PERUSTURVALAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSENTEON TIETOPERUSTA

ANNI LUTTINEN
Tampereen yliopisto
Sosiaalityön tutkimuksen laitos
Sosiaalityön pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2009

Tampereen yliopisto
Sosiaalityön tutkimuksen laitos

LUTTINEN, ANNI: Perusturvalautakunnan päätöksenteon tietoperusta
Pro gradu -tutkielma, 103 s, 3 liites.
Sosiaalityö
Ohjaaja: Tarja Pösö
Lokakuu 2009

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata erään kunnan perusturvalautakunnan päätöksenteon tietoperustaa. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaisen tiedon perusteella perusturvalautakunta tekee päätöksiä. Erityisen tarkastelun kohteena on lastensuojelun palveluihin liittyvä päätöksenteko. Suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa kunnallista itsehallintoa on viime vuosikymmeninä vahvistettu. Kuntien vahva itsehallinto tuo kunnille mukanaan entistä suurempaa vastuuta päätöksenteosta. Perusturvalautakunta on osa kunnallista päätöksenteko-organisaatiota. Tieto, jota lautakunta saa ja hankkii, vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon.

Tutkimus on laadullinen tutkimus, jonka aineistona on kahdeksan perusturvalautakunnan jäsenen teemahaastattelua. Haastatteluissa perusturvalautakunnan jäsenet kuvasivat sitä, mistä ja millaista tietoa he saavat päätöksenteon pohjalle. Lisäksi he kuvasivat päätöksenteon prosesseja ja niihin liittyviä tekijöitä. Haastatteluaineisto analysoitiin sisällön analyysin keinoin. Aineistosta etsittiin tiedonlähteiden tyyppejä. Tyyppejä muodostui seitsemän. Tiedonlähteiden tyypit jaoteltiin edelleen kolmeen tiedon lajiin; viralliseen tietoon, kenttätietoon ja hiljaiseen tietoon.

Perusturvalautakunnan päätöksentekoon vaikuttaa vahvasti virallinen tieto, jota lautakunnan jäsenet saivat muun muassa virkamiehiltä ja kaupunginhallitukselta. Luottamushenkilöt kuvasivat itse tuovansa päätöksentekoon maalaisjärkeä ja peruselämän tietämystä. Virkamiehet valmistelivat lautakunnassa päätettävät asiat, eikä lautakunta tehnyt siinä vaiheessa heidän kanssaan paljoa yhteistyötä. Kun lautakunnassa päätettiin virkamiesten esittämistä asioista, lautakunnan jäsenet antoivat viralliselle tiedolle suurimman painoarvon. Näin ollen muunlainen tieto jäi vähemmälle huomiolle. Esimerkiksi kuntalaisten mielipiteet, palveluiden tuottajien näkemykset ja lautakunnan jäsenten vuosien saatossa eri yhteyksistä karttunut ja intuitiivinen tieto eivät saaneet päätöksenteossa niin suurta sijaa. Näin kunnallisen sosiaalipolitiikan luonne, kuntalaisten tarpeiden tyydyttäminen ja heidän hyvinvoinnin edistäminen, ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkimuskunnan lastensuojelutilastot avo- ja sijaishuollon osalta ovat suhteellisen korkeat. Tutkimuksen tulokset virallisen tiedon vahvasta asemasta ja luvut lastensuojelutilastoista näyttävät sen, että virallisen tiedon rinnalla erilaiselle kenttä- ja hiljaiselle tiedolle olisi tarvetta kunnallisessa päätöksenteossa.

Asiasanat: tieto, kunnallinen päätöksenteko, palvelut, lastensuojelu

University of Tampere
Department of Social Work Research

LUTTINEN, ANNI: Basis of knowledge in decision-making of the Board of Basic Security
Master's Thesis, 103 pages, 3 appendix pages
Social Work
Supervisor: Tarja Pösö
October 2009

ABSTRACT

The purpose of the study is to describe the basis of knowledge in decision-making of a certain municipality's Board of Basic Security. The study examines what kind of knowledge the decision-making is based on. One specific focus of examination is decision-making pertaining to child protection services. In the Finnish welfare society, the municipal self-government has been strengthened during past decades. A strong self-government entails even a greater responsibility for decision-making in municipalities. The Board of Basic Security is a part of the municipality's decision-making organisation. Information that the board receives and provides has an influence on municipal decision-making.

The study is a qualitative research of which the material consists of theme interviews of eight members of the Board of Basic Security. In the interviews the board members described from where and what kind of information they receive as basis for decision-making. In addition they recounted the processes of decision-making and factors relating to them. The data from the interviews were analysed by means of content analysis. Different types of data sources were searched from the collected material. Seven types were identified. The different types of data sources were further divided into three data sorts; formal information, knowledge from the field and tacit information.

Formal information, which the board's members received from public officials and city council among others, strongly affects the Board of Basic Security's decision-making. Confidants described themselves bringing common sense and basic knowledge to the decision-making. Public officials prepared things to be decided by the board, and meanwhile, co-operation with the board was not extensive. When the board made decisions on issues presented by the public officials, the board members gave the largest importance to formal information. Hence, other information gained less emphasis. For example, opinions of the inhabitants, views of service providers and the intuitive information, which the board members had accumulated in various contexts over the years, did not get such a meaningful role. Therefore, the nature of municipal social policy, fulfilment of the needs of the municipality's residents and the advancement of their welfare do not come to fruition optimally. The statistics on the child protection for the part of open- and foster care are relatively high in the studied municipality. The results of the study about the strong standing of formal information, as well as the data from the statistics on child protection show that in addition to formal information, there would be a need for various kinds of field-based knowledge and tacit information in the municipal decision-making.

Key words: knowledge, municipal decision-making, services, child protection

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO ... **1**

2. KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON TOIMINTAYMPÄRISTÖ ... **3**

2.1. Hyvinvointipoliittiset mallit ... **3**
2.2. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta muutoksessa ... **4**
2.3. Kunta itsehallintona ... **5**
2.4. Kunta palveluiden järjestäjänä ... **8**
2.5. Kunnallinen sosiaalipolitiikka ... **10**
2.6. Kunnallinen päätöksenteko-organisaatio ja -prosessi ... **12**
2.7. Kunnallinen päätöksentekokulttuuri ... **18**
2.8. Tieto käsitteenä ... **20**

3. LASTENSUOJELUN PALVELUT KUNNASSA ... **25**

3.1. Lapsi hyvinvointiyhteiskunnassa ... **25**
3.2. Lastensuojelu kunnassa uuden lastensuojelulain valossa ... **26**
3.3. Lastensuojelun poikkihallinnollisuus ... **31**

4. TUTKIMUSASETELMA ... **33**

4.1. Tutkimuskysymykset ... **33**
4.2. Haastatteluaineisto ja tutkimusmenetelmät ... **34**
4.3. Tutkimuskunnan perusturvalautakunta ja sen tehtävät ... **39**

5. PERUSTURVALAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSENTEON TIETOPERUSTA ... **46**

5.1. Lautakunnan jäsenten tiedonlähteet ... **46**
5.2. Tiedonlähteiden merkitys lautakunnan jäsenten päätöksenteossa ... **48**
5.2.1 Suhde virkamieshallintoon ... 48
5.2.2 Suhde poliittiseen hallintoon ... 57
5.2.3 Suhde palveluntuottajiin ... 68
5.2.4 Kuntalaisten merkitys luottamushenkilöiden päätöksenteossa ... 73
5.2.5 Laki sekä muut säännökset päätöksenteon tietopohjana ... 78
5.2.6 Tutkimukset ja koulutus päätöksenteossa ... 81
5.2.7 Tiedotusvälineet ja internet luottamushenkilöiden tietolähteinä ... 84
5.2.8 Tiedon eri muodot ... 85

6. TIEDON MONET KASVOT ... **87**

6.1. Virallinen tieto ... **87**
6.2. Kenttätieto ... **90**
6.3. Hiljainen tieto ... **92**

7. JOHTOPÄÄTÖKSET ... **93**

8. LÄHTEET ... **99**

9. LIITTEET ... **104**

1. JOHDANTO

Suomalaisia hyvinvointipalveluja on perinteisesti kehitetty niin, että kuntien ja kuntayhtymien tehtävänä on ollut huolehtia palveluiden tuotannosta ja jakelusta, kun taas valtio on lainsäädännöllä ja muulla normistolla määrittänyt toiminnan ohjeelliset puitteet sekä osallistunut niiden resursointiin (Juvonen 1996). Kunta on se institutionaalinen taso, jonka käytännön toiminnan kautta myös sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjonta toteutuu. Kunnan sisällä sosiaalitoimen tehtävistä huolehtii perusturvalautakunta, sosiaalilautakunta tai muun niminen sosiaalihuollon toimeenpanosta huolehtiva lautakunta. Lautakunnan on oltava päätöksenteossa avoin ja läpinäkyvä sekä otettava huomioon kuntalaisten ilmaisemat tarpeet. Lisäksi siltä edellytetään tehokkuutta. (Juvonen 1996, 30.)

Useiden asiantuntijoiden ja tutkijoiden mukaan kunnallista itsehallintoa on vahvistettu viime vuosikymmeninä ja samalla on siirrytty enemmän hyvinvointivaltiosta kohti kilpailuvaltiota (Raunio 2000; Martikainen 1993; Juvonen 1996; Kananoja 2007). Kuntien ja valtion välisessä suhteessa tämä on siis merkinnyt kuntien itsenäisyyden lisääntymistä ja vastaavasti kuntien omien päätöksentekoinstituutioiden aseman ja vastuun korostumista. Juvosen (1996) mukaan keskeinen rooli tässä kehityksessä on lautakuntainstituutiolla, jolle kunnallisen päätöksenteon perinteen mukaisesti kuuluu kuntalaisten tarpeiden määrittely ja niiden tyydyttämisestä päättäminen – asia, josta valtio aikaisemmin antoi pitkälle meneviä ohjeita. Siksi onkin tärkeää ja mielenkiintoista tutkia sitä, minkä perusteella lautakunnat tekevät päätöksiä ja tarpeiden määrittelyä. Mistä lautakunnan jäsenet saavat tietoa ja millaista tietoa he saavat, jonka pohjalta he tekevät asemalleen ja vastuulleen kuuluvia päätöksiä? Tutkimustietoa aiheesta ei juuri ole.

Tutkimuksessani olen kiinnostunut siitä, millainen on erään pienehkön kaupungin perusturvalautakunnan jäsenten päätöksenteon tietoperusta. Mistä he saavat tiedon, jonka perusteella he päättävät toiminta-alaansa kuuluvien palveluiden järjestämisestä? Erityisesti olen kiinnostunut lastensuojelua koskevasta tiedosta. Millaista tietoa he tarvitsevat päätöksenteon pohjalle? Näihin kysymyksiin etsin vastausta tutkimuksessani. Näistä kysymyksistä kaikki eivät ole varsinaisia tutkimuskysymyksiäni, mutta oletan, että ne tulevat esiin lautakunnan jäsenten tietopohjaa tutkiessani.

Olen pyrkinyt kuvaamaan tutkimukseni toisessa kappaleessa sitä toimintaympäristöä, missä kunnallinen päätöksenteko tapahtuu. Kunnallisen päätöksenteon taustalla on suomalainen hyvinvointipolitiikka ja kunnallinen itsehallinto. Kunnallisen itsehallinnon seurauksena kunnat järjestävät kunnallisia palveluja oman päätöksenteko-organisaation puitteissa. Tutkimuksen kolmannessa kappaleessa käsittelen lastensuojelun palveluiden roolia ja paikkaa kunnan palvelujen näkökulmasta. Nämä ovat tutkimuskysymysteni laajemmat teoreettiset viitekehykset. Kunnallinen päätöksenteko tapahtuu toisaalta kuitenkin pienemmissä kehyksissä. Neljännessä luvussa tuon esille tutkimusasetelman ja tutkimuskysymykset sekä perustietoa tutkimuskunnasta. Viidennessä luvussa analysoin aineistoani. Etsin siinä perusturvalautakunnan jäsenten tiedonlähteitä ja haastateltavien suhteita näihin tiedonlähteisiin.

2. KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Pyrin tässä luvussa kuvaamaan sitä toimintaympäristöä, missä kunnallinen päätöksenteko tapahtuu. Aloitan hyvinvointivaltioiden erilaisten hyvinvointipoliittisten mallien kuvaamisella ja päädyn kuvaamaan kuntaa palveluiden tuottajana. Pyrin siis hahmottamaan toimintaympäristöä ensin ulkokehältä päätyen lähikehille aiheen ytimeen eli perusturvalautakunnan päätöksentekoon lastensuojelun kontekstissa.

Se hyvinvointipoliittinen malli, joka yhteiskuntaan on haluttu rakentaa ja on muotoutunut, vaikuttaa poliittisen päätöksenteon jokaisella tasolla. Poliittisen päätöksenteon lisäksi hyvinvointipoliittinen malli näkyy tietysti myös viranomaisten työssä ja virkamieshallinnossa. Toisaalta voisi sanoa, että hyvinvointipoliittinen malli näkyy juuri vahvimmin kuntatasolla, sillä pääosa palveluista on kunnan järjestämiä. Poliittiset päätökset koskettavat yksittäistä ihmistä. Joku saattaa ajatella, että politiikka on jotain kaukaista, liian iso kokonaisuus, jotta se voisivat koskettaa yksittäisen ihmisen elämää konkreettisella tavalla. Hyvinvointipoliittisen mallin aatetaustalla on kuitenkin usein ollut jokin ihmiskäsitys ja arvot, ne ovat lähteneet pienistä, pienen ihmisen, oikeastaan ihmisyyden perimmäisistä kysymyksistä. Mutta aatetaustoissa ja ihmiskäsityksissä on eroja. Ja näistä eroavaisuuksista ovat lähteneet erilaiset hyvinvointipoliittiset mallit kehittymään.

2.1. Hyvinvointipoliittiset mallit

Hyvinvointivaltion kuvaa ja olemusta määrittelee sosiaalisten kansalaisoikeuksien periaate, siihen perustuva perustarpeiden ”epäkaupallistaminen”, universalistinen hyvinvointijärjestelmä ja valtion toimintojen painottuminen hyvinvointitehtäviin. Hyvinvointivaltioiden hyvinvointipoliittiset mallit jakautuvat kolmeen eri kategoriaan. Ne ovat liberaali, korporatistinen ja pohjoismainen hyvinvointivaltiomallin. Liberaalissa hyvinvointivaltiomallissa kansalaisille tarkoitetut etuudet suunnataan lähinnä pienituloisille väestöryhmille tiukan tarveharkinnan perusteella. Sosiaaliturvaa ei niinkään haluta kehittää julkisen vallan taholta, vaan sosiaaliturva perustuu pitkälti vakuutuksien varaan ja näin ollen kansalaiset haavoittuvaisempia markkinoille. (Juvonen 1996, 9.)

Korporatistisessa tai konservatiivisessa mallissa sosiaalipolitiikka on yleensä vahvojen palkkatyöläisryhmien ja voimakkaiden eturyhmien käsissä. Sana korporatistinen suomennetaankin liittoihin perustuvaksi. Mallia voidaan kutsua myös suoritusperusteiseksi sosiaalipolitiikaksi, jossa etuudet siis ansaitaan tekemällä työtä (Anttonen & Sipilä 2000, 192). Tästä mallista voidaan sanoa, että riskitilanteissa ansiosidonnainen sosiaaliturva on hyvinvoinnin perusta. Viimeinen sosiaaliturva on perheen, kirkon ja järjestöjen varassa. (Juvonen 1996, 9.)

Suomalainen sosiaalipolitiikka perustuu pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskuntamalliin. Tällainen universaali sosiaalipolitiikka lähtee kansalaisuudesta (Anttonen & Sipilä 2000,193). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisun (1996, 1) mukaan pohjoismaiseen malliin nojautuvan sosiaalipolitiikan ”tavoitteena on kansalaisten hyvinvoinnin, turvallisuuden ja omatoimisuuden edellytysten parantaminen sosiaaliturvalla, jonka keskeisiä piirteitä ovat hyvä kattavuus ja etuuksien kohtuullinen taso sekä toimeentuloerojen tasoittaminen”. Raunion mukaan voidaan kuitenkin sanoa, ettei suomalainen hyvinvointiyhteiskunta ole sen erilaisissa vaiheissa pitänyt vahvasti kiinni pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin periaatteista, vaan hyvinvointivaltion kukoistusajan jälkeen on esimerkiksi tarveharkintaa alettu käyttämään enemmän eli universalismin periaatteesta on hieman löysennetty ja on alettu puhumaan entistä enemmän palveluiden yksityistämistä ja yhteisöjen ja perheiden omasta vastuusta. (Raunio 2000, 21–23.)

Hyvinvointivaltion periaatteet näkyvät myös kunnallisen päätöksenteon tasolla. Valtio säätää lait ja asetukset, joissa he määrittelevät suurimman osan esimerkiksi sosiaalialan palveluiden järjestämisestä. Sosiaalialan palveluiden järjestäminen kuuluu kuitenkin kuntien vastuulle. Niinpä valtion käyttämä hyvinvointipolitiikka heijastuu suoraan kunnalliseen päätöksentekoon. Tutkimukseni toisen luvun tarkoituksena on hahmotella kunnallisen päätöksenteon toimintaympäristöä. Tämän vuoksi käsittelen seuraavassa luvussa erityisesti suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa ja sen kehitysvaiheita.

2.2. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta muutoksessa

Politiikan kentällä on jatkuvaa keskustelua siitä, että suomalainen hyvinvointimalli on muutoksessa, jossa hyvinvointivaltio muuttuu kilpailuvaltioksi. Tämä keskustelu näkyy esimerkiksi sanomalehdissä selkeästi. Myös nykyinen oppositio jatkuvasti peräänkuuluttaa istuvalta hallitukselta valtion vastuusta palveluiden järjestämisestä ja markkinoiden pelinappulaksi antautumisen

haittavaikutuksien huomioonottamista. Myös aikaisemmin lyhyesti kuvaamani suomalais-pohjoismaisen sosiaalipolitiikan muutokset puhuvat sen puolesta, että Suomessa oltaisiin siirtymässä hyvinvointivaltiosta kohti kilpailuvaltiota. Tästä esimerkkinä Kyösti Raunio puhuu ”welfare mixistä” eli palveluiden tuottamisesta monien tuottajien mallin mukaan. Raunion mukaan tätä voidaan pitää merkkinä etääntymisestä pohjoismaisesta universaalista hyvinvointimallista, johon on kuulunut pyrkimys laajentaa kansalaisten oikeuksia julkisesti tuotettuihin ja rahoitettuihin palveluihin. (Raunio 2000.) Kilpailuvaltiomallin mukaan valtio on halunnut vahvistaa kuntien itsehallintoa, koska hallinnon ja päätösvallan desentralisaatio nähdään keinona lisätä joustavasti päätöksenteon vastuullisuutta ja tuloksellisuutta. Hallintoa pyritään tehostamaan jakamalla sitä pienempiin osiin, joilla on enemmän itsenäistä vastuuta toiminnastaan. (Juvonen 1996, 22–23.) Desentralisaatiolla tarkoitetaan päätösvallan siirtämistä poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä vertikaalisesti tai horisontaalisesti ylemmältä tasolta alemmalle tai samalla hallinnon tasolla organisaatiolta tai yksiköltä toiselle (Vuorela 1986; ref. Juvonen 1996, 22–23).

2.3. Kunta itsehallintona

Kunnat ovat osa suomalaisten jokapäiväistä elämää. Kouluopetus, lasten päivähoito, useiden kiinteistöjen ja katujen ylläpito, kirjastot ja monet muut palvelut ovat kuntien tuottamia. Näillä kaikilla pyritään viime kädessä edistämään asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Suomalainen kunnallishallinto on kansainvälisesti katsoen lajissaan maailman parhaita: se on tehokas, professionaalinen ja loogisesti toimiva järjestelmä. Kunnan toiminnan perustana on itsehallinto, joka tarkoittaa sitä, että paikallisella väestöllä on oikeus päättää omista asioistaan omavastuisesti. Käytännön kannalta ajateltuna itsehallinnon ydin on edustuksellinen kunnanvaltuusto, joka käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Edustuksellisen demokratian rinnalle halutaan nykypäivänä painottaa yhä enemmän kuntalaisten osallisuutta paikallisten asioiden hoidossa, mikä tuo kunnalliseen päätöksentekoon suoran ja osallistuvan demokratian muotoja ja uusia toimintamalleja. (Anttiroiko ym. 2007, 7.)

Kunnallinen itsehallinto on pohjimmaiselta luonteeltaan ennen kaikkea oikeudellinen käsite. Oikeudellinen käsite viittaa siihen, että tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja peruskuntaa laajemmat tai pienemmän alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisällä omista asioistaan. Heuru ym. viittaavat laajemmilla ja pienemmillä alueellisilla yhteisöillä siihen, että kansainvälisessä katsannossa kuntaa pienemmät yhteisöt ja muut eriasteiset

alueelliset itsehallintoyhteisöt ovat nekin usein oikeudellisessa mielessä kuntia. Kunnallista itsehallintoa voidaan lisäksi pitää yhtenä eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuuksista. Tämän päivän Euroopassa kunnallisen itsehallinnon keskeinen sisältö on kaikkialla nimenomaan paikallisen yhteisön poliittinen itsenäisyys ja kokonaisvastuu omista asioistaan. (Heuru ym. 2008, 17-18.) Voidaan kuitenkin pohtia, että seuraako kunnan itsehallinnosta ja poliittisesta itsenäisyydestä eriarvoisuutta eri puolilla maata asuvien kansalaisten kesken. Näin ei mielestäni pitäisi olla, mutta todellisuudessa se voi hyvinkin olla tällä tavalla. Martikaisen ym. mukaan nykyisen valtiollisen ohjausjärjestelmän kannalta sääntelyn purkamisen ja desentralisaation eli kunnallisen itsehallinnon lisäämisen näkyvin seuraus on suunnittelun, valvonnan ja seurannan heikentyminen ja sitä kautta ennustamattomuuden kasvaminen (Em. 1993, 1-2). Vaikka näin on tapahtunut, valtiovallan tehtävänä on kuitenkin edelleen viime kädessä huolehtia siitä, että kansalaisten perustuslailliset ja muut lakeihin perustuvat oikeudet muun muassa erilaisiin hyvinvointipalveluihin toteutuvat yhdenvertaisesti koko maassa. Esimerkiksi Asko Uoti päätyi väitöskirjassaan kuitenkin siihen johtopäätökseen, että lasten hyvinvointipalveluiden saatavuudessa ja sisällössä on suuria kunnallisia ja alueellisia eroja. Hän toteaa, että palvelueroja ei voida selittää lasten ominaisuuksien tai paikallisten olosuhteiden eroilla, vaan erojen perussyyt löytyvät väljästä palveluiden järjestämisestä koskevasta sääntelystä ja sitä toteuttavasta vahvasta kunnallisen itsehallinnon perinteestä. Tämä estää Uotin mielestä kansalaisten eli tässä tapauksessa lasten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen lasten keskeisten hyvinvointipalveluiden alueella. (Uoti 2003, 329.)

Kunnat ovat kuitenkin muutakin kuin oikeudellisia kokonaisuuksia. Kunnat ovat myös alueyhteisöjä, joilla on sekä maantieteelliset että kulttuuriset ominaisuutensa. Toisaalta ne ovat poliittisia yhteisöjä, jotka itsehallintonsa ja kansanvaltaisen organisaationsa kautta pyrkivät omiin tavoitteisiinsa. Lisäksi kunnat ovat käytännön elämänmenoon monin tavoin osallistuvia palvelulaitoksia ja hallintoyksiköitä, jotka huolehtivat monista keskeisistä yhteiskunnallisista tehtävistä. Koko kuviota sitoo yhteen oikeusjärjestelmä, jonka kautta sekä alue, toimivalta että tehtävät käytännössä vasta tulevat todeksi, eli realisoituvat. (Heuru ym. 2008, 19.)

Poliittisen kokonaisuuden osalta keskeisiä kunnan sisäisiä oikeudellisia tekijöitä ovat esimerkiksi kunnan toimielinten rakenne, toiminta ja toimivalta. Toisin sanoen poliittisesti olennaista on se, millaisen vallan ja millaisia tehtäviä erilaiset toimielimet kuten esimerkiksi perusturvalautakunta kunnassa saa. Kunnan poliittiseen kokonaisuuteen vaikuttavat olennaisesti myös kaikki sellaiset säännökset, jotka määrittävät kunnan itsehallinnon suhdetta muihin yhteisöihin kuten valtioon,

Euroopan Unioniin ja muihin kuntiin. Ne rajaavat itsehallinnon laajuuden. Kuntien toimintaa määrittää, ohjaa ja sääntelee etenkin pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa erittäin suuri joukko lakeja ja muita säännöksiä. Erityisen laajasti ja yksityiskohtaisesti säänneltyjä aloja ovat terveydenhuolto, opetus ja sosiaalitoimi, joiden käytännön toimeenpanossa kuntien rooli Pohjoismaissa on keskeinen. Vaikka yleisesti puhutaan kuntien itsehallinnon vahvistuneen, Heurun ym. mukaan valtionohjaus on joiltakin osin kuitenkin lisääntynyt suhteessa kuntiin. Heidän mukaan valtakunnallisella lainsäädännöllä tapahtuva sääntely on viime aikoina ulotettu koskemaan sellaisiakin aloja, joilla kunnat saivat aikaisemmin toimia suhteellisen itsenäisesti. Sääntelystä aiheutuvaa byrokratiaa on Heurun ym. mukaan yritetty vähentää laajentamalla kuntien toimintavapautta lainsäädännön toimeenpanossa.

Tutustuessani aiheeseen liittyvään tutkimukseen, olen huomannut tutkijoiden ja asiantuntijoiden välillä eriäviä mielipiteitä siitä, onko kuntien itsehallinto vahvistunut vai osittain heikentynyt. Aikaisemmin totesin, että Martikaisen ym. (1993, 1-2) mukaan kuntien itsehallinto on lisääntynyt. Itsehallinnon lisääntyminen on aiheuttanut suunnittelun, valvonnan ja seurannan heikentymistä. Heurun ym. mukaan taas kuntien aseman ja toimivallan sääntely on viime vuosikymmeninä laajentunut joillakin alueilla voimakkaasti. Esimerkiksi subjektiivisten oikeuksien kohdalla tämä kehitys on näkynyt selkeästi (Heuru ym. 2008, 43). Kunnat on haluttu sitovasti velvoittaa huolehtimaan tietyistä tehtävistä kaikkialla maassa samalla tavalla. Jo ennestään kuntien toimintaa säätelivät erilaiset viranomaisia yleisesti koskevat lait ja muut säännökset. Tämän seurauksena lainsäädäntö on etenkin Pohjoismaissa nykyisin lähes yksinomaan kuntien itsehallintoa tavalla taikka toisella rajoittavaa.

Vastaavasti sellaiset säännökset, joiden tarkoituksena on nimenomaan turvata kunnallinen itsehallinto ja suojata sitä ulkopuoliselta puuttumiselta, ovat Suomen ja ylipäänsä niin sanottujen yhtenäisvaltioiden oikeusjärjestyksessä niukkoja ja usein sisällöltäänkin heikkoja ja tulkinnan-varaisia. (Heuru ym. 2008, 19-20.) Noin ylipäätään voidaan siis sanoa, että itsehallinnon ja sääntelyn välinen tasapainottelu on ristiriitaista. Esimerkiksi uutta lastensuojelulakia valmistellessa on tultu siihen tulokseen, että on hyvä velvoittaa kunnat tekemään suunnitelma siitä miten he aikovat järjestää lastensuojelun ja siihen liittyvät palvelut sekä edistää lasten ja lapsiperheiden hyvinvointia. Huomattavaa on kuitenkin se, että kunnat on velvoitettu tekemään suunnitelma, eikä ole valmiiksi määritelty sitä, miten palvelut pitää järjestää. Ehkä tässä on hyvä esimerkki siitä, miten itsehallinnon ja eriarvoisuuden ristiriitaa kannattaisi hoitaa. Johdannossa kirjoitin siitä, että kuntien itsehallinnon vahvistumisen myötä lautakuntien asema ja päätöksentekovastuu on

korostunut. Uuden lastensuojelulain myötä sosiaali- tai perusturvalautakuntien toimintavaltaa kuitenkin rajoitettiin, kun vastentahtoisista huostaanotoista päättäminen siirtyi hallinto-oikeuteen. Tämä on vähintäänkin mielenkiintoinen huomio, mutta en lähde sitä tutkimuksessani sen enempää tarkastelemaan ja pohtimaan.

2.4. Kunta palveluiden järjestäjänä

Valtakunnallisella ohjauksella on ollut suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa suuri merkitys. Valtion rooli suhteessa kuntiin on kuitenkin sekä luonteeltaan että intensiteetiltään muuttunut eri vaiheissa aivan oleellisesti. Aulikki Kananojan ym. mukaan toisinaan kuntien rooli on ollut vahva ja autonominen, ja joskus taas valtion toimet ovat ohjanneet kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja hyvinvointipalveluja vahvasti (Em. 2007, 76). Usein muutokset ovat olleet äkkinäisiä, eikä kunnissa ole aina ollut helppo sopeutua muuttuneisiin olosuhteisiin. Nyt elämme ohjelmajohtamisen kautta, ja valtio ja kunnat nähdään yhä kiinteämmin kumppaneina, jotka etsivät yhteistä kansallista näkemystä sosiaali- ja terveydenhuollon paikasta ja tulevaisuuden tavoitteista. (Em. 2007, 66.) Kananoja ym. ovat määritelleet erilaiset valtakunnalliset ohjaustyypit ja -kaudet neljään ajanjaksolliseen kauteen seuraavanlaisesti; ensimmäisenä paikallisen sosiaalihuollon kausi (1945–1970), jolloin luotiin hyvinvoinnin perusedellytyksiä ilman kovin merkittäviä sosiaalihuollon ohjaukseen, lainsäädäntöön ja sosiaalipoliittiseen perusajatteluun kohdistuvia muutoksia. Toisena tuli valtiollisesti johdettu hyvinvointipalveluiden rakentamisen kausi (1970–1993), jonka lopputuloksena valtiontalouden ylikuumenemisen myötä julkinen talous romahti ja maahan tuli lama. Kolmantena informaatio-ohjauksen kausi (1993–2003), jolloin edellisen kauden tiukka resurssiohjaus lopetettiin ja siirryttiin lähes ohjauksettomaan kauteen. Silloin nähtiin tärkeämpänä välittää asiantuntemusta, osaamista ja tutkimus- ja seurantatietoa sekä luoda kansallisia kehittämisohjelmia eikä niinkään sanella ohjeita ylhäältä päin. Viimeisen kauden Kananoja ym. määrittelevät ohjelmajohtamisen kaudeksi (2003-). (Em., 66–76) Kaikki asiantuntijat eivät kuitenkaan määritä nykytilannetta ohjelmajohtamisen kaudeksi, vaan esimerkiksi Sirkka Rousu kuvailee nykyistä kautta informaatio-ohjauksen kaudeksi.[1] (2007, 113-114.)

[1] Rousun mukaan samaan aikaan, kun tapahtui muutos normi- ja resurssiohjauksesta informaatio-ohjaukseen, liittyivät muutokset valtion keskushallinnossa. Silloin kuntia ohjanneet sosiaali- ja terveydenhuollon keskusvirastot muuttuivat yhtäältä tutkimus- ja kehittämisyksiköiksi (Stakes) ja toisaalta selvästi valvontaviranomaisiksi (mm. sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus). Valtio harjoittaa nykyisin laajaa informaatio-ohjausta myös valtioneuvoston hyväksymien erillisten toimialakohtaisten kehittämisohjelmien kautta kuten esimerkiksi sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisen toimenpideohjelma. Vahvaa informaatio-ohjausta sisältyy myös erilaisiin valtion antamiin

Toisen maailmansodan jälkeen hyvinvointivaltiokehityksen myötä kunnista tuli siis eräänlaisia monialaisia palvelulaitoksia, mutta nykyinen kehitysvaihe on muovaamassa kuntainstituutiota uuteen muottiin. Anttiroiko ym. korostavat, että nykytilanteeseen vaikuttavat sellaiset laajat yhteiskunnalliset muutokset, kuten globalisaatio, Euroopan integraatio ja teknologinen kehitys. Nämä laajat muutokset muuttavat koko suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa, mikä tietenkin heijastuu koko kuntakenttään ja vaikuttavat olennaisesti myös kuntien toimintapuitteisiin. Kunnathan tuottavat suurimman osan hyvinvointivaltion julkisista palveluista. (Anttiroiko ym. 2007, 7-8.)

Kunnan ja valtion välisen työnjaon seurauksena kuntaa voidaan pitää valtiovallan päätösten ja niiden seurausten näyttämökenttänä (Kananoja ym. 2007, 32). Valtiolla on lainsäätäjän ja norminantajan rooli ja kunnalla taas näiden säädösten toteuttajan rooli. Valtio auttaa kuntia täyttämään velvoitteensa rahoittamalla osittain nämä palvelut, mutta nämä resurssit eivät riitä kattamaan kaikkia palveluiden järjestämisestä ja toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia, joten kunnat keräävät varoja muun muassa kunnallisveroilla ja erilaisilla palvelumaksuilla. Eduskunnan täysistuntoja seuraamalla huomaa sen, kuinka käynnissä on jatkuva taistelu siitä, minkä verran valtio voi asettaa kunnille velvoitteita palveluiden tuottamiseen ja minkä verran valtion pitäisi osallistua näiden velvoitteiden rahoittamiseen. Anttiroikon ym. mukaan kuntien kannalta tehtävien ja kustannusten jaon tulisi olla tasapainossa keskenään niin, että kunnilla olisi taloudelliset mahdollisuudet lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Päätösvallan jako kuntien ja valtion kesken sekä muut ohjaussuhteet vaikuttavat siihen, missä määrin kunnat voivat käyttää itsenäistä päätösvaltaa lakisääteisten tehtävien suorittamisessa. (Anttiroiko ym. 2007, 27-28.)

Kananojan ym. mukaan valtion ja kunnan suhde sosiaalihuollon ohjauksessa on muuttunut vuosikymmenten myötä ja elämme parhaillaan aikaa, jolloin suhdetta taas määritellään uudelleen. Ilmassa on monenlaisia kysymyksiä. Mistä asioista päättäminen kuuluu kunnan itsehallinnon piiriin ja minkälaista keppiä tai porkkanaa valtio voi tai sen pitäisi käyttää? Kananoja ym. kirjoittavat, että lainsäädännön merkitys kuntien ohjaamisessa näyttäisi olevan pikemminkin heikkenemässä kuin vahvistumassa. Samoin on käymässä resurssiohjauksen kanssa. Poliittista keskustelua käydään parhaillaan meneillään olevan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä siitä, pitäisikö kuntien verotuloja vahvistaa ja vastaavasti valtionosuuksia vähentää palveluiden rahoituksessa.

---

laatusuosituksiin, palvelulinjauksiin sekä erilaisiin oppaisiin. Huomattavaa on kuitenkin, että laatusuosituksia ja palvelulinjauksia ei ole annettu lastensuojeluun. (Rousu 2007, 114-115.)

(Em., 66.) Kuitenkin pitää todeta se, etteivät mitkään järjestelmämuutokset muuta perustuslailla valtiovallalle osoitettua tehtävää turvata muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut kansalaisille asuinpaikasta riippumatta. Valtio on siis viime kädessä vastuussa kansalaistensa perusoikeuksien toteutumisesta.

Kunnallisessa toiminnassa saadaan jatkuvasti kokemusta valtakunnallisten ratkaisujen toimivuudesta, lainsäädännön asettamien velvoitteiden vaikutuksista lakien kohderyhmiin sekä niiden heijastusvaikutuksista, jotka näkyvät lakien ulkopuolelle jäävissä väestöryhmissä. Tätä kokemusta ja tietoa ei kuitenkaan hyödynnetä riittävästi, vaan seuranta kohdistuu pääasiassa yksittäisen sektorin palveluiden saatavuuteen, toimenpiteisiin, niiden sujuvuuteen ja kustannuksiin. Eri sektoreiden yhteisvaikutusten eli sosiaalipolitiikan kokonaisvaikutusten tarkastelu jää yleensä tekemättä tai riittämättömäksi. Kunnilla on edellä olevan perusteella paitsi paikallisen päätöksentekijän ja toteuttajan rooli, mutta myös valtion ja kuntien toiminnan yhteen sovittajan ja välittäjän rooli. Kuntien sosiaalipolitiikkaa toteuttavat elimet ja henkilöt toimivat eräänlaisena nivelenä paikallisen väestön ja kansallisen sosiaalipolitiikan välillä. Tästä välittäjän roolista katsoen kunnallisella sosiaalipolitiikalla on otollinen asema ja hyvät edellytykset toimia myös kansallisen sosiaalipolitiikan seuraajana ja arvioijana. (Kananoja ym. 2007, 32–33.)

2.5. Kunnallinen sosiaalipolitiikka

Kunnanvaltuusto ja muut sen alaiset elimet, kuten sosiaalilautakunnat toteuttavat kunnallista sosiaalipolitiikkaa. Olennaista kunnallisen sosiaalipolitiikan luonteessa on se, että paikallista, seudullista ja alueellista sosiaalipolitiikkaa rakennetaan pitäen lähtökohtana kohdealueen sosiaalisia oloja, väestön piirteitä, asukkaiden tarpeita ja voimavaroja. Väestön tarpeita ei siis pitäisi lähestyä vain säännöksien, toimenpiteiden taikka hallinnollisten organisaatioiden jäsennyksestä lähtien, vaan kuntalaisten todellisista ja reaalisista tarpeista. Tällainen ihmisten elävästä elämästä lähtevä toimintatapa muistuttaa samaa kuin sosiaalityön orientaatio: siinä asiakkaan tilanne, tarpeet ja voimavarat toimivat yksilöllisesti räätälöityjen toimenpiteiden perustana. (Kananoja ym. 2007, 78–79.)

Kunnan väestöprofiili määrittää paljon kunnallisen sosiaalipolitiikan toteuttamisen painopisteitä. Voidaan oikeastaan sanoa, että väestöprofiili ja väestöennusteet ovat kunnallisen sosiaalipolitiikan kivijalka, koska ne määrittävät sekä väestön palvelutarpeet että kunnan verotulot. Kuntalaisten

elämään vaikuttavat lisäksi asunto-olot ja yhdyskuntien rakenne, kunnan työllisyystilanne ja sen taustalla muun muassa kunnan elinkeinotoiminta, liikenneolosuhteet. Kananojan ym. mukaan kunnallinen sosiaalipolitiikka seisoo kuitenkin kahden jalan varassa. Säännöksiä ja hallinnollisten organisaatioiden määrittelemiä realiteetteja ei pidä sivuuttaa ja pitää vain byrokratiana, vaan ymmärtää se tärkeänä kunnallisen sosiaalipolitiikan puolena. Kahdesta jalasta toinen on siis kiinni kunnan omissa olosuhteissa, tarpeissa ja tavoitteissa ja toinen valtion ja kunnan itsensä määrittelemissä tehtävissä ja linjauksissa. (Kananoja ym. 2007, 79-80.) Tutkimukset ovat osoittaneet, että myös sosiaalisella pääomalla on vaikutusta myös asukkaiden terveyteen ja muuhun hyvinvointiin (Hyyppä 2002).

Kuntien omiin olosuhteisiin perustuva kunnallisen sosiaalipolitiikan kivijalka nojautuu kuntien itselleen asettamiin päämääriin ja niitä toteuttaviin strategioihin. Heidän mukaan kunnilla on yleensä valtuuston hyväksymät strategia-asiakirjansa, jotka ilmaisevat, minkälaiset päämäärät ohjaavat kuntien toimintaa valtuustokausittain sekä minkälaisin toimenpitein ja voimavaroin päämääriä on tarkoitus toteuttaa. Olennaista Kananojan ym. mukaan on sosiaalipolitiikan kunnallista kivijalkaa tarkasteltaessa se, millä tavoin sosiaaliset kysymykset ja sosiaalihuollolle annetut tarkoitukset ovat mukana kunnan päämäärissä ja strategioissa. Kysymys kuuluukin, vastaako kunnan harjoittama sosiaalipolitiikka paikallisen väestön tarpeita? (Em., 80–82.)

Mielestäni kunnan sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön suhde näkyy kaupunkisosiaalityön ideassa. Tai pikemminkin kaupunkisosiaalityön idea sisältää yhden mallin siitä, kuinka kunnan sosiaalipolitiikkaa pitäisi toteuttaa. Timo Kopomaa ja Tero Meltti ovat tutkineet kaupunkisosiaalityötä. Heidän mukaansa kaupunkisosiaalityössä on välttämätöntä hahmottaa koko kunnan palvelut ja sen ympäristön, jos haluaa tutkia kunnan organisaatiota lastensuojelun ja sosiaalityön näkökulmasta. Kaupunkisosiaalityötä koskeva tutkimus ei koske sosiaalityötä sen perinteisissä paikoissa, vaan se tutkii juuri kaupunkisosiaalityötä eli sitä miten tietyssä kaupungissa olevat erityiset ainekset antavat mahdollisuuksia ja toisaalta tuovat eteen ongelmakohtia sosiaalityön kentällä. Kopomaa ja Meltti puhuvat paikallisesta sosiaalipolitiikasta ja siitä, että tulevaisuudessa se on yhä useamman toimijan yhteistyötä. Sosiaalityön asiakkaat ja sen tehtävät ovat hyvin paljon kiinni paikallisissa poliittisissa päätöksissä. (Kopomaa & Meltti 2005, 8.) Myöhemmin he vielä selittävät kaupunkisosiaalityötä vertaamalla perinteisesti ymmärrettyyn sosiaalityöhön. He tarkentavat, että vaikka sosiaalityö on aina toimintaa tietyssä kontekstissa, nousee kaupunkisosiaalityön erityisyys niistä eri tekijöiden välisistä suhdeverkostoista, joita kaupungeissa on. Suhdeverkostoja voi muodostua materiaalisten (mm. talot, torit, liikenneyhteydet

ja lomakkeet) ja immateriaalisten siis sosiaalisten rakenteiden (mm. organisaatioiden ja työyhteisöjen toimintakäytännöt), ilmiöiden ja sosiaalisten ongelmien ja niiden laadun ja yleisyyden sekä ilmiöiden ja ongelmien muotoutumis- ja nimeämisprosessien, sekä toisistaan eriytyneiden että toisiinsa sekoittuneiden kansalais-, ja ammattilais- ja poliittisten toimijoiden sekä sosiaalityön yksilöitä, yhteisöjä ja yhteiskuntaa muuttavan toiminnan välille. (Meltti 2005; ref. Kopomaa & Meltti 2005.) Omassa tutkimuksessani en ole kuitenkaan ottanut näkökulmaksi koko kunnan toimintakenttää, vaan olen resurssisyistä supistanut tutkimusympäristöni pienempään kontekstiin.

