedellytysten turvaaminen ja asiakasrakenne [Kirjoita tähän]
2. Henkilöstö [Kirjoita tähän]
3. Toimitilat [Kirjoita tähän]
4. Asiakkaan asema ja oikeudet [Kirjoita tähän]
5. Asiakkaan perustarpeista huolehtiminen [Kirjoita tähän]
6. Terveysten- ja sairaanhoidon toteuttaminen yksikössä [Kirjoita tähän]
7. Dokumentointi, asiakirjahallinta ja tietosuojat [Kirjoita tähän]

Yhteenveto, mahdolliset jatkotoimenpiteet ja niille annetut aikarajat

[Kirjoita tähän]

Ohjeita lomakkeen käyttöön

Lomakkeen suojauksen poistaminen

Näytössä täytettävän lomakkeen lomakekentät on suojattava tai lukittava, jotta käyttäjät voivat syöttää tarpeelliset tiedot eivätkä pääse vahingossa muuttamaan lomaketta täyttäessään sitä.

Suojaus on poistettava, jos haluat muuttaa lomaketta.

Napsauta Lomakkeet-työkalurivin Suojaa lomake -painiketta. 

Lomakkeet-työkalurivin saat esiin valitsemalla Näytä/ Työkalurivit/ Lomakkeet.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista kuntien velvoitteet vanhusten asumispalveluissa ja kotiin annettavissa palveluissa		
Lain toimeenpanon toteuttaminen organisaatiossa		
Mäntsälä ja Kirkkonummi		
	Mäntsälä	Kirkkonummi
ENNAKKOVALVONTA		
Lain toimeenpanon käsittely toimielimissä		
Perusturvan toimialan johto –tai toimintasäntö suhteessa ed. lakiin		
Luvan hakeminen (ympäri vuorokautinen)		
Kunnan lausunnon valmistelu		
Lausunnon allekirjoittaja		
Kunnan edustajat AVI:n tekemään tarkastuskäyntiin		
Ilmoituksen varainen sosiaalipalvelu – ei ympäri vuorokautista toimintaa		
Tarvittavien liitteiden tarkistus ja saapumistodistuksen antaminen		
Lausunnon valmistelu		
Lausunnon käsittely toimielimessä		
Lausunnon allekirjoitus		
Palvelun tuottajan tapaaminen		

Kotipalvelun tukipalvelut		
Liitteiden tarkistus ja saapumistodistuksen antaminen		
Päätöksen valmistelu		
Päätöksen tekevä toimielin tai viranhaltija		
Rekisteri yksityisistä palveluntuottajista		
Palvelun tuottajan tapaaminen		
YKSITYISTEN SOSIAALIPALVELUJEN VALVONTA		
Ympäri vuorokautisen vanhusten asumispalvelujen valvonta		
Valvontaa varten laadittu kunnan ohjeistus		
Valvontaa tekevät työntekijät		
Valvontakäyntien toteuttaminen		
Asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmien laatiminen ja seuranta		
Kuntayhteistyö		
Ilmoituksen varainen sosiaalipalvelu – ei ympärivuorokautista toimintaa		
Valvontatoimenpiteet		
Valvontaa tekevät työntekijät		

Kotipalvelun tukipalvelu		
Valvontatoimenpiteet		
Valvontaa tekevät työntekijät		
TIEDOTTAMINEN JA YHTEISTYÖ PALVELUNTUOTTAJIEN KANSSA		
Tiedottaminen palveluntuottajien ilmoitusvelvollisuudesta		
Yhteistyö palveluntuottajien kanssa		

Liite 6: Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhuspalveluissa Mäntsälässä
ja Pornaisissa (luonnos)



LUONNOS

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta vanhuspalveluissa Mäntsälässä ja Pornaisissa

Valvontasuunnitelma

Sisällys

1 Yksityiset sosiaalipalvelut Mäntsälän ja Pornaisten hoito - ja hoivapalveluissa	121
2 Valvonnan tausta.....	123
3 Yksityiset sosiaalipalvelut.....	124
3.1 Luvanvarainen toiminta	124
3.2 Ilmoituksen varainen toiminta.....	124
4 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta	125
4.1 Valvontaviranomaisten tehtävät	126
5 Palveluntuottajien velvollisuudet.....	128
6 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta hoito -ja hoivapalveluissa	129
7 Valvonnan toteuttaminen kunnassa	132

1 Yksityiset sosiaalipalvelut Mäntsälän ja Pornaisten hoito - ja hoivapalveluissa

Mäntsälän kunnan/Mustijoen (Mäntsälän ja Pornaisten yhteistoiminta-alue) perusturvan hoidon - ja hoivan palvelualue vastaa ikäihmisten ja pitkäaikaissairaiden akuutista vuodeosastohoidosta, ympärivuorokautisesta laitoshoidosta, tehostetusta asumispalvelusta, kotihoidosta, kotipalvelujen tukipalveluista ja omaishoidosta. Hoidon - ja hoivan palvelualue vastaa yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtävästä ohjauksesta, neuvonnasta ja yhteistyöstä sekä valvonnasta. Palvelualue palvelee pääasiassa ikääntyneitä kuntalaisia.

