

Yhteisellä asialla? Lastensuojelun sijaishuollon järjestäminen tilaaja-
tuottajamallissa ja toimijoiden yhteistyön hallinta

LAURA NILA
Tampereen Yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalityön pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2014

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

NILA, LAURA: Yhteisellä asialla? Lastensuojelun sijaishuollon järjestäminen tilaaja-tuottajamallissa ja toimijoiden yhteistyön hallinta.

Pro gradu -tutkielma, 77 s., 2 liites.

Sosiaalityö

Ohjaaja: Kirsi Juhila

Huhtikuu 2014

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan millaista on yhteistyö kunnan ja palveluntuottajan välillä tilaaja-tuottajamallissa palvelujen järjestämiseksi. Tarkastelu kohdistuu lastensuojelun sijaishuollon laitoshoidon ostopalveluihin ja analyysi perustuu kunnan näkökulmaan. Suomessa kunnilla on järjestämisvastuu suurimmasta osasta kuntalaisille kuuluvista sosiaali- ja terveyspalveluista. Nykyään kunnilla on kuitenkin enemmän vaihtoehtoja järjestää palvelut, esimerkiksi yhteistyössä kolmannen sektorin tai yritysten kanssa. Tilaaja-tuottajamallin tavoitteena on toteuttaa palvelut kohdennetummin, tehokkaammin ja taloudellisemmin, niin, että kunnalla on palvelusta järjestämisvastuu mutta palveluntuottaja on kunnasta erillinen taho. Kokonaisvastuu palvelun laadusta ja asianmukaisesta toteutumisesta säilyy aina kunnalla. Erityisen tästä tutkimuksesta tekee se, että sijaishuollon palveluissa asiakas on huostaan otettu lapsi, jolloin palvelun järjestämisen ja toimijoiden yhteistyön tulee olla erityisen selkeää kokonaisvastuun säilymiseksi kunnalla. Toimijoiden yhteistyötä tarkastellaan hallinnan (governance) viitekehyksessä ja tilaaja-tuottajamallin prosessien näkökulmasta.

Aineisto koostuu kunnan laatimista kilpailutusdokumenteista ja niitä täydentää fokusryhmähaastattelu. Aineiston analyysimenetelmänä olen käyttänyt teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Analyysin mukaan yhteistyö määräytyy osaksi hallinnan hierarkkisen mallin mukaisesti. Kunta ohjaa palveluntuottajia ”ylhäältä alaspäin”, esimerkiksi päättämällä mitä palvelua halutaan, miten tuotettuna, ja ohjaamalla palvelutuotantoa haluttuun suuntaan. Hallinnan markkinaohjaava malli taas säilyy niin kauan kun palveluita järjestetään ostopalveluna. Tällöin palvelujen kilpailuttaminen, tuotteistaminen, ostaminen ja myyminen määrittävät yhteistyötä ja sen roolijakoa. Hallinnan verkostomalli ei ole löytänyt vielä paikkaansa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä, mutta sen merkitys tunnistetaan. Tällä hetkellä verkostomaisen yhteistyön esteeksi nähdään resurssi- ja aikapula. Verkostomallille ominaista toimijoiden keskinäistä luottamusta ei ehditä rakentamaan, kun aikaa kasvokkaiselle vuorovaikutukselle ei ole. Vuorovaikutuksen nähdään synnyttävän luottamusta, joka on edellytys onnistuneelle yhteistyölle laadukkaiden palvelujen järjestämiseksi. Verkostotyöskentelyn kehittämiseksi käytettävien palveluntuottajien määrää tulee rajata. Tilaaja-tuottajamallissa yhteistyössä voidaan paikantaa kaikkia kolmea hallinnan mallia.

Asiasanat: tilaaja-tuottajamalli, kunta, sijaishuolto, ostopalvelut, hallinta, yhteistyö.

UNIVERSITY OF TAMPERE

School of Social Sciences and Humanities

NILA, LAURA: Organizing the Foster care of child protection in Purchaser-provider-model and how to govern co-operation.

Master's Thesis, 77 pages, 2 appendix pages

Social Work

Supervisor: Kirsi Juhila

April 2014

This Master's thesis examines what sort of co-operation public sector has with service providers in purchaser-provider-model. Main focus is in child welfare's foster care services which are bought from service providers. The analysis emphasizes public sectors point of view. In Finland public sector has responsibility of organizing the most of welfare and health services. Nowadays, municipalities have more options in organizing child welfare's foster care services, for example with the third sector or private companies. Purchaser-provider-models target is to execute services both effectively and cost-effectively. Overall responsibility of quality and regularity remains always in the municipality. This thesis is essential due the focus is in the foster care services and because the client is a child whom is taken in to care. Therefore, the organization of services and distribution of work has to be explicit and municipality has to hold the overall responsible. In this thesis co-operation is reviewed in the framework of theory of governance and purchaser-provider-model.

The research data has been collected from purchase documents and theme interview. Analysis of the material is based on a theory-driven content analysis.

Based on analysis, municipalities are defined co-operation in part of governance hierarchy model. There municipality control co-operation for example deciding what services are wanted, what way organized and controlling the production of services. The market model of governance defines co-operation as services produced by outsourcing services. Hence, services are placed under procurement and the service has to be productize to sell or to buy, specifying the cooperation between participants. Network (model) has not yet reached its place in the framework between public and private sector. The lack of human resources and time blocks the ability to utilize network at the public sector. There is no time to build mutual trust which is the key element in networks. To confirm networks, public sector should delimit partners and by that way have more time to build collaboration. That is the only way to secure high quality services. In purchaser-provider-model you can locate all three models of governance.

Key words: purchaser-provider-model, municipality, foster care, purchase service, governance, co-operation.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	1
2 KUNTAPALVELUT TILAAJA-TUOTTAJAMALLISSA	4
2.1 Miksi palvelujen järjestämisen tapa on muuttunut?	4
2.2 Tilaaaja-tuottajamalli kunnan toimintatapana	6
2.3 Lastensuojelu kuntapalveluna.....	11
3 HALLINNAN TEORIA YHTEISTYÖN KUVAAJANA	19
3.1 Hallinnan teoria kirjallisuudessa	19
3.2 Hallinnan kolme mallia	21
4 TUTKIMUSASETELMA.....	29
4.1 Tutkimuskysymys	29
4.2 Kaksiosainen tutkimusaineisto: dokumentit ja fokusryhmähaastattelu	29
4.2.1 Kahdesta aineistosta yhdeksi kokonaisuudeksi teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä.....	32
4.3 Tutkimuksen eettiset näkökulmat	35
5 TUTKIMUSTULOKSET	37
5.1 Kuntatilaajan valta ja vastuu	39
5.1.1 Sopimuksen sisällön vartija	39
5.1.2 Lapsen edun varmistaja.....	41
5.1.3 Vastuunkantaja ja vallankäyttäjä	42
5.2 Markkinoilta lapselle koti	44
5.2.1 Markkinavaikutukset sijaishuollon palveluissa.....	44
5.2.2 Kilpailuttamisen merkitys palvelulle	48
5.3 Yhdessä tekeminen = hyvä palvelu	49
5.3.1 Samalla puolella – vuorovaikutuksella yhteistyötä.....	49
5.3.2 Luottamus yhteistyön kulmakivenä.....	51
5.4 Suunta tulevaisuuteen	53
5.4.1 Palvelujen järjestäminen tulevaisuudessa.....	54
6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	57
7 LÄHDELUETTELO.....	68
LIITE 1 HAASTATTELUPYYNTÖKIRJE	76
LIITE 2 FOKUSRYHMÄHAASTATTELURUNKO.....	77

KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIO 1 Lastensuojelupalvelujen asiakasmäärien kehitys s.12

KUVIO 2 Uusien sijoitusten määrän kehitys s.13

KUVIO 3 Yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat s.16

TAULUKKO 1 Yhteenveto hallinnan malleista s.28

TAULUKKO 2 Analyysin pääteemat ja alateemat s.38

1 JOHDANTO

”Palvelutuotannosta haluttiin tehokkaampaa ja kustannuskehitystä hillitsevää. Se toteutui joiltain osin. Toisaalta taas esimerkiksi kulttuuri- ja vapaa-aikapuolella palvelujen yksikköhintaa on vaikeampi täsmentää ja palveluja on tilattu suurina kokonaisuuksina, jolloin kustannuskehitys ei ole kaikilta osin ollut samansuuntaista. Hallinto koetaan turhan raskaaksi. Tietyiltä osin tuottajan ja tilaajan työ on päällekkäistä ja selkeä työnjako puuttuu. Tästä ei tosin ole konkreettista näyttöä eli se saattaa myös olla uskomus. Kritiikkiä tulee sekä henkilöstöltä että päättäjiltä. Tampereen yliopiston tutkijaryhmältä on tilattu tämän vuoden aikana valmistuva, noin 200 000 euroa maksava arviointi tilaaja-tuottajamallista” (Aamulehti, 2014.)

”Oulu luopuu tilaaja-tuottaja-mallista ja siirtyy elämäntoimintamalliin ja sen vaatimaan johtamisjärjestelmään, mikä se sitten onkaan. Käytännön toteutus on auki. Vuosien tyytymättömyys tilaaja-tuottaja-malliin purkautui yksimieliseen kirjaukseen uudesta organisaatiomallista.” (Kaleva, 2013.)

Edellä esitetyt otteet ovat sanomalehti Kalevan ja Aamulehden artikkeleista ja kuvaavat tämän hetken tunnelmia tilaaja-tuottajamallista ja sen tulevaisuudesta Suomen kunnissa. Tilaaja-tuottajamalli rantautui osaan Suomen kuntia palvelujen järjestämisen tavaksi vuonna 2005 lanseeratun *Paras*-hankkeen myötä. Tilaaja-tuottajamalli nähtiin yhtenä mahdollisuutena järjestää kasvavat kuntapalvelut monipuolisemmin, joustavammin ja kustannustehokkaammin. Malli oli vaihtoehto esimerkiksi kuntaliitoksille. Mallin tavoitteena oli pelastaa kunnat kasvavalta palvelukysynnältä ja erityisesti sen aiheuttamilta kustannuksilta tuomalla palveluihin tehokkuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja sitä myöden taloudellisia säästöjä. Tampereen kaupunki oli ensimmäisiä kuntia, joka otti käyttöönsä tilaaja-tuottajamallin vuonna 2007 ja esimerkiksi Oulu seurasi perässä. Vuoden 2013 toukokuussa Oulu päätyi yksimielisesti luopumaan tilaaja-tuottajamallista. Tammikuussa 2014 Tampereen kaupungin tilaajajohtaja Kari Hakari ei vielä ollut luopumassa mallista, mutta ulkopuolinen ryhmä asetettiin selvittämään tilaaja-tuottajamallin toimintaa, sillä kustannustehokkuus, prosessien ja hallinnon keventäminen ei ole toteutunut halutulla tavalla.

Suomessa palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla. Vuonna 2014 sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen kysyntä kasvaa yhä ja kuntien menot palvelujen järjestämisessä ovat kestävämmällä pohjalla. *Paras*-hanke ei tuonut pitkäkestoista ratkaisua tilanteeseen vaan nyt kuntien tilannetta yritetään pelastaa Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksella eli sote-uudistuksella.

Uudistuksen tarkoitus on muotoilla kuntien toimintaa niin, että kuntalaisille taataan jatkossakin tasa-arvoiset palvelut koko maassa. Tähän pyritään nyt purkamalla päällekkäisiä palveluja, keventämällä hallintoa, ja pyrkimyksellä palvella asiakasta ”yhden luukun” periaatteella. Uudistuksen tavoitteena on ennen kaikkea turvata sote-palvelujen rahoitus. Hallitus linjasi maaliskuussa 2014 yhdessä opposition kanssa, että historiallisessa uudistuksessa sote-palvelut toteutetaan viiden alueellisen järjestäjän eli nykyisten erityisvastuualueiden toimesta. (esim. Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b.)

2000- luvun alkupuolelta lähtien sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintaympäristöä on leimannut palvelujen järjestäminen ankarissa kunnallistalouden säästöpainneissa, samalla kun kuntalaisten omat toiveet palveluista kasvavat ja monipuolistuvat. Julkisen sektorin tulisi tuottaa palvelut joustavasti, mutta samalla taloudellisesti tehokkaasti. Tästä johtuen kunnat ovat omaksuneet yritysmaailmaan malleja taloudellisten säästöjen toivossa ja näin hajauttaneet palvelujen tuottamisvastuuta julkisen sektorin ulkopuolelle.

Julkisen sektorin rinnalla yksityinen ja kolmas sektori tuottaa yhä enemmän erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja erilaisissa monituottajamalleissa, joista yksi on tilaaja-tuottajamalli. Stenvall ja Virtanen (2012, 29–31) kuvaavat, että näiden kolmen eri sektorin yhteistyön aikaansaamiseksi ja kehittämiseksi on tehty jo paljon työtä, mutta todelliset yhteistyönmallit puuttuvat yhä. Toimijat voivat olla lähtökohdiltaan hyvinkin erilaisia, mutta kaikki ne palvelevat samoja asiakkaita, päämääränään palvelujen käyttäjien hyvinvoinnin vahvistaminen. Todellisen yhteistyön puutteen taustalla saattavat olla toimijoiden erilaiset ideologiset lähtökohdat, jolloin kertynyt tieto ja kokemus eivät vaihdu toimijoiden kesken. Syynä saattavat olla erilaiset toimintatavat jolloin esimerkiksi oma palvelu nähdään aina parhaimpana eikä asiakkaan palvelutarve ole keskiössä. Asiakasnäkökulman puute vaivaa julkisen sektorin palveluja ja niiden kehittämistä, kun taas vahvasti asiakkaat kehittämistyöhön mukaan ottanut yksityinen sektori yrittää luoda asiakkaiden tarpeista tuotteita ja palveluprosesseja. Keskustelu toimijoiden väliltä puuttuu, eivätkä toimintatavat näin tue toisiaan.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää hallinnan teorian viitekehyksessä millaista on julkisen sektorin yhteistyö yksityisen- ja kolmannen sektorin kanssa kunnassa, jossa palvelut järjestetään tilaaja-tuottajamallissa. *Hallinnan* teoria käsittää yhteistyön rakentuvan kolmella eri tavalla 1. hierarkkisesti 2. markkinoihin perustuvana ja 3. verkostoajattelun mukaisesti. (esim. Peters & Pierre 2000; Newman 2001.) Tämä tutkimus käsittelee tilaajan näkökulmaa, tarkastellen erityisesti lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottamistilanteita, jossa julkisella sektorilla on palvelun

järjestämisvastuu mutta yritys- tai kolmassektori hoitaa palvelun tuottamisen. Aineistoni koostuu erään kunnan laatimista sijaishuollon laitoshoidon kilpailutusdokumenteista ja palvelun tilaamisesta vastaavien työntekijöiden fokusryhmähaastattelusta. Tutkimuksen tavoitteena on hallinnan teorian avulla hahmottaa eri toimijoiden yhteistyön onnistumisen kohtia ja kehittämisen paikkoja kunnallisten palvelujen järjestämisessä, tilaaja-tuottajamallissa.

2 KUNTAPALVELUT TILAAJA-TUOTTAJAMALLISSA

Kuntapalveluihin kohdistuvat säästö- ja tehostamispaineet tuovat kunnan toimintaan elementtejä ulkoistamisesta, yhtiöittämisestä ja yleisesti toimintatapoja omaksutaan yksityisen sektorin toimintamalleista. Kunnallinen itsehallinto ja itsenäinen asioiden ja tehtävien hoito on joutunut muospaineen alle ja kunnat pyrkivät täyttämään hyvinvointipalvelutehtävää korostamalla toimintavapauttaan. (Anttiroiko et al. 2007, 53 & 64.) Julkinen sektori ei enää selkeästi vastaa hyvinvointipalvelujen järjestämisestä tuottamalla konkreettisia palveluja vaan julkisen sektorin tehtäväksi on jäänyt mahdollistaa ja rahoittaa tietty määrä palveluja. Tämä merkitsee esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluissa eri sektorien, julkisen ja yksityisen palvelun sekä virallisen ja epävirallisen hoivan rajojen hämärtymistä. (Anttonen ym. 2012, 29.)

Tässä luvussa tarkastelen kunnan muuttunutta roolia palvelujen järjestäjänä ja paneudun tarkemmin tilaaja-tuottajamalliin palvelujen järjestämistapana, erityisesti lastensuojelupalveluissa.

2.1 Miksi palvelujen järjestämisen tapa on muuttunut?

1990-luvulla Suomi ajautui kriisiin kun maata koetteli kansallisesta pankkikriisistä alkanut taloudellinen lama, joka vähensi julkisen sektorin tulopohjaa ja samalla julkiset menot kasvoivat. Tilanne johti valtion ylikuormittumiseen, jolloin se ei pystynyt vastaamaan kasvaviin hyvinvointipalvelu-vaatimuksiin. Tilanne johti valtion vetäytymiseen autonomiastaan vastata palveluista ja uuteen tilanteeseen vastaamiseksi julkinen sektori alkoi jakaa vastuuta. (Julkunen 2008, 62.) Valtiota ja sen hallintoa kehitettiin vastaamaan nykyaikaa korostaen ajan hengessä individualismia, kansalaisten omaa aktiivisuutta ja yrittäjyyttä. Julkisen sektorin kasvua rajoitettiin avaamalla palvelukentät markkinoille. Muutoksen toivottiin vastaavan hyvinvointivaltion kustannus-, tehottomuus- ja byrokratiaongelmaan ja hillitsemään julkisen talouden menoja. (Julkunen 2008, 77–78.) Julkisen sektorin kokema rakennemuutos katkaisi 30 vuotta jatkuneen hyvinvointivaltion laajenemisen ja julkinen sektori alkoi muistuttaa toiminnoiltaan yritysmaailmaa. (Hämäläinen & Heiskala 2004, 88.)

Hallinnon uudistamistyö sai vaikutteensa uudesta julkisjohtamisesta eli *New Public Managementin* (NPM) opeista. (Hämäläinen & Heiskala 2004, 94.) Muutoksen näkyvimpinä merkkejä olivat valtion työntekijämäärien karsiminen ja kuntien määrällinen väheneminen. Samalla kuntalaisen asema muuttui palvelujen käyttäjänä kun asiakkaista alettiin tekemään kuluttajia ja kumppaneita

palvelutuotannossa, ja yritysten, järjestöjen ja omaisten tuottamia palveluja lisättiin. (Lehto ym. 2012.)

