



TAMPEREEN
AMMATTIKORKEAKOULU

KEHITYSVAMMAISEN HENKILÖN OIKEUS- ASEMA PALVELUIDEN KILPAILUTTAMI- SESSA

Jutta Strömberg

Opinnäytetyö
Toukokuu 2017
Liiketalous
Oikeudellinen asiantuntijuus



TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Oikeudellinen asiantuntijuus

STRÖMBERG JUTTA:

Kehitysvammaisen henkilön oikeusasema palveluiden kilpailuttamisessa

Opinnäytetyö 50 sivua, joista liitteitä 2 sivua
Toukokuu 2017

Sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat Suomessa hankintalainsäädännön piiriin. Hankintalain mukaan kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa laissa määritellyllä tavalla. Useat vammaisjärjestöt ja muut alan toimijat ovat nähneet vammaispalveluiden kilpailuttamisen tuottavan asianosaisille paljon harmia, huolta ja ahdistusta. Usein kilpailutusta ohjaavat taloudelliset näkökulmat, eikä asiakkaan etua, toiveita tai oikeuksia oteta tarpeeksi huomioon.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, toteutuvatko kehitysvammaiselle henkilölle kuuluvat oikeudet palveluiden kilpailuttamisessa. Työssä selvitettiin, miten palveluiden hankintoja säädellään Suomessa. Työssä perehdyttiin vammaisten henkilöiden oikeuksiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä kansallisen lainsäädännön näkökulmasta. Työssä perehdyttiin Muuramessa sijaitsevan kehitysvammaisten asumisyksikön palveluiden kilpailuttamiseen ja tuotiin esille asianosaisten henkilökohtaisia kokemuksia ja näkemyksiä kilpailuttamisesta. Työn tavoitteena oli tuottaa toimeksiantajalle, muille alan toimijoille sekä kiinnostuneille lukijoille ajankohtaista tietoa siitä, miten julkisten palveluiden kilpailuttaminen vaikuttaa kehitysvammaisten ihmisten elämään. Tämä opinnäytetyö oli sekä lainopillinen että laadullinen tutkimus. Lainopillisessa tutkimusosiossa keskityttiin pääsääntöisesti Suomessa voimassaolevaan lainsäädäntöön. Laadulliseen tutkimusosioon kuuluivat työtä varten toteutetut teemahaastattelut.

Tutkimustuloksista kävi ilmi, että kehitysvammaisten henkilöiden omaiset kokevat vammaispalveluiden kilpailuttamisen pääosin kielteisenä asiana. Useimmat ymmärtävät kilpailuttamisen tarkoituksen mutta toivovat, että kilpailuttamisessa otettaisiin paremmin huomioon heidän läheistensä tarpeet ja toiveet. Uudistunut hankintalaki velvoittaa hankintayksikön huomioimaan palvelun käyttäjien erityistarpeet sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa. Tässä vaiheessa on mahdollista sanoa, tuovatko lain uudistukset konkreettista muutosta kehitysvammaisten oikeuksien toteutumiseen palveluiden kilpailuttamisessa. Tämän opinnäytetyön toimeksiantajana oli Kehitysvammaisten Palvelusäätiö, joka pyrkii yhdessä muiden alan toimijoiden kanssa vaikuttamaan lainsäädäntöön ja edistämään kehitysvammaisten ihmisten hyvän elämän edellytyksiä. Tämän opinnäytetyön tutkimustulokset ovat käytettävissä toimeksiantajan toiminnassa ja tuloksia voidaan mahdollisesti hyödyntää pyrittäessä kohti laadukkaampaa ja oikeudenmukaisempaa tapaa toteuttaa vammaispalvelut Suomessa.

Asiasanat: kehitysvammaiset henkilöt, julkiset hankinnat, kilpailutus, osallisuus

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
Option of Legal Expertise

STRÖMBERG JUTTA:

The Rights of a Disabled Person in the Competitive Procurement of Services

Bachelor's thesis 50 pages, appendices 2 pages

May 2017

In Finland, healthcare and welfare services are regulated by the national legislation on public procurement. Local authorities are legally obligated to invite tenders for procurement in compliance with the relevant national law. According to several organizations, competitive bidding for procurement has had a huge impact on disabled persons, as the process often focuses on financial aspects rather than the customer's benefits, hopes or views.

The objective of this study was to examine whether the rights of disabled persons are fulfilled in the competitive bidding for procurement, and to analyze the regulations of procurements in Finland. The disabled persons' rights were studied from the point of view of the national legislation and the international agreements on human rights. The study focused on the persons with intellectual disabilities living in the residential institution in Muurame, giving also a chance to disclose some significant personal experiences and the views of the residents' relatives regarding the method of competitive bidding. The objective was to give up-to-date information on the effect of competitive bidding on the disabled persons' lives, not only to the commissioner of the thesis but also to the related organizations and other readers interested in the subject. The research methods were both juridical and qualitative, focusing on the existing national legislation of Finland and the interviews conducted for the purpose of this thesis.

The findings indicated that the residents' relatives mainly have negative experiences of the competitive bidding for procurement of the disabled persons' housing services. Though the majority understands the purpose of using the competitive method for procurement, they still hope for a more comprehensive consideration of the needs and hopes of the residents. The amended Act on Public Procurement requires the consideration of the customer's special needs. At this point, it is however nearly impossible to predict whether the rights of a disabled person will be better fulfilled in practice because of the amendment of the law.

The thesis was commissioned by Kehitysvammaisten Palvelusäätiö, a Finnish organization focusing on the contribution of the living conditions of persons with disabilities. The research results of this thesis are not only available for the operations of the commissioner but also beneficial for the future implementation of the services for disabled persons in Finland.

Key words: persons with disabilities, public procurement, competitive procurement, involvement

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
1.1	Toimeksiantaja.....	7
1.2	Työn taustaa.....	7
1.3	Työn tavoite ja tarkoitus	9
1.4	Työn rakenne	9
2	JULKISET HANKINNAT.....	11
2.1	Julkisten palveluiden kilpailuttaminen	11
2.2	Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet	11
2.3	Julkisten hankintojen kynnsarvot.....	12
2.4	Hankintalain uudistus	13
3	KEHITYSVAMMAISEN HENKILÖN OIKEUDET PALVELUIDEN TOTEUTTAMISESSA	16
3.1	Kehitysvammaisen henkilön perusoikeudet	16
3.2	YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista	17
3.3	Kehitysvammaisen henkilön oikeus lainmukaisiin palveluihin.....	18
3.4	Kehitysvammaisen henkilön oikeudet sosiaalihuollon asiakkaana	20
3.5	Asiakkaan osallisuus häntä koskevassa päätöksenteossa	20
3.6	Tuettu päätöksenteko osallisuuden vahvistamisessa	22
3.7	Muutoksenhaku kehitysvammaista henkilöä koskevaan päätökseen	23
3.7.1	Hankintaoikaisu.....	24
3.7.2	Valitus markkinaoikeuteen.....	25
4	TUTKIMUS NUUTINRANNAN ASUMISYKSIKÖN KILPAILUTTAMISESTA.....	26
4.1	Kilpailutuksen taustatietoa.....	26
4.2	Kilpailutuksen eteneminen ja lopputulos.....	26
4.3	Tutkimusmenetelmä.....	27
4.4	Teemahaastattelu	27
4.5	Aineiston keruu.....	28
4.6	Tutkimuksen luotettavuus.....	30
5	NUUTINRANNAN ASUMISYKSIKÖN OMAISTEN KOKEMUKSET KILPAILUTTAMISESTA.....	31
5.1	Omaisten tiedottaminen kilpailutusprosessista.....	31
5.2	Omaisten kuuleminen ja osallisuus kilpailutusprosessissa.....	32
5.3	Omaisten arvosanat kilpailutusprosessille	32
5.4	Asukkaiden tiedottaminen kilpailutusprosessista	33
5.5	Asukkaan avun ja tuen tarpeiden huomioiminen kilpailutusprosessissa .	34
5.6	Asukkaiden arvosanat kilpailutusprosessille	35

5.7	Palveluntuottajan vaihtumisen vaikutus asukkaan arkeen.....	36
5.8	Muita näkökulmia kilpailutuksesta.....	37
6	POHDINTA.....	42
	LÄHTEET.....	47
	LIITTEET	49
	Liite 1. Haastattelulomake.....	49

LYHENTEET

Asiakaslaki	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities, YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista
EASPD	European Association of Service Providers for Persons with Disabilities
EU	Euroopan unioni
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
Kehitysvammalaki	Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 23.6.1977/519
KVPS	Kehitysvammaisten Palvelusäätiö
PL	Perustuslaki 11.6.1999/731
SHL	Sosiaalihoitolaki 30.12.2014/1301
SOSTE	Suomen sosiaali ja terveys ry
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 6/1976
Vammaispalvelulaki	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/380

1 JOHDANTO

1.1 Toimeksiantaja

Tämän opinnäytetyön toimeksiantajana on Kehitysvammaisten Palvelusäätiö (KVPS), joka on toiminut vuodesta 1992 valtakunnallisena palveluiden kehittäjänä ja tuottajana. Kehitysvammaisten Palvelusäätiön keskeisimpiä toimintoja ovat vaikuttamistoiminta, kehittämistoiminta, lyhytaikaishoito sekä asuntojen hankinta ja rakennuttaminen. Vaikuttamistoiminnan myötä KVPS pyrkii yhteistyössä alan järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa vaikuttamaan lainsäädäntöön ja edistämään kehitysvammaisten ihmisten hyvän elämän edellytyksiä. (Kehitysvammaisten Palvelusäätiö 2016.)

1.2 Työn taustaa

Julkisten hankintojen kilpailuttaminen muuttui pakolliseksi vuonna 1994, kun ensimmäinen hankintalaki tuli voimaan. Hankintalain merkitys on kasvanut sitä mukaa, kun kunnat ovat lisänneet sosiaali- ja terveystalveluiden toteuttamista ostopalveluina. Vielä vuonna 2007 voimaantulleen hankintalain jälkeinkin sosiaali- ja terveystalveluiden kilpailuttamisessa ja hankintalain toimivuudessa on koettu olevan useita ongelmia. Julkisessa keskustelussa on tullut esiin, että julkisia hankintoja koskevaa päätöksentekoa ohjaavat hankintalainsäädäntö ja talousnäkökulmat, eikä palvelun laatua, asiakkaan etua tai sosiaali- ja terveystalveluiden arvoja oteta tarpeeksi huomioon. (Sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen toimivuus 2012, 5–6.)

Tutkija Jukka Ohtosen Koti kauppatavaraksi -tutkimuksen esipuheessa Kehitysvammaisten Palvelusäätiön toimitusjohtaja Markku Virkamäki kirjoittaa siitä, kuinka sosiaalipalvelujen avaaminen kilpailulle on tehnyt vammaisten asumispalveluista kauppatavaraa, vaikka kyse on useimmiten vammaisen henkilön koko elämänmittaisen palvelun ja kodin järjestämisestä. Tutkimuksen taustalla ovat kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta (KVANK) sekä Vammaisfoorumi. Nämä organisaatiot yhdistävät keskeisimmät vammaisalan järjestöt ja monet alan keskeiset toimijat, jotka ovat nähneet avoimen kilpailuttamisen vaikutukset ja seuraukset vammaisten henkilöiden ja heidän läheistensä

elämään. Nämä toimijat haluavat yhdessä vaikuttaa vammaisten henkilöiden elämänmit-
taisten, välttämättömien palveluiden järjestämiseen paremmilla ja kestävämmillä tavoilla
kuin avoimella kilpailumenettelyllä. (Koti kauppatavaraksi 2015, 8.)

Vammaisalan palveluntuottajien eurooppalaisen yhteistyöjärjestön EASPD:n (European
Association of Service Providers for Persons with Disabilities) varapresidentti ja KVPS:n
kehittämistoiminnan johtaja Kirsi Konola sekä Aspa-säätiön toimitusjohtaja ja Inclusion
Europen tuleva presidentti Jyrki Pinomaa kirjoittavat Helsingin Sanomien internetsivuilla
marraskuussa 2016 julkaistussa artikkelissaan siitä, kuinka vammaispalvelujen hankinta
kilpailuttamalla on lopetettava. Euroopan unionin hankintadirektiivit eivät edellytä han-
kintalain soveltamista sosiaali- ja terveystaloudissa. Suomessa sosiaali- ja terveystalou-
det ovat kuitenkin sisällytetty hankintalainsäädäntöön vapaan yrittäjyyden ja vapaan kil-
pailun hengessä eikä EU-lainsäädännön mahdollistamaa liikkumavaraa ole käytetty. Ko-
nolan ja Pinomaan (2016) mukaan Suomen linjaus on johtanut siihen, että vammaisilla
henkilöillä on olemattomat mahdollisuudet vaikuttaa omiin palveluihinsa ja omaan elä-
määnsä, mikä on vastoin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja kansallista lainsäädän-
töä. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen hankintalain yhteydessä valmisteltiin myös va-
linnanvapauslainsäädäntöä. Hallituksen mukaan valinnanvapauden seurauksena vammai-
set ihmiset saisivat itse päättää palveluidensa tuottajan. Valinnanvapauden tosiasiallinen
ja yhdenvertainen toteutuminen edellyttää vammaisten ihmisten tukemista valintojen te-
kemisessä. Valinnanvapautta vammaisjärjestötkin haluavat kannattaa. Nykyisessä mas-
sakilpailutuksessa vammaisen ihminen jää omassa elämässään mykän kauppatavaran
asemaan. (Konola & Pinomaa 2016.)

Yle esitti 27.3.2017 tutkivan journalismin MOT-ohjelmassaan jakson nimeltä ”Kilpailu-
tushuuman kolhimat”. Jakso käsitteli kuntien järjestämää kilpailutusta erityisesti vam-
maisten ihmisten asumispalveluiden näkökulmasta. Ohjelmassa haastateltiin muun mu-
assa Markku Virkamäkeä, joka on tehnyt aiheesta myös MBA-tutkimuksen Tampereen
yliopistolle. Tutkimuksen mukaan vuoden 2007 hankintalaki merkitsi valtaisaan mullis-
tusta vammaispalvelualalle. Virkamäki kertoo MOTissa, että lain voimaantulo on johta-
nut kehitysvammaisten ihmisten ja heidän läheistensä täydelliseen osattomuuteen heitä
koskevien asioiden päätöksenteossa. Osattomuus on Virkamäen mukaan tuottanut niin
pettymystä, surua, ahdistusta kuin stressiäkin asioissa, joissa nämä ihmiset eivät sitä yh-
tään enempää tarvitsisi. (MOT 2017.)