Mäntsälän ja Pornaisten vanhusten ja pitkäaikaissairaiden ympärivuorokautisten asumispalveluiden palveluntuottajien hankinta kilpailutettiin vuonna 2011 yhdessä Kuuma - kuntien (Tuusula, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi ja Hyvinkää) kanssa. Kilpailutuksen sopimukset ovat voimassa vuoden 2014 loppuun. Kilpailutuksessa valitun palveluntuottajan kanssa solmitaan kilpailutuskauden kattava puitesopimus.

Hoito -ja hoivapalvelut ostaa yksityisiltä palveluntuottajilta omaishoitajille lakisääteisten vapaapäivien toteuttamisvaihtoehtona hoitajan kotiin omaishoitajan niin halutessaan. Kotihoito ostaa kotihoidon palveluja ruuhkahuippujen tasaamiseksi tai joissain erityistapauksissa. Kotihoidon tukipalveluina hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta veteraanien siivouspalveluja, kuljetuspalvelua, aterioiden kuljetuspalvelua ja kauppapalvelua sekä etälääkäripalvelua Pornaisiin.

Kunta tekee hankinnasta sopimuksen palveluntuottajan kanssa, jossa on määritelty kunnan asiakkaalle ostaman palvelun sisältö ja laatu. Sopimusta käytetään yhtenä työvälineenä valvontatilanteessa.

Palvelu	Kunnan oma toiminta 2012	Kunnan ostopalveluna järjestämä palvelu 2012
Kotihoito		
Kotihoito Mlä	380 asiakasta	
Kotihoito Por	113 asiakasta	
Kotipalvelun tukipalvelut		
Aterioiden kuljetus Mlä		200
Kotiin kuljetettavat ateriat Mlä	200	
Aterioiden kuljetus Por		51
Kotiin kuljetettavat ateriat Por		51
Kauppakassipalvelu Mlä		46
Kauppakassipalvelu Por		5
SHL –kuljetuspalvelu Mlä		32
SHL –kuljetuspalvelu Por		4
Veteraanien siivouspalvelu Mlä		60
Veteraanien siivouspalvelu Por		5
Turvapalvelu Mlä		5
Pitkä- ja lyhytaikaishoito		
Aurinkomäki	27 + 1	
Isokoto	30 + 1	
Pellava –koti	6	
Kivistöntien palvelutalo		34 + 4
Ostettu palveluasuminen		32

Taulukko 1: Mustijoen perusturvan hoitopaikat vuonna 2012 ja kotihoidon kumulatiivinen asiakasmäärä vuonna 2012

2 Valvonnan tausta

Kunta vastaa sosiaalihuollon palvelujen järjestämisestä. Yksityiset sosiaalipalvelut täydentävät kunnallista sosiaalihuoltojärjestelmää ja tarjoavat niille vaihtoehtoja. Yksityiset palveluntuottajat, lähinnä yritykset, järjestöt ja säätiöt, voivat myydä palvelujaan joko kunnille, kuntayhtymille tai suoraan asiakkaille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtion avustuksesta annetun lain (733/1992) mukaisesti kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- hoitamalla toiminnan itse,
- sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa,
- olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä,
- hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, tai
- antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) tuli voimaan 1.10.2011. Se korvaa aikaisemmin voimassa olleen yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain. Lain tarkoituksena on selkeyttää valvontaviranomaisten toimivaltaa, vahvistaa niiden välistä yhteistyötä ja painottaa kunnan tehtävää valvontaviranomaisena.

Lakia yksityisistä sosiaalipalveluista sovelletaan sellaisiin yksityisiin sosiaalipalveluihin, joita palvelujen tuottaja antaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla, jollei laissa toisin säädetä. Yksityisellä sosiaalipalvelulla tarkoitetaan yksityisen henkilön tai yhteisön tuottamia lasten- ja nuorten huollon, vammaisten, kehitysvammaisten, vanhusten tai päihdehuollon palveluja, sosiaalialan ammatillista ohjausta ja neuvontaa tai muita vastaavia sosiaalihuollon palveluja. Lakia yksityisistä sosiaalipalveluista sovelletaan myös yksityiseen lasten päivähoitoon. Perhehoito toimeksiantosopimussuhteena ja omaishoitajat eivät kuulu tämän lain mukaisen valvonnan piiriin.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta vastaavat viranomaiset määritellään yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 8 (33) §:ssa. Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista valvontavastuu on annettu sekä valtionhallinnolle (Valvira ja aluehallintovirastot) että kunnille.

Yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastoja niille tämän lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Käytännön valvontatyöstä vastaavat ensisijaisesti aluehallintovirastot.

3 Yksityiset sosiaalipalvelut

Yksityisten sosiaalipalvelun hankinnan tulee perustua sopimukseen tai hallintopäätökseen.