Kunnallista sosiaalipolitiikkaa tai kaupunkisosiaalityötä tehdessä tiedonkulku ja tiedonsaanti asettuvat tärkeään rooliin. Jos sosiaalityöntekijät huomaavat työssään jossakin kohtaa järjestelmällistä epäkohtaa, heidän täytyy viedä tätä tietoa päätöksentekijöille. Ongelmana voi olla, että kunnassa ei ole syntynyt sellaista kulttuuria ja niitä väyliä, jotka mahdollistaisivat informaation puoleen ja toiseen. Ongelmana voi olla myös se, että sosiaalityössä ei ole kovinkaan paljon valmiita tilastoimisen mahdollisuuksia, eikä tilastoinnin ja työnteon järjestelmällisen kuvaamisen perinnettä.

2.6. Kunnallinen päätöksenteko-organisaatio ja -prosessi

Kuntalaki (365/1995) antaa kunnille mahdollisuuden järjestää päätöksenteko-organisaationsa eli hallintonsa omista lähtökohdistaan ja omia tarpeita vastaavaksi. Kuntalain 2§:n ja 3§:n mukainen kunnan perusorganisaatio on varsin suppea. Jokaisessa kunnassa on oltava kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja sekä tilintarkastuksen järjestämisestä vastaava tarkastuslautakunta ja varsinainen tilintarkastaja. Kunnan asioista päättävän toimielimen ei tarvitse olla tämän suurempi. Kuitenkin valtuustolle annetaan oikeus valita kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia ja muita toimielimiä. Lautakunnat voidaan asettaa joidenkin pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten ja johtokunnat liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten. Suurin osa kunnanvaltuustoista asettaa myös näitä muita toimielimiä kuten esimerkiksi lautakuntia. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 7.)

Kunnallisvaltuustojen aseman keskeinen määrittäjä on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artikla. Kunnilla on peruskirjan mukaan oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen

mukaisesti. Vastuu julkisista asioista ja niiden sääntelystä on siis huomattavalta osalta osoitettu vaaleilla valituille valtuustoille. (Heure ym. 2008, 53.)

Kunnan tehtävien toimeenpanoa varten toimii siis yleensä erilaisia toimielimiä kuten lautakuntia, joissa päätöksiä tekevät pääosin poliittisten puolueiden valitsemat edustajat. Poliittiset puolueet voivat valita lautakunnan jäseneksi haluamansa henkilön. Tämän ei välttämättä tarvitse olla valtuutettu tai edes varavaltuutettu, mutta joissakin kunnissa lautakuntiin valitaan vain kuntalaisten valitsemia valtuutettuja. Lautakunnille on erityislainsäädännön ja kunnanvaltuuston päättämin toimivallan siirroin delegoitu eri toimialojen hoitamisessa tarvittava päätöksenteko-oikeus (Rousu 2007, 112). Sosiaalialaan liittyvää erityislainsäädäntöä on esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Tällä tarkoitetaan sosiaalilautakuntaa, perusturvalautakuntaa tai muunnimistä sosiaalihuollon toimeenpanosta huolehtivaa lautakuntaa. (Kananoja ym. 2007, 87.)

Kunnanhallitus vastaa kunnalle kuuluvien tehtävien valmistelusta ja toimeenpanosta ja voi ottaa otto-oikeuden puitteissa päätettäväkseen tarvittaessa myös lautakunnan aikaisemmin tekemän päätöksen. Toimialojen ammattijohtajat kuitenkin valmistelevat ja toimeenpanevat luottamushenkilöelimien päätökset. Tämä perinteinen työnjako poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välillä vallitsee edelleen. Käytännön palvelun operatiivinen johtaminen, asioiden toimeenpano ja siihen kuuluva päätöksenteko on pääsääntöisesti delegoitu kokonaan viran- ja toimenhaltijoille, kun taas luottamushenkilöt tekevät kunnan strategiset päätökset, hyväksyvät toiminta- ja taloussuunnitelmat ja niihin liittyvät sitovat tavoitteet sekä arvioivat niiden toteutumista. Poliittisten toimijoiden ja viranhaltijoiden yhteistyö on kuitenkin ainakin tietyiltä osin tiivistynyt. Kunnan tulevaisuuden strateginen suunnittelu toteutuu nykyisin paljolti poliittisten ja ammattijohtajien sekä henkilöstön laajassa yhteistyöprosessissa. (Rousu 2007, 112). Liian usein yhteistyö kuitenkin takkuaa ja työskentely tapahtuu tiukasti omissa sektoreissaan.

Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan yleinen toiminnan ja talouden ohjaus perustuu tulosohjausmalliin. Pääpiirteissään päätöksenteko etenee seuraavasti:

1) Talousarviossa ja -suunnitelmassa valtuusto hyväksyy kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet (Kuntalaki 65§).

2) Kunnanhallitus vastaa päätösten toimeenpanosta. Kunnanhallitus esittää toimintakertomuksessa selvityksen valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta (Kuntalaki 69§).
3) Sisäisen valvonnan avulla pyritään varmentamaan tavoitteiden saavuttamista.
4) Tarkastuslautakunta arvioi, kuinka valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet (Kuntalaki 71§).
5) Tilintarkastaja puolestaan lausuu tarkastuskertomuksessa, onko kunnan taloutta ja hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 7.)

Edellinen kuvaus päätöksentekoprosessista perustuu pitkälle kuntalakiin. Lainsäädännön lisäksi yleinen toiminnan ja talouden ohjaus perustuu niihin suunnitelmiin, joita on laadittu kunnan kehittämiseksi. (Harisalo ym. 1992, 130.) Näin ei käytännössä aina kuitenkaan tapahdu. Toisinaan suunnitelmasta poikkeaminen voi olla välttämätöntä esimerkiksi muuttuneen taloustilanteen vuoksi, tai sitten poikkeaminen voi olla merkki siitä, että kunnassa ei hahmoteta sitä, kuinka eri hallinnonalaan kuuluvat asiat vaikuttavat toisiinsa. Esimerkiksi, jos sivistyslautakuntaan kuuluvia asioita tehdään tietyllä tavalla, ei välttämättä oteta huomioon sitä, mitä se vaikuttaa sosiaali- ja terveyspuolen asioihin. Yksi selitys suunnitelmasta poikkeamiseen voi olla myös se, että hajautetussa hallinnon ja päätöksenteon mallissa kukaan ei osaa ottaa kokonaisvastuuta ja erilaisia muutoksia ja päätöksiä tehdään siellä täällä ja lopputulos saattaa olla aivan muuta kuin mitä suunniteltiin kunnan kehittämiseksi.

Suunnitelmia, strategioita ja pyrkimyksiä on kuitenkin hyvä ja välttämätöntä olla ja niitä kannattaa kehittää. Vaikka suunnitelmat eivät aina toteudu, laajassa mittakaavassa ne kuitenkin ovat viemässä päätöksentekoa haluttuun suuntaan. Voimme ajatella, että keskeiset strategiavalinnat heijastavat kunnassa vallitsevia arvoja (Harisalo ym. 1992, 130). Toisaalta voimme kuitenkin esittää kysymyksen, keiden arvoja strategiavalinnat heijastavat. Jos osa päättäjistä tai kuntalaisista esittää tietynlaisen muutosehdotuksen tai -vaatimuksen, toinen puoli saattaa kokea ehdotuksen omille eduille ja arvoilleen vastakkaisina. (Em. 1992, 44.) Jotkut linjat ja valinnat kuitenkin täytyy tehdä ja sen vuoksi meillä on demokraattinen päätöksentekojärjestelmä niin valtion- kuin kuntatasollakin. Demokraattisen päätöksentekojärjestelmämme perusteella voimme siis sanoa, että strategiavalinnat heijastavat ainakin ison osan kuntalaisten arvoja ja mielipiteitä.

Suunnitelmien ja strategiavalintojen lisäksi päätöksenteko perustuu muuhun tietoon kunnan toiminnasta. Tämän tiedon varmistavat järjestelmän takaisinkytkennät eli palautetieto. Kunnat ovat kehittäneet erilaisia hallinnon arviointi- ja seurantajärjestelmiä, jotka auttavat ohjaustoimintoja.

Palautetiedon lisäksi sisäinen valvonta on tärkeä tiedon lähde. Kunnan sisäinen valvonta on johtamis- ja hallintojärjestelmän se osa, jonka avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla. Sisäinen valvonta tarkoitus on tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Sen tehokkuus riippuu siitä, kuinka hyvin eri henkilöt organisaatiossa tietävät ja ymmärtävät tehtävänsä ja tavoitteensa sekä valvovat niiden saavuttamista. Sisäisen valvonnan avulla pyritään varmistamaan oikean ja riittävän tiedon tuottaminen toiminnan kehityksestä kohti tavoitteita ja siten edesauttamaan kunnan tavoitteiden ja päämäärän saavuttamista. Kun johdolla on käytettävissään tiedot toiminnan kehityksestä, toimintaa uhkaavista riskeistä ja mahdolliset suositukset sisäisten kontrollien parantamisesta, ovat toiminnan järkevän ohjauksen edellytykset olemassa ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyys kasvaa. Sisäisen valvonnan järjestäminen on kunnan johdon ja kunnanhallituksen vastuulla, ja se on keskeinen osa kunnan johdon toimintaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 48.)

Kuntalaissa ei ole erikseen säädetty sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen sisällöstä, mutta siinä edellytetään tilintarkastajan lausuntoa siitä, onko sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Sisäiseen valvontaan sisältyy taloudellinen valvonta, mutta kuten aikaisemmin kirjoitin, sisäisen valvonnan tehtävänä on tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta. Kuntaliiton tekemän kuntien taloussääntömallin mukaan kunnan toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät on hoidettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta. Huomattavaa on se, että kukin toimielin ja vastuuhenkilö vastaavat johtamansa alan sisäisestä valvonnasta. Näin on siis myös perusturvalautakunnan kohdalla. Se, mitä riittävällä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan, ei ole suoraan määritelty. Porokka-Maunuksela ym. ovat kirjoittaneet sisäisen valvonnan tavoitteista. Sisäisen valvonnan päätavoite on hallita niitä riskejä, jotka uhkaavat toiminnalle asetettuja tavoitteita. Mitä tähän päätavoitteen saavuttamiseen sitten kuuluu tai millä konkreettisilla toimilla niihin päästään? Ensimmäinen on tietenkin se, että aidosti pyritään saavuttamaan asetetut päämäärät. Mikäli päämäärät ovat vain paperille tarkoitettuja hienoja vakuutteluja vailla todellista halua päästä niihin, jää tavoitteet todennäköisesti saavuttamatta. Harvoin ne sattumalta saavutetaan. Toiseksi kunnan asioista päättävien täytyy pitää huolta voimavarojen taloudellisesta ja tehokkaasta käytöstä. Tällä varmistetaan tuloksellisuus. (Em. 2004, 48.) Erityisesti huonompina talouden aikoina tulee esille se, jos voimavaroja on käytetty tuhlaillen ja epätaloudellisesti. Tällöin voidaan todeta, ettei ole tapahtunut riittävää sisäistä valvontaa. Helsingin sanomat kirjoittivat 12.1.2009 Espoon kaupungin tilanteesta ja sen säästötarpeista tämänhetkisestä talouden taantumasta johtuen. Artikkelissa eräs kunnanvaltuutettu kertoi sitä, että

taloudellisen hyvinvoinnin aikana kunnan hallintoon on tullut ylimääräistä höttöä, joka on nyt saatava pois, kun eteen on tullut säästötarpeita. Valtuutettu kertoi, että Espoossa ei haluta säästää esimerkiksi lasten, nuorten ja vanhusten palveluista, vaan juuri tästä hallinnon hötöstä. Uskon, että tilanne saattaa olla joissakin kunnissa toisinkin päin. Kun säästöpaineita tulee, säästöt kohdistuvat juuri palveluihin, eivätkä hyvät tavoitteet näin toteudu. Mikäli myös taloudellisen kukoistuksen aikoina pidettäisiin huolta voimavarojen taloudellisesta ja tehokkaasta käytöstä, olisi huonommille ajoille puskurahaa ja asetetut tavoitteet pitkällä tähtäimellä toteutuisivat mielestäni paremmin.

Sisäisen valvonnan yksi tavoite on siis hallita riskejä. Kunnan toimintaan, kuten kaikkeen muuhunkin toimintaan liittyy riskejä, joita on pyrittävä hallitsemaan. Riskit voivat liittyä kunnan menestykseen, taloudelliseen asemaan, maineeseen sekä palveluiden laatuun. Riskejä liittyy kunnan jokaiseen toiminta-alaan. Riskejä ei voi pikkutarkkaan alkaa luetteloimaan, koska niitä on paljon ja jokainen tilanne on aina ainutkertainen ja spesifi. Uskon, että kunkin toimialan toimijat luultavasti kuitenkin hahmottavat oman alansa riskit pääpiirteissään. Lisäksi riskeistä pitää kunnassa avoimesti keskustella ja olla niistä tietoinen. Jos riskit tunnistetaan ja niihin varaudutaan, niitä on helpompi hallita. Jotta kunnan organisaatio toimisi hyvin, on sen jäsenillä oltava luotettavat tiedot taloudellisista faktoista ja luottamus siihen, että johtajien antama informaatio on totuudenmukainen. Se, että johtajat tiedottavat toimintaan liittyvät asiat hyvin, ei vielä riitä, vaan alaisten on vielä noudatettava johdolta tulleita sääntöjä. Sääntöjen ja toimintatapojen täytyy olla laillisia, jotta organisaation sisäinen valvonta toimisi kestävällä tavalla. Sisäiseen valvontaan liittyy olennaisesti vielä se, että kaikki salassa pidettävä tieto, mitä organisaation sisällä liikkuu, pysyy salaisena. Jotta kaikki työskentely voisi käytännössä onnistua, tarvitaan riittävät ja asianmukaisesti järjestetyt manuaaliset ja tietotekniset järjestelmät toiminnan tueksi. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 47-48)

Sisäinen valvonta kuuluu siis kunnan kaikille päättäville tahoille, kuten perusturvalautakunnalle. Hyvä ja tehokas tiedonvälitys mahdollistaa sisäisen valvonnan toteuttamisen. Niinpä tieto, jota välitetään, pitäisi olla oikeellisesta, riittävää ja oikea-aikaista. Käytettävä tieto tulee määrittää, tallentaa ja välittää sellaisessa muodossa, että ihmiset voivat suoriutua tehtävistään myös valvontavelvollisuuden eli sisäisen valvonnan näkökulmasta. Tiedonkulussa on pyrittävä varmistamaan, että oikeat tiedot ovat oikeiden henkilöiden käytettävissä. Tehokkaan tiedonvälityksen on suuntauduttava ylhäältä alas, poikki organisaation ja alhaalta ylös. Tiedonvälityksen tulee olla tehokasta myös ulkoisten tahojen, kuten kuntalaisten, toimittajien ja viranomaisten kanssa. Lautakuntien jäsenten yhtenä tehtävänä kunnassa on olla kuntalaisten edunvalvojina. Kuntalaisten etu toteutuu parhaiten silloin, kun kunnan organisaatiossa sisäinen

valvonta ja tiedonvälitys edellä mainittujen ulkoisten tahojen kanssa toimivat hyvin. Sisäisen valvonnan tuottaman tiedon perusteella kunnan toimintaa voidaan seurata ja tarvittaessa parantaa menettelytapoja. Tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi tarvitaan oikeaa tietoa siitä, miten asiat ovat toimineet. Tätä taas voidaan verrata esimerkiksi budjetissa asetettuun tavoitteeseen. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 49-52.)

Tiedon käyttö kunnassa sisältää myös tiedotusta ulospäin. Kunnan tiedotustoiminta on luonteeltaan yleistä ja laajaa. Kuntalain 29 § (1995/365) mukaan kunnan täytyy tiedottaa asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdystä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Kunnan asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Tiedottamisen yleisenä tavoitteena on lisätä kuntalaisten mielenkiintoa kunnan hallintoa kohtaan ja avata mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua asioiden käsittelyyn. Tiedottamisen laajuus ja tavat jäävät melko pitkälle kunnan harkintaan, vaikka tiedottamissäännös on luonteeltaan velvoittava. Käytännössä tärkein tiedottamistapa on julkaiseminen sanomalehdissä. Sen ohella voidaan käyttää paikallisradion ja kaapelitelevision lähetyksiä. Tiedotus- ja kuulemistilaisuudet puolestaan ovat keskeisiä silloin, kun halutaan varmistaa välitön tietojenvaihto. (Kulla 2008, 216.) Useilla kunnan internet-sivuilla on paljon tiedotteita ja pöytäkirjoja, joita kuntalaiset voivat lukea ja käyttää hyväkseen.

Kunnan poliittinen johto käyttää myös tiedotusvälineitä ja sitä kautta tulevaa julkisuutta omaksi hyödykseen. Susanna Kivelä (2000, 59) on tehnyt tutkimuksen, jossa käsitellään kuntademokratiaa ja kuntajohtamisen tulevaisuutta. Tutkimuksen mukaan poliittisen johdon vaikutusvalta perustuu mahdollisuuteen kontrolloida resursseja, vaikuttaa päätöksentekoprosesseihin sekä hyödyntää henkilökohtaisia verkostoja. Tulevaisuudessa tiedotusvälinejulkisuuden ja arvioinnin arvioitiin tutkimuksessa nousevan myös keskeisiksi vaikutusvallan perusteiksi. Kivelän käyttämää termiä arviointi voidaan rinnastaa aikaisemmin puhumasta sisäisestä valvonnasta. Mikäli kunnan johto kykenee arvioimaan itseään reflektoivasti, siis valvomaan sisäisesti, sillä on myös vaikutusvaltaa.

2.7. Kunnallinen päätöksentekokulttuuri

Kunnallinen päätöksentekokulttuuri saa usein julkisuutta yksittäistapauksissa. Yleensä julkisuutta tulee silloin, kun jotain on pahasti pielessä. Lehdet uutisoivat kuntapäättäjien välisistä ristiriidoista, jotka ulkopuolisen silmin saattavat vaikuttaa hyvinkin absurdeilta. Kertovatko lehtien palstoille päätyneet tapaukset jotain yleisempää kuntaorganisaatioiden toiminnasta vai ovatko ne poikkeuksia muuten hyvästä päätöksentekotavasta? Sari Pikkala (2005) on tutkinut kuntaa päättäjien perspektiivistä. Yksi osa tätä aihetta on kunnallinen päätöksentekokulttuuri ja kunnan yleinen ilmapiiri eri osapuolten välillä kunnan asioiden hoidossa. Tutkimus on yhteydessä kahteen aikaisemmin Kuntaliiton tekemiin tutkimuksiin, joissa raportoitiin viranhaltija- ja luottamushenkilötutkimuksien tuloksia. Tämän vuoksi Pikkalalla oli mahdollisuus seurata, miten luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden käsitykset kuntaorganisaation sisäisten toimijoiden välisistä suhteista kehittyivät tutkimuskauden aikana, joka kesti vuodesta 1995 vuoteen 2003. Pikkalaa kiinnostivat muun muassa politiikan ja hallinnon väliset suhteet sekä poliittisten ryhmien väliset suhteet ja niiden kehittyminen tuona aikana. Hän tutki sitä, olivatko arviot pysyviä, säilyikö ristiriitaisen tai yhteistyöhenkisen kunnan leima kaudesta toiseen. (Em. 2005, 52.)

Päätöksentekoilmapiiri koko tutkimuskauden aikana kuvailtiin yleisimmin -ei ristiriitaiseksi, mutta ei yhteistyöhaluiseksikaan. Hallinnon ja politiikan suhteet nähtiin yleisesti melko positiivisessa valossa. Mielenkiintoista on se, että silloin kun konflikteja oli, ne paikantuivat usein poliittisten ryhmien välille. Ristiriitojen esiintyminen puolueiden välisissä suhteissa on kuitenkin luonnollista ja oikeastaan osittain myös toivottavaa ainakin silloin, kun ristiriidat heijastelevat puolueiden periaatteellisten kantojen erilaisuutta. (Em. 2005 52-53.) Monipuoluejärjestelmä on juuri sen vuoksi olemassa, että erilaiset mielipiteet ja arvot saisivat näkyä ja näin edistäisivät demokraattista päätöksentekoa.

Muutokset ilmapiirissä olivat pieniä. Hienoinen liikahdus yhteistyöhenkiseen suuntaan tutkimuksessa havaittiin, mutta paljon olisi työsarkaa, jotta yhteistyö eri sektoreitten välillä sekä hallinnon, että poliittisen järjestelmän välillä toimisi paremmin. Kohtuullinen yleiskuva päätöksenteon ilmapiiristä peitti kuitenkin alleen huomattavia kuntakohtaisia eroja. Joissakin kunnissa organisaation sisäinen ilmapiiri oli ilmeisen tulehtunut ja kyräilevä, toisissa taas asioita hoidettiin yhteen hiileen puhaltaen. Arviot kuntailmapiiristä olivat luonteeltaan melko pysyviä. Niin hyvä kuin huonokin ilmapiiri näytti ruokkivan itse itseään. (Em. 2005, 53-54.)

Kun ilmapiiriarvioiden ääripäiden kuntia tarkasteltiin lähemmin, huomattiin, että yhteistyöhakuisimmissa kunnissa myös asukkaat olivat tyytyväisiä kunnalliseen päätöksenteon toimivuuteen. Havainnot antavat aihetta uskoa, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden myönteiset arviot kunnan ilmapiiristä eivät heijastele päättäjien keskinäistä ”sisäpiirin solidarisuutta”, joka positiivisten vaikutusten sijaan pikemminkin erottelisi ja etäännyttäisi heitä kuntalaisista. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että kunnissa, joissa asioita hoidetaan yhteishengessä, myös kuntalaiset tuntevat luottamusta kuntaan ja sen päätöksentekoon. (Em. 2005, 54-55.) Uskon myös, että sellaisissa kunnissa, jossa sekä asukkaat, että päättäjät ovat tyytyväisiä päätöksenteon ilmapiiriin, voivat myös kuntalaiset olla aidossa vuorovaikutuksessa päättäjien kanssa.

Kunnan koko ei vaikuttanut merkittävästi arvioihin päätöksentekoilmapiiristä. Parhaimmat arvosanat saaneet kunnat olivat kaikki kuitenkin suhteellisen pieniä kuntia, mutta myös suurehkoja kaupunkeja mahtui mukaan. Toisaalta täytyy todeta, että kunnat, joissa ilmapiiri oli tulehtunut äkillisesti, olivat myös pieniä tai pienehköjä kuntia. Nopeat muutokset ovat epätodennäköisiä suurissa kunnissa, joissa organisaatio on moninapaisempi ja konfliktien henkilöityminen on siksi helpommin vältettävissä. Pienessä kunnassa henkilöt korostuvat enemmän ja jos ristiriitoja syntyy, ne saattavat johtaa tilanteen henkilöitymiseen ja kuntaorganisaation polarisoitumiseen. (Em. 2005, 56-57.)

Pikkalan mukaan etäisyys vallan ytimestä lisää kriittisyyttä kunnan päätöksentekoa kohtaan. Lautakuntaväki näki kunnan päätöksentekoilmapiirin selvästi negatiivisemmassa valossa kuin muut vastaajaryhmät. Poliittisten ryhmien välisten suhteiden toimivuus jakoi vastaajaryhmien mielipiteitä eniten. Viranhaltijajohto luonnehti kunnassa toimivien puolueiden välejä enemmän ristiriitaisiksi kuin yhteistyöhakuisiksi, kun taas yli puolet tutkimukseen osallistuneista hallitukseen kuuluvista luottamushenkilöistä katsoi, että poliittiset ryhmät pystyvät hyvään yhteistyöhön. Tutkimuksessa tuli myös ilmi, että oman puolueen tai ryhmän asema kunnan vallankäytössä vaikutti vahvasti luottamushenkilöiden tapaan arvioida kunnan päätöksentekoilmapiiriä. Hallitsevaan enemmistöön kuuluvat poliitikot näkivät eri toimijoiden välit selvästi yhteistyöhakuisempana kuin päätöksenteossa vähemmistöön jäävien ryhmien edustajat. (Em. 2005, 58.)

Mitä päätöksentekokulttuuri kertoo tiedon käytöstä kuntaorganisaatiossa? Mielestäni ne liittyvät toisiinsa olennaisesti. Toimivassa päätöksentekokulttuurissa päätöksentekoon osallistuvat saavat ajallaan tarvittavat tiedot. Mitä on tarvittava tieto kunnallisessa päätöksenteossa? Tarvittava tieto on

ajantasaista ja monipuolista. Toisaalta tieto myös liikkuu silloin hyvin. Tieto ei kulje vain päättäjien ytimen keskellä, eikä vain ylhäältä alaspäin, vaan kaikkiin suuntiin. Hyvässä päätöksentekokulttuurissa myös kuntalaiset ovat aktiivisia tiedon tuottajia. Tietysti kunnan arkipäiväisessä päätöksenteon toimintaympäristössä tulee eteen useinkin tilanteita, jolloin vain tietty pieni ryhmä saa jonkin tiedon ja päättää asioista lyhyellä varoitusajalla. Tällöin ei ole aikaa alkaa tiedottamaan asioista eri tahoille, vaan päätös on tehtävä pienissä piireissä. Mielestäni kunnallisessa päätöksenteossa ei ole edes tarkoituksenmukaista ottaa kaikkeen päätöksentekoon kaikkia osapuolia mukaan, mutta yleisesti pitäisi olla sellainen asenne, että päätöksenteossa on hyvä kuunnella niitä ihmisiä ja tahoja, joita päätös koskee.

2.8. Tieto käsitteenä

Tietoa tuotetaan erilaisissa yhteyksissä kuten esimerkiksi luottamushenkilöiden, ammattilaisten ja kansalaisten kohdatessa ja mediassa. Kun puhumme tiedosta ja eri toimijoiden tietopohjasta, on tärkeä määritellä, mitä tiedolla tarkoitetaan. Luottamushenkilöillä, kuten kaikilla muillakin toimijoilla on mahdollisuus käyttää erilaisia tiedonlähteitä ja nämä tiedonlähteet saavat eri yhteyksissä omanlaisensa roolin. Päätöksenteossa kysymys tiedosta on hyvin olennainen. Millaiselle tiedolle päätöksentekijät antavat suuren roolin ja mikä koetaan tärkeänä ja oleellisena tietona? Millainen tieto on taas toisarvoista? Miten saatua tietoa sovelletaan päätöksenteossa? Nämä kysymykset ovat laajoja, eikä kovin tarkkarajaisia, joten näihin kysymyksiin tuskin saadaan tässä tutkimuksessa tarkkoja vastauksia. Kysymys tiedosta asettuu lähelle asiantuntijuuskeskustelua, mutta en lähde siinä aiheessa pidemmälle. Asiantuntijuuskeskustelu liittyy mielestäni enemmänkin ammatilliseen tietoon ja ammatillisuuteen. Luottamushenkilöt ovat toki asiantuntijoita lautakuntatyössään, mutta heistä ei puhuta ammatillisina luottamushenkilöinä. Luottamushenkilön rooli on siis toisenlainen kuin professionaalisen toimijan. Tietoa voisi lähestyä myös monista muista katsantokannasta, kuten oppimisen näkökulmasta, mutta en tarkastele tietoa näistä näkökulmista.

Tietoa ei voida määritellä yksiselitteisesti. Määrittelyä ja merkityksenantoa monimutkaistavat erilaiset tiedon muodot, esimerkiksi paikallinen tieto, arkitieto, tieteellinen tieto ja hiljainen tieto. Määrittelyä selkeyttää se, jos jakaa tiedon eksplisiittiseen ja hiljaiseen tietoon. Tiedolla viitataan varmuuteen siitä, että ilmiöt kaikkine ominaisuuksineen ovat todellisia, on kyse sitten tieteellisestä tiedosta tai arkitiedosta. Eksplisiittinen tieto sisältää usein formaalia tietoa. Se voi olla tieteellisesti tuotettua ja muulla tavoin sanoin, käsittein ja vaikka numeroin ilmaistua. Hiljainen tieto jää

implisiittiseksi ja intuitiiviseksi. Hiljainen tieto on usein henkilökohtaista ja vaikeasti muotoiltavissa. Jotta tiedon luomisprosessin voi ymmärtää, täytyy tiedostaa tämä eksplisiittisen ja hiljaisen tiedon saumakohta. Kieli on se sidos, jonka kautta kiinnitymme eksplisiittiseen ja hiljaiseen tietoon, vaikka hiljainen tieto jäisi sanoittamatta. On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että todellisuus ja tieto ovat sosiaalisia ja kontekstisidonnaisia. Konteksti määrittelee, mistä tiedosta tulee sosiaalisesti hyväksyttyä ”todellisuutta”. (Berger & Luckmann 1994, 11-36; Koivunen 1997.) Tämä onkin tiedon jännittävin puoli. Kontekstisidonnaisuus vain lisää tiedon käsitteellistämisen vaikeutta.

Seuraavassa taulukossa Tynjälä (2004, 176) luokittelee eri tiedonlajeja ja niiden sisältöjä. Ensimmäisessä luokassa on formaali tai teoreettinen tieto, joka sisältää faktuaalisen ja käsitteellisen tiedon. Faktuaalinen viittaa tässä tieteellisesti todistettuun ja pätevään tietoon. Toisessa luokassa on käytännöllinen ja kokemuksellinen tieto. Tämän tietoluokan sisällä on proseduraalinen tieto/taidot (kognitiotieteen nimitys tietotaidolle), äänetön tieto eli hiljainen tieto ja intuitiivinen tieto. Kolmannessa luokassa on itsesäätelytieto, joka sisältää metakognition ja reflektiivisen tiedon. Metakognitiolla tarkoitetaan tietoisuutta omista (tai myös muiden ihmisten) kognitiivisista toiminnoista, ajattelusta, oppimisesta tai tietämisestä (Tynjälä 1999, 114).

Taulukko 1: Tiedon komponentit (Tynjälä 2004, 176).

1) Faktuaalinen tieto 2) Käsitteellinen tieto	1. FORMAALI / TEOREETTINEN TIETO
3) Proseduraalinen tieto/taidot 4) Äänetön tieto ja intuitiivinen tieto	2. KÄYTÄNNÖLLINEN, KOKEMUKSELLINEN TIETO
5) Metakognitio ja reflektiivinen tieto	3. ITSESÄÄTELYTIETO

Yhteiskunnan vahvoissa instituutioissa, kuten viranomaiskäytännöissä, mediajulkisuudessa, kasvatusyksiköissä tuotetaan virallista tietoa käyttämällä muun muassa erilaisia tilasto-, rekisteri- ja haastatteluaineistoja. Onko meillä sitten käytäntöjä ja teoriaperinteitä, jotka voivat haastaa tämän virallisen tiedon? Onko meillä mahdollisuutta tuottaa ja ottaa huomioon toista tietoa, joka on sensitiivinen eri elämäntilanteissa oleville ihmisten kokemuksille, näkemyksille ja äänille? (Törrönen 2005, 15-16.) Toinen tieto on monimuotoinen termi, joka viittaa erilaisiin tapoihin kiistää, haastaa tai täydentää vakiintunutta tietoa ja urautuneita tiedon tuottamisen tapoja. Se on liikkuva termi, koska se määrittyy suhteista; se, mikä näyttäytyy toisena yhdestä positiosta, voi olla toisesta katsottuna ensimmäistä tietoa. Vallan keskuksista toista on se, mikä on sen reunamilla ja toisin päin, eikä kyse ole tasavertaisista suhteista. Toinen tieto on ensimmäiselle alisteinen, toissijainen. Aikuisten puheet ovat ensimmäistä ja lasten toista. Näin voi olla myös miesten ja naisten kohdalla, asiantuntijoiden ja kansalaisten, tai asiakkaiden suhteissa. Ensimmäisen ja toisen tiedon suhteissa tapahtuu kuitenkin historiallisia muutoksia. Kulttuuri ja aika muuttavat tiedon paikkaa. Toinen tieto on siis täydentävä ja korjaavakin vaihtoehto vahvojen instituutioiden viralliselle tietämiselle. (Hänninen, Karjalainen & Lahti (toim.) 2005.)

Kirsi-Marja Lehtelä on tutkinut politiikan yhteyttä tietoon, politiikan eetosta ja puhuntaa sosiaalisesta Euroopan parlamenttivaalien yhteydessä keväällä 2004. Sosiaalipolitiikka on aikaisemmin ollut keskeinen kansallisen politiikan alue suomalaisessa hyvinvointivaltiossa., jossa politiikka on toiminut ongelmien, kriisien tai haasteiden ratkaisun välineenä ja sen keskeisenä tehtävänä on ollut korjata taloudellisen toiminnan myötä syntyneitä sosiaalisia epäoikeudenmukaisuuksia. Euroopan parlamenttivaalien yhteydessä puhunta sosiaalisesta muuttuu väkisinkin politiikan uudessa yhteydessä. (Lehtelä 2005, 259.)

Politiikan puhunta sosiaalisesta ja siinä annetut viittaukset tietoon ovat kiinnostavia siksi, että hyvinvointivaltiossa sosiaalisesta tuotetaan paljon konstruoituihin aineistoihin, kuten tilastoihin, indikaattoreihin tai kyselyihin pohjautuvaa vertailua, arviointia ja muuta tutkimuksellista tietoa, jota voidaan kutsua viranomaistiedoksi. Toisaalta tieto sosiaalisesta, ihmisen elämälle läheisistä, monesti konkreettisista kysymyksistä ja aiheista, on myös hiljaista tietoa. Sosiaalinen tarkoittaa viranomaistiedon lisäksi myös sellaista, joka liittyy toisten ihmisten kanssa tapahtuvaan kanssakäymiseen, yhteisiin kokemuksiin ja muistoihin. Tieto sosiaalisesta voi olla omaan kokemukseen pohjautuvan lisäksi myös silminnäkijän havainnointiin perustuvaa tai täsmällistä tilannekohtaista tietoa. Se voi olla myös tietoa, joka kokoaa eletyn elämän kirjosta kokonaisuuden, joka ei ryhmittäydy hallinnonalojen tuottaman virallisen tiedon tavoin. Poliitikon tehtävänä on

kuunnella kansalaisia ja nostaa poliittiseen käsittelyyn kansan tahdon mukaisesti tärkeiksi tai ongelmalliseksi koettuja asioita. Tiedolla, myös paikallisella ja hiljaisella tiedolla, on käyttöä demokratiassa. (Em. 2005, 260-268.)

Johanna Korpinen kirjoittaa tiedon käytöstä lastensuojelun suullisissa käsittelyissä hallinto-oikeudessa. Näissä suullisissa käsittelyissä käsiteltiin huostaanottojen alistuksia ja valituksia, valituksia lasten sijaishuoltoon sijoittamisesta tai muuttamista koskevia asioita ja yhteydenpidon rajoituksista. Hän on kiinnostunut tutkimuksessaan siitä, millaista tietoa eri osapuolet tuottavat suullisissa käsittelyissä ja kuinka he perustelevat tätä tietoa. (Korpinen 2008, 17-19.)

Lastensuojelun suullisissa käsittelyissä hallinto-oikeudessa tieto perustuu eri osapuolten tuomaan näyttöön. Näyttö on siis tiedon todentamista. Näyttö käsitteenä saa eri merkityksen kontekstista ja tieteenalasta riippuen. Näyttöön perustuva tieto, näytön hankkiminen ja sen arviointi ovat keskeisiä käsitteitä oikeudellisessa ympäristössä, mutta se on toisaalta myös käytössä arkisessa kielenkäytössä. (Korpinen 2008, 206.) Ongelmalliseksi asian tekee se, että näyttöön perustuva tieto ei ole yksiselitteistä. Tilanteesta riippuen jokin asia saa painavamman aseman kuin toinen. (Raunio 2004, 174.) Näyttöön perustuva tieto on lisäksi kiinteästi sidoksissa eri asiantuntijaryhmiin. Näytön vakuuttavuutta punnitaan sen mukaan, kuinka luotettavalta taholta sitä esitetään. Mikäli informaatio eri tahojen osalta on ristiriitaista, kenen tieto ratkaisee? (Korpinen, 2008, 207-208.)

Kysymys tiedosta asettaa siis myös lisäkysymyksen siitä, keneltä tietoa kysytään ja millaista tietoa arvostetaan. Susanna Helavirta (2007, 19-34) kirjoittaa lapsille tehdyistä surveytutkimuksista. Surveytutkimuksella Helavirta tarkoittaa kyselylomakkeen avulla tapahtuvana tiedonkeruuna ja aineiston analyysina. Hänen mukaan surveytutkimuksilla on maassamme vahva asema yhteiskuntapoliittisen tiedon tuottajina. Niiden kautta tehdään lapsia ja lapsiperheiden hyvinvointia koskevia yleistyksiä. Yleistyksen ohjaavat yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa ja sitä kautta lasten arkea. Miksi surveytutkimuksilla on sitten niin vahva asema poliittisen ja hallinnollisen tiedontuottamisen välineenä ja miksi todellisuus ja totuus saavat oikeutuksensa numeroiden ja mittaamisen kautta? Taustalla voi olla useita asioita, mutta Liisa Rantalaiho (1998, 11-12) näkee tämän taustalla kaksi asiaa. Moderni luonnontiede ja tekniikka on rakennettu määrälliselle tiedolle ja niiden edistyminen on keskeinen osa länsimaisen kulttuurin menestystarinaa. Me myös laskemme jatkuvasti: aikaa ja rahaa. Määrällinen tieto saatetaan tästä syystä kokea turvalliseksi tavaksi tuottaa tietoa ja nähdä se oikeaksi tiedoksi. Lisäksi julkisuuttamme hallitsee taloudellisen ajattelun tapa,

jossa määrällinen argumentointi on itsestäänselvyys. Surveytutkimukset täyttävät ajassamme vallitsevan tehokkuusvaatimuksen: niiden avulla saadaan tietoa nopeasti ja laajasti.

Yhteiskunnan historiaa tarkasteltaessa huomataan, että tietyt positiot ovat määrittyneet tietämisen kannalta paremmin kuin toiset. Marja Alastalon (2005, 137-139) mukaan esimerkiksi naiset rajattiin vielä sodanjälkeisessä sosiologisessa ja sosiaalipoliittisessa lomaketutkimuksessa vastaajien ulkopuolelle. Tätä perusteltiin sillä, että naiset olisivat tuoneet tutkimukseen hankalaa vaihtelua, koska heidän ajateltiin olevan epämääräisempi ryhmä kuin miehet. Sukupuoli sekä yhteiskunnallinen luokka-asema ovat määrittäneet pitkään tietämisen ja tiedon valtaa sekä tutkimuksen että päätöksenteon yhteydessä. Yhteiskuntatieteellisen lapsuustutkimuksen myötä tiedon vallan kysymystä on tarkasteltu myös sukupolvisena, sillä lasten tietoa ja tietämisen luonnetta on pidetty toisarvoisena ja epäluotettavana aikuisten tuottamaan tietoon nähden (Helavirta, 2007, 20).

Mielenkiintoinen on myös Anja Aholan (2002, 77) huomio siitä, että surveyssä vastaajien antamat vastaukset heijastavat sekä sitä, mitä he olettavat tutkijan haluavan tietää että sitä, mitä he olettavat tutkijan tekevän sillä tiedolla, jonka he antavat. Tämä huomio mielestäni voi päteä myös haastattelututkimukseen. Sillä, mitä haastattelija erityisesti kysyy ja sillä mitä haastateltava erityisesti vastaa, on paljon merkitystä. Voidaan ajatella, että sitä minkä kysymyksen haastateltava jättää kysymättä ja sitä, mitä haastateltava jättää vastaamatta ja kertomatta, on jossakin mielessä yhtä paljon merkitystä kuin sillä, mitä kysytään ja vastataan. Haasteltavien vastauksiin vaikuttaa myös muisti. Lehtinen ja Ahola (2002, 18-19) toteavat, että usein surveytutkimuksissa kysymykset edellyttävät muistinvaraista vastaamista. Tämä pätee tietysti muihinkin tutkimuksiin, kuten haastattelututkimuksiin. Jotta muistelua voitaisiin helpottaa, tutkijat tarvitsisivat tietoa, kuinka muistissa olevat asiat ovat jäsentyneet ja minkä asian mieleen palauttaminen edesauttaa muiden asioiden muistelua. Kysymykset jo sinällään ohjaavat siihen, mitä muistaa ajatella. Toisin sanoen edeltävä kysymys voi siis ohjata seuraavan kysymyksen vastaussisältöä.

3. LASTENSUOJELUN PALVELUT KUNNASSA

3.1. Lapsi hyvinvointiyhteiskunnassa

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden käytössä olevat psykososiaaliset palvelut muodostavat moniulotteisen ja hajanaisen kokonaisuuden. Hallinnollisesti ne sijoittuvat pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä koulutoimeen, mutta myös nuorisotoimeen asuntoasiain ja työvoimahallinnon alaisuuteen. Palveluita tuottavat valtio, kunnat, kuntayhtymät, järjestöt ja yksityiset yrittäjät sekä kansalaiset vapaaehtoistoimijoina. Kunnissa painopisteet ja poliittiset valinnat vaihtelevat, toisaalla panostetaan erityisesti alle kouluikäisiin ja toisaalla halutaan huolehtia hyvin murrosikäisistä. Usein käy niin, että näkyvät ongelmat, kuten nuorten asosiaalinen käyttäytyminen, saattavat käynnistää samanaikaisesti useita hankkeita, kun taas esimerkiksi laiminlyödyt ja pahoinpidellyt vauvat jäävät helposti näkymättömiin. Heinon mukaan palvelujärjestelmän osat ovat riippuvaisia toisistaan. Jos avohuollossa tai peruspalveluissa on riittävästi sekä tarjontaa että erityisosaamista, erityispalveluiden kysyntä on vähäisempää. Jos esimerkiksi koulussa on riittävästi koulukuraattoreita, se vähentää painetta lastensuojelussa. (Heino 2007, 84–85.) Mielestäni hyvinvointivaltion perusajatuksen ja kunnan palvelutehtävän voikin ymmärtää ennaltaehkäisevänä sosiaalityönä. Siis on satsattava peruspalveluihin, jotta kansalaisten eriarvoisuus ei lisääntyisi ja syrjäytyminen lisääntyisi.