Useiden vammaisjärjestöjen huoli vammaisten henkilöiden oikeuksista heitä koskevien palveluiden toteuttamisessa on tämän opinnäytetyön taustalla. Aihe on ajankohtainen, sillä julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2016 ja uusi hankintalaki tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Tämän opinnäytetyön aiheen kehitti Kehitysvammaisten Palvelusäätiön toimitusjohtaja Markku Virkamäki, joka on mukana vammaisia henkilöitä koskevassa vaikuttamistoiminnassa useiden tahojen kautta.

1.3 Työn tavoite ja tarkoitus

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, toteutuvatko kehitysvammaiselle henkilölle kuuluvat oikeudet julkisten palveluiden kilpailuttamisessa. Työssä selvitetään, miten julkisia hankintoja säädellään Suomen lainsäädännössä. Työssä tarkastellaan, mitä oikeuksia kehitysvammaiselle henkilölle kuuluu niin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kuin Suomen lainsäädännönkin näkökulmasta. Työssä perehdytään Muuramessa sijaitsevan kehitysvammaisten asumisyksikön Nuutinrannan palveluiden kilpailutukseen. Tarkoitus on selvittää, miten Nuutinrannan asumispalveluiden kilpailutus toteutettiin vuonna 2015 ja miten kilpailutus on vaikuttanut asukkaiden elämään. Työn tavoitteena on tuottaa toimeksiantajalle, muille alan toimijoille sekä kiinnostuneille lukijoille ajankohtaista tietoa siitä, miten julkisten palveluiden kilpailuttaminen vaikuttaa kehitysvammaisten ihmisten ja heidän läheistensä elämään.

Tämä opinnäytetyö on sekä lainopillinen että laadullinen tutkimus. Lainopillisessa osiossa käydään kattavasti läpi Suomen voimassaolevaa lainsäädäntöä työn aiheeseen liittyen sekä selvitetään tärkeimmät aiheita koskevat kansainväliset sopimukset. Laadullinen tutkimus on toteutettu teemahaastatteluilla. Teemahaastatteluiden avulla työhön on halettu käytännönläheisyyttä selvittämällä kehitysvammaisten ihmisten omaisten ja heidän kanssaan työskentelevien henkilöiden omakohtaisia kokemuksia vammaispalveluiden kilpailuttamisesta.

1.4 Työn rakenne

Tässä opinnäytetyössä perehdytään ensimmäisenä kansalliseen hankintalainsäädäntöön, jonka perusteella kehitysvammaisten asumispalvelut Suomessa kilpailutetaan. Luvussa 3

selvitetään kehitysvammaisen henkilön oikeuksia Suomessa. Oikeuksia lähdetään selvittämään perusoikeustasolta, minkä jälkeen perehdytään YK:n vammaisia henkilöitä koskevaan yleissopimukseen sekä muuhun kehitysvammaisia henkilöitä koskevaan lainsäädäntöön. Luvussa keskitytään erityisesti siihen, minkälaisia oikeuksia kehitysvammaisella henkilöllä on häntä koskevassa päätöksenteossa.

Seuraavassa luvussa perehdytään tarkemmin Muuramen Nuutinrannan asumisyksikön kilpailutukseen, joka on tämän työn tutkimuskohteena. Lisäksi tässä luvussa selvitetään, miten työhön liittyvä laadullinen tutkimus toteutettiin. Seuraavassa luvussa avataan tutkimustuloksia. Viimeisenä, luvussa 6 pohditaan tutkimuksen tuloksia sekä pohditaan sitä, miltä tulevaisuus näyttää julkisten palveluiden kilpailuttamisessa vammaispalveluiden näkökulmasta.

2 JULKISET HANKINNAT

2.1 Julkisten palveluiden kilpailuttaminen

Julkiset hankinnat -termillä tarkoitetaan lakiin perustuvaa menettelytapaa, jota julkisten viranomaisten ja muiden hankintaorganisaatioiden on käytettävä ostaessaan tavaroita, palveluita tai rakennushankkeita yksityisiltä markkinoilta (Siikavirta 2015, 2). Hankintalainsäädäntö perustuu EU:n perustamissopimukseen sekä hankintadirektiiveihin. Kansallinen hankintalainsäädäntö uudistui 1.1.2017, kun uudistunut hankintalaki (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) tuli voimaan.

Hankintalain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on

- tehostaa julkisten varojen käyttöä
- edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä
- turvata yritysten ja yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluita ja urakointia hankintayksiköille.

Hankintalain mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa laissa säädetyllä tavalla. Laissa määriteltyjä hankintayksiköitä ovat kuntien ja valtion lisäksi kuntayhtymät, evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen, valtion liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset. Hankintayksikkö on myös mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun jokin edellä mainituista hankintayksiköistä on tukenut kyseistä hankintaa yli puolella hankinnan arvosta. (Hankintalaki 5 §.)

2.2 Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet

Hankintalainsäädännön kannalta keskeisin periaate on syrjintäkielto. Syrjintäkielto käsittää laajasti kaikenlaisen syrjinnän. Periaatteen mukaan samanlaisia tilanteita ei saa kohdella eri tavoin, ellei erilaiselle kohtelulle ole puolueetonta syytä. Lainsäädännön pääperiaatteena on kaikkien hankintojen tehokas ja avoin kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasa-
puolinen ja syrjimätön kohtelu, mikä edellyttää, että tarjoajia kohdellaan kaikissa tarjousmenettelyn vaiheissa samalla tavalla. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 21–22.)

Avoimuusperiaatteesta on kansallisesti säädetty muun muassa hallintolaissa (6.6.2003/434) sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621). Avoimuusperiaatteen mukaan hankintamenettelyä koskevat tiedot ovat julkisia, hankinnoista tulee ilmoittaa julkisesti, hankintaa koskevat asiakirjat ovat julkisia ja tarjouskilpailun ratkaisemisesta tulee tiedottaa julkisesti. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 24.)

Suhteellisuusperiaatteen mukaan hankintamenettelylle asetettavien vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Hankinnan luonne ja arvo tulee ottaa huomioon esimerkiksi tarjoajien kelpoisuusehtojen määrittämisessä. Lisäksi tarjouspyynnön sisällön tai tarjousmenettelyyn liittyvien ehtojen vaatimusten tulee vastata hankinnan laatua. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 25.)

2.3 Julkisten hankintojen kynnysarvot

Hankintalaissa on säädetty lain soveltamista rajaavat kynnysarvot. EU-hankinnoille ja kansallisille hankinnoille on säädetty omat kynnysarvonsa. Kansallisista kynnysarvoista on säädetty hankintalain 25 §:ssä. Hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka jäävät seuraavien kynnysarvojen alle:

1. tavara- tai palveluhankintoihin ja suunnittelukilpailuihin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 60 000 euroa,
2. rakennusurakoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 150 000 euroa,
3. liitteen E 1-4 kohdassa tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo on vähemmän kuin 400 000 euroa,
4. liitteen E 5-15 kohdassa tarkoitettujen muiden erityisten palvelujen hankintoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo on vähemmän kuin 300 000 euroa tai
5. käyttöoikeussopimuksiin, jos hankinnan ennakoitu arvo on vähemmän kuin 500 000 euroa.

EU-kynnysarvot eli rajat EU:n laajuiselle kilpailuttamiselle ovat kansallisia arvoja huomattavasti korkeammat. Nämä arvot perustuvat Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen sopimukseen (Government Procurement Agreement eli ns. GPA-sopimus) ja EU:n hankintadirektiiveihin. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 90.) EU-kynnysarvoista säädetään hankintalain 26 §:ssä. EU-kynnysarvot ovat:

- 1) 134 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; puolustuksen alalla toimivien hankintayksiköiden tekemien tavarahankintasopimusten osalta kynnysarvo koskee ainoastaan hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita koskevia sopimuksia,
- 2) 207 000 euroa muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; tätä kynnysarvoa sovelletaan myös puolustuksen alalla toimivien keskushallintoviranomaisten tekemiin tavarahankintasopimuksiin, jos niiden kohteena on muita kuin hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita, sekä
- 3) 5 186 000 euroa rakennusurakoissa.

Euroopan yhteisöjen komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistetut kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin yllämainittujen arvojen tilalle tulevat Euroopan yhteisöjen komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot. (Hankintalaki 26 §.)

2.4 Hankintalain uudistus

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista tuli voimaan 1. tammikuuta 2017. Uusi hankintalaki kumoaa vanhan hankintalain (laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) sekä sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä annetun lain (698/2011). Tässä osiossa käydään lyhyesti läpi niitä muutoksia, joita uusi hankintalaki tuo mukanaan. Huomionarvoista on kuitenkin se, että tämän opinnäytetyön laadullinen tutkimus koskee vammaispalveluiden kilpailuttamista vuonna 2015, jolloin kunnat noudattivat vielä vuoden 2007 hankintalakia.

Hallituksen esityksessä (HE 108/2016) eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi ehdotettiin säädettäväksi uusi laki, joka korvaa vuodesta 2007 asti voimassa olleen lain julkisista hankinnoista ja vuodesta 2011 voimassa olleen sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä annetun lain. Esityksen mukaan laissa säädetään jatkossakin julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamista koskevista menettelyistä sekä oikeusturvakeinoista. (HE 108/2016, 1.)

Esitykseen sisältyvien ehdotusten tarkoituksena on ollut muun muassa tehostaa julkisten varojen käyttöä, yksinkertaistaa hankintamenettelyä ja selkeyttää lain keskeisiä käsitteitä. Ehdotusten tarkoituksena on ollut myös parantaa ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisen mahdollisuuksia. Euroopan unioni on säätänyt uudet julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit, jotka esityksen mukaan uudella lailla pannaan täytäntöön. (HE 108/2016, 1.)

Esityksen mukaan lainsäädäntöä selkeytetään ympäristö- ja sosiaalinenäkökohtien huomioimisen kannalta. Jo vuoden 2007 hankintalaki mahdollisti eri käyttäjäryhmien tarpeiden huomioimisen hankintamenettelyissä. Kaikissa hankinnoissa ei kuitenkaan ole huomioitu kaikkien käyttäjien tarpeita kiitettävällä tavalla. Esteettömyys ja käyttäjien tarpeiden huomiointi merkitsevät esimerkiksi mahdollisuutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Esteettömyyden toteuttamisen tärkeänä viitekehyksenä on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus. (HE 108/2016, 18.)

Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttaminen on jo vuoden 2007 hankintalain aikana lisääntynyt huomattavasti. Tämän myötä sosiaali- ja terveystalouden hankintoja on myös käsitelty paljon markkinaoikeudessa. Tapaukset ovat liittyneet esimerkiksi vertailuperusteiden asettamiseen ja soveltamiseen, tarjousasiakirjojen selkeyteen sekä suoraan hankintaan. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa on tullut myös usein esiin kysymys julkisten hankintamenettelyiden lopputuloksesta, sisällöstä ja laadusta. (HE 108/2016, 20–21.)

Tämän tutkimusaiheen kannalta merkittävin muutos hankintalakiin on lain 12. luku, jossa säädetään sosiaali- ja terveystalouden hankinnoista sekä muista erityisistä palveluhankinnoista. Uuden hankintalain mukaan edellä mainittujen palvelujen hankinnoissa on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen

hankinnassa hankintayksikön on otettava huomioon palvelujen käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- ja sosiaalipalvelujen turvaamiseksi. Kyseisten palvelujen hankinnassa on lisäksi otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan palvelun hankinnassa sopimuksen kesto tai muut ehdot eivät saa aiheuttaa kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjälle. (Hankintalaki 108 §.) Tämän tarkoituksena on kiinnittää hankintayksiköiden huomio siihen, että sosiaali- ja terveystalvet ovat erityisesti asiakkaita varten tuotettavia palveluita. (HE 108/2016, 215.)

Tässä opinnäytetyössä ei ole tarkoituksenmukaista eritellä tarkemmin kilpailuttamisprosessia hankintalain näkökulmasta. Työssä keskitytään siihen, miten hankintalain edellyttämä julkisten palveluiden kilpailuttaminen vaikuttaa vammaisten henkilöiden elämään. Hankintalain tarkempi avaaminen ei ole tutkimusaiheen kannalta olennaista.

3 KEHITYSVAMMAISEN HENKILÖN OIKEUDET PALVELUIDEN TO- TEUTTAMISESSA

3.1 Kehitysvammaisen henkilön perusoikeudet

Kaikkia ihmisiä koskevat perustavanlaatuiset oikeudet jaotellaan ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin. Ihmisoikeudet ovat kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjä oikeuksia. Ihmisen perusoikeudet sisältyvät jokaisen maan perustuslakiin. (Kumpuvuori 2009, 30.) Ihmiset ovat Suomessa kolmenlaisten perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien piirissä. Ensinnäkin ihmisten oikeuksien turvana on kotimainen perusoikeusjärjestelmä eli Suomen perustuslaki (11.6.1999/731). Suomalaista perusoikeussuojaa täydentävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joista keskeisin on yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus. Euroopan unionin perusoikeudet muodostavat kolmannen suojajärjestelmän perus- ja ihmisoikeuksille Suomessa. EU:n perusoikeudet ovat vastaavia Euroopan ihmisoikeussopimuksissa suojattujen oikeuksien kanssa, mutta ne ovat myös monessa suhteessa laajempia muun muassa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suhteen. (Ojanen 2009, 1–2.)