Tultaessa 2000-luvulle kuntien talous kriisiytyi entisestään erityisesti kasvavien terveydenhuoltomenojen vuoksi. Uhkakuvana nähtiin, että kunnat eivät pysty järjestämään lakisääteisiä peruspalvelujaan. Vastaukseksi kriisiin Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti Paras-hankkeen vuonna 2005 ja laki sen tiimoilta astui voimaan 2007. Hankkeen tarkoituksena oli luoda sellaiset mahdollisuudet kunnille, että ne pystyvät vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen ja järjestämään laadukkaat palvelut. Paras-hankkeen seurauksena kuntapalvelujen järjestämistapoja alettiin monipuolistamaan monituottajamallin suuntaan ja yksi syntyneistä malleista oli tilaaja-tuottajamalli. Hankkeen lopputuloksena ratkaisuksi vaikeaan tilanteeseen nähtiin palvelualueen väestöpohjan kasvattaminen, joko lisäämällä kuntien välistä yhteistyötä, kuntaliitosten avulla tai omaksumalla palvelujen tuotantotapoja markkinaperusteisesti. (Anttiroiko et al. 2007, 101 ja 104, kts.esim. Virkki et al. 2011, Laki kunta- ja palvelurakenne uudistuksesta.)

Tarkasteltaessa kunnan tehtävärakenteita on huomioitava yhteiskunnalliset muutokset väestö- ja elinkeinorakenteessa. Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat palvelujen kysyntään ja tarpeisiin, ja niiden kautta määritellään lopullinen palvelutarjonta. Taloudellisen laman ja väestön ikääntymisen seurauksena kuntien tehtävät vain lisääntyvät. Siitä huolimatta kunnat hoitavat itse suurimman osan hyvinvointipalveluista ja niiden rahoituksesta, valtion antaessa raamit toiminnalle lainsäädännöllä. (Anttiroiko et al. 2007, 53.) Kunnallistaloutta voidaan katsoa määrittävän niukkuus, sillä tarpeita tuntuu aina olevan enemmän kuin on resursseja tyydyttää tarpeet. Kuntatalous nojaa reaalitalouden ilmiöön; *”koska kaikkia tarpeita ei pystytä tyydyttämään, on voimavarat pyrittävä käyttämään siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri tarpeentyydytys eli hyöty. Kansainvälisesti julkistaloudessa sama ilmaistaan niin, että toiminnalla pyritään saamaan paras vastike verovaraille (Value For Money)”*. (Anttiroiko et al. 2007, 77.) Niukat kuntatalouden resurssit ovat aikaansaaneet tilanteen, jossa hyvinvoinnin takaamiseksi on tehtävä valintoja, jolloin resursseja kohdennetaan siihen mistä saadaan suurin hyöty. Kunnan toiminnan on oltava *tuloksellista* eli toiminnan on oltava taloudellisesti kannattavaa suhteessa tehtävään, tuoden tehtävältä toivotun vaikutuksen. Nykyään kuntatalous perustuukin lähestulkoon yksinomaan toimeksiantotalouteen eli kunta hoitaa ne tehtävät, joita kuntalaiset tarvitsevat. Tällä perusteella kunta saa kerätä veroja juuri sen verran mitä vaaditaan kuntalaisten palvelujen järjestämiseksi. (Anttiroiko et al. 2007, 77–78.)

2.2 Tilaaja-tuottajamalli kunnan toimintatapana

Kunnan ydintehtäviksi voidaan määritellä palvelujen järjestäminen kuntalaiselle ja niiden rahoittaminen verovaroin. Kunta voi halutessaan luopua melkeinpä kokonaan palvelun tuottajan roolista, sillä nykyään lainsäädäntö mahdollistaa palvelujen oston myös kunnan ulkopuolelta. (Kallio et al. 2006, 28.) Kunnalle laissa määrättyjä hyvinvointi- ja palvelutehtäviä on järjestää kuntalaisille tietyt koulutus-, terveydenhuolto-, ja sosiaalipalvelut sekä teknisiä ja yhdyskunnan rakentamiseen liittyviä palveluita. (Anttiroiko et al. 2007, 20–21.) Sosiaalipalvelujen kohdalla järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja ovat esimerkiksi kotipalvelut, asumispalvelut, vanhuksille tarkoitettu laitoshuolto, lasten päivähoido, vammaisille henkilöille tarkoitettut palvelut, päihdehuollon palvelut ja lasten ja nuorten huolto. Kunnan velvollisuudesta järjestää kyseiset palvelut säädetään sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon erityslaeissa. Esimerkiksi sosiaalipalvelujen kohdalla kunta voi päättää itsenäisesti palvelujen järjestämistavan; kunta voi hoitaa toiminnan itse, omalla henkilöstöllä, omissa toimitiloissa. Kunta voi sopia järjestävänsä palvelun toisen kunnan, kuntien tai kuntayhtymän kanssa. Palvelun voi hankkia myös ostopalveluna julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta tai palvelun käyttäjälle annetaan palveluseteli ja henkilö vastuutetaan itse tekemään valinta palveluntuottajien väliltä. Kunnan käytössä olevista sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistavoista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa. (Huhtanen 2012, 81–82; kts. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 1992/733.)

Julkishallintokeskeisestä hyvinvointivaltiosta on siis siirrytty *monitoimijamalliin*, jossa suositaan verkostomaista yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Palvelutuotannon tehostamisessa korostetaan markkinoiden merkitystä palvelutuotannon hajauttamisen lisäksi. Kilpailuttamisen lisääminen julkisissa palveluissa nähdään keinoksi tehostaa palvelutuotantoa. (Möttönen & Niemelä 2005, 3–4.)

Monituottajamalliin siirtyminen on ohjannut kunnat toteuttamaan *tilaaja-tuottajatoimintatapaa* palvelujen järjestämiseksi. Sysäyksen tälle antoi Paras hankkeesta johdettu lainsäädäntö (Laki kunta- ja palvelurakenne uudistuksesta 169/2007), jolloin kunnat alkoivat rakentamaan uudenlaisia palvelujen tilaamiseen soveltuvia yhteistoiminta-alueita. (Miettinen et al. 2012.) Tilaaja-tuottajamallin sisältö voi poiketa kunnasta riippuen. Toisissa kunnissa mallilla viitataan kuntien sisäisen hallinnon järjestämistapaan, kun taas osassa kuntia sillä tarkoitetaan palvelujen hankkimista kuntaorganisaation ulkopuolelta. Tilaaja-tuottajamallin edelläkävijä on ollut Tampereen kaupunki

joka siirtyi malliin vuonna 2007. Tampereen jalan jälkiä ovat seuranneet esimerkiksi Hämeenlinna, Turku ja Jyväskylä (Koskiaho, 2008, 194 & 210) sekä tilaaja-tuottajamallista luopuva Oulu. Tässä tutkimuksessa kunta ja tilaaja merkitsevät samaa asiaa.

Tilaaja- tuottajamallissa kunta tilaa eli ostaa palveluita aina ensisijaisesti kuntalaisilleen. Palveluja rahoitetaan kuntalaisten verovaroilla, joita tilaaja käyttää. Kunnalla on viime kädessä aina vastuu siitä, että tehtävät ja palvelut tulevat hoidetuksi, eikä tältä osin tilaaja voi siirtää vastuuta palveluntuottajalle. Perusajatuksena on, että tilaaja tietää mitä palveluja kuntalainen tarvitsee ja mistä sen kuntalaisille hankkii. Tästä syystä tilaajan tulee pitää yhteyttä palvelunkäyttäjiin, jotta se voi tietää mitä palvelua tulee tilata. Tämän lisäksi tilaajan ja tuottajan on sovittava yhteydenpidosta ja työnjaosta, esimerkiksi siitä kuka kerää asiakaspalautetta ja miten sitä hyödynnetään. (Kallio et al. 2006 28–29.) *Ostopalvelujen* käyttäminen on asettanut kunnalle uusia haasteita liittyen muuttuneisiin asiakassuhteisiin ja toiminnan valvontaan. Ostopalvelusta huolimatta kunnan velvollisuus on huolehtia palvelun laadusta niin, että se vastaisi kunnan oman palvelutuotannon laatua. (Anttiroiko et al. 2007, 201.) Ostopalvelujen lisääntymisen myötä viranomaisten ei tarvitse pitää kontrollissaan ja vastuullaan enää niin paljon toimintoja. Vastuu on vaihtunut toiminnallisesta kokonaisvastuusta kohti rahoitus-, tilaaja- ja kilpailutusvastuuta. (Julkunen 2008, 88.)

Tilaaja-tuottajamalli on saanut myös kritiikkiä osakseen sen hyvistä pyrkimyksistä huolimatta. Ruotsissa tilaaja-tuottajamallin ongelmat ovat näkyneet kunnan kilpailutusosaamisen puutteina, byrokratian lisääntymisenä ja kilpailutuksesta huolimatta palveluntuottajien runsaana määränä. Palveluntuottajat ovat kritisoineet sopimuskausien lyhyttä kestoa. (Tillmar 2004; Ref. Kovalainen et al. 2006, 118.) Suomessa Pekka Lith (2000) on päätenyt samoihin johtopäätöksiin. Ongelmat näkyvät kunnissa kilpailutusosaamisen puutteena ja hinnan liiallisena painoarvona. Kunnat ovat kompastuneet huonosti laadittuihin tarjouspyyntöihin ja liian lyhyisiin sopimuskausiin. Tilaaja-tuottajamallin hyödyn vahvistamiseksi työntekijöillä tulee olla osaaminen ja tieto hankittavan palvelun markkinoista sekä ostamisosaamista. Tarjouspyynnöt, kilpailuttamisratkaistut ja palvelusuunnitelmat tulisi laatia huolellisesti etukäteen. (Lith 2000: Ref. Kovalainen et al. 2006, 118–119.)

Kuntapalvelujen kilpailuttamisen ja ulkopuolelta ostamisen haaste liittyy siihen, kuinka paljon kilpailutuksessa painotetaan laatua ja toisaalta hintaa? Keskiwertorajauksena voidaan todeta, että painoarvo hinnalle on 2/3 ja laadulle 1/3. (Kalima 2001; Ref. Komulainen 2010, 367.) Voidaan kysyä riittääkö 1/3 painotus laadulle, kun kyseessä ovat vaativa asiakastyö, jossa vastataan ihmisen terveydestä ja hyvinvoinnista.

Tilaaaja-tuottajamallin prosessi ja käsitteistö

Kuntasektori on 2000-luvun kuluessa siirtynyt käyttämään yhä enemmän markkinoiden tarjoamia palveluja ja luopunut samalla omasta tuotannosta. Palvelujen ulkoistaminen tarkoittaa tätä *ostopalveluihin* siirtymistä. Kunnassa ostopalveluja voi olla kaikki sellainen mihin ei liity viranomaistoimintaa. Tällöin palvelu voidaan ostaa muilta julkisilta organisaatioilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta. *Ulkoistaminen* on kunnan palvelunjärjestämisen toimintatapa, kun yksittäistä ostoa suurempi palvelukokonaisuus siirretään kunnan omasta tuotannosta pois ja kunta huolehtii vain lakisääteisestä järjestämistä vastuustaan. Ulkoistamisen ohella palvelutehtävän *yksityistäminen* merkitsee ”laajan julkisen toiminnan siirtoa yksityiselle sektorille” (Keskimäki et al. 34–35.)

Ketkä ovat tilaajia ja ketkä tuottajia? Kunnassa eri toimialoille on luotu omat tilaajaorganisaatiot, jotka hoitavat palvelujen tilaamisen. Kunnan keskushallinto vastaa koko kunnan toiminnasta ja kunnan valtuusto on vastuussa verovarojen osoittamisesta lautakunnille. Toimialakohtainen lautakunta taas kohdentaa resurssit tilaajaorganisaatioille, jotka loppujen lopuksi *tilaavat* palvelun. Palveluja *tuottavia* yksiköitä on monenlaisia, esimerkkeinä kunnan omat yksiköt tai yksityisen sektorin tai kolmannen sektorin palveluntuottajat. (Kallio et al. 2006, 29) Tilaaaja-tuottajamallin toiminnan ajatuksena on, että koska palveluntuottajilla ei ole kokonaisuudessaan tietoa siitä minkälaisia palveluja väestö tarvitsee, tarvitaan tilaajaa, joka systemaattisesti ja laajasti seuraa väestön palveluntarvetta ja osaa määritellä ne. Tilaaajan koetaan osaavan kohdentaa resurssit oikein ja huomioida palvelujen käyttäjien tarpeet tilaamispäätöksissä. (Keskimäki et al. 2012, 32.) Tilaaaja-tuottajamallin kumpikaan osapuoli ei voi näin ollen toimia toisistaan riippumatta.

Palvelun tilaamisessa merkittävin vaihe on palvelutarpeen *arviointi*. Tilaaaja on vastuussa ”palvelutarpeen arvioinnista, palvelun tavoitteiden määrittelystä, palvelujen valinnasta sekä palvelun tuottamiseksi tarvittavien voimavarojen järjestämisestä” (Keskimäki et al. 2012, 32). Tämän lisäksi tilaaja on vastuussa siitä, että palvelujen hankinta on linjassa kunnan palvelustrategian kanssa koskien kilpailutuksen toteuttamisesta, palvelun arviointia ja seuranta sekä koko toiminnan kustannusvaikuttavuutta. (Keskimäki et al. 2012, 32.) Kunnan *strategia* on kunnan pidemmän aikavälin johtamisen väline ja *arviointia* käytetään tukemaan kunnan strategisia valintoja ja johtamista. Arviointi voi koskea tiedon tuottamista siitä, miten tavoitteet saavutetaan, mitä kuntalaisten palvelut maksavat, mikä on palvelujen laatu tai missä kohdissa ovat mahdolliset toimeenpanon tai palvelujen järjestämisen ongelmakohdat. Jokaisen toimintayksikön on toimittava

mahdollisimman tuloksellisesti (efficiency), taloudellisesti (economy) ja vaikuttavasti (effectiveness) , on kyse sitten kunnan omasta toiminnasta tai ostopalvelusta. (Anttiroiko et al. 2007, 73 & 77.)

Kilpailutuksen perustavoitteena on kunnan tuottojen maksimointi kustannustehokkaasti. Markkinoiden toimivuuden perusedellytys on se, että markkinoilla olevan kohteen hinnasta ja sisällöstä neuvotellaan osapuolten välillä. Mitä monimutkaisempi kilpailutettava asia tai palvelu on, sitä enemmän tulee kustannuksia myös kilpailutustilanteesta. Kilpailutustilanteessa kunta seuraa *hankintalakia*. Hankintalakia voidaan syyttää osaltaan byrokratian lisäämisestä kuntasektorilla ja hankinnasta johtuvien kustannusten lisääntymisestä, sillä hankinnan valmistelu ja sopimusten seuranta vaativat resursseja. (Möttönen & Niemelä 2005, 177.) *Hankintalain* mukaan kunnalla on kaksi erilaista tapaa järjestää kilpailutus. Se voi perustua 1. avoimeen menettelyyn tai 2. rajoitettuun menettelyyn. Avoimessa menettelyssä kaikki palvelun tarjoajat saavat osallistua kilpailuun, kun taas rajoitetussa menettelyssä tarjous voidaan pyytää vähintään viideltä tarjoajalta. Hankintalain kehittyminen on tuonut mukanaan uusia mahdollisuuksia kilpailuttamiselle kuten neuvottelumenettelyn ja puitejärjestelyn. On menettely mikä tahansa kilpailutuksen suorittavalla yksiköllä tulee olla tieto hankintalainsäädännöstä ja sen soveltamisesta kilpailutukseen ja taito laatia selkeä tarjouspyyntö ja varmistaa tarvittava resurssi kilpailutuksen jälkeiseen laadunvalvontaan ja sopimuseurantaan. (Laki julkisista hankinnoista 2007/348, 5§.)

Tilaja hankkii palvelun laatimalla *hankintailmoituksen*, johon palveluntuottajat vastaavat. Tätä vaihetta seuraa varsinainen palvelun kilpailutus. Hankintailmoitus ja sen vaatimukset tulee laatia niin, että tarjouspyyntöjä pystytään vertailemaan myös laadun osalta eikä vain hinnan. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) Kunnan roolin muutos palvelun tuottajasta palvelun järjestäjäksi ja kilpailuttajaksi saattaa tuoda mukanaan palvelujen järjestämisen metodien ja laadun kirjavuutta sekä viranomaistoiminnan tulkinnallisuuden lisääntymistä. (Komulainen 2006, 206.)

Kilpailutuksen jälkeen osapuolet solmivat *sopimuksen*. Sopimus on usein juridisesti sitova, mutta se voi olla myös epävirallinen. Tämä riippuu siitä, solmitaanko sopimus kunnan oman yksikön kanssa vai yrityksen tai kolmannen sektorin toimijan kanssa. Sopimuksen pääasiallinen tehtävä on saada läpinäkyväksi kummankin osapuolen rooli ja tehtävät. Tämän avulla pyritään ehkäisemään mahdollisia tavoiteristiriitoja tai informaation epäselvyyttä. (Kallio et al. 2006, 34.) Osapuolten välillä solmittavaan sopimukseen määritellään *sopimuskausi*, jonka tilaaja on päättänyt jo kilpailutusta suunniteltaessa. Sovittu sopimuskausi sitoo sekä tilaajaa että tuottajaa. (Aho 2012, 128.) ”Tilaussopimukseen voidaan sisällyttää myös taloudellisia kannustimia ja seurantamekanismeja, joilla voidaan parantaa palveluntuottajien suoriutumista” (Keskimäki et al.

2012, 32). Tutkimukseni tulosluvussa käytetään osapuolten välillä solmitusta sopimuksesta termiä *puitesopimus*.

Kunnan ulkoistaessa kilpailuttamisen avulla hyvinvointipalvelujaan, tulee kunnan varmistua siitä, miten palvelut toimivat yksityisellä sektorilla ja miten ne eroavat kunnallisesti tuotetuista palveluista. Kunnan tulisi määrittää ainakin hyvinvointipalvelujen osalta, mitä *laatuvaatimuksia* kilpailutuksessa painotetaan hinnan ohella, jolloin puhutaan *kokonaistaloudellisuudesta*. Kilpailutuksen jälkeen tilaajan vastuulla on *sopimusseuranta ja valvonta*. Seurannalla ja valvonnalla tilaaja varmistuu siitä, että palvelutuotanto vastaa sovittua. Valvonnan merkitys kasvaa mitä etäämmällä palveluntuottaja on tilaajasta ja mitä pidempi sopimuskauden kesto on. (Aho 2012, 129.)

Palvelun laatua mitataan toiminnan kyvyllä vastata asetettuihin tavoitteisiin. Tavoitteet on voitu määrittellä lainsäädännössä, sopimuksissa tai erikseen asiakkaan tarpeina (Rousu & Holma 2004, 6). Laadun tarkastelusta hankalaa tekee se, että palvelut ovat usein aineettomia ja subjektiivisesti koettuja prosesseja. Grönroos (2000, 63–64) jakaa laadun tarkoittamaan 1) teknistä laatua ja 2) toiminnallista laatua. Tekninen laatu koostuu siitä, mitä asiakas konkreettisesti saa olemalla vuorovaikutuksessa palveluntuottajan kanssa, kun taas toiminnallinen laatu sisältää sen, miten asiakas palvelun saa eli miten palveluntarjoaja toimii.