Hyvinvointiyhteiskunnan kantavan periaatteena on ollut eräänlainen sukupolvisopimus, joka on merkinnyt sukupolvien välistä yhteistyösuhdetta. Voimavarojen jako hyvinvoinnin rakentamisessa on tarkoittanut muun muassa sitä, että lapsuutta ja vanhuutta ei jätetä ainoastaan yksityisesti ja perhekohtaisesti ylläpidettäväksi. Kukin sukupolvi astuu vuorollaan työikäisväestöön ja osallistuu alaikäis- ja eläkeläisväestön ylläpitoon saatuaan osansa yhteisistä voimavaroista lapsuus- ja nuoruusvuosina mm. lapsilisien, terveydenhuollon ja koulutuksen muodossa. Alaikäisten suhteellinen osuus väestöstä vähenee. Väestön ikärakenteen vanhenemisella on yhteiskuntapoliittisesti suuri merkitys ja sillä on suora vaikutus mm. työvoimapolitiikkaan ja yhteiskunnan huoltosuhteeseen. Lapsiväestön määrän väheneminen on arvioitu heikentävän lasten ja lapsiperheiden poliittista painoarvoa. Kyse on poliittisista valinnoista. Ei ole kuitenkaan viisasta tehdä tarpeetonta vastakkainasettelua eri ikäryhmien kesken. Esimerkiksi lasten hyvinvoinnin

lisääminen ei välttämättä vähennä toisten hyvinvointia, vaan pikemminkin se voi nostaa sitä. (Bardy, Salmi & Heino 2001, 21-22.)

Hyvinvointi lapsuudessa on Bardyn ym. mukaan ’henki ja elämä’ – luokan yhteiskunnallisia kysymyksiä. Mikään yhteiskunnassa ei jatku, ilman uusiutumista. Olennainen osa sitä uusiutumista on lapsipolvien vastaanotto, se, miten heille ja heistä huolehtiville turvataan henkisesti ja aineellisesti riittävä tila ja tuki. (Bardy, Salmi & Heino 2001, 21–22.) Näin ollen on tärkeä puhua palveluista ja nimenomaan lapsiperheiden ja lasten palveluista, poliittisesta päätöksenteosta, auttamis- ja puuttumiskulttuurista, viranomaisverkostosta ja moniammatillisesta yhteistyöstä ja lasten sosiaalisesta pääomasta.

Bardyn ym. (Bardy, Salmi & Heino 2001, 61–64) mukaan perhevapaat, tulonsiirrot sekä sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelut ovat hyvinvointiyhteiskunnassa keskeisiä uusien sukupolvien vastaanotossa. Lapsille ja lapsiperheille verovaroin ylläpidetyt kunnalliset palvelut ovat olennainen osa yhteistä vastuuta alaikäisväestöstä. Palveluiden tehtävänä on osaltaan tukea lasten terveyttä ja kehitystä sekä hoitaa ja opettaa lapsia, ja näin vastata sekä väestön että yhteiskunnan pysyväisluonteisiin, mutta myös muuttuviin tarpeisiin. Ellei näitä tarpeita hoideta, lapsiperheiden hyvinvointi huononee ja oletan sen näkyvän myös lastensuojelun tarpeessa. Myös Bardyn mukaan lastensuojelussa näkyvät monin tavoin paitsi pahoinvointi-ilmiöt myös suojaavien tekijöiden pettäminen, kuten peruspalveluiden heikentyminen.

3.2. Lastensuojelu kunnassa uuden lastensuojelulain valossa

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkiselle vallalle kuuluu velvollisuus tukea perheen ja huoltajien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua. Perustuslain säännös sisältää kuntien ja valtion velvollisuuden huolehtia lapsen huoltajille kuuluvien oikeuksien toteutumismahdollisuuksista. (Perustuslaki 731/1999) Myös uusi lastensuojelulaki puhuu lasten hyvinvointia koskevasta vastuusta. Ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja huolenpidosta on vanhemmilla (huoltajilla). Lapsen vanhemman tai muun huoltajan tehtävänä on turvata lapselle tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi. Tätä korostetaan uudessa lastensuojelulaissa. Toisaalta säännös korostaa eri viranomaistahojen vastuuta ja velvollisuutta tukea vanhempia tai lapsen muita huoltajia heidän kasvatustehtävässään. (Räty 2008, 18.) Lisäksi säännös siirtää viimekädessä vastuun lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä yhteiskunnalle, mikäli lapsen vanhemmat tai muut

huoltajat eivät pysty tuettunakaan tätä kantamaan (Rousu 2007, 51). Lastensuojelulaki (417/2007) määrittelee lastensuojelun tehtäväksi järjestää tarvittavia palveluja ja tukitoimia, jotta se voi tukea lapsen vanhempia tai muita huoltajia kasvatuksessa ja huolenpidossa. Viimeisenä keinona lapsen hyvän kasvun ja hoidon varmistamiseksi lapsi voidaan ottaa sosiaalilautakunnan tai jonkun muunnimisen lautakunnan huostaan. Avohuollossa korostuu sosiaalityön neuvova ja ohjaava rooli ja toisaalta asiakkaan näkökulmasta vapaa-ehtoisuus. Lastensuojelulaissa määritellään myös tarkemmin sitä, millaisia lastensuojelun avohuollon tukitoimia kunta voi tarvittaessa perheelle järjestää. (Räty 2007, 201.) Niitä ovat muun muassa lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittäminen, lapsen taloudellinen ja muu tukeminen koulunkäynnissä, tuki ammatin ja asunnon hankinnassa, tukihenkilö tai -perhe, lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja, perhetyö, lapsen tai koko perheen sijoitus avohuollon tukitoimena perhe- tai laitoshoitoon, vertaisryhmätoiminta, loma- ja virkistystoiminta sekä muita lasta ja perhettä tukevia palveluja ja tukitoimia. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

Kunnan on järjestettävä myös sijaishuollon palveluja. Sijaishuoltopaikkoja voi olla sijaisperheet ja -laitokset. Lastensuojelulaitoksia ovat lastenkodit, koulukodit sekä muut näihin rinnastettavat lastensuojelulaitokset. Sijaishuoltopaikat eivät välttämättä ole kunnan omia laitoksia, vaan palvelun järjestäminen mahdollistuu myös niin, että kunta ostaa kyseisiä palveluja muilta kunnilta tai yksityiseltä sektorilta. Lisäksi sijaisperheet ovat usein jossakin muualla kuin lapsen kotikunnassa. Lapsen sijoittavan kunnan tulee kuitenkin maksaa sijoituskunnalle sijoituksesta aiheutuneet kulut. Kun lapsi on otettu huostaan, sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä eli perusturva- tai sosiaalilautakunnalla on oikeus huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi päättää lapsen olinpaikasta sekä hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta ja näiden toteuttamiseksi tarpeellisesta opetuksesta ja terveydenhuollosta. (Lastensuojelulaki 417/2007.) Usein lautakunnat ovat delegoineet tämän tehtävän niin, että sosiaalityöntekijät tekevät sen käytännössä, vaikka vastuu viimekädessä voikin olla sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä.

Lastensuojelulain säännöksillä on suora vaikutus kunnan määräraha-arviointiin, jonka perustana on arviointi siitä, miten ja missä laajuudessa kunnassa lapsiperheille ja lapsille on järjestettävä erilaisia palveluja. Lain mukaan (Lastensuojelulaki 417/2007) viranomaisten on pyrittävä oma-aloitteisesti tarjoamaan perheelle tarpeellista apua riittävän varhain. Kunnan täytyy huolehtia siitä, että ennaltaehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Esimerkiksi lastensuojelua

täytyy järjestää kaikkina niinä vuorokauden aikoina, mitä tarve edellyttää. Ympärivuorokautinen palvelu on kallista ja se täytyy ottaa määräraha-arvioinneissa huomioon.

Lastensuojelulaki korostaa sitä, että sosiaalityölle on luotava riittävät mahdollisuudet ja edellytykset toteuttaa lastensuojelua. Säännöksellä painotetaan erityisesti lastensuojelutoimenpiteiden ennaltaehkäisevää ja lapsen kehitystä edistävää tavoitetta. Lapsen etu on lastensuojelun työskentelyn lähtökohta. Kunnan on järjestettävä lapsen edun mukaisesti riittävät palvelut lasten riittävän hoidon ja huolenpidon turvaamiseksi. Kuitenkin kunnan määrärahat vaikuttavat lastensuojelun palveluihin. Tällöin kunnassa saatetaan tinkiä lapsen edun periaatteesta. Erilaiset avohuollon tukimuodot ovat erityisesti uhan alla. Kun lastensuojelun tavoitteena on ennaltaehkäistä perheen ja lasten ongelmia sekä puuttua niihin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, samantekevää ei ole se, miten ja mihin tarkoituksiin määrärahoja varataan ja missä laajuudessa kunnalla on mahdollista järjestää lastensuojelupalveluja ja tukitoimia. Halutessaan kunta voi suunnata määrärahoja, palveluja ja tukitoimia niille ryhmille, jotka niitä tarvitsevat kunnassa eniten. (Räty 2008, 21-22.) Valitettavan paljon lastensuojelutyö on kuitenkin ollut tulipalon sammuttamista eikä niinkään riittävän ajoissa tapahtuvaa ennaltaehkäisevää monitasoista työtä.

Varattaessa määrärahoja lastensuojelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin sekä muihin sellaisiin palveluihin, jotka edistävät lastensuojelulaissa säädettyjä lasten oikeuksia, on kiinnitettävä riittävällä tavalla huomiota lapsen oikeuksien toteutumiseen sekä vanhempien ja huoltajien mahdollisuuksiin vastata lapsen hyvinvoinnista. Lastensuojelulaissa ei ole säädetty konkreettisia ja tarkkoja velvoitteita siitä, minkä tasoisia ja laatuisia palveluja kunnan ja valtion tulee lapsiperheille järjestää. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksestä on kuitenkin johdettavissa niin kunnille kuin valtiolle velvoite lastensuojelulain mukaisten palvelujen riittävyyteen, niiden tasoon ja varattaviin määrärahoihin. (Räty 2008, 18-19.)

Lastensuojelulain mukaisia palveluja suunnitellaan pääasiassa varattujen määrärahojen edellyttämässä laajuudessa. Määrärahat on mitoitettava ja varattava lainsäädännön velvoitteet huomioonottavalla tavalla sekä kunnassa esiintyvien erityistarpeiden mukaan. Kun talousarviota laaditaan ja määrärahoja varataan lastensuojeluun, saadaan kunnassa esiintyvää lastensuojelun tarvetta kuvaavia tietoja eri lähteistä. Näitä ovat muun muassa edellisenä vuonna tehdyt edunsuovat yksilöhuollon päätökset, kunnassa hylätyt päätökset sekä erityisesti asiakkaille tehdyt palvelusuunnitelmat eli asiakassuunnitelmista. Sosiaalihuollosta vastaava toimielin tulisi siis talousarvioehdotuksessaan ottaa huomioon kaikki palvelun tai tukitoimien tarpeesta saamansa tiedot

ja näiden perusteella esittää valtuustolle oma talousarvioehdotuksensa. Mikäli määrärahoja ei ole riittävästi, tähän on oltava asialliset ja lailliset perustelut. Pääperiaatteena tulee olla kuitenkin se, että talousarviopäätöksessä perusoikeusnormit toimivat etusijanormeina, jotka on otettava huomioon silloin, kun kunnan käytettävissä olevia voimavaroja kohdennetaan eri tarkoituksiin. (Räty 2008, 43.)

Lastensuojelulain 8 § puhuu palvelujen kehittämisestä kasvatuksen tukemiseksi. Kyseisessä kohdassa palveluilla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa, opetustointa sekä muita lapsille ja nuorille tarkoitettuja palveluita. (Räty 2008, 35.) Ennaltaehkäisevä lastensuojelu pitäisi kunnissa ymmärtää laajaksi, monia sektoreita koskettavaksi yhteiseksi asiaksi. Usein tämä sektorit ylittävä ajattelutapa ei toimi kunnissa ja luulenpa, ettei se toimi myöskään valtion puolella. Mikäli kunnan päätöksenteon jokaisella tasolla ja sektorilla otettaisiin huomioon se, miten päätökset vaikuttavat lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin, voitaisiin varmasti edistää heidän hyvinvointiaan. Uusi lastensuojelulaki kannustaa kuntia ottamaan mukaan tähän kehitystehtävään myös itse lapset ja nuoret. Heidän mielipidettään olisi tärkeä kuunnella heitä itseään koskevissa asioissa.

Lastensuojelusta vastaavalle lautakunnalle on annettu vastuu edistää tätä sektorirajojen ylittävää työtä lasten, nuorten ja perheiden parhaaksi. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on lastensuojelua järjestäessä oltava tarvittaessa yhteistyössä kunnan eri hallintokuntien, muiden viranomaisten samoin kuin muiden kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palveluiden järjestämiseksi ja asiantuntemuksen turvaamiseksi kunnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että laki antaa erityisen velvoitteen sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle sekä myös muille kunnan viranomaisille kerätä tietoja lasten ja nuorten kasvuoloista sekä sosiaalisista ongelmista, ja myöhemmin välittää sitä tietoa muille toimielimille ja viranomaisille. Lisäksi tietoa ja asiantuntemusta on jaettava kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville muille yhteisöille. (Räty 2008, 33-34.) Pelkästään tiedon välittäminen ei kuitenkaan riitä, vaan on tietoisesti pyrittävä tekemään yhteistyötä eri sektoreiden ja hallintokuntien kesken. Lautakunnan on lisäksi poistettava lasten ja nuorten kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.

Uuden lastensuojelulain säännösten myötä kunnan toimielimelle jää vain vähän tehtäviä päätöksentekijänä ja muutoksenhakuelimenä. Toimielimellä on kuitenkin velvollisuus ohjata ja valvoa alaistensa viranhaltijoiden päätöksentekoa ja toimenpiteitä lastensuojeluasioissa. Toimielin varaa myös määrärahat lastensuojelulain tarkoittamiin palveluihin ja tukitoimiin. Toimielimellä on

siten erityinen taloudellinen vastuu koko palvelujärjestelmästä, jonka se toteuttaa varaamalla määrärahoja ja tarvittaessa suuntaamalla niitä tarpeisiin, jotka nähdään kunnassa välttämättömiksi ja perustelluiksi. Sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle kuuluvaa päätösvaltaa voidaan kuitenkin siirtää sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaisesti kunnan johtosäännöllä toimielinten alaisille viranhaltijoille tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. (Räty 2008, 48.)

Uusi lastensuojelulaki velvoittaa kunnat tekemään suunnitelman lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä. Kuntien on laadittava lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi kunnan tai kuntien toimintaa koskeva suunnitelma, joka hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Koska kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa, se voi tehdä myös suunnitelman yhdessä muiden kuntien kanssa. Suunnitelma on otettava huomioon silloin kun kunnassa laaditaan talousarviota ja -suunnitelmaa. Suunnitelman avulla kunnassa voidaankin entistä paremmin suunnitella ja ohjata määrärahojen käyttöä esimerkiksi ehkäisevään lastensuojelutyöhön (Räty 2008, 22). Suunnitelman tekeminen on myös yksi väline, jolla lautakunta voi paremmin toteuttaa tehtäväänsä edistää sektorit ja hallintokunnat ylittävää ennaltaehkäisevää lastensuojelutyötä.

Suunnitelma tulee sisältää suunnittelukaudelta tiedot:

> ”1) lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta;
> 2) lasten ja nuorten hyvinvointia edistävistä sekä ongelmia ehkäisevistä toimista ja palveluista;
> 3) lastensuojelun tarpeesta kunnassa;
> 4) lastensuojeluun varattavista voimavaroista;
> 5) lastensuojelulain mukaisten tehtävien hoitamiseksi käytettävissä olevasta lastensuojelun palvelujärjestelmästä;
> 6) yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä; sekä
> 7) suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta.”
> (Lastensuojelulaki 417/2007)

Suunnitelmaa on laadittava koko kuntaa koskevana, eikä se siten koske pelkästään sosiaalihuoltoa. Erityisen merkityksellistä suunnitelman laatimiselle on kaikkien kunnan hallintokuntien osalta se, että suunnitelmassa voidaan kuvata ne ehkäisevän lastensuojelun tavoitteet ja painopistealueet, joihin on tarkoitus varata, siirtää tai kohdentaa määrärahoja ja voimavaroja. (Räty 2007, 22.)

Määrittelen lastensuojelun tässä tutkimuksessa yksilö- ja perhekohtaisena toimintana ja palveluina. Tällä tarkoitan sijaishuoltoa sekä lastensuojelun avohuollon palveluja, kuten sosiaalityöntekijän tekemää lastensuojelu avohuollon työtä, perhetyötä ja turvakotipalveluja. Ajattelen kuitenkin, että lasten hyvinvoinnin edistämistä ja ennaltaehkäisevää lastensuojelua voidaan tehdä hyvin vain silloin, jos kaikilla päätöksenteon tasoilla ja eri hallintokunnissa otetaan huomioon päätöksenteon vaikutukset lapsiin. Perusturvalautakunnan kuitenkin päättää ennen kaikkea yksilö- ja perhekohtaisen lastensuojeluun käytettävistä resursseista ja voimavaroista ja tällainen sektorirajat ylittävä lasten hyvinvointia edistävä työ jää hyvin pieneen rooliin heidän työskentelyssään. Tästä syystä ajattelin, että haastateltavien on helpompi vastata haastattelukysymyksiin, jos rajaan lastensuojelun määrittelyä suppeammaksi.

3.3. Lastensuojelun poikkihallinnollisuus

Petri Uusikylä on tutkinut lastensuojelun toimeenpanoverkostoja ja hän tuo tutkimuksessaan esiin yhteistyön rakenteita ja niiden merkityksiä kuntien lastensuojelutyössä. Uusikylä korostaa lastensuojelun laaja-alaisuutta ja poikkihallinnollisuutta. Hänen mukaan lastensuojelutyöksi kunnassa voidaan laajassa merkityksessä käsittää kaikki sellainen viranomaistoiminta, joka suoraan tai välillisesti edistää lapsen hyvinvointia. Tällaisen määrityksen mukaan lastensuojeluun kuuluvat kuntatasolla tietysti sosiaalityö, mutta myös terveystoimi, koulutoimi, nuorisotoimi sekä sosiaalitoimen muut osa-alueet, kuten päivähoito ja päihdehuolto. Lastensuojelun tavoitteiden saavuttaminen ei edes ole mahdollista saavuttaa ilman kaikkien näiden eri palvelualojen yhteistyötä. (Uusikylä 1994, 9.)

Millaiset toimeenpanoprosessit ja – rakenteet sitten auttavat onnistumaan lastensuojelutyössä? Koska lasten hyvinvoinnin eteen tehdään monella saralla työtä, olisi hyvä jos näkemykset siitä, mihin suuntaan lasten hyvinvointia pitäisi kehittää, olisivat yhtenäisiä. Yleisesti ottaen poliittisissa ohjelmissa ja laissa ja ohjeissa puhutaan paljon esimerkiksi lapsen edusta, mutta siitä mitä lapsen etu tarkalleen ottaen on, siitä on monenlaisia näkemyksiä. Eri tahojen erilaisten näkemysten

yhteensovittaminen tuottaa paljon ongelmia käytännön työn kentillä. Tästä syystä monet suurilinjaiset ohjeet ja projektit eivät onnistu toivotulla tavalla, vaan ne jäävät papereihin vain suunnitelmiksi. (Uusikylä 1994, 11.)

Uusikylä korostaa, että toimeenpanoanalyysiä tehtäessä on tärkeää keskittyä keskustason politiikanteon analyysista yhä selvemmin paikallistason toimeenpanoprosessien analyysiin (Uusikylä 1994, 13). Sosiaalityön käytännön kenttätyössä kunnallispolitiikka näkyy erityisen vahvasti. Kunnallispoliitikkojen määrittelemät resurssit vaikuttavat sosiaalityöntekijöiden jokapäiväiseen työskentelyyn. Sosiaalityöntekijän käyttämä tarveharkinta ja tilannekohtainen analyysi lasten ja perheiden tilanteesta ei asianosaisia paljon auta ellei sosiaalityölle ole annettu riittävästi resursseja. Toisaalta edellä on tullut esille se, että riittämättömät resurssit peruspalveluissa aiheuttavat paineita erityispalveluihin, kuten esimerkiksi lastensuojeluun.

4. TUTKIMUSASETELMA

4.1. Tutkimuskysymykset

Tutkimukseni kohteena on pienehkön kaupungin perusturvalautakunnan päätöksenteon tietoperusta. Tutkimuskysymykseni on seuraava:

Millaisen tiedon pohjalta tutkimuskunnan perusturvalautakunnan jäsenet tekevät päätöksiä? Tarkastelun kohteena ovat erityisesti lastensuojelun palvelut.

Suomalaisen hyvinvointipoliittisen mallin mukaisesti kunnallisen perusturvaa koskevan päätöksenteon tavoitteena pitäisi olla kuntalaisten hyvinvoinnin, turvallisuuden ja omatoimisuuden parantaminen (Raunio 2000, 21). Kunnat käyttävät itsehallinnon mukaisesti isossa osassa kunnallisista palveluista itsenäistä päätösvaltaa. Itsenäinen päätösvalta on kuitenkin Uotin mukaan aiheuttanut sen, että esimerkiksi lasten hyvinvointipalveluiden saatavuudessa ja sisällössä on suuria kuntakohtaisia eroja. Erot eivät Uotin mukaan selity lasten ominaisuuksien tai paikallisten olosuhteiden eroilla. (Em. 2003, 329.) Tutkimuskunnan lastensuojelun tilastot ovat keskimääräistä korkeammat. Vuoden 2007 Stakesin keräämän lastensuojelun tilaston mukaan tutkimuskunnan luvut sekä kodin ulkopuolelle sijoitetuista että avohuollon piirissä olevista 0–17 -vuotiaista lapsista ovat korkeat. Ovatko nämä luvut yhteydessä perusturvalautakunnan päätöksenteon tietopohjaan?

Useimmilla meistä on jonkinlainen käsitys päättäjien tietopohjasta. Ainakin luottamushenkilöitä ja poliitikkoja on helppo arvostella. Heidän tietoaan saatetaan kritisoida yksipuolisuudesta ja puolueellisuudesta. Tai voidaan ajatella, että poliitikko ei ole kiinnostunut muiden kuin itsensä edusta. Toisaalta kukaan ei voi olla ensisijaisesti edistämässä kaikkien ihmisten etuja. Demokraattiseen päätöksentekoon ajattelumalliin kuuluu, että erilailla ajattelevien ja elävien ja eri elämäntilanteissa olevien ihmisten tarpeet tulisivat täytettyä ja heidän ääni tulisi kuulluksi. Jotta näin kävisi, jokaisen kansalaisen kannattaa vähintäänkin äänestää niin kunnallis-, eduskunta- ja Euroopan parlamentin vaaleissa. Lisäksi olisi hyvä, jos kansalaiset olisivat muutenkin aktiivisesti vaikuttamassa päätöksentekoon sekä kunnallisella että koko yhteiskunnan tasolla.

Mutta mihin kunnan luottamushenkilöt todellisuudessa pohjaavat päätöksensä? Mistä he saavat tiedon siihen? Kysymys on hyvä ja perusteltu ja siitä meillä ei todella ole juurikaan tutkittua tietoa. Meillä ei ole esimerkiksi tietoa siitä, miten eri kunnissa tiedonsaanti ja -haku toteutuu ja eroavatko ne paljon toisistaan? Olisi mielenkiintoista tietää, miten virkamiesten ja luottamushenkilöiden rooli päätöksenteossa vaihtelee kunnittain. Tähän kysymykseen en kuitenkaan ota kantaa, koska tutkimukseni kohteena on vain yksi kunta.

4.2. Haastatteluaineisto ja tutkimusmenetelmät

Keräsin aineistoni haastattelemalla vuoden 2008 syksyllä pienehkön kunnan perusturvalautakunnan jäseniä. Haastattelin lautakunnan yhdestätoista jäsenestä kahdeksaa. Loput kolme jäsentä kieltäytyivät elämäntilanteensa vuoksi. Haastattelujen kestot vaihtelivat puolesta tunnista tuntiin ja viiteentoista minuuttiin. Haastattelut tapahtuivat haastateltaville luontevimmassa paikassa. Suurin osa haastatteluista tein kunnan perusturvatalolla, jossa sijaitsee mm. perusturvajohtajan työtilat ja sosiaalivirasto. Lisäksi haastattelin muun muassa haastateltavien kotona ja työpaikalla.

Haastateltavista puolet oli naisia ja puolet miehiä. Heidän ikäjakauma asettui noin 45–70-ikävuoden välille. Haastatteluissa ei siis ollut kovin nuoria osallistujia. Vanhimmat haastateltavista eivät enää olleet työelämässä, vaan olivat siirtyneet eläkkeelle. Kysyin haastattelujen yhteydessä haastateltavilta heidän puoluetaustaansa. He olivat kaikki jollakin tavalla sidoksissa puolueisiin. Kaksi heistä oli sosiaalidemokraattien, kaksi keskustan, kaksi vasemmistoliiton jäseniä sekä yksi kokoomuksen ja kristillisdemokraattien jäseniä. Haastattelematta jääneistä lautakunnan jäsenistä yksi oli vasemmistoliiton ja kaksi keskustan jäsentä. Koko kunnan poliittisessa jakaumassa oli 3 kristillisdemokraattien, 17 keskustan, 7 sosiaalidemokraattien, 11 vasemmistoliiton ja 5 kokoomuksen jäsentä. Tämä oli vuoden 2004 kunnallisvaalien tulosta. (Tutkimuskunnan internet-sivut.)

Puhun tutkimuksessa kunnasta, vaikka kyseessä on kaupunki ja joissakin kohdissa olisi ehkä selkeämpi ja järkevämpi käyttää kaupunki-sanaa. Tekstin yhtenäisyyden vuoksi puhun kuitenkin vain kunnasta. Lisäksi kunnallisalan teksteissä ja lainsäädännössä ei ole usein tapana erotella kuntia ja kaupunkeja. Puhutaan siis yleisesti kunnista. Tutkimukseni kunta on siis pienehkö kaupunki, jonka asukasluku on 20000–30000. Kunnan työpaikkaomavaraisuus on vahvaa. Sen elinkeino painottuu teollisuuteen. Palvelut on toinen suuri kuntalaisten elinkeino. Kaupan ja muiden

palveluiden osuus on alle 10 prosenttia. Maa- ja metsätaloutta harjoitetaan kunnassa, mutta sillä ei ole leimaavaa asemaa kunnan elinkeinorakenteessa. Tutkimuskunnassa panostetaan koulutukseen, joka on yksi keino houkutella kuntaan uusia asukkaita. (Kunnan internet-sivut.) Kunnan väestörakenne ei ole muihin kuntiin verrattuna mitenkään erityisen poikkeava, 15-64 -vuotiaita on kunnassa suurin ikäryhmä. Tämä on luonnollista, sillä tähän ikäluokkaan sisältyy enemmistö kuntalaisista, koska muut luokat ovat noin kymmenen vuoden ikähaitarilla. (Kuntaliiton internet-sivut.)

Valitsin pienehkön kunnan tutkimuskohteekseni, koska se on mielestäni sopivan kokoinen hahmottaa poliittinen päätöksentekojärjestelmä. Minulla oli aikaisemmin toisena vaihtoehtona Helsinki, mutta pienempää kuntaa puolsi myös se, että oletin saavani tutkimusluvat sieltä helpommin, mikä osoittautui paikkaansa pitäväksi. Kysyin tutkimuksen tekemiseen luvan kunnan perusturvajohtajalta ja perusturvalautakunnan puheenjohtajalta suullisesti. Varsinaisia tutkimuslupia en tarvinnut, koska aiheeni on sellainen, joka ei käsittele esimerkiksi ihmisten arkaluonteisia tai salassa pidettäviä asioita. Lisäksi kysyin jokaiselta lautakunnan jäseneltä suostumuksen ja luvan tutkimukseen. Tutkimuslupien hankkiminen oli jo mukava kokemus. Perusturvajohtaja ja lautakunnan puheenjohtaja suhtautuivat tutkimukseeni heti myönteisesti. Itse haastatteleminenkin oli minulle hyvin myönteinen kokemus.

Haastattelututkimuksessa haastattelut on perinteisesti jaettu kysymysten valmiuden ja sitovuuden mukaan strukturoituihin ja strukturoimattomiin haastatteluihin. Puhutaan myös standardoiduista ja standardoimattomista haastatteluista. Strukturoitujen ääripäässä on lomakehaastattelu valmiine kysymyksineen ja vastausvaihtoehtoineen, jotka esitetään kaikille haastateltaville samanlaisina ja samanlaisessa järjestyksessä. Strukturoimattomassa haastattelussa taas rakenne muotoutuu ennen kaikkea haastateltavien ehdoilla. Se ei ole tiukasti sidoksissa kysymys-vastaus-muotoon vaan muistuttaa vapaata keskustelua, jossa molemmat osapuolet voivat nostaa uusia puheenaiheita keskusteluun. Strukturoimattomasta haastattelusta käytetään myös nimitystä avoin haastattelu. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 11-12.)

Näiden haastattelujen välissä on puolistrukturoitu haastattelu, jolle luonteenomaista on se, että jokin haastattelunäkökulma on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkea (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 11). Mielestäni puolistrukturoitu haastattelu sopi minun tutkimukseni aineistonhankintamenetelmään. Tein haastatteluni teema-haastattelun muodossa. Hirsjärven ja Hurmeen (2006, 48) mukaan teema-haastattelusta puuttuu lomakehaastattelulle ominainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys, mutta

se ei ole täysin vapaa kuten syvähaastattelussa Minulla oli haastatteluihin mennessä valmis haastattelurunko, jota käytin haastattelun tukena. Haastattelurungossa oli kaikille samat teemat ja myös pitkälle mietitty valmiit kysymykset, joiden pohjalta haastattelu eteni, mutta se ei sitonut minua vain niihin kysymyksiin, vaan saatoin usein kysyä tarkentavia kysymyksiä ja jättää joitakin kysymyksiä pois, mikäli niihin tulivat vastaukset jo muiden kysymysten yhteydessä. En myöskään kysynyt kaikilta kaikkia kysymyksiä, koska kaikki kysymykset eivät koskeneet jokaista haastateltavaa. Haastattelurungon teemat olivat tiedon hankinta, suhde virkamiehiin, suhde omaan puolueeseen, suhde kaupunginvaltuustoon ja -hallitukseen ja kuntalaisten tarpeiden määrittely.

Haastattelujen tarkoituksena on pyrkiä keräämään sellainen aineisto, jonka pohjalta voidaan luotettavasti tehdä tutkittavaa ilmiötä koskevia päätelmiä. Suunnitteluvaiheessa tutkijan on kuitenkin päätettävä, millaisia päätelmiä hän aikoo aineistostaan tehdä. Haastattelun sisällön suunnitteluun kuuluu myös kannanotto hypoteesien muodostamiseen. Hirsjärven ja Hurmeen (2006, 66) mukaan teemahaastatteluissa hypoteesien asema on ongelmallinen. Teemahaastattelua käyttäessä tutkija on yleensä kiinnostunut tutkittavan ilmiön perusluonteesta ja -ominaisuuksista sekä hypoteesien löytämisestä pikemminkin kuin ennalta asetettujen hypoteesien todentamisesta. Alasuutarin (1994, 240) mukaan valmiiden hypoteesien esittäminen tutkimussuunnitelmassa edellyttäisi, että kohde jo tunnetaan varsin hyvin. Kuitenkin laadullinen tutkimusprosessi on olennaisilta osiltaan hypoteesien testaamista. Näitä hypoteeseja ei muotoilla vain ennakkoon, vaan vähitellen tutkimuksen ja analyysin edetessä, sitä mukaa, kun kohde tulee tutuksi ja tutkija löytää mielekkäitä kysymyksiä tai hypoteeseja. Minunkin tutkimusaiheeni on sellainen, joka pistää tutkijan tutkimusretkelle kyselemään, tiedustelemaan ja ihmettelemään, eikä sitä niinkään voi lähteä tiettyjen valmiiden hypoteesien varassa todistelemaan sen paikkaansa pitävyyttä tai vääräksi osoittamista.

Tutkimushaastattelun tehtävästä ja siitä, millaista tietoa tutkimushaastattelun ajatellaan tuottavan, on erilaisia näkemyksiä. Laadullisen analyysin ensimmäinen vaihe on päättää se, mistä näkökulmasta aineistoa tai jotakin asiaa tai ilmiötä tarkastelee. Näitä lähestymistapoja eli näkökulmia on useammanlaisia. Samassakin tutkimuksessa aineistoa voi tarkastella useammasta näkökulmasta, mutta vain yhdestä kerrallaan. Lähestymistavat voivat olla esimerkiksi fakta- tai näytenäkökulma. Faktanäkökulmassa aineistoa luetaan aineiston ulkopuolista näkökulmaa heijastavana tai siitä jotakin välittävänä, kun taas näytenäkökulmassa aineistoon suhtaudutaan yhtenä osana sitä todellisuutta, jota tutkitaan. (Alasuutari 1995) Tässä tutkimuksessa aineiston lähestymistapa on faktanäkökulma.

Metodisena näkökulmana faktanäkökulma voidaan samastaa eri keinoihin, joilla saadun informaation totuudenmukaisuutta pyritään varmistamaan ja arvioimaan. Kriteerit, joilla totuudenmukaisuutta ja luotettavuutta mitataan, riippuvat lähteistä tai oikeastaan siitä, mistä näkökulmasta lähteen tuomaa informaatiota tarkastellaan. (Alasuutari 1999, 95.) Omassa tutkimuksessani yritän ratkaista tätä ongelmaa sitä kautta, että haen haastateltavien eri tiedonlähteille niiden merkitystä ja rooleja päätöksenteossa. Myöhemmässä luvussa olen tyypitellyt haastateltavien eli luottamushenkilöiden eri tiedonlähteet. En kuitenkaan tyydy vain löytämään eri tiedonlähteitä, enkä tyydy laittamaan näitä ikään kuin samalle viivalle. Etsin näistä tyypeistä eli eri tiedonlähteistä niiden todellisia rooleja päätöksenteossa. Mitä jokin tieto todella merkitsee luottamushenkilön päätöksenteossa? Millaisen statuksen jokin tietolähde tai tieto saa? Toisaalta pyrin etsimään muita tiedonlähteitä, joihin haastateltavien tuottamaa informaatiota ja sen totuudenmukaisuutta pyrin peilaamaan.

Analysoin aineistoani sisällön analyysin keinoin. Teemahaastattelua aletaan analysoida usein teemoittelemalla aineistoa, mutta se voi olla muutakin (Hirsjärvi & Hurme 2006, 137). Laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta. Ne ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Havaintojen pelkistämiseen tarvitaan jonkun näkökulman valitseminen. Tästä kirjoitin jo aikaisemmin. Havaintojen pelkistämisessä voi erottaa kaksi eri osaa. Ensinnäkin aineistoa kannattaa tarkastella kerrallaan aina vain tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Aineistoa tarkasteltaessa kiinnitetään huomio vain siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kulloisenkin kysymyksenasettelun kannalta ”olennaista”. Pelkistämisen toisen vaiheen ideana on edelleen karsia havaintojen määrää yhdistämisellä. Tähän päästään etsimällä havaintojen yhteinen piirre tai nimittäjä tai muotoilemalla sääntö, joka tältä osin pätee poikkeuksetta koko aineistoon. Havaintojen yhdistäminen yhteisiä piirteitä etsimällä ei kuitenkaan tarkoita, että pelkistämisen tavoitteena olisi määritellä tyyppitapauksia tai keskivertoyksilöitä. Laadullisessa analyysissä sen sijaan yksikin poikkeus kumoaa säännön ja osoittaa, että asiaa täytyy miettiä uudelleen. Kiinnostavasta teemasta siis tyyppitapauksista ei välttämättä tarvitse tällaisessa tapauksessa luopua, mutta on tehtävä jatkotoimenpiteitä. On siis tehtävä uusia kysymyksiä, jotka voivat kytkeä havainnot toisiinsa. (Alasuutari 1994, 30-31.)

Toinen vaihe laadullisessa analyysissä Alasuutarin (1994, 34-35) mukaan on arvoituksen ratkaiseminen tai tulosten tulkitseminen. Tämä merkitsee sitä, että tuotettujen johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. Tulosten

tulkitsemisen vaiheessa johtolankoina ei käytetä vain pelkistämisen vaiheen pohjalta muotoiltuja, absoluuttisesti aineistossa päteviä havaintolauseita. Empiiristä aineistoa tai ”raakahavaintoja” ei tässäkään vaiheessa unohdeta, vaan niistä etsitään vihjeitä merkitystulkintojen tekemistä ja koko arvoituksen ratkaisemista varten.

Litteroin aineistoni sana sanalta. En nähnyt tarpeelliseksi mitata taukojen pituuksia ynnä muita sellaisia ja jätin jopa joitakin selvästi täytesanoja pois. Esimerkiksi jos haastateltava mietti, miten hän jonkun asian ilmaisisi ja toisti siinä sanaa ”ja” tai ”niin kuin”, niin jätin tällaisia sanoja pois. Aineistoa kerääntyi yhteensä alle sata sivua litteroitua tekstiä. Haastattelujen lainauksissa käytin haastateltavista nimitystä jäsen ja numeroin heidät. Omat puheenvuoroni merkitsin isolla A kirjaimella. Hakasulkeet [] tarkoittavat päälle puhumista ja toisenlaiset sulkeet {} sitä, että toinen puhujista ei puhu päälle, mutta puhuu ikään kuin toisen väliin. Jos haastateltava tai haastattelija puhui toisen päälle ja hänen puheensa jatkuu siitä, merkitsin päälle puhumisen hänen puheenvuoroonsa. Mikäli taas päälle puhuminen tapahtui niin, ettei toinen keskeyttänyt lausettaan, vaan sanoi ajatuksensa loppuun saakka päälle puhumisesta huolimatta, merkitsin päälle puhumisen samaan puheenvuoroon.

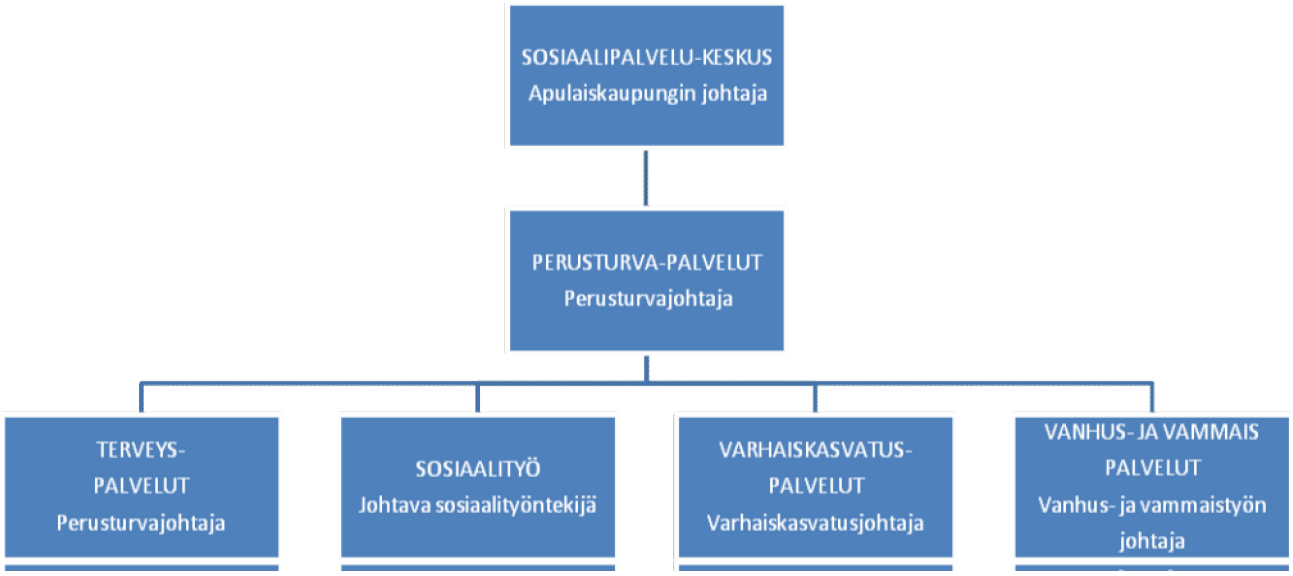
Haastateltavien lisäksi tutkimuskunta haluttiin pitää tunnistamattomana. Kunnan tarkoista asukasmääristä, sijainnista ei annettu tietoja. Joitakin kunnan erityispiirteitä tuotiin kuitenkin esille, jotta tutkimuksesta saisi enemmän irti. Esimerkiksi tarkkoja kuvauksia elinkeinotoiminnasta ei annettu, mutta perustietoa kunnan palveluista ja niiden järjestämistä kuvattiin. Lähdeviittauksissa kunnan internet-sivujen tarkkoja tietoja ei voitu tuoda esille.

Kun haastatteluaineisto oli kirjallisessa muodossa, luin aineiston useamman kerran läpi. Tekstistä löytyi suhteellisen pian tyyppejä, joita pystyi ryhmittelemään. Tyypit nousivat ensiksi pääasiassa teema-haastattelurungosta. Merkitsin erilaiset tyypit erivärisillä värikynillä ja konkreettisesti leikkasin ja ryhmittelin vastauksia tyyppien mukaan. Tämä oli toisaalta hankala tehtävä, sillä haastateltavat puhuivat samassa vastauksessa usein useammasta tyyppiluokasta. Kuten Alasuutari sanoi, laadullista sisällön analyysia tehtäessä on tärkeää, että aineistoa tarkastelee tietystä näkökulmasta käsin. Tämä pätee mielestäni tässäkin kohtaa. Siksi luin aineistoa myös niin, että kiinnitin huomioni yhdellä lukukerralla vain tiettyyn tyyppiin. Näin tyypit alkoivat muotoutua kokonaisuuteensa.