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslain mukaisia yksilön ja joissakin tapauksissa myös ryhmien oikeuksia. Perusoikeudelle usein asetettuja kriteerejä ovat pysyvyys, perustavanlaatuisuus ja yleisyys. Perustuslaki on muuta lainsäädäntöä ylemmänasteinen. Perusoikeuksien tarkoitus on heijastaa yhteiskunnassa vallitsevia perusarvoja. Perusoikeudet jaetaan yleisimmin kansalaisyhteiskuntaan ja poliittisiin oikeuksiin (KP-oikeudet), taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet) sekä kollektiivisiin oikeuksiin. KP-oikeuksiin kuuluvat sanan-, kokoontumis-, ja yhdistymisvapaus, uskonnon- ja omantunnonvapaus, omaisuudensuoja ja oikeudet mielivaltaista oikeudenkäyttöä vastaan. TSS-oikeuksiin kuuluvat oikeus työhön ja työelämässä sovellettavat oikeudet sekä oikeus koulutukseen, sosiaaliturvaan ja sivistyspalveluihin. Kollektiivisiä oikeuksia voivat olla esimerkiksi kehitysmaiden korostamat oikeus rauhaan, kehitykseen ja kansojen itsemääräämisoikeuteen. (Arajärvi 2011, 43–44.)

Perustuslain 6 §:n mukaan jokainen ihminen on yhdenvertainen lain edessä eikä ketään saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, miellipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 7 §:ssä on taattu jokaiselle oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtaiseen vapauteen ei lain mukaan saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta (PL 7 §).

Perustuslain 19 § turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä oikeus on yhteydessä ihmisoikeussopimuksiin. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 11 artiklan mukaan jokaisella on oikeus itselleen ja perheelleen tyydyttävään elintasoon. Elintaso käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon. (Arajärvi 2011, 51.) Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PL 19 §). Tämä lainsäädännös edellyttää julkisen vallan turvaavan palvelujen saatavuuden, mutta ei edellytä sitä, että julkisyhteisöt tuottavat nämä palvelut. Palvelut voidaan ulkoistaa esimerkiksi yritysten tuotettaviksi, mutta ulkoistaminen ei saa johtaa siihen, että palveluja tarvitsevat jäävät ilman niitä. (Arajärvi 2011, 54.) Julkisen vallan tehtävänä on myös tukea jokaisen omatoimisen asumisen järjestämistä ja edistää jokaisen oikeutta omaan asuntoon (PL 19 §).

3.2 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

YK:n yleiskokous hyväksyi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (kansainvälinen lyhenne CRPD) joulukuussa 2006. Sopimus astui virallisesti voimaan toukokuussa 2008. Suomi ratifioi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 11.5.2016 ja yleissopimuksen voimaanastumispäivä oli 10.6.2016. (Eduskunta 2015.)

Yleissopimus täydentää YK:n voimassaolevia ihmisoikeussopimuksia. Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa kaikkien ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kuulumista myös vammaisille henkilöille. Heille taataan sopimuksen myötä mahdollisuus nauttia näistä oikeuksista ja vapauksista täysimääräisesti ilman syrjintää. (CRPD 2015, 4.)

Yleissopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Tämän lisäksi yleissopimuksen tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. (CRPD 2015, 17.)

Yleissopimuksen 19 artiklassa säädetään kehitysvammaisen henkilön oikeudesta elämään itsenäisesti ja osallisuudesta yhteisössä. Artiklan mukaan jokaisella kehitysvammaisella henkilöllä tulee olla yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa. Heillä tulee olla oikeus valita, missä ja kenen kanssa he asuvat, eikä heitä saa velvoittaa käyttämään tiettyä asumisjärjestelyä. Lisäksi vammaisilla henkilöillä tulee olla saatavissa valikoima yhteiskunnan palveluita, joita ovat esimerkiksi asumis- ja laitospalvelut sekä kotiin annettavat palvelut. Vammaisilla henkilöillä tulee olla saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa koko yhteisölle tarkoitettut palvelut ja järjestelyt. (CRPD 2015, 41–42.)

Yleissopimuksen 28 artikla velvoittaa sopimuksen osapuolet tunnustamaan vammaisten henkilöiden oikeuden riittävään omaan ja perheidensä elintasoon sekä elinolojen jatkuvaan paranemiseen. Osapuolten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet tämän oikeuden toteutumisen turvaamiseksi ja edistämiseksi. (CRPD 2015, 59–60.)

3.3 Kehitysvammaisen henkilön oikeus lainmukaisiin palveluihin

Kehitysvammaisten henkilöiden tarvitsemia palveluja ja tukitoimia säädellään erityislakilla ja suurin osa näistä palveluista myönnetäänkin juuri erityislakien perusteella. Keskeisiä erityislakeja ovat laki kehitysvammaisten erityishuollosta (23.6.1977/519) sekä laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380). Palveluista ja tukitoimista säätelevien erityislakien lisäksi sosiaalihuollon päätöksentekoa ja menettelyä säädellään useilla yleislaeilla. (Kehitysvammaisten Tukiliitto Ry 2016.) Keskeisiä yleislakeja ovat sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812).

Yleislain mukaiset palvelut ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia verrattuna erityislain perusteella myönnettäviin palveluihin. Mikäli henkilö ei saa tarvitsemaansa palveluita yleislain nojalla, syntyy hänelle oikeus erityislain mukaisiin palveluihin. Päätöksenteossa tulee aina soveltaa asiakkaalle edullisempaa lakia. Kehitysvammalaki menee usein esimerkiksi sosiaalihuoltolain edelle, sillä kehitysvammalain mukaiset erityishuollon palvelut ovat asiakkaalle maksuttomia. Kunnalla ei siten ole oikeutta järjestää esimerkiksi asumispalveluita sosiaalihuoltolain nojalla, koska se olisi asiakkaalle epäedullisempi vaihtoehto. Yleis- ja erityislain suhteeseen liittyy olennaisesti normaalisuuden periaate. Periaate tarkoittaa oikeutta elää kuten suurin osa ihmisistä elää. Ei ole kuitenkaan perusteltua tulkita periaatetta siten, että yleislain mukaiset palvelut riittäisivät vammaisten ihmisten tarpeisiin. Sen sijaan vammaiselle henkilölle tulisi periaatteen mukaisesti pyrkiä turvaamaan mahdollisuus päästä samaan asemaan muiden kanssa sekä toimia täysivaltaisena yhteiskunnan jäsenenä ikänsä, kehitystasonsa ja yksilöllisten kykyjensä mukaisesti. (Kehitysvammaisten Tukiliitto Ry 2016.)

Vammaispalvelulaki on ensisijainen kehitysvammalakiin nähden silloin, kun palvelu voidaan myöntää molempien lakien perusteella (Kehitysvammaisten Tukiliitto Ry 2016). Jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä palveluja tai tukitoimia jonkin muun lain nojalla, on hän oikeutettu vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin (vammaispalvelulaki 4 §). Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Lain mukaan kunnan vastuulla on järjestää vammaisille suunnatut palvelut ja tukitoimet siten kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Palvelun ja tukitoimien järjestämisessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen tarve. (Vammaispalvelulaki 3 §.)

Kehitysvammalaissa on säädetty erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi. Erityishuollossa olevaa henkilöä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään tulee kunnioittaa. Erityishuollossa olevan henkilön toiveet, mielipiteet, etu ja yksilölliset tarpeet on otettava huomioon erityishuoltoa toteutettaessa. Henkilölle on myös taattava mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua häntä koskeviin asioihin. (Kehitysvammalaki 42 §.)

3.4 Kehitysvammaisen henkilön oikeudet sosiaalihuollon asiakkaana

Sosiaalipalvelujen tai tuen tarpeessa olevalla henkilöllä on keskeinen oikeus saada hyvää sosiaalihoitoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Sosiaalihuollon asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihoitolaissa sekä sosiaalihoitoa hakevaa että sitä käyttävää henkilöä. Sosiaalihoollissa on otettava huomioon asiakkaan yksilölliset tarpeet, toivomukset, etu ja mielihiteet. Asiakkaan kulttuuritausta ja äidinkieli on myös huomioitava ja asiakkaalla on oikeus käyttää asioissaan suomen tai ruotsin kieltä. (Arajärvi 2011, 301.)

Sosiaalihoitolain mukaan kunnallisten viranomaisten tehtävänä on seurata ja edistää erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden toiveisiin ja tarpeisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota palveluita annettaessa ja niitä kehittäessä. (SHL 8 §.) Mikäli täysi-ikäinen henkilö ei pysty osallistumaan tai vaikuttamaan itseään koskevien toimien suunnitteluun tai toteuttamiseen, tulee hänen tahtoaan selvittää yhdessä laillisen edustajan kanssa tai omaisen kanssa. (Arajärvi 2011, 302.)

Lain mukaan asumispalveluja tulee järjestää henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen, järjestetään tuettua asumista ja henkilöille, jotka tarvitsevat soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja hoitoa, järjestetään palveluasumista. Tehostettua palveluasumista järjestetään ympärivuorokautista hoitoa tarvitseville henkilöille. Henkilön yksityisyyttä ja oikeutta osallistumiseen on kunnioitettava asumispalvelujen toteuttamisessa. (SHL 21 §.) Toteuttamisessa on aina otettava huomioon asiakkaan etu. Henkilöille, joilla on pitkäaikainen tai pysyvä tuen tarve, tulisi turvata palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista. (SHL 38 §.)

3.5 Asiakkaan osallisuus häntä koskevassa päätöksenteossa

Perustuslain 21 §:n mukaan oikeus tulla kuulluksi kuuluu hyvän hallinnon takeisiin. Asiakkaan kuulemisesta ennen häntä koskevaa päätöksentekoa säädetään hallintolaissa. Asianosaiselle on ennen päätöksentekoa varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta sekä antaa tiedot sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka mahdollisesti vaikuttavat asian ratkaisuun. Päämiehen kuulemisen lisäksi on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on päämiehen edun vuoksi tarpeellista tai vaikuttaa

asian selvittelyyn. (HL 34–35 §.) Asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi viranomaisen tulee pääsääntöisesti varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Asianosaisella on myös oikeus saada tietoonsa täysin sama informaatio, joka on viranomaisen käytettävissä. Tämä takaa päätöksenteon tasapuolisuuden. Tasapuolisuutta tiedonsaannissa vahvistaa asianosaisjulkisuus eli asianosaisen oikeus saada tieto myös niistä asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. Asianosaisen kuulemisvelvollisuus toteuttaa yleistä oikeusperiaatetta. *Audi alteram partem* -periaatteen mukaan viranomaisten on kuultava hallinto-oikeussuhteen toista osapuolta ennen päätöksentekoa. Periaatteen pääasiallisena tarkoituksena on vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa ja tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä. (Mäenpää 2012, 216.)

Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621). Periaatteen tarkoituksena on vahvistaa asianomaisen oikeusturvaa ja mahdollisuutta saada tietoonsa sellaiset asiat, jotka voivat vaikuttaa tai ovat vaikuttaneet asian käsittelyyn. Asianosaisjulkisuuden tarkoitus on myös turvata menettelyn objektiivisuutta ja tasapuolisuutta. Asianosaisjulkisuutta voidaan pitää yhtenä osana julkisuuslaissa omaksuttua neutraliteettiperiaatetta. Neutraliteettiperiaatteen mukaan asianosaisen ja viranomaisen tulisi olla tiedollisesti samassa asemassa. Periaatteen vastaista on, jos viranomaisen päätös perustuu sellaisiin tietoihin, joihin asianomainen ei ole voinut tutustua ja joista hän ei ole voinut esittää kantaansa. (Mäenpää 2012, 226–227.)

Sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään asiakkaan oikeuksista saada selvitys eri vaihtoehtoista. Asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja vaihtoehtojen vaikutukset asiaan. Asiakkaan tulee myös saada selvitys muista seikoista, joilla on merkitystä hänen asiaansa. (Asiakaslaki 5 §.)

Sosiaalihuollon palvelujen toteuttamisessa on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta sekä otettava huomioon hänen toiveensa ja mielipiteensä. Sosiaalihuollon asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa häntä koskevien palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Asiakasta koskevassa päätöksenteossa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu. (Pajukoski 2010, 44.) Jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan hänen sosiaalihuoltoon liittyvien toimenpiteiden suunnitteluun tai toteuttamiseen, tulee asiakkaan tahtoa selvittää yhteistyössä hänen omaisensa, laillisen edustajan tai muun läheisen kanssa. (Asiakaslaki 9 §.)

Asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa on annettava asian ratkaisemista varten ne tiedot, joita asian ratkaiseva toimielin tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Ennen tietojen antamista asiakkaalla on oikeus tietää, miksi ja mihin tarkoitukseen hänen antamiaan tietoja käytetään, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja mihin henkilörekisteriin tiedot talletetaan. (Asiakaslaki 12–13 §.)

3.6 Tuettu päätöksenteko osallisuuden vahvistamisessa

Kehitysvammaisilla henkilöillä tiedon vastaanottaminen, sisäistäminen ja soveltaminen uudessa tilanteessa on usein vaikeaa. Puute tiedon käsittelytaidoissa aiheuttaa tuetun päätöksenteon tarpeen. Tuetun päätöksenteon tarkoituksena on auttaa ja tukea ihmistä omaa elämäänsä koskevassa päätöksenteossa. Jokaisen henkilön yksilölliset toiveet ja tarpeet tulee olla tuetun päätöksenteon toteutuksen pohjana. Tukea antava henkilö voi auttaa esimerkiksi tiedon etsimisessä, vaikeiden asioiden selittämisessä tai vaihtoehtojen etujen ja haittojen punnitsemisessa. Tukea voidaan antaa myös henkilön toiveiden kartoittamisessa ja niistä kertomisessa. (Sivula 2012, 48.)

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen periaatteena on yksilöllisen itsemääräämisoikeuden ja riippumattomuuden kunnioittaminen, yhdenvertaisuus sekä täysimääräinen osallistuminen yhteiskuntaan. Nämä periaatteet eivät voi toteutua ilman jokaisen mahdollisuutta tehdä omia valintoja. YK:n yleissopimus edellyttää myös, että vammaisilla henkilöillä on turvattuna täysi oikeustoimikelpoisuus. Tämä tarkoittaa henkilön kykyä määrätä sitovasti sekä omista oikeuksistaan että velvollisuuksistaan. Edellytyksenä kuitenkin on, että henkilö ymmärtää oikeustoimen merkityksen ja seuraukset. Kehitysvammaisten henkilöiden on kuitenkin usein mahdotonta päättää ja määrätä omista asioistaan ilman asianmukaista tukea. Suomessa virallista edunvalvontajärjestelmää säätelee laki holhoustoimesta (1.4.1999/442). Holhoustoimilain mukainen edunvalvonta koskee kuitenkin käytännössä ainoastaan tuen antamista taloudellisiin asioihin liittyvässä päätöksenteossa. Henkilöön liittyvissä kysymyksissä avun saaminen on usein hankalampaa ja henkilön kuuleminen päätöksenteossa on puutteellista. (Sivula 2012, 48–49.)