3.1 Luvanvarainen toiminta

Ympäri vuorokautisia yksityisiä sosiaalipalveluja antavan palvelujentuottajan on haettava toiminnalleen aluehallintoviraston (AVI) lupa. Lupahakemus tehdään sille AVille, jonka alueella palveluja annetaan. Lupahakemukseen on liitettävä yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa asetuksessa mainitut liitteet.

Palvelujen tuottaja, joka antaa palveluja useamman kuin yhden AVIn alueella, tekee valtakunnallisen lupahakemuksen suoraan Valviraan. Valtakunnallisen luvan myöntää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Valtakunnallisen luvan edellytyksenä on, että palvelujen tuottaja tuottaa palveluja useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella. Sekä valtakunnallinen että aluekohtainen lupa myönnetään palveluntuottajalle, ja se kattaa kaikki toimintayksiköt, joissa palveluntuottaja antaa ympärivuorokautisia sosiaalihuollon palveluja. Palvelujen tuottajan on kyettävä asianmukaisesti vastaamaan taloudellisista velvoitteistaan.

Palvelujen tuottajan tulee tehdä kirjallinen ilmoitus vastuuhenkilön vaihtumisesta ja toiminnan lopettamisesta luvan myöntäneelle lupaviranomaiselle. Jos toiminnassa tapahtuu olennainen muutos, on palvelujen tuottajan tehtävä siitä muutoslupahakemus lupaviranomaiselle.

Yksityisen sosiaalihuollon lupahakemukset löytyvät yrityssuomi.fi -palvelusta.

3.2 Ilmoituksen varainen toiminta

Yksityisen palvelujen tuottajan, joka harjoittaa muuta kuin ympärivuorokautista sosiaalipalvelutoimintaa, on tehtävä ennen toiminnan aloittamista, olennaista muuttamista tai lopettamista kirjallinen ilmoitus sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnan on ilmoitettava aluehallintovirastolle (AVI) tiedot rekisterin pitoa varten.

Ilmoituksessa on mainittava samat tiedot kuin lupahakemuksessa (laki yksityisistä sosiaalipalveluista § 8). Kunnan on ilmoitettava aluehallintovirastolle tiedot ilmoituksenvaraisista

palveluista ja vastuuhenkilön vaihtumisesta sekä toiminnan lopettamisesta (laki yksityisistä sosiaalipalveluista §§ 11-12) lukuun ottamatta tietoja sellaisista palvelujen tuottajista, jotka tuottavat ainoastaan sosiaalihuoltolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rinnastettavia palveluja. Toiminnan lopettamisesta on ilmoitettava luvan myöntäneelle lupaviranomaiselle tai yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 11§:ssä tarkoitettun ilmoituksen vastaanottaneelle kunnan toimielimelle.

Kotipalvelujen tukipalveluja (ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita) ja niihin rinnastettavia palveluja tai yksityistä perhepäivähoitoa ei merkitä rekisteriin. Näitä palveluja koskeva ilmoitus tehdään siihen kuntaan, jossa palveluja annetaan.

Kun kunnan toimielimelle saapuu ilmoitus kotipalvelun tukipalvelusta tai muusta palvelusta, jota ei merkitä rekisteriin, toimielimen on suositeltavaa ratkaista hallintopäätöksellä, onko kyseessä sosiaalihuoltolain mukainen palvelut. Näin asia tulee riittävästi dokumentoiduksi, mikä helpottaa muun muassa palvelujen arvonlisävero-kohtelun arvioimista. Lisäksi hallintopäätöksen tekeminen varmistaa palvelujen tuottajan oikeusturvaa, sillä päätökseen voi tarvittaessa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Niistä yksityisiä sosiaalipalveluja koskevista ilmoituksista, joita ei merkitä yksityisten palvelujen antajien rekisteriin, muodostuu kunnan sosiaaliviranomaisen ylläpitämä henkilörekisteri.

Kunnan antamat lausunnot luvanvaraisista palveluista ja rekisteriin merkittävistä ilmoituksenvaraisista palveluista, ilmoitusten vastaanottaminen ja niiden yhteydessä palveluntuottajille annettava ohjaus ja neuvonta sekä yhteistyö ovat osa kunnan viranomaisen valvontatehtävää.

4 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla (Valvira) on valtakunnallinen koordinaatiovastuu sosiaalihuollon valvonnassa. AVI valvoo toimialueellaan toimivia yksityisiä sosiaalipalvelujen tuottajia. Kuntatasolla yksityisten palvelujen valvonnasta vastaa sosiaali- ja terveystoimi tai muu vastaava toimielin.

Valvontaviranomaiset toteuttavat valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. Valvontaa tehdään paitsi ilmi tulleiden epäkohtien

vuoksi myös suunnitelmallisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja valvontaviranomaisten välisiin tulossopimuksiin kirjattujen valvontatavoitteiden ja painopistealueiden mukaisesti.