Palvelun tuottamisen prosessi nähdään julkisen sektorin tehokkuuden ja luotettavuuden perusedellytyksenä. Julkinen sektori kehittää menetelmiä ja mittareita, joilla tarkastella suorituksen kyvykkyyttä, kuten laatua ja budjetointia. (Sjöblom 1999, 16.) Neuvottelujen ja erilaisten kustannusten laskemisen ohella, palvelujen järjestäminen tilaaja-tuottajamallissa perustuu luottamukseen. *Luottamuksen käsite* viittaa yhteistyöhön, jonka syntyminen on välttämättömyys, jotta uusia sopimusmekanismeja syntyy ja toimintaa ymmärretään ja analysoidaan hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi. Luottamusta ei voida mitata, mutta sen puuttuessa se heijastuu niihin palveluihin, joita tuotetaan (Kovalainen et al. 2006, 120–121).

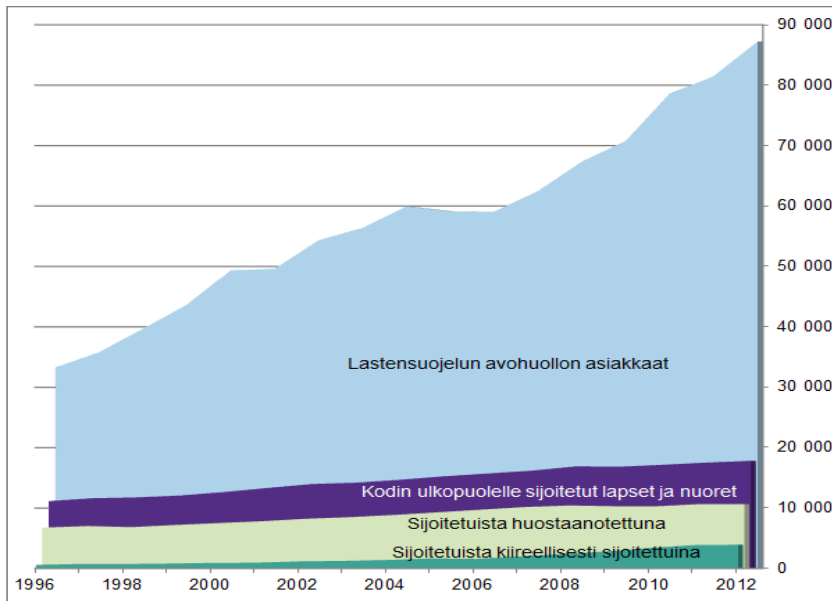
Tilaaja-tuottajamallista ja sen sisällöstä käytetään erilaisia käsitteitä, niiden sisällön merkityksen vaihdellessa. Tilaaja-tuottajamallin sisältö saa myös erilaisia merkityksiä riippuen siitä, mikä tieteenala sitä tarkastelee. Olen tässä luvussa pyrkinyt kuvaamaan oman tutkimukseni kannalta merkittävimmät avainkäsitteet tilaaja-tuottajamallista tiedostaen sen, että osa ilmiötä käsittelevistä aihealueista jää huomioimatta.

2.3 Lastensuojelu kuntapalveluna

Kati-Pupita Mattila (2010, 19–22) jakaa lasta ja nuorta ympäröivät avun ulottuvuudet kolmeen tasoon. Ensisijaisesti lapsen kohdatessa vaikeuksia ja kasvun tuomia kysymyksiä tärkein apu on lapsen omat vanhemmat. Seuraavan tason muodostavat lähisukulaiset ja muut lapsen elinympäristön aikuiset. Myös heillä on oikeus ja velvollisuus tukea lapsen positiivista kasvua ja puuttua ei-toivottuihin toimintatapoihin. Viimeisen tason lasten ja nuorten avussa muodostavat ammattiauttajat. Tällaisia ammattitahoja ovat lapsi- ja nuorisopsykiatrista hoitoa tuottavat sairaanhoitopiirit, perheneuvolat ja lapsille, nuorille ja perheille suunnatut sosiaalipalvelut kuten lastensuojelu, päivähoito ja nuorisotyö. Tämän lisäksi yhä enemmän järjestöt ja yritykset tuottavat lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä tukevia palveluja.

Yleiskäsitteenä lastensuojelu voidaan määritellä tarkoittavan “lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien edistämistä ja turvaamista”. Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu koostuu lastensuojelutarpeen selvittämisestä, avohuollosta, sijaishuollosta ja jälkihuollosta. (Bardy 2009, 11.) Näiden lisäksi puhutaan ennalta ehkäisevästä lastensuojelusta, joka käsittää esimerkiksi neuvolatoiminnan ja nuorisotyön (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2014; Heino 2009, 73; Lastensuojelulaki 3a§). Kuntien lastensuojelutehtävät on kirjattu vuonna 2008 päivitettyyn *lastensuojelulakiin*. Laki määrää kunnat järjestämään edellä mainitut lastensuojelupalvelut sekä kehittämään niitä kunnan tarpeen mukaan. Lastensuojelulain lisäksi Suomessa kuntien tehtävä on noudattaa YK:n lapsen oikeuksien sopimusta (esim. Kananoja et al. 2010, 176).

Kunnallisen lastensuojelun järjestämisvastuun alaisiin palveluihin kuuluvat siis: avohuollon palvelut, sijaishuollon palvelut ja jälkihuollon palvelut (Heino 2009, 72 –74). Avohuollon palvelujen saamisen kriteerit ja palvelumuodot ovat kirjattu lastensuojelulain 34§-37§:iin. Avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten ja perheiden lukumäärä on nousussa, mihin vaikuttaa avohuollon tukitoimien painopisteen vahvistaminen lastensuojelulaissa. Kuviossa 1 on nähtävissä eri lastensuojelupalvelujen kehitys 1990-luvun puolivälistä vuoteen 2012. Kaikki mainitut asiakasryhmät ovat määrällisesti kasvaneet, mutta eniten kasvua on tapahtunut lastensuojelun avohuollon asiakkuuksien osalta.



Kuvio 1 Lastensuojelupalvelujen asiakasmäärien kehitys (Kuoppala & Säkkinen 2013)

Avohuollon tukitoimet eivät aina riitä auttamaan lasta ja perhettä. Jos kotona asuminen uhkaa vakavasti vaarantaa lapsen terveyden ja kehityksen tukitoimista huolimatta, turvataan lapsen kasvu ja kehitys sijaishuollonpalveluilla. (esim. Kananoja 2010; Heino 2009, 73.) Sijaishuoltoon siirtyminen tarkoittaa lapsen ottamista sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolelle sijaishuoltoon (Lastensuojelulaki 40§).

Lastensuojelun avohuollon- ja sijaishuollonpalvelujen lisäksi kunnan tulee järjestää 18 vuotta täyttäneelle nuorelle *jälkihuollonpalveluja*, jos oikeus jälkihuoltoon syntyy lastensuojelulain 75§:n mukaisesti. Jälkihuollon muotoja ovat esimerkiksi erilaiset tukimuodot työllistymiseen, koulutukseen, asumiseen ja vapaa-aikaan, tavoitteena tukea nuorta itsenäistymiseen. (Kananoja et al. 2010, 204–205; Heino 2009, 74.)

Lastensuojelun asiakkuudessa olevan lapsen asioista vastaa lapselle nimetty sosiaalityöntekijä eli lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä (LsL 12b§), joka tekee lapsikohtaiset päätökset. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on täten erotettava palvelujen tilaamisesta vastaavasta (sosiaali)työntekijästä.

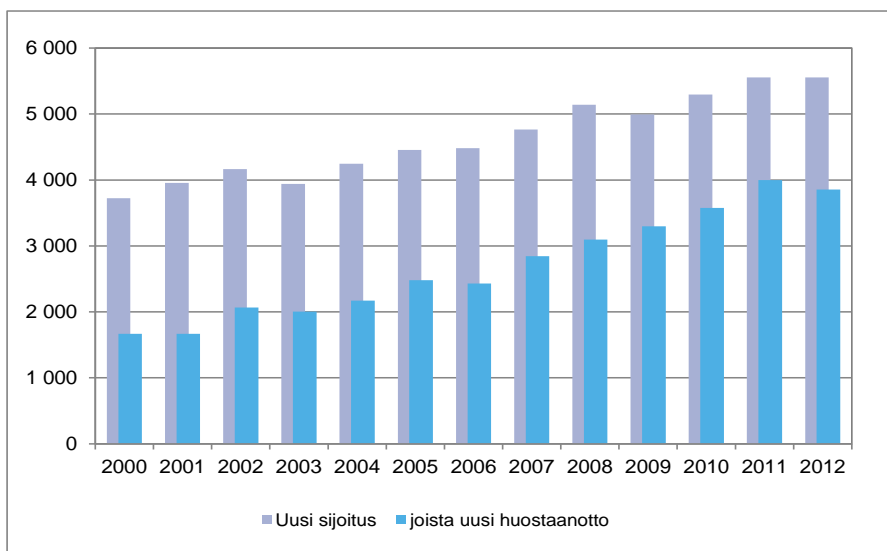
Lastensuojelupalveluja voidaan kutsua kunnan perinteiseksi tehtäväalueeksi (Anttiroiko et al. 2007, 21). Viime vuosina erityislainsäädännössä on korostettu kunnallisen harkintavallan kasvua. Lainsäädännön mukaan kuntien on hoidettava tai järjestettävä lain mukaiset tehtävät, mutta palveluntuottamisesta kunta saa päättää itse. Tämä koskee myös lastensuojelun avohuollon,

sijaishuollon, ja jälkihuollon palveluja. Yksi palvelutoiminta on tässä poikkeus, sillä viranomaistehtäviä sisältävä toiminta tuotetaan vain kunnan tai kuntayhtymän toimintana. Viranomaistehtävä tarkoittaa kunnan erityistä velvollisuutta (ja oikeutta) käyttää tarvittaessa julkista valtaa ja tehdä lainnoilla hallinnollisia päätöksiä, jotka koskevat yksityisen kuntalaisen tai asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. (Anttiroiko et al. 2007, 59–60.)

Palveluna sijaishuolto ja sen erityiskysymykset

Vuonna 2013 Suomessa oli 320 kuntaa (Kunnat.net). Lain mukaan jokainen suomalainen kunta voi itse päättää miten huostaan otetun lapsen sijaishuoltopaikka valitaan. Täten kunnalla on lain mukainen oikeus järjestää sijaishuollon palvelut omana tuotantona tai käyttämällä ostopalveluja. Jokaisella kunnalla on lainpuitteissa mahdollisuus päättää miten arvioida ja valvoa sijaishuoltopaikkojen toimintaa. Nämä valinnat kunnan tulee ilmoittaa julkisessa hyvinvointisuunnitelmassa. (Laakso 2013, 43.)

Kuviossa kaksi on kuvattu huostaanottojen määrän kehitys vuodesta 2000. Kehitys on viime vuosina tasaantunut, johtuen avohuollonpalvelujen painopisteen lisäämisestä.



Kuvio 2 Uusien sijoitusten määrän kehitys (THL, 2013)

Sijaishuollon muodoiksi kutsutaan palvelumuotoja, joihin lapsi sijoitetaan lastensuojeluviranomaisen toimesta. Näitä muotoja ovat perhehoito eli sijaisperheet, ammatilliset perhekodit (ts. luvanvarainen perhehoito) ja laitoshuolto eli lastenkodit. Myös muita muotoja on lapsen tarpeen niin vaatiessa, kuten lapsen sijoittaminen sairaalaan, omaan kotiin tai läheisverkostoon. (Saastamoinen 2008, 7–14; Kananaja et al. 2010, 202.) Perhehoidossa sijaisvanhemmat hoitavat lasta omassa kodissaan ja he ovat toimeksiantosuhteessa sijoitetun lapsen kunnan kanssa. Sijaisperheet ovat käyneet toimintaan tarkoitetun koulutuksen. Ammatillisessa perhekodissa ainakin toisella perhekodin vanhemmista on toimintaan sopiva koulutus. Perhekodissa työskentelee perhekotivanhempien lisäksi tarvittava määrä ulkopuolista henkilökuntaa. Lastensuojelulaitoksista ei voida antaa yhtä kattavaa määritelmää, sillä ne voivat olla nimeltään arviointiyksiköitä, pienryhmäkoteja, perhetukikeskuksia, nuorisokoteja tai valtion omistamia koulukoteja. (Laakso 2013, 7.) Lastensuojelulaisissa (57–60§) ohjataan lastensuojelulaitosten sisältöä ja toimintaa henkilöstön, toimitilojen, kasvuolosuhteiden ja hoidettavien lasten lukumäärän osalta. Lain raameihin asettumalla toimintaa voidaan kutsua lastensuojelulaitokseksi. Tarkempi ohjeistus lastensuojelulaitosten toiminnalle on kirjattu Valtakunnalliseen valvontaohjelmaan lastensuojelun ympärivuorokautisesta hoidosta ja kasvatuksesta ja lakiin yksityisestä sosiaalipalvelusta (Valvira 2014; Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011). Sijaishuollon muodoista ainoastaan laitoshuollossa voidaan toteuttaa lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä.

Tutkimuksessani tarkastelen sijaishuollon muodoista lastensuojelun laitoshoidoa. Lastensuojelulaitoksia ylläpitävät yhä useammin yritykset mutta tämän lisäksi myös järjestöt, kunnat ja valtio. (Saastamoinen 2008, 89–90.)

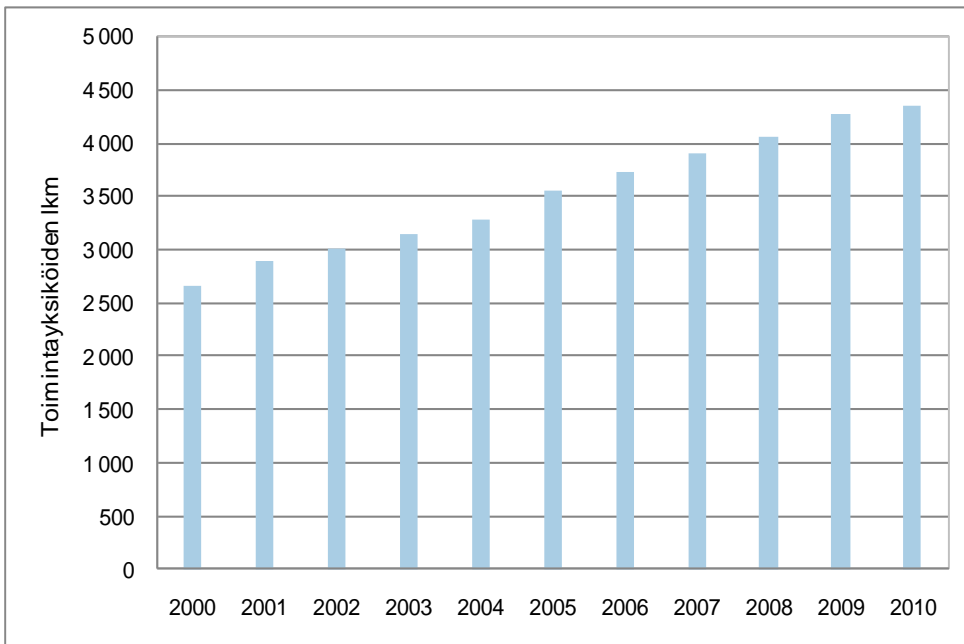
Huolimatta kuntien itsenäisestä roolista palvelujen järjestäjänä, sijaishuoltopaikan valintaa ohjaa valtakunnan tasolla lastensuojelulaki. Sijaishuoltopaikan valinnan kannalta lastensuojelulakiin tehtiin vuoden 2012 alussa voimaan tullut merkittävä muutos, jolloin perhehoidosta tuli ensisijainen sijaishuoltopaikan muoto muihin verrattuna. *”Sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta. Laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla.”* (LSL 413/2007, 50 §) Muutoksesta huolimatta lastensuojelun laitoshoidosta tuskin pystytään koskaan täysin luopumaan,

sillä lastensuojelun sijaishuollon palveluihin ohjautuu tulevaisuudessakin lapsia, jotka tarvitsevat vankkaa ammatillista tukea kasvun ja kehityksen turvaamiseksi (esim. Laakso 2009).

Sijaishuoltopaikan valinnan on perustuttava aina lapsen etuun, vaikka päivitetty lastensuojelulaki näkeekin perhesijoituksen ensisijaisena vaihtoehtona. Sijaisperhekartoituksen jälkeen lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä voi yhdessä vanhempien ja muiden lapsen asioissa toimivien tahojen kanssa pohtia myös perhekoti tai lastensuojelulaitos vaihtoehtoa. Lapsen edun varmistaminen valinnassa perustuu siihen, että sijaishuollon muoto pystyy vastaamaan lapsen yksilöllisiin tarpeisiin, läheissuhteiden säilymiseen ja vastaamaan sijoituksen tarpeeseen ja hoidon jatkuvuuteen. Huomioon otettavia tekijöitä ovat esimerkiksi lapsen ikä ja kehitystaso sekä koulupaikan ja harrastusten jatkumisen mahdollistaminen. Lapsen edun toteutumisen ohella sijaishuollon muodon perusteellisella valinnalla pyritään ehkäisemään lapsen kehitystä haittaavia sijaishuoltopaikanmuutoksia. (Saastamoinen 2008, 102-103.)

Ostopalveluna sijaishuoltoa

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan (Lith 2013, 7) ”yksityisten sosiaali- ja terveystalouden tuotanto on lisääntynyt ripeästi 2010-luvulla. Määrällisesti yksityinen toiminta, eritoten yritystoiminta on kasvanut enemmän kuin julkinen toiminta.” Eniten menojen kasvua ostettavissa sosiaalipalveluissa oli vanhusten ja erityisryhmien asumispalvelujen järjestämisessä sekä lasten ja nuorten laitospalveluissa ja perhehoidossa. (Lith 2013, 7–9.) Kuviosta kolme käy ilmi, että yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien määrä ovat lisääntyneet tasaisesti koko 2000-luvun ajan. Eniten yksityisiä sosiaalipalvelun tuottajia on asumispalveluissa, joihin myös tämän tutkimuksen keskiössä oleva lastensuojelun laitoshoidon lukeutuu. Kun palvelun taloudellista arvoa käytetään mittarina, yksityinen toiminta on lasten ja nuorten laitoshoidossa jo suurempaa kuin julkinen palvelutuotanto. Sama palvelu on ainoa sosiaalipalvelu jossa yritystoiminta on ohittanut kolmannen sektorin palvelutuotannon. (Fredriksson et al. 2006, 27–31) Pekka Lithin (2013) laatiman raportin mukaan kuitenkin yksityisten palveluntuottajien määrä on tasaantunut, jopa kääntynyt laskuun esimerkiksi yrityskauppojen myötä.