3.7 Muutoksenhaku kehitysvammaista henkilöä koskevaan päätökseen

Oikeusturvan rooli on keskeinen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuvien oikeusturvakeinojen tarkoitus on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Jos asianomaisen aineellista oikeutta tai etua loukataan, voidaan oikeussuojakeinoilla pyrkiä korjaamaan tai palauttamaan tämä oikeus. Oikeusturvakeinoilla voidaan myös pyrkiä aktiivisesti varmistamaan näiden oikeuksien ja etujen toteutuminen ja myös tehostaa niiden toteuttamista viranomaisen toiminnassa. Oikeusturvan takeet voidaan ryhmitellä kahteen ryhmään sen mukaan, missä vaiheessa asian käsittelyä niitä voidaan käyttää ja mikä on niiden keskeinen kohde. Ennalta vaikuttava eli preventiivinen oikeusturva koskee lähinnä asian käsittelyä ja viranomaisen menettelyn sääntelyä. Asianmukaisella menettelyllä pyritään jo etukäteen varmistamaan ja suojaamaan yksityisen oikeudet ja edut. Virheen tai oikeudenloukkauksen mahdollisuus on pienempi, kun menettely asian käsittelyssä on kunnollista, eikä päätöstä tehdä huolimattomasti tai mielivaltaisesti. Toinen oikeusturvan takeiden ryhmä on oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet. Korjaavat takeet pyrkivät korjaamaan tapahtuneen virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen päätöksen. Jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja voidaan käyttää ainoastaan jo tehtyyn päätökseen, päätöksenteossa käytettyyn menettelyyn ja suoritettuun toimintaan. Tällaisten oikeusturvakeinojen pääsisältönä ovat päätöksen tai menettelyn korjaaminen sekä päätöksen oikaiseminen, muuttaminen ja kumoaminen. Joissakin tapauksissa myös asian uudelleen käsittely voi olla tapa korjata päätöksen virheellisyys. (Mäenpää 2012, 333–334.)

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PL 21 §.)

Muutoksenhaku hankintalain perusteella tehtävistä hankintapäätöksistä eroaa kunnan yleisestä muutoksenhakumenettelystä. Huomioitavaa muutoksenhakekeinoissa on se, että ne eroavat toisistaan hankintalain kynnsarvot ylittävissä ja alittavissa hankinnoissa. Hankinta-asioissa, jotka ylittävät kansalliset kynnsarvot, muutoksenhakekeinoja ovat hankintalain mukainen hankintaoikeusvaatimus tai valitus markkinaoikeuteen. Muutoksenhakekeinot eivät sulje toisiaan pois ja muutoksenhakeaika alkaa kulua niissä samaan aikaan. Kansalliset kynnsarvot alittavissa hankinnoissa on mahdollisuus tehdä kuntalain

(410/2015) mukainen oikaisuvaatimus hankintaoikaisuvaatimuksen lisäksi. Valittaminen markkinaoikeuteen ei ole pienhankinnoissa mahdollista. (Myllymäki 2012, 55.)

Hankintalain mukaan muutoksenhakuoikeus on tarjouskilpailuun osallistuneella tarjoajalla, osallistumishakemuksen tehneellä ehdokkaalla tai muulla taholla, jota asia koskee eli asianosaisella. Asianosainen voi olla henkilö tai yritys, jolla on oikeudellinen intressi saada muutos virheelliseen menettelyyn hankinta-asian käsittelyssä. Lisäksi eräät valvontaviranomaiset voivat valittaa markkinaoikeuteen hankintapäätöksestä. Kunnan jäsenillä ei sen sijaan ole oikeutta hakea muutosta hankintalain mukaiseen hankinta-asiaan, elleivät he ole asianosaisia. (Myllymäki 2012, 55.)

3.7.1 Hankintaoikaisu

Hankintaoikaisu voi tulla hankintayksikölle käsiteltäväksi joko omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Hankintayksiköllä on velvollisuus ilmoittaa välittömästi hankintaoikaisun vireilletulosta asianosaisille. Tämä koskee lähinnä niitä asianosaisia, joilla voi olla oikeus hakea muutosta hankintaoikaisun perusteella tehtyyn uuteen päätökseen. (Myllymäki 2012, 55.) Hankintalain mukaan asianosaisen on esitettävä vaatimus hankintaoikaisun käyttämisestä 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintayksikön päätöksestä tai muusta hankintamenettelyssä tehdystä ratkaisusta. Hankintayksikkö voi itse ottaa hankintapäätöksen tai ratkaisun korjattavakseen 90 päivän kuluessa päätöksen tai ratkaisun tekemisestä. (Hankintalaki 133 §.)

Hankintaoikaisun käsittely voidaan rinnastaa hallintolain mukaiseen hallintomenettelyyn. Päätöksen tai ratkaisun korjaaminen hankintaoikaisuna ei kuitenkaan edellytä sen osapuolen suostumusta, jonka oikeuteen tai etuun uusi päätös tulee vaikuttamaan epäedullisesti. Vaikka asianosaisen suostumusta ei edellytetä hankintaoikaisussa, on asianosaista lähtökohtaisesti kuultava hallintolain mukaisesti ennen asian uudelleen ratkaisemista. Mikäli hankintasopimus on jo tehty, ei päätöstä voi muuttaa hankintaoikaisuna. Hankintayksikön on itse määriteltävä toimivaltainen taho käsittelemään hankintaoikaisua. Kunnissa hankintaoikaisuvaatimuksen käsittelee käytännössä alkuperäisen päätöksen tehnyt taho tai jokin toinen hankintayksikön organisaatioon kuuluva taho. Hankintaoikaisuvaatimus tulee käsitellä ja ratkaista asianmukaisesti ja viivytyksettä. (Myllymäki 2012, 57–58.)

Hankintalain mukaan hankintayksikkö voi itse poistaa virheellisen ratkaisunsa tai peruuttaa muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun, jolla on oikeudellisia vaikutuksia ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan, ja ratkaista asian uudelleen. Hankintaoikaisun käyttäminen edellyttää, että päätös tai muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Hankintaoikaisu voi tulla myös kyseeseen, jos asiaan on tullut sellaista uutta tietoa, joka voi vaikuttaa päätökseen, ratkaisuun tai hankintasopimuksen tekemisen edellytyksiin. (Hankintalaki 132 §.)

3.7.2 Valitus markkinaoikeuteen

Hankintaoikaisun kanssa rinnakkaisena oikeussuojakeinona hankinta-asiassa on valitus markkinaoikeuteen. Valitus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen. Asianosaisen on tehtävä valitus markkinaoikeudelle viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siinä tapauksessa, jos hankintapäätös tai valitusosoitus on ollut olennaisesti puutteellinen. Mikäli asianosainen ei ole saanut tiedoksi hankintapäätöstä ja valitusosoitusta asianmukaisesti, ei valitusaika markkinaoikeuteen ala kulua. (Myllymäki 2012, 59.)

Asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi on muutosta hakevan tehtävä kirjallinen ilmoitus hankintayksikölle. Ilmoitus tulisi tehdä viimeistään silloin, kun valitus toimitetaan markkinaoikeudelle. Hankinta-asioiden käsittely markkinaoikeudessa on pääsääntöisesti kirjallista. Mikäli asian selvittäminen edellyttää suullista menettelyä, on se mahdollista järjestää. Suulliset käsittelyt ovat kuitenkin hankinta-asioissa hyvin harvinaisia. (Myllymäki 2012, 59.)

Markkinaoikeuden tulee antaa hankintayksikölle tilaisuus antaa vastine valitukseen, ellei valitusta jätetä suoraan tutkimatta. Mikäli asian käsittely markkinaoikeudessa ja asian uusi ratkaisu voi vaikuttaa alkuperäisen tarjouskilpailun voittajan asemaan, markkinaoikeuden tulisi varata myös tarjoajalle tilaisuus antaa lausunto valituksineen. Hankintayksikön vastineen ja tarjoajan lausunnon saamisen jälkeen markkinaoikeus pääsääntöisesti varaa valittajalle tilaisuuden antaa vastaselitys vastineesta ja lausunnosta, ellei tämä ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Tätä kirjelmointia jatketaan, kunnes asia on asianmukaisesti selvitetty markkinaoikeuden mukaan. (Myllymäki 2012, 59.)

4 TUTKIMUS NUUTINRANNAN ASUMISYKSIKÖN KILPAILUTTAMISESTA

4.1 Kilpailutuksen taustatietoa

Kehitysvammaisten Palvelusäätiö ryhtyi rakennuttamaan Muuramen kuntaan vuonna 2011 kehitysvammaisille ihmisille tarkoitettua asumisyksikköä. Asumispalvelujen tuottaja kilpailutettiin ja vuodesta 2013 alkaen palveluntuottajana toimi kilpailutuksen seurauksena Aspa Palvelut Oy, jonka kanssa sopimus tehtiin 31.12.2016 asti. (Virkamäki 2016, 41.)

Kunta valitsi avun ja tuen tarpeiden perusteella asukkaat Nuutinrannan asumisyksikköön. Asukkaille pidettiin muuttovalmennus asukkaiden itsenäistymisen ja irti päästämisen tukemiseksi. Muuttovalmennuksen myötä kunta teki päätöksen hylätä neljän muuttovalmennukseen osallistuneen henkilön oikeuden muuttaa juuri valmistuvaan asumisyksikköön liian vähäisen tuen tarpeen perusteella. Lopulta asumisyksikköön muutti kuusi henkilöä. (Virkamäki 2016, 41.)

Vuonna 2015 Muuramen kunta päätti kilpailuttaa asumisyksikön palvelut uudelleen vedoten vuoden 2016 lopussa päättyvään sopimuskauteen. Kilpailutus koski 1.1.2017 alkavaa sopimuskautta. Hankinnan kohteena oli kaksi erillistä kilpailutettavaa osa-aluetta: kehitysvammaisten ympärivuorokautinen pitkäaikainen asumispalvelu ja tuettu asuminen sekä vammaisten, kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien päivä- ja työtoiminta. (Muuramen kunta, Asukaspalveluiden lautakunta 2016.)

4.2 Kilpailutuksen eteneminen ja lopputulos

Nuutinrannan asumispalveluiden kilpailutus tuli vireille marraskuussa 2015, kun Muuramen kunnan asumispalveluiden lautakunta käsitteli kilpailutukseen liittyvät tarjouspyyntöasiakirjat kokouksessaan 10.11.2015. Tarjousten jättämisen määräaika oli 5.1.2016 mennessä ja tarjouksia lautakunta alkoi käsitellä 7.1.2016. Määräaikaan mennessä tarjouksen kehitysvammaisten ympärivuorokautiseen pitkäaikaiseen asumispalveluun ja tu-

ettuun asumiseen jätti 11 tarjoajaa. Hankintapäätös asukaspalveluiden lautakunnassa tehtiin 19.1.2016. Hankinnan valintaperusteeksi oli määritelty hankinnan halvin hinta. Hankinnan sisällön vähimmäisvaatimuksiin kuuluivat aiemmassa kilpailutuksessa mukana olleet laatuvaatimukset, joita kokemusten perusteella oltiin tarkistettu ja muokattu. Palvelun määritelty laatu oli tarjouksen hyväksymisperusteena. Laatuvaatimuksen täyttäneistä tarjoajista halvimman hinnan tarjosi Nuorten Ystävät -palvelut Oy ja siten asukaspalveluiden lautakunta päätti valita kehitysvammaisten ympärivuorokautisen asumispalvelun palveluntuottajaksi kyseisen yrityksen. (Muuramen kunta, Asukaspalveluiden lautakunta 2016.)

4.3 Tutkimusmenetelmä

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä on käytetty laadullista eli kvalitatiivista tutkimusta. Laadullista tutkimusta käytetään usein tutkimusmenetelmänä silloin, kun ilmiötä ei tunneta eikä tutkimuksen kohteena olevalle ilmiölle löydy teoriaa. Laadullisen tutkimuksen ei ole tarkoitus yleistää, sillä tutkimustulos pätee vain tutkimuskohteen osalta. Laadullisessa tutkimuksessa ei laadita yksityiskohtaisia kysymyksiä, sillä jos niin tekisi, olisi kyseessä määrällinen eli kvantitatiivinen tutkimus. Kvalitatiivinen tutkimus käyttää sanoja ja lauseita, eikä lukuja, kuten kvantitatiivinen tutkimus. Laadullisessa tutkimuksessa yhtä tapausta käsitellään perusteellisesti syvyysuunnassa ja siten siitä pyritään saamaan mahdollisimman paljon irti. (Kananen 2014, 16–19.)

4.4 Teemahaastattelu

Tutkimuksen aineisto kerätään juuri kyseistä tutkimusongelmaa varten. Aineisto on tietoa, joka kerätään ilmiön ratkaisemista varten. Haastattelut ovat laadullisen tutkimuksen yksi yleisimmistä tiedonhankintamenetelmistä. Käytetyin haastattelumenetelmä on teemahaastattelu. Haastattelulle tyypillistä on se, että se suuntautuu usein menneeseen aikaan. Teemahaastattelu tarkoittaa kahden ihmisen välistä keskustelua. Keskustelua käydään aihe kerrallaan. Tutkija miettii teemahaastattelussa etukäteen keskustelun teemat eli aiheet. (Kananen 2014, 65–71.)

Teemahaastattelun ominaisena piirteenä on se, että haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen. Toisena ominaispiirteenä on se, että tutkija on etukäteen selvittänyt tutkittavan ilmiön oletettavasti tärkeitä piirteitä, kuten osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta. Tämän analyysin perusteella tutkija on päätenyt tiettyihin oletuksiin tilanteen seurauksista siinä mukana olleille. Analyysin perusteella tutkija tekee haastattelurungon ja tämän jälkeen haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteesta. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47.)