Ratkaisuissaan valvontaviranomainen ottaa kantaa siihen, ovatko palvelujen järjestäjät ja tuottajat toimineet säädösten edellyttämällä tavalla. Viranomainen arvioi myös palvelun asianmukaisuutta ja laatua ja kiinnittää huomiota asiakasturvallisuuteen sekä siihen, ovatko asiakkaan perusoikeudet toteutuneet palveluja annettaessa. Varsinaisen muutoksenhaun, kantelumenettelyn ja viranomaisvalvonnan ohella palveluun tyytymätön asiakas voi tehdä muistutuksen kohtelustaan. Muistutus on ensisijainen keino, jolla palveluissa ilmenevät epäkohdat tai puutteellisuudet tulisi selvittää ja ratkaista.

Koska sosiaalihuollon järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä, ei epäkohtien korjaamisesta tai jonkin toimintayksikön toiminnan keskeyttäminen poista kunnan vastuuta sosiaalihuoltolain mukaisten tehtävien ja palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä. (http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/valvontaohjelmat/sosiaali-ja_terveydenhuolto/sosiaalihuollon_valvonnan_periaatteet).

4.1 Valvontaviranomaisten tehtävät

Valvira

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira valvoo palveluja koko maan tasolla ja antaa ohjeita valvontatehtävissä aluehallintovirastoille ja kunnille. Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa.

Valvonnan yhdenmukaistamiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi Valvira ja aluehallintovirastot ovat laatineet yhdessä valvontaohjelmia sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Ne on laadittu ensisijaisesti ohjaamaan aluehallintojen ja Valviran toimintaa, mutta toivottavaa on, että myös kunnat hyödyntävät niitä valvontatyössään. Palvelujen tuottajat voivat käyttää ohjelmia apuna laatiessaan omavalvontasuunnitelmia.

Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet on koottu yhteen asiakirjaan, joka toimii tulkinta-apuna yksittäisiä valvontaohjelmia sovellettaessa. Seuraavat ohjelmat täytäntöönpano-ohjeineen löytyvät osoitteesta:

http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/valvontaohjelmat/sosiaali-ja_terveydenhuolto.

Valvontaohjelmia ovat:

- Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet
- Lasten ja nuorten ehkäisevät terveystalvelut
- Lasten hoito ja kasvatus
- Kiireettömään hoitoon pääsy
- Toimeentulotuen määrääjät
- Mielenterveys ja päihdehuolto
- Vammaisten asumispalvelut
- Kotiin annettavat palvelut
- Vanhusten sosiaali- ja terveystalvelut
- Kunnalliset lastensuojelupalvelut

Sivuilta löytyy myös ohjaus- sekä valvonta- ja tarkastuskäynnin kertomus.

Aluehallintovirasto

Aluehallintoviraston (AVIn) tehtävänä on

- 1) valvoa ja ohjata toimialueellaan tuotettuja yksityisiä palveluita yhteistyössä kunnan kanssa
- 2) antaa luvat omalla alueellaan ympärivuorokautisiin palveluihin
- 3) ns. palvelulain mukaan yhdessä kuntien kanssa antaa luvat sellaisille yksityisille sosiaalipalvelujen tuottajille, jotka antavat palveluja a) itsemaksaville asiakkaille tai b) itsemaksaville asiakkaille ja kunnille lukuun ottamatta niitä palvelujen tuottajia, jotka tuottavat ainoastaan sosiaalihuoltolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rinnastettavia palveluja
- 4) yhdessä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) kanssa pitää valtakunnallista tietojärjestelmää (yksityisten palvelujen antajien rekisteri) ja ylläpitää palvelurekisteriä ilmoituksenvaraisista palveluista ja tuottajista

Yksityinen palveluntuottaja tekee lupahakemuksen aluehallintovirastolle ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen antamiseen erillisellä lomakkeella. Edelleen toiminnan muutoksesta ja lopettamisesta ilmoitetaan lomakkeilla, jotka löytyvät aluehallintoviraston internet-sivuilta.

<http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/lomake?docid=6714>

Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on omassa rekisterissään tiedot Mäntsälässä ja Pornaisissa toimivista ilmoituksen- ja luvanvaraisista yksityisistä palveluista. Näistä saa tiedot tarvittaessa AVI:sta.

Lain yksityisistä sosiaalipalveluista tultua voimaan (1.10.2011 alkaen) aluehallintovirasto ei enää ylläpidä ja päivitä ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteriä sosiaalihuoltolain 17 §:n 1.momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvista tukipalveluista tai niihin rinnastettavista palveluista, vaan se jää sen kunnan vastuulle, jossa palvelua annetaan.

Kunta

Kunnan tehtävänä on

- 1) valvoa ja ohjata oman kunnan alueella olevia ympärivuorokautisia palveluja yhdessä aluehallintoviraston kanssa
- 2) yhdessä aluehallintoviraston kanssa valvoa ja ohjata
 - a) itsemaksaville sekä
 - b) itsemaksaville ja kunnille tuotettuja ilmoituksenvaraisia palveluja oman kunnan alueella (palvelulaki)
- 3) valvoa ostopalvelujensa laatua muissa kunnissa

Yksityisten sosiaalipalvelujen lain mukaan palvelujen sijaintikunnalla on aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston (Valvira) kanssa rinnakkaisia valvontatehtäviä suhteessa sosiaalialan palvelujen tuottajien toimintaan. Ilmoituksenvaraisten yksikköjen pääasiallinen valvonnan päävastuu on kunnalla, jonka alueella yksikkö sijaitsee, riippumatta siitä, ostaako kunta yksiköstä palvelua vai ei.