Kuvio 3 Yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat (Väyrynen 2011)

Sijaishuollon palvelujen kilpailuttamisen tavoitteena on se, että kunnat käyttävät vain kilpailutuksessa hyväksytyjä, kustannustehokkaita palveluja ja palveluntuottajia. Palvelujen kilpailuttamisen ongelmana on palvelujentuottajien runsaus niin sanotun karsimisen jälkeenkin. Palveluntuottajia ja sopimuskumppaneita saattaa olla tarjolla useista kymmenistä yli sataan, mutta esimerkiksi lapsen läheissuhteiden säilymistä turvaamiseksi lähellä olevia palveluntuottajia vain muutama. Kilpailutuksen läpäisy ei myöskään ole tae laadusta, vaan jo käytössä olleista laitoksista kertynyt kokemustieto ohjaa enemmän valintoja. Kilpailuttamisesta huolimatta lapsen sijaishuolto paikaksi voi valikoitua yksikkö, joka ei ole kilpailutuksessa hyväksytty. Tällöin valintoja perustellaan lapsen edulla. (Laakso 2013, 47—48 ja 79.) Kaikilla julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon toimijoilla, jotka kohtaavat työssään lapsia, on oltava työn tavoitteena YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti *lapsen etu*. Lapsen etu voidaan määritellä turvaamiseksi lapselle; tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi, läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, mahdollisuus saada ymmärrystä ja hellyyttä, iän ja kehitystason mukainen valvonta ja huolenpito, taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus, turvallinen kasvuympäristö, ruumiillinen koskemattomuus ja itsenäistyminen ja kasvaminen vastuullisuuteen. (Taskinen 2006, 6.)

Ostopalveluna hankitun sijaishuolto paikan *laatua* arvioidaan kunnan laatimalla kilpailutuksella, tarkastuskäynneillä, yhteydenpidolla ja keskusteluilla sijoitettujen lasten kanssa ja yhteydenpidolla

muiden toimijoiden kanssa. Sijaishuoltoapaikkoja siis arvioidaan kokemustiedon ja eri tahoilta kerätyn tiedon valossa, jolloin käsityksen muodostaa sekä tuntuma, kokemustieto ja niin sanottu faktatieto, jota rakennetaan dokumenttien perusteella. (Laakso 2013, 82 & 84.)

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on viime kädessä vastuussa yhteistyön sujumisesta muiden lastensuojelun toimijoiden, sijaishuoltoapaikan työntekijöiden ja lapsen vanhempien kanssa niin, että sijaishuollon aikana lapsen etu toteutuu (Saastamoinen 2008,5). Tehtävänjako- ja yhteistyökysymyksissä on syytä tarkastella myös sijaishuoltoapaikan asemaa. Sijaishuoltoapaikka vastaa sijoitetun lapsen arjesta, kuntoutuksesta ja kasvatuksesta tasapainoiseen aikuisuuteen, joten on perusteltua, että lasten sijaishuoltoapaikat saavat tehtävänsä sosiaalityöntekijän tuen. Sosiaalityön tuki sijaishuoltoapaikalle on esimerkiksi riittävä tieto lapsen tilanteesta ennen sijoitusta ja sijoituksen aikana (Saastamoinen 2008, 7). Saastamoisen (2008, 7 & 21) mielestä kuntien tehtävä on varmistaa, että sosiaalityöntekijä ja sijaishuoltoapaikka tekevät yhteistyötä ja kommunikoivat, sillä näin turvataan lapsen edun toteutuminen varsinkin pulmakohdissa. Yhteistyöllä varmistutaan myös siitä, että molemmat tahot toimivat saman päämäärän eteen ja toimivat johdonmukaisesti keskusteluissa lapsen ja tämän perheen kanssa. Saastamoinen puhuu jopa yhteistyön velvollisuudesta sosiaalityöntekijöiden, sijaishuoltoapaikan ja lapsen vanhempien välillä.

Aluehallintovirastot, laitoksen sijaintikunta ja lapsen laitokseen sijoittaneen kunnan sosiaalitoimi ovat vastuussa lastensuojelulaitosten toiminnan *valvonnasta*. Tästä valvonnasta on annettu ohjeistus lastensuojelulain 79-80§:ssä. Valvonnan tehtävänä on varmistua siitä, että sijoitettu lapsi saa laitoksessa eli sen hetkessä kodissaan tarvitsemansa palvelut ja tarvitsemansa tukitoimet lastensuojelulain hengessä. (esim. Kananaja 2010, 408.) Saastamoinen (2008, 99) muistuttaa, että valvonta tarkoittaa edellä mainitun lisäksi kunnan, aluehallintoviraston ja lastensuojelulaitosten kumppanuutta, joka voi ilmentyä esimerkiksi yhteisenä kehittämisenä tai kouluttamisena. Kunnalla onkin velvollisuus *tukea ja ohjata* lastensuojelulaitosten toimintaa, jota voidaan kutsua ennakkolliseksi valvonnaksi. (Saastamoinen 2008, 99) Vuonna 2004 julkaistut ja vuonna 2011 päivitetty lastensuojelulaitosten valtakunnalliset laatusuosituksot auttavat sekä valvovia viranomaisia, laitoksia itseään että sinne sijoitettuja lapsia ja heidän läheisiään arvioimaan laatua lapsen näkökulmasta (Mt.2).

Olellainen kysymys lastensuojelun sijaishuollon palveluja järjestettäessä ostopalveluna on voiko sijaishuollonpalveluja tuotteistaa, joka on kuitenkin kilpailuttamisen edellytys. Tilauksen tekemiselle on kolme vaihtoehtoa: 1. tarkkaan yksilöidyt tuotteet, joita osataan tilata oikea määrä ja joilla on tietty yksikköhinta, tai 2. tilaus voidaan tehdä kehyksen muodossa, jolloin esimerkiksi

lastensuojelua tilataan tietyllä rahamäärällä ja tuottaja itse määrittelee miten sillä rahalla palvelut tuottaa. Tässä tilanteessa itse palvelua arvioidaan jälkikäteen. 3. vaihtoehto on edellä mainittujen välimuoto, jolloin tuotteita voidaan nimetä ja niille voidaan laskea hinta, mutta tilaus on kapasiteettivaruksen tyylinen eli palvelua ostetaan tarvittaessa. (Kallio et al. 2006, 33–34.) Palvelun tuotteistamisen lisäksi kunnan tulee tehdä päätös siitä, onko tilattava palvelu tuote vai palveluketju- tai prosessi, sisältyykö ydinpalveluun tukipalveluja, miten palvelujen laajuus määritellään ja mitä tämä kaikki merkitsee tilaajalle ja kuntalaiselle. Kaikkea tätä pohtiessa tulee vielä pitää mielessä se, että kunta ei osta palvelua vaan sen aikaansaavia vaikutuksia. (emt.35)

Ostopalvelujen käyttäminen verrattuna kunnan omaan tuotantoon nähdään byrokraattisena ja monimutkaisena ja painoarvoa palvelussa annetaan aina enemmän hinnalle kuin laadulle. Myös kunnan yhteistyötä oman tuotannon lastensuojelulaitosten kanssa kuvataan mutkattomana ja rehellisenä, ja laitosten on helpompi muuttaa toimintakäytäntöjään tarpeen vaatiessa verrattuna ostopalvelu laitoksiin. Lisäksi kunnan omat laitokset sijaitsevat aina lähempänä lapsen elinympäristöä, verrattuna ostopalvelulaitoksiin. (Laakso 2013, 96.) Huostaan otetut lapset ovat varsin eriarvoisessa asemassa sen suhteen, missä määrin sijaishuoltopaikan valinta voidaan tehdä lapsen tarpeiden mukaan. Sijaishuoltopalvelujen alueellisen tarjonnan lisäksi kunnat eroavat sen suhteen, miten paljon taloudelliset tekijät, palvelujen hankintakäytännöt ja kunnan omien laitosten ensisijaisuus-periaate määrittelevät yksittäisen lapsen sijaishuoltopaikan valintaa. (Laakso 2013, 13.) Laakson (2013, 84) tutkimus osoittaa että ” lastensuojelulaitos pyritään valitsemaan lapselle niin, että siellä toteutuu lapsen hyvä kohtelu, lapsen oireilun ja pahan olon ymmärtäminen, lapsen historian hyväksyvä asenneilmasto ja lapsen ja hänen biologisen perheen kunnioitus – ja siitä, että sijaishuoltopaikassa on oikea henki”. On sitten kyse kunnan omista laitoksista tai ostopalvelulaitoksen valinnasta.

Hyvistä tavoitteista huolimatta kunnissa on edelleen puutteita lasten ja nuorten palvelujen laadussa ja sen kehittämisessä vaikka laki ja järjestämisvastuu tasolla lasten ja nuorten oikeus suojeluun on turvattua. Myös lasten osallistumismahdollisuudet omiin palveluihin ovat puutteellisia. (Taskinen 2006, 7.)

3 HALLINNAN TEORIA YHTEISTYÖN KUVAAJANA

Analyysini jäsentyy hallinnan teorian (Governance) viitekehyksessä, jonka avulla erittelen yhteistyön muotoja monitoimijakentällä. Hallinta tarkoittaa tehtävänä olevien prosessien säännöistä ja johtamisesta sopimista, ja hallinnalla pyritään luomaan suotuisat olosuhteet ja toimintamallit yhteiselle toiminnalle (Tiihonen 2005, 18 & 21). Käsitteenä hallinta kuvaa yhteisten asioiden hoitamista muutoinkin kuin julkisen sektorin palvelutoiminnassa (Airaksinen 2009, 31). Hallinnan teoriassa toimijat ovat liitettyinä aina siihen kontekstiin, jossa työskentely tapahtuu. Tällöin toimintaan vaikuttaa työyhteisö ja sen tuomat sosiaaliset suhteet ja käytännöt, yhteistyökumppanit sekä toimijan oman persoona. (Kooiman 2003, 18.)

Tiihonen (2004, 17) toteaa, ettei hallinnan käsitettä voi selittää yleisesti eikä yksiselitteisesti, sillä käsitettä käytetään niin monissa eri yhteyksissä niin käytännössä kuin kirjallisuudessakin. Yksikertaisimmillaan hallinta kuvaa kunnan, järjestöjen ja yksityisen sektorin yhteistä toimintaa kun on siirrytty eteenpäin perinteisestä byrokraattisesta hallinnosta.

Hallinnan käsitteen voidaan katsoa johtuvan uuden julkisjohtamisen opista, jolloin sen keskeisin merkitys on tuoda yksityisen sektorin johtamisoppeja julkiselle sektorille. Tällöin painottuvat aktiivinen johtaminen, selkeät palvelun standardit ja suorituksen mittaaminen. Tavoitteena on tuottaa rahoille vastinetta. (Rhodes 1997, 48.)

3.1 Hallinnan teoria kirjallisuudessa

Hallintaa ilmiönä paikannetaan tapahtuvan hierakkisesti, markkinaperusteisesti ja verkostomaisesti. Hallintaa kuvataan kirjallisuudessa ohjausprosessina ja yhteistyön muotona, joka alun perin kehitettiin vastaamaan hallinnon ongelmiin. (Pierre & Peters 2000.) Hallinnan kuvataan olevan organisaation rakenteissa, jolloin mallit ovat sidoksissa aikaan, paikkaan ja kulttuuriin (Newman 2001,13). Hallintaa koskeva keskustelu on kytkeytynyt julkisen sektorin organisaatioiden uusiin toimintaperiaatteisiin, joissa korostetaan markkinaohjautuvuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Yhä enemmän huomio kiinnittyy julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja kumppanuuteen – lähestymistapa tuo kilpailutilanteet, hankinnat, ostopalvelut ja neuvotteluprosessit hallinnan ilmiöiden viitekehykseen, sillä julkinen sektori ei voi toimia enää erillään muusta yhteiskunnasta vaan sen on ”laskeuduttava” muiden toimijoiden tasolle. Näin ollen julkinen vastuu jakaantuu eri

hallinnan tasoilla toimiville julkisyhteisöille ja yhteisvastuuta siirretään myös yksityisen sektorin kannettavaksi. (Anttiroiko et al. 2007,167.)

Hallinnan käsite on ikään kuin sateenvarjo, jonka alle mahtuu laaja näkemysten kirjo erilaisista ilmiöistä kuten julkisesta johtamisesta, talousjohtamisesta ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä. Hallinta voidaan nähdä toimijoiden vuorovaikutusta ilmentävänä käsitteenä, mutta usein hallinnan nähdään kuvaavan pelkästään toimijoiden, erityisesti julkisen vallan verkostomaista työskentelyä suhteessa yksityisiin toimijoihin. (esim. Airaksinen 2009; Tiihonen 2004.) Tällöin hallinnasta erillään nähdään hierarkkiseen tai markkinasuhteeseen perustuva toiminta. Toisaalta hallinnan voidaan nähdä rakentuvan kolmen eri mallin mukaisesti: hierarkkisesti, markkinaohjautuvasti tai verkostomaisesti (esim. Newman 2001 tai Pierre & Peters 2000). Tässä tutkimuksessa nojaan tämän kolmen mallin lähtökohtaan. Newmanin (2001, 13) mukaisesti tulkitsen näiden olevan hallinnan eri malleja, jotka elävät toiminnassa osittain päällekkäin tai rinnakkain, ja kuvaavat eri toimijoiden yhteistyötä julkisen hallinnon muuttuvassa roolissa. Hallinnan kolme mallia ovat hallinnan teorian toisiaan täydentävä runko (emt.12). Hallinnan teorian kautta pyrin muodostamaan käsityksen tilaaja-tuottajamallin toimijoiden vuorovaikutuksesta ja yhteistyötä palvelujen järjestämiseksi.

Hallinnan tarve lähtee julkisen sektorin tehtävästä ratkaista yhä monimutkaisempia ongelmia ja siitä, ettei ongelmien ratkaisua voida selkeästi erotella kuuluvaksi julkisen tai yksityisen sektorin ratkaistavaksi. Julkisella sektorilla sen paremmin kuin yksityiselläkään sektorilla ei ole yksin tarvittavaa tietoa ja osaamista ratkaista näitä ongelmia. Ongelmien monimutkaisuuden ja tilannekohtaisuuden takia, julkinen sektori on hakenut yksityisestä sektorista partneria yhteistyöhön ongelmien ratkaisemiseksi. (Newman 2001, 15; Kooiman 2003, 3 & 7.) Tässä muutoksessa julkisen sektorin rooli siirtyy kontrolliorientaatiosta kohti kehittämisorientaatiota (Newman 2001, 12). Ja yhteiskunnan on kehitettävä uusia toimintaraameja yhteistyön järjestämiseksi (Kooiman 2003, 11).

Julkkisen sektorin kohtaamat ongelmat voidaan jakaa kesyihin ja ilkeisiin ongelmiin.” Kesyt ongelmat ovat ratkaistavissa, koska ne voidaan määritellä ja erottaa omiksi, yksittäisiksi ongelmikseen. Mitä julkinen sektori useimmiten kohtaa ovat ilkeät (vaikeat) ongelmat, joihin löytyy vain väliaikaisia tai epätäydellisiä vastauksia ja ne jäävät vaille selkeää ratkaisua. Näiden ilkeiden ongelmien ratkaisu on yksittäisen organisaation voimin lähes mahdotonta. Hallinta ja sen tarve lähtee siitä, että” tilannekohtaiset ja monimutkaiset haasteet on hallittavissa useiden eri toimijoiden yhteistyön tuloksena.” (Ribbel & Webber 1976; Ref: Anttiroiko et al. 2007, 166)

Kuntalaisten palveluja järjestää yhä useampi toimija ja kuntien on hierarkkisen ohjauksen sijaan kehitettävä uusia hallinta-, johtamis- ja palvelujärjestelmämalleja (Anttiroiko 2010, 11). *“Hallinnan käsite löi itsensä läpi länsimaisessa keskustelussa jo 1990-luvun alussa. Se heijastaa tarvetta käsitteellistää siirtymää, jossa julkisyhteisöt ovat ei-hierarkkisessa vuorovaikutuksessa eri sektorien toimijoiden kanssa”* (Pierre & Peters 2000, 12).

Perinteisen hallinnan rinnalle tulleet uudet mallit kuvaavat julkisen hallinnan roolin muutosta eivätkä niinkään julkisen sektorin roolin supistumisesta. Yhteiskunnan muutokset ovat saaneet julkisen sektorin myöntämään oman rajallisuutensa vastata kansalaisten tarpeisiin ja näin avanneet mahdollisuuden työskennellä myös muiden sektoreiden kanssa. (Kooiman 2003, 3.) Hierarkkisen käsityksen rinnalle tuli hallinnan markkina-ajattelu, jonka voidaan ajatella edustavan esimerkiksi tilaaja-tuottajamallia ja sen mukanaan tuomia tehtäviä kuten palvelujen kilpailutukset tausta ajatuksenaan kustannustehokkaat palvelut. Markkinaohjaavassa hallinnassa toiminta perustuu yhä enemmän markkinoiden ja markkinamekanismien hyödyntämiseen ja toisaalta kunnan ja palvelun tuottajien välisiin sopimuksiin. Markkinat viittaavat kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen avoimessa kilpailullisessa ympäristössä. (Haveri & Anttiroiko 2009, 203–205.) Kuntien vaihtoehtoisten palvelujärjestämistapojen markkinoiden hyödyntämisen rinnalla on alettu korostaa kumppanuutta ja verkostoitumista. Verkostoajattelu paikantuu hierarkia- ja markkina-ajattelun välimaastoon, ja edustaa uusinta näkemystä hallinnollisessa tutkimuksessa. Verkostoajattelussa pyritään yhdistämään yhteiset intressit ja resurssit yhteistyössä eri palvelujärjestelmän prosesseissa. (Anttiroiko 2010, 15–16, 176.) Ne ovat joustavia vapaaehtoiseen intressien ja resurssien yhdistämiseen perustuvia organisointitapoja (Haveri & Anttiroiko 2009, 204-205).

3.2 Hallinnan kolme mallia

Tässä luvussa kuvaan hallinnan kolme mallia tiettyjen näkökulmien kautta. Näkökulmat ovat hierarkkinen malli, markkinaohjaava malli ja verkostomalli. Luvussa julkinen sektori rinnastuu käsitteenä palvelujen järjestämisvastuussa olevaan kuntaan.

1 Hierarkkinen malli

Mallille ominaista. Hierarkkinen hallinta kuvastaa ideaalista mallia demokraattisesta hallinnosta ja sen toteuttamasta julkisesta byrokratiasta. Hierarkkinen hallinta on perimiltään lakiin perustuvaa, joka rajaa tiukasti roolit yksityisen sektorin ja julkisen sektorin välillä. *Julkinen sektori* nähdään yhteisen hyvän edustajana, vaikka se tosiasiallisesti on eristäytynyt kuntalaisista. Malli toteuttaa hallintaa asettamalla lakeja ja muita säännöstelyreformoja, ja pyrkii järjestämään palvelut itsenäisesti. Malli perustuu julkisen sektorin autonomialle vaikka sen rinnalla kulkevat julkisen sektorin itse synnyttämät sisäiset organisaatiot ja menettelytavat. (Pierre & Peters 2000, 15–18.)