4.3. Tutkimuskunnan perusturvalautakunta ja sen tehtävät

Tutkimuskunnan varsinainen palvelutoiminta on jaettu päävastuualueittain neljään palvelukeskukseen ja keskushallinnon palveluyksikköön, jotka jakaantuvat edelleen vastuualueisiin, tulosalueisiin ja tulosyksikköihin. Neljän palvelukeskuksen toimialat ovat perusturvapalvelut, tekniset palvelut, liikelaitokset ja sivistyspalvelut. Kunnassa on yhdeksän lautakuntaa, sekä aluevaltuusto ja yksi johtokunta, jotka tukevat alueen elinkeinorakennetta ja kehittämistä. Perusturvalautakunnan alaisuuteen kuuluvat perhe- ja sosiaalipalvelut, senioripalvelut ja terveyspalvelut. Lastensuojelu kuuluu luonnollisesti perhe- ja sosiaalipalveluihin. Sinne kuuluvat myös esimerkiksi perheneuvola, aikuissosiaalityö, maahanmuuttajille suunnatut palvelut, päihdetyö sekä vammaispalvelut. (Kunnan internet-sivut.) Viime vuoden loppuun saakka perhe- ja sosiaalipalveluihin kuului myös varhaiskasvatus, mutta tämän vuoden alusta varhaiskasvatus siirtyi opetuslautakunnan alaisuuteen (Perusturvalautakunnan pöytäkirja keväältä 2008).

Sosiaalipalvelukeskuksessa noudatettiin haastattelujen ajankohtana kaksiportaista johtaja-järjestelmää. Viime vuonna perusturvapalveluista ylimmällä virkamiestasolla vastasi apulaiskaupunginjohtaja. Hän oli sosiaalipalvelukeskuksen johtaja, ja vastasi viime kädessä sosiaalipalvelukeskuksen taloudellisesta puolesta. Organisaatiokaaviossa suoraan hänen alapuolellaan oli perusturvajohtaja. Tilanne on muuttunut vuoden 2009 alusta ja nykyään perusturvajohtaja on myös sosiaalipalvelukeskuksen johtaja. Koska virkamiesorganisaatio on muuttunut tämän vuoden alussa, käytän aineiston analyysin tukena ja lähteinä haastattelujen aikana voimassa olleita virkamieshallinnon organisaatiokaaviota ja johtosääntöjä, jotta voisin analysoida aineistoani oikein. Seuraavassa kaaviossa näkyy tutkimuskunnan sosiaalipalvelukeskuksen hallinnon organisaatiokaavio. (Tutkimuskunnan internet-sivut.) Kaavio oli voimassa haastattelujen aikoihin syksyllä 2008, mutta vuoden 2009 alussa organisaatio on muuttunut.



Perusturvalautakunnan päätöksentekoon liittyy vahvasti virkamieshallinto. Kunnan perusturvajohtaja on lautakunnan ainoa nimetty esittelijä, ja hän valmistelee yhdessä muiden virkamiesten kanssa suuren osan lautakunnassa päätettävistä asioista. Organisaatiokaaviosta voi nähdä, että perusturvajohtaja on terveyspalveluiden tulosalueen johtaja ja muilla tulosalueilla on omat johtajansa. Näiden muiden tulosalueiden johtajat toimivat välillä myös lautakunnassa esittelijöinä. Kunnan terveydenhuolto on järjestetty niin, että pääosa sen hallinnoinnista tapahtuu hyvinvointikuntayhtymässä, eikä perusturvajohtaja ole mukana näiden asioiden valmistelussa. Perusturvajohtajan tehtäväksi jää tutkimuskunnan perusturvan budjetissa olevista terveyspalvelujen menoista vastaaminen perusturvalautakunnalle. Hyvinvointikuntayhtymä laskuttaa kuntalaisten terveydenhuollosta aiheutuneita kuluja perusturvalautakuntaa. Hyvinvointikuntayhtymä on perustettu kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukaisesti useamman kunnan yhteistyönä. Laki velvoittaa kunnat järjestämään perusterveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvät sosiaalitoimen palvelut yhteistoiminta-alueella, jonka väestöpohja on vähintään 20 000 asukasta.

Mielestäni merkille pantavaa on se, että tutkimuskunnan internet-sivuilta ei löydy lastensuojelun palveluista juurikaan tietoa. Seniori- ja terveyspalveluja on kuvattu huomattavasti tarkemmin kuin sosiaalityötä ja erityisesti lastensuojelua. Sosiaalityötä on tietysti vaikea erottaa erilliseksi sarakkeeksi, koska sitä tehdään niin monella sektorilla ja alueella. Siksi on ehkä hieman kyseenalastakin sanoa, että sosiaalityötä kokonaisuudessaan on kuvattu hyvin vähän. Esimerkiksi maahanmuuttajille kunnassa on tehty erityinen kotouttamisohjelma ja se näkyy kunnan internet-sivuilla. Maahanmuuttajiin liittyvä työhän on myös sosiaalityötä. Päihdetyön palvelut ovat myös näkyvillä kohtuullisesti. Tutkimuskuntaan on noin kaksi vuotta sitten järjestetty useamman

lähikunnan yhteistyönä sosiaalipäivystys. Sosiaalipäivystyksen järjestäminen tuli pakolliseksi niihin aikoihin. Kunnan internet-sivuilla ei kuitenkaan ole mitään mainintaa siitä, että heillä on tällainen palvelu. Kertovatko tällaiset asiat jotain kunnan lastensuojelusta ja sen tilasta tutkimuskunnassa? Kunnan sosiaalityöntekijä kertoi, ettei heillä ole internet-sivujen lisäksi muuta opasta tai tiedostoa, missä kerrottaisiin konkreettisemmin lastensuojelun palveluista tai siitä työstä, mitä kyseisen kunnan lastensuojelutyössä tehdään. Työntekijöille on kertynyt hiljaista tietoa, jonka avulla he tietävät, miten toimia erilaisissa tilanteissa ja mitä palveluita asiakkaille voi tarjota. Olisi hyvä, että lastensuojelu ja sen palvelut voitaisiin myös sanoittaa ja kuvata. Näin kuntalaisilla, palvelun käyttäjillä ja ehkä päättäjillä sekä viranomaisilla selkeytyisi kuva siitä, millainen kunnan lastensuojelun tilanne on; mitä siinä on hyvää ja mitä kannattaisi kehittää.

Tutkimuskunnan perusturvalautakunta koostuu 11 jäsenestä, jotka valitaan puolueittain puolueiden sisällä. Kunnan päävastuualueiden johtosäännön mukaan kaikilla lautakunnan jäsenillä täytyy olla henkilökohtainen varajäsen. Lisäksi lautakunta valitsee joukostaan viisi jäsentä yksilöhuolto-lautakuntaan ja näille kaikille viidelle jäsenelle henkilökohtaisen varajäsenen. (Kunnan internet-sivut.) Haastattelin tutkimuksessani perusturvalautakunnan yhdestätoista jäsenestä kahdeksaa. Kaikki haastateltavat olivat jollakin tavalla olleet jonkun puolueen toiminnassa mukana, vaikka jotkut hyvinkin löyhästi.

Kaikki haastateltavat eivät olleet valtuutettuja, mutta useimmat heistä olivat olleet ehdolla edellisissä kunnallisvaaleissa. Yhdessä puolueessa pidettiin tärkeänä, että jokaisessa lautakunnassa olisi edes yksi varsinainen valtuutettu, jotta valtuustoryhmälle tulisi kaikilta aloilta tietoa ilman välikäsiä. Silloin olisi myös helpompi esiintyä, tehdä aloitteita ja esityksiä sekä puolustaa asioita valtuustossa. Lautakuntapaikka saattoi olla myös palkinto kunnallisvaaliehdolle asettumisen johdosta.

Kuntalaissa (365/1995) korostetaan kunnan asukkaiden valitseman valtuuston asemaa kunnan ylimpänä toimielimenä ja sen kokonaisvastuuta kunnan ja koko kuntakonsernin toiminnasta ja taloudesta. Kunnan toiminnan täytyy kuitenkin olla tavoitteellista. Mikäli valtuusto päättäisi kaikesta kuntaan liittyvistä asioista, olisi sen toiminta tehotonta. Niinpä valtuusto delegoi päätöksentekovaltaansa muille kunnan luottamuselimille. Jotta tämä hajautettu päätöksentekojärjestelmä toimisi hyvin, valtuuston on tehtävä säännöt, minkä puitteissa päätöksenteko-organisaatio toimii. Tästä johtuen kunnille on haluttu mahdollistaa liiketaloudesta peräisin olevaa johtamisjärjestelmien käyttöönottoa. Kuntalain (365/1995) 50 § on määritelty

pakollisena ohjesääntönä hallintosääntö. Hallintosäännön puitteissa kunta voi itse oman harkintansa mukaan ratkaista, kuinka se järjestää hallintonsa. Hallinnon järjestämisen apuvälineeksi kunnat usein käyttävät johtosääntöjä. Valtuusto päättää siis näistä johtosäännöistä ja siitä, mitä toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta sekä tehtävät jaetaan kunnan viranomaisten kesken. (Porokka-Maunuksela ym. 2004, 10-11.) Johtosäännöksessä määritellään se, mitä lautakunnat päättävät ja mikä on heidän tehtävä kunnan päätöksenteossa. Tutkimuskunnan eri lautakunnille ei ole jokaiselle erikseen tehty johtosäännöstä, jossa määriteltäisiin kyseisen lautakunnan toiminta- ja ratkaisuvalta, vaan ne on kirjattu päävastuualueittain samaan johtosäännökseen. Päävastuualueiden johtosäännön mukaan kunnan tavoitteet, perustehtävä, avaintulokset ja tulostavoitteet määritellään taloussuunnitelmassa, talousarviossa ja käyttösuunnitelmissa. Perusturvalautakunta tekee näihin omat ehdotuksensa alaisuuteensa kuuluvista asioista. Kunnan toiminnan tuloksellisuudesta huolehtii koko kunnan organisaatio, perusturvalautakunta mukaan lukien ja tämä toteutuu mm. kaupunginhallituksen ohjeiden mukaisesti toteutetussa sisäisessä valvonnassa. Lautakunnan, sen jaoston ja johtokunnan esittelijänä toimii lautakunnan määräämä viranhaltija. Esittelijän ehdotus on lautakunnassa päätettävän asian käsittelyn pohjana. Tutkimuskuntani perusturvalautakunta on määrännyt esittelijäkseen kunnan perusturvajohtajan. (Tutkimuskunnan internet-sivut.)

Tutkimuskunnan päävastuualueiden johtosäännöksen 11 § kerrotaan yleisesti lautakuntien ja muiden toimielinten yleiset tehtävät. Tehtäviä ei ole määritelty erikseen tarkemmin jokaiselle lautakunnille, vaan ohjetta sovelletaan jokaisen sektorin mukaan. Lautakunnan ensimmäisenä tehtävänä on valmistella alaisensa toiminnan osalta strateginen suunnitelma, joka esitetään valtuuston hyväksyttäväksi. Tähän sisältyy se, että perusturvalautakunta hyväksyy alaisensa toiminnan eli sosiaali- ja terveystoimen osalta toimintasuunnitelmat ja asettaa tavoitteet sekä niiden arviointikriteerit. Lisäksi perusturvalautakunta vahvistaa toiminnassa noudatettavat perusteet ja yleisohjeet ja johtaa sosiaali- ja terveystoimen toimintaa, josta seuraa se, että lautakunta myös määrittelee alaisensa toiminnan toimintapolitiikan ja valvoo suunnitelmien ja tavoitteiden toteutumista. (Tutkimuskunnan internet-sivut.) Kuten jo aikaisemmin totesin, perusturvalautakunnan yhtenä suurimpana ja näkyvimpänä tehtävänä on valmistella alaisensa toiminnan osalta talousarvion ja -suunnitelman sekä seuraa talousarvion toteutumista ja tekee tarvittaessa muutosesitykset talousarvioon. Tämä tehtävä leimaa perusturvalautakunnan työtä ja sen rooli on perusturvalautakunnan työssä merkittävä.

Perusturvalautakunnalla on muitakin tehtäviä. Se hyväksyy alaisensa toiminnan osalta sopimukset ja avustukset ja vahvistaa toiminta-alueensa maksut. Maksujen hyväksyminen tapahtuu kuitenkin

tiettyjen määrärahojen puitteissa ja mikäli summat ylittävät budjetissa varatut rahat, täytyy lautakunnan tehdä lisämääräraha-anomus kaupunginhallitukselle. Lautakunnan ei ole kuitenkaan pakko käyttää kaikissa päätösasioissa valtaansa, vaan se voi päättää ratkaisuvaltansa siirtämisestä ja sen edelleen siirtämisestä alaiselleen toimielimelle tai viranhaltijalle, ellei ratkaisuvallan siirtämisestä ole jossakin muussa ylemmän tason toimintasäännöksessä rajoitettu. Siirretystä toimivallasta on palvelukeskuksen johtajan pidettävä erillistä luetteloa. Henkilövalinnoissa lautakunta voi päättää alaisensa johtavassa tai itsenäisessä asemassa olevan henkilön valinnasta. (Tutkimuskunnan internet-sivut.)

Johtosäännön kahdennentoista kohdan mukaan lautakunta voi asettaa toimikunnan toimialalleen määrätyn tehtävän hoitamista varten. Tutkimuskunnassa lautakunta on päättänyt muodostaa uudessa lastensuojelulaissa säädettyä lastensuojelun suunnitelmaa varten työryhmän, joka koostuu eri viranomaisista ja asiantuntijoista. Myös perusturvalautakunnasta yksi jäsen osallistuu toimikunnan työhön luottamushenkilöedustajana. Suunnitelma tehdään seutukunnallisesti, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että lastensuojelusuunnitelman työryhmään kuuluu asiantuntijoita ja viranomaisia yhteensä neljästä lähikunnasta. Työryhmä koostuu myös eri ammattikuntien edustajista. Niitä ovat nuorisotyö, opetus, varhaiskasvatus, seurakunta, poliisi, yksityinen ja kolmas sektori, terveydenhuolto sekä sosiaalityö. (Tutkimuskunnan internet-sivut.)

Perusturvalautakunta, niin kuin muutkin lautakunnat, päättää käyttösuunnitelmassa talousarvioon varattujen määrärahojen tarkemmasta jaosta toimintayksiköille siltä osin kuin kaupunginvaltuusto ei ole määrännyt niiden käyttötarkoituksesta. Kukin toimielin toimii toimialueensa erityislakien mukaisena toimielimenä ja huolehtii laillisuudesta ja päättää näissä erityislaissa kunnalle määrätyistä tehtävistä. Perusturvalautakunnan toimialueeseen kuuluvat mm. lastensuojelulaki, vammaislaki, päivähoitolaki ym. (Tutkimuskunnan internet-sivut.)

Tutkimuskunnan perusturvalautakuntaan kuuluu yksilöhuoltojaosto. Yksilöhuoltojaosto päättää sosiaalihuollon asiakasta koskevat yksilöpäätökset sekä hoito- ja palvelumaksujen määräämistä koskevat päätökset, ellei tehtävää ole laissa tai johtosäännön perusteella annettu viranhaltijan tehtäväksi. Suurin osa sosiaalisektorin päätöksistä tekee viranomainen, koska jaosto voi päättää ratkaisuvallan edelleen siirtämisestä sen alaiselle viranhaltijalle tai työntekijälle milloin se lainsäädännön mukaan on mahdollista. (Tutkimuskunnan internet-sivut.) Vuoden 2007 loppuun saakka kuntien perusturva- tai sosiaalilautakunnat käsittelivät vastentahtoisten huostaanottojen päätökset, mutta uuden lastensuojelulain (417/2007) myötä, tämä tehtävä siirtyi hallinto-oikeuden

tehtäväksi. Tutkimuskunnassa näistä vastentahtoisista huostaanotoista päätti nimenomaan yksilöhuoltojaosto. Sosiaalityöntekijä tai hänen esimiehensä voi päättää lähes kaikista muista esimerkiksi lastensuojeluun liittyvistä päätöksistä tiettyjen määrärahojen puitteissa. Yksilöhuoltojaosto käsittelee kuitenkin ne asiat, joissa asiakas on halunnut saattaa viranhaltijan tekemän päätöksen lautakunnan käsiteltäväksi. Nämä asiat tulevat yksilöhuoltojaoston päätettäväksi. Näissä tapauksissa on kysymys yleensä siitä, että asiakas haluaa valittaa viranomaisten päätöksestä. Haastateltavien mukaan valituksien ja muutoshakujen käsittely leimasi yksilöhuoltojaoston työtä nykyään. Yksilöhuoltojaosto päättää tarvittaessa myös isyyden selvittämisen keskeyttämisestä. (Tutkimuskunnan internet-sivut.)

Kun aloitin tämän tutkimuksen tekemisen, minulla oli ajatus, että olisin kysynyt perusturvalautakunnan jäseniltä sitä, millaisen tiedon he tekevät lastensuojelun suunnitelman, jonka lastensuojelulaki (417/2007) velvoittaa kuntia tekemään. Kunnan perusturvalautakunta ei kuitenkaan ole vahvasti mukana tämän suunnitelman tekemisessä. Tämän vuoksi haastatteluissa en puhunut kyseisen lastensuojelusuunnitelman tekemisestä, vaan ajattelin, että talousarvio-ehdotuksen eli budjetin yhteydessä heidän täytyy tehdä ainakin jonkunlaista suunnitelmaa lastensuojelun tulevaisuudesta ja ottaa huomioon mahdolliset tulevat muutokset ja kehityssuunnat. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että tutkimuskaupungin opetuslautakunnan jäsen oli jättänyt loppuvuodesta 2008 kysymyksen kaupunginhallitukselle ja esittää siinä kysymyksen, että kuinka kaupunginhallitus aikoo toteuttaa ja on toteuttanut lastensuojelulain 12 § kohtaa, jossa kuntaa velvoitetaan tekemään suunnitelma lastensuojelun järjestämiseksi ja lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilan kuvaamiseksi. Kysymykseen vastasi perusturvajohtaja, eikä niinkään perusturvalautakunnan puheenjohtaja ja hän kertoi, että tästä työstä on päätetty perusturvalautakunnan kokouksessa vuonna 2007 syksyllä. Poliittista kiinnostusta tätä suunnitelmaa kohtaan siis oli ainakin jossakin määrin, mutta käytännössä poliittinen hallinto ei osallistunut kovinkaan aktiivisesti suunnitelman tekemiseen.

Tutkimuskunnan perusturvajohtaja kirjoitti (Tutkimuskunnan kaupunginhallituksen pöytäkirja tammikuussa 2009), että perusturvalautakunta on kokouksessaan 2007 vuoden lopulla päättänyt, että lastensuojelun suunnitelman laatiminen käynnistetään seutukunnallisesti. Perusturvajohtajan antamassa vastauksessa tuli esille se, että lastensuojelusuunnitelman tulee sisältää lain vaatimat tiedot. Hän mainitsi, että lastensuojelun suunnitelman tarkoituksena on antaa kuntapäättäjille ja palveluiden käytännön toteuttajille aiempaa parempi kokonaiskäsitys lasten ja nuorten kasvuoloista sekä käytössä olevista ja tarvittavista voimavaroista. Suunnitelma oli tarkoitus toteuttaa prosessina,

joka tehdään yhteistyössä eri hallinto- ja ammattikuntien edustajien kanssa kuullen asiakkailta sekä järjestöjen ja muiden yhteisöjen kokemuksia ja näkemyksiä. Uudessa lastensuojelulaissa (417/2007) velvoitetaan kunnat tarkistamaan suunnitelma vähintään kerran neljässä vuodessa eli valtuustokauden aikana ja se on otettava huomioon kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa. Perusturvajohtajan mukaan asia on huomioitu perusturvan talousarvioesityksessä vuodelle 2009. Ihmettelen kuitenkin sitä, ettei kukaan perusturvalautakunnan jäsenistä maininnut haastatteluissa suunnitelmasta millään tavalla. Luulen, että se johtuu siitä, että perusturvalautakunta ei ole kovin aktiivisesti mukana suunnitelman teossa, vaan suunnitelman tekeminen on niin vahvasti virkamiesten käsissä ja vastuulla. Perusturvalautakunnasta on vain yksi edustaja työryhmässä, joka tekee suunnitelman. (Tutkimuskunnan internet-sivut.)

Stakesin lastensuojelutilaston mukaan tutkimuskunnassa oli vuonna 2007 kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia ja nuoria 1,3 prosenttia kaikista 0–17 -vuotiaista. Koko maakunnan kaupunkimaisissa kunnissa vastaava luku on 0,9 prosenttia. Vain yhdessä kaupungissa oli hieman suuremmat luvut kuin tutkimuskunnassa. Samana vuonna avohuollon piirissä olevia lapsia ja nuoria oli tutkimuskunnassa 9,8 prosenttia kaikista 0–17 -vuotiaista. Tutkimuskunnan luvut avohuollossa oli reilusti muita maakunnan kaupunkimaisia kuntia korkeammat. Koko maakunnassa kaupunkimaisten kuntien avohuollon piirissä olevien keskiarvo oli 6,0 prosenttia. Lisäksi täytyy huomata, että joissakin maakunnan kaupungeissa oli hyvin alhaiset prosenttiluvut. Näin ollen tutkimuskunnan korkeat luvut nostavat keskiarvoja ylemmäksi. (Lastensuojelu 2007.)

5. PERUSTURVALAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSENTEON TIETOPERUSTA

5.1. Lautakunnan jäsenten tiedonlähteet

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys on esillä edellisissä luvuissa. Tässä luvussa analysoin aineistoani. Olen etsinyt haastatteluaineistosta perusturvalautakunnan jäsenten erilaiset tiedonlähteet. Tuon nämä eri lähteet esille. Määrittelin jokaiselle haastateltavalle etukäteen, mitä tässä tutkimuksessa ja haastattelussa tarkoitin lastensuojelulla ja korostin sitä, etten ollut niinkään kiinnostunut yksilökohtaisesta lastensuojelusta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta, vaan lastensuojelusta palvelutasolla eli yleisemmällä tasolla. Kuitenkin osa haastateltavista tuntui puhuvan lastensuojelusta myös (ja ehkä ennen kaikkea) tällä yksilökohtaisella tasolla. Usein näin tapahtui silloin, kun haastateltava oli yksilöhuoltojaoston jäsen. Voikin olla niin, että yksilökohtaista lastensuojelua ja lastensuojelua yleisemmällä palvelujen tasolla on hieman hankalaa kokonaan erottaa toisistaan. Esimerkiksi jotkut haastateltavista kertoivat, että yksilöjen ja perheiden hädän nähtyään he alkoivat miettiä, miten näitä ongelmia saataisiin ehkäistyä. Näin yksilöhuoltojaoksen työskentelyn yhteydessä saatu tieto vaikutti myös lautakuntatyöskentelyyn, jossa lastensuojelua käsiteltiin suuremmissa linjoissa. Haastateltavien käsitykset lastensuojelun määrityksestä tämän haastattelun yhteydessä siis vaihteli, vaikka olinkin kertonut heille oman ja tämän tutkimuksen määrityksen lastensuojelusta.

Lisäksi kerroin haastateltaville olevani kiinnostunut siitä, millaisen tiedon pohjalta perusturvalautakunta tekee päätöksiä, jotka koskevat erityisesti lastensuojelun palveluja. Haastateltavat kuitenkin tuottivat paljon tietoa siitä, millaisen tiedon pohjalta he yleensäkin lautakunnassa tekevät päätöksiä. He siis puhuivat muustakin päätöksenteosta kuin lastensuojeluun ja siihen liittyvien palvelujen päätöksenteosta. Mielestäni tämä kertoo siitä, että lastensuojelun palveluista ja sen linjoista ja suuntaviivoista päättäminen ei ollut kovin vahvasti esillä lautakunnan työskentelystä. En kuitenkaan lähtenyt vahvasti rajoittamaan haastateltavien puhetta vain lastensuojeluun liittyvään päätöksentekoon. Näin myös analysoin aineistoa ja haastateltavien tiedonlähteitä muustakin kuin lastensuojelun näkökulmasta.

Tyypittelin haastateltavien vastausten perusteella luottamushenkilöiden informaatiolähteet eri sektoreihin. Tyypit toistavat paljon haastattelurungossa olevia teemoja. Ne ovat virkamieshallinto, palveluntuottajayksiköt, poliittinen hallinto sekä muut ”omat” luottamustoimet, koulutus, kuntalaiset, järjestöt, tiedotusvälineet (ja internet), lainsäädäntö ja muut säännökset (sekä ennakkopäätökset) ja tutkimukset. Tarkennan seuraavaksi sitä, mitä tässä aineistossa tarkoitetaan virkamieshallinnolla, poliittisella hallinnolla ja muilla luottamustoimilla sekä palveluntuottajayksiköillä. Mielestäni näiden käsitteiden merkitys ja sisältö riippuu paljon siitä, millaisesta kunnasta ja päätöksenteko-organisaatiosta on kysymys.

Tutkimuskunnan perusturvalautakunnan esittelijänä toimii perusturvajohtaja. Perusturvalautakunnan nimettynä esittelijänä perusturvajohtaja oli osa lautakuntaa, vaikka äänestys- ja päätösoikeutta hänellä ei ole. Perusturvajohtaja kuuluu virkamieshallintoon, jonka luokittelin yhdeksi informaatiolähteeksi. Muita virkamieshallintoon kuuluvia tiedonlähteitä haastateltavat mainitsivat johtavan sosiaalityöntekijän, joka vastaa sosiaalityön tulosalueesta, vanhus- ja vammaistyön tulosalueen johtajan sekä perhetyön ohjaajan, joka vastaa perhetyön tulosyksiköstä. Sosiaalipalvelukeskuksen johtaja ja vastuualueiden esimiehet muodostavat tutkimuskunnassa palvelukeskuksen johtoryhmän. Johtoryhmän tehtävänä on työskentelyn yhteensovittaminen, palvelusektorinsa kehittäminen ja tuloksellisuudesta huolehtiminen.

Toinen informaatiolähde on poliittinen hallinto ja luottamushenkilöiden muut luottamustoimet. Poliittiseen hallintoon sisällytän puolueet, kaupunginvaltuuston ja -hallituksen. Perusturvalautakunnan kokouksiin osallistui yksi kaupunginhallituksen edustaja. Hän välitti kaupunginhallituksen terveisiä lautakunnalle. Yksilöhuoltojaos on perusturvalautakunnan alaisuudessa toimiva elin. Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan kuuluneet jaokseen, joten luokittelen tämän sen vuoksi muuksi luottamustoimeksi. Haastateltavista viisi kuului yksilöhuoltojaokseen. Lisäksi osa haastateltavista oli osallistunut jaoston kokouksiin varajäsenen roolissa. Poliittisen hallinnon voi ajatella olevan kahdella tapaa informaation lähde. Se voi olla sitä osallistumisen kautta tai pelkkänä ulkopuolisena tahona, josta tietoa voi saada. Mikäli luottamushenkilö kuului kaupunginvaltuustoon, hän oli osa tätä tiedonlähdettä. Aktiivinen osallistuminen valtuuston työhön ja puoluepolitiikkaan toi luottamushenkilöille ehkä erilaista tieto kuin silloin, kun luottamushenkilö ei kuulunut valtuustoon.

Kolmas luokittelemani informaation lähde oli palveluntuottajayksiköt. Olen aikaisemmassa luvussa kirjoittanut siitä, kuinka vähän tutkimuskuntani internet-sivuilla on konkreettista tietoa siitä,

millaista lastensuojelun palvelua kunnassa tarjoaa. Ja muualta kuin internetistä, tietoa palveluista ei kunnan työntekijöiden mukaan löydy. Kunnassa ei esimerkiksi ole esitteitä lastensuojelun palveluista. Haastatteluaineistossa haastateltavat puhuivat muutamasta palveluntuottajayksiköstä. Ensimmäinen niistä oli varsinainen sosiaalitoimen lastensuojelu ja lastensuojelun sosiaalityöntekijät. En luokittele näitä viranomaisia virkamieshallintoon, koska he eivät osallistu kunnan hallinnolliseen työhön. Lastensuojelun palveluihin kuuluvat myös perhetyö ja perhetyöntekijät sekä lapsiperheille järjestettävä kotipalvelu. Haastateltavat puhuivat myös turvakodista. Tutkimuskunnan ensi- ja turvakoti on yksi Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistyksen ylläpitämä palvelumuoto. Ensi- ja turvakoti palvelee ympäri vuorokauden ja he tarjoavat esimerkiksi Alvari-perhetyötä, unikoulua, tapaamispaikkatoimintaa, tenavatoimintaa ja mieskaveritoimintaa sekä lisäksi heillä on varhaisnuorten ja nuorten asumisyksikkö. Edellä mainittujen lisäksi haastateltavat puhuivat myös muista palveluntuottajayksiköistä, joista kaikki eivät kuulu lastensuojeluun. Näitä olivat esimerkiksi päiväkodit tai oikeastaan lastentarhaopettajat sekä vanhusten ja vammaisten palvelukeskukset. Päiväkodit voidaan toisaalta kuitenkin määritellä myös lastensuojelun palveluntuottajayksiköksi. Kunnallinen päivähoito on yksi lastensuojelun avohuollon muoto ja sitä käytetään muun muassa lastensuojelun asiakkaana olevan perheen arjen tukemiseen.

5.2. Tiedonlähteiden merkitys lautakunnan jäsenten päätöksenteossa

Edellä käsiteltyjen tiedonhankintakanavien ja lähteiden lisäksi olen kiinnostunut siitä, kuinka tärkeitä eri informaatiolähteet olivat luottamushenkilöille. Millaisia rooleja, merkityksiä ja statuksia luottamushenkilöt antoivat eri tiedonlähteille? Minkä verran tieto tosiasiallisesti vaikutti päätöksentekoon? Lisäksi tarkastelen näiden suhteiden toimivuutta ja kiinnitän huomiota tiedonlajeihin liittyviin kuvauksiin. Kuinka tiiviit yhteydet olivat eri lähteisiin? Entä mihin suuntaan yhteydet kulkivat? Oliko yhteydenpito molemminpuolista, vai pelkästään toiseen suuntaan kulkevia? Luottivatko haastateltavat kaikkiin tiedonlähteisiin? Olen kiinnostunut siitä, mitä tietoa kuvataan tärkeämmäksi kuin jotakin toista ja kuinka luotettavaksi jotakin tieto kuvataan.

5.2.1 Suhde virkamieshallintoon

Sosiaalipalvelukeskuksen johtaja, perusturvajohtaja sekä muut tulosaluejohtajat muodostavat yhdessä perusturvaan liittyvän virkamieshallinnon. Kunnan virkamieshallinto oli vahvasti esillä

perusturvalautakunnan jäsenten puheissa ja haastateltavat tukeutuivat päätöksenteossa virkamiehiin. Perusturvajohtaja oli kaikkein tärkein sidos virkamieshallintoon ja oikeastaan voisi sanoa, että hän oli kaikkein tärkein tiedonlähde luottamushenkilöille. Hän vastasi yleisesti lautakunnan asioista virkamiespuolelta. Haastateltavat kuitenkin puhuivat myös muista virkamiesjohtajista. Sosiaalityön vastuualueesta, ja samalla lastensuojelusta, kunnassa vastasi haastattelujen ajankohtana johtava sosiaalityöntekijä. Johtavaan sosiaalityöntekijään otettiin yhteyttä ennen muuta yksilöitä koskevissa päätöksissä, mutta myös niissä yhteyksissä, joissa lautakunnan jäsen kaipasi yleisempää tietoa palveluiden tarpeesta.

> A: 1. A. Mihin tahoihin tai henkilöihin olette olleet yhteydessä hankkiessanne tietoja lautakunnan päätöksentekoa tai linjauksia varten, jotka koskevat lastensuojelua? Millaisia tiedonhankintakanavia teillä siis on ollut?
> Jäsen 3: No tietysti virkamiehet on ensisijaisesti, mutta kyllä minulla se verkko on sitten ollut myös perhetyö, mistä puhuttiin, koska minulla on sinne sillä tavalla hyvät suhteet ja tutut henkilöt, samoin on myös turvakoti, koska se on ihan samalla tavalla kun on tottunut sinne ottamaan yhteyttä tietyissä asioissa ja silloin on helppo sitten ottaa myös tietoutta. Näissä kummassakin on, että hehän eivät voi silla lailla yksilötietoja antaa, vaan että yleis, että missä mennään ja että minkalaista siellä on, mutta että nämä ne nyt on ne lähimmät. [joo]
> A: Joo, kun sää sanot, että viranomaiset, niin voitko sää jotenkin tarkemmin vielä sanoa, että ketä ne viranomaiset sitten on?
> Jäsen 3: No mää tarkoitin lähinnä sillä näitä virkailijoita, ketkä niinkö vastaa sitten kaupungilla näistä [esimerkiksi perhetyön johtaja?] niin, perhetyön johtaja ja taas mitä on sosiaalitoimistossa, ketä siellä vastaa…sosiaalijohtaja ja jotka vastaa sitten muutenkin tästä lasten puolesta, niin tämmöisiin henkilöihin.

Viranomaisten rooli tiedon välittäjänä oli suuri jo sen vuoksi, että osa heistä toimi esittelijöinä lautakunnassa. Heidän tietopohjaa hyödynnettiin kuitenkin muissakin merkityksissä. Mikäli luottamushenkilö halusi lisätietoa ”virallisen esittelyn” ja tiedottamisen ulkopuolelta, hän saattoi ottaa itse yhteyttä viranomaisiin. Tämä oli suhteellisen yleistä haastateltavien keskuudessa. Haastateltavat ottivat viranomaisiin yhteyttä saadakseen yleistä tietoa kuntalaisten tilanteesta ja palveluiden tarpeesta tai johonkin yksittäiseen asiaan tai tapaukseen liittyen. Seuraava haastateltava mainitsi ongelmaksi kuitenkin tiedonsaannin. Hänen mukaan johtavat viranhaltijat eivät aina välttämättä antaneet mielellään tietoa, vaikka kunnallislain mukaan luottamushenkilöille on annettava kaikki hänen tarvitsemat tiedot, ellei tietojen antamista ole erikseen jollakin säädöksellä kielletty. Kun kyse oli huostaanotoista, tiedonsaantia ei koettu ongelmalliseksi. Vastentahtoisista huostaanotoista päättäminen kuului 2007 vuoden loppuun perusturvalautakunnan

yksilöhuoltojaostolle. Sitä varten lautakunnan jäsenet olivat kyllä saaneet tietoa riittävästi. Haastateltavan mukaan jopa liikaa ja liian yksityiskohtaisesti.

> A: 1. K. Pitäisikö luottamushenkilöiden tiedonhankintajärjestelmää mielestänne muuttaa jotenkin? Miten? Onko mielestänne tällaista tiedonhankintajärjestelmää syntynyt?
> Jäsen 7: Sitä ei ehkä oo sitä tiedonhankintajärjestelmää, kunnallislakihan sanoo yksiselitteisesti, että luottamushenkilölle on annettava kaikki ne tiedot, mitä hän katsoo tarvitsevansa, mutta tässähän on ongelma se, että niin on niin vähän luottamushenkilöitä, jotka pyytää näitä tietoja, että niin johtavat viranhaltijat eivät ole välttämättä omaksuneet tätä ja kyllä mullakin on käynyt, ei lastensuojelussa, vaan muussa tilanteessa on käynyt se, että en ole saanut niitä tietoja, mitä kunnallislaki määrää. Minusta lainsäädäntö on ihan yksiselitteinen. Siis se on kunnallislaissa, että kaikki tiedot, ellei niitä ole erikseen jollakin lailla kielletty.
> A: Mm, salassa pidettäväksi.
> Jäsen 7: Niin, että tässähän on vaan niin salassapitovelvollisuus. Niin tässä on nyt vain siitä kysymys, että niin se riippuu sitten niistä viranhaltijoista, johtavista viranhaltijoista. En minä suurta ongelmaa oo siinä kokenut, enkä tässä lastensuojelussa ollenkaan, mutta muiden viranhaltijoiden kohdalla on semmosta, ettei saa millään sitä tietoa. Joiltakin viranhaltijoilta saa ja toisilta ei saa yhtään.

Tiedonsaanti tai tiedonkulku oli ongelma myös joidenkin muiden lautakunnan jäsenien mielestä. Seuraava haastateltava koki virkamiesten ja luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä ongelmaksi nimenomaan tiedonkulun. Hänen mukaan virkamiehet eivät huolehtineet riittävästi tiedottamisesta, vaikka tiedottamiselle olisi hyvät olosuhteet nykyään, kun kaikilla luottamushenkilöillä oli käytössään sähköposti. Tiedottaminen ei tuntunut olevan luottamushenkilöiden tehtävä, vaan hänen mukaan se kuului pääasiassa virkamiesten vastuulle.

> A: Pitäisikö luottamushenkilöiden tiedonhankintajärjestelmää mielestänne muuttaa jotenkin? Miten?
> Jäsen 1: Muuttaa pitäs, mutta se on sitten, että miten. Kun tietoa voi levittää nopeasti ja sähköpostin avulla ja kun alkaa olla jo, että kaikilla luottamushenkilöillä on sähköpostiosoite, ainakin valtaosalla, niin kun tulee jokin muutos, niin mielestäni kunnan virkamiesten tulisi huolehtia, lautakunnan jäsenien tietoon muutoksista, sitten on toinen asia, että lukeeko hän vai ei, mutta ne, jotka ovat kiinnostuneita, ne lukkee[kyllä]

Saivatko lautakunnan jäsenet sitten riittävästi tietoa virkamiehiltä? Täyttikö virkamiesten tuoma tieto kokonaan sen tiedontarpeen, mikä lautakunnan jäsenillä oli? Virkamiehet tekivät perusturvalautakunnan kokousten esityslistat ja kertoivat jo näissä esityslistoissa paljon päätöksentekoon tulevien asioiden taustoja. Lisäksi virkamiehet esittelivät kyseiset asiat perusturvalautakunnan kokouksissa. Haastateltavat kokivat, että usein näissä, sekä esityslistassa,

että varsinaisissa esittelyissä, sai riittävästi tietoa päätettävästä asiasta. Toisaalta monet haastateltavat täydensivät tietojaan usein myös muista tiedonlähteistä. Tiedon täydentäminen muista tietolähteistä saattoi tulla esille myös silloin, kun haastateltavat halusivat monipuolista näkökulmaa päätettävään asiaan.

Haastattelemieni perusturvalautakunnan jäsenten piirissä virkamiesten asiantuntemusta yleensä ottaen arvostettiin ja heihin luotettiin. Mikäli luottamus virkamiehiin ja heidän tuottamaan tietoon oli säilynyt, lautakunnan jäsenellä oli virkamieheen luottava suhde. Luottava suhde tarkoitti sitä, että virkamiehiin ja heidän toimintaan luotettiin yleisesti. Arvostus ja luottamus olivat usein niin vahvaa, että luottamushenkilö saattoi arvottaa oman tietopohjansa, ymmärryksensä ja taitonsa virkamiesten alapuolelle. Kysyinkin haastateltavilta kumman, luottamushenkilöiden vai virkamiesten asiantuntemus ja tieto, oli painavampaa päätöksenteon kannalta? Useimmat haastateltavat olivat sitä mieltä, että virkamiesten asiantuntemus päätöksenteossa oli painavampaa kuin luottamushenkilöiden.

> A: No miten sitten kun budjettia tehdään ja mietitään sitä, mitä palveluja, mihin pitäis resurssoida, mikä on se tärkein kohde. Vaikuttaako niihin enemmän virkamiehistö vai luottamusmiehet? Että kummat valittee sen, että mikä on se tärkein panostuksen kohde?
> Jäsen 2: No päätökset tekkee luottamus enemmistö, mutta kyllä virkakunnasto on se, joka vaikuttaa siihen. Siellähän se tieto on siitä, että mistä rahhaa tullee ja mihin tarttee.
> Jäsen 2: 2. B. Kumman asiantuntemus on yleensä painavampaa päätöksenteossa? Että jos vaikka perusturvajohtaja tullee esittelemään sinne jonkin asian tai sitten mitä luottamushenkilöillä on taas oma tietopohja, niin kumman asiantuntemus painaa siinä enemmän?
> Jäsen 2: No ainakin henkilökohtaisesti sanon, että perusturvajohtajan. Sen asiantuntemus.

Seuraavan haastateltavan mukaan hänen oma tietonsa ei ole niin eksakti ja samalla myös luotettava kuin virkamiehen. Luottamushenkilöllä ei ole itsellään tarkkoja tietoja esimerkiksi asiakasmääristä ja siitä, minkä verran rahaa kuluu tietyissä palveluissa ja toiminnoissa. Perusturvalautakunta ei tämän tyyppisiä tietoja kerää, koska virkamieshallinto tekee sen jo, ja kokopäiväisesti työskentelee näiden asioiden parissa. Tästä syystä hän luottaa enemmän virkamiehen näkemykseen kuin omansa. Tämä kertoo tietysti jotain perusturvalautakunnan päätöksenteosta. Heidän päätöksensä ja suunnitelmansa liittyvät vahvasti annettuihin numeerisiin tietoihin, eikä lautakunta tee paljoa laajoja tulevaisuuden suunnitelmia esimerkiksi siitä, miten tutkimuskunnassa lastensuojelua, lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointia pitäisi tukea ja edistää.

> Jäsen 5: No kyllä minä luotan virkailijoihin, että vaikka mulla on se tietämys ja oon hakenut lisätietoa ja on hajua siitä asiasta ja tietämystä, mutta onhan se ihan selvä, että kun virkailija tekee niin kun ammatikseen sitä työtä, hän on kaiken aikaa niitten asioiden kanssa niin kun pähkäilee ja tutkii ja miettii ja ne tulee ne asiat, että onhan se, kyllä meidän täytyy virkamiehiin luottaa.
> A: Eli käytännössä se näkyy siinä just siinä luottamuksessa [luottamuksessa]
> Jäsen5: Nimenomaan, että luotetaan, että tämä on nyt sitten sitä oikeeta tietoa ja oikeeta asiaa ja tähän suuntaan pitää mennä.