Teemahaastattelusta käytetään myös termiä puolistrukturoitu haastattelu, koska haastattelun aihepiirit eli teemat ovat kaikille haastateltaville samat. Teemahaastattelu ei ole täysin vapaamuotoinen, kuten syvähaastattelu, mutta siitä puuttuu myös strukturoidun haastattelun kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Teemahaastattelussa keskeisintä ovat ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamat merkitykset sekä se, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48.)

4.5 Aineiston keruu

Tutkimuksen aineisto on kerätty teemahaastatteluiden avulla. Haastattelut on nauhoitettu ja tämän jälkeen litteroitu teemoittain. Tutkimusta varten on otettu yhteyttä 15 muuramelaiseen kehitysvammaisen henkilön läheiseen, joista vapaaehtoisiksi haastateltaviksi ilmoittautui kahdeksan henkilöä. Näistä henkilöistä haastateltiin lopulta seitsemää henkilöä. Ennen tutkimuksen tarkempaa analyysiä luetteloidaan alle haastateltavien taustatiedot.

Ensimmäinen haastateltava on 59-vuotias nainen, jonka 44-vuotias veli asuu Nuutinrannassa. Haastateltavan veli on asunut Muuramen Nuutinrannan asumisyksikössä alusta alkaen, ennen tätä hän asui haastateltavan luona ja sitä ennen toisen siskon luona. Henkilö tarvitsee apua arjessa muun muassa peseytymiseen ja pukeutumiseen. Haastateltavan mukaan henkilö tarvitsee ohjausta toimissaan, mutta on kuitenkin omatoiminen. Ympäri vuorokautinen valvonta henkilön kohdalla on tarpeen.

Toinen haastateltava henkilö on 54-vuotias nainen. Haastateltavan miehen 59-vuotias sisko on asunut Nuutinrannassa alusta asti ja asuu siellä edelleen. Henkilö on muuttanut

Nuutinrantaan vanhempiensa luota. Henkilö tarvitsee arjessa ohjausta muun muassa säänmukaiseen pukeutumiseen, hygienian hoitamiseen, ruokailuun sekä terveyden- ja sairaanhoitoon. Haastateltavan mukaan henkilö tarvitsee lähinnä ohjausta ja neuvontaa, ei paljoa fyysistä apua. Henkilö liikkuu itsenäisesti Muuramen alueella ja kommunikoi puhumalla.

Kolmas haastateltava henkilö on 56-vuotias mies, jonka 25-vuotias tytär asuu Nuutinrannassa. Tytär on asunut Nuutinrannassa alusta alkaen ja muuttanut sinne lapsuudenkodistaan. Haastateltava mukaan tytär tarvitsee apua arjessa muun muassa hygieniassa ja pukeutumisessa. Henkilö on myös omatoiminen sekä kommunikoi viittomilla ja äännähdyksillä. Henkilö tuo esiin tunteitaan elehtien ja kehonkieltä käyttäen.

Neljäs haastateltava on 61-vuotias mies. Haastateltavan 59-vuotias sisko on asunut Nuutinrannassa alusta asti ja asuu siellä edelleen. Henkilö muutti Nuutinrantaan vanhempiensa luota. Haastateltavan mukaan henkilö tarvitsee apua arjen päivittäisissä toiminnoissa sekä ohjausta ja valvontaa.

Viides haastateltava on 58-vuotias mies, jonka 24-vuotias poika asuu Nuutinrannassa. Henkilö on asunut Nuutinrannassa alusta alkaen ja muuttanut sinne lapsuudenkodistaan. Henkilö tarvitsee tukea arjessa, mutta pärjää tuettuna ja on erittäin omatoiminen. Haastateltavan mukaan henkilö tarvitsee enimmäkseen valvontaa, eikä hän kommunikoi ollenkaan puheella.

Nuutinrannan asukkaiden omaisten lisäksi tutkimukseen haastateltiin muuramelaista kehitysvammaisen pojan isää. Haastateltavalla on 21-vuotias kehitysvammaisen poika, joka asuu vielä vanhempiensa luona. Tutkimuksen aihe oli kuitenkin haastateltavalle henkilökohtainen, sillä hänen poikansa on todennäköisesti tulevaisuudessa muuttamassa kehitysvammaisten asumisyksikköön ja on myös käyttänyt kehitysvammaisten päivätoimintapalveluita, jotka kilpailutettiin samalla asumisyksikön palveluiden kanssa.

Näiden kuuden henkilön lisäksi tutkimusta varten haastateltiin pitkään kehitysvammaisten kanssa työskennellyttä muuramelaista naista. Kyseinen henkilö työskenteli Nuutinrannan asumisyksikössä Aspa Palvelut Oy:n alaisena vuosina 2013-2016.

4.6 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimustulosten luotettavuus on opinnäytetyön merkittävä kriteeri. Tutkimuksessa, joka koskee ihmisten käyttäytymisen, toiminnan tai ajattelun tarkastelua, tutkimustilanteiden yhdenmukaistaminen on usein haasteellista. Tutkittavien ilmiöiden ja niihin liittyvien ihmisten toiminta saattaa muuttua ympäristön muutoksen tai oppimisen myötä. Kvantitatiivisessa eli määrällisessä tutkimuksessa luotettavuusmittarit ovat vakiintuneita. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi ei ole yhtä yksiselitteistä. (Kananen 2014, 145.)

Tieteellisessä tutkimuksessa yleisesti käytettäviä luotettavuusmittareita ovat reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetti tarkoittaa tulosten pysyvyyttä. Pysyvyydellä tarkoitetaan sitä, että tutkimuksen uusimisella saataisiin samat tutkimustulokset kuin ensimmäisellä tutkimuskerralla. Validiteetilla tarkoitetaan oikeiden asioiden tutkimista. (Kananen 2014, 147.) Tässä tutkimuksessa validiteetti ja reliabiliteetti on varmistettu huolellisella suunnittelulla ja aineiston dokumentoinnilla. Haastattelut on litteroitu huolellisesti ja litterointi on tapahtunut nopeasti haastatteluiden jälkeen. Tutkimuksen luotettavuutta lisää myös se, että tutkimusmenetelmä on arvioitu juuri tämän ilmiön tutkimiseen sopivaksi. Yksi kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa käytettävistä mittareista on saturaation arviointi. Saturaatio tarkoittaa sitä, että eri lähteiden antamat tutkimustulokset toistuvat. (Kananen 2014, 153.) Tässä tutkimuksessa suurin osa haastateltavista on antanut hyvin samansuuntaisia vastauksia, tietämättä toisten vastauksista. Vaikka tutkimuksen otanta ei ole kovin suuri, se on riittävä tämän ilmiön tutkimiseen. Kehitysvammaisten omaisten lisäksi tutkimuksessa on haastateltu myös työntekijätahoa, mikä antaa tutkimukselle toisenlaista näkökulmaa ja lisää siten tulosten luotettavuutta.

5 NUUTINRANNAN ASUMISYKSIKÖN OMAISTEN KOKEMUKSET KILPAILUTTAMISESTA

5.1 Omaisten tiedottaminen kilpailutusprosessista

Nuutinrannan asukkaiden omaisilta kysyttiin, miten he kokivat saaneensa tietoa Nuutinrannan asumisyksikön kilpailutusprosessista viranomaisten taholta tai muilta tahoilta. Useimmat kokivat, että tietoa ei saanut juuri ollenkaan. Kolme henkilöä muistelivat, että tulevasta kilpailutuksesta kerrottiin omaisten illassa, jossa paikalla olivat myös Nuutinrannan asukkaat. Henkilöt muistelivat tilaisuuden olleen kuitenkin epävirallinen tapaaminen, jossa kilpailutuksesta mainittiin ainoastaan keskustelun lomassa. Yksi omaisista pohti, kuuntelivatko omaiset keskustelua tai olivatko kaikki omaiset edes tilaisuudessa paikalla, sillä osalle omaisista kilpailutus tuli myöhemmin täytenä yllätyksenä.

Kaksi omaista kertoi, että kilpailutuksesta sai tiedon vasta, kun kilpailutus oli tehty ja päätös uudesta palveluntuottajasta varmistunut. Toinen näistä omaisista kertoi saaneensa tiedon Kehitysvammaisten Palvelusäätiön toimitusjohtaja Markku Virkamäeltä ja toinen oli lukenut päätöksen lehdestä.

Kokonaisuudessaan tiedottaminen koettiin epäonnistuneeksi. Eräs omainen ihmetteli sitä, että uuden palveluntuottajan valitsemisen jälkeen omaiset eivät saaneet asiasta tietoa kunnan toimesta. Henkilö muisteli, että sai tiedon päätöksestä kysymällä Nuutinrannasta, ja tieto liikkui omaiselta toiselle ”suusta suuhun”. Alla tiivistettynä kyseisen henkilön ajatuksia tiedottamisen tärkeydestä:

”Ehkä se herättäis asiakkaisissa ja asiakkaiden omaisissa vähemmän närää kun siitä pidettäis joku tilaisuus ja vähän käytäs läpi koko sitä prosessia et mitä me tässä haetaan ja mitkä on ne laatuksiteerit, se jotenki tekis avoimeksi sitä ja sitten kukaan ei voi sanoo että tää tuli yllätyksenä.”

5.2 Omaisten kuuleminen ja osallisuus kilpailutusprosessissa

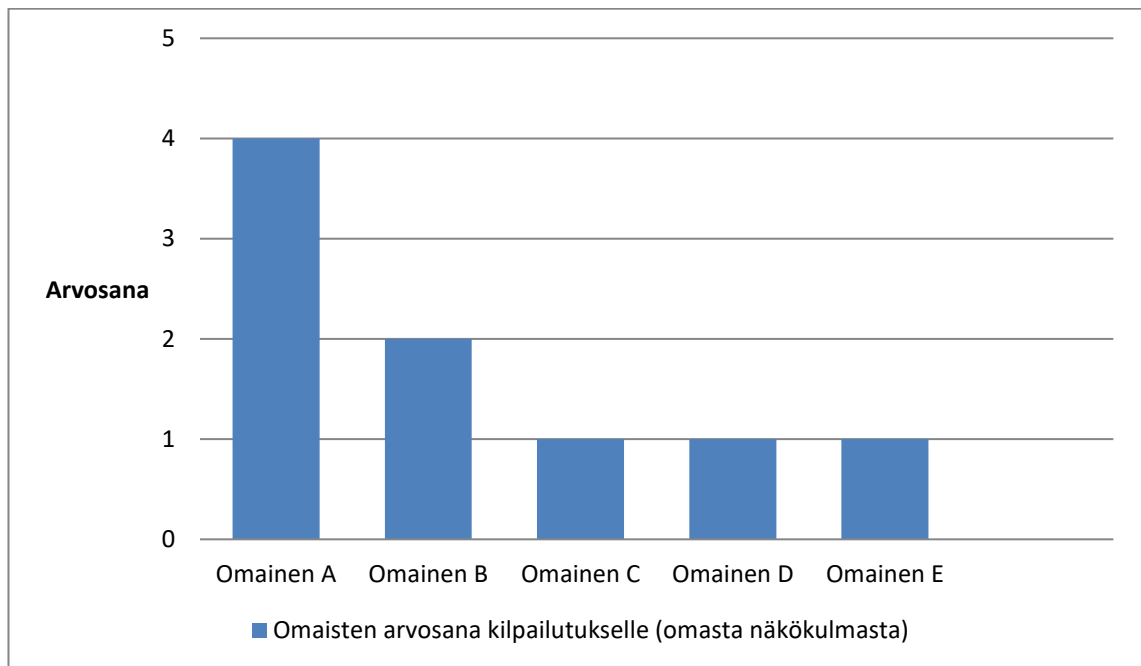
Aiemmin tässä tutkimuksessa on käsitelty asianomaisen kuulemista osana oikeusturvan toteutumista. Omaisilta kysyttiin, miten he kokivat tullessa kuulluksi kilpailutusprosessissa läheisensä edustajana. Jokainen omainen, jota haastateltiin, oli sitä mieltä, että heitä ei kuultu kilpailutusprosessissa millään tavalla. Omaisten vastauksissa toistui sama asia; keneltäkään ei kysytty mielipidettä. Useimmat kokivat tämän kielteisenä asiana. Eräs haastateltava kuitenkin mietti, miksi häneltä olisi pitänyt kysyä, ja uskoi, että he, jotka tekevät päätöksiä tietävät asioista paremmin kuin hän.

Omaisilta kysyttiin myös, kokivatko he tullessa jollakin muulla tavalla osalliseksi kilpailutusprosessissa läheisensä edustajana. Kukaan omaisista ei kokenut tullessa osalliseksi prosessissa. Yksi omaisista ei kokenut tarvetta osallistua prosessiin, kun taas toinen omainen pohti, millä tavalla omaiset voisivat osallistua päätöksentekoon. Tämä henkilö kuitenkin totesi, että pelkästään tiedottamisella omaiset olisivat olleet osallisia, ja piti myös kuulemista tärkeänä osallisuuden tekijänä. Kahden omaisen mukaan he eivät voineet millään tavalla tulla osalliseksi prosessissa, koska he eivät tienneet kilpailutuksen olevan käynnissä.

5.3 Omaisten arvosanat kilpailutusprosessille

Omaisilta kysyttiin, minkä arvosanan he antaisivat kilpailutusprosessille omasta eli asukkaan läheisen näkökulmastaan asteikolla 1-5, siten, että 1 on erittäin huono ja 5 on erittäin hyvä.