Julkisen sektorin rooli. Perinteisesti kunnat ovat tuottaneet palvelut itse omana tuotantona. Yleisesti palvelut tuotetaan sektoreittain linjaorganisaation alimmalla tasolla. Tällöin ohjaus on perustunut valta-asetelmaan, jossa tuotantoyksiköiden toimintaa ohjaavat ensisijaisesti hierarkiassa ylempänä olevat yksiköt, kuten kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat. Palvelun järjestämiseksi toimijoiden suhde perustuu käskyvaltasuhteeseen, jolloin ylempi taso saa päättää alemman eli tuotannosta vastaavan tason resursoinnista. Hallinnassa valta on sillä, jolla on rahat. (Meklin et al. 2006, 123.)

Julkisen sektorin toiminta tulee jatkossakin perustumaan osaksi hierarkkiseen hallinnan mallille, sillä julkinen sektori vastaa sellaisista kansalaisille kuuluvista tehtävistä ja palveluista, joita ei voi siirtää muille toimijoille. Tämä mahdollistaa julkiselle sektorille oikeutuksen ohjata myös muiden toimijoiden toimintaa. (Kooiman 2003, 11.)

Yhteistyön piirteet. Hierarkkinen hallinta ei ole synonyymi pelkälle julkisen hallinnon toteuttamalle byrokratialle vaan laajempi käsite. Mallissa tärkeässä roolissa ovat julkisen sektorin harjoittama *ohjaus ja kontrolli* suhteessa julkisen sektorin ulkopuolisiin toimijoihin, jotka kuitenkin tuottavat tälle kuuluvia palveluja. Julkisen sektorin mahdollisuus käyttää ohjausta ja kontrollia perustuu tarpeeseen säilyttää uskottavuus kuntalaisten silmissä. Ohjaus ja kontrolli perustuvat kirjoitettuihin sääntöihin eli lakiin, mahdollistaen keinot yksipuoliseen ylhäältä alaspäin suuntautuviin toimintamalleihin. (Kooiman 2003, 115–117.)

Toiminnan ohjaus tapahtuu pääsääntöisesti talousarvion ja -suunnitelman välityksellä, jota kutsutaan resurssiohjaukseksi. Siinä toimintaan pyritään ohjaamaan tarvittavat resurssit ja ohjeistamaan niiden käyttö. (Kuntaliitto, 2013.) Tuotantoa hierarkkisesti ylempänä olevalla on oikeus budjetoida ja resursoida palvelu ja siihen käytettävät menot kuten henkilöstö, palkat, aineet

ja tarvikkeet. Mallissa ohjattavat määrärahat perustellaan resurssitarpeilla, ei toiminnan aikaansaannoksilla eli tuotteilla ja toiminnan vaikuttavuudella. (Kallio et al. 2006, 19–21.)

Mallin ongelmakohdat. Nykykirjallisuudessa hallinnan hierarkkista mallia arvioidaan kriittisesti. Hierarkkian nähdään kuvaavan mennyttä aikaa, jolloin julkista sektoria yhtenäistettiin, Fordilainen talousajattelu vallitsi, markkinoita ohjattiin paikallisesti ja valtion voima oli ylivoimainen. Nyt monet näistä tekijöistä ovat muuttuneet, ja argumenttina on, että tällöin myös hierarkkinen hallinta kaatuu. Painotus on siirtynyt kuvaamaan julkisen sektorin toiminnan joustavuutta, monipuolisuutta, vapaamuotoisuutta enemmän kuin virallista kontrollia. (Pierre & Peters 2000, 15–18.)

Julkisen sektorin on vaikea säilyttää sama kontrolli, joka sillä on ollut, koska julkisen sektorin resurssipohja on pienentynyt ja julkisen sektorin ulkoinen ympäristö on muuttunut. Hierarkkinen malli tulee nähdä yhtenä hallinnan monista malleista. Se tuskin tulee täysin poistumaan, mutta sen rinnalle tulee useita muita malleja.

2 Markkinaohjaava malli

Mallille ominaista. Markkinaohjaavaan malliin (markkinamalli) kuuluu palvelun tai tavaran osto ja myynti, joka sisältää rahallisen korvauksen. Markkinoilla pärjäävät ne toimijat, jotka pystyvät tuottamaan tavaran tai palvelun edullisimmin. (Möttönen & Niemelä 2005, 87.) Markkinaohjaavassa mallissa resursseja kohdennetaan tarkasti, työtä arvioidaan rahallisesti ja työn tehokkuutta mitataan (Rouban 1999, 2). Markkinamalli on tuonut kuntasektorille mukanaan palvelujen kilpailutukset. Kunnan tehtävä on varmistaa kilpailutusosaaminen eli arvioida mitä palvelua halutaan, millä hinnalla ja miten tuotettuna. (Anttiroiko et al. 2007, 218.)

Esimerkkeinä markkinaohjaavasta hallinnanmallista ovat tilaaja-tuottajamalli, ostopalvelujen käyttö ja palvelukokonaisuuksien liikelaitostaminen. Hierarkkiseen hallintaan nähden julkinen sektori on ensisijaisesti palvelujen järjestäjä ja tilaaja. Tällöin julkisen sektorin rooli jakautuu niin, että jokin julkisesta sektorista ulkopuolinen taho hoitaa palvelujen tuottamisen. (Kuntaliitto, 2013.)

Julkisen sektorin rooli. Markkinaohjaava malli ja sen julkisen sektorin roolia supistava merkitys on syntynyt tilanteessa, jossa julkisen sektorin on ollut tarkoitus muodostaa uudelleen hallinto ja sen toimintatavat mahdollistaen lisää investointeja ja tehdäkseen näin säästöjä. Julkinen sektori kilpailee globalisaation mukanaan tuomilla markkinoilla ja tämän myötä julkisen sektorin tulee olla

taloudellinen ja ymmärtää rahan arvo, ja tehokkuuden ja suorituksen merkitys. (Dreyfus 1999, 9.) Markkinaohjaava malli toteuttaa ajatusta siitä, että kansalaiset itse päättävät rationaalisesti mikä toiminta (palvelu) on heille hyödyllisin eli millä maksimoida oma hyöty. Tämä taas mahdollistaa kilpailuasetelman ja voimavarojen (palvelujen) tasapainoisen jakautumisen. Mallissa julkisen sektorin rooliksi nähdään viimekädessä taata ne oikeudet, joilla yksilö pystyy toteuttamaan taloudellista vapauttaan parhaalla mahdollisella tavalla. (Dreyfus 1999, 9–10.)

Yhteistyön piirteet. Markkinamallissa yhteistyön sisältö on kirjattu sopimukseen, jonka noudattaminen velvoittaa kumpaakin osapuolta. Sopimuksessa määritellään haluttu palvelu ja sen laatu. (Anttiroiko et al. 2007, 214.) Palvelun ostajan ja myyjän suhde nähdään kertaluontoisena, perustuen matalan luottamuksen sopimuksellisuuteen, jota kuvaa yksipuolinen intressi, sanktioidut sopimukset ja vaihtuvat yhteistyösuhteet (Möttönen & Niemelä 2005, 87.)

Mallin ongelmakohdat. Markkinaohjaava malli palvelun käyttäjän osaksi päätöksentekoprosessia antamalla palvelunkäyttäjälle vastuun valitsemastaan palvelusta, esimerkiksi palvelusetelin käytöstä. Näin sen voidaan osaltaan nähdä vahvistavan demokratiaa kun palvelun käyttäjä ei ole enää demokratian kohde vaan henkilökohtaisesti käyttää oikeuksiaan. Kuitenkin markkinaohjaava malli voi johtaa siihen, että kuntalaisista tulee strategisia ”pelinappuloita”, joiden kustannuksella maksimoidaan yksityisen sektorin voittoja (Dreyfus 1999, 11–12.) Oman edun tavoittelu on tyypillistä, ja mahdolliset ongelmat ratkaistaan oman edun hyödyksi (Pierre & Peters 2001, 15–18).

Markkinat hallinnan mekanismina ovat vahvoilla, ehkä niinkin paljon, että sen uskotaan ratkaisevan enemmän ongelmia kuin se pystyykään. Markkinoiden nähdään olevan sitä mitä hierarkkinen hallinta ei ole; tehokas, jolloin resursseja kohdennetaan vain oikealla tavalla. Markkinoiden uskotaan kannustavan ihmisiä tekemään omia valintoja siitä, mitä julkisen vallan tulisi tarjota ja millä hinnalla. Vaikka markkina-ajattelua tuodaan sellaisiin palveluihin, joissa asiakas voi valita suoraan palvelunsa, on tosiasiasa viimeinen päätös siitä mitä ja miten palveluja järjestetään julkisella sektorilla. Markkina-ajattelun voidaan katsoa nojautuvan demokratian kustannuksella tehokkuuden pyrkimykseen. (Sjöblom 1999, 16–25.)

Markkinamallin pulmat näkyvät kunnissa osaamisen puutteena tuotteistaa palvelut ja suorittaa kilpailutus. Puutteet kulminoituvat kunnassa esimerkiksi henkilöstöresurssimenojen lisääntymisenä, kun hankintayksikköön vaaditaan lisää osaamista. Markkinamallin tuomat toiminnot vaativat kunnilta yhä enemmän resurssia ja osaamista myös palvelujen valvontaan ja arviointiin sekä asennetta uudenlaisen yhteistyön kehittämiseen. (Anttiroiko et al. 2007, 218–219.)

3 Verkostomalli

Mallille ominaista. Tämän hetken suosituin malli nykymuotoisessa hallinnassa on verkostomalli (networks). Verkostomallia kutsutaan myös uuden hallintatavan malliksi (new governance). Verkostot nähdään hyvinvoinnin hallinnan uutena muotona, joka sisältää sekä teoriaa että oppia, jolla yritetään ymmärtää ja ottaa hallintaan yhä monimutkaisemmaksi käyvä hyvinvoinnin tuotanto ja sen vastuutahot. (Julkunen 2008, 252.)

Möttönen ja Niemelä (2005, 88–91) listaavat seuraavat ominaisuudet, jotka heidän mukaansa määrittävät verkostomallia ja julkista sektoria siellä:

1. Toimijakentän laajuus ja monipuolisuus - julkisyhteisöt eivät toimi erillään muista toimijoista. Julkisen organisaation erityisaseman sijasta korostuvat toimijasuhteet julkisten organisaatioiden kesken sekä julkisen ja yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden väliset yhteistyösuhteet.
2. Verkostomaisuus – toimijoiden itseohjautuvuus.
3. Monitasoisuus- hallintasuhte ei ole alueellisesti rajattu.
4. Monitoimialaisuus – eri sektorin ylittävää yhteistyötä/ rajat ylittävää yhteistyötä kunnan, yritysten ja järjestöjen välillä.
5. Katalyyttisuus – kunnan tehtävänä pidetään paikallisissa hallintasuhteissa sitä, että kunta pyrkii edesauttamaan sekä toimijoiden omaa että yhteistä kehitystyötä. Kunta pyrkii saavuttamaan omat tavoitteensa yhteistyöllä ja liittoutumalla yhteen eri toimijoiden kanssa.

Malli pyrkii ymmärtämään monitoimijaisen hyvinvointikokonaisuuden ohjausta ja rakenteita. Kysymys on yhteiskunnallisten prosessien ohjauksesta sellaisissa monimutkaisissa olosuhteissa, joissa julkinen sektori ei yksipuolisesti ja ylhäältä päin voi ohjata yhteiskuntaa. Tällöin keskiöön nousee toimijoiden keskinäisten suhteiden sääntely. (Meklin ym. 2009, 254.) Hallinnan verkostomalli koostuu laajasta joukosta toimijoita, joihin voi kuulua julkinen sektori, järjestöt, yritykset ynnä muut saman toimialan toimijat, joilla on yhteinen toiminnan tavoite. Verkoston toimijoita yhdistää tämän lisäksi jaettu epätietoisuus palvelun järjestämisestä, joka yhdistää toimijat yhteistyöhön palvelun järjestämiseksi. Verkostot helpottavat koordinoimaan julkisen ja yksityisen sektorin intressejä ja resursseja, kasvattaen yhteisen toiminnan toteutuksen tehokkuutta. Verkostot eivät ole uusi ilmiö, sillä julkisella sektorilla on aina ollut yhteistyötä eri toimialojen

avaintoimijoiden kanssa. Uutta mallissa on se että, tällaisia verkostoja pidetään vahvempina ja toimivampina kuin julkista valtaa. (Pierre & Peters 2001, 15 –18; Kooiman 2003, 104.)

Rhodes (1997, 53) listaa verkostojen työskentelylle neljä ominaispiirrettä:

1. ”Organisaatiot ovat riippuvaisia toisistaan ja hallinnan piiriin kuuluu myös muita toimijoita kuin julkisen sektorin toimijoita. Rajat julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja järjestöjen välillä ovat häilyviä.
2. Verkoston toimijat joutuvat olemaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, sillä resurssit ja tavoitteet ovat yhteiset ja niistä on syytä neuvotella.
3. Vuorovaikutussuhteet perustuvat luottamukseen ja toimijoiden kesken sovittuihin sääntöihin.
4. Verkostot ovat itseorganisoituvia eivätkä tilivelvollisia esimerkiksi valtiolle. Välillisesti valtio voi ohjata verkostojen toimintaa, esimerkiksi lainsäädännöllä.”

Julkisen sektorin rooli. Julkinen sektori on toimijana verkostoissa samanarvoinen kuin muutkin, vaikka sysäys verkoston kokoamiselle voi lähteä julkisen sektorin intressistä. Tällaisella hallinnalla on muutama tärkeä seuraus. Julkinen sektori muotoutuu omista lähtökohdistaan kiinnostuneiden toimijoiden toimesta enemmän kuin laajan, yhteisen mielenkiinnon. Vaikka verkostot kontrolloivat tehokkaasti toimialasektoria, kuntalaiset silti pitävät julkista sektoria vastuussa siitä, mitä kyseisellä toimialalla tapahtuu. Voidaan todeta julkisella sektorilla olevan intressi pitää ”langat käsissään” ja ohjata toimintaa haluttuun suuntaan. (Newman 2001, 15–18.)

Yhteistyön piirteet. Toimintaedellytyksiä, joilla varmistaa sujuva verkostomainen työskentely ovat avoin ilmapiiri, toimijoiden erilaisuuden näkeminen rikkautena, kuntien aktiivinen rooli yhteistyöhön osallistujana ja yhteistyön mahdollistajana. Verkoston johtamiselta vaaditaan osaamista ja ammattitaitoa. Johtamisessa ei ole otettava huomioon vain ihmisten johtamista vaan myös resurssien ja toimintaympäristön luoman potentiaalin hyödyntämistä. (Möttönen & Niemelä 2005, 164.) Jotta verkostot pystyvät toimimaan, ne tarvitsevat ympärilleen mahdollisimman avoimen toimintaympäristön, jossa jokaisella toimijalla on yhtäläinen oikeus osallistua tekemiseen. (Kooiman 2003, 104–106.)

Malli nähdään dynaamisena organisointimallina eri toimijoiden välillä, jossa toiminta ei perustu käskysuhteeseen tai hierarkiaan. Verkostot rakentuvat toimijoiden vapaaehtoisuuden pohjalta ja ne ovat löyhiä yhteenliittymiä, joihin liitytään vastavuoroisuuden periaatteella vaikka edistetään loppujen lopuksi omia tarkoitusperiä. Verkostot ovat pysyvämpiä kuin esimerkiksi projektit mutta verkostojen toimijat voivat olla hyvinkin hajallaan. Tilanne saattaa julkisen sektorin uuteen rooliin verkostojen solmukohtina tai avaintoimijoina. (Anttiroiko et al. 2007, 176–177.)

Mallin ongelmakohdat. Möttönen ja Niemelä (2005, 87) tunnistavat verkostotyöskentelyn karikoiksi tehottomat käytännöt ja henkilöstö- ja taloudellisten resurssien haaskaamisen. Pelkkä verkoston kokoaminen ei vielä ole sama asia kuin tehty työ. Ilman sektoreita ylittävää luottamusta ja avointa ilmapiiriä verkosto ei toimi. Verkostot voidaan nähdä korkean luottamustason sopimuksena, jota kuvaavat toimijoiden yhteinen arvopohja ja vakiintuneet yhteistyösuhteet.

Verkostoihin perustuvassa hallinnassa julkisen sektorin rooli sekoittuu järjestöjen, yritysten ja kansalaistoiminnan kanssa. Julkiset palvelut muodostuvat monesta erilaisesta verkostosta ilman ”johtajaa”, jolloin toimintaa on vaikea ohjata tai säädellä. Tällä hetkellä verkostot ovat vain löyhästi toisissaan kiinni, mikä vaikeuttaa toimijoiden ohjauksen kehittämistä ja verkostojen johtamisen luomista. Julkisen sektorin tulee kuitenkin mahdollistaa eri toimijoiden verkostomainen työskentely kehittämällä työkaluja todelliseen yhteistyöhön ja sen johtamiseen.

Verkostojen johtamisessa keskeistä on saada toimijat mukaan yhteiseen toimintaan (Rhodes 1997, 57). Kuntien kannalta verkostomallin vaarana voidaan katsoa olevan järjestöjen ja yksityisen palvelutuotannon merkityksen kasvu, jolloin kunnan luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet kapenevat. Kauhukuvaksi voidaan todeta tilanne, jossa hyvinvoinnin vastuu jakautuu niin monelle toimijalle, että kokonaisuus ei ole enää kenenkään vastuulla. Itseohjautuvien verkostojen katsotaan olevan autonomisia ja jopa vastustavan julkissektori johteista hallintaa (Rhodes 1997, 59).

Alla olevassa taulukossa (1) olen hahmotellut kolmesta hallinnan mallista niitä kuvaavia piirteitä, selkeyttämään hallinnan mallien eroja.