Seuraavan haastateltavan mukaan viranomaiset eivät voi eikä edes saa antaa vääränlaista tietoa.

> A: 2. B. Kumman asiantuntemus on yleensä painavampaa päätöksenteossa?
> Jäsen 8: No minusta se on kyllä näitten viranhaltijoitten, hehän ovat niillä töin ja heiltä pitää pystyä tarkastamaan asiat ja totta kai luottamusmiehetkin ilman muuta seuraavat, mutta kyllä minä olen sitä mieltä, että heillä on se asia niin kun sanotaan hanskassa ja heiltä voi tarkistaa sitten. Eikä he voi antaakaan väärää tietoa.

Toisaalta täytyy huomata, että tutkimuskunnan päätöksenteon prosessi on sellainen, joka osittain pakottaa luottamushenkilön luottamaan virkamiesten antamaan tietoon. Silti vain harvat haastateltavat kritisoivat päätöksenteon prosessia, jossa virkamiehet valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät. Seuraava haastateltava kuvailee päätöksenteon prosessia. Lautakunta ei ole usein mukana asioiden suunnitteluvaiheessa ja tekemässä esityslistoja, vaan tulee vasta varsinaiseen päätöksentekovaiheeseen mukaan. Kun näin tapahtuu, luottamushenkilön osaksi jää vain luottaa virkamiesten tuottamaan tietoon. Esityslistat tulevat lautakunnan jäsenille luettavaksi kolmea arkipäivää ennen kuin perusturvalautakunta kokoontuu. Haastateltavan mukaan siinä ajassa ei luottamushenkilön asiantuntemus ehdi lisääntyä niin paljon, että se voisi ”kilpailla” virkamiehen asiantuntemuksen kanssa. Jotta lautakunnan asiantuntemus voisi vahvistua, täytyisi haastateltavan mukaan ainakin lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan olla mukana esityslistassa olevien asioiden valmisteluvaiheessa.

> Jäsen 1: …ja sitten ilimotettais muulle porukalle. Ei se, jos ajatellaan, että virkamies valamistellee kaksi kuukautta jotakin asiaa ja jos luottamushenkilö saa vain kolomia päivää ennen kuin tehdään päätös, niin kyllähän siitä tietää, että mikä siinä suhde on, että pitää luottaa tai olla luottamatta tai ottaa äkkiä selvää.

Yksi lautakunnan jäsenistä punnitsi sitä, kummalla oli päätöksenteossa suurempi valta; virkamiehellä, joka päättää siitä, mitä asioita esityslistaan tulee ja esittää asioiden taustoja vai luottamushenkilöllä, joka viimekädessä päätti asiasta. Päätöksenteossa valta perustui tässä

tapauksessa siihen, kuka edusti uskottavinta tai arvostetuinta tiedonlähdettä ja toisaalta siihen, kuka oli ollut esitettävän asian valmistelussa mukana. Lopulta kuitenkin lautakunnan jäsenet korostivat sitä, että he tekevät lopullisen päätöksen asioista. Lautakunnan jäsen oli isäntä ja virkamies renki.

Antoivatko virkamiehet sitten oikeaa, totuudellista tietoa? Luottivatko haastateltavat aina virkamiesten antaman tiedon oikeudellisuuteen? Useimmat haastateltavat luottivat. Jotkut haastateltavat kuitenkin epäilivät virkamiesten tuoman tiedon todenperäisyyttä. Mikäli luottamushenkilön luottamus virkamiestä kohtaan oli jossakin asiassa mennyt, sitä oli vaikeampi saavuttaa myöskään muissa asioissa. Tällaisessa tapauksessa, jossa luottamus oli horjunut, suhde viranomaisten antamaan tietoon ja toimintaan oli muuttunut kyseenalaistavaksi. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kertoo siitä, kuinka hänen luottamus virkamiesten antamaan tietoon oli alkanut horjua. Tutkimuskunnan ja naapurikuntien terveysasematoimintaa oli aikaisempina vuosina pitänyt saada tehostettua ja keskittää se tutkimuskuntaan. Kuntalaisille ja myös luottamushenkilöille oli seuraavan haastateltavan mukaan luvattu, että palveluiden laatu ja saatavuus eivät huonone, mutta toisin oli käynyt. Toinen haastateltava kertoi toisaalla, että virkamiesten puolelta jotkut virkavalinnat oli tehty väärin perustein.

> Jäsen 6: …virkamiehiinhän pitäis aina pystyä luottamaan, että sieltä tulis se rehellinen tieto, mutta että sittenkö siellä on ne rahakysymykset ja muut, niin tuota onko se aina puolueetonta ja rehellistä se tieto, mitä tullee, että…se on esimerkiksi nämä, mitkä nyt viime vaalikaudella oli, kun naapurikunnasta 1 ja naapurikunnalta 2 lopetettiin nämä terveysasemat, se tieto, mitä sieltä tuli, niin sen tyyppinen, että saahaan tehostettua terveyskeskuksen toiminta ja lääkärit siirtyy terveyskeskukseen ja se yleinen palvelu tuolla paranee, vaikka se naapurikunnassa 2 ja naapurikunnassa 1 vähän huononiskin, mutta siinähän kävi vähän huonosti, että ne lähti ne lääkärit kävelemään ja tavallaan naapurikuntalaisilla 2 huononi ne lääkäripalvelut ja naapurikuntalaisilla 1 huononi ja ei ne parantunut sitten täällä kantakaupungin asukkaillakaan. Että siinä tavallaan tuli tehtyä sanotaanko virhepäätös ja olin vähän itekki niiden loksottimessa siinä ois pitänyt varmaan tehdä paljon enempi yhteistyötä ja miettiä siinä se kuvio erilailla.

Lautakunnan jäsenten luottamus virkamiesten antaman tiedon totuudellisuuteen ei siis aina pitänyt. Jos luottamus oli jossakin asiassa kärsinyt, sitä oli vaikeampi tavoittaa myöskään muissa asioissa. Virkamiesten ja luottamushenkilöiden välinen luottamus toisiaan kohtaan vaikutti myös tiedottamiseen, tiedonkulkuun, tiedon saamiseen ja sen antamiseen. Tiedon antaminen ja saaminen puolin ja toisin toimi hyvin, mikäli luottamus toiseen osapuoleen oli säilynyt. Päätöksentekoon liittyy keskeneräisiä ja salassa pidettäviäkin asioita ja tästä syystä tieto ei saa ”vuotaa” ulkopuolisille. Mikäli näin tapahtuu, luottamus horjuu ja tiedonsaanti vaikeutuu.

A: 2. C. Mitä mahdollisia ongelmia viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä on ilmennyt? Ja mistä ongelmat ovat johtuneet?
Jäsen 1: Ongelmat saattavat johtua siitä, ettei tiedonkulku, se on yksi, joka on suuri minun nähdäkseni ja sitten tuota saattaa olla niin, että virkamies pysyy siinä päätöksessään, mitä hän on esittänyt, niin on sen takana eli ei sitä muuta ja tietysti samahan se voi olla luottamushenkilöiden puolellakin. Että ne kai ne suurimmat ongelmat on. Jos yleensä on.
A: Joo. Mutta yleensä teillä menee, mää olen olenko mää kuitenkin ymmärtänyt, että teillä x-kunnassa kuitenkin toimii [joo] niin suhteellisen
Jäsen 1: joo, mutta kuitenkin, että tiedonkulku on se ongelma. {kyllä} Sitä olis kuitenkin niin helppo tuoda. Monesti on sillain, että keskeneräistä asiaa ei saa tuoda, mutta sen voi sopia luottamushenkilön kanssa, että keskustellaan, mutta sitten sanotaan, että pidetäänpä naama kiinni, ettei siitä keskustella ja niin kauan kuin se luottamus säilyy, niin voi käydä näin. Jos pettää sen luottamuksen joskus, niin sitten ei saa tietoa. Sen minä olen tuonut monta kertaa esille, että kertokaa kaikki, mitä on, ja sitten samalla sanotaan, että pitää olla hiljaa. Siitä ei puhuta. Saattaa olla jotakin henkilökohtaista hankalaakin asiaa, jota ei saa antaa julkisuuteen.

Lautakunnan päätöksenteossa virkamiesten tuottama tieto oli merkittävässä asemassa. Useimmat lautakunnan jäsenet eivät kuitenkaan perustaneet päätöksentekoaan pelkästään virkamiesten tuottaman tiedon varaan. Riittävä tieto kuntalaisten tarpeista edellytti muitakin tiedonlähteitä kuin virkamiesten tuoman tiedon. Kun kysyin eräältä haastateltavalta sitä, kuinka hyvin lautakunta on selvillä kuntalaisten tarpeesta, hän toi esille sen, että jotkut lautakunnan jäsenistä olivat aina samaa mieltä kuin virkamiehet. Sellaisten jäsenten tuntemus ja tietoisuus kuntalaisten tarpeista eivät olleet hänen näkemyksensä mukaan riittäviä.

Jäsen 6: Osa lautakunnan jäsenistä on varmaan hyvinkin ja osa voi olla pikkuisen pihalla, mutta tuota kun onhan siellä lautakunnassakin sillain, että tuota siellähän on niitä maan hiljaisia, jotka ei välttämättä puhu eikä pukahda koko nelivuotiskautena tai sitten ovat ainoastaan ja vain aina sen virkamiehen kanssa samaa mieltä ja jos tullee äänestys, niin äänestävät aina sen mukaan, mitä virkamies esittää.

Yksi haastateltava kertoikin pohjaavansa päätöksensä pääasiassa ainoastaan virkamiesten antamalle tiedolle.

A: 1. M. Millaista tietoa saatte päätöksenteon pohjalle?
4: No mää en oikein tiedä, mitä sää tällä tarkoitat, mutta meillähän on siellä aina näitä johtavia virkamiehiä, jotka selittää nämä asiat ja kertoo näistä asioista kokouksissa, että kyllä mää oon mun mielestä saanut tietoa.

Osa haastateltavista puhui virkamiesten ja luottamushenkilöiden tiedon erilaisuudesta toisiinsa nähden. Virkamiehellä oli hallussaan virallista tietoa, joka pitää sisällään esimerkiksi lait ja asetukset, kunnan omat säännökset sekä kunnan keräämä virallinen tieto muun muassa asiakasmääristä. Luottamushenkilö toi päätöksentekoon mukaan maalaisjärjen ja peruselämän tietämyksen, jonka he saivat aktiivisuutensa ja monien osallistumisien kautta.

> A: 2. A. Miten vertaisitte viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asiantuntemusta ja roolia kuntalaisten asioiden hoitajina?
> 3: Tuota miten niitä nyt verrataan, että virkamies tekee virkamiehenä tietysti parhaan kykynsä ja taitonsa mukaan, luottamushenkilö tuo sitten tavallaan maalaisjärjen siihen päätöksentekoon. Että varmasti luottamushenkilöllä ei monellakaan ole niinkään hirviän tarkasti lait ja asetukset selvillä kun virkamiehillä, koska heillä heillä on se tieto, mutta luottamushenkilöllä on se tosiaan maalaisjärki ja erilainen se peruselämän tietämys, koska tavallaan ne lonkerot menee niin moneen suuntaan siellä näitten osallistumisien kautta.
> A: Mm. Tarkoitatko sinä osallistumisilla sitä vaikka kun sä oot puolueen…
> A: Aivan puolueen kokouksissa tulee sitä tietoa ja siellä käsitellään yleensä koko kaupungin asioita ja käsitellään perusturvaa, mitkä ne ajatukset on siellä. Sitten sitä tietyllä silmällä seuraa näissä lähdistön, totta virkamiehet tekee saman, mutta että ehkä se semmonen laaja, kuitenkin ne laajat yhteydet siellä eri puolilta olevat kun puolueet, kun näissä kunnallisjärjestöissä käsitellään näitä asioita niin ja niitä tulee sitten joka puolueesta siihen päätöksentekoon, niin se on se mun mielestä semmonen rikkaus siinä ja sitten mikä on niinkun toisenlaista tietoa ehkä kun mitä virkamiehillä, tosin virkamiehilläkin kyllähän he seuraa ja he saa sitä tietoa näiltä ihmisiltä ja tilastoista ja muualta, mutta että tavallaan se maalaisjärki. Ja sitten tietysti meillä monilla on, että jotka näissä ollaan, niin ollaan hyvin muutenkin aktiivisia, toimitaan eri järjestöissä ja…

Seuraava haastateltava kuvasi samaa asiaa niin, että luottamushenkilöt miettivät asioita enemmän kuntalaisten todellisen tarpeen pohjalta kuin siitä, mitä lait ja säännöstöt velvoittavat. Haastateltava kuvaa seuraavassa myös sitä, että edellinen perusturvajohtaja ei ollut välittänyt kuntalaisten todellisesta tarpeesta. Hän myös kertoo, kuinka nykyinen lautakunta on saanut vietyä lautakunnan käsiteltäväksi sellaisia asioita, joita virkamiehet eivät ole alun perin tuoneet käsiteltäväksi.

> A: 2. A. Miten vertaisitte viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asiantuntemusta ja roolia kuntalaisten asioiden hoitajina?
> Jäsen 7: Joo…viranhaltijat tekevät…oikeastaan niinkö sitä, mitä säännöstöt, lait ja säännöstöt, eri lait mitä niitä onkaan sosiaalipuolella varsinkin, niin mitä ne välttämättä velvottaa ja sitten tietenkin sitä myös, että mitä budjetissa on varaa, niin ne pyrkii valvomaan sitä, mutta luottamushenkilöt sitten mietiskelee enemmän sieltä ihmisten kannalta sitä todellista tarvetta kuin niitä säännöksiä…ja kyllä minun käsittääkseni ainakin nykyään x-kunnassa, aikasemmin meillä ole sellaisia perusturvajohtajia

> että ne ei oikein välittänyt mittään, mutta nykyään ei oo mitään ongelmaa… kyllä me saadaan, että ollaan me niinkö viety lautakunnan kautta sitten asioita käsittelyyn, jotka ei oo tullut viranhaltijoiden kautta, että ihan viralliset asiat. Tietenkin ne valmistellaan sitten viranomaistaholta.

Luottamushenkilöiden ja virkamiesten roolit päätöksenteossa ovat erilaisia. Virkamiehet valmistelevat lautakunnassa tehtävät päätökset. Lautakunnan jäsenet tekevät lopullisen päätöksen ja käyttävät päätöksentekotilanteessa omaa asiantuntemustaan. Virkamiesten tieto perustuu usein tilastoihin ja muihin virallisiin asiakirjoihin, sekä lakiin ja säännöksiin. Luottamushenkilöt kertovat olevansa lähempänä kuntalaisia. Päätöksenteon yhteydessä luottamushenkilöt eivät kuitenkaan luota omaan tietopohjaansa samalla tavalla kuin virkamiesten. Jotta luottamushenkilöt voisivat todella käyttää valtaansa päätöksenteossa, heidän pitäisi olla päätösten valmisteluvaiheessa jo mukana. Useat haastateltavat kokivat tämän kuitenkin ongelmalliseksi. Yhteistyötä ei ollut heidän mielestään riittävästi. Yhteistyön puute puolestaan vaikeutti tiedonsaantia.

Mikäli perusturvalautakunta olisi päätösten valmisteluvaiheessa enemmän mukana, lautakunta voisi myös kehittää kunnan palveluita haluamaansa suuntaan. Lautakunnan jäsenet kuvailivat olevansa lähempänä kuntalaista. Näin ollen lautakunnan mukanaolo valmistelutyössä toisi kuntalaisten todellisen tarpeen paremmin näkyville ja tällöin myös kuntalaisten palvelutarpeisiin pystyttäisiin paremmin vastaamaan.

Lastensuojelun palveluiden kohdalla on kuitenkin tutkijan näkökulmasta mielenkiintoisia ristiriitoja. Stakesin lastensuojelutilastojen mukaan tutkimuskunnassa on korkeat luvut sekä lastensuojelun avohuollon piirissä että sijaishuollossa olevista lapsista ja nuorista. Voisi olettaa, että nämä luvut kertoisivat siitä, että yhteistyötä lastensuojelun palveluiden suunnittelussa ja päätösten valmistelemisessa ei olisi tehty. Useat luottamushenkilöt kuitenkin kokivat, että lastensuojelun kohdalla tiedonsaanti ei ollut ongelma. Lastensuojelua koskeva tieto tarkoitti haastateltaville yksilöhuoltojaoksessa esiin tullutta tietoa. Aineistossa ei tullut esille, mitä muuta lastensuojelua koskevaa tietoa olisi kaivattu. Tämä saattaa siis kertoa sen, että laajempaa tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista ei osattu kaivata eikä sen edistämistä suunnitella. Tämä siis saattaa näkyä kunnan lastensuojelun tilastoissa. Tätä tulkintaa tukee myös se, että kunnan perusturvalautakunta ei ole vahvasti mukana uuden lastensuojelulain velvoittaman lastensuojelun suunnitelman teossa. Yksi lautakunnan jäsenistä on perusturvalautakunnan edustajana suunnitelmaa tekevässä työryhmässä. Hän, eikä kukaan muu lautakunnan jäsenistä puhunut suunnitelman tekemisestä mitään.

5.2.2 Suhde poliittiseen hallintoon

Tässä luvussa käsittelen sitä, mikä merkitys puolueilla, kaupunginhallituksella ja -valtuustolla tiedonlähteinä oli haastateltaville. Lisäksi tarkastelen sitä, millaista tietoa näiltä tiedonlähteiltä saatiin. Kuten aikaisemmin olen kuvannut, päätöksenteko kunnissa kulkee kolmen poliittisen portaan kautta. Lautakunnassa valmistellaan ensin esitykset kaupunginhallitukselle. Tutkimuskunnan kaupunginvaltuuston työjärjestyksen mukaan valtuusto käsittelee päätettävät asiat kaupunginhallituksen pohjaehdotuksen mukaan (Tutkimuskunnan internet-sivut). Kaupunginhallitus siis valmistelee lopulliset esitykset valtuustolle, joka viime kädessä sinetöi päätökset ja vastaa niistä. Kaikki kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä päätettävät asiat eivät toki mene valtuustoon asti, vaan kunnan johtosäännöksessä määritellään siitä, mitä eri toimielimet voivat itsenäisesti päättää. Vaikka valtuusto virallisesti päättää joistakin asioista, niin käytännössä näistä asioista merkittävä osa menee ikään kuin vain hallitukseen asti. Valtuusto ei lähde perusturvalautakunnan ja edelleen hallituksen läpikäymiä asioita useinkaan ”sormeilemaan”, vaan hyväksyy asian hallituksen esityksen mukaisesti. Kaupunginjohtaja toimii kaupunginhallituksen työskentelyssä esittelijänä. Erään haastateltavan mukaan tästä syystä kaupunginvaltuusto kunnioitti kaupunginhallituksen mielipiteitä. Kaupunginhallitus puolestaan suhtautui perusturvalautakuntaan ammattilautakuntana ja arvosti lautakunnan asiantuntemusta ja näkemyksiä. Useimmat haastateltavat ajattelivat näin. Toisaalta kuitenkin moni haastateltavista puhui siitä, että kaupunginhallitus muutti budjettia varten tehtyä esitystä hyvin usein. Yksi haasteltava oli sitä mieltä, että esitystä muutettiin aina, vaikka sitä olisi perusteltu kuinka hyvin tahansa. Mihin nämä kaupunginhallituksen tekemät muutokset siis liittyvät ja missä tilanteissa hallitus puolestaan arvosti lautakunnan näkemystä? Näitä kysymyksiä pohdin vähän myöhemmin.

Kaupunginhallitus oli lautakunnan jäsenille yksi selkeä informaation lähde. Kuitenkin vain yhdelle haastateltavalle se tuli mieleen ensimmäisenä tiedonlähteenä. Kyseinen haastateltava oli ottanut yhteyttä nimenomaan oman puolueen kaupunginhallituksen jäseniin. Haastateltavan mukaan he olivat keskustelleet oman puolueen hallituksen jäsenten kanssa usein esimerkiksi kunnan korkeista huostaanottokustannuksista. Keskustelu kyseisestä asiasta on tärkeää, sillä Stakesin lastensuojelutilaston mukaan tutkimuskunnan lastensuojelun avohuollon sekä sijaishuollon asiakasmäärät ovat korkeat, keskimääräistä korkeammat (Lastensuojelutilasto 2007).

Kaupunginhallitus toi lautakunnalle pääasiassa tietoa käyttävissä olevista määrärahoista. Hallituksella oli kunnan päätöksenteko-organisaatiossa selkeä rooli rahakirstun vartijana. Niinpä

kaupunginhallitus tarkasti lautakunnan tekemät esitykset niistä määrärahoista, joita lautakunnan alaisuudessa toimivat tulosalueet ja -yksiköt tarvitsivat. Tieto resursseista eli käytettävissä olevasta rahamäärästä on tietysti myös lautakunnalle hyvin olennainen. Esitysten tarkastaminen tarkoitti käytännössä esimerkiksi sitä, että kun lautakunta oli tehnyt esityksen kaupunginhallitukselle, kaupunginhallitus palautti esityksen takaisin ja pyysi lautakuntaa katsomaan esitystä vähän tarkemmin ja supistamaan menoja. Näin kaupunginhallitus vaikutti lautakunnan valmistelutyöhön.

Perusturvalautakunnan ja kaupunginhallituksen välinen yhteistyö ei kuitenkaan ilmennyt vain siinä, että kaupunginhallitus tarkasti lautakunnan tekemät esitykset ja antoi tiedoksi käytettävissä olevat resurssit. Lautakunnan koostumukseen kuuluu yksi kaupunginhallituksen edustaja, joka yleensä osallistui lautakunnan kokouksiin. Tämä tiivisti lautakunnan ja kaupunginhallituksen välistä yhteydenpitoa. Lautakunnan ja hallituksen jäsenet kävivät keskenään keskustelua ja hallituksen jäsen, joka osallistui lautakunnan kokouksiin, toi terveisiä hallitukselta ja toisin päin. Tiedonkulku toimi siis molempiin suuntiin.

> A: No miten se sitten kun on eikö se on niin, että kaupunginhallituksen yksi jäsen on lautakunnan työskentelyssä mukana?
> Jäsen 1: On, se on semmosena seuraajana.
> A: Joo, onko hän yleensä joka kokouksessa.
> Jäsen 1: Kyllä on. Se on ollut aktiivinen meillä.
> A: Joo. Miten, onko se vaikuttanut siihen, onko se ollut niin kuin positiivinen linkki sitten sinne kaupunginhallitukseenpäin?
> Jäsen 1: Kyllä se on. Sekä että. Jos se sattuu, että tämä kaupunginhallituksen edustajan kannalta väärin, niin se saattaa pian käydä sillain, että sille päätökselle käy huonosti. Mahdollisesti. Hän ei niin kuin hyväksy sitä.
> A: Niin, että jos se on eri mieltä jo siinä perusturvalautakunnassa, niin tietysti se viesti lähtee [joo, niin, hän ei ainakaan puolusta sitä] esille negatiivisesti. Aivan.
> Jäsen 1: Mutta muuten on ok, että ei oo ollut.
> A: No mutta onko näitä tilanteita ollut sitten usein?
> Jäsen 1: Ei. Se on hyvin harvinaista. Ja tavallisestihan kaupunginhallituksen edustaja tuo sen hallituksen mielipiteen esille ja niiden ajatuksia, että ei ole rahhaa tai jotain tämmöisiä asioita tai että resurssit on vähissä. [Aivan] Ja tietysti kaupunginhallituksen edustaja vie tietoa toiseenkin suuntaan, että millä perusteella jokin päätös tehtiin. Kaupunginhallituksen edustaja ei ole yksilöhuoltojaoksen kokouksissa mukana. se on sillä tavalla rajattu.

Tiiviit suhteet näyttivät johtuvan myös päätöksenteko-organisaatiosta ja siitä todellisuudesta, että hallituksella on lautakuntaa enemmän valtaa ja se ikään kuin tarkistaa lautakunnan esitykset ja

muuttaakin niitä. Näin ollen kaupunginhallituksen ja perusturvalautakunnan valmiiksi asetetut roolit päätöksenteko-organisaatiossa selkeyttivät työnjakoa ja yhteistyötä. Hallituksen yksi tärkeä rooli kunnassa on pitää huoli kunnan taloudesta ja seurata sitä. Tämän vuoksi lautakunnan jäsenet osittain hyväksyivät sen, että kaupunginhallitus seurasi tarkkaan heidän tekemiään esityksiä. Kaupunginhallitus tarvitsi myös lautakunnan tekemää työtä. Yksi haastateltava mainitsi siitä, että hallitus ja valtuusto olisivat pulassa, mikäli perusturvalautakunta ei tekisi sitä pohjatyötä, mitä se tekee. Molemminpuolista tiedonkulkua siis tarvittiin.

> A: 4. D. Minkälainen asema perusturvalautakunnalla mielestänne on kaupungin budjettia päättäessänne?
> 5: Onhan se, se tekee sen perustavan työn siinä, kuiteski tekee sen pohjat, pohjat, että onhan se aivan merkittävä. Että mitenkä se hallituksessa tehtäis, jos sitä ei täällä olis sitä niin kun, että…saati sitten valtuustoon, et jos sitä pohjatyötä ei olis tehty. Että täällähän se tehdään se.

Yksi haastateltavista näki kuitenkin hallituksen ja lautakunnan välisen ristiriidan juuri niiden roolien erilaisuudessa. Kaupunginhallitus yritti pitää kunnan talouden hyvällä mallilla, kun taas perusturvalautakunta pyrki huolehtimaan siitä, että ihmiset voisivat suhteellisen hyvin. Haastateltava kritisoi, niin kuin useat muutkin, hallitusta siitä, että se teki tietoisesti alimitoitetun budjetin. Tästä syystä budjetti jouduttiin useimmiten ylittämään eli hakemaan lisää määrärahaa.

> A: Kuinka kaupunginhallitus yleensä suhtautuu perusturvalautakunnan/yksilöhuoltojaoston tekemiin esityksiin, jotka koskevat lastensuojelua? Poikkeavatko sen päätökset usein lautakunnan esittämästä?
> Jäsen 2: No tuota ne, sanotaanko niin, että eihän ne niin kuin jaoston asioihin niin hirviänä puutu, mutta ei ne tietenkään tykkääkään. Aina mennee rahhaa kun joku toimenpide tehhään. Mutta perusturvalautakuntana, niin kyllähän se aina välillä on ristissä hallituksen kanssa. Hallitus yrittää pittää sen budjetin kurissa ja perusturvalautakunta yrittää pittää sen sosiaalipuolen kurissa. Niin siinä välillä tullee [tarpeet ei] niitä hankauksia ja varsinkin kun sosiaalipuoli on sellainen, että siinähän se budjetti ylitetään {naurahdus. aina oikeastaan}ja se on vaan oma moka, että tehdään alimitoitettu budjetti, niin silloinhan se ylitettään joka vuosi.

Lautakunnan jäsenet kritisoivat siis hallituksen tapaa katsoa asioita. Kun lautakunta esimerkiksi näki tärkeänä ennaltaehkäisevän sosiaalityön, hallituksessa saatettiin katsoa asioita lyhytjänteisesti ja keskittyä vain siihen, että budjetti ei kasvaisi liikaa. Haastateltava kertoo seuraavassa siitä, että lautakunta näkee ennaltaehkäisevän työn satsauksena tulevaisuuteen. Ennaltaehkäisevä työn jäljet eivät kuitenkaan näy heti, vaan vaikutukset saatetaan nähdä vasta vuosien päästä. Tätä kaupunginhallitus ei näy ymmärtävän.

Jäsen 6: …sittenhän me mielellään koitetaan anoa lissää rahhaa, mutta sitten ne monesti toppaa tuolla… sanotaan, että kun ei oo ja te ootte ylittämässä budjettia tai muuta, mutta kyllä tämä lautakunta on kuitenkin koittanut terottaa sitä, että kuitenkin se ennaltaehkäisevä työ, niin ois satsaus sinne tulevaisuuteen, kun sehän on hirviän pitkäjänteistä työtä, pitäis ajatella, että me on neljä vuotta sitten koitettu aloittaa se, että sitä tehtäis sitä ennaltaehkäisevää työtä, niin sehän saattaa olla, että se rupiaa näkymään vasta seuraavan tai sitä seuraavan vaalikauden aikana ja se, että yleensä ne nuoret äidit ja isät opetettais hoitaan ne lapset, että ne ossais tehdä sen ruuan ja hoitaa ne lapset ja pitää niistä huolta, niin tuota kyllähän se aika tärkiä juttu ois, että…kun onhan niitä, suurin osa on niitä, jotka osaa sen tehdä, mutta on paljon niitäkin joilta ne perustaidot tavallaan puuttuu sitten.
A: No onko sulla semmoinen käsitys, että tätä kautta edellinen kausi, niin ei oo satsannut niin paljon siihen ennaltaehkäisevään, että onko teillä ollut puhetta siitä, että juuri…
Jäsen 6: [kyllä] me tavallaan on sitä koitettu ja on lisättykin sitä resurssia. Nyttenkin tähän uuteen budjettiin oli, mää en muista sitä nyt summassa sanoa sitä henkilöstön määrää, mitä tuohon sosiaalityöhön oltiin, mutta oli toistakymmentä ihmistä kuitenkin {aijaa}mitä ollaan vailla, että saatais tuonne sosiaalipuolelle uusia ihmisiä, mutta pieni semmoinen epäilys kalvaa, että tuota miten sille käy, sitten kun sitä ei oo vielä niin kun siunattu sitä budjettia, meillä hallituksessa eikä valtuustossa.

Kaupunginhallitus siis karsi lautakunnan tekemiä esityksiä ja tästä sitä myös kritisoitiin. Erään lautakunnan jäsenen mukaan menoja karsittiin aina riippumatta siitä kuinka hyvin budjettia varten tehtyä esitystä perusteltiin. Haastateltava oli ollut kaksi kautta lautakunnan jäsenenä ja hänen aikana oli aina käynyt niin. Punakynää käytettiin erityisesti resursoinnin kohdalla. Kun lautakunta oli tehnyt oman arvion siitä, kuinka paljon tarvittaisiin työntekijöitä lisää, hallitus oli päättänyt lisätä vain puolet tuosta arviosta tai sitäkin vähemmän. Sen sijaan itse lastensuojelun toimenpiteistä syntyneisiin kuluihin kaupunginhallitus ei ollut puuttunut. Tällaista valtaa lain mukaan kaupunginhallituksella ei ole, vaan lastensuojelulain mukaan kunnan on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli perheen tai lapsen tilanne niin vaatii (Lastensuojelulaki 417/2007).

A: 4. B. No mitä mahdollisia ongelmia perusturvalautakunnan ja kaupunginhallituksen yhteistyössä on ilmennyt? Mistä ongelmat ovat johtuneet?
Jäsen 2: No en mää nyt oikeastaan muuta keksi kuin just tämmöset, että on esittetty vaikka, no sanotaan vaikka vanhainkotiin kaksi uutta työntekijää, niin hallitus on karsinut, että sinne ei tuu kuin puoli työntekijää. Tämmöstä on ollut [joo]
A: Tuleeko lastensuojelun puolelta mieleen jotakin?
Jäsen 2: No ei siinäkään muuta kuin just sellaiset resurssit, eihän ne sillain puutu tietenkään siihen, niihin lastensuojelupäätöksiin.

Haastateltavat kertoivat, että he pitävät ongelmallisena sitä, että kunnassa tehdään tietoisesti alimitoitettu budjetti. Ongelmana ovat kuitenkin tilastot. Jos yhtäkkiä tehtäisiin realistinen budjetti, se näkyisi tilastoissa valtavana budjetin kasvuna. Lautakunnan jäsenen mukaan kaupungin johto ei halua tällaista vaikutusta tehdä, joten budjettia supistetaan.

> A: 4. D. Minkälainen asema perusturvalautakunnalla mielestänne on kaupungin budjettia päättäessänne?
> 3: No tietysti sehän on suuri se siivu, mitä perusturvalautakunta päättää, mutta että se on taas semmonen, että kuitenkin niin hallitus ja valtuustohan sen viimeisen sanan siinä sannoo. Että siellähän se valta viime kädessä on, vaikkakin minusta tuntuu, että arvostavat sitä lautakunnankin näkemystä siinä, mutta että kuitenkin niin useimmiten päättävät pienemmästä budjetista kuin mitä me on esitetty. Että kyllä me jalkoihin jäädään. Mutta että sitten vuoden varrella pyydämme sitten lisää rahaa.
> A: Niin. Voi miettiä, että mikä järki siinä on…
> 3: No sitähän me on puhuttu monta kertaa, että mikä järki siinä on, että ei tehdä realistista budjettia, kun sekin vaikka lautakunnalla on se näkemys, että mikä on se realistinen millä pystyy ne toiminnot toteuttamaan, niin sitä otetaan kuitenkin pois, mutta että se, niitä on ruettu tekemään näitä alimitoitettuja budjetteja, niin se on sitten, jos sitten yhtäkkiä nyt realistinen tehdään, niin se näyttää hurjalta se nousu ja monesti tuijotetaan sitä, että budjetti ei saa nousta sitten kun tietyn prosentin. Niin nykästään sitten vähän alemmaksi, että jos se toteutus.

Alimitoitetusta budjetista seuraa se, että aletaan säästää henkilöstöstä, tiloista ja työvälineistä. Sosiaalityö on kuitenkin ihmisten kautta tehtävää työtä ja edellisen haastateltavan mukaan heidän valmiuksiaan tehdä sitä työtä, täytyy tukea. Onko tutkimuskunnan suurilla luvuilla lastensuojelun tilastoissa sitten yhteys kaupunginhallituksen lyhytnäköiseen toimintaan, jossa raha menee ihmisten tarpeiden edelle? Uskon, että tällä on merkitystä niihin.

Kaupunginhallituksen tietopohjaa saatettiin myös epäillä. Yhdellä haastateltavalla oli omia kokemuksia hallituksessa olemisesta ja sen pohjalta hän sanoi, että oli helppo sanoa vastaan, kun ei tiennyt.

> Jäsen 1: No joskus tuntuu, että kaupunginhallitus tietää paremmin asiat kuin me ja tietysti se johtuu tietämättömyydestä. Noin niin kuin lyhyesti. Omakohtaisia kokemuksia on kun olin kaupunginhallituksessa, niin ei tiennyt.
> A: Niin, on helppo sanoa jotakin.
> Jäsen 1: Niin. Että ette te tartte.
> A: Tuleeko sulla mieleen siitä jotakin esimerkkiä.

> Jäsen 1: No ei oikeastaan tule, että sanotaan, että vaikka budjetissa tarvitaan jotain, vaikka voidaan nyt sanoa, että me tarttetaan nyt noita vaikka kodinhoitajia vaikka kuusi, niin tuolla kun se menee eteenpäin, niin sanotaan, että ette te tartte kuin viisi tai neljä tai kaksi tai ei yhtään. Niin se on. Minkäs teet. Sitten tietysti valtuustossa otetaan kantaa, että miten se on.

Sari Pikkalan (2005, 58) mukaan etäisyys vallan ytimestä lisää kriittisyyttä päätöksentekoilmapiiriä kohtaan. Tässä tutkimuksessa ajatus ei kuitenkaan näytä pitävän ainakaan yksiselitteisesti paikkaansa. Ne lautakunnan jäsenet, jotka eivät olleet valtuutettuja, kertoivat yhteistyön kaupunginhallituksen kanssa sujuvan hyvin. Sellaiset haastateltavat, jotka olivat itse valtuutettuja, kuvailivat suhdetta monisyisemmäksi. Tämä saattaa johtua siitä, että haastateltavat, jotka eivät olleet valtuutettuja, eivät olleet seuranneet hallituksen työtä kovin tarkasti ja käsitykset saattoivat perustua omaan arvioon.

> A: 4. A. Kuinka kaupunginhallitus yleensä suhtautuu perusturvalautakunnan tekemiin esityksiin? Poikkeavatko sen päätökset usein lautakunnan esittämästä?
> Jäsen 5: Nyt kun ei ite siellä oo, mutta mitä on seurannut, niin kyllä ne on ollut ihan myönteisiä ja sillä tavalla, että kun se ihmisen hätä on, niin täytyyhän siihen vastata. Eihän siihen ole niin muuta mahdollisuutta.

Myöhemmin sama haastateltava kuitenkin puhui siitä, kuinka joskus on käynyt niin, että perusturvalautakunnan esitystä oli karsittu ja myöhemmin jouduttu hakemaan lisää määrärahaa. Eli lautakunnassa oli osattu ennakoida tarvittavat resurssit oikeiksi, mutta hallitus ei ollut hyväksynyt sitä. Hän asetti tällaisen toimintatavan kyseenalaiseksi. Kuitenkin haastateltava ajatteli niin, että se kuuluu asiaan, että kaikki hallintokunnat joutuvat syynin alle, kun budjettia kaupungissa tehdään.

Kaupunginvaltuusto on kunnallisessa päätöksenteko-organisaatiossa ylimpänä vallankäyttäjänä ja lautakuntaa sekä kaupunginhallitusta ylemmällä tasolla. Näin ollen se päättää lopullisesti lautakunnan esittämistä asioista. Valtuusto siis viime kädessä asettaa reunaehdot lautakunnan toiminnalle. Ja nämä reunaehdot ovat osa lautakunnan käyttämästä tiedosta. Tutkimuskunnan lautakunta teki kuitenkin rohkeita ehdotuksia toimialaansa kuuluvista asioista, eikä liikaa miettinyt sitä, mitä hallitus tai valtuusto tästä esityksestä mahdollisesti ajattelisi ja päättäisi. Lisäksi yksi haastateltavista kertoi, että mikäli kaupunginvaltuusto ei ymmärtänyt lautakunnan tekemää esitystä ja oli tietämättömyyttään päättämässä sitä vastaan, pystyi lautakunnan jäsen, joka oli myös valtuustossa, puolustamaan sitä. Lautakunnan jäsenellä, joka itse oli valtuutettu, oli siis mahdollisuus tuoda valtuustossa esille omat näkökulmat ja sen tiedon, mikä hänellä oli. Tätä oli

kuitenkin tarvinnut harvemmin tehdä, sillä kaupunginhallituksen esitystä vain harvoin muutettiin enää kaupunginvaltuustossa.

Yhdessä haastattelukysymyksessä haastateltavien piti pohtia oliko jaostotyöskentelystä ollut hyötyä lautakuntatyöskentelyn kannalta. Vastauksissa tuli esille jaoston merkitys informaatiolähteenä.

> Jäsen 1: …Siinä näkee sen sanosko, että siinä näkkee sen karun todellisuuden ja siinä miettii sitä, että miten se voitais ehkäistä. Ja jotenkin se näyttää siltä tai tuntuu siltä, että siinä on niin kuin vastakkain valtuuston kanssa ja kaupunginhallituksen kanssa. Kun haluaisi, että siinä jotakin tehtäs ja esityksiäki meillä on, mutta ei ne taho mennä. ei niin kuin sillain ymmärretä. Minä muistan omalta kohalta, kun istuin kaupunginhallituksessa, niin tuntui, että perusturvajohtaja nii puhhuu nyt mitä puhhuu ja liiottelee, mutta ei se ole.
> A: Niin, niin se on sitten kun näkee [nii]oikeasti niiden asiakkaiden [nii] tilanteen ja saa sitä tietoa
> Jäsen 1: Niin se tieto luo tuskaa

Kaikki jaoston jäsenet ja kokouksissa mukana olleet varajäsenet olivat sitä mieltä, että työskentely jaostossa hyödytti myös lautakuntatyötä. Yksilöhuoltojaoksessa saatu tieto oli merkittävää lautakunnan päätöksenteossa. Kun konkreettisesti näki kuntalaisten hädän, se laittoi luottamushenkilöt miettimään sitä, miten näitä perheitä voisi auttaa ja ongelmia ennaltaehkäistä.

> A: No onko jaostotyöskentelystä ollut hyötyä lautakuntatyöskentelyn kannalta?
> Jäsen 3: On, on, koska tuota se taas, vaikka siellä mennään yksilöjuttuihin ja näin mutta että kyllähän sielläkin kun näkee sen, missä ollaan menossa, mitkä ne tarpeet on, mihin pitäis kiinnittää huomiota. Kyllä.

Luottamushenkilö hyötyi tiedollisesti yksilöhuoltojaoksen jäsenyydestä myös siksi, että jäsenyys pakotti haastateltavan olemaan itse aktiivinen tiedonhakija.

> A: 1. F. No onko jaostotyöskentelystä ollut hyötyä lautakuntatyöskentelyn kannalta?
> Jäsen 8: No kyllä varmasti.
> A: Osaatko tarkentaa vielä millä tavalla?
> Jäsen 8: No tietysti semmoisia, nythän lautakunta tekee koko perusturva-aluetta, sosiaali- ja terveyssektoria ajatellen, niin semmoisia, että nämähän on semmoisia yksittäisempiä, spesifejä asioita, niin tietysti niihin tulee otettua ja joutuu ottamaan selvää, varsinkin jos on jostakin lastensuojelullisesta asiasta, jota halutaan viedä vaikka sitten lääniin eteenpäin, että niin siinä joutuu ottamaan asioista enempi selvää, niin siinä mielessä.

Puolueiden merkitys arvovaikuttajina on väitetty heikentyneen kunnallispolitiikassa. Esimerkiksi Laamasen (1994) mukaan ryhmäkurin ja puoluesidonnaisuuden merkitys on vähentynyt ja omakohtaisten etujen ajaminen on voimistunut kunnallispolitiikassa. Omassa tutkimuksessani en tutkinut sitä, millainen merkitys puolueilla on ollut päätöksenteossa eri aikoina. En siis voi ottaa aineistoni pohjalta kantaa, onko puolueiden merkitys muuttunut. Olin kiinnostunut siitä, miten puolueet näkyivät perusturvalautakunnan päätöksenteossa sillä hetkellä ja sillä valtuustokaudella, mikä haastattelujen tekojen aikaan oli menossa. Haastateltavien suhde puolueisiin vaihteli tiiviistä suhteista hyvin löyhiin. Puolueiden merkitys näkyi positiivisena tukena tai merkityksettömänä taustajärjestönä. Lautakunnan jäsenten suhde puolueisiin näytti kuitenkin kaikissa tapauksissa olevan itsenäinen. Haastatteluissa kysyin, pyrkivätkö he toteuttamaan puolueohjelmaa lautakuntatyöskentelyssä. Yhden haastateltavan vastauksessa tulee esille hänen suhteensa puolueeseen.