TAULUKKO 1. Omaisten arvosanat kilpailutukselle omasta näkökulmasta



Omaisten arvosanat olivat pääosin todella alhaisia koskien kilpailutusprosessia. Arvosanojen perusteluissa nousi esiin etenkin tiedotuksen ja avoimuuden puute. Yksi omaisista totesi, että arvosteluasteikko ei riitä, sillä hän antaisi arvosanaksi nollan. Neljän omaisen vastauksessa tuli esiin myös asianosaisten kuulemisen puute. Eräs haastateltavista ihmetteli, millä perusteella kilpailutusta koskevat päätökset tehdään, kun kehitysvammaiselta henkilöltä tai hänen lähiomaiseltaan ei kysytä mitään. Yhden omaisen mielestä kilpailutuksen laatuksiteerit eivät voineet täytyä, sillä olennainen osa laatuksiteereitä olisi se, että asukkaan asiat ja avun tarpeet käytäisiin läpi ja palvelut tarjottaisiin näiden asioiden perusteella. Yhden omaisen arvosana poikkesi muiden omaisten arvosanoista. Hän koki kilpailutusprosessin sujuneen melko hyvin mutta koki kuitenkin, että aina on jotain parannettavaa.

5.4 Asukkaiden tiedottaminen kilpailutusprosessista

Omaisilta kysyttiin myös, miten he kokivat asukkaiden saaneen tietoa kilpailutusprosessista. Omaisista kertoivat, että asukkaat olivat mukana tilaisuudessa, joka pidettiin ennen kilpailutuksen alkua Nuutinrannassa. Osa omaisista kuitenkin ajatteli, että asukkaiden mukaan ottaminen tilaisuuteen oli turhaa, sillä kehitysvammaiset ihmiset eivät välttämättä ymmärrä, mitä kilpailutus tarkoittaa ja asiasta puhuminen saattaa aiheuttaa heille

vain hämmennystä ja epävarmuutta tulevasta. Kaksi omaisista kuitenkin kertoi, että heidän läheisensä sai tietoa kilpailuttamisprosessista vasta, kun päätös uudesta palveluntuottajasta oli tehty, samoin kun omaiset itse.

Yksi omaisista kertoi, kuinka entisen palveluntuottajan Aspa Palvelut Oy:n työntekijöiden keskuudessa aiheutui paniikinomainen tilanne, kun tieto palveluntuottajan vaihtumisesta oli tullut. Henkilökunnan huoli tulevasta heijastui asiakkaisiin, mikä ei omaisen mielestä ollut oikein. Henkilökunnan olisi pitänyt säilyttää ammatillisuus ja käsitellä asioita tarvittaessa keskenään, mutta ei asukkaiden kuullen. Lisäksi henkilö kertoi, että päätöksen tultua työntekijöiden tietoon, osa työntekijöistä lähti jo ennen sopimuksen päättymistä pois Nuutinrannasta. Tästä aiheutui se, että sijaisia jouduttiin käyttämään ja asukkaiden epävarmuus tilanteesta kasvoi. Toinen omainen pohti, että kehitysvammaisen ihmisen saattaa olla vaikea hahmottaa kilpailutuksen vaikutusta siihen, saako hän edelleen asua Nuutinrannassa. Tämän vuoksi heille olisi tärkeää kertoa, että vaikka tilanne tulee muuttumaan ja ihmiset ympärillä vaihtuvat, he saavat edelleen asua kodissaan ja heistä pidetään huolta.

5.5 Asukkaan avun ja tuen tarpeiden huomioiminen kilpailutusprosessissa

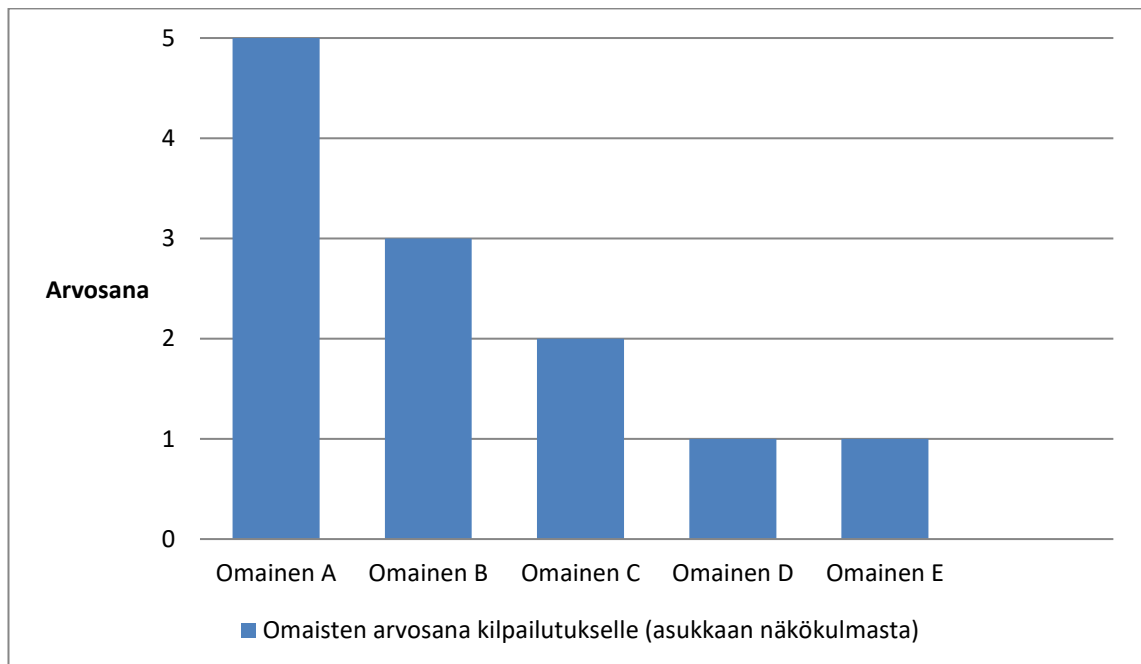
Omaisilta kysyttiin, huomioitiinko asukkaiden avun ja tuen tarpeita kilpailutusprosessissa. Tarkentavina kysymyksinä kysyttiin, tehtiinkö kilpailutusta ennen avun ja tuen tarpeen kartoituksia ja kysyttiin, asukkaan mielipidettä kilpailutuksesta.

Jokainen omaisista kertoi, ettei avun ja tuen tarpeen kartoituksia tehty vuoden 2015 kilpailutusta varten, eikä myöskään kilpailutuksen jälkeen uutta palveluntuottajaa varten. Omaiset kuitenkin epäilivät, että kilpailutus tehtiin jo olemassa olevien taustatietojen perusteella ja tiedot siirtyivät edelliseltä palveluntuottajalta uudelle. Yksi omainen muisteli, että vuoden 2016 lopussa olisi ollut jonkinlainen tietojenvaihtopalaveri, jossa sekä vanha että uusi palveluntuottaja olivat mukana. Omaiset kertoivat, että edelliseltä palveluntuottajalta siirtyi kolme työntekijää uudelle palveluntuottajalle ja he jäivät siten Nuutinrannan työntekijöiksi. Tämän omaiset kokivat hyväksi asiaksi, sillä vanhat työntekijät tuntevat asukkaat ja heidän tapansa ja heidän on näin myös helppo opastaa uusia työntekijöitä. Asukkaiden mielipidettä ei yhdenkään omaisen mielestä kysytty.

5.6 Asukkaiden arvosanat kilpailutusprosessille

Sen lisäksi, että omaisilta kysyttiin, minkä arvosanan he antaisivat kilpailutusprosessille omasta näkökulmastaan, heitä pyydettiin asettumaan läheisensä asemaan ja pohtimaan, minkä arvosanan asukas antaisi kilpailutusprosessille. Tässä kysymyksessä kehoitettiin jättämään omat mielipiteet taka-alalle ja pohtimaan sen sijaan, miten kilpailutusprosessi vaikutti asukkaan elämään. Asteikko oli 1-5, siten, että 1 on erittäin huono 5 on erittäin hyvä.

TAULUKKO 2. Omaisten arvosana kilpailutukselle asukkaan näkökulmasta



Monet kokivat hankalaksi asettua läheisensä asemaan ja miettiä kilpailutusta kehitysvammaisen ihmisen näkökulmasta. Yksi omaisista pohti, ettei hänen läheisensä luultavasti edes odota, että häneltä kysyttäisiin mielipidettä. Siten hänen arvosanansa voisi olla jokin muuta kuin omaisen oma arvosana. Toisaalta tämä omainen mietti, miten hänen läheisensä koki sen, että hänen omahoitajansa lähti Nuutinrannasta kilpailutuksen vuoksi. Tämän perusteella asukkaan antama arvosana saattaisi olla alhaisempi.

Yksi omaisista kertoi, että hänen läheisensä on sopeutunut hyvin muutokseen ja on jo tykästynyt uuteen omahoitajaansa. Muutokset eivät olleet suuremmin hetkauttaneet asukasta ja tämän perusteella omainen antoi arvosanaksi 5 asukkaan näkökulmasta.

Eräs omaisista antoi arvosanaksi asukkaan puolesta 3, mutta koki myös hankalaksi toisen asemaan asettumisen tällaisessa tilanteessa. Perusteluna omainen toi esiin henkilökunnan käyttäytymisen kilpailutuksen lopputuloksen selvittyä. Henkilön mukaan tärkeintä olisi luoda asukkaille turvallinen olo siitä, että heidän elämänsä jatkuu samanlaisena kilpailutuksesta aiheutuvista muutoksista huolimatta. Omainen kertoi kuitenkin läheisensä olevan perusluonteeltaan sellainen, etteivät pikkuasiat vaikuta häneen, mutta toisiin asukkaisiin muutokset saattavat vaikuttaa enemmänkin. Tilannetta henkilön mielestä helpotti se, että hänen läheisensä kanssa on mahdollista keskustella asiasta ja kertoa, että hän saa edelleen asua Nuutinrannassa, vaikka henkilökunta ympärillä tulee vaihtumaan. Jokaisen asukkaan kohdalla keskusteleminen ei kuitenkaan ole mahdollista ja silloin asian selkeyttäminen heille on huomattavasti hankalampaa.

Osa omaisista arvioi läheisensä arvosanan yhtä alhaiseksi kuin omansa. Yksi omainen kertoi, että Nuutinrannan yleisten tilojen huonekalut muuttuivat, kun palveluntuottaja vaihtui. Hänen läheisensä ollessa tarkka siitä, että asiat ovat tietyllä tavalla, tällainen muutos aiheutti hänessä hämmennystä.

5.7 Palveluntuottajan vaihtumisen vaikutus asukkaan arkeen

Uusi palveluntuottaja Nuorten Ystävät aloitti toimintansa Nuutinrannassa vuoden 2017 alusta. Tätä haastattelututkimusta tehdessä Nuorten Ystävät olivat ehtineet toimia Nuutinrannassa noin kahden kuukauden ajan. Omaisilta kysyttiin, miten palveluntuottajan vaihtuminen on tänä aikana vaikuttanut heidän läheisensä arkeen.

Muutama omaisista koki, että palveluntuottajan vaihtumisesta oli kulunut vasta niin vähän aikaa, etteivät vaikutukset välttämättä vielä kunnolla näy. Yksi omainen pohti, että hänen läheisensä arki ja arkirutiinit ovat varmasti säilyneet ennallaan, mutta pidemmän päälle jää nähtäväksi, miten muutokset tulevat vaikuttamaan.

Eräs omainen kertoi, että hänen läheisensä on ollut vuoden vaihteen jälkeen oma itsensä. Omaisen mielestä hänen on kuitenkin hankala varmaksi sanoa, mitä hänen läheisensä ajattelee, koska hän ei pysty osoittamaan ajatuksiaan sanoilla tai muilla viestintäkeinoilla.

Asukkaan elämästä on kuitenkin muutoksen myötä lähtenyt tuttuja ihmisiä, joita voi kutsua perheenjäseniksi. Tämä vaikuttaa omaisen mielestä läheisensä elämään eikä hän ymmärrä, miksi tutut ihmiset ovat lähteneet.

Omaisista mietitytti myös se, miten edullisemman palveluntuottajan käyttäminen vaikuttaa palvelun tasoon ja mistä asioista säästöjä tehdään. Omaiset miettivät, että ympärivuorokautisessa asumispalveluyksikössä suurin kuluerä ovat työvoimakustannukset, joten säästöjen täytyy vaikuttaa jotenkin henkilöstöön. Mikäli henkilöstön määrää ei ole mahdollista vähentää, näkyvät säästöt ensimmäisenä työntekijöiden palkoissa. Yksi omaisista kertoi myös konkreettisen esimerkin siitä, miten säästöt ovat jo näkyneet Nuutinrannan toiminnassa. Hänen läheisensä omahoitaja oli ilmoittanut, että lääkehoito siirtyy Nuutinrannan henkilöstöltä apteekille. Kustannuksia tämä muutos aiheuttaisi asukkaalle 50 senttiä viikolta. Aluksi asukkaan omaiset eivät pohtineet asiaa enempää, kun kustannukset eivät olleet suuria, mutta myöhemmin he oivalsivat, ettei tällainen kustannusmuutos olekaan yksinkertainen. Henkilön mukaan kehitysvammaisissa sanotaan, että vammaista henkilöä ei saa laskuttaa muuta kuin ylläpidosta. Lääkehoidosta laskuttaminen ei ole lainmukaista. Mikäli palveluntuottaja ei kykene itse huolehtimaan lääkehoidosta, hän voi ulkoistaa sen, mutta siitä ei saa aiheutua asiakkaalle kustannuksia. Omaisten mielestä kyse ei ollut maksusta tai sen suuruudesta, vaan siitä, että lääkehoidosta laskuttaminen ei ole lainmukaista. Henkilö kertoi, että tämä sai hänet heti epäileväiseksi sen suhteen, mitä seuraavaksi on tulossa ja mikä palvelu seuraavaksi ulkoistetaan.

5.8 Muita näkökulmia kilpailutuksesta

Tähän kappaleeseen on koottu henkilön, jonka kehitysvammainen poika asuu vielä vanhempiensa luona, mielipiteitä ja näkemyksiä kilpailuttamisesta. Lopuksi kappaleessa avataan Aspa Palveluiden työntekijän mielteitä Nuutinrannan asumispalveluiden kilpailutuksesta sekä vammaispalveluiden kilpailuttamisesta laajemmasta näkökulmasta katsottuna. Koska kyseisillä henkilöillä on asiaan hieman erilainen näkökulma kuin Nuutinrannan asukkaiden omaisilla, on heidän näkemyksensä haluttu koota erilliseen lukuun.