Hallinnan malli→ Mallin ominaispiirteet ↓	Hierarkkinen malli	Markkinaohjaava malli	Verkosto- ja kumppanuusmalli
Mallille ominaista.	- julkinen toiminta pohjautuu byrokraatiaan, joka perustuu lakiin -tiukka jako julkisen ja yksityisen sektorin välillä	-perustuu palvelun tai tavarantoimintaan tai myyntiin, johon kuuluu rahallinen korvaus → esimerkiksi palvelujen kilpailutukset	-laaja joukko toimijoita, työskentelee yhdessä yhteisen tavoitteen eteen -toimijoilla on yhteinen intressi, jota säätelevät yhteiset resurssit -yksi toimijoista on julkinen sektori
Julkisen sektorin rooli.	-julkisen sektori järjestää palvelut itse	-rooli on supistunut -myös julkisen sektorin toimintaa ohjaa taloudellisuus ja tehtäväksi jää mahdollistaa kansalaisten oma oikeus taloudelliseen vapauteen, esimerkiksi valita itse palvelunsa	-on viime kädessä vastuussa kansalaisille annettavista palveluista -pyrkii palvelujen järjestämiseen ilman kontrollia
Yhteistyön piirteet.	-julkisen sektorin oikeus toimijoiden ohjaukseen ja kontrolliin lain perusteella -resurssiohjauksen suuri rooli	-yhteistyö on kirjattu solmittavaan sopimukseen -palvelujen järjestämisessä vastuun jakaminen, esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli	-vapaaehtoisuus liittyä verkostoon -avoin ilmapiiri, jossa kaikilla on yhtäläinen oikeus osallistua toimintaan -yhteinen intressi, yhteiset resurssit
Mallin ongelmakohdat.	-ei vastaa nykyajan monimutkaisiin ongelmiin -julkisen sektorin resurssipohja on pienentynyt ja toimintaympäristö on muuttunut, jolloin myös kontrolli murtuu	-julkisen sektorin kilpailutusosaamisen puute -palvelun käyttäjistä pelinappuloita -yksityisen sektorin oman edun tavoittelu	-ilman yhtä selkeää johtajaa, toiminnan ohjauksen pulma -toiminnan kokonaisvastuun puute -kunnan roolin ja paikalliset vaikutusmahdollisuudet karsu- supistuminen

Taulukko 1 Yhteenveto hallinnan malleista

4 TUTKIMUSASETELMA

Tämän tutkimuksen tehtävänä on selvittää, millaisena tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö näyttäytyy lastensuojelun sijaishuollon palvelujen järjestämiseksi kunnassa, jossa sosiaali- ja terveystalvija tuotetaan tilaaja-tuottajamallissa. Tutkimukseni rajautuu kunnan eli tilaajan näkökulmaan siitä, millainen asema tilaajalla ja tuottajalla on yhteistyössä ja minkälaista yhteistyö on palvelutuotannon eri vaiheissa. Erityisen tästä tutkimuksesta tekee se, että tutkittavassa kunnassa tuotetaan ostopalveluina lähes koko sijaishuollon laitoshoido. Tutkimukseni asettuu tilaaja-tuottajamallin ja hallinnan teorian viitekehykseen.

4.1 Tutkimuskysymys

Tutkimukseni tarkoitus on vastata seuraavaan kysymykseen:

- **Millaisena tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö näyttöytyy sijaishuollon laitoshoidon järjestämisessä tilaaja-tuottajamallissa, hallinnan teorian viitekehyksessä.**

Tutkimuskysymykseen vastaamalla pyrin paikantamaan julkisen sektorin näkökulmasta sen, millaisena yhteistyö näyttöytyy tilaaja-tuottajamallissa, mistä se johtuu ja mitä sille pitäisi tehdä. Tutkimuksen tavoitteena on laajemmin avata keskustelua sosiaalihuollon palvelujen järjestämisen erityiskysymyksistä tilaaja-tuottajamallissa, ja tarkastella ostopalvelujen soveltuvuutta lastensuojelupalvelujen järjestämisessä.

4.2 Kaksiosainen tutkimusaineisto: dokumentit ja fokusryhmähaastattelu

Tutkimukseni kuuluu kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen perinteeseen. Aineistoni on kaksiosainen, koostuen dokumenttiaineistosta ja haastatteluaineistosta. Moniosaista tutkimusaineistoa kutsutaan aineistotriangulaatioksi, jonka avulla tutkittavasta ilmiöstä pyritään saamaan kattavampi kuvaus (Hirsjärvi & Hurme 2011, 19–20).

Dokumenttiaineisto

Aineistoni ensimmäinen osa koostuu kunnan laatimista kirjallisista kilpailutusdokumenteista. Olen rajannut dokumenttiaineiston koskemaan lastensuojelun sijaishuollon laitoshoidtoa, jolloin aineistoa kertyi 29 sivua. Kilpailutusdokumentit ovat julkista aineistoa, ja ne ovat esillä HILMA- portaalissa (valtakunnalliset hankintailmoitukset internetissä). Portaalissa näkyvät kuntien kilpailutukselle avatut palvelut. Tutkimani kunta on suorittanut kilpailutuksen vuonna 2011, joten sain tarvittavat kilpailutusdokumentit kilpailutuksen toteuttavalta yksiköltä.

Dokumenttien tarkastelussa ulkopuolelle rajautuivat sopimustekniset asiat ja keskityin enemmän dokumenttien sisältöön hallinnan näkökulmasta. Dokumenttiaineisto koostuu tutkittavan kunnan laatimista kilpailutusdokumenteista, jotka sisältävät sijaishuollon laitoshoidon osalta viisi erilaista asiakirjaa. Asiakirjat ovat: tarjouspyyntö, sopimusluonnos, laitoshoidon ehdottomat laatuvaatimukset, tarjouslomake ja hoitovuorokausihinnan sisältö. Näillä dokumenteilla kunta ilmaisee sen, mitä palvelua haluavat hankkia ja millä ehdoilla. Palveluntuottajan tulee kirjallisesti pystyä vastaamaan pyyntöön ja täyttämään asetetut vähimmäisvaatimukset pystyäkseen osallistumaan kilpailutukseen.

Dokumenttiaineisto ei antanut riittävästi informaatiota tutkimuskysymykseen vastaamiseen vaan halusin täydentää sitä asiantuntijahaastattelulla (Alastalo & Åkerman 2010, 376). Dokumenttiaineistosta laadin teemoittelun avulla prosessikuvauksen, joka syntyi ohjaavan teorian avulla. Hahmottelin teorian avulla kilpailutuksen tapahtumaketjun ja eri toimijoiden roolin ja tehtävät siinä (emt.380). Tästä prosessikuvauksesta syntyi ensimmäisen aineisto-osan määritelmä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä tilaaja-tuottajamallissa. Tämän prosessikuvauksen jälkeen olin valmis syventämään näkökulmaani. Aineistoni toinen osa rakentuu sijaishuollon ostopalveluista vastaavien työntekijöiden fokusryhmähaastattelusta, jonka haastattelurunko pohjautuu hallinnan teorian ohella dokumenttiaineiston sisältöön.

Haastatteluaineisto

Aineistoni toinen osuus rakentuu kunnan tilaajaryhmän sosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelusta. Haastateltavat vastaavat sijaishuollon laitoshoidon palvelujen kilpailuttamisesta sekä sopimuksen seurannasta ja asiakasohjauksesta.

Lähetin haastattelupyynnön (liite 1) tutkimani kunnan lastensuojelun sijaishuollon palvelujen hankinnasta vastaaville työntekijöille. Haastatteluun kutsutut ovat sijaishuollon ostopalvelujen asiantuntijoita ja näin ollen tutkimuskysymykseni kannalta avaintoimijoita. Kirjallisessa haastattelupyynnössä kuvasin tutkimustani lyhyesti, sen toteutustapaa ja tavoitteita, ja avasin haastattelussa käytettäviä teemakokonaisuuksia. Kaikki pyydetty suostuivat haastatteluun. Yksi haastateltavista on kyseisen yksikön johtaja ja muut ovat yksikön sosiaalityöntekijöitä. Haastatteluun osallistuneet ovat koulutukseltaan sosiaalityöntekijöitä (YTM) ja työskennelleet tilaajaorganisaatiossa yli viisi vuotta. Haastateltavat ovat työskennelleet lastensuojelun sijaishuollon tehtävien parissa jo ennen tilaaja-tuottajamalliin siirtymistä.

Haastattelun suoritin marraskuussa 2013. Toteutin sen täsmäryhmähaastatteluna (focus group interview). Haastatteluni perustui asiantuntijahaastattelun oppeihin, jolloin keskiössä ei ollut se ihminen jota haastattelen, vaan hänellä oletettavasti oleva tieto ja kokemus tutkittavasta asiasta. Haastateltavat valikoituivat institutionaalisen asemansa perusteella ja rajautuivat tutkimusaiheen kannalta olennaisiin henkilöihin. (Alastalo & Åkerman 2010 373 – 374.)

Haastattelun toteutin puolistrukturoituna teemahaastatteluna (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47). Haastattelurungon (liite 2) olin muodostanut hallinnan teorian, dokumenteista analysoitujen teemakokonaisuuksien ja tutkimuskysymyksen pohjalta. Haastattelu oli siten jatkumoa dokumenttianalyysille, jolloin haastattelukysymykset oli räätälöity olemassa olevan aineiston pohjalta. Haastattelukysymysten valmisteluvaihe oli tutkimuksessani tärkeä, koska pyrin pääsemään aiheessa haastattelujen avulla syvemmälle kuin mitä dokumenttien analyysi tuotti. Haastattelun tavoite oli päästä yleisestä yksityisempään tietoon. (Alastalo & Åkerman 2010, 377.)

Haastattelutilanteessa oma roolini oli huolehtia ajankäytöstä, teemoissa pysymisestä ja siitä, että kaikki osallistujat saavat puheenvuoron (Hirsjärvi & Hurme 2011, 61). Toimin haastattelussa moderaattorina, tukien haastateltavia ottamaan oman rooliinsa ja paikkansa keskustelussa. Tarkoitukseni oli osallistua sen verran, että toin esiin näkökulmia ilmiön taustoista eli dokumenttiaineistosta ja hallinnan teoriasta. Myös haastateltavien kannustaminen yhteiseen keskusteluun oli tehtäväni, joka näyttäytyi haastattelussa merkitykselliseltä saaden aikaan

ryhmähaastattelulle riittävää vuorovaikutusta osallistujien välillä. (Holstein & Gubrium 1995, 70, 76; Valtonen 2005, 223; Aaltonen 2005, 228.) Roolini haastattelutilanteessa määrittelin Aaltosen (2005, 231–241) tekemän jaottelun mukaisesti ryhmähaastattelun aloittamiseen, ylläpitoon ja ohjailuun, virikemateriaalin käyttöön (tässä tutkimuksessa dokumenttiaineisto ja hallinnan teoria) ja lopetukseen.

Haastattelussa annoin ryhmälle tilaa keskustella myös aiheen ulkopuolelta enkä noudattanut sanatarkasti haastattelurunkoa. Haastattelutilanteessa kokosin haastateltavien ajatuksia yhteen ja kerroin sen perusteella oman tulkintani ja haastoin näin haastateltavia pohtimaan omia ajatuksiaan ja toimintatapoja osana tutkittavaa ilmiötä. Osaltaan myös tuotin näkemystä dokumenttiaineistosta ja pyysin haastateltavia kommentoimaan niitä tai tuottamaan aiheesta lisäinformaatiota. Haastateltavat saivat tuottaa omia mielipiteitään tutkittavasta ilmiöstä sekä muodostaa vuorovaikutuksella uusia kehityssuuntia ja ideoita tulevaisuutta varten. (Alastalo & Åkerman 2010, 390; Aaltonen 2005, 226.) Järjestin ryhmähaastattelun kertaluontoisesti haastateltavien omasta toivomuksesta johtuen ja haastattelun kestoksi tuli hieman alle kaksi tuntia.

Ryhmähaastattelun haittoina pidetään esimerkiksi ryhmädynamiikkaan vaikuttavaa valtahierarkiaa, joka vaikuttaa siihen kuka puhuu ja mitä puhuu (Hirsjärvi & Hurme 2011, 63). Tämä on otettava huomioon suorittamassani ryhmähaastattelussa, jossa työntekijöiden lisäksi paikalla oli heidän esimiehensä. Pyrin haastattelun moderaattorin asemassa luomaan vuorovaikutuksellista ja tasapuolista keskustelua. Jos haastateltavista joku ei ”uskaltanut” tuoda omia näkemyksiään esille esimiehen läsnäolon takia, on se nähtävä tutkijasta riippumattomana tilanteena. Edellä kuvatun tilanteen olisi voinut välttää järjestämällä haastattelutilaisuudet erikseen johtajalle ja työntekijöille. Koska haastattelutilanteessa oli mukana sekä esimies että työntekijät, uskon, että tällä sain kattavamman kuvauksen ilmiöstä. Puhetta tuottivat työntekijät päivittäisestä työstä ja johtaja toi näkemystä johdon työskentelystä, ja haastateltavat vaihtoivat eri toimintatavoista kokemuksia ja ajatuksia.

4.2.1 Kahdesta aineistosta yhdeksi kokonaisuudeksi teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä

Tutkimustehtävänäni on selvittää millaisena sijaishuollon laitoshoidon kilpailutusdokumentit kuvaavat palvelun tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä ja millaisena sijaishuollon laitoshoidosta vastaavat työntekijät kuvaavat yhteistyötä? Viitekehyksen aineiston analyysille luo hallinnan teorian kolme mallia; hierarkkinen malli, markkinaohjaava malli ja verkostomalli.

Laadullinen aineisto voidaan sisällönanalyysin keinoin analysoida aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai teoriaohjaavasti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–118). Tämän tutkimuksen analyysin metodina on teoriaohjaava sisällönanalyysi. Teoriaohjaava sisällönanalyysi perustuu jo olemassa olevaan teoriaan ja käsitteisiin, ja niistä tehtävään aineiston luokitteluun (emt. 116). Seuraavaksi kuvaan tutkimuksen sisällönanalyysin vaiheet.

Analyysiprosessini alkoi dokumenttiaineiston käsittelyllä. Pehdyin ensin käytettävään teoriaan ja nostin siitä esille tutkimuskysymyksen kannalta merkittäviä asia- ja aihekokonaisuuksia. Tämän jälkeen luin dokumenttiaineistoa kokonaisuutena läpi ja ryhdyin etsimään aineistosta teorian kannalta merkittäviä yhteneväisyyksiä tai eroavaisuuksia. Dokumenttien alustavasta käsittelystä nousseiden teemojen ja tutkimustehtävän pohjalta laadin fokusryhmähaastattelun kysymykset. Näin varmistuin siitä, että aineisto näyttäytyy tutkimuksen kannalta kokonaisuutena.

Tämän vaiheen jälkeen suoritin asiantuntijahaastattelun fokusryhmähaastatteluna. Asiantuntijahaastattelua ei voi nähdä täysin erillisenä dokumenttiaineistosta, koska dokumentit toimivat pohjana haastattelun tekemiselle. Näin kaksi eri aineistoa nivoutuivat yhteen jo ennen varsinaista analyysia. (Alastalo & Åkerlund 2010, 390.)

Haastattelut litteroin Microsoft Word tiedostoksi. Litterointimenetelmänä käytin valikoivaa litterointia, jolloin puhtaaksikirjoitin vain tutkimustehtäväni kannalta merkityksellisen puheen (Hirsjärvi & Hurme 2011, 138). Kirjoitin auki myös omat kysymykseni ja kommenttini. Lopullista tekstiä syntyi kahden tunnin ryhmähaastattelusta noin 30 sivua.

Litteroinnin jälkeen jatkoin dokumenttien ja haastatteluaineiston tulkintaa yhdessä. Vaikka analyysini pohjautuu kahteen erilaiseen aineostotyyppiin, olen pyrkinyt tulkitsemaan aineistoa kokonaisuutena ja osaltaan tulkitsin asiakirjoja haastattelujen kautta. Haastatteluaineiston kanssa toimin samalla tavoin kuin dokumenttiaineiston abstrahoinnin kanssa. Aineiston kokonaisuuden läpilukemisen jälkeen käsittelin ja pilkoin haastatteluaineiston osiin ja etsin ohjaavan teorian kanssa mielekkäitä kokonaisuuksia tai ristiriitaisuuksia. Koska aineistoni analyysi perustuu hallinnan teoriaan, olen teorian avulla muodostanut käsityksen ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 20) ja teoriaohjaavasti muodostanut aineistosta tutkimuskysymyksen kannalta tärkeimmät pääteemat ja alateemat.

Pääteemat ja alateemat syntyivät kahdesta aineistotyyppistä teemoittelun avulla. Teemojen tueksi nostin esiin aineistosta kuvaavimmat näytteet niin dokumenteista kuin haastattelu aineiston osalta.

Tavoitteena oli löytää synteesi teorian ja dokumentti- ja haastatteluaineiston kesken (Alastalo & Åkerlund 2010, 391).

Näitä esiin nousseita teemoja kutsun aineistoyksiköiksi, joihin tutkimukseni analyysi perustuu. Tutkimuksessa aineistoyksikköjä ovat lauseet ja niihin sisältyvät, tutkimuskysymyksen kannalta merkittävät sisältökokonaisuudet, jotka kietoutuvat joihinkin hallinnan teorian kolmesta mallista. Valinnan olen tehnyt joko aineistoyksiköiden määrällisen esiintyvyyden perusteella tai korostuneen merkityksen perusteella suhteessa teoriaan. Esimerkkinä aineiston analyysiyksiköistä ovat:

”lapsen sijoittamisvaiheessa palveluntuottaja valitaan lastensuojelulain edellyttämin perustein”. Edellä oleva aineisto-ote toistui määrällisesti useamman kerran sekä haastatteluaineistossa että dokumenttiaineistossa. Siinä aineistoyksikkö on *lapsen etu*. Sen merkitystä ja toteutumista oli syytä pohtia hallinnan mallien näkökulmasta. Toisena esimerkkinä aineistoyksiköistä ”tilaaja ja tuottaja kehittävät yhdessä palveluja” Aineistoyksikkö on yhteistyön määrittelemisen tilaajan näkökulmasta, joka muodosti oman teeman yhteistyön muodoista. Tämä analyysiyksikkö ei noussut aineistoyksiköksi sen määrällisen toistuvuuden takia vaan painoarvonsa takia suhteessa ohjaavaan teoriaan.

Analyysin loppuvaiheessa yhdistin haastatteluaineistosta ja dokumenttiaineistosta löytyneet aineistoyksiköt ja pyrin avaamaan ne analyysiini toisiaan täydentäviksi tutkimustuloksiksi.

Tästä prosessista syntyi neljä pääteemaa ja niiden alle ilmiötä kuvaavia ja selittäviä alateemoja. Neljäs pääteema pohjautuu pelkästään haastatteluaineistoon, mutta päätin antaa sille oman alaluvun sen määrällisen toistuvuuden ja teoriaan kytkeytyvän merkityksen takia. Teemat ovat *1. kuntatilaajan valta ja vastuu 2. markkinoilta lapselle koti 3. yhdessä tekeminen = hyvä palvelu 4. suunta tulevaisuuteen*.

4.3 Tutkimuksen eettiset näkökulmat

Tutkimuseettiset kysymykset jaottelen Arja Kuulan julkaisun ”Tutkimusetiikka, aineisojen hankinta, käyttö ja säilytys” (2006) mukaan kattamaan 1. aineiston hankinnan 2. tutkittavien informoinnin 3. tutkimusraportoinnin ja 4. aineiston arkistoinnin. Edellä mainittuja neljää tutkimuseettistä käytäntöä olen pyrkinyt seuraamaan hyvän eettisen käytännön mukaisesti koko tutkimusprosessin ajan.