> Jäsen 4: No mää nyt en sillain kauheasti oo tämän puolueen kans ollut tekemisissä, eikä sillain, että hyvin hyvin vähän, että meillä ei semmosta oo.

Toinen haastateltavista kuvaili suhdettaan puolueeseen seuraavasti:

> Jäsen 2: Ei. Tuota mää on vähän sellainen puolueen musta lammas, että mää en etes puoluekokkouksissa käy. Ne vaan aikoinaan kysy, että lähtisitkö heidän listoilleen ja mää sitten lähin.
> A: Joo, niin et ole mitenkään erityisen
> Jäsen 2: [Ei] ja valtuustossa nään vaan saman puolueen ihmisiä, että mää en kule edes missään.

Lautakunnan jäsenen suhde puolueeseen saattoi kuitenkin olla tiiviskin. Silti useimmat haastateltavat kertoivat, että puolue ei merkittävästi vaikuttanut heidän päätöksentekoonsa. Puolueet eivät myöskään juuri olleet antaneet ohjeita siinä vaiheessa, kun heidät oli valittu perusturvalautakunnan jäseneksi. Usein heitä oli kehotettu vain hoitamaan hommansa hyvin, mutta sen tarkemmin ohjeita ei ollut annettu. Yksi haastateltava kuitenkin kertoi, että puolueen yleiset periaatteet ja ohjelmat ohjaavat kaikkien puolueessa olevien päätöksentekoa. Kuitenkaan hän ei osannut sanoa, että puolueohjelma vaikuttaisi lautakuntatyöskentelyssä ja lastensuojeluun liittyvissä päätöksissä.

> A: 3. A. Antoiko valtuustoryhmänne/puolueen paikallisjärjestö teille joitakin ohjeita, kun teidät valittiin perusturvalautakunnan jäseneksi?
> 5: No ne yleiset ohjeet, mitkä nyt on, mitkä on kaikilla puolueilla, kun ollaan… puoluepolitiikkaa tehdään, että jokaisella puolueellahan on ne omat raaminsa ja omat arvomaailmansa ja

> painopistealueensa ja ne yhteiset pelisäännöt, että kuinka niin kun meidän ryhmä toimii ja mihinkä suuntaan ja puhutaan ja keskustellaan, mutta tuota kyllä me saahaan ihan ajatella niin kun omilla aivoillaan, että…
> A: No 3. B. Pyrittekö toteuttamaan puolueohjelmaa lautakuntatyöskentelyssänne? Miten se vaikuttaa lastensuojeluasioihin?
> 5: No se ei oo nyt tullut sillä tavalla esille, että tää puolue, missä minä nyt oon, niin se on kotien puolue ja se on perheen puolue ja se on, että kyllä siellä ymmärretään, että koti ja perhe ja lapset on tärkeitä asioita, että kyllä se on minusta näin, että ei siinä ole ristiriitoja.

Toisaalta useat haastateltavat eivät olleet ensimmäistä kauttaan perusturvalautakunnassa ja näin ollen puolueessa luotettiin kyseiseen henkilöön. Myös useimpia ensimmäistä kauttaan olevia lautakunnan jäseniä oli pyydetty tehtävään. Toisaalta taas monet haastateltavista olivat itse ilmaisseet kiinnostuksensa kyseiseen luottamustehtävään. Mukana oli kuitenkin sellainenkin lautakunnan jäsen, joka ei ollut alun perin halunnut tähän tehtävään. Hän koki perusturvalautakunnassa työskentelyn mielenkiintoiseksi, mutta myös raskaaksi. Hän koki, että lautakunnassa päätettiin vaikeita ja haastavia asioita.

> A: 3. A. Antoiko valtuustoryhmänne/puolueen paikallisjärjestö teille joitakin ohjeita, kun teidät valittiin perusturvalautakunnan ja yksilöhuoltojaoston jäseneksi?
> 6: Ei antanut, minut tunnetaan niin tuota…tunnetaan niin ei annettu ohjeita muuta kuin tuota haluttiin molempiin, elikkä tuota, niin että mää oon, x-puolueen kunnallisjärjestö että valtuustoryhmäkin niin nimenomaan halus, että minä menisin sinne, että sitä kautta saa yhteyden ja tietävät, että minä oon aloitteellinen, niin ne ei jää…että on niinkun tapahtunut, niin kuin alussa kerroin, että päinvastoin, että niin minä oon pitänyt heille laajan alustuksen heille tuolla siis X-kunnan kunnallisjärjestössä.

Haastatteluissa kysyttiin suoraan, oliko lautakunnassa käsitelty jotakin sellaisia lastensuojelua koskevia kysymyksiä, joissa puolue olisi merkittävästi vaikuttanut lautakunnan jäsenen lopulliseen kantaan. Yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta kaikki vastasivat, ettei ollut. Useat vastasivat kielteisesti vielä hyvin painokkaasti ja lyhytsanaisesti, kuten:

> 1: Ei. Ei niistä voi puolue päättää.

Yksi lautakunnan jäsenistä kuitenkin kertoi pyrkivänsä toteuttamaan puolueohjelmaa lautakuntatyöskentelyssä. Hänen kohdalla se tarkoitti sosiaalisen näkökulman mukana pitämistä ja ongelmien ennaltaehkäisyyn panostamista.

> A: 3. B.Pyrittekö toteuttamaan puolueohjelmaa lautakuntatyöskentelyssänne? Miten se vaikuttaa lastensuojeluasioihin?
> 7: Kyllä, periaatteessa kyllä, näinhän pitäisi menetellä.
> A: Mutta?
> 7: Mutta kyllä minä tämän sosiaalisen näkökulman oon koittanut pittää tässä mukana ja tämä ennaltaehkäisevä työ ja se että niitä rahoja olisi riittävästi sinne.

Toisaalta joidenkin vastauksista kävi ilmi, että he liittivät tämän kysymyksen yksilöhuoltojaoksessa päätettävistä asioista. He saattoivat puhua siitä, että nämä asiat ovat hyvin intiimejä ja yksityisiä asioita, ettei niitä voi mennä muille puhumaan. Tällaisista puheenvuoroista voi päätellä, että haastateltava puhuu yksittäisten kuntalaisten asioista. Haastateltavat vastasivat tyypillisesti niin, että he ratkaisevat itse lautakunnassa tehtävät päätökset, eivätkä he mene kysymään puolueelta, mitä mieltä siellä oltiin asioista. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että yhden puolueen kaksi edustajaa puhuivat eniten siitä, että puolueen kokouksissa käydään läpi sitä, mihin suuntaan näitä asioita pitäisi viedä ja mitkä ovat puolueen painotusalueet. Nämä kaksi haastateltavaa eivät kuitenkaan antaneet ymmärtää, että puolueessa olisi puhuttu nimenomaan lastensuojeluun liittyvistä kysymyksistä. Toinen näistä edustajista oli kyllä pitänyt laajan alustuksen perusturvaan liittyvistä asioista. Näyttää siis siltä, että puolueiden sisällä ei erityisen paljon keskusteltu siitä, miten lastensuojelun palveluja pitäisi kehittää ja miten lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointia voisi poliittisilla toimilla edistää. Mikäli lastensuojeluun liittyvistä asioista puhuttiin puolueissa, niitä ei käsitelty kuitenkaan yksittäisellä tasolla vaan yleisesti. Eräs haastateltava kuvasi asiaa seuraavasti:

> 3: Joo, no kyllähän se taustalla on ne asiat. Mutta että kyllähän ne sitten tällaiset lastensuojelulliset kysymykset niin en mää kato, että mitä en on se, mitä siellä on tehty, vaan se pitää kahtoa sitten ne tarpeet siinä hetkessä, mitkä ne on ja miten siinä autetaan sitte taas tätä lasta ja perhettä ja näin poispäin.

Useat haasteltavat siis kertoivat, ettei puolue vaikuttanut juurikaan heidän päätöksentekoonsa lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä. He kokivat kuitenkin, etteivät omat arvot ja puolueen arvot kuitenkaan olleet ristiriidassa keskenään. Päinvastoin omat arvot näkyivät siinä, minkä puolueen on valinnut ja tästä syystä ne ovat linjassa toisiinsa. Lisäksi kaksi haastateltavaa puhui siitä, että nämä asiat pitäisi hoitaa yli sektori- ja puoluerajojen. Aineiston perusteella voi sanoa, että lautakunnan sisällä tämä puoluerajat ylittävä yhteistyö toimii hyvin.

> 8: …mää yritän tehdän niin kuin lastensuojelulaki ja asetukset sanoo ja lapsen paras tämmöisenä kun on tehnyt lasten parissa töitäkin, niin mun mielestä niin kun tämmöinen asia on tärkeämpi kuin puolueohjelma ja musta tuntuu, että kyllä varmasti puolueen hyvät intressitkin menee yks yhteen, mutta en lähde siitä kantilta ollenkaan, että mitä puolue sanoo, vaan voisin nyt melkein sanoa, en halua hurskastella, mutta että minusta tämmöiset asiat pitää hoitaa yli puoluerajojen jos on esimerkiksi lasten asioista kyse. Et sillä ei oo merkitystä, onko kokoomuksen tai vasemmistoliiton tai keskustan tai jonkun muun edustaja.

Mielenkiintoista oli se, että puoluetaustasta riippumatta haastateltavat kertoivat, että heidän puolueen tärkeitä asioita oli lasten ja lapsiperheiden asiat. Haastateltavat eivät myöskään maininneet siitä, että toisten puolueiden intressit olisivat menneet ristiin oman puolueen intressien kanssa näissä lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä.

> A: No 3. B. Pyrittekö toteuttamaan puolueohjelmaa lautakuntatyöskentelyssänne? Miten se vaikuttaa lastensuojeluasioihin?
> 5: No se ei oo nyt tullut sillä tavalla esille, että tää pulue, missä minä nyt oon, niin se on kotien puolue ja se on perheen puolue ja se on, että kyllä siellä ymmärretään, että koti ja perhe ja lapset on tärkeitä asioita, että kyllä se on minusta näin, että ei siinä ole ristiriitoja.

Kaupunginhallituksen tapa katsoa asioita oli toisenlainen kuin perusturvalautakunnan. Se katsoi asioita taloudellisista lähtökohdista, kun taas lautakunnan jäsenet miettivät ihmisten todellisia tarpeita. Kaupunginhallituksen työskentelytavassa näkyi lyhytjänteisyys eikä se lautakunnan jäsenten mukaan panostanut ennaltaehkäisevään työhön. Tällaisella toimintatavalla on huomattu olevan huonot seuraukset. Suomessa 1990-luvun alussa olleen laman aikana ennaltaehkäisevä työtä ja peruspalveluja ajettiin alas. Taloudellisen ahdingon aikana päätettiin säästää sieltä, missä sillä hetkellä hätä ei ollut suurin. Lamanaikaisten ratkaisujen seuraukset ovat osoittautuneet taloudellisesti ajateltuna hyvin kalliiksi. Lisäksi tästä aiheutui paljon inhimillistä kärsimystä. Näiden inhimillisten kärsimysten seurauksia korjaamme vieläkin. Tutkimuskunnan perusturvalautakunnan jäsenten kritiikki kaupunginhallituksen toimintatavasta on siis aiheellinen. Jossakin kohtaa kaupunginhallitus oli hyväksynyt resurssien lisäämisen. Haastateltavat kertoivat, että kyseisellä valtuustokaudella oli kuitenkin lisätty lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden virkoja. Lautakunnan esitystä oli siis mennyt kaupunginhallituksen suodattimesta läpi Tässä oli kaupunginhallitus arvostanut lautakunnan näkemystä. Sosiaalityöntekijöiden mukaan virkojen lisääminen oli vähentänyt huostaanottojen tarvetta. Näin ennaltaehkäisevä työn ja riittävän resursoinnin vaikutukset saattoivat kuitenkin näkyä jo lyhyemmälläkin aikavälillä.

Virkamieshallinto ja kaupunginhallitus näyttivät ohjaavan paljon lautakunnan päätöksentekoa. Lautakunta joutui usein taistelemalla viemään päätöksiään ja ehdotuksiaan eteenpäin. Kaupunginhallituksen ja –valtuuston intressit saattoivat olla toiset kuin lautakunnan. Toisaalta virkamieshallinto valmisteli lautakunnassa käsiteltävät asiat ja niitä ei valmisteltu yhteistyönä. Lautakunta sai esityslistan kolmea päivää ennen sen kokousta. Muun muassa tästä syystä lautakunnan jäsenet luottivat enemmän virkamiehen kuin omaan tietopohjaansa. Silti lautakunnan jäsenet katsoivat, että sillä on suuri rooli tutkimuskunnan sosiaalipolitiikan ohjaajana. Tämä on mielenkiintoista. Lautakunnan jäsenillä oli siis kaikesta huolimatta sellainen tunne, että koska heidän toimialaansa kuuluu suurin osa kunnan budjetista, lautakunnalla oli suuri merkitys kunnan sosiaalipolitiikan ohjaajana.

5.2.3 Suhde palveluntuottajiin

Palveluntuottajat olivat luottamushenkilöille yksi tärkeä tiedonlähde. Tutkimuskunnassa perusturvalautakunta järjesti kokouksensa usein eri palveluntuottajayksiköissä. Näin he saivat suoraan tietoa niistä olosuhteista, missä työntekijät ja asiakkaat työskentelivät ja elivät. Yksi haastateltava kertoi, että näin he tiesivät mistä he puhuivat, kun puhuivat joistakin asioista. Näissä kokouksissa palveluntuottajayksikön työntekijät saivat tilaisuuden kertoa omista mielipiteistään. Tätä mahdollisuutta työntekijät eivät aina käyttäneet hyväkseen, sillä kokouksia saattoi olla niin monta kertaa heidän yksikössään, ettei siihen ollut joka kerta tarvetta. Työntekijöiden lisäksi esimerkiksi asiakkaiden omaiset saivat myös paikan, jossa he pystyivät tuomaan omia mielipiteitään esille.

Asiakkaiden mielipidettä aineiston mukaan oltu samalla tavalla selvitetty. Tämä saattaa johtua siitä, ettei kunnassa ole totuttu kysymään esimerkiksi lapsilta, vammaisilta tai vanhuksilta heidän omaa mielipidettään. Tämä ongelma on ollut nähtävissä myös sosiaalityössä ja esimerkiksi lastensuojelussa pitkän aikaa. Viime vuosina siihen on kuitenkin haluttu tarttua ja näin lasten omaa ääntä halutaan tietoisesti enemmän kuuluville. Myös uusi lastensuojelulaki painottaa, että viranomaisten ja kunnan poliittisten päättäjien tulisi kuunnella lasten ja nuorten ääntä ja toivomuksia heitä koskevissa asioissa. Päätöksentekokulttuuriin tämä muutos tulee varmasti pikkuhiljaa. Muutos vaatii kuitenkin asian edistämistä tietoisesti. Seuraavassa kohdassa lautakunnan jäsen kertoo heidän tavastaan pitää kokouksia eri yksiköissä. Olen muuttanut palvelutuottajayksiköiden nimiä, jotta tutkimuskunta pysyisi tunnistamattomissa.

A: …mehän pidetäänkin kokkouksia sillain, että pidetää eri yksiköissä

A: Ai jaa

Jäsen 2: Harvoin me täällä talossa ollaankaan.

A: Niin justiin. Vaikuttaako se siihen, että siellä missä te pidätte, niin sieltä tullee jotakin työntekijöitä kertomaan

Jäsen 2: [totta kai] se vaikuttaa. Mehän ollaan siellä paikanpäällä näkemässä vähän niitä olosuhteita

A: Ja te ootte järjestäneet sen sitä varten niin, että ihmisten olisi helpompi ottaa teihin kontaktia?

Jäsen 2: Mm. No nyt oltiin sellaisessa kuin toimintakeskus Merihiekassa, kehitysvammaisten. Sieltä tuli niitä kehitysvammasten vanhempia ihan ekana puhumassa meille. Ne oli meidän kokkouksessa.

A: Joo, se on aika mielenkiintoinen…

Jäsen 2: [ens] kerralla mennään semmoseen ku Kotipihaan. Se on vanhainkoti.

A: Ootteko te olleet lastensuojelupuolella jossakin?

Jäsen 2: Ylläty, yllätys, Turvakodilla ollaan joka vuosi oltu useammankin kerran. [joo]

Jäsen 2: Nytki mennään, ei ens vaan seuraavalla kerralla Turvakodille.

Jäsen 2: Joo, mutta ei se tarkota sitä, nytkin kun me mennäään Turvakodille, ei sieltä tule yksikään henkilökunnasta paikalle, kun me ollaan niin monesti siellä oltu, että ei tartte aina. {Niinpä, niinpä} Mutta siltikin se on hyvä, että ne tietää eri paikat. On se kuitenkin, että nähdään, ne ympäristöt, kuka

A: [on] ja jotenkin ihmiset tulee tutummaksi ja nähdään ketä tyyppejä siellä on ja on sitten ehkä helpompi myöhemmin lähestyä ja jotenkin semmoinen avoimempi.

Jäsen 2: Nimenomaan. Se on ihan hyvä systeemi.

Luokittelen palveluntuottajiin myös lastensuojelun ja lastensuojelussa työskentelevät sosiaalityöntekijät. Luottamushenkilöt mainitsivat heidät tärkeiksi tiedonlähteiksi. Heiltä sai tietoa lastensuojelusta ja perheiden olosuhteista ja tilanteista. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät toimivat vielä 2007 vuoden loppuun yksilöhuoltojaostossa esittelijöinä, kun jaostossa käsiteltiin huostaanottoja. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä oli näin ollen perusturvalautakuntaan nähden kahdenlainen rooli. Seuraavassa lainauksessa selkeytyy kuva lastensuojelun työntekijöiden roolista yksilöhuoltojaoksen esittelijänä.

Jäsen 2: Tietenkin nämä lastensuojelun työntekijät ovat ensimmäisenä. Sitten jos haluaa jotakin muuta tietoa, niin ne, jotka on ollut jotenkin muuten mukana siinä. Se on kuka milloinkin on, onko se sairaalasta vai mistä vai turvakodilta vai mistä.

Edellisessä kohdassa kysyin nimenomaan lautakunnan päätöksenteon tiedonhankintakanavia. Vastauksesta voi päätellä, että haastateltava puhui yksilöhuoltojaoksen tiedonlähteistä. Siinä sosiaalityöntekijät olivat tietysti ehdottoman tärkeässä roolissa. Sosiaalityöntekijät toivat lautakunnan tietoon kaiken sen, mitä perheessä on tapahtunut, millainen heidän tilanteensa oli ja

mitä palveluja perheelle oli annettu. Mikäli luottamushenkilö koki, ettei sosiaalityöntekijöiden antama tieto riittänyt tai oli yksipuolista, he saattoivat ottaa yhteyttä muihin palveluntuottajiin.

Seuraavassa lainauksessa sosiaalityöntekijän rooli yksilöhuoltojaoston esittelijänä vielä selkenee:

> A: No mistä kaikesta te saatte sitä, jos niin kun päätetään vaikka sijoituksesta, niin mistä te siihen saatte sen tiedon?
> Jäsen 7: Sosiaalityöntekijät tekevät hyvin perusteellisen kartotuksen siitä, elämäntilanteesta, missä lapsi joutuu elämään ja sitten meillä oli aina niin, että niin sitten jos halus, pakko ei ollut tulla siihen lasten huoltajia sinne kokoukseen, mutta saivat tulla vielä esittelemään oman näkemyksensä. Että kyllä minä sen oon kokenut, että aika riittävästi tai on riittävästi tullut sitä tietoa ja on osaamistakin samalla tavalla, koska minä en luota näihin tuomareihin, se on huonoissa käsissä, kun se on siellä. Minusta se ois ollut parempi, kun se olis ollut paikallisesti, paikallisesti, mutta se on lainsäädäntö ja se on siellä. Että kyllä minusta tietoa on saatu riittävästi, mutta ne on niin vaikeita asioita…ja mihin sen rajan vetää.

Mikäli luottamushenkilö tunsi eri toimintayksiköissä työskenteleviä ihmisiä, se helpotti heidän tiedonsaantiaan. Tämä on tietysti myös pienemmän paikkakunnan etu. Pienemmässä yhteisössä ihmiset usein tuntevat toisiaan paremmin ja näin yhteistyö voi sujua mutkattomammin. Toisaalta pieni paikkakunta myös altistaa yhteistyösuhteiden kiristymiselle. Luvussa kaksi kirjoitin kuntien päätöksentekoilmapiiristä. Kyseisessä tutkimuksessa oli tutkittu johtavissa asemissa olevien virkamiesten ja luottamushenkilöiden välisiä suhteita. Uskon, että sama ajatus voi päteä myös luottamushenkilöiden ja työntekijöiden välillä. Pikkalan tutkimuksessa ilmeni, että kunnan koko ei sinänsä vaikuta merkittävästi arvioihin siitä, kuinka hyvin yhteistyö virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä toimii kunnassa. Suhteellisen pienet kunnat arvioitiin kuitenkin yhteistyökykyisimmiksi, mutta myös suurehkoja kaupunkeja mahtui mukaan. Toisaalta kunnat, joissa ilmapiiri oli tulehtunut äkillisesti, olivat myös pieniä tai pienehköjä kuntia. Nopeat muutokset ovat epätodennäköisiä suurissa kunnissa, joissa organisaatio on moninapaisempi ja konfliktien henkilöityminen on siksi helpommin vältettävissä. Pienessä kunnassa henkilöt korostuvat enemmän ja jos ristiriitoja syntyy, ne saattavat johtaa tilanteen henkilöitymiseen ja kuntaorganisaation polarisoitumiseen. (Pikkala 2005, 56-57.)

> A: 1. A. Mihin tahoihin tai henkilöihin olette olleet yhteydessä hankkiessanne tietoja lautakunnan päätöksentekoa tai linjauksia varten, jotka koskevat lastensuojelua? Millaisia tiedonhankintakanavia teillä siis on ollut?
> Jäsen 3: No tietysti virkamiehet on ensisijaisesti, mutta kyllä minulla se verkko on sitten ollut myös perhetyö, mistä puhuttiin, koska minulla on sinne sillä tavalla hyvät suhteet ja tutut henkilöt, samoin on

> myös turvakoti, koska se on ihan samalla tavalla kun on tottunut sinne ottamaan yhteyttä tietyissä asioissa ja silloin on helppo sitten ottaa myös tietoutta. Näissä kummassakin on, että hehän eivät voi silla lailla yksilötietoja antaa, vaan että yleis, että missä mennään ja että minkalaista siellä on, mutta että nämä ne nyt on ne lähimmät.

Tutkimuskunnassa perusturvapalveluiden virkamieshallinto ja varsinainen käytännön sosiaalityö ja lastensuojelu toimivat samassa rakennuksessa. Välillä tässä toimipisteessä kokoontui myös perusturvalautakunta. Lisäksi lautakunnan jäsenet saattoivat useinkin poiketa käymään tässä toimipisteessä esimerkiksi hakemassa esityslistaa tai jonkun muun syyn vuoksi. Näin syntyi luonnollisesti myös tilanteita, jossa sosiaalityöntekijät tai perhetyöntekijät kohtasivat luottamushenkilöitä ja he pystyivät kysymään ja tiedottamaa asioita puolin ja toisin.

> A: 1. C. Onko jaoston, siis yksilöhuoltojaoston tai lautakunnan jäsenillä ja virkamiehillä ollut epävirallisia tapaamisia tai kokouksia? Keitä niissä on ollut mukana?
> 2: [No] minä en oo ollut mukana sovituissa tapaamisissa, mutta tietenkin aina kun täällä käytävällä kun kulkee, niin saattaahan joku työntekijä tulla, että ootteko huomannut sitä ja tätä

Lautakunnan jäsenet kertoivat haastatteluissaan, että sosiaalityöntekijät olivat kertoneet työtilanteestaan eli siitä, kuinka paljon sosiaalityöntekijöiden käynneille ja puuttumiselle olisi tarvetta, mutta he eivät olleet ehtineet niihin valtavan suuren työmäärän vuoksi. Tästä syystä kyseessä oleva lautakunta oli halunnut vaalikauden 2005–2008 aikana panostaa ennaltaehkäisevään sosiaalityöhön ja he olivat lisänneet sosiaalityöntekijöiden virkoja kuntaan. Eräs haastateltava kertoi, että sosiaalityöntekijät olivat arvioineet virkojen lisäyksen vaikuttaneen siihen, että huostaanottoja ei ollut tarvittu tehdä niin paljon. Sosiaalityöntekijöiden informaatio oli siis aiheuttanut sen, että luottamushenkilöt olivat vakuuttuneita siitä, että päätös sosiaalityöntekijöiden lisäämisestä oli järkevää. Luottamushenkilöt huomasivat ennaltaehkäisevän sosiaalityön olevan järkevää niin taloudellisen hyödyn kuin inhimillisen hyödynkin kannalta.

> Jäsen 7:kyllähän meillä tiedossa se on, että ei oo riittävästi näitä sosiaalityöntekijöitä, että pystyttäis kaikki tapaukset hoitamaan ja on myös tiedossa se, että niin…lisättiin sosiaalityöntekijöitä, että niin…sehän perustuu nyt heidän omaan arvioonsa…niin on säästytty aika monelta tuollaiselta vakavalta jutulta, lasten huostaanotoista ja siinä mielessähän kaupunki aina säästää, että sehän yksi huostaanotto…niin se maksaa melkein kahden sosiaalityöntekijän palkan verran…jos ei sitä saa sijoitettua perheeseen, että jos joudutaan noihin bisneskoteihin laittaa.

Millaisen painoarvon tai merkityksen luottamushenkilö sitten antoi palveluntuottajayksikössä työskenteleville? Useat haastateltavat painottivat perusturvalautakunnan nimetyn esittelijän eli yleensä perusturvajohtajan roolia. Mikäli esittelijältä ei saanut riittävästi tietoa, hänen tuomaa tietoa täydennettiin muilla tiedonlähteillä, kuten esimerkiksi palveluntuottajayksiköiden tuottamalla tiedolla. Toisaalta palveluntuottajayksikön tuottamaa tietoa saatettiin arvostaa joissakin tapauksissa ja tilanteessa jopa enemmän kuin johtavien virkamiesten tuottamaa tietoa.

> A: N. Sitten sellainen kysymys, että mikä ja millaista on tarvittava tieto? Jos sää puhut nyt niin kuin esimerkiksi siitä kun perusturvalautakunta päättää tehdä esityksen kaupunginhallituksellle määrärahasta tai jostakin, niin mikä, millaista tietoa se tarvitsee siihen?
> Jäsen 1: No se tarvitsee semmoista tietoa, että jos mietitään vaikka sitä, että meillä on huostaanottoja paljon muun muassa, sen on yksi tieto ja sitten mietitään, että miten niitä voidaan vähentää tai joku muu esimerkiksi terveydenhuolliset asiat, saadaan se tieto. Sitten pohditaan sitä, että mitä pitäis tehdä. No sitten tulee se taustatieto ja virkamiehiltä saadaan ja sittenhän se lähtee siitä, että virkamiesten sanaahan pitää aika pitkälle uskoa, että kun ne sanoo, että tarvetta on ja esimerkiksi jos kodinhoitajista puhutaan, että kodinhoitajilla on kiirettä. Sitten voi mennä kysymään niiltä kodinhoitajilta, että miten nyt on , että oletteko te (sanasta ei saa selvää), vai ettekö te ole(sanasta ei saa selvää), mutta tällä hetkellä X-kunnassa on puutetta. Sillain se tulee se tarvittava tieto. Tietysti se on kun on ensimmäisen vuoden tai kaksi ensimmäistä vuotta lautakunnassa, niin kyllähän niillä varmasti aukkoja tiedossa on. Mutta se tulee sitten vuosien aikana. [joo,niin] Tulee se tuntuma. Sitten kun tuntevat kaupungilla, niin sieltähän tullee aina asukkailta tietua ja itekin käyn tuolla kehitysvammaisten tuolla Merihiekassa, mikä meilläkin tuolla on ja näissä vanhainkodeissa käyn porisuttamassa näitä työntekijöitä siellä ja ainahan sitä kuulee jotakin. Voi tietää enempi kuin johtavat virkamiehet.

Luottamushenkilöt eivät aina suhtautuneet kritiikittömästi virkamiesten eli esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden toimintaan. Haastateltavan mukaan sosiaalityöntekijät eivät aina ajatelleet kunnan etua toiminnassaan. Haastateltava antaa ymmärtää, että palvelujärjestelmän kaikkien osapuolten on pidettävä osaltaan huolta kunnan taloudellisesta tilanteesta. Vaikka hän ei hyväksy kaupunginhallituksen tapaa katsoa asioita pelkästään taloudellisesta näkökulmasta, kunnan rahoja ei kuitenkaan saa hänen mukaan käyttää ajattelemattomasti. Sosiaalityöntekijät olivat haastateltavan mukaan tehneet näin. Kunnan rahojen harkittu käyttö olisi tuonut lisäsäästöä, jolla olisi voinut palkata esimerkiksi yhden sosiaalityöntekijän lisää.

> A: Niin sehän on ihan hirvittävän kallista.
> Jäsen 7: Se on aivan älytön. Se on pienelle lapsellekin saattaa olla, no se on sadasta kahdestakymmenestä kahteensataan päälle sekin, mutta se on kyllä kumma systeemi, minä olenkin tehnyt siitä aloitteita, että niin…kun nehän on nyt samanlaisia tai niitä ei kukkaan pysty sanomaan, että

ne on erilaisia, mutta että pienten, tuommoisten alta kymmenen vuotiaitten lasten se hintahaitari on niin suuri, että joku tuota satakaksikymmentäviisi euroa viiva kaksisataa euroa päälle, se on mahdotonta kun se menee sitten ympäri vuoden. Niin kyllä minä olen sitä mieltä, että pitäis vähän kattoa sosiaalityöntekijöiden, että mitä se maksaa…koska onhan se selvää, että ei se tuu siinä toisessa paikassa sen kalliimaksi kuin siinä toisessakaan, koska nää on valvottuja paikkoja ja pittää olla koulutettu henkilökunta ja

A: Mm, tietysti siinä on se, että varmaan…jos he tuntee niin kun paremmin ne paikat, jos he tuntee tai jos he tietää, että näitten kanssa on ollut vähän jotain ongelmia tai vaikka periaatteessa siellä pitäis olla niin kun ammattitaitoisia ihmisiä, niin välttämättä ainahan se ei oo (vielä joku sana, mutta toinen alkaa jo puhua päälle ja en saa selvää viimeisestä sanasta)

Jäsen 7: [Ei se oo], kun minä oon kysynyt näistä, minähän joka vuosi otan esille nämä hinnat, ja oon kysynyt niin ne on ihan vastaavia paikkoja, mutta tietenkin on jonku verran sitä, että aina ei saa sinne halvimpaan paikkaan, mutta mua, mun mielestä on suurin ongelma se, että sosiaalityöntekijät eivät ossaa yksinkertaista kaupantekoa, kyllä he varmaan jos menevät auton ostaan, niin jos samanmerkkinen auto maksaa viiskymmentätuhatta tai kahdeksankymmentätuhatta, niin kyllä ne ossaa ostaa sen viidelläkymmenellätuhannella, mutta sillon, kun se on kunnan rahasta niin ei ajatella, totta kai heillä on paljon muuta ajateltavaa ja saattas olla, että sitä pitäis jossakin koulutuksessa tai kaupungin ite painottaa, että niin onhan se valtava säästö, minähän nyt kirjotin, mulla oli lehdessä just tuossa juttu, että tässä ääritapauksessa, en maininnut firmoja niin kakskytviistuhatta menee joka vuosi aina lasta kohti hukkaan ja kolkyttuhatta vähän reilut maksaa yksi sosiaalityöntekijä, että se menee hukkaan hintaerossa…

5.2.4 Kuntalaisten merkitys luottamushenkilöiden päätöksenteossa

Kuntalaisten merkitys tiedon tuottajina lautakunnan jäsenille oli suhteellisen merkittävä. Hallinnollisen ja poliittisen kanavan lisäksi lautakunnan päätöksentekoon välittyi kuntalaisten elämäntilannetta, tarpeita ja toiveita koskevaa tietoa kuntalaisten suoran osallistumisen kautta. Lait ja muut säädökset tietysti asettavat omat vaatimukset perusturvalautakunnan toimintaan. Lain vaatimukset ja kuntalaisten tarpeet ovat kuitenkin usein samansuuntaisia eli ne eivät ole useinkaan ristiriidassa keskenään. Voisi kuitenkin ajatella, että kuntalaisten suora yhteydenotto antaa kaikkein realistisinta ja todellisinta tietoa kuntalaisten tarpeista. Demokraattiseen toimintatapaan ylipäänsä kuuluu se, että kuntalaiset tuovat päätöksentekoon tärkeinä pitämiään asioita (Juvonen 1996, 74). Millaisissa tilanteissa ja miten kuntalaiset sitten ottivat yhteyttä luottamushenkilöihin? He saattoivat tulla juttelemaan luottamushenkilölle tavatessaan hänet kadulla. Lisäksi kuntalaiset soittelivat useille luottamushenkilöille. Kuntalaiset myös kirjoittivat alueen lehtiin, joita luottamushenkilöt lukivat ja näin saivat jonkunlaisen käsityksen kuntalaisten mielipiteistä. Lisäksi useat luottamushenkilöt työskentelivät tai olivat aikaisemmin työskennelleet kuntalaisten parissa ja saivat

sitäkin kautta tietoa heidän tarpeista ja siitä, missä esimerkiksi lasten ja lapsiperheiden asioissa mennään. Usein kunnissa järjestetään tilaisuuksia, jossa päättäjät ja kuntalaiset voivat tavata toisiaan ja kertoa toisilleen mielipiteitään kuntaan ja kunnan palveluihin liittyvistä asioista. Tällaisia järjestetään erityisesti ennen kunnallisvaaleja, mutta myös muulloin vaalikauden aikana. Yksi haastateltavista oli ollut paneelikeskustelussa, jossa kuntalaiset olivat saaneet tilaisuuden kysyä, kommentoida ja antaa palautetta asioista päättäjille ja muille vaikuttajille.

Joihinkin lautakunnan jäseniin otettiin yhteyttä pääasiassa yksilöhuoltojaokseen liittyvissä tapauksissa. Joihinkin puolestaan pidettiin yhteyttä hyvin monenlaisissa yhteyksissä. Yksi lautakunnan jäsen puolestaan kertoi, etteivät kuntalaiset pitäneet yhteyttä oikeastaan ollenkaan. Merkille pantavaa on se, että vaikka kuntalaiset ottivat joissakin kysymyksissä aktiivisesti yhteyttä, he eivät juurikaan ottaneet yhteyttä lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä.

> A: 1. D. Ovatko kuntalaiset ottaneet teihin suoraan yhteyttä joissakin kysymyksissä?
> Jäsen 3: Kyllä.
> A: Minkälaisissa asioissa ja kuinka usein?
> Jäsen 3: Tuota varmaan eniten on otettu yhteyttä minuun vammaisasioissa ja sitten tuota vanhusten asioissa ja tämmösissä, että ne on ehkä niinku päällimmäiseksi noussut.
> A: Lastensuojelun puolelta ei niin paljon?
> Jäsen 3: Ei niin paljon, ei niin paljon, että kyllä nämä niinkun on ollu ainakin minnuun henkilökohtasesti semmoset. Ehkä tietysti vähän niin kuin kanavoituukin sillä lailla, että mää muutenkin, no mielenterveyspuoli on myös yksi, tuota elikkä mää oon niinku muuten ollu vammaispuolella tavallaan näkyvissä toiminnassa, samoin kun mielenterveyspuolella ja vanhuspuolella eli se ehkä siksi nousee minulla voimakkaammaksi.
> A: Joo.
> Jäsen 3: Mm. Että joitakin on tämmösiä lasten juttuja, puhtaasti lasten juttuja on ollu, mutta tuota vähempi.

Yhteydenotot koskivat tyypillisesti vanhusten- ja vammaishuoltoa, mutta myös harkinnanvaraista sosiaaliturvaa ja mielenterveyspuolta. Usein itse palveluiden käyttäjät eivät ole niitä aktiivisia kansalaisvaikuttajia kunnassa, vaan usein omaiset tai jotkut ryhmittymät ovat aktiivisempia. Edellisen haastateltavan vastauksesta ei tule ilmi se, ovatko juuri palvelujen saajat ottaneet näissä asioissa yhteyttä, vai ovatko yhteydenottajat olleet omaisia tai tiettyjen ryhmien edustajia, kuten esimerkiksi omaisyhdistyksiä.

Ne vähäiset yhteydet, jotka koskivat lastensuojelua, liittyivät useimmiten yksilöhuoltojaokseen. Yksilöhuoltojaoksessahan päätettiin vielä 2007 vuoden loppuun muun muassa vastentahtoisista huostaanotoista. Nyt jo vanhan lastensuojelulain mukaan huostaanottojen yhteydessä lapsille ja lasten vanhemmille piti järjestää tilaisuus tulla kertomaan oma mielipide huostaanotosta luottamushenkilöille, jotka ratkaisivat asian. Tästä syystä useat haastateltavat puhuivat siitä, että lastensuojeluun liittyvissä yhteydenotoissa asiat liittyivät yksilöhuoltojaoksen työhön. Yhden luottamushenkilön puheesta ei tule selville sitä, liittyivätkö yhteydenotot lastensuojelun palveluihin vai yksilöhuoltojaoksessa käsiteltäviin asioihin. Luottamushenkilö ei puhu missään vaiheessa haastattelua siitä, millaisissa muissa lastensuojelua koskevissa asioissa, kuin yksilöhuoltojaokseen liittyvissä asioissa kuntalaiset olisivat ottaneet yhteyttä häneen. Tästä syystä oletan, että hänkin liittää yhteydenotot yksilöhuoltojaoksen toimintaan.

> A: 1. D. Ovatko kuntalaiset ottaneet teihin suoraan yhteyttä joissakin kysymyksissä?
> 1: On.
> A: No minkälaisissa asioissa ja kuinka usein?
> 1: Miten sitä sanois, asiat mitä on ovat laidasta laitaan. Vasta kyselivät yhdestä vanhainkodista, että kun siellä ei päiväkahvia ollut {joo}, että miten se on muutos ja sitten vammaisten omaiset, kehitysvammaisten omaiset ottaa yhteyttä kun kadulla kävelee.
> A: Entä miten lastensuojeluasioissa?
> 1: No lastensuojeluasioissa samoten on, että onko hoidettu se asia, että tietääkö virkamiehet.

Kuten olen aikaisemmin todennut, tietoa siitä, mitä tutkimuskunnan lastensuojelun palvelut pitivät konkreettisesti sisällään, ei ollut saatavilla kovin paljoa. Vaikuttaa siltä, että myös tutkimuskunnan kuntalaisilla on vain vähän tietoa lastensuojelun palveluista, joten heidän on vaikea vaikuttaa myös niihin. Vai onko niin, että lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa ei ole kansalaisvaikuttamisen kulttuuria? Aineistoni pohjalta en voi näihin kysymyksiin antaa vastausta, mutta yleisesti tiedetään, että usein lastensuojelun asiakkaat ovat syrjäytyneitä ja heikommassa yhteiskunnallisessa asemassa, joiden on vaikea puolustaa itseään.

Haastateltavat kertoivat, että päiväkotien lakkauttamisuhat ovat poikineet paljon kuntalaisten yhteydenottoja. Tutkimuskunnan perusturvalautakunta ei päättänyt yleisopetukseen liittyvistä asioista, mutta kuitenkin yksi luottamushenkilö mainitsi, että myös koulujen lakkauttamisuhat olivat aiheuttaneet yhteydenottoja. Päivähoitoon liittyvä päätöksenteko kuului perusturvalautakunnalle kyseisellä vaalikaudella. Kuluvalla vaalikaudella se kuuluu opetuslautakuntaan. Myös Juvosen tutkimuksessa tuli esille se, että päivähoitoon liittyvät kysymykset aiheuttivat paljon

yhteydenottoja. Itse asiassa tämä oli Juvosen tutkimuksessa voimakkaimmin esiin noussut kysymys. Päiväkodin lakkautusuhka saattoi aiheuttaa pienoisen kansanliikkeen. Lasten vanhemmat puolustivat hyvin voimakkaasti päivähoitopalveluja. Omassa aineistossa päivähoitokysymys ei tullut kuitenkaan erityisen voimakkaasti esille. Yhden haastateltavan mukaan tutkimuskunnan päivähoito on yksi parhaiten järjestettyjä. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, ettei päivähoitoon liittyviä yhteydenottoja ole tullut erityisen paljon. Mikäli jotkut asiat ovat kunnassa hyvin, ei kuntalaisilla ole luonnollisesti erityistä tarvetta olla aktiivisia asian puolesta. Yleensä kuntalaiset eivät ota kontaktia päättäjiin antaakseen palveluiden järjestämisestä positiivista palautetta. Juvosen tutkimuksessa olleet luottamushenkilöt olivat kokeneet ongelmalliseksi sen, että eniten yhteyttä ottivat ne kuntalaiset, jotka olivat vahvoilla ja riittävän rohkeita. Tällöin heikompien asiakasryhmien näkemykset eivät ehkä tule riittävällä tavalla huomioiduiksi päätöksenteossa. (Em. 1996, 74-75.) Tämä ongelma on yleisesti tiedostettu sosiaalityön tutkimuksen piirissä. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat eivät jaksa puolustaa omia oikeuksiaan. Toisaalta on kuitenkin mielenkiintoista, että aineistossani mielenterveyspuoli oli ollut aktiivinen yhteydenottaja ainakin yhdessä haastattelussa. Yleinen käsitys on se, että mielenterveyspotilaat eivät ole kovin aktiivisia ajamaan omia etujaan. Tässä tapauksessa saattoi olla kuitenkin kysymys siitä, että mielenterveyspuolen järjestöt olivat niitä aktiivisia yhteydenottajia ja toisaalta haastateltava oli ollut mielenterveyspuolella näkyvästi mukana.