Kunnan tulee erityisesti huolehtia ostamiensa sosiaalipalvelujen asianmukaisuudesta. Kun kysymys on kunnan ostopalveluista, niin edellä mainitun lisäksi se kunta, joka on sijoittanut henkilön yksityiseen toimintayksikköön, valvoo sijoittamiensa henkilöiden olosuhteita kyseisessä toimintayksikössä. Ostettaessa palveluita yksityiseltä palvelun tuottajalta, on kunnan varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta. Kunnan tehtävänä on valvoa, että asiakas saa asiakas-, hoito-, palvelu- tai kuntoutussuunnitelman mukaiset palvelut.

5 Palveluntuottajien velvollisuudet

Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toimintansa asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6 §). Valviran määräykset omavalvonnasta tulivat voimaan 1.3.2012. Omavalvontasuunnitelma on pidettävä toimintayksikössä julkisesti esillä, ja palvelujen tuottajan on seurattava sen toteutumista.

Oma- ja valvonta on työkalu, jonka avulla voidaan kehittää ja seurata palvelujen laatua toimintayksiköiden päivittäisessä työssä. Oma- ja valvonnan perusidea on siinä, että toimintayksikölle on laadittu kirjallinen suunnitelma, jonka avulla asiakkaan palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan nopeasti.

Palveluntuottajan tulee jatkuvasti täyttää laissa ja suosituksissa säädetyt toimintaedellytykset ja tästä johtuen jatkuvasti arvioida toimintaansa. Toimintayksiköissä tulee olla järjestelmä hoidon ja hoivan laadun seuraamiseksi, arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Suunnitelmallisen oma- ja valvonnan toteuttaminen on olennainen osa toimintayksikön arkea. (http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/sosiaalihuolto/omavalvonta). Valviran sivuilta löytyvät: määräys yksityisen sosiaalipalvelun tuottajan oma- ja valvontasuunnitelmasta, ohje oma- ja valvonta yksityisessä sosiaalihuollossa ja sosiaalihuollon oma- ja valvontasuunnitelman lomakepohja.

Kaikkien palveluntuottajien, joilla on lupa tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on annettava vuosittain toiminnastaan toimintakertomus. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) pyytää palveluntuottajilta sähköisen toimintakertomuksen, jonka palveluntuottaja palauttaa täytettynä Valviraan. Toimintakertomus tulee antaa erikseen jokaisesta luvanvaraisesta toimintayksiköstä. Valvira toimittaa toimintakertomukset aluehallintovirastoille.

6 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta Mustijoen hoito - ja hoivapalveluissa

Valvonnan lähtökohtana on se, että valvontatehtävät ovat sellaisella henkilöllä, joilla on riittävä sisältöasiantuntemus arvioida mm. toimintaan vaadittavat tilakysymykset, toimintavälineistö, henkilöstön määrä, sen rakenne ja koulutus. Kunnassa valvojana on monijäseninen toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Perusturvapalvelujen toimintasäännössä kohdassa 5, jossa käsitellään johtavien viranhaltijoiden päätösvaltaa, on hoito - ja hoivapalvelujen tulosalueen päällikön velvollisuuksiin kirjattu seuraavat kohdat: *tulosalueen päällikkö antaa tulosaluetta koskevat lausunnot ja vastaa toimialueensa yksityisten palveluntuottajien valvonnasta ja tekee hallintopäätöksen yksityisten sosiaalipalvelujen ilmoituksenvaraisesta toiminnasta (922/2911 § 3).*

Mikäli yksikössä hoidetaan eri tahojen sijoittamia asiakkaita (esim. päihdeasiakkaat ja mielenterveyskuntoutujat), tehdään valvonta tarvittaessa eri tahojen yhteistyönä (mm. yhteiset tarkastuskäynnit).

Ympäri vuorokautista toimintaa suunniteltaessa ja aloitettaessa yhteistyötä tehdään tuottajan, aluehallintoviraston ja kunnan kesken tiiviisti. Kunnassa vastuuhenkilönä on palvelualueen päällikkö. Ennen toiminnan aloittamista aluehallintoviraston lupaa varten tarvitaan sijaintikunnan lausunto. Sijaintikunnan antamassa lausunnossa tulee ottaa kantaa toimintayksikön toimintaedellytysten asianmukaisuuteen. Lisäksi lausunnossa arvioidaan sitä, miten kyseinen palvelu sopii kunnan palvelujärjestelmään.