Tutkimukseni aihe on sensitiivinen, sillä etsin viimekädessä vastausta kysymykseen ”miten *ja mistä lapselle hankitaan koti huostaan oton jälkeen*”. Aiheen sensitiivisyyttä kuvaa se, että palvelun vastaanottajana on lapsi, jolle turvataan turvallinen koti ja kasvuympäristö huostaanoton jälkeen. Ilmiönä lastensuojelun ostopalvelujen jännitettä kuvaa se, että julkisessa keskustelussa lastensuojelun ostopalveluja paheksutaan esimerkiksi lapsilla tehtäväksi bisnekseksi (kts.esim. Syvälä 2012). Koska julkinen sektori ja sen toteuttama lastensuojelu on viime kädessä vastuussa sijaishuollon järjestämisestä, näen tämän tutkimuksen paikaksi selvittää, millaista julkisen sektorin toiminta on suhteessa ostopalvelutoimijoihin ja miten yhteistyö paikantuu.

Olen kuvannut tutkimusraportissa miksi, miten ja mistä olen kerännyt tutkimusaineiston ja mitä sillä teen ja mihin haen vastausta. Tutkimusluvan hain asianmukaisesti tutkittavalta kunnalta. Tutkimusluvassa mainitsin edellä olevat tekijät tutkimuksen tavoitteesta, aineiston keruusta ja tutkimuksen julkaisusta. Lisäksi ilmoitin, etten tule lopullisessa tutkimusraportissani julkaisemaan tutkittavan kunnan nimeä enkä nimeämään haastateltavia henkilöitä.

Pyysin suostumuksen haastateltavilta kirjallisesti. Allekirjoitusta en tarvinnut suostumuksen yhteydessä, koska haastateltavien henkilötiedot eivät tule tallentumaan aineiston jatkokäyttöä varten (Kuula 2005, 117). Haastateltavien anonymiteetin säilymiseksi päädyin siihen, etten julkaise tutkimuksessani haastateltavien lukumäärää enkä virallisia titteleitä. Jotta tutkittava kunta ei paljastu, kuvailen esimerkiksi asiakasmääriä ja palvelubudjetteja yleisellä tasolla. Anonymisoinnin toteutin Arja Kuulan (2005, 214) laatimien periaatteiden mukaisesti poistamalla henkilöiden nimet, työpaikan nimen ja häivyttämällä taustatiedot ja arkaluontoiset, tunnistettavuutta helpottavat tiedot.

Kirjallisessa haastattelupyynnössä ja haastattelun aluksi esittelin haastateltaville tutkimuksen tavoitteen, annoin omat ja yliopiston yhteystiedot ja kertosin, että osallistuminen tutkimukseen on vapaaehtoista. Kerroin aineistonkeruusta niin dokumenttien kuin haastattelun osalta ja arvioin haastattelun keston ajallisesti sekä kerroin mitä aineistolle tapahtuu tutkimusraportin julkaisun

jälkeen ja missä raportti julkaistaan. (Kuula 2005, 121.) Tällä tavalla olen pyrkinyt luomaan avoimuutta suhteessa haastateltaviin.

Pyrin varmistumaan tutkimukseni eettisyydestä mahdollisimman läpinäkyvällä tutkimusprosessilla ja tutkimusraportilla. Tutkimusraportissani aineiston keruu ja analyysi limittyivät yhteen. Esitän faktana aineistosta nousseet yhdenmukaisuudet suhteessa ohjaavaan teoriaan. Pyrin analyysissä erottamaan selkeästi mikä on tutkijan omaa johtopäätöstä ilmiöstä. Tuon tutkijana esille sen, että tämä on vain yksi näkökulma asiasta ja on tutkijan valinta mitä tutkimusraportissa esitetään ja mikä jätetään sen ulkopuolelle. Olen tätä rajausta perustellut itselleni käyttämällä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jolloin teemat, joita nostan tutkimusraportissani tarkasteluun perustuvat teorian antamiin malleihin. (Alastalo & Åkerlund 2010, 390.)

Tutkimuksen analyysissä olen aineistokatkelmista poistanut tunnistettavuutta helpottavia nimiä ja tapahtumia. Poistetut kohdat tai keskeltä lausetta otetut näytteet olen merkinnyt katkoviivalla (-----). Tarkalla anonymisoinnilla olen pyrkinyt siihen, että haastateltavat pystyvät puhumaan avoimesti tutkittavasta ilmiöstä. Analyysi on oma tulkintani tutkimusaineistosta ja aiheesta teoriaa hyödyntäen, jolloin osa aineistosta jää julkaisematta ja osa esimerkiksi haastateltavien näkökulmasta merkittävistä aiheista jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen valmistumisen jälkeen tuhoan asianmukaisesti kirjallisessa ja elektronisessa muodossa olevan aineiston.

Edellä esitettyihin neljään tutkimuksen eettiseen näkökulmaan lisään vielä viidennen kohdan eli haastattelijan roolista tutkimuksessa. Oma roolini tutkijana ja haastattelijana oli tässä tutkimuksessa erityinen, koska työskentelen itse sijaishuollon ostopalvelujen parissa. Haastattelen tutkimuksessa saman työn parissa työskenteleviä ihmisiä, kollegoita. Pyrin kuitenkin ”ulkoistamaan” itseni työntekijäroolistani niin haastattelutilanteessa kuin analyysivaiheessakin. Haastattelussa en osallistunut keskusteluun muutoin kuin kysymällä haastattelurungon teemoja, kokoamalla sanottuja ajatuksia yhteen ja esittämällä jatkokysymyksiä esiin nousseista aiheista. Oma roolini vaikutti haastattelutilanteessa siihen, että haastateltavat aluksi puhuivat kuin kollegalleen. Aluksi haastateltavat eivät avanneet tai kuvailleet käsiteltäviä tilanteita vaan huikkasivat enemmän tyyliin ”kyllähän sä tiedät”. Pyrkimyksenäni oli pitää tutkimushaastattelu ”institutionaalisenä” tilanteena. Haastattelu pohjautui siihen, että minä olen tutkija ja kysyjä ja haastateltavat vastaajia, vaikka tilanteessa kohtasivatkin samaa työtä tekevät ihmiset, eivätkä esimerkiksi asiakas ja ammattilainen. (Ruusuvoori 2010, 269.) Orientoimalla haastateltavat tutkimusrooliin mursin institutionaalisia osallistujarooleja (emt.272), ja haastoin myös itseni katsomaan tutkimustani ja pyrkimyksiäni

tutkijan näkökulmasta. Tutkimustilanteessa annoin haastateltaville tiedollisen vallan, jolloin haastateltavilla oli auktoriteetti tietää asiasta enemmän kuin minä (emt. 282). Ruusuvuoren (2010, 295) ajatuksen mukaisesti jouduin huomioimaan koko tutkimuksenteon ajan haastattelutilanteessa olleen vuorovaikutusprosessin, jonka seurauksena osa aineistostani syntyi.

Tutkimuksessa oma roolini vaikutti siten, että pääsin syvemmälle aiheeseen kun tiedän millainen on työkenttä, jossa haastateltavat työtään tekevät. Minulla ei tutkijana kulunut aikaa päästä ”sisään” tutkittavaan kontekstiin, ja uskon että näin olen osannut laatia kysymykset tarkemmin ja syvällisemmin. Toisaalta olen joutunut työstämään analyysissä sitä, etten tulkitse haastateltavien sanomisia liikaa oman kokemukseni ja tietoni kautta, vaan esitän asiat tutkimusraportissa niin kuin teoria ja aineisto sitä kuvaavat.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Analyysi rakentuu neljän pääteeman alle taulukon kaksi (2) mukaisessa järjestyksessä. Jokaista pääteemaa selittää ja kuvaa alateema, joissa on ilmiötä avaavia aineistonäytteitä. Pääteemat rakentuvat hallinnan teorian mukaisesti, jolloin luku 1. Kuntatilaajan valta ja vastuu käsittelee hierarkkista hallinnanmallia, luku 2. markkinoilta lapselle koti kuvaa markkinamallia ja luku 3. yhdessä tekeminen = hyvä palvelu käsittelee verkostomallia. Neljäs pääteema, suunta tulevaisuuteen, tarkastelee kehittämisideoita ja tulevaisuuden palvelutuotannon suuntauksia.

Olen erottanut eri aineistonäytteet toisistaan niin, että *kursivoitu aineistonäyte* on haastatteluaineistosta ja **tummennettu aineistonäyte** on dokumenttiaineistosta.

Pääteemat**Alateemat**

1. Kuntatilaajan valta ja vastuu	
	<ul style="list-style-type: none">• Sopimuksen sisällön vartija• Lapsen edun varmistaja• Vastuunkantaja ja vallankäyttäjä
2. Markkinoilta lapselle koti	
	<ul style="list-style-type: none">• Markkinavaikutukset sijaishuollon palveluissa• Kilpailuttamisen merkitys palvelulle
3. Yhdessä tekeminen = hyvä palvelu	
	<ul style="list-style-type: none">• Samalla puolella – vuorovaikutuksella yhteistyötä• Luottamus yhteistyön kulmakivenä
4. Suunta tulevaisuuteen	
	<ul style="list-style-type: none">• Palvelujen järjestäminen tulevaisuudessa

Taulukko 2 Analyysin pääteemat ja alateemat.

5.1 Kuntatilaajan valta ja vastuu

Kuntalain (1995/365) mukaan kunnan tehtävä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Kunta vastaa viime kädessä palvelujen järjestämisestä, palvelun laadusta ja asiakkaan asemasta palvelussa.

5.1.1 Sopimuksen sisällön vartija

Tutkimuskunnalla on tällä hetkellä tehtynä puitesopimus noin 150 sijaishuollon laitoshoidon palveluntuottajan kanssa. Sekä dokumenttiaineisto että haastatteluaineisto tuo esille tilaajan eli julkisen sektorin roolin vastata palvelutuotannon laadusta ja saatavuudesta, vaikka se tuotetaan ostopalveluna. Näin tilaaja huolehtii kuntalain velvoitteista. Tilaaja vastaa kilpailutusdokumenttien laatimisesta, joiden tavoitteena on jo ennen kilpailutuksen alkamista osoittaa mahdollisille palveluntuottajille mitä heiltä odotetaan kun he hakeutuvat kyseisen kunnan palveluntuottajiksi. Kilpailutusdokumentit on laadittu ehdottomiksi, jolloin yksikin puute esimerkiksi laatuvaatimuksissa johtaa automaattisesti tarjouksen hylkäämiseen. Palveluntuottaja ei saa tarjota palveluita, joita ei ole kilpailutusdokumenteissa määritelty.

Tilaaja määrittelee kilpailutusdokumenteissa erilaisia tapoja valvoa palveluntuottajan toimintaa kun tämä on tullut hyväksytyksi kilpailutuksessa, esimerkiksi **palveluntuottajalla on velvollisuus toimittaa tilaajalle asiakkailta kerätty asiakaspalaute ja dokumentoida ne yhdessä reklamaatioiden, palautteiden ja muistutusten kanssa, ja toimittaa ne tilaajalle ainakin kerran vuodessa.** Tilaaja varmistaa palvelun laatua erilaisilla, vuosittain toimitettavilla asiakirjoilla, kuten **henkilökuntaluettelo, tilinpäätös, tilintarkastus ja selvitys toteutuneista palveluista.** Näen, että näin tilaaja hallitsee ja valvoo tehtyä sopimusta ja sen toteutumista, ja valvoo järjestämisvastuussa olevana kuntana palvelun toteutumista ja sen laatua.

Sopimusten sisällön seuraamista ei käytännön työssä kuitenkaan järjestelmällisesti toteuteta. Sopimuksen toteutumisen seuranta tilaajan puolelta palveluntuottajille ei ole avattu. Osa palveluntuottajista on yhteydessä tilaajaan, jos heistä tehdään esimerkiksi kantelu tai talon sisällä tapahtuu suurempia muutoksia esimerkiksi henkilöstössä. Yksi haastateltavista kuvailee, että palveluntuottaja *on yhteydessä heihin informoidakseen etukäteen jostain, mistä saa huomenna lukea iltalehden kannesta.* Sopimuksen sisältämän vaatimuksen mukaisesti kaikki palveluntuottajat eivät

kuitenkaan vaadittuja asiakirjoja tilaajalle toimita, vaikka tämä olisi peruste sopimuksen purkamiselle. Todellisuudessa asiakirjojen palauttamatta jättäminen ei ole johtanut sopimuksen purkuun. Kun niitä sattumanvaraisesti tilaajalle toimitetaan, *käsitellään ne tiimin kesken ja arkistoidaan. Kilpailutusdokumenteissa pyydetty tilinpäätökset, tasetiedot ynnä muut jäävät vielä vähemmälle huomiolle, koska niiden sisältö ja siitä saatava informaatio ei avaudu työntekijöille.* Julkisella sektorilla eli palvelujen tilaajalla on sopimuksen turvin oikeus pyytää erilaisia dokumentteja vuosittain tiedoksi, minkä tarkoituksen tulkitseen olevan palvelun laadun ja sopimuksen toteutumisen seuranta. Tällä hetkellä kuitenkin sopimuksen sisällön tulkinta ei toteudu tilaajan eikä useissa tapauksissa tuottajankaan puolelta.

Usko asiakirjojen hyötyyn kuitenkin on, *jos jollain vaan olisi aikaa käydä niitä läpi, et sit kun niitä pyydetään niin pitäisi olla resursseja käsitellä niitä, eihän me voida vaatia niitä vain muodon vuoksi.---* *et olishan siellä arvokasta tietoa, joka olisi valvonnan kannalta tärkeitä.* Tilaajalla on erityistä kiinnostusta saada kerätty asiakaspalaute, sillä silloin tulisi näkyväksi minkälaista palveluntuottajan toiminta on asiakkaan näkökulmasta. Tällä hetkellä asiakirjojen hyödyntäminen sopimuksen mukaisesti näyttäytyy epäorganisoidulta, mutta asiakirjojen hyödyllisyys tilaajan näkökulmasta tunnustetaan.

Tutkimani kunnan laatimassa kilpailutusdokumentissa käytetään sopimusosapuolien (tilaaja ja tuottaja) suhteesta sopimuskumppanuuden käsitettä. Käsitteellä viitataan asiakirjojen mukaan muuan muassa siihen, että **tilaaja ja palveluntuottaja voivat yhdessä kehittää palveluja.** Asiakirjoissa on vaatimus palvelujen kehittämisen lisäksi palvelun **laadusta ja tuloksellisuudesta,** ja vaatimukset kohdistuvat yksipuolisesti palveluntuottajaan. Palvelun laatu on auki kirjoitettu kilpailutusasiakirjoihin kuuluviin ehdottomiin laatuvaatimuksiin. Kun palveluntuottaja osallistuu kilpailutukseen hän takaa allekirjoittamalla asiakirjan, että hänen palvelunsa täyttää kyseiset laatuvaatimukset. Palvelun tuloksellisuutta ei ole kirjoitettu auki samalla tavoin kuin palvelujen laatuvaatimuksia. Palvelun tuloksellisuuden toteaminen voi täten olla vaikeaa; palveluntuottaja ei tiedä mitä odotetaan ja vastaavasti tilaaja ei tiedä mitä vaatia.

Dokumenteissa käytettävästä sopimuskumppanuuden käsitteestä huolimatta tilaaja määrittelee palvelulle laadun ja tuottamistavan. Kunta on tilaaja-tuottajamallissa se joka laatii kilpailutusdokumentit ja sen sisällön, ja siihen palveluntuottajan tulee sitoutua. Kuitenkaan tilaajan näkökulmasta tilanne ei näyttäydy niin ehdottomana. Sopimuksen sisällön toteutumista ei seurata systemaattisesti eikä sopimuksen purkamista käytetä kaikissa sille oikeutetuissa tilanteissa.

Aineistosta käy ilmi, että palvelujen valvonnan kannalta olisi perusteltua ryhtyä sopimuksen tarkempaan seurantaan.

Eihän valvontaa saada ikinä sellaseks, että kun ne palveluntuottajat sitoutuu siinä kilpailutuksessa, et ne täyttää ne laatuksiteerit koko ajan. Mut voishan sitä kerran vuodessa valvoo. Edellä olevasta käy ilmi sopimuksellisuuden problematiikka; ensin tehdään sopimus, jonka sisällön seuraamiseen sitoudutaan molemmin puolin allekirjoituksin. Todellisuudessa kuitenkin sopimuseurantaan ei näytä olevan työaikaresurssia eikä tarvittavaa osaamista.

5.1.2 Lapsen edun varmistaja

Kun lapsi sijoitetaan sijaishuoltoon laitoshoidon, päättää lapsen sijaishuoltopaikasta lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä yhdessä palvelun tilaajan kanssa tilaaja-tuottajamallissa. Sijoituspaikka pohjautuu yksilölliseen, lapsikohtaiseen harkintaan. Käytännössä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on yhteydessä lastensuojelulaitokseen sen jälkeen kun tilaaja on arvioinut lastensuojeluyksikön lapselle sopivaksi. Kilpailutusdokumentit eivät mainitse palveluntuottajan kuuluvan tähän yhteistyöketjuun, --- **lapsen sijoittamisvaiheessa palveluntuottaja valitaan lastensuojelulain edellyttämin perustein, yksilöllisen harkinnan mukaan, tarjouskilpailussa hyväksytyiltä, hankintapäätöksen mukaisesti edullisuusjärjestyksessä.** Täten tilaajalla on sopimuksen nojalla oikeus osoittaa asiakas palveluun yhdessä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa ilman, että tilannetta puntaroidaan palveluntuottajan kanssa. --*Ollaan yhteydessä palveluntuottajaan kun haluaa ajaa lapsen asiaa.* Haastateltavan kommentti kuvaa tilannetta, jossa sopimus ei määrää yhteistyöhön sijoituspaikkaa valittaessa, mutta lapsen edun nimissä tilaaja toimii yhteydenottajana ja keskusteluyhteyden avaajana palveluntuottajaan päin, jolloin yhteistyössä arvioidaan sijaishuoltopaikan soveltuvuutta. Näin tilaaja toimii keskustelunavaajana lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja palveluntuottajan välillä.

Sijoituspaikkaa valittaessa tulisi valinnassa päätyä yksikköön, joka on kilpailutuksessa hyväksytty palveluntuottaja.--- *Lapsen sijoittaminen laitokseen tapahtuu aina lapsen edun mukaisesti, ei hinnan.* Lapsen edun niin vaatiessa, erityisin perustein sijaishuoltopaikka voidaan ostaa suoraan hankintana muiltakin kuin puitesopimukseen kuuluvilta yksiköiltä. Tilaajaryhmästä ollaan aina lapsen sijoittamisvaiheessa yhteydessä lastensuojeluyksikköön ja toiveena on että, myös mahdollisissa sijaishuoltopaikan muutostilanteissa oltaisiin yhteistyössä suunnitelmallisia

pohtimaan lapsen tulevaa kotia. Kilpailutusdokumentit eivät määrittele toimintatapoja tilanteessa kun lapsen sijaishuoltopaikkaa joudutaan muuttamaan.