Kuntalaiset olivat siis suhteellisen aktiivisia yhteydenottajia, mutta luottamushenkilöt itse ottivat vähemmän yhteyttä kuntalaisiin. Mikäli luottamushenkilö otti yhteyttä kuntalaisiin, ne yleensä edustivat jotakin ryhmää. Seuraavassa haastateltava kuvaa, että hän on ottanut yhteyttä esimerkiksi vammaisten piirissä toimivaan ihmiseen yhteyttä saadakseen tarkempaa tietoa päätettävästä asiasta. Näin päätöstä ei tarvinnut tehdä mututuntumalla.

> A: 1. N. Mikä ja millaista on tarvittava tieto? Eli milloin sinulle tulee sellainen tunne, että nyt mää olen saanut riittävästi tietoa, jotta mää voin niin kun tehdä sen päätöksen? Tai olla jotakin mieltä, tai muodostaa se oma kanta. Tai te yhdessä.
> 7: Niin on, nimenomaan tähän silloin pitäis saada sitä virkamiehiltä sitä rehellistä ja todellista tietoa sitten, että sitä ei tarvis sitä päätöstä millään mututuntumalla tehdä sitten ja no yleensähän niihin jää jonkin aikaa perehtyä näihin papereihin sillä lailla tuota ja kyllä mulla on semmoinen tyyli esimerkiksi johonkin kehitysvammaisten tai jonkun muun ryhmän, semmoisen, mikä koskis, otetaanko nyt esimerkiksi vaikka nämä kehitysvammaiset, ne on mun, niin mää ruukaan soittaa ja kysyä, että mitä mieltä sinä oot tästä asiasta, kun minun tieto ei riitä ja kyllä sieltä saa monesti ihan semmoista tyhjentävää vastausta ja sanotaan, että tätä mieltä niinkö he ois, että tämä asia pitäis tällä lailla hoitaa ja

> sitten minä painin sen omantuntoni kanssa, että kumpi siinä sitten nyt mennee edelle, se virkamies, joka sannoo, että tähän ei ole rahaa käytettävissä, vai ja oon kyllä joitakin asioita sitten äänestyttänyt tuolla sillä lailla ja joskus jopa voittanutkin sitten noita virkamiehiä vastaan, että…ja niin kun minusta kuuluu tehdäkin, että mehän se päätös tehdään, eikä ne virkamiehet. Ne esittää meille ja me pystytään sitten niitä muokkaamaan poliittisen tahdon mukaiseksi ja sillä lailla, että ihmisten olis täällä suhteellisen hyvä ellää täällä X-kunnassa.

Eräs haastateltava puhui siitä, että usein eri vaalikausilla nousee erityisen keskustelun kohteeksi joku tietty teema tai palvelunsaajaryhmä. Silloin asiasta saatetaan kirjoittaa usein lehteen ja yhteydenottoja voi tulla juuri kyseisestä asiasta paljon. Vaikka asioita pyritään viedä rinnakkain niin, ettei mikään asia jäisi kokonaan vaille huomiota, nousevat jotkut asiat ensisijaiseksi.

> A: 5. B. Kuinka hyvin lautakunta mielestänne on selvillä kuntalaisten tarpeesta?
> 5: Kyllä se vaan tulee tuolta lehtien palstoilta ja näin, että kyllä ja sitten se, että tulee sitä yhteydenottoja ja sillä tavalla määrittää kyllä sen…en mää tiedä oisko sitten (sit joku sana), mutta mää ajattelen, että joku tämmönen nuorten juttu, että tuota…että varmaan voi olla, että jotakin asioita ei niin, joku asia nousee niinkun joillakin vaalikaudella niin kun enemmän esille, niin kun vanhustenhoito, että meillä on ollut nyt näitä asioita ja joku on niin kun, aina sieltä joku nousee, joka on se kiireellinen asia ja sitä pitää hoitaa ja se nousee pinnalle ja sitten joku toinen sitten, että vaikka niitä yritetään viedä niin kun rinta rinnakkain, mutta ainahan se joku sitten niinkö on se jolle enemmän tarvitaan sitä huomiota.

Haastatteluissa en varsinaisesti kysynyt sitä, miten haastateltavat suhtautuivat kuntalaisten yhteydenottoihin, mutta rivien välistä pystyy lukemaan, että niihin suhtauduttiin yleisesti ottaen myönteisesti ja asiallisesti. Haastateltavat pitivät näitä yhteydenottoja informatiivisina. Ne olivat useimmille haastateltaville luonnollinen osa tiedonsaantia tai –hankintaa ja sitä kautta poliittista päätöksentekoa. Kumpaan suuntaan yhteydenpito kuntalaisten kanssa sitten oli tyypillisempää? Aineiston pohjalta voi yleisesti sanoa, että yhteyden kuntalaisten kanssa tapahtuivat useimmin niin, että kuntalaiset ottivat luottamushenkilöihin yhteyttä. Luottamushenkilöt kuitenkin pitivät itsekin yhteyttä kuntalaisiin. Ainoastaan yksi haastateltava antoi ymmärtää, että nimenomaan kuntalaisten pitäisi olla se aktiivinen osapuoli luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välisessä tiedonkulussa. Mikäli luottamushenkilö otti itse kuntalaisiin yhteyttä, hänellä oli usein erityinen tarve saada tieto juuri tietystä asiasta. Tästä syystä silloin, kun luottamushenkilö otti yhteyttä kuntalaisiin, tämä tieto sai suuremman arvon päätöksenteossa kuin silloin, kun kuntalainen itse otti yhteyttä luottamushenkilöön.

A: 5. C. Mistä perusturvalautakunnan tai yksilöhuoltojaoston jäsenet saavat tiedon kuntalaisten tarpeesta?
Jäsen 4: No kyllähän tietenkin pitäis ottaa yhteyttä meihin päin ja sillä lailla olla aktiivinen.

Eräs haastateltava oli kokenut kuntalaisten yhteydenotot välillä yksityisrauhaa häiritsevinä, vaikkakin myös hän suhtautui yleisesti ottaen näihin yhteydenottoihin positiivisesti. Hän oli itse aktiivinen kuntalaisten suuntaan ja arveli, että tästä johtuen hänet tunnettiin kaupungissa hyvin ja häneen otettiin paljon yhteyttä.

Jäsen 7: …minuunhan otetaan paljon yhteyksiä ihan kadulla ja tuota soitetaan paljon ja yhtenä tekijänä siinä tekee varmaan se, että minä kirjoitan aika usein lehteen tai oikeastaan niin usein kun on lehdissä palstatilaa. Se menee tätä kautta semmoinen vuorovaikutus ja minä annan tietoa ja sitten ihmiset tuota, lehdissä ei kukaan vastaa, mutta sitten tuota kahden kesken vastaavat ja toivovat lissää kirjotuksia ja antavat evästyksiä ja minusta se on ihan myönteinen kokemus, tietysti joskus häiritsee kun puhelimeen tullee paljon soittoja. Se, minä en tykkää puhelimessa…minä en ole puhelinsukupolvia, että minä melkein oon, kännykkänumero mulla onkin salainen. Sitten joskus, kun ruppee tulemaan paljon, niin mulla ei oo pakko vastatakkaan, koska kaikki joilla on tärkeää asiaa, niin tietävät mun kännykkänumeron.
A: Niinpä.
6: Ja sähköpostihan on sillain hyvä, että kun sieltä voi lukea silloin kun huvittaa.

Paikallisjärjestöt, yhdistykset ja joidenkin tiettyjen ryhmien edustajat olivat aktiivisia yhteydenottajia. Lautakunnan kokouksissa kävi erilaisten ryhmien edustajia kertomassa näkemyksiään. Mutta tässäkin lastensuojelun palveluja tai lasten- ja lapsiperheiden etuja ajavat järjestöt jäivät vähemmistöön, kun taas esimerkiksi vammaisten omaiset olivat aktiivisia etujen ajajia.

5.2.5 Laki sekä muut säännökset päätöksenteon tietopohjana

Perusturvalautakunta pohjaa päätöksentekoaan erilaisiin lakeihin. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että perusturvalautakunnan päätöksentekoon kuuluva toimiala eli sosiaali- ja terveyssektori ja päivähoito ovat vahvasti säänneltyjä aloja. Nämä alat ovat pohjoismaisen hyvinvointivaltion ajatuksen mukaisesti vahvasti julkisten palvelujen piirissä ja siihen olennaisesti kuuluvia. Tästä syystä valtio on säännellyt paljon kuntia velvoittavia lakeja, jotta kansalaisten palvelujen saanti olisi turvattu. Kuten luvussa kaksi olen todennut, päätöksenteon desentralisaatio eli päätösvallan hajauttaminen valtiolta kunnille on kuitenkin lisännyt kuntakohtaisia eroja palvelujen saannissa ja laadussa. Toisaalta kuntakohtaisiin eroihin saattaa vaikuttaa se, että sosiaali- ja terveyssektorin

sisällä olevat eri alueet, ovat kuitenkin eri tavalla säädeltyjä. Esimerkiksi lastensuojelusta voisi sanoa, että se on suhteellisen vahvasti säännelty kun taas vanhushuolto on väljemmin säännelty. Toisaalta taas jotkut palvelut ovat subjektiivisia oikeuksia kansalaisille, kuten esimerkiksi päivähoito. Niiden palveluiden kohdalla, jotka ovat kansalaisille subjektiivisia oikeuksia, on luonnollisesti kaikkein vähiten kuntakohtaisia eroja ja näin kansalaiset ovat keskenään aikalailla tasa-arvoisessa asemassa.

Haastattelemani luottamushenkilöiden kertomukset siitä, kuinka paljon he saavat tietoa lainsäädännöstä, erosivat toisistaan. Jotkut haastateltavat kertoivat, että laki on heidän työskentelynsä lähtökohta, kun taas jotkut eivät maininneet lakia ollenkaan. Jos luottamushenkilöt eivät tunne alan lainsäädäntöä, he eivät välttämättä myöskään tiedä, mikä eri lakien tarkoitus ja henki. Mielestäni tämä on ongelma. Esimerkiksi uudessa lastensuojelulaissa kunnat velvoitetaan tekemään lastensuojelun suunnitelman ja jos lukee kyseistä lakia kokonaisuudessaan, siitä saa sellaisen käsityksen, että kunnan luottamushenkilöiden kuuluisi olla aktiivinen osapuoli lasten ja nuorten palveluiden kehittäjänä ja heidän hyvinvointinsa edistäjänä. Mikäli lautakunnan jäsenet tuntisivat lain paremmin, he saattaisivat olla aktiivisemmin esimerkiksi lastensuojelun suunnitelman tekemisessä mukana. Tutkimuskunnassa perusturvalautakunta ei ole aktiivinen osapuoli suunnitelman tekemisessä. Jos luottamushenkilöt eli esimerkiksi perusturvalautakunnan jäsenet eivät tunne alansa lainsäädäntöä, on vaarana, että lakien tulkitseminen ja soveltaminen siirtyy kokonaan virkamiesten vastuulle. Tämä ei mielestäni ole hyvin toimivaa demokratiaa.

> A: Oletteko te lautakunnassa puhunut siitä, kun nyt tämä uusi lastensuojelulaki velvottaa kunnat tekemään sellaisen suunnitelman, joka koskee lastensuojelua ja lasten hyvinvointia [niin] niin oletko sää katsonut tai lukenut koskaan, mitä kaikkea siinä suunnitelmassa pitäisi olla [joo]. Onko teillä puhuttu siitä, että miten te teette sen ja miten te saatta ne tiedot ja ylipäätään siitä?
> 2: On kai siitä mainittu, puhuttu jossain vaiheessa täällä ite lautakunnan sisällä, mutta kyllähän se on virkakoneiston tehtävä sekin.

Tosiasiahan on kuitenkin se, että lainsäädännön ja muiden säännöstöjen puitteissa kunnalliset palvelut pääasiassa toimivat. Kunnassa järjestetään harvemmin sellaisia palveluja, joihin sillä ei ole lainsäädännöstä johtuvaa velvoitetta. Todellisuudessa lainsäädäntö vaikuttaa siis kaikkien lautakunnan jäsenten päätöksentekoon, mutta se saattoi olla haastateltavalle niin itsestään selvä asia, ettei hän vuoksi ottanut sitä erikseen esille. Toisaalta en myöskään suoraan kysynyt lain ja muiden säännösten merkitystä päätöksenteossa. Tämä saattoi myös vaikuttaa siihen, ettei siitä puhuttu joissakin haastatteluissa kovinkaan paljon. Vaikka lain tuntemus näytti olevan tutkimuskunnassa

virkamiesten vastuulla, he kuitenkin toivat perusturvalautakunnan kokouksessa esittelyjen yhteydessä lakia esille. Tästä syystä ei voi sanoa, etteivät luottamushenkilöt olleet ollenkaan tietoisia laista. Esimerkiksi seuraava lautakunnan jäsen tuo esille lain tärkeän roolin päätöksenteossa. Hän ottaa esille myös kaupungin omat säännökset, jotka vaikuttavat myös lautakunnan päätöksentekoon.

> 5: No lainsäädäntöhän on se lähtökohta, että siellähän se sanotaan, että minkälaista pitää missäkin tilanteissa olla ja sitten tietysti kaupungin budjetin raami, sieltä määritellään sitten se raha, mutta tuota kyllähän se silloin, kun tarve on suuri, niin silloin sitä rahaakin pitää löytyä, että se homma pitää niinkun hoitua. Ei ihmisiä saa pulaan heittää, että apua pitää tulla.
> A: 1. B. Oletteko saaneet kyseisiltä tahoilta yleensä riittävästi tietoa päätöksentekoa varten?
> 5: Kyllä, kyllä se yleensä on kaikki tieto käytettävissä mitä siitä on, että kyllä, ei oo ollut mitää sellaista aukkoa ollut, että on ollut tätä lainsäädäntöä ja sitten tätä kaupungin ohjesääntöä ja kaikkea näitä taustoja ja sitten se tilanne, niin kyllä kyllä se on riittävä ollut.

Seuraava haastateltava on sitä mieltä, että lautakunnassa käsitellään lähinnä laista johtuvia velvoitteita. Lautakunnan toiminta perustuu siis lakiin eli laki ja siitä johtuvat muut säännökset ovat tietopohjana sen toiminnalle.

> A: 1. M. Millaista tietoa saatte päätöksenteon pohjalle?
> Jäsen 7: No näissä, silloin kun minä olen tuolla jaostossa, niin siellä saa oikeastaan kaiken tiedon, mitä ne sosiaalityöntekijät ovat saaneet irti siitä perheestä tai lapsesta, mutta sitten lautakunta…no lautakuntatasolla oikeastaan käsitellään enemmän vain näitä säännöksiä.
> A: Eli?
> Jäsen 7: Että mitä lainsäädännöstä johtuu, että joudutaan että…sitten tehdään omia säännöstöjä siihen.
> A: Joo.
> Jäsen 7: Siihen, mutta jaostossa tulee näitä yksityiskohtaisia, no nykyään ne on lähinnä valituksia.
> A: No kun, entä sitten siellä lautakuntatasolla, niin millaista tietoa siinä on? Siinä on se lainsäädäntö, tuleeko muuta mieleen?
> Jäsen 7: En minä muista muuta kuin, että lainsäädäntö ja siitä johtuvat sitten nämä toimintasäännökset, ne tullee, että ei minä muista, että lautakunnassa ois. Tietysti se voi olla, että kun on molemmissa, jaostossa ja lautakunnassa, että ei sillälailla…liitteetkin kun kysytään, niin ei sillä lailla muista, että mikä asia on tullut, tullut, mutta nämähän ei tuu yleensä nämä yksityiskohtaiset tiedot näistä ongelmatilanteista muuta kuin jaostolle.

5.2.6 Tutkimukset ja koulutus päätöksenteossa

Kysyin haastateltavilta myös sitä, käyttivätkö he lastensuojelua koskevia tutkimuksia hyväksi päätöksenteossaan. Tutkimusten hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa olisi tietysti tärkeää ja kuntalaisia hyödyttävää. Aineistoni pohjalta voin sanoa, etteivät kyseiset luottamushenkilöt olleet yleensä ottaen kuitenkaan tottuneet käyttämään tutkimuksia päätöksenteossa hyväkseen. Tutkimukset saattoivat kuitenkin olla taustalla vaikuttavia asioita ja osa haastateltavista piti tärkeänä sitä, että lautakunta olisi tietoinen tutkimuksista ja niiden tuloksista.

> A: Millaista lisäkoulutusta olette mahdollisesti katsonut tarpeelliseksi? Onko ollut sellainen olo, että tarvis…
> 1: [no] on tietysti lainsäädännöstä pitäis saada ja sitten tämä, yleensä lastensuojelusta
> A: joo
> 1: tutkimustuloksia ja tämmösiä, että niitä olis hyvä saada, että olis tietoa. Tietoa pitäisi saada sinne pohjalle. että sitä varten, että ymmärretään lakitekstiä

Jotkut haastateltavat olivat jonkin verran tutustuneet tutkimuksiin. Lastensuojelua koskevien tutkimusten lukeminen oli yleisempää heillä, joiden palkkatyö kosketti jollakin tavalla perusturvalautakunnan toimialaa. He olivat arkityössään jo tottuneet lukemaan ja hyödyntämään niitä. Näyttää kuitenkin siltä, että tutkimusten vaikutus päätöksentekoon oli todellisuudessa vähäinen.

> A: 1. G. Käytättekö lastensuojelun alalta tehtyjä tutkimuksia hyväksi päätöksenteossanne?
> 3: No en oikeastaan kovin paljon, että kyllä mää niinkun sillä tavalla oon seurannu ja joitakin saatan tällaisia yhteenvetoja lukea, mutta en ole sen syvemmälle mennyt. Mutta kuitenkin tää, että vähän oon seurannut että missä mennään ja tietysti uutisointia ja muuta.
> A: Ja se ehkä jollakin tavalla vaikuttaa kuitenkin sitten niihin
> 3: Vaikuttaa, joo
> A: jotenkin taustalla {vaikuttaa, joo}että mihin suuntaan pitäis mennä
> 3: aivan, kyllä, mutta että en oo niinkun sillä tavalla hirviän syvälle menny, että oisin jotakin isoa tutkimusta kovin ruvennu analysoimaan ja lukemaan, mutta että tosiaan tämmösiä tiivistelmiä ja joitakin mitä on tarvinnut päätöksen pohjaksi, niin on saattanut tilastoja kattoa tai muuta.
> A: Tuleeko mieleen minkalaisia tilastoja, onko ne niinkun valtakunnallisia, kuten esimerkiksi stakesin vai onko x-kunnan omia tilastoja?
> 3: Tuota kyllä ne yleensä on ollu tällaisia Stakesin juttuja mitä minä oon katellu. Koska se kyllähän niinkun x-kunnassakin on tämmösiä tiettyjä yhteenvetoja ja onhan näitä läänintason yhteenvetoja ja

joita myös oon katellu {joo}ja niitä työnikin takia pääsen kattomaan niitä ja tällain että, kyllä kaikkia jonkun verran.

Suurin osa haastateltavista ei kuitenkaan lukenut lastensuojelua koskevia tutkimuksia. Lautakunnan jäsenten päätöksenteossa tutkimukset saivat siis hyvin pienen roolin. Toisaalta täytyy muistaa se, mitä useat haasteltavat kertoivat, että virkamiehet käyttivät valmistelutyössään tutkimuksia hyväkseen ja saattoivat esittelyn yhteydessä mainita jotakin aiheeseen liittyvistä tutkimuksista. Näin ollen voisi sanoa, että tutkimuksillakin oli kuitenkin jonkunlainen rooli päätöksenteossa.

A: 1. G. Käytättekö lastensuojelun alalta tehtyjä tutkimuksia hyväksi päätöksenteossanne?
1: Ei oikeastaan, saattaa olla, että niistä keskustellaan, mutta ei niitä mitenkään käytetä. Tavallaan virkamiehet käyttää jo [joo] sen, että ei siinä…

Virkamiehet toivat kuitenkin tilastotietoja esille esittelyn yhteydessä ja jos nämä tilastot oli osa jotain tutkimusta, niin silloinhan tutkimuksilla saattoi olla jotakin merkitystä päätöksenteon kannalta. Myös sellaiset tutkimukset, jotka koskettivat tutkimuskuntaa, olivat aiheuttaneet keskustelua myös lautakunnan jäsenten piirissä.

A: Millaista tietoa saatte päätöksenteon pohjalle? Esimerkiksi mm, no teille tulee tietoa kuntalaisilta, minkälaista tietoa he tuo, minkälaista tietoa perusturvajohtaja tuo, tuoko hän [kyllä] tilastoja[jos siihen]
Jäsen 6: Tuo, tuo tilastoja ja semmoisia tilastoja esimerkiksi meidän perusturvalautakunnan osalta, että verrataan niinkö koko maahan niitä ja sitten saman kokoisiin kaupunkeihin ja sitten yleensähän meillä on kun ne kokkoukset pidetään, niin meillä kun joku aihe siellä on, niin siitähän pidetään meille oikein esitelmä ja kalvosulkeiset, että kyllä meille sillä lailla sitä faktatietoakin jaetaan, että tällä lailla mennee niinkö koko maassa ja tällä lailla mennee y-kunnassa ja tällä lailla x-kunnassa ja sitten meillä että meillä joku, niinkö sanotaan, että päiväkoti on hyvin ja edullisesti hoidettu ja sitten jossakin sairaanhoitomenoissa mennään, että missä mättää, kun täällä ylitetään, että on sitä sitä tilastotietoa aika paljonkin sitten.

Koulutuksesta saatava tieto ja sen hyödyntäminen lautakunnan päätöksenteossa oli vähäinen. Järjestetyt koulutustilaisuuden olivat olleet yleisluonteisia päätöksentekoon ja sosiaalipuoleen liittyviä. Haastateltavat eivät tarkentaneet koulutusten sisältöä sen enempää. Lautakunnan jäsenet eivät olleet lautakunnan jäsenen roolissa osallistuneet lastensuojeluun liittyviin koulutuksiin. Lastensuojelua oli saatettu sivuta jonkun isomman kokonaisuuden yhteydessä, mutta varsinaisissa lastensuojelukoulutuksissa he eivät olleet ollut. Jotkut haastateltavat olivat kuitenkin käyneet työnsä puolesta lastensuojeluun liittyvissä koulutuksissa ja niistä oli ollut hyötyä lautakuntatyöskentelyn

kannalta. Nämä henkilöt eivät kokeneet myöskään lisäkoulutusta kovin tarpeelliseksi, koska saivat koulutusta jo työn kautta. Useampi haastateltava oli sitä mieltä, että uusille lautakunnan jäsenille koulutus oli tarpeen, mutta itse he eivät välttämättä kokeneet tarpeelliseksi, sillä he kokivat tietävänsä riittävästi. Kolme haastateltavaa piti tärkeänä sitä, että luottamushenkilöille järjestettäisiin koulutusta, jossa käytäisiin esimerkiksi uutta lastensuojelulakia läpi. Vain yksi lautakunnan jäsen kertoi, että oli saanut koulutusta tähän uuteen lastensuojelulakiin. Hän oli saanut koulutuksen palkkatyönsä kautta.

Osa haastateltavista ajatteli niin, että lisäkoulutus oli aina tarpeen ja pyrkivät itse aina menemään tarjolla oleviin koulutuksiin mahdollisuuksiensa mukaan. Konkreettisia esimerkkejä siitä, millaisia koulutuksia heillä oli ollut ja oliko niistä ollut hyötyä päätöksenteossa, ei kuitenkaan tullut esille aineistossa. Osa pitkään perusturvalautakunnassa olleista haastateltavista ajatteli taas niin, että he tietävät jo kaiken, joten lisäkoulutusta ei ole tarpeen saada. Tämä voi tietysti kertoa siitä, että se koulutus, mitä luottamushenkilöille on tarjottu, voi olla niin perustietoa, ettei niistä ole hyötyä kokeneelle lautakunnan jäsenelle. Mutta onko sitten niin, ettei osata kaivata sellaista, mitä koskaan ei ole ollut?

> A: 1. I. Onko x-kunnassa järjestetty luottamushenkilöille tarkoitettuja koulutuksia? Oletteko osallistuneet niihin?
> Jäsen 7: On sitä järjestetty x-kunnassa ja on sitä järjestetty tuolla muuallakin, vaan minä oon jo sen verran kokenut, että minä tiian kaiken näistä asioita, että mun ei tartte osallistua.
> A: Onko näistä koulutuksista, missä olet ollut, ollut hyötyä perusturvalautakuntatyöskentelyä varten?
> Jäsen 7: En ole kokenut sillä tavalla niin, että kun on nuo lainsäädännöt ja johtosäännöt ja esityslistat ja sitten siellä keskustellan, niin en oo kokenut niistä henkilökohtaisesti hyötyä, mutta olen sitä mieltä, että ne on aloitteleville tarpeellisia, mutta jos on kolmekymmentävuotta kokemusta, niin en oo kokenut, että niistä on ollut hyötyä itselle.
> A: Joo, no millaista lisäkoulutusta olette mahdollisesti katsonut tarpeelliseksi?
> Jäsen 7: En mittään.

Yksi haastateltava kertoi, että hänellä oli tarkoitus järjestyttää uusille luottamushenkilöille perehdyttävää koulutusta, jotta heidän olisi helpompi alkaa työskentelemään perusturva-lautakunnassa. Tämä koulutus ei kuitenkaan tulisi liittymään varsinaisesti lastensuojeluun, vaan siihen miten päätöksenteko yleensä toimii ja mitä käytännössä tapahtuu.

5.2.7 Tiedotusvälineet ja internet luottamushenkilöiden tietolähteinä

Kuten olen jo aikaisemmin todennut, lehdet olivat lautakunnan jäsenten tärkeä tiedonlähde. Paikallinen sanomalehti oli se lehti, josta kuntalaisten mielipiteitä luettiin. Kuntalaiset kirjoittivat ajatuksiaan lehden mielipide-osastoille, mutta toisaalta myös osa lautakunnan jäsenistä kirjoitti lehteen. Näin lehti toimi myös eräänlaisena vuoropuhelun kanavana luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken. Erään haastateltavan mukaan paikallinen sanomalehti oli poikkeuksellinen lehti, koska siinä ei ollut sensuuria ja aina kun lehdessä oli tilaa, mielipidekirjoituksia otettiin vastaan. Haastateltavat lukivat kuitenkin muitakin lehtiä, joista he saivat tietoa päätöksenteon pohjalle. Tutkimuskaupungin kaikille perusturvalautakunnan jäsenille tuli Sosiaaliturva-lehti ikään kuin asemansa puolesta. Sitä he myös lukivat ja useimmat kokivat sen tärkeäksi lehdeksi. Yksi haastateltavista kuvasi sitä jopa työnohjaukselliseksi lehdeksi.

> A: 1. H. Seuraatteko sosiaalialan ammattilehtiä?
> 5: Kyllä minulle tullee se sosiaaliturva, nyt kun on. Siitä saa tietoa kyllä. Siitä saa todella hyvää tietoa, että se on tavallaan niinkun semmonen, miten sen nyt sanosin työnohjauksellinen lehti. Että saa työkalua vähän että laajempia perspektiiviä niinkun siihen.

Lisäksi yksi haastateltava kertoi lukevansa muitakin sosiaali- ja terveysalan lehtiä ja toinen haastateltava kertoi lisäksi lukevansa Kelan Sanomia. Kelan Sanomilla, Sosiaaliturva-lehdellä ja näillä muilla sosiaali- ja terveysalan lehdillä ei kuitenkaan ollut suoranaista vaikutusta päätöksentekoon, vaan niistä sai sellaista yleisempää tietoa alasta ja alalla tapahtuvista ajankohtaisista asioista sekä lisäksi lainsäädännöllistä tietoa.

> A: 1. H. Seuraatteko sosiaalialan ammattilehtiä?
> 8: Kyllä se tulee perusturvalautakunnan jäsenille ja siinä on aina ajankohtaisia asioita ja päätöksiä ja lakiehdotelmia ja kaikkia semmoisia.

Yleisesti voi sanoa, että lautakunnan jäsenet hyödynsivät hyvin vähän lastensuojelua koskevaa tutkimusta. Lehdissä oli kuitenkin jonkun verran tutkimustietoa. Sosiaaliturva-lehti yhdistettiin usein tutkimustieto-kysymykseen. Lehti saattoi siis edustaa lautakunnan jäsenille tutkittua, asiallista tietoa. Kun haastateltavat puhuivat siitä, käyttivätkö he näistä lehdistä saatua tietoa hyväkseen päätöksenteossa, puhe muuttui yleiseksi. ”Kyllähän varmasti voi käyttää hyväkseen.” Tulkitsen tällaisen puheen niin, että haastateltava ajattelee, että näin olisi hyvä tehdä ja voisikin tehdä, mutta todellisuudessa tätä tapahtuu vain vähän tai ei ollenkaan.

A: 1. G. Käytättekö lastensuojelun alalta tehtyjä tutkimuksia hyväksi päätöksenteossanne?
Jäsen 6: No en oo oikeastaan hirveästi käyttänyt, mutta meillehän jokaiselle on tilattu se sosiaaliturva-lehti, niin kyllä minä sitä aina toisinaan lueskelen ja selailen, että kyllähän siinä aika paljon asiatietoa on, että kyllä niitäkin voi niin kun käyttää varmasti päätöksenteossa hyväksi, että siinä on ihan hyviä juttuja.
A: 1. H. Tässä tuleekin seuraava kysymys, että Seuraatteko sosiaalialan ammattilehtiä? Tuleeko sulla seurattua muita lehtiä?
Jäsen 6: Ei, en…no kyllä mulla lehtiä tullee, mutta ei oikeastaan, kuin tämä…no tietenkin kun joku Kelan sanomat kun tulee, nekihän ruukaa tulla kotia, niin kyllä minä semmoiset ruukaan lukea ja sitten kyllähän meillä netistä löytyy tänä päivänä monen näköistä tietoa sieltä ja sitten esimerkiksi näistä meidän kaupungin omista palveluistakin, niin kyllä siellä aika kattava tietokenttä löytyy.

Muut sanomalehdet, televisio ja internet eivät olleet merkittäviä tiedonlähteitä lautakunnan jäsenille. Uutisointi nostettiin kuitenkin esille. Tiedotusvälineistä sai yleistä tietoa asioista ja pystyi seuraamaan yhteiskunnassa tapahtuvista asioista. Sanomalehdissä saattoi olla esimerkiksi joistakin tutkimuksista ja niiden tuloksista artikkeleita, joita haastateltavat lukivat. Internetistä oli helppo etsiä jotakin lisätietoa, mikäli sitä koki tarvitsevansa. Jokaisella luottamushenkilöllä oli sähköposti ja sinne esimerkiksi kuntaliitto oli lähettänyt omia tiedotteita. Oman kunnan internet-sivuilta löytyi myös tietoa muun muassa palveluista.

5.2.8 Tiedon eri muodot

Tässä tutkimuksessa on etsitty luottamushenkilöiden tiedonlähteitä. Perusturvalautakunnan jäsenten kertomukset heidän tiedonlähteistään ovat mielenkiintoista informaatiota tutkijalle. Luvussa 2.8. määrittelin tiedon käsitettä. Tietoa voidaan luokitella eri tavoin ja tiedolla on useita eri muotoja. Sanalla tieto viitataan varmuuteen siitä, että ilmiöt kaikkine ominaisuuksineen ovat todellisia, on kyse sitten tieteellisestä tiedosta tai arkitiedosta. Toisaalta täytyy muistaa, että todellisuus ja tieto ovat sosiaalisia ja kontekstisidonnaisia. (Berger & Luckmann 1994, 11-36.) Tässä tutkimuksessa tiedon määrittely ja esiin tulleet tiedonlähteet voidaan jakaa luontevasti kolmeen tiedon luokkaan. Ne ovat virallinen tieto, hiljainen tieto ja kenttätieto. Tämän tutkimuksen ja aineiston perusteella tuli esille kanavat, mitä kautta lautakunnan jäsenet saivat ja toisaalta hakivat tietoa päätöksentekoa varten. Lautakunnan jäsenet saivat erilaisia tilastoihin ja muita numeerisiin tietoihin perustuvaa informaatiota sekä muuta virallista tietoa kunnan virkamiehiltä. Lisäksi he saivat tietoa kunnan taloudellisesta tilanteesta kaupunginhallitukselta. Asiakkaista, työskentelyolosuhteista ja voima-varoista he saivat tietoa palveluntuottajilta. Lisäksi kuntalaiset kertoivat heille elämäntilanteistaan ja toivat esille mielipiteitään. Lautakunnan jäsenet myös hakivat itse aktiivisesti tietoa. Tietoa haettiin

erityisesti silloin, kun he kokivat, ettei virkamiehiltä saanut riittävästi ja riittävän monipuolista tietoa. Lautakunnan jäsenet halusivat kentän tietoa ja he hakivat sitä palveluntuottajilta ja eri yhteyksissä toimivilta kuntalaisilta. Virallista tietoa saatettiin hakea virkamiehiltä. Heiltä saatettiin tarkistaa jokin asia ohimennen käytäväkeskusteluissa. Tarkemmat kuvaukset siitä, mistä lautakunnan jäsenet saivat ja hakivat tietoa, näkyy edellisissä kappaleissa. Tarkennan näitä myös seuraavassa luvussa.

Seuraavassa luvussa pelkistän aikaisempia havaintojani kolmeen tiedon luokkaan ja tuon tutkimuksen tulokset esille. Nämä tiedon luokat ovat virallinen tieto, kenttätieto ja hiljainen tieto. Tiedonlähteiden luokittelu kolmeen luokkaan ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, sillä tiedonlajeilla on yhteisiä rajapintoja. Yhteistä näillä kaikilla tiedon lajeilla on se, että ne ovat yhtä todellisia. Jotkut tiedon lajit on vain opittu pitämään varmemmin toista tietoa todellisempana. Olen luokitellut tiedonlähteet sinne, mihin olen ajatellut niiden ensisijaisesti kuuluvan. Virallisen tiedon luokkaan olen luokitellut virkamieshallinnon, poliittisen hallinnon, lain ja muut säädökset, tutkimukset ja koulutuksen sekä tiedotusvälineet, lehdet ja internetin. Kenttätiedoksi olen määritellyt palveluntuottajat, kuntalaiset ja paikalliset lehdet sekä puolueet. Hiljainen tieto sisältää lautakunnan jäsenen kokemuksellista, intuitiivista sekä muuta implisiittistä tietoa.

Lautakunnan jäsenet arvostivat kaikkia virallista ja hiljaista tietoa sekä kenttätietoa. Näitä kaikkia tiedon lajeja tarvittiin päätöksenteossa. Tilanteesta riippuen jokin tieto sai kuitenkin ensisijaisen tiedon aseman ja toinen edusti toista tietoa. Yleisesti voi kuitenkin sanoa, että virallinen tieto ja erityisesti virkamieshallinnon tuottama tieto edusti ensisijaista tietoa. Muu virallinen tieto ei noussut niin tärkeiksi tiedonlähteiksi. Toisaalta useat lautakunnan jäsenet korostivat sitä, että heidän tehtävä on tuoda päätöksentekoon hiljaista tietoaan sekä kuntalaisten tuottamaa informaatiota sekä muuta paikallista tietoa. Näin lautakunnan jäsen saattoi asettaa tämän tyyppiset tiedot ensisijaiseksi tiedoksi. Kuitenkin lautakunnan jäsenet usein arvostivat ja luottivat enemmän viranomaisten tuomaan tietoon kuin omaansa, joka ei ollut niin selkeästi esimerkiksi tilastollisesti tai muuten formaalisti tuotettua.

Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella erityisesti perusturvalautakunnan jäsenten päätöksenteon tietopohjaa silloin, kun he päättivät lastensuojelun palveluista. Haastatteluissa korostin tätä, mutta kaikissa haastattelukysymyksissä ei mainittu erikseen lastensuojelua. Haastateltavat kuvasivat heidän tiedonlähteitään pääasiassa päätöksenteossa yleisesti. Tästä syystä tuon myös tuloksissa esille lautakunnan jäsenten tiedonlähteitä pitkälti yleisesti.

6. TIEDON MONET KASVOT

6.1. Virallinen tieto

Virallinen tieto sisältää erilaisia konstruoituihin aineistoihin perustuvaa tilasto-, rekisteri- ja tutkimustietoa. Tämän tyyppistä tietoa lautakunnan jäsenet saivat virkamieshallinnolta. Toisaalta poliittinen hallinto tuotti myös virallista, formaalia tietoa. Poliittisen hallinnon käytettävissä oli tieto taloudellisista raameista. Lisäksi laki ja muut säädökset ovat virallista tietoa. Käytännössä nämä tiedot toivat rajat lautakunnan päätöksenteolle.

Luottamushenkilöiden ehdottomasti tärkein tiedonlähde oli virkamiehet. Virkamiehillä oli tieto laeista ja asetuksista sekä muuta niin sanottua virallista tietoa. Heillä oli myös tilastollista tietoa kunnan palveluista ja palvelun käyttäjistä. Virkamieshallinto oli pysyvä ja itsestään selvä osa päätöksentekojärjestelmää. Virkamiehet esittivät kokouksessa käsiteltävät asiat ja olivat valmistelleet nämä yleensä ilman luottamushenkilöiden mukanaoloa. Epävirallisesti luottamushenkilöt kuitenkin saattoivat vaikuttaa virkamiesten valmistelutyöhön, sillä luottamushenkilöt ja virkamiehet olivat toistensa kanssa yhteyksissä muun muassa käytäväkeskusteluissa. Esimerkiksi lautakunnan puheenjohtaja ja perusturvajohtaja keskustelivat useinkin alaisuuteensa liittyvistä asioista. Silti jotkut haastateltavat toivat esille, että heidän mielestä olisi tärkeää, että lautakunta tai ainakin sen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja olisivat enemmän valmistelutyössä mukana.

Lautakunnan jäsenet yleensä ottaen luottivat virkamiesten tuottaman tiedon oikeellisuuteen. Sitä saatettiin pitää itsestään selvyytenä niin, että haastateltavalle sen epäileminen ei tullut mieleenkään. Yksi haastateltavista sanoi, että virkamiesten antamaan tietoon täytyy luottaa. Hänen mukaan he eivät voikaan antaa virheellistä tietoa. Jotkut haastateltavat kuitenkin epäilivät virkamiesten tuoman tiedon todenperäisyyttä. Heillä saattoi olla huonoja kokemuksia asiasta. Kukaan haastattelemistani lautakunnan jäsenestä ei kuitenkaan kokenut, että päätöksentekojärjestelmää pitäisi muuttaa oleellisesti. Tarkoitan tässä päätöksentekojärjestelmää, jossa virkamiehet pääasiassa valmistelivat päätettävät asiat ja luottamushenkilöt tekivät lopulliset päätökset.

Poliittinen hallinto tiedonlähteenä oli lautakunnan jäsenille merkittävä. Poliittisen hallinnon tärkein osa oli kaupunginhallitus. Kaupunginhallitus antoi kaikkein merkittävintä tietoa, kun se kertoi perusturvalautakunnan käytettävissä olevista määrärahoista. Määrärahat antoivat lautakunnan päätöksenteolle raamit, vaikkakin lautakunta saattoi tehdä rohkeita esityksiä kaupunginhallitukselle. Näin ollen tieto käytettävissä olevista rahoista ei aina määritellyt lautakunnan tekemiä esityksiä kaupunginhallitukselle. Itse asiassa aineistosta tuli sellainen vaikutelma, että lautakunta ennen muuta ajatteli päätöksenteossa kuntalaisten todellisia tarpeita, eikä niinkään kunnan määrärahoja. Käytännössä tämä tarkoitti kuitenkin sitä, että kaupunginhallitus ei hyväksynyt lautakunnan esityksiä suorilta, vaan muutti näitä ja karsi osan menoista pois. Useiden haastateltavien mukaan näin kävi aina, riippumatta siitä, millainen lautakunnan esitys oli. Toisaalta tällainen karsiminen nähtiin kaupunginhallituksen tehtävänä ja samanlainen menojen karsiminen ja esitysten syynääminen nähtiin toteutuvan kaikille lautakunnille tasapuolisesti. Kuitenkin haastateltavista useat kokivat, että kaupunginhallitus arvosti perusturvalautakuntaa ammattilautakuntana ja heidän näkemyksiään arvostettiin.

Tutkimuskunnan kaikissa lautakunnissa oli yksi kaupunginhallituksen edustaja määrätty edustamaan kaupunginhallitusta. Tämä edustaja toi terveisiä kaupunginhallitukselta ja toisaalta vei hallitukseen lautakunnan terveisiä ja tietoa siitä, millä perusteella lautakunnassa oli päädytty tiettyyn esitykseen tai päätökseen. Toisaalta mikäli lautakuntaan kuuluvan kaupunginhallituksen edustaja oli eri mieltä kuin lautakunta, oli todennäköistä, että lautakunnan esitys ei mennyt läpi kaupunginhallituksessa. Erään haastateltavan mukaan kaupunginhallitus ja – valtuusto olisi pulassa, mikäli heillä ei olisi käytettävissään lautakunnan tekemää pohjatyötä. Kaupunginvaltuusto on kuntien ylin päättävä elin, mutta aineistossa valtuuston rooli tiedonlähteenä ei ollut merkittävä.

Lautakunnan jäsenet kritisoivat sitä, että tutkimuskunnassa oli tapana tehdä alimitoitettu budjetti. Usein kävi niin, että budjettiin jouduttiin hakemaan lisämäärärahaa. Saattoi käydä myös niin, että määrärahoja käytettiin vuoden aikana sen verran kuin lautakunta oli budjettiin alun perin esittänyt. Kaupunginhallitusta kritisoitiin myös siitä, että heidän on helppo sanoa ei, kun he eivät tienneet asioiden todellista tilannetta. Haastateltava perusteli väitteensä sillä, että hän oli itse aikaisemmin ollut jäsenenä kaupunginhallituksessa. Haastateltavat saattoivat esittää kritiikkiä myös kaupunginhallituksen tapaan katsoa asioita lyhytjänteisesti eteenpäin. Sen sijaan lastensuojelun tekemiin toimenpiteisiin kaupunginhallitus ei puuttunut. Tähän kaupunginhallituksella ei olisi edes lain antamaa valtuutusta.