Haastateltava henkilö on ollut tiiviisti mukana Nuutinrannan toiminnassa siitä asti, kun tieto Muurameen rakennettavasta kehitysvammaisten asumispalveluyksiköstä tuli. Lisäksi henkilö tuntee hyvin Nuutinrannan asukkaat sekä heidän omaisensa. Haastateltavan

21-vuotias poika on ollut Nuutinrannassa asumisharjoittelussa sekä silloin tällöin käyttänyt Muuramen kunnan järjestämiä kehitysvammaisten päivätoimintapalveluita. Henkilön mukaan hänen poikansa tulee tulevaisuudessa muuttamaan luultavasti juuri Nuutinrantaan, sillä paikka ja ihmiset siellä ovat jo pojalle tuttuja.

Haastateltava henkilö näkee tilanteen kilpailutuksen osalta harmillisena etenkin sen vuoksi, että kilpailutuksen myötä henkilökunta Nuutinrannassa vaihtuu usein. Henkilö kertoo, että hänen pojallaan on omat tapansa, jotka pitää tietää ja tuntea, jotta pojan kanssa toimiminen onnistuu. Näiden yksilöllisten tapojen ja käyttäytymismallien oppiminen saattaa viedä henkilökunnalta hyvinkin pitkiä aikoja. Henkilö ei halua moittia uutta palveluntuottajaa asumispalveluiden tai päivätoiminnan puolelta, mutta kertoo, että ei tällä hetkellä mielellään vie poikaansa Nuutinrantaan, sillä uudet työntekijät eivät tunne poikaa tai hänen tapojaan.

Haastateltava henkilö ei ole täysin kilpailutusta vastaan ja ymmärtää, että kaikille yrittäjille tulee antaa mahdollisuus kilpailla palveluiden tuottamisesta. Henkilö kuitenkin toivoo, että kilpailuttamisen toteutusta arvioitaisiin tarkemmin ja lain antamaa liikkumavaraa käytettäisiin kehitysvammaisten ihmisten edut huomioon ottaen. Huoli kunnan päättäjien asiantuntemuksesta nousi myös haastattelussa esiin. Henkilö koki, että ei ole sama asia kilpailuttaa esimerkiksi pyykkihuoltoa ja asumispalveluita. Asumispalveluiden kilpailuttamisessa on aina mukana inhimillinen puoli, joka tulisi huomioida. Henkilön mukaan kunnissa ei välttämättä ole riittävää osaamista kehitysvammaisten palveluiden kilpailutukseen liittyen, eikä kaikkia olennaisia asioita siten osata huomioida.

Haastateltava pohti myös, millaisia vaikutuksia alhaisimman hinnan tarjoajan valitsemisella on palveluiden laatuun. Haastateltavan tiedon mukaan Nuutinrannan kilpailutuksen myötä työntekijöille tarjottiin pienempää palkkaa kuin mitä edellinen palveluntuottaja maksoi. Palkan pieneminen vaikuttaa omaisen mukaan varmasti työntekijöiden työmotivaatioon. Työmotivaatiota haastateltava pitää erittäin tärkeänä tällaisessa työssä, jossa tulee jaksaa toimia välillä hankalienkin asiakkaiden kanssa.

Haastateltava henkilö toivoi, että sopimuskaudet kehitysvammaisten palveluiden osalta tehtäisiin pidemmiksi. Henkilö ehdotti esimerkiksi viiden vuoden sopimuskausia, joihin voisi sisältyä tarkistusjaksoja. Tarkistusjaksoilla varmistettaisiin, että palvelu toimii ja hinta on vielä asianmukainen, sillä kustannukset ovat kuitenkin muuttuvia. Henkilö myös toivoi,

että sopimuskauden päättymisen myötä uuden kilpailutuksen järjestäminen ei olisi kiveen hakattu toimintamalli vaan asia voitaisiin ratkaista tapauskohtaisesti palveluntuottajan kanssa. Mikäli palvelu ei vastaa toivottua tai hinta nousee liian ylös, on uuden kilpailutuksen toteutus aiheellista.

Nuutinrannan kilpailutuksen osalta haastateltava nostaa esiin myös omaisten mielipiteissä esiintyneet informaation ja avoimuuden puutteet. Lisäksi haastateltava painottaa sitä, kuinka tärkeää olisi osallistaa myös asukkaat kilpailutukseen ja kysyä heidän mielipidettään, sillä myös kehitysvammaisilla henkilöillä on oma tahto ja moni heistä pystyy sen myös ilmaisemaan. Haastateltavan mukaan monesti kuitenkin omaiset valvovat kehitysvammaisten henkilöiden etuja, joten myös omaisten kuuleminen olisi päätöksenteossa toivottavaa.

Nuutinrannan asumisyksikön entisen työntekijän näkemyksiä käydään läpi seuraavaksi. Henkilö on työskennellyt kehitysvammaisten ihmisten parissa hyvin pitkään sekä julkisella että yksityisellä sektorilla ja nähnyt siten työssään alan eri puolet. Työntekijän haastattelu antaa tälle tutkimukselle erilaista näkökulmaa omaisten kokemusten rinnalla.

Haastattelua pidettäessä haastateltava muisti tarkasti Nuutinrannan asumisyksikön kilpailutuksen yksityiskohdat. Henkilö oli tietoinen tulevasta kilpailutuksesta jo aloittaessaan työskentelemään Nuutinrannassa. Hän oli myös tietoinen siitä, että kilpailutuksen myötä hänen työpaikkansa olisi vaarassa, sillä sosiaali- ja terveystalalla palveluntuottajan vaihtuessa työntekijät eivät automaattisesti siirry uuden palveluntuottajan palvelukseen. Kilpailutuksen lopputulos ja se, että toinen palveluntuottaja voitti kilpailutuksen, tuli kuitenkin henkilölle yllätyksenä. Henkilön mukaan sen hetkinen palveluntuottaja Aspa Palvelut Oy antoi niin työntekijöille, omaisille kuin asukkaillekin liian ruusuisen kuvan käynnissä olevasta kilpailutuksesta. Heidän annettiin ymmärtää, ettei palveluntuottaja tai henkilöstö tule vaihtumaan kilpailutuksen myötä, eikä muitakaan muutoksia ole tulossa. Lopulta kilpailutuksen voitti kuitenkin Nuorten Ystävät, mikä tuli siinä vaiheessa kaikille suurena yllätyksenä.

Myös työntekijätahon kanssa esiin nousi kilpailutukseen liittyvän informaation puute. Henkilön mukaan kilpailutus oli jo käynnissä, kun omaiset saivat siitä tiedon. Kunnan taholta tietoa ei silloinkaan tullut, vaan tieto liikkui pääasiassa palveluntuottajalta omai-

sille. Haastateltavan henkilön mielestä omaisille olisi pitänyt selvittää heti alussa, asukkaiden muuttaessa Nuutinrantaan, että palveluntuottaja tullaan kilpailuttamaan sopimuskauden lopussa ja siten palveluntuottaja saattaa mahdollisesti vaihtua.

Kilpailutuksen henkilö näki asukkaiden kannalta hyvin kielteisenä asiana erityisesti siksi, että erityisryhmissä, tässä tapauksessa kehitysvammaisissa ihmisissä, suuret muutokset saavat usein hyvinkin suuria ongelmia aikaan. Palveluntuottajan vaihtumisen myötä lähes koko henkilöstö vaihtui Nuutinrannassa. Kehitysvammaisiin henkilöihin on joskus vaikea saada kontaktia ja kun kaikki tuttu ja turvallinen otetaan pois, saattavat ongelmat näkyä esimerkiksi käyttäytymisessä. Henkilö uskoi, että tämän vuoksi omaisetkin reagoivat kilpailutukseen niin voimakkaasti.

Haastattelussa nousi myös esiin kehitysvammaisten henkilöiden ihmisoikeudet. Haastateltava pohti paljon sitä, toteutuivatko ihmisoikeudet kilpailutuksessa. Tässä yhteydessä esiin nousivat myös kommunikaatio-ongelmat ja etenkin se, miten kilpailutus esitetään asianosaisille eli asukkaille. Haastateltava piti erittäin tärkeänä sitä, että kehitysvammaisten kanssa keskustellaan heidän tasollaan. Useimmat heistä eivät ymmärrä asiaa, mikäli heille vain kerrotaan, että kilpailutuksen vuoksi työntekijät heidän ympärillään tulevat vaihtumaan. Haastateltavan mielestä viranomaistahon tehtävä olisi jollakin konkreettisemmalla tavalla näyttää, miten kilpailutus tulee vaikuttamaan asukkaiden elämään. Henkilöllä oli myös henkilökohtaisia kokemuksia siitä, kuinka subjektiiviset oikeudet eivät aina toteudu kehitysvammaisten kohdalla. Esimerkkinä henkilö käytti tilannetta, jossa kehitysvammaiselle henkilölle oltiin myönnetty henkilökohtainen avustaja. Oikeus henkilökohtaiseen avustajaan on lakiin perustuva oikeus, mutta haastateltavan mukaan oikeuden toteutumisesta joutuu usein käymään taistelua viranomaisten kanssa. Haastateltava koki, että pienten ryhmien oikeuksista on välillä hyvin hankala taistella.

Haastateltava kertoi, että palveluntuottajan vaihtumisen myötä työntekijöille ilmoitettiin, että mikäli he haluavat jatkaa työskentelyä Nuutinrannassa, tulee heidän palkkansa pienemään sekä työehdot kiristymään. Muuramen kunnan puitesopimuksessa on määritelty henkilöstövahvuus, jota palveluntuottajan tulee noudattaa. Edellinen palveluntuottaja noudatti haastateltavan mukaan korkeampaa henkilöstövahvuutta kuin mitä sopimuksessa vaadittiin. Uusi palveluntuottaja kuitenkin noudattaa minimihenkilöstövahvuutta, mikä tarkoittaa henkilöstön pienempää määrää. Haastateltavan mukaan henkilöstön pienempi määrää merkitsee esimerkiksi sitä, että työntekijät joutuvat työskentelemään yksin

vuorossa. Tämä pistää miettimään, saavatko asukkaat tarvittavan tuen asumiseensa ja riittääkö työntekijöiden aika keskittyä jokaiseen asukkaaseen tasapuolisesti.

6 POHDINTA

Tässä opinnäytetyössä on tutkittu kehitysvammaisen ihmisen oikeusasemaa julkisten palveluiden kilpailuttamisessa. Työn toimeksiantajana on ollut Kehitysvammaisten Palvelusäätiö. Työn tarkoituksena on ollut tuottaa toimeksiantajalle ajankohtaista tietoa siitä, miten vammaispalveluiden julkinen kilpailuttaminen vaikuttaa kehitysvammaisten henkilöiden elämään ja heidän oikeuksiinsa. Työssä on perehdytty aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen sekä lainsäädäntöön. Opinnäytetyötä varten on toteutettu myös empiirinen tutkimus, jossa on perehdytty tarkemmin Muuramessa sijaitsevan kehitysvammaisten asumisyksikön Nuutinrannan palveluiden kilpailutukseen. Tutkimusta varten on haastateltu Nuutinrannan asukkaiden omaisia sekä kahta muuten kilpailutuksessa osallisena ollut henkilöä.

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintalaissa määriteltyjen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin laissa säädetään (hankintalaki 1 §). Kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköiden palvelut kuuluvat hankintalain piiriin silloin, kun hankinnan ennakoitu arvo ylittää hankintalaissa määritellyt kynnyksarvot. Hankintalain tavoitteena on muun muassa tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (hankintalaki 2 §).

KVPS:n toimitusjohtaja Markku Virkamäki kirjoittaa MBA-tutkimuksessaan siitä, kuinka vammaispalveluiden kilpailutus on osoittautunut haastavaksi ja vaikeaksi. Kilpailutuksessa asiakkaan oikeudet jäävät usein hankinnan jalkoihin. Virkamäen mukaan haavoittuvaisessa asemassa olevien vammaisten ihmisten yksilöllisten erityistarpeiden täyttämiseen ei sovellu hankintalain mukainen massaluonteinen kilpailutus. (Virkamäki 2016, 15.)

Tutkimukseen kuuluvien haastatteluiden avulla on ollut tarkoitus selvittää, miten kehitysvammaisten henkilöiden omaiset kokevat vammaispalveluiden kilpailutuksen. Nuutinrannan asumisyksikön palveluiden kilpailutus toteutettiin vuonna 2015 ja kilpailutuksen myötä uusi palveluntuottaja aloitti toimintansa vuoden 2017 alussa. Haastatteluita pidettäessä omaisilla oli parin kuukauden kokemus uuden palveluntuottajan toiminnasta

sekä he olivat nähneet, miten palveluntuottajan vaihtuminen vaikutti asukkaiden arkeen Nuutinrannassa.

Tutkimusta aloittaessa hypoteesina oli, että kehitysvammaisten omaisten näkemykset vammaispalveluiden kilpailuttamisesta ovat pääosin kielteisiä. Tämä käsitys oli syntynyt sekä toimeksiantajan että median taholta. Tutkimusaihe on hyvin ajankohtainen, sillä kilpailutuksen taustalla olevaa hankintalakia on uudistettu vuonna 2016 ja uudistunut laki on tullut voimaan tutkimuksen aikana. Lisäksi aihe on ollut vahvasti esillä mediassa ja sitä käsiteltiin esimerkiksi Yleisradion tutkivan journalismin ohjelmassa MOTissa maaliskuussa 2017.

Omaisten haastatteluista kävi ilmi, että suurin osa heistä koki Nuutinrannan asumispalveluiden kilpailuttamisen hyvin kielteisenä asiana. Heidän mielipiteensä perustui moneen seikkaan, mutta esille nousi vahvasti esimerkiksi se, miten kilpailutus toteutettiin ja miten omaisia informoitiin kilpailutuksesta. Useimmille kilpailutus tuli täytenä yllätyksenä. He eivät osanneet odottaa, että vain kahden vuoden jälkeen palveluntuottaja tullaan kilpailuttamaan. Informointi asiasta oli hyvin puutteellista ja osa omaisista sai tiedon käynnissä olevasta kilpailutuksesta vasta, kun päätös uudesta palveluntuottajasta oli jo tehty. Puutteellinen tiedottaminen viranomaisten toimesta aiheutti omaisissa epätietoisuuden tunnetta sekä myös epävarmuutta tulevasta.