Valvontatehtävät ja vastuuhenkilöt:

- Yksityisten palveluntuottajien ohjaus ja neuvonta
- Lausunnot AVI:lle ympärivuorokautisesta palvelusta oman kunnan alueella ennen toiminnan aloittamista (vanhuspalvelupäällikkö)
- Tarkastuskäynnit ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä oman kunnan alueella kerran vuodessa (vanhuspalvelupäällikkö ja vanhustyön suunnittelija)
- Valvontaraportin laatiminen ja lähettäminen aluehallintovirastolle ja kunnille, jotka ovat sijoittaneet asukkaita kyseiseen toimintayksikköön (vanhustyön suunnittelija)
- Sijoitetun asukkaan hoito - ja palvelusuunnitelman laatiminen yhdessä toimintayksikön kanssa (vanhustyön suunnittelija ja terveydenhuollon asiantuntija)
- Asiakkaan saaman palvelun seuranta säännöllisillä asiakaskäynneillä (kehitteillä)

Yksityinen palveluntuottaja tekee ilmoituksen kunnalle erillisellä lomakkeella

<http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/lomake?id=25ff8351-2b23-4a0f-b764-58421f92b92d>

Ilmoituksenvaraisten eli ei-ympäri vuorokautisia palveluja antavien tuottajien on jätettävä kirjallinen ilmoitus sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnan vastuuviranhaltija arvioi ilmoituksen perusteella toiminnan asianmukaisuuden ja pyytää tarvittaessa palveluntuottajaa täydentämään ilmoitustaan, liitteitä tai antamaan lisätietoja.

Palveluntuottajalle annetaan todistus ilmoituksen saapumisesta ja tieto arvioidusta kunnan ja aluehallintoviraston käsittelyajasta (enintään 3 kk). Kunta lähettää ilmoituslomakkeen liitteineen ja omalla lausunnolla varustettuna aluehallintovirastolle jatkokäsittelyä ja rekisteröintiä varten, mikäli kyseessä on muu kuin sosiaalihuoltolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluva tukipalvelu tai niihin rinnastettava palvelu.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvien tukipalveluiden tai niihin rinnastettavien palveluiden osalta rekisterinpidosta vastaa se kunta, jossa palvelua annetaan. Kunnan vastuuhenkilö tekee päätöksen yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteriin hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Päätös annetaan palveluntuottajalle tiedoksi normaalin viranhaltijan päätösmenettelyn mukaisesti.

Valvontatehtävät ja vastuuhenkilöt:

- Yksityisten palveluntuottajien ohjaus ja neuvonta
- Ilmoituksen vastaanottaminen ja asetuksen mukaisten liitteiden tarkistaminen ja saapumistodistuksen antaminen (vanhustyön suunnittelija)
- Lausunnot AVI:lle niistä ilmoituksenvaraisista palveluista omassa kunnassa, jotka eivät ole sosiaalihuoltolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluita tai niihin rinnastettavia palveluita (vanhuspalvelupäällikkö)
- Päätökset yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan rekisteriin hyväksymisestä (sosiaalihuoltolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvat tukipalvelut tai niihin rinnastettavat palvelut) (vanhuspalvelupäällikkö)
- Rekisterin ylläpito (sosiaalihuoltolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvat tukipalvelut tai niihin rinnastettavat palvelut) (vanhustyön suunnittelija)
- Vuosittainen yhteydenpito palveluntuottajiin (kehitteillä)

Palvelulain mukaisten säännösten mukaan kunta ja aluehallintovirasto yhdessä käsittelevät palvelulain mukaisten palveluntuottajien ilmoitukset, luvat ja rekisteröinnin. Aluehallintovirasto ja kunta voivat suorittaa tarkastuksia erikseen tai yhdessä.

Valvontakäyntien lisäksi tehdään yhteistyötä palveluntuottajien kanssa seuraavin keinoin:

- kirjeet, kirjalliset ohjeet, tiedotteet
- sähköposti
- puhelinkontaktit
- yhteistyötapaamiset (aluehallintovirasto, kunta, palveluntuottaja)
- tilaajan ja tuottajan väliset palautekeskustelut
- asiakaskyselyt
- yhteydenpito ostopalvelusopimukseen liittyen
- asiakassijoituksiin liittyvät käynnit esim. hoito- ja palvelusuunnitelman tarkastukset

7 Valvonnan toteuttaminen kunnassa

Valvonnan tavoitteena on varmistaa lakiin ja sopimukseen perustuvaa palvelun laatua ja selvittää ovatko palvelunosatekijät ja olosuhteet asianmukaiset ja laadultaan hyvät ja sopimuksen mukaiset.

Suunnitelmallisen valvonnan kautta saatava tieto voi paljastaa kehittämiskohteita, joihin puuttumalla voidaan vaikuttaa asiakasturvallisuuteen sekä palvelujen laatuun. Suunnitelmallisen valvonnan lisäksi hoidon ja hoivan palvelualue tekee muuta valvontaa, joka ei ole säännönmukaista. Tähän kuuluvat normaali yhteistyö ja kanssakäyminen asukkaiden, omaisten ja palveluntuottajan henkilökunnan kanssa sekä asukkaiden/omaisten palautteet ja niihin liittyvät selvitykset ja tarkastukset. Laadunvalvonnalla kehitetään palvelua ja hoidon laatua tiiviissä yhteistyössä palveluntuottajien kanssa.