Poliittiseen hallintoon sisältyy myös yksilöhuoltojaos. Yksilöhuoltolautakunnasta saatu tieto vaikutti lautakunnassa tehtävään päätöksentekoon. Yksilöhuoltojaostossa käsiteltiin esimerkiksi huostaanottoja ja muita yksittäisten ihmisten ja perheiden asioita. Tämä sai jaoksen jäsenet miettimään, miten ihmisten ja perheiden ongelmia voitaisiin ennaltaehkäistä ja miten lautakunta voisi omalla päätöksenteollaan ehkäistä ongelmien syntymistä. Lautakunnan jäsenet puhuivat kaikkein eniten yksilöhuoltojaoksesta, kun he puhuivat lastensuojelua koskevasta tiedosta. Yksilöhuoltojaos saattoi siis olla tärkein lastensuojelua koskeva tiedonlähde. Myös muut luottamustoimet toivat lisätietoa lautakunnan jäsenille, sillä osallistuminen muihin luottamustoimiin saattoi esimerkiksi pakottaa luottamushenkilön olemaan aktiivinen tiedonhakija.

Perusturvalautakunnan päätöksentekoon kuuluva toimiala eli sosiaali- ja terveyssektori ja päivähoito ovat vahvasti säänneltyjä aloja. Näin lainsäädäntö tuo olennaista tietoa lautakunnan jäsenten päätöksentekoon ja määrittelee paljon lautakunnassa tehtävää työtä. Haastateltavat eivät kuitenkaan ottaneet vahvasti lakia esille. Tulkitsen tätä niin, että kaikkien haastateltavien laintuntemus ei ollut kovin vahvaa. Vain pieni osa haastateltavista kertoi saaneensa esimerkiksi uuteen lastensuojelulakiin perehdytystä tai koulutusta. Toisaalta lain ja muiden säädösten merkitystä ei suoraan kysytty haastateltavilta. Voi olla, että tästä syystä haastateltavien mieleen ei tullut ottaa esille lakia (vrt. Lehtinen & Ahola 2002, 18–19). Jotkut haastateltavat ajattelivat, että lain noudattamien on virkamiesten vastuulla ja luottamushenkilöiden tarkoituksena on tuoda päätöksentekoon maalaisjärkeä ja tietoa ihmisten todellisista tarpeista. Toisten mielestä laki on heidän työskentelynsä lähtökohta.

Tutkimuksilla ja koulutuksilla näytti olevan vähäinen merkitys lautakunnan jäsenten päätöksenteossa. Haastatteluissa kysyin lastensuojeluun liittyvistä tutkimuksista ja koulutuksista. Jotkut haastateltavat olivat tutustuneet joihinkin lastensuojelua koskeviin tutkimuksiin, ja nämä saattoivat antaa yleiskuvaa lastensuojelun tilanteesta. Konkreettista merkitystä tutkimukset eivät näyttäneet saavan varsinaisessa päätöksenteossa. Samoin oli koulutuksen kohdalla. Lautakunnan jäsenet olivat ylipäätään käyneet vähän lastensuojeluun liittyvissä koulutuksissa. Ne, jotka olivat käyneet, olivat käyneet varsinaisen työnsä merkeissä.

Tiedotusvälineet, sosiaali- ja terveysalan lehdet ja internet toivat lautakunnan jäsenille yleistä tietoa toimialaansa liittyvistä asioista. Niihin sisältyvä tieto on kuitenkin usein formaalia, tutkittua tai tilastollista tietoa. Toisaalta tiedotusvälineissä ja lehdissä voi olla myös kokemuksellista ja paikallista tietoa. Näillä ei kuitenkaan näyttänyt olevan konkreettista merkitystä päätöksentekoon.

Haastateltavat eivät itse pohtineet vastauksissaan sitä, kuinka paljon tällaiset yleiset tiedot vaikuttivat heidän ajattelutapaansa ja sitä kautta päätöksentekoon. Itse uskon, että media ja kaikki ympärillämme tapahtuva muokkaavat ajattelutapojamme ja näin vaikuttavat päätöksiimme ja valintoihimme. Niin myös päätöksentekijöiden.

6.2. Kenttätieto

Olen nimittänyt tiedonlähteiden toisen luokan kenttätiedoksi. Kenttätieto on monimuotoinen käsite. Se on jotakin sellaista, jota kunta ja kuntalaiset sisällään pitää, mutta se ei sovi institutionaalisesti luokiteltuun ja määriteltyyn tietoon. Kenttätieto on enemmän arjessa ja kentällä koettuja asioita. Kanssakäyminen ihmisten, palveluiden tuottajien ja kuntalaisten kanssa tuo lautakunnan jäsenille tietoa heidän tärkeiksi tai ongelmalliseksi koettuja asioita. Luottamushenkilön tehtävänä on kuunnella kansalaisia ja nostaa poliittiseen käsittelyyn kansan tahdon mukaisia asioita. Paikallisella ja hiljaisella tiedolla on käyttöä demokraattisessa päätöksenteossa. (Lehtelä 2005, 268.)

Palveluntuottajat edustivat osaltaan lautakunnan jäsenille kentältä tulevaa tietoa. Kun virkamiehiltä eli esimerkiksi perusturvajohtajalta ei saatu riittävästi tietoa, vaan tiedontarpeeseen jäi jokin aukko, lautakunnan jäsenet saattoivat täydentää tietoa palveluntuottajilta. Palveluntuottajat saattoivat olla sosiaalityöntekijöitä, turvakodin työntekijöitä tai esimerkiksi vanhusten palvelukodin työntekijöitä. He toivat konkreettista tietoa työskentelyolosuhteistaan tai asiakastilanteestaan.

Tutkimuskunnan perusturvalautakunnalla oli tapana järjestää kokouksensa eri palveluntuottaja-yksiköissä. Kokouksia pidettiin esimerkiksi vanhusten palvelukodissa ja turvakodilla. Tästä toimintatavasta lautakunnan jäsenet olivat ylpeitä. He kokivat sen hyväksi tavaksi saada yhteys sekä toimipaikassa työskenteleviin työntekijöihin mutta myös esimerkiksi asiakkaiden lähiomaisiin. Heiltä haastateltavat saivat tietoa kunnassa olevista resursseista tai niiden puutteesta.

Millaisen roolin kuntalaisten tuottama tieto sitten sai lautakunnan jäsenten päätöksenteossa? Kuntalaisten mielipiteitä luottamushenkilöt saivat selville useampaa reittiä. Oikeastaan koko lautakunnan olemassaolon tarkoitus on vastata kuntalaisten palveluntarpeeseen ja näin ollen kaikki sen toiminta ja tietojen kerääminen pitäisi tähdätä siihen. Näin ei kuitenkaan aina käynyt. Lautakunnan jäsenten mielestä kaikki informaatio, mitä he saivat, eivät olleet kuntalaisten puolella, vaan esimerkiksi taloudelliset asiat saattoivat mennä palveluntarpeen edelle.

Kuntalaisten itsensä tuottamalla tiedolla oli jonkin verran merkitystä lautakunnan jäsenten päätöksenteossa. Voidaan ajatella, että heidän tuottama tieto on kaikkein todellisinta kertomaan kuntalaisten tarpeista. Useiden haastateltavien puheesta pystyykin päättelemään, että he kokevat, että heidän tehtävänsä on edustaa kuntalaisia ja puolustaa heidän todellisia tarpeitaan. Kuntalaiset saattoivat pysäyttää luottamushenkilön kadulla, soittivat heille tai kirjoittivat lehtiin mielipidekirjoituksen. Yksittäisen kuntalaisen yhteydenotolla ei välttämättä kuitenkaan ollut päätöksentekoon suurta merkitystä, mutta yhteydenotot ja mielipidekirjoitukset antoivat yleisen kuvan siitä, mitä mieltä kuntalaiset olivat asioista, ja tällä yleisellä kuvalla oli merkitystä päätöksentekoon. Mikäli luottamushenkilö itse otti yhteyttä kuntalaisiin jonkun kysymyksen kohdalla, yksittäisen kuntalaisen mielipiteellä saattoi olla suuri merkitys.

Kuntalaisten suorat yhteydenotot koskivat pääasiassa yksilöhuoltojaoksessa käsiteltäviä päätöksiä. Lautakunnan jäseniin kuntalaiset eivät ottaneet yhteyttä lastensuojelua koskevissa yksilöhuoltojaoksen päätöksissä. Usein kysymyksessä oli vanhusten- ja vammaishuoltoa, mutta myös harkinnanvaraista sosiaaliturvaa ja mielenterveyspuolta. Näin ollen kuntalaisten yhteydenotot eivät useinkaan koskeneet perusturvalautakunnan varsinaista päätöksentekoa, eli päätöksentekoa palveluiden tasolla. Tästä poikkeuksena olivat lakkautusuhan alla olevat päiväkodit, jotka saivat usein aikaan kansanliikkeen vastustamaan lakkautusta.

Määrittelen puolueet kenttätiedon lähteiksi. Haastateltavilla oli kaikilla side puolueeseen ja nämä puolueet olivat paikallisyhdistyksiä. Puolueen tuottama tieto voi olla myös virallista tietoa. Ensisijaisesti puolueet ovat olleet kuntavaaleissa osallisina ja näin heidän tuottama tieto ja toiminta liittyvät vahvasti paikalliseen toimintaympäristöön. Puolueilla ei kuitenkaan näyttänyt olevan merkittävää roolia lautakunnan jäsenten päätöksenteossa. Jotkut haastateltavat kertoivat, että puolueen yleiset linjaukset ja ohjeet ohjasivat kaikkia puolueen jäseniä päätöksenteossa. Puolueen sisällä käydyt keskustelut saattoivat tukea lautakunnan jäsenten päätöksentekoa. Haastateltavien mukaan puolueet eivät kuitenkaan vaikuttaneet lastensuojelua koskevaan päätöksentekoon. Puolueiden ja lautakunnan jäsenten arvomaailma koettiin samansuuntaisiksi, joten tässä suhteessa ristiriitaa ei esiintynyt. Puolueet eivät myöskään antaneet lautakunnan jäsenille ohjeita, vaan puolueessa luotettiin, että heidän edustajansa hoitaa työnsä hyvin lautakunnassa. Usein puolueesta oli erityisesti pyydetty lautakunnan jäsentä kyseiseen tehtävään.

6.3. Hiljainen tieto

Luottamushenkilöt kuvasivat sitä, kuinka kokemus ja osallistumiset eri luottamustehtäviin sekä aktiivisuus kuntalaisten yhteisissä asioissa antoivat heille peruselämän tietämystä ja maalaisjärkeä, jota he käyttivät päätöksenteossa. Tätä mielestäni kuvaa hyvin käsite hiljainen tieto. Hiljainen tieto oli kertynyt haastateltaville vuosien saatossa. Kokemus lautakunnan työstä sekä mahdollisesti kaupunginvaltuuston tai – hallituksen työstä oli kerryttänyt hiljaista, kokemuksellista, arkista ja paikallista tietoa. Osa haastateltavista oli ollut perusturvalautakunnan jäsen myös aikaisempana tai jopa useampana vaalikautena.

Haastateltavat kokivat, että lautakunnan työskentelyyn toi lisäarvoa, että sen jäsenet olivat eri-ikäisiä, eri elämäntilanteesta, eri aloilla työskennelleitä sekä erilaisia kiinnostuksenkohteita omaavia. Erilaisuus nähtiin rikkautena, mutta toisten lautakunnan jäsenten kokemattomuutta tai aktiivisuuden puutetta ja sitä kautta heidän tietopohjaa saatettiin myös arvostella. Haastateltavat kritisoivat sellaista päätöksentekoa, missä lautakunnan jäsen ei käyttänyt hyödykseen kokemuksiaan ja muuta hiljaista tietoa, vaan pohjasi päätöksentekonsa aina virkamiesten tuomaan tietoon.

Useat haastateltavat työskentelivät tai olivat aikaisemmin työskennelleet sosiaali- ja terveyssektorilla. Tämä auttoi heidän työtään perusturvalautakunnassa. Monilla oli kertynyt työelämässä tietoa erityisesti lasten ja nuorten asioista. Haastateltavat olivat saaneet oikeastaan eniten lastensuojelua ja muita lasten ja nuorten palveluja koskevaa hiljaista ja kokemuksellista tietoa työelämän kautta. Usein näillä aloilla työskennellyt lautakunnan jäsen oli myös saanut alan koulutuksen ja mahdollisesti tutkimuksellista ja muuta virallista tietoa esimerkiksi lasten ja nuorten asioista. Kuten olen aikaisemmin maininnut, yksilöhuoltojaos oli toinen tärkeä lastensuojelua koskeva tiedonlähde.

Haastateltavat eivät välttämättä luottaneet omaan hiljaiseen tietoon samalla tavalla kuin virkamiehen tuottamaan viralliseen tietoon. Yhden haastateltavan mukaan hänen tietonsa ei ole niin eksakti ja siksi niin luotettava kuin virallinen tieto. Hiljainen tieto onkin usein henkilökohtaista ja sitä on vaikeampi kuvailla ja kertoa, miten se vaikuttaa päätöksentekoon. (Berger & Luckmann 1994, 11-36.)

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Aloitin tutkimukseni kuvaamalla kunnallisen päätöksenteon toimintaympäristöä. Tämän tarkoitus oli viedä tutkija ja lukija kohti sitä ympäristöä ja maailmaa, missä kunnallinen päätöksenteko tapahtuu. Lisäksi on hyvä ymmärtää millainen päätöksenteon perinne ja kulttuuri nykypäivän kunnallisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon takana on. Yhteiskuntamme on kehittynyt hiljalleen tähän pisteeseen, missä nyt olemme ja kehityksen jäljet näkyvät nykypäivässä. Kunnallinen itsehallinto on viime aikoina vahvistunut ja näin kuntien rooli päätöksentekijöinä on korostunut. Tästä syystä kunnilla on myös aikaisempaa suurempi vastuu päätöksenteostaan. (Heuru ym. 2008, 17-18; Raunio 2000.) Tämä on yksi syy tutkia, millaisen tiedon perusteella kunnassa tehdään päätöksiä.

Pohjoismaisen hyvinvointipoliittisen mallin mukaan sosiaalipolitiikan tavoitteena on muun muassa kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1996). Myös kunnallisen sosiaalipolitiikan tavoite on sama. Tutkimuskunnassa kuntalaisten hyvinvointiin panostaminen oli näkyvillä. Lautakunnan jäsenet kokivat tämän juuri heidän tehtäväkseen. Myös koko kunnan päätöksenteko-organisaation toiminta näytti perustuvan siihen, että ”ketään ei jätetä heitteille”. Vaikka kaupunginhallitus puuttui lautakunnan tekemiin esityksiin resurssien lisäämisestä, esimerkiksi lastensuojelupäätöksiin he eivät olleet puuttuneet.

Kuntien itsehallinnon lisääminen on nähty keinona kunnallisen päätöksenteon vastuullisuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseen. Tuloksellisuutta ja tehokkuutta on pyritty lisäämään jakamalla hallintoa pienempiin osiin, joilla on enemmän itsenäistä vastuuta toiminnastaan. (Juvonen 1996, 22-23.) Jotta päätöksenteon vastuullisuus olisi turvattu, päätöksenteon prosessiin on lisätty sisäinen valvonta. Martikaisen ym. mukaan kunnallisen itsehallinnon lisäämisen näkyvin seuraus on ollut suunnittelun, valvonnan ja seurannan heikentyminen. Tutkimuskunnan lautakunnan osalta valvonta ja suunnittelu eivät näyttäneet toimivan kaikilta osilta hyvin. Valvontaa hankaloitti se, että perusturvalautakunta ei juurikaan osallistunut päätösten valmistelutyöhön. Useat lautakunnan jäsenet kokivat, että yhteistyötä virkamiesten kanssa ei siinä ollut riittävästi. Kun yhteistyötä ei ollut, lautakunnan jäsenen osaksi jäi päätöksenteon yhteydessä, joko luottaa virkamiesten antamaan tietoon tai ottaa asioista pikaisesti selvää. Lopulta luottamushenkilöt luottivat usein kuitenkin enemmän virkamiesten tietoon kuin omaansa.

Kananojan ym. (2007, 78-79) mukaan kunnallisen sosiaalipolitiikan luonteessa on olennaista se, että sitä rakennetaan pitäen lähtökohtana kunnan sosiaalisia oloja, väestön piirteitä, asukkaiden tarpeita ja voimavaroja. Väestön tarpeita ei pitäisi lähestyä vain säännöksien, toimenpiteiden taikka hallinnollisten organisaatioiden jäsennyksistä lähtien, vaan kuntalaisten todellisista tarpeista. Tätä korostivat myös tutkimuskunnan perusturvalautakunnan jäsenet. Ongelmaksi lautakunnan jäsenet näkivät sen, että he saattoivat olla vastakkain virkamiesten ja kaupunginhallituksen kanssa. Virkamiesten ja kaupunginhallituksen ensisijaiset motiivit eivät heidän mukaan olleet vastata kuntalaisten todellisiin tarpeisiin. Usein taloudelliset seikat ajoivat kuntalaisten todellisten tarpeiden edelle.

Vaikka lautakunta korostikin tehtäväänsä kuntalaisten todellisten tarpeiden vastaajana, virallinen tieto meni usein kentän tiedon edelle. Luottamushenkilöt arvostivat kentältä saatua tietoa ja omaa hiljaista tietoaan, mutta päätöksenteossa nämä eivät näyttäneet saavan kovin vahvaa roolia. Kuntalaisten mielipiteet, palveluiden tuottajien näkemykset ja lautakunnan jäsenten vuosien saatossa eri yhteyksistä karttunut ja intuitiivinen tieto jäivät toissijaiseksi tiedoksi. Näin kunnallisen sosiaalipolitiikan luonne, kuntalaisten tarpeiden tyydyttäminen ja heidän hyvinvoinnin edistäminen, ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Hännisen ym. (2005) tutkimus toisesta tiedosta oli mielenkiintoista luettavaa. Kirja sisälsi artikkelikokoelman, jossa esitettiin hyvin samansuuntaisia havaintoja ja väitteitä kuin minunkin tutkimuksessani. Yhteiskunnassamme arvostetaan virallista, numeerisesti ja muuten formaalisti tuotettua tietoa, mutta toinen tieto, joka sisältää esimerkiksi hiljaista tietoa, jää usein päätöksenteossa varjoon. Liisa Rantalaiho (1998, 11-12) tämän taustalla kaksi asiaa, nimittäin moderni luonnontiede ja tekniikka. Niiden menestyminen on osa länsimaisen kulttuurin menestystarinaa. Lisäksi julkisuuttamme hallitsee taloudellisen ajattelun tapa, jossa määrällinen argumentointi on itsestäänselvyys. Tällaiset asiat ovat osaltaan syitä sille, miksi myös kunnallisessa päätöksenteossa viralliselle tiedolle annetaan suurta painoarvoa.

Tutkimuksen erityinen mielenkiinto kohdistuu kunnallisen perusturvalautakunnan päätöksentekoon, joka koskee lastensuojelun palveluita. Lastensuojelulaki antaa kunnalle olennaisen ohjeen siitä, millaisia lastensuojelun palveluja kunta täytyy asukkailleen tarjota. Lastensuojelulailla (417/2007) pitäisi olla suora vaikutus kunnan määräraha-arviointiin. Toisaalta lapsia ja nuoria koskevaa tietoa pitäisi muutenkin käyttää hyväkseen päätöksenteossa. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia pitäisi edesauttaa tekemällä suunnitelmallista työtä heidän asioidensa eteen. Jotta kunnassa

päästäisiin hyviin tuloksiin, olisi ymmärrettävä asian laaja-alaisuus. Lastensuojelu on poikkihallinnollista ja sektorirajat ylittävää työtä. (Sosiaalihuoltolaki 710/1982) Aineiston perusteella voisi sanoa, että perusturvalautakunta ei tee järjestelmällisesti tällaista työtä. Jotkut haastateltavista toivat esille, että sitä olisi hyvä tehdä.

Entinen Stakes ja nykyinen THL (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) kerää vuosittain kunnilta tiedot avohuollon tukitoimien piirissä sekä kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista. Tilaston mukaan tutkimuskunnan lastensuojelun avohuollon piirissä olevien ja sijoitettujen lasten määrät ovat suhteellisen korkeat. (Lastensuojelu 2007.) Perusturvalautakunnan pitäisi mielestäni tehdä enemmän sektorirajat ylittävää työtä, jotta nämä asiakasmäärät ja sijoitusten tarve vähenisi. Lautakunnan työote ei näyttänyt olevan kehittävä ja innovatiivinen lastensuojelun kohdalla. Olin tutkijana olettanut, että lautakunta tekisi enemmän suunnitelmallista lastensuojelua kehittävää työtä. Suunnitelmattomuudesta esimerkkinä kertoo se, että lautakunnan jäsenet eivät ottaneet haastatteluissa uuden lastensuojelulain vaatiman lastensuojelun suunnitelman tekemistä esille. Yksi haastateltava kertoi, että suunnitelmasta oli mainittu lautakunnan kokouksessa, mutta sitä ei ollut työstetty sen pidemmälle. Hän kertoi, että tutkimuskunnan ja sitä ympäröivien kuntien viranomaiset tekevät kyseisen suunnitelman. Yksi haastateltavista oli kuitenkin perusturvalautakunnan edustajana mukana työryhmässä. Kyseinen haastateltava ei kuitenkaan ottanut haastattelussa asiaa esille.

Haastattelin tutkimuksessani kahdeksaa X-kunnan perusturvalautakunnan jäsentä. Tutkimusta aloittaessani minulla ei ollut valmista hypoteesia tutkimuksen tuloksista, kuten kvalitatiivisessa tutkimuksessa on usein tapana tehdä. Käytin aineiston hankinnassa teemahaastattelua. Teemahaastatteluissa tutkijalla ei usein ole valmista hypoteesia, vaan silloin tutkija on yleensä kiinnostunut ilmiön perusluonteesta ja hypoteesien löytämisestä (Hirsjärvi & Hurme 2006, 66). Näin oli myös minun tutkimuksen kohdalla. Analysoin aineistoani sisällönanalyysin keinoin, mikä osoittautui luontevaksi ja hyväksi menetelmäksi. Aineiston analyysin edetessä löysin lautakunnan jäsenten tiedonlähteiden tyyppejä, joita oli seitsemän. Nämä seitsemän tyyppiä, jotka olen esitellyt viidennessä luvussa, luokittelin edelleen kolmeksi tiedonlajiksi. Lautakunnan jäsenet käyttivät hyödykseen virallista tietoa, kenttätietoa ja hiljaista tietoa.

Teemahaastattelu sopi mielestäni aineiston hankintaan hyvin. Olin tehnyt valmiiksi haastattelurungon, jonka kaikki teemat ja kysymykset kävin haastatteluissa läpi. Haastattelurunko

ei kuitenkaan rajannut muiden esille nousseiden kysymysten käsittelemistä. Toisaalta teemahaastattelu ei tuonut kaikkiin kysymyksiin tarkkoja vastauksia. Sisällön analyysia tehdessä ja tutkimustuloksia esittäessä jouduin tutkijana joissakin kysymyksissä pohtimaan ovatko päätelmät, joita aineiston pohjalta tein, omia mielipiteitä ja mielikuvia vai aineistossa esiin nousevia totuudenmukaisia vastauksia. Näissä kysymyksissä yritin ottaa koko aineiston tai yhden haastateltavan tuottaman tiedon kokonaisuutena huomioon. Näin uskoin löytäväni oikeansuuntaisen tulkinnan, joten ajattelen tutkimukseni olevan luotettava. Välillä kuitenkin kaipasin sitä, että olisin voinut kysyä haastateltavilta, oliko tulkintani oikea. Mikäli olisin pyytänyt haastateltavia lukemaan analyysini ja tulosten tulkinnan, olisi mahdollisilta väärinymmärryksiltä ehkä vältytty. Tieteellisessä tutkimuksessa tutkimuksen tulokset ja aineiston analyysi ei kuitenkaan voi perustua tutkijan omiin oletuksiin, vaan väitteisiin on löydyttävä perusteet aineistosta. Kuitenkin omassa tutkimuksessa huomasin, että tutkijan kädenjälki näkyy väistämättä jollakin tasolla tutkimuksessa. Erityisesti haastattelutilanteet ovat sellaisia, jossa tutkija voi ohjailla keskustelua haluamaansa suuntaan. Mikäli jokin asia jäi haastateltavalta sanomatta, siitä ei välttämättä pysty tekemään mitään johtopäätöksiä. Mutta jos jotakin asiaa ei johdonmukaisesti mainita, voidaan mielestäni ajatella, että tämä asia ei ole ainakaan vahvasti mukana haastateltavan toimintatavassa.

Teemahaastatteluista litteroitua aineistoa kertyi mielestäni riittävästi. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineisto on yleensä mieluummin liikaa kuin liian vähän. Itse en kokenut, että litteroitua tekstiä olisi ollut liikaa, vaikkakin aineiston litteroiminen ja sen analysoiminen oli aikaa vievää puuhaa. Haastattelujen edetessä alkoi tutkijalle jo hahmottua, mitkä olisivat ne mahdolliset tiedonlähteiden tyypit. Liiallisesta saturaatiosta ei kuitenkaan voida puhua (Eskola & Suoranta 1998, 216). Mikäli kaikki yksitoista lautakunnan jäsentä olisi saatu haastateltua, olisi saattanut nousta jotakin uutta informaatiota lautakunnan jäsenten tiedonlähteistä. Mikäli aineistoa olisi ollut kovin vähän, tutkimuksen luotettavuus olisi saattanut kärsiä.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisin ajatus on se, että kunnalla itsellään on valta ja vastuu päättää omaa kuntaa ja kuntalaisia koskevista asioista. Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden lisäksi kuntalaiset halutaan tuoda päätöksentekoon mukaan. Monet luottamushenkilöt eivät olleet kovin aloitteellisia ja aktiivisia ottamaan yhteyttä kuntalaisiin. Toisaalta tätä mahdollisuutta eivät mielestäni kuntalaiset käyttäneet riittävästi hyväkseen. Siksi tarvittaisiinkin lisää kansalaisaktiivisuutta. Mikäli kuntalaiset ja kunnan päättäjät olisivat aidossa vuorovaikutuksessa, voisi kunnan poliitikkojen helpompi toimia päätöksenteossa myös virkamiesten tasavertaisina kumppaneina. Ja näin kuntalaisten omat mielipiteet ja tarpeet tulisivat kunnassa paremmin

huomioiduksi. Usein virkamiehet ja poliitikot kategorisoidaan niin, että ne ikään kuin edustaisivat vastakkaisia tai toisilleen ristiriitaisia näkemyksiä. Mielestäni kuitenkin yksi pohdittava lisäkysymys olisi se, että onko virkamiesten mielipiteet sitten aina vastoin tai erillään poliitikkojen mielipiteistä ja kuntalaisten tarpeista? Onko näitä tarpeen asettaa vastakkain? Voidaan sanoa, että virkamiesten ja luottamushenkilöiden roolit ovat erilaisia kunnallisessa päätöksenteossa, mutta mielestäni heitä ei tarvitse ymmärtää toisilleen kilpakumppaneina. Työni herätti minussa lisäkysymyksiä enemmän kuin mitä tässä tutkimuksessa pystyin vastaamaan.

Toisaalta kaikkiin kysymyksiin ja kiinnostuksen kohteisiin, mitä minulla tutkimusta aloittaessa oli, en saanut ainakaan riittävän selkeää vastausta. Saattoi käydä myös niin, etten saanut haastateltavilta sellaista vastausta kuin olisin toivonut. Voi olla, että jos olisin haastattelijana kokeneempi, olisin osannut ohjata haastateltaviani niin, että olisin saanut kysymyksilleni tyydyttävämmän vastauksen. Teemahaastattelun ajatuksena kuitenkin on, ettei haastateltava rajaa käytävää keskustelua tarkasti, vaan haastattelu voi edetä myös haastattelutilanteen ja haastateltavan ehdoilla. Mikäli myöhemmin tekisin uudelleen tutkimusta varten haastattelua, valmistuisin tähän tehtävään paremmin. Tämän tutkimuksen aineistoa litteroidessani ja lukiessani nousi usein sellainen tunne, että olisin esimerkiksi voinut kysyä aiheesta lisää haastateltavalta ja tehdä napakampia jatkokysymyksiä. Oma puhe haastattelujen aikana olisi voinut myös olla napakampaa ja selkeämpää.

Mielestäni tutkimukseni aihe on laaja ja kiinnostava. Aihetta ei ole aikaisemmin tutkittu paljon. Tämä tuli esille, kun tein tutkimukseni teoreettista viitekehystä. Leena Juvonen (1996) on tutkinut Helsingin sosiaalilautakunnan päätöksenteon tietoperustaa aikaisemmin, mutta muita vastaavia tutkimuksia en aiheesta löytänyt. Juvosen tutkimuksen tulokset ovat pitkälle samansuuntaisia kuin omani. Myös siinä tutkimuksessa virkamieshallinnosta tullut tieto oli kaikkein merkittävintä lautakunnan jäsenille.

Tutkimusta voisi laajentaa jatkotutkimusta ajatellen niin, että tutkisi useamman kunnan perusturva- tai sosiaalilautakunnan päätöksenteon tietoperustaa? Olisi kiinnostavaa tietää, poikkeavatko perusturvalautakuntien tiedonlähteet ja tietoperusta toisistaan eri kunnissa. Miten tietoperusta ja lautakunnan työskentelytapa mahdollisesti vaikuttaisi lastensuojelun tilanteeseen? Nämä olisi kiinnostavia lisäkysymyksiä, mutta tutkimuksen laajentaminen vaatisi paljon työtä. Mikäli tutkisi useamman kunnan lautakuntien päätöksenteon tietoperustaa, voisi tutkimusmenetelmänä käyttää myös kyselylomaketta. Tällöin kysymyksessä voisi olla laajempi kvantitatiivinen tutkimus.

Mielestäni täysin strukturoitua kyselylomaketta ei kuitenkaan voisi käyttää, sillä tutkimukseen osallistuvilla pitäisi olla mahdollisuus ja tila kertoa myös vapaasti omin sanoin tiedonlähteistään. Esimerkiksi tässäkin tutkimuksessa esiin noussut hiljainen tieto on vaikeasti kuvattavissa täysin strukturoituun kyselylomakkeeseen. Kiinnostavaa olisi myös tutkia kansanedustajien päätöksenteon tietoperustaa. Tällainen tutkimus olisi hyvin laaja ja vaatisi vähintään väitöskirjatasoisen tutkimuksen, jotta aiheessa päästäisiin tarpeeksi syvälle.

Kaikkein eniten minua jäi harmittamaan se, etten aika- ja resurssipulan vuoksi voinut tutkia työssäni tarkemmin sitä, miten perusturvalautakunnan tietoperusta ja työskentelytapa vaikutti alueen lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin. Kuten aikaisemmin olen maininnut, tutkimuskunnan lastensuojelun avohuollon asiakasmäärät sekä sijaishuollon luvut ovat korkeita. Uskon, että perusturvalautakunta voi työllään vaikuttaa näihin tilastoihin. Tilanteen paraneminen kuitenkin vaatisi pitkäjänteistä ja suunnitelmallista työtä lasten, nuorten ja perheiden hyväksi. Työn pitäisi olla myös laaja-alaista sektorirajat ylittävää työtä, johon kaikki osapuolet pitäisi sitoutua. Lisäksi kentältä tulevaa tieto ja hiljaista tietoa tulisi nostaa virallisen tiedon rinnalle. Tällainen työskentelytapa ei ollut vahvaa tutkimuskunnassa.

Lautakunnassa oli lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantamista koskevaa kysymystä kuitenkin jollakin tavalla käsitelty. Yksi haastateltavista mainitsi tästä. Lisäksi useat haastateltavat mainitsivat, että senhetkinen perusturvalautakunta painotti ennaltaehkäisevää työtä. He näkivät, että ennaltaehkäisevä työ tuotti pitkällä aikavälillä hyviä tuloksia. Ennaltaehkäisevä työote saattoi kuitenkin kariutua siinä vaiheessa, kun kaupunginhallitus käsitteli lautakunnan esittämiä asioita.

8. LÄHTEET

Ahola, Anja (2002) Surveytiedon kontekstuaalisuus surveylaboratorion haasteena. Teoksessa Ahola, Anja & Gudenhjelm, Petri & Lehtinen, Marjaana (toim.) (2002) Kysymisen taito. Surveylaboratorio lomaketutkimusten kehittämisessä. Helsinki: Tilastokeskus. Katsauksia 2, 65-79.

Alastalo, Marja (2005) Metodisuhdanteiden mahti: lomaketutkimus suomalaisessa sosiologiassa 1947-2000. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (1994) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (1995) Rearching culture: qualitative method and cultural studies. London: Sage.

Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Bardy, Marjatta (2001) Huoli lapsuudesta ja vanhemmuudesta. Teoksessa Bardy, Marjatta & Salmi, Minna & Heino, Tarja (2001) Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Helsinki: Stakes. Raportteja 263, 13-19.

Bardy, Marjatta & Salmi, Minna & Heino, Tarja (2001) Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Helsinki: Stakes. Raportteja 263.

Berger, Peter L & Luckmann, Thomas (1994 [1966]) Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki: Gaudeamus.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Harisalo, Risto & Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister (1992) Kunnallispolitiikka. Helsinki: VAPK-kustannus.

Heino, Tarja (2007) Keitä ovat uudet lastensuojelun asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen takana. Helsinki: Stakes. Työpapereita 30/2007.

Helavirta, Susanna (2007) Lapset, survey ja hyvinvointi. Metodologisia haasteita ja mahdollisuuksia. Janus 15 (1), 19-34.

Helsingin Sanomat 12.1.2009. Espoolaiset päättäjät eivät säästäisi lasten tai vanhusten palveluista. Kaupunki A.

Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryynänen, Aimo (2008) Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.

Hirsijärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2006) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hyyppä, Markku (2002) Elinvoimaa yhteisöstä. Sosiaalinen pääoma ja terveys. Jyväskylä: PS-kustannus.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) (2005) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Juvonen, Leena (1996) Kasvusta taantumaan. Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan päätöksenteko ja päätöksenteon tietoperusta 1985-1993. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirkko & Laiho, Kristiina & Sarvimäki, Pirjo & Karjalainen, Pekka & Seppänen, Marjaana (2007) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma.

Kivelä, Susanna (2000) Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta: kunta-alan tulevaisuusbarometri 2000. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Koivunen, Hannele (1997) Hiljainen tieto. Helsinki: Otava.

Kopomaa, Timo & Meltti, Tero (2005) Kaupunkisosiaalityötä paikantamassa. Helsinki: Yliopistopaino.

Korpinen, Johanna (2008) Istuntoja institutionaalisen katseen alla: lastensuojelun suulliset käsittelyt hallinto-oikeudessa. Tampere: Tampere University Press.

Kulla, Heikki (2008) Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kuntalaki (365/1995)

Laamanen, Ritva (1994) Kuntien toimintastrategiat ja päätöksenteko: tutkimus kuntien strategisesta käyttäytymisestä valtionosuusuudistuksen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1994: 8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Lastensuojelu 2007. Tilastotiedote 23/2008. Stakes. (http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2008/liitetaulukot/Tt23_08taulu4.pdf.) Lainattu 14.9.2009.

Lastensuojelulaki (417/2007)

Lehtelä, Kirsi-Marja (2005) Kuka politiikassa tarvitsee tietoa? Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) (2005) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 259-270.

Lehtinen, Marjaana & Ahola, Anja (2002) Surveylaboratorio kognitiivisen tiedon soveltajana. Teoksessa Ahola, Anja & Gudenhjelm, Petri & Lehtinen, Marjaana (toim.) (2002) Kysymisen taito. Surveylaboratorio lomaketutkimusten kehittämisessä. Helsinki: Tilastokeskus. Katsauksia 2, 7-20.

Martikainen, Tuomo & Mattila, Mikko & Uusikylä, Petri (1993) Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksessa. Teoksessa Mattila, Mikko & Saukkonen, Riikka-Mari & Uusikylä, Petri (1993) Hyvinvointivaltiosta

kilpailuvaltioon. Markkinat ja verkostot sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1993: 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1-14.

Pikkala, Sari (2005) Kunta päättäjän perspektiivistä: tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995-2003. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Perustuslaki (731/1999)

Porokka-Maunuksela Raija & Huuskonen, Juha & Koskinen, Outi & Säilä, Esko (2004) Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Rantalaiho, Liisa (1998) Paljaita faktoja? Teoksessa Paananen, Seppo & Juntto, Anneli & Sauli, Hannele (toim.) (1998) Faktajuttu. Tilastollisen tutkimuksen käytännöt. Tampere: Vastapaino, 11-21.

Raunio, Kyösti (2000) Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Kyösti (2004) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Rousu, Sirkka (2007) Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Helsinki: Suomen kuntaliitto, Tampereen yliopisto.

Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) (2005) Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.

Räty, Tapio (2007) Uusi lastensuojelulaki. Helsinki: Edita.

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

Sosiaali- ja terveysministeriö (1996) Sosiaaliturvan suunta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996:13. Helsinki: Edita.

Tynjälä, Päivi (1999) Oppiminen tiedon rakentamisena. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen perusteita. Helsinki: Kirjayhtymä oy.

Tynjälä, Päivi (2004) Asiantuntijuus ja työkulttuurit opettajan ammatissa. Kasvatus 35 (2), 174-190.

Törrönen, Jukka (2005) Toisen ääni, näkökulma ja kohteena oleminen. Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (toim.) (2005) Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 15-37.

Uoti, Asko (2003) Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa: tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampere: Tampere University Press.

Uusikylä, Petri (1994) Lastensuojelun toimeenpanoverkostot. Tutkimus yhteistyön rakenteista ja merkityksestä kuntien lastensuojelutyössä. Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto.

9. LIITTEET

LIITE 1:

Haastattelurunko

1. Tiedon hankinta

A. Mihin tahoihin tai henkilöihin olette olleet yhteydessä hankkiessanne tietoja lautakunnan päätöksentekoa tai linjauksia varten, jotka koskevat lastensuojelua? Millaisia tiedonhankintakanavia teillä siis on ollut?

B. Oletteko saaneet kyseisiltä tahoilta yleensä riittävästi tietoa päätöksentekoa varten?

C. Onko yksilöhuoltojaoston/perusturvalautakunnan jäsenillä ja virkamiehillä ollut epävirallisia tapaamisia tai kokouksia? Keitä niissä on ollut mukana?

D. Ovatko kuntalaiset ottaneet teihin suoraan yhteyttä joissakin kysymyksissä? Minkälaisissa asioissa ja kuinka usein?

E. Ovatko jotkut muut tahot olleet teihin suoraan yhteydessä?

F. Onko jaostotyöskentelystä ollut hyötyä lautakuntatyöskentelyn kannalta?

G. Käytättekö lastensuojelun alalta tehtyjä tutkimuksia hyväksi päätöksenteossanne?

H. Seuraatteko sosiaalialan ammattilehtiä?

I. Onko x-kunnassa järjestetty luottamushenkilöille tarkoitettuja koulutuksia? Oletteko osallistuneet niihin? Millaista lisäkoulutusta olette mahdollisesti katsonut tarpeelliseksi? Onko näistä koulutuksista ollut hyötyä perusturvalautakunta- tai jaostotyöskentelyä varten?

J. Oletteko koskaan kokenut päätöksentekoon tarvittavan tiedonsaannin tai oman kannan muodostamisen päätettävästä kysymyksestä ongelmalliseksi? Millaisissa tilanteissa? Haluatteko kertoa jonkun esimerkin? Miksi?

K. Pitäisikö luottamushenkilöiden tiedonhankintajärjestelmää mielestänne muuttaa jotenkin? Miten? Onko mielestänne tällaista tiedonhankintajärjestelmää syntynyt?

L. Millaisiin lastensuojelua koskeviin ongelmiin kaupungissanne tartutaan? Pohjusta: Tarkoitan tällä kysymyksellä siis sitä, että lapsiperheiden hyvinvoinnissa on usein monenlaisia ongelmia. Kuka määrittelee sitä, mihin ongelmiin tartutaan ja mitkä ns. annetaan olla? Mitkä asiat tähän valikoimiseen vaikuttavat?

M. Millaista tietoa saatte päätöksenteon pohjalle?

N. Mikä ja millaista on tarvittava tieto?

2. Suhde virkamiehiin

A. Miten vertaisitte viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asiantuntemusta ja roolia kuntalaisten asioiden hoitajina?

B. Kumman asiantuntemus on yleensä painavampaa päätöksenteossa? Miten se näkyy käytännössä?

C. Mitä mahdollisia ongelmia viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä yhteistyössä on ilmennyt? Mistä ongelmat ovat johtuneet?

3. Suhde omaan puolueeseen

A. Antoiko valtuustoryhmänne/puolueen paikallisjärjestö teille joitakin ohjeita, kun teidät valittiin perusturvalautakunnan jäseneksi?

B. Pyrittekö toteuttamaan puolueohjelmaa lautakunta- tai jaostotyöskentelyssänne? Miten se vaikuttaa lastensuojeluasioihin?

C. Kuinka kuvailisitte puolueenne linjaa ja painopisteitä lastensuojelua koskevissa kysymyksissä?

D. Onko lautakunnassa/jaostossa käsitelty joitakin sellaisia lastensuojelua koskevia kysymyksiä, joissa puolueenne olisi merkittävästi vaikuttanut lopulliseen kantaanne?

4. Suhde kaupunginvaltuustoon ja –hallitukseen

A. Kuinka kaupunginhallitus yleensä suhtautuu perusturvalautakunnan tekemiin esityksiin? Poikkeavatko sen päätökset usein lautakunnan esittämästä?

B. Mitä mahdollisia ongelmia perusturvalautakunnan ja kaupunginhallituksen yhteistyössä on ilmennyt? Mistä ongelmat ovat johtuneet?

C. Oletteko koskaan kokenut ristiriitaiseksi roolianne valtuuston ja lautakunnan jäsenenä vai onko siitä ollut pikemminkin hyötyä? (valtuutetut)

D. Minkälainen asema perusturvalautakunnalla mielestänne on kaupungin budjettia päättäessänne?

5. Tarpeiden määrittely

A. Mihin kuntalaisten tarpeisiin perusturvalautakunnan pitäisi mielestänne pyrkiä vastaamaan?

B. Kuinka hyvin lautakunta/yksilöhuoltojaosto mielestänne on selvillä kuntalaisten tarpeesta?

C. Mistä perusturvalautakunnan/yksilöhuoltojaoston jäsenet saavat tiedon kuntalaisten tarpeesta?

6. Arvioi perusturvalautakunnan roolia X-kunnan sosiaalipolitiikan ohjaajana?