Omaiset eivät kokeneet olleensa millään tavalla osallisia kilpailutuksessa, vaikka kilpailutuksella on aina suuri vaikutus sekä asukkaiden että heidän myötä myös omaisten elämään. Ketään omaisista ei kuultu kilpailutukseen liittyen, eikä myöskään asukkailta itseltään kysytty mielipidettä. Omaiset ihmettelivät sitä, millä perusteilla päätökset tehdään, kun asukkaiden mielipiteitä tai edes avun ja tuen tarpeita ei käyty läpi. Paremmalla tiedottamisella ja omaisten sekä asukkaiden osallistamisella kokemus kilpailutuksesta olisi mahdollisesti ollut myönteisempi.

Haastatteluista kävi ilmi, että useimmat omaisista eivät näe kilpailutusta pelkästään kielteisenä asiana ja ymmärtävät kilpailutuksen taustalla olevat syyt, esimerkiksi sen, että yrityksille on annettava tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluita. Haastateltujen henkilöiden mielestä siihen tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota, miten kilpailutukset toteutetaan, kun kyse on vammaisten henkilöiden välttämättömistä elämää koske-

vista palveluista. Kilpailutuksessa tulisi ottaa huomioon se, että kyse on yksilöllisten henkilöiden elämänmittaisista palveluista ja jokainen yksilö kokee muutokset erilaisena – toiset reagoivat muutoksiin hyvinkin voimakkaasti.

Kilpailutuksen myötä Nuutinrannan henkilöstö vaihtui lähes kokonaan, mikä aiheutti omaisissa suurta huolta. Usealta asukkaalta vaihtui omahoitaja, joka on asukkaan lähin henkilökuntaan kuuluva jäsen, ja joka tuntee kyseisen asukkaan parhaiten. Myös työntekijätahon haastattelusta nousi esiin huoli henkilöstön vaihtumisen seurauksista. Sen lisäksi, että asukkailta viedään tutut ja turvalliset henkilöt ympäriltä, kiristetään henkilöstön työehtoja sekä palkkoja. Näillä muutoksilla ei todennäköisesti saada aikaan positiivisia vaikutuksia asukkaiden elämään.

Suomen lainsäädännössä on useita lakeja, jotka säätelevät vammaisten oikeuksia ja etuja. Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomi on ratifioinut YK:n yleissopimuksen vammaisten ihmisten oikeuksista. Suomen perustuslaissa määritellyt perusoikeudet luovat pohjan kaikille oikeuksille. Ensisijainen vammaispalveluja säätelevä laki on sosiaalihuoltolaki. Sosiaalihuoltolain 4 §:ssä on määritelty ne asiat, joihin tulisi kiinnittää huomiota asiakkaan etua arvioitaessa. Näitä asioita ovat esimerkiksi mahdollisuus osallistumiseen ja omiin asioihin vaikuttaminen sekä läheisten ja jatkuvien ihmissuhteiden turvaaminen (SHL 4 §). Lain mukaan palveluja annettaessa ja niitä kehittäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tarpeisiin ja toivomuksiin (SHL 8 §). Myös kehitysvammalaissa säädetään henkilön itsemääräämisoikeudesta ja korostetaan henkilön toivomusten, mielipiteiden, edun ja yksilöllisten tarpeiden merkitystä erityis- huollossa (kehitysvammalaki 42 §). Tämän tutkimuksen perusteella nykyinen hankintalain mukainen kilpailutuskäytäntö ei kunnioita näitä oikeuksia, jotka jokaisella vammaisella henkilöllä tulisi olla silloin, kun päätökset koskevat hänen elämäänsä. Nuutinrannan asumispalveluiden kilpailutuksessa ei kysytty yhdenkään asukkaan mielipidettä tai toivomuksia, eikä heidän yksilöllisiä tarpeitaan otettu huomioon. On kiinnostavaa pohtia, millä perusteella kilpailutuksessa sivuutetaan näitä oikeuksia, jotka on määritelty lainsäädännössä.

Vuoden 2017 alusta voimaantullutta hankintalakia valmisteltaessa vammaisjärjestöt yrittivät vaikuttaa siihen, että vammaispalvelut jätettäisiin uuden lain soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikuttamisyrityksistä huolimatta näin ei käynyt. Sosiaali- ja terveystieteiden kilpailuttamisesta säädetään kuitenkin uudistuneessa laissa entistä lakia tiukemmin.

MOT-ohjelman mukaan vammaisjärjestöt kokevat, että uusi hankintalaki ei kuitenkaan ole tuonut muutosta vammaisten asumispalveluiden kilpailuttamiseen. Ohjelmassa haastateltu sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteleva virkamies Jaana Huhta on asiasta eri mieltä. Huhta näkee, että sosiaali- ja terveystalveluita koskevien säännösten velvoitteet tuovat asiaan muutoksen. Huhta kuitenkin toteaa, että kuntien olisi hyvä pohtia hankintalain antamaa liikkumavaraa palveluiden kilpailuttamisessa. (MOT 2017.) Suomen sosiaali ja terveys ry (SOSTE) on julkaissut verkkosivuillaan 29.12.2016 kirjoituksen, jossa otetaan kantaa uuteen hankintalakiin. Kirjoituksen mukaan SOSTE pitää uutta hankintalakia hyvänä, koska laki edellyttää palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottamista sosiaali- ja terveystalveluissa. Hankintayksiköt veloitetaan uudessa laissa ottamaan paremmin huomioon esimerkiksi palveluiden laatu, jatkuvuus sekä käyttäjien erityistarpeet ja osallisuus. SOSTEn mukaan hankintayksikön tulee jatkossa antaa perusteltu selvitys siitä, miten laatutekijät on kilpailutuksessa huomioitu, mikäli valintaperusteena käytetään hintaa. (Suomen sosiaali ja terveys ry 2016).

On haastavaa ennakoida, miten hankintalain uudistukset tulevat konkreettisesti näkymään vammaisten asumispalveluiden kilpailuttamisessa tulevaisuudessa. Toivottavaa olisi, että asiakkaiden erityistarpeet ja kuuleminen otettaisiin palveluiden hankinnassa paremmin huomioon lain määrittämällä tavalla. Tällä hetkellä sopimuskaudet palveluntuottajien kanssa ovat pääsääntöisesti vain parin vuoden mittaisia. Uuden hankintalain mukaan sopimuksen kesto ja muut ehdot tulisi määritellä siten, ettei niistä muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjälle. Mikäli sopimusten kesto arvioitaisiin kilpailutuksissa asiakasryhmän toiveiden ja tarpeiden mukaan, ei asiakkaille koituisi kohtuutonta haittaa lyhyistä sopimuskausista. Jatkotutkimuksena olisi kiinnostavaa selvittää, miten vuoden 2017 voimaantulleen hankintalain mukainen kilpailutus toteutetaan. Tutkimuksessa voisi keskittyä siihen, miten menettely eroaa vanhan hankintalain mukaisesta menettelystä. Tutkimuksen tarkoituksena olisi selvittää, onko lain uudistuksilla konkreettista vaikutusta vammaisten asumispalveluiden kilpailuttamiseen.

Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että aikaisempi hankintalaki ei palvellut erityisryhmien tarpeita riittävästi julkisten palveluiden kilpailuttamisessa. Kilpailutus on nykyään kuitenkin yleistä ja sen tarkoituksena on turvata yritysten tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita ja palveluita. Kilpailutuksessa tulisi kuitenkin ottaa paremmin huomioon asiakasryhmä. Kun kilpailutus koskee erityisryhmiä, tulisi kilpailutuksessa huomioida juuri tämän erityisryhmän ominaisuudet ja tarpeet. Kehitysvammaisilla

ihmisillä on usein puutteita ymmärryksessä ja tiedon vastaanottamisessa ja suuret elämänmuutokset saattavat aiheuttaa kohtuutonta haittaa heidän elämässään. Uudistunut hankintalaki antaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet huomioida asiakasryhmän erityispiirteet sekä lisätä heidän vaikutusmahdollisuuksiaan heitä koskevassa päätöksenteossa. Aika näyttää, kuinka näitä mahdollisuuksia tullaan käyttämään.

Tämän opinnäytetyön pohjalta ei synny konkreettisia kehittämissuhteita työn toimeksiantajalle, Kehitysvammaisten Palvelusäätiölle. Palvelusäätiö ei ole asianosainen vammaisten asumispalveluiden kilpailuttamisissa, eikä siten pysty vaikuttamaan yksittäisen kilpailutuksen menettelyyn. Palvelusäätiön tavoitteena on kuitenkin ajaa kehitysvammaisten ihmisten etuja ja luoda hyvän elämän edellytyksiä jokaiselle kehitysvammaiselle. Vaikuttamistoiminnallaan Palvelusäätiö voi yhdessä vammaisjärjestöjen ja muiden alan toimijoiden kanssa saada aikaan muutoksia, jotka vievät kohti asiakasryhmän paremmin huomioon ottavaa, inhimillistä palveluiden toteuttamista. Työn toimeksiantaja voi mahdollisesti hyödyntää tämän opinnäytetyön avulla saatuja tutkimustuloksia toiminnassaan.

LÄHTEET

- Arajärvi, P. 2011. Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Eduskunta. 2015. Vammaisten oikeuksien yleissopimuksen ratifiointi. Luettu 28.10.2016.
https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/vammaisten-oikeuksien-yleissopimuksen-ratifiointi.aspx
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2007. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOYpro Oy.
- HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Suomen Yliopistopaino Oy.
- Kehitysvammaisten Palvelusäätiö. Mikä KVPS? Luettu 28.10.2016.
<http://www.kvps.fi/kvps/mika-kvps>
- Kehitysvammaisten tukiliitto. Tärkeimmät lait. Luettu 18.11.2016.
<http://www.kvtl.fi/fi/lakineuvonta/tarkeimmat-lait/>
- Konola, K. & Pinomaa, J. 2016. Vammaispalvelujen hankinta kilpailuttamalla on lopeutettava. Helsingin Sanomat.
<http://www.hs.fi/mielipide/art-2000004875846.html>
- Kumpuvuori, J. 2009. Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvammaisten palvelujen toteuttamisessa. Turun Yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Tutkielma.
- MOT. 2017. Kilpailutushuuman kolhimat. Suomen Yleisradio. Esitetty Suomessa 27.3.2017 Yle TV1.
- Muuramen kunta, Asukaspalveluiden lautakunta. 2016. Päivä- ja työtoiminnan sekä kehitysvammaisten asumispalveluiden järjestäminen Muuramessa. Ote kokouspöytäkirjasta. Kokouspäivämäärä 19.1.2016.
- Myllymäki, R. 2012. Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mäenpää, O. 2012. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Porvoo: Bookwell.
- Ohtonen, J. 2015. Koti kauppatavaraksi. Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta (KVANK) ja Vammaisfoorumi.
- Ojanen, T. 2009. Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki: Yliopistopaino.

Pajukoski, M. 2010. Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Yliopistopaino.

Siikavirta, K. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Helsinki: Edita.

Sivula, S. 2012. Henkilökohtaista apua päätöksenteon tueksi. Konola, K., Kukkaniemi, P. & Tiihonen, P. (toim.) Aktiivinen tuki. Näkymiä tukea tarvitsevan henkilön osallisuuteen. 1.painos. Tampere: Paino Kopijyvä Oy.

Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen toimivuus. 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2012:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Suomen sosiaali ja terveys ry. 2016. Uusi hankintalaki vahvistaa sote-palvelujen käyttäjien asemaa. Viitattu 6.5.2017.

<https://www.soste.fi/ajankohtaista/uusi-hankintalaki-vahvistaa-sote-palvelujen-kayttajien-asemaa.html>

Virkamäki, M. 2016. Sähköinen huutokauppa vammaisten ihmisten elämänmittaisten, välttämättömien palveluiden järjestämisen tapana. Tampereen yliopisto. Sosiaali- ja terveysjohtamisen MBA.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja. 2015. Suomen YK-liitto. Somero: Sälekarin Kirjapaino Oy.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelulomake

1 (2)

Tutkimushaastattelu, helmikuu 2017

Taustakysymykset

1. Haastateltavan ikä?
2. Asukkaan ikä?
3. Kauan läheisesi on asunut Nuutinrannassa?
4. Onko hän muuttanut Nuutinrantaan suoraan lapsuudenkodista vai jostain muualta?
5. Miten kuvailisit läheisesi avun ja tuen tarpeita arjessa? (Kuinka paljon apua ja tukea tarvitsee arjessa pärjäämiseen.)

Omaisien rooli kilpailutuksessa

6. Miten koit, että sait tietoa kilpailutusprosessista viranomaisten taholta?
 - Saitko tietoa prosessista jotakin muuta kautta (esimerkiksi silloiselta palveluntuottajalta)?
7. Miten koit, että tulit kuulluksi kilpailutusprosessissa (läheisesi edustajana)?
8. Koitko tulleeksi jollakin muulla tavalla osalliseksi kilpailutusprosessissa ja jos koit, niin millä tavalla?
9. Minkä arvosanan antaisit kilpailutusprosessille oman roolisi näkökulmasta asteikolla 1-5 (1=erittäin huono, 5= erittäin hyvä)? Perustelut antamallesi arvostukselle?

Asukkaan rooli kilpailutuksessa

10. Miten koit, että läheisesi sai tietoa kilpailutuksen kulusta?
11. Miten koit, että läheisesi toiveet ja tuen tarpeet huomioitiin kilpailutusprosessissa? (Tehtiinkö avun ja tuen tarpeen kartoituksia, kysyttiinkö läheisesi mielipidettä tms.)
12. Koitko, että läheisesi tuli jollakin muulla tavalla osalliseksi kilpailutusprosessissa ja jos koit, niin millä tavalla?

(jatkuu)

13. Minkä arvosanan antaisit kilpailutusprosessille läheisesi (asukkaan) näkökulmasta asteikolla 1-5? Perustelut antamallesi arvosanalle?

Palveluntuottajan vaihtuminen

14. Miten koet, että palveluntuottajan vaihtuminen on vaikuttanut läheisesi arkeen?