Valvonnan toteuttamisen pohjana käytetään valtakunnallisia valvontaohjelmia kuten, Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet, yleinen osa. Vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen valvontasuunnitelman toimeenpano-ohjelma vuodelle 2010 ja Kotiin annettavat palvelut ja hoito.

Ympärivuorokautisia palveluja tuottavien yksiköiden valvontakäynteihin valmistaudutaan perehtymällä ennakkoon palveluntuottajan kanssa tehtyyn sopimukseen sekä aiemmin laadittuihin tarkastuskertomuksiin, muistioihin ja raportteihin. Yksi valvontakäyntiprosessi sisältää valvontakäyntiajankohdasta sopimisen palveluntuottajan kanssa, valmistelutyöt, matkat, valvontatapahtuman hoivakodissa (= keskustelu, havainnointi, tutustuminen asiakirjoihin, henkilökunnan/asukkaiden tapaaminen, ohjaus ja neuvonta), henkilöstömitoituksen laskennan henkilöstölomakkeesta/työvuorotaulukosta sekä raportin kirjoittamisen. Raportoinnissa käytetään ensisijaisesti Valviran ja AVI:n käyttämää tarkastuskertomuslomaketta. Yhteen valvontakäyntiin kuluu aikaa keskimäärin vähintään viisi tuntia.

Kuuma -kunnat tekevät ympärivuorokautista palveluasumista tarjoavien palveluntuottajien valvonnassa yhteistyötä siten, että kunnat lähettävät toisilleen omalla alueellaan suorittamat valvontakertomukset ja mahdolliset raportit, jotka koskevat yksiköiden asiakkaiden palvelua ja toiminnan laatua. Lisäksi Kuuma- kunnissa toimii asumispalvelujen työryhmä, joka kokoontuu n. viisi kertaa vuodessa. Työn yhtenä tavoitteena on valvonnan kehittäminen.

Aina kun ilmenee aihetta, vastuuhenkilö puuttuu välittömästi epäkohtiin ja koettaa saada korjausta aikaan neuvonnalla ja ohjauksella. Valvontakäynti on aina vuorovaikutteista yhteistyötä palveluntuottajan kanssa. Käynnillä saadaan ja jaetaan informaatiota, ohjataan ja opastetaan sekä otetaan vastaan esim. koulutustoiveita Mäntsälän järjestämiin tilaisuuksiin. Valvontakäynneillä nostetaan esille ennakkoon valittuja painopistealueita, jotka ovat vanhustenpalvelujen strategioiden ja asumispalveluiden palvelukonseptin mukaisia.

Tarkastuksissa on hyvä olla mukana yksikön vastuuhenkilö. Vastuuhenkilö vastaa suoraan lain nojalla toimintayksikkönsä toiminnallisesta johtamisesta. Vastuuhenkilöllä on yksikkönsä toiminnallisesta johtamisesta vastuussa olevana toimijana keskeinen rooli palvelujen tuottamisen ja palvelujen laadun näkökulmasta.

Tarkastukseen kuuluu asiakirjoihin perehtyminen

- valvontakohtetta koskevat asiakirjat ja mahdolliset lupaehdot
- mahdolliset valvontakohteelle annetut aikaisemmat huomautukset tai määräykset
- mahdolliset tarkastuksen jälkeen kirjatut valitukset, yhteydenotot tms.

Lisäksi tarkastukseen kuuluu seuraavia asioita:

- harjoitettavien toimintojen tarkastus, onko toiminta myönnetyn luvan mukaista
- tilojen tarkastus: mm. tilojen puhtauden, esteettömyyden havainnointi jne.
- toimintatapojen tarkastus: henkilökunnan työskentelytapojen ja mahdollisten riskien havainnointi esim. työsuojaus
- toiminnan sisällön tarkastus esim. päivä-, viikko-ohjelmat, retket ja asiakaspalautteisiin tutustuminen jne.
- henkilökuntaa koskevien vaatimusten toteutuminen, mm. osaamistodistukset esim. lääkehoitokoulutuksesta, hygieniapassit, ensiapukurssit

Tarkastuksesta laaditaan lausunto tai tarkastuskertomus, joka tehdään aina, vaikka puutteita ei havaittaisikaan. Puutteista ja epäkohdista tehdään merkinnät tarkastuslomakkeelle ja ilmoitetaan määräaika, johon mennessä ne pitää korjata, minkä jälkeen tehdään uusintatarkastus. Tarkastuskertomus toimitetaan toimintayksikköön ja aluehallintovirastoon, joka tallentaa rekisteriin tiedot laissa yksityisistä sosiaalipalveluista säädetyllä tavalla.

Tarkastuskäynnin lisäksi tietoa palvelun laadusta voidaan saada asiakkailta, omaisilta ja kunnan muilta viranomaisilta. Kielteiseen palautteeseen on reagoitava nopeasti. Tarkastuskäynnille voidaan lähteä heti ilmoittamatta siitä etukäteen. Käynti suunnitellaan ja tehdään yhdessä

toisen virkamiehen kanssa tai aluehallintoviraston tarkastajan kanssa. Vastuuhenkilön tulee dokumentoida yhteydenotot ja tehdyt toimenpiteet niin, että tieto on tarvittaessa helposti löydettävissä.

Mäntsälän ja Pornaisten hoidon - ja hoivan palvelualueen vastuuhenkilöt reagoivat välittömästi kirjallisiin tai suullisiin asiakas- ja omaispalautteisiin, muistutuksiin ja kanteluihin. Palautteet kirjataan, käsitellään ja pyritään ratkaisemaan palautteen antajan toivomuksen mukaisesti yhdessä hoivakodin tai asumispalveluyksikön henkilökunnan kanssa. Kirjallisiin palautteisiin tehdään vastine viimeistään kahden viikon kuluessa palautteen saapumisesta yhteistyössä hoivakodin kanssa ja on aina yhteydessä myös puhelimitse palautteen antajaan.

Valvontasuunnitelma päivitetään vuosittain perusturvan johtoryhmässä. Uutta suunnitelmaa vahvistettaessa raportoidaan edellisen suunnitelman toteutuminen. Samalla tarkastetaan mahdolliset muutokset toiminnassa.

Valvontatehtävää ohjaava lainsäädäntö:

Laki sosiaali -ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtion avustuksista 1992/733

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011

Sosiaali-ja terveysministeriön asetus yksityisistä sosiaalipalveluista 1053/2011

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 218/2000

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005

Asetus sosiaalihuollon ammattilaisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 608/2005

Sosiaalihuoltolaki 710/1982

Sosiaalihuoltoasetus 607/1983

Laki ikääntyneen toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali -ja terveystalveluista 980/2012

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 795/1992

Terveydenhuoltolaki 1326/2010

Valvontatehtävän ohjeistus:

Sosiaali -ja terveysministeriö. Kuntainfo 10/2011.

Valvira. Kotiin annettavat palvelut ja hoito. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012 -2014.

Valvontaohjelmia 7:2012. Helsinki.

Valvira. Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012 -2014.

Yleinen osa. Valvontaohjelmia 2:2012. Helsinki.

Valvira. Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus. Vanhusten ympärivuorokautinen hoiva ja palvelut. 2009. Lääninhallitukset.

Valvira. Omavalvonta yksityisessä sosiaalihuollossa. Ohje 7/2012. Helsinki. Sosiaali- ja terveysalan lupa -ja valvontavirasto.

Liitteet

Ohjaus-/valvonta-/tarkastuskäynnin lomake

Valvontakertomus kotiin annettavat palvelut ja hoito

Yhteenveto hoito- ja hoivapalveluiden valvontatehtävistä ja vastuuhenkilöistä

6.2 Valvontatehtävät ja vastuuhenkilöt

Tehtävä/vastuu	Vanhuspalvelu- päällikkö	Vanhustyön suunnittelija	Terveysthuollon asiantuntija
Yksityisten palveluntuottajien ohjaus, neuvonta ja tiedottaminen	x	x	x
Palveluntuottajien kanssa tehtyjen sopimusten toteutumisen seuranta	x	x	x
Reklamaatioihin ja muihin asiakkaiden ja omaisten yhteydenottoihin vastaaminen	x	x	x
Luvanvaraiset			
Lausunnot AVI:lle ympärivuorokautisesta palvelusta oman kunnan alueella ennen toiminnan aloittamista.	x		
Tarkastuskäynnit ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä oman kunnan alueella kerran vuodessa.	x	x	
Tehtävä/vastuu	Vanhuspalvelu- päällikkö	Vanhustyön suunnittelija	Terveysthuollon asiantuntija
Valvontaraportin laatiminen ja lähettäminen aluehallintovirastolle ja		x	

kunnille, jotka ovat sijoittaneet asukkaita kyseiseen toimintayksikköön.			
Sijoitetun asukkaan hoito -ja palvelusuunnitelman laatiminen yhdessä toimintayksikön kanssa.		x	x
Asiakkaan saaman palvelun seuranta säännöllisillä asiakaskäynneillä.	Kehitteillä	Kehitteillä	Kehitteillä
Ilmoituksen varaiset			
Ilmoituksen vastaanottaminen ja asetuksen mukaisten liitteiden tarkistaminen sekä saapumistodistuksen antaminen.		x	
Tehtävä/vastuu	Vanhuspalvelupäällikkö	Vanhustyön suunnittelija	Terveystieteiden asiantuntija
Lausunnot AVI:lle niistä ilmoituksenvaraisista palveluista omassa kunnassa, jotka eivät ole sosiaalihoitolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia	x		

tukipalveluita tai niihin rinnastettavia palveluita.			
Päätökset yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan rekisteriin hyväksymisestä (sosiaalihoitolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvat tukipalvelut tai niihin rinnastettavat palvelut)	x		
Tehtävä/vastuu	Vanhuspalvelu-päällikkö	Vanhustyön suunnittelija	Terveystieteiden asiantuntija
Rekisterin ylläpito (sosiaalihoitolain 17 §:n 1. momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvat tukipalvelut tai niihin rinnastettavat palvelut)		x	
Säännöllinen yhteydenpito palveluntuottajiin vuosittain.		kehitteillä	