Kilpailutusdokumenteissa käytettävät ehdottomat laatuvaatimukset on rakennettu vastaamaan lapsen etuun sijaishuollon laitoshoidossa. Niissä otetaan kantaa esimerkiksi henkilökunnan määrään ja koulutukseen, sekä velvoitetaan vastaamaan lapsen hoidosta ja huolenpidosta. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa yksittäisen, sijoitetun lapsen edun toteutumisesta sijaishuollossa. Tilaajaryhmän työntekijät vastaavat siitä, että lastensuojelulaitoksen rakenteet edesauttavat lapsen edun toteutumista.

Et nykyään panostetaan siihen et käydään tapaamassa lapsia ja haastatellaan heitä siinä tarkastuskäynnillä—tarkastuskäynneillä sit käydään keskustelua siitä mihin lapsi saa vaikuttaa ja ja mikä on lapsen asema--- niin et kyl sen lapsen aseman eteen tehdään töitä—tää on iso kysymys. Yllä oleva aineistonkatkelma kuvaa sitä, että sijaishuollon kilpailuttamisesta huolimatta palvelun tilaaja pitää huolta lapsen edun toteutumisesta sijaishuollossa, ja tunnistaa sen merkityksen. Lapsen omalla sosiaalityöntekijällä on vastuu yksittäisen lapsen asioista ja palvelujen tilaamisesta vastuussa olevat työntekijät tarkastavat, että lastensuojelulaitoksen rakenteet mahdollistavat lapsen edun toteutumisen. Voiko olla kilpailutuksen herättämästä keskustelusta ja huomiosta johtuvaa, mutta haastateltavien kokemuksena on, että laitosten oma huomio lapsen edun toteutumiseen on lisääntynyt. Esimerkiksi lapset saavat itse vaikuttaa laitoksen toimintaan, ruokaan, harrastuksiin ja jokaiselle lapselle taataan omaohjaaja-aikaa. --Mut toki nää kaikki vaihtelee laitoksittain.

Kilpailutusdokumenteissa lapsen edun toteutumista laitoshoidossa ei ole avattu ja täten sitä ei voida valvoa sellaisenaan. Lapsen edun toteutumista laitoshoidossa pyritään kartoittamaan esimerkiksi tarkastuskäynnillä laadittavaan tarkastuskertomukseen, joka pohjautuu kilpailutusdokumenteissa oleviin ehdottomiin laatuvaatimuksiin. Tarkastuskäynnillä pyritään selvittämään laitoksen arjen rutiineita, kuten ruokailua, harrastuksia, sosiaalisia suhteita ja muita lapsen arkeen vaikuttavia tekijöitä.

5.1.3 Vastuunkantaja ja vallankäyttäjät

Kunta kantaa viime kädessä vastuun palvelujen saatavuudesta ja laadusta. Solmitusta puitesopimuksesta huolimatta tilaaja ei sitoudu tietyn paikkamäärän hankkimiseen tietyltä yksiköltä.

Vastuu antaa palvelun tilaajalle myös valtaa. Palvelulle on laadittu ehdottomat laatuvaatimukset ja palveluntuottajan allekirjoittaessa sopimuksen tämä sitoutuu täyttämään kyseiset vaatimukset koko kilpailutuskauden ajan. Sen lisäksi, että palveluntuottaja allekirjoituksellaan vakuuttaa palvelun täyttävän vaaditun tason, tullaan ehdottomat laatuvaatimukset todentamaan tarkastuskäynnillä yksikössä. Mikäli palvelu ei täytä siltä vaadittua tasoa, sopimus voidaan purkaa. Tarkastuskäynti pyritään tekemään uusiin palveluntuottajiin nopeasti kilpailutuksen päättymisen jälkeen. Tarkastuskäynnin jälkeen voi kuitenkin käydä niin, ettei yksikköön sijoiteta yhtään lasta, jos se ei vastaa tilaajan tarvetta. Tällöin yhteistyö perustuu palveluntuottajan aktiivisuuteen markkinoida omia palvelujaan tilaajalle.

--Sopimuskumppanuus näyttäytyy aikalailla erilaisena, et jos tässä lähellä on laitos, jossa on kaikilla asiakaspaikoilla meidän kunnan lapsia ja sit taas on joku laitos Pohjanmaalla missä on yksi meidän lapsi ja kuusi muuta on eri kunnista— Edellä oleva aineistokatkelma tuo esiin sen, että yhteydenpito on erilaista laitoksen etäisyydestä ja oman kunnan sijoitettujen lapsien lukumäärästä riippuen. Laitoksen etäisyydelle on asetettu kilometriraja, jotta voi tulla kilpailutuksessa hyväksytyksi, mutta sen rajan sisällä oleviin laitoksiin tilaajan tulisi suhtautua samalla tavalla.

Sopimuskumppanuuden käsitteestä huolimatta osapuolista toisella voidaan katsoa olevan enemmän valtaa toiseen nähden. Esimerkiksi kilpailutusasiakirjat luettelevat missä kaikissa tilanteissa tilaajalla on oikeus purkaa yksipuolisesti sopimus palveluntuottajaan. Purkamiseen voidaan päätyä esimerkiksi tilanteissa, joissa palveluntuottaja ei kykene tuottamaan sovittua palvelua tai se ei noudata sovittuja velvoitteita. Tilaaja myös määrittelee millaista palvelua haluaa, ja jos palveluntuottaja haluaa tienata elantonsa, on tämän kehitettävä palveluaan haluttuun suuntaan. Palveluntuottajalta vaaditaan palvelun kehittämistä sopimuskauden aikana, mutta sitä ei ole avattu, miten kehittämistä arvioidaan tilaajan näkökulmasta.

Yhteisistä laatuvaatimuksista huolimatta laitosten toivotaan olevan erilaisia, sillä sijoitettavat lapsetkin ovat tarpeiltaan erilaisia. Tilaajalla on tieto sijoitettavista lapsista ja heidän tarpeistaan. *—et jotenkin sitten hienovaraisesti ohjailee et mitkä on ne asiakkaan tarpeet---*. Tilaaja ohjaa palveluntuottajaa vastaamaan sillä hetkellä tarvittavaan palvelutarpeeseen, mutta kuitenkin palvelujen yhteinen kehittäminen ei aineistossa näyttäydä.

Yhteistyösuhde palveluntuottajaan voi katketa tilanteessa, jossa palveluntuottajasta johtuvista syistä lapsi joutuu vaihtamaan sijaishuoltopaikkaa. Näissä tilanteissa tilaaja luottaa lapsen sosiaalityöntekijän näkemukseen asiasta. Usein palveluntuottajaan ei olla tilaaja yhteydessä, vaan tapahtumasta saatetaan kuulla jälkikäteen esimerkiksi tarkastuskäynnin yhteydessä. Tilaajalle ei ole

asetettu velvollisuutta olla yhteydessä palveluntuottajaan, vaikka sijaishuoltopaikan muutostilanteessa palveluntuottajaa kohtaan jää epäselvyyksiä. Tämä kulminoituu myös kysymykseen palvelun kehittämisestä, sillä, jos ei yhteisessä keskustelussa tuoda esille missä meni vikaan niin miten sitä voi muuttaa. Tällä hetkellä tilanne voi johtaa siihen, ettei kyseistä palveluntuottajaa enää käytetä.

--et kyllähän tilaaja käyttää valtaa kun päätetään miten nämä palvelut järjestetään, et periaatteessa tilaaja voi päättää ettei ostopalveluja käytetä ollenkaan.

Edellä oleva aineisto-ote kiteyttää hyvin tilaajan ja tuottajan välisen aseman; palveluntuottaja on riippuvainen tilaajasta mutta tilaaja voi katkaista riippuvuutensa palveluntuottajaan milloin haluaa, esimerkiksi organisoimalla palvelut uudelleen. Tilanne ei tee sopimuskumppaneista tasavertaisia toimijoita. Valta koetaan merkittävänä roolina tilaaja-tuottajamallissa. Samalla tilaajan vastuu palvelujen järjestämisestä ja niiden laadusta on iso. Valtaa ei koeta autoritääriseksi vaan päätöksille ja ratkaisuille haetaan eettinen peruste. ---*ilman eettisiä perusteita tän vallankäytön kanssa voisi olla vaikee tulla toimeen---*valta on iso.

5.2 Markkinoilta lapselle koti

Palvelujen ostaminen, kilpailuttaminen ja sopimussuhteiden solmiminen perustuu markkinamalliin, jolloin koko analyysini perustuu markkinamallille kun tutkimuksen kohteena ovat ostopalvelut ja toimijat siellä. Tässä luvussa pyrin pääsemään syvemmälle markkinamallin tuomiin mahdollisuuksiin mutta myös sen arkityöhön tuomiin epäkohtiin. Erityistä näkökulmaa tuo se, että kyseessä on lastensuojelun palvelu. Mitä erityiskysymyksiä se tuo kilpailuttamiseen?

Luku pyrkii tuomaan näkyväksi arjen työssä kohdatut haasteet liittyen kilpailuttamiseen ja palvelujen ostoon.

5.2.1 Markkinavaikutukset sijaishuollon palveluissa

Prosessina palvelujen ostaminen lähtee liikkeelle siitä, että haluttu palvelu tulee kilpailuttaa kunnan toimesta. Kilpailutuksen pyrkimyksenä on saada laadukas ja samalla kustannustehokas palvelu. Sekä kilpailutusdokumenteista että haastatteluista etsin vastausta kysymykseen, mitä

markkinoistuminen ja sitä kautta palvelun avaaminen kilpailutukselle tarkoittaa sijaishuollon ympärivuorokautisessa laitoshoidossa. Miten lapsen kodin hinta määritellään ja miten palvelu tuoteistetaan?

Tarjoushinnan tulee sisältää kaikki palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Palveluntuottajan tulee asettaa lastensuojelulaitoksen vuorokausihinnaksi sellainen summa, joka tulee myös kattamaan kaikki ne tilanteet joista ei voida etukäteen tietää. Asettaako tämä palveluntuottajan sellaiseen tilanteeseen, että vaikka lapsen tilanne vaatisi enemmän taloudellista satsausta, esimerkiksi henkilökunnan lisäämistä, ei palveluntuottaja tähän taivu, koska se ei kuulu kilpailutuksessa lukkoon lyödyn hinnan piiriin. Vastaavasti voittoakin palveluntuottaja voi tehdä, jos se on osannut laatia hinnan yläkanttiin, ottaen huomioon mahdolliset lisäkustannukset. Koska **hinnankorotukset ovat mahdollisia vain tilaajan siihen antaessa luvan**, saavat palveluntuottajat olla ennustajia hinnoitellessaan palvelua, jonka käyttäjien tarpeista ja tilanteista ei ole tietoa ennen kuin vasta sijoitusvaiheessa. Sijaishuoltoapaikan tehtäväksi jää **määritellä tarjottava palvelu ja sille hinta**. *Et kun joudutaan vääntämään rahasta, on helppo vedota kilpailutuksen mukanaan tuomiin raameihin.* Aineisto-ote tuo julki sen, että palveluntuottajan tulee osata suunnitella palvelunsa ja sen aiheuttamat kustannukset koko kilpailutuskauden ajaksi, koska kunnasta ei saa neuvottelukumppania kun on kyse rahasta eikä kunta näyttäytyä aktiivisena yhteydenpitäjänä. Kilpailutuksessa tullaan valituksi hinnan ohella myös palvelun sisällön perusteella, jolloin pohdintaa herättää se, kenen kustannuksella palveluntuottaja on valmis polkemaan hintojaan, tullakseen valituksi ja saadakseen jatkaa elinkeinonsa harjoittamista. Sijoitettu lapsi ja hänen tilanteensa on aina yksilöllinen, miten sille lasketaan kustannustehokas hinta?

Palveluntuottajat ovat yhteydessä kunnan *ostopalveluista vastaaviin sosiaalityöntekijöihin raha-asioissa*. Raha-asioiden lisäksi palveluntuottajat markkinoivat vapaita paikkojaan --- ja omaa osaamistaan. Palvelujen markkinointi ja raha-asioiden selvittely näyttävät useimmissa tapauksissa yhteistyönä palvelujen tilaamisesta vastaaville työntekijöille. Palveluntuottajan velvollisuus on tuoda omaa osaamistaan ja erityisyytään esille koko kilpailutuskauden ajan, jolloin palvelu pysyy myös tilaajien mielessä. Tutkimani kunta on hyväksynyt kilpailutuksessaan niin monta palveluntuottajaa, ettei niihin kaikkii riitä asiakkaita, jolloin palveluntuottajien oma markkinointistrategia on valttia. Palveluntuottajan on pidettävä omaa yritystään esillä ja osattava mainostaa sitä kuntaan oikealla tavalla.

Kilpailutusdokumenteissa määritellään solmittava sopimuskausi kestoltaan, jonka jälkeen tehtävässä uudessa kilpailutuksessa palveluntuottaja voi jäädä sopimuksen ulkopuolelle, vaikka yhteistyötä olisikin ollut onnistuneesti aikaisemmalla sopimuskaudella. Kilpailutuskauden määrittelymisen seurauksena palvelun jatkuvuudesta on epävarmuutta sekä palveluntuottajan että tilaajan puolella. Tämä varmasti vaikuttaa yhteistyön muotoihin ja yhteiseen tekemiseen.

Lastensuojelupalvelujen markkinoistumisen yhteydessä kauhukuvana nähdään tilanne, jossa taloudellinen hyöty menee lapsen edun edelle. Palvelu saattaa olla sinne päin lapsen tarpeeseen nähden mutta edullinen kunnalle. Tutkimani kunnan ensisijainen valintaperuste sijaishuoltopaikan valinnassa on **lastensuojelulain edellyttämä peruste ja yksiköllinen harkinta, mutta kuitenkin huomioiden edullisuusjärjestyksen**. Tulkitsen tämän niin, että lapsen etu on ensisijainen jolloin sijaishuoltopaikan tulee täyttää yksilökohtainen sijoituksen tavoite. Mutta jos samalla viivalla on kaksi lastensuojelulaitosta, valitaan näistä se edullisempi vaihtoehto.

Lastensuojelun palvelujen taloudellisen määrittelyn lisäksi lastensuojelun palvelujen laadun määrittely koetaan haastavana. Markkinahengessä kustannustehokkuutta haettaessa myös laatu tulisi määritellä. Luvussa 5.1 on jo avattu laatuvaatimuksia sopimusteknisestä näkökulmasta.

Lastensuojelulaitoksiin ohjautuvien lasten tilanteet ovat niin yksilöllisiä, että ”tasapaksuiseen” laatuun ei pidä pyrkiä. Laadukkailla palveluilla pyritään palvelujen vaikuttavuuteen. *--Et onhan se poikkeuksellisen vaikeeta tässä lastensuojelun alueella määritellä palvelun vaikuttavuutta, että mikä on se muutos minkä palvelu saa aikaan ja mikä on sellanen muutos et se olis tapahtunut joka tapauksessa, palvelusta huolimatta.* Lastensuojelun palveluissa, myös ostopalveluna tuotettuna, pyritään korkeaan laatuun ja sitä myöden palvelujen vaikuttavuuteen. Mutta kuten edellä olevasta työntekijän ajatuksesta käy ilmi, haluttu laatu ja palvelujen vaikuttavuuden tulkinta eivät ole selkeitä palvelujen tilaajallekaan, eikä sitä ole saatu riittävästi kirjoitettua auki kilpailutusdokumentteihin. Tässä kohtaa onkin syytä kysyä onko laadun ja vaikuttavuuden määrittely edes mahdollista ja kenen se tulisi suorittaa? *– Et voishan sitä kilpailutusta kehittää niin, että vaadittaisiin tietty taso ja sitten saisi siitä laadun lisäpisteitä tai jonkun palkkion---* Tämän tietyn tason määrittelyminen objektiivisesti onkin oman tutkimuksensa asia.

Suomessa huostaan otetaan vuosittain satoja lapsia ympäri Suomea. Tämä tarkoittaa useita erilaisia lapsia ja heidän perheitään sekä huostaanoton syitä ja siihen vastaamaan haettavia toimenpiteitä kuten sijaishuoltopaikkoja. Haettavan palvelun yleiseksi tasoksi voidaan määritellä hyvä ja

ikäsoinen hoito ja kasvatus. Sijaishuollonpalveluilta halutaan kuitenkin lapsen ja perheen yksilötasoista kohtaamista ja tilanteeseen vaikuttamista. Palvelun tason määrittelyn lisäksi toinen vaikeus piilee siinä, mitä dokumentteihin kirjataan niin, ettei se saa palvelua perustumaan kirjoitettuun ”vähimmäisvaatimukseen”. Ettei se johda tilanteeseen, etteivät palveluntuottajat tee enempää kuin sen mitä dokumentit vaativat. En halua luoda vaikutelmaa, etteivätkö palveluntuottajat toimi aina lapsen edun nimissä, mutta haluan nostaa esille näkökulmaa sijaishuollonpalvelujen kilpailuttamisen haasteista. Voiko sijaishuollon palveluja ulkoistaa ja tuottaa ostopalveluna kun sen sisällön määrittelemisen on näin vaikeaa.

---Et voisko nuoret pisteyttää oman hyvinvointinsa ja elämäntilanteensa, ja sit edellyttäisiin että se nousisi palvelussa tietylle tasolle --- tai sosiaalityöntekijän mielipide. Mutta sitten äkkiä yhden sosiaalityöntekijän tulee määrittellä 40 lapsen tilanne ja voidaanko me sitä vaatia? Koska palvelun laatua ja vaikuttavuutta tulisi markkina-ajattelun hengessä kyetä määrittelemään, nostaa haastateltava esille ajatuksen, että palvelun laadun ja vaikuttavuuden määrittelijöinä voisivat toimia sijoitettu lapsi itse tai lapsen sosiaalityöntekijä. Haastateltava itsekin pohtii sosiaalityöntekijöiden työtilannetta ja sen hektisyyttä, nähden mahdottomana sosiaalityöntekijän toimimisen palvelun pisteyttäjänä. Toisaalta voidaanko lapsi laittaa itse seuraamaan sijaishuoltoapaikan onnistumista, ja täten myös vaikuttamaan laitoksen tulevaisuuteen?

--Tää on toisaalta sellainen alue missä on vaikea luvata yhtään mitään. Työntekijän ajatus on aivan haastattelun loppupuolelta, jolloin haastateltavat pohtivat sijaishuollon palveluiden kilpailuttamista ja sen kehittämistä. Ajatukseen kiteytyy näkökulma palveluntuottajista, voivatko he luvata yksittäisen sijoitetun lapsen kohdalla onnistumista sijoituksen alkaessa, voivatko he luvata laadukasta ja vaikuttavaa palvelua, kun määrittelemiä ei osata tehdä sijaishuollon laitospalvelujen osalta. Toisaalta lauseessa kuvastuu tilaajan näkökulmaa, voiko tilaaja luvata palvelun käyttämistä vaikka se olisikin hyväksytty kilpailutuksessa. Sijaishuollon palveluja tarvitsevia on vaikea ennustaa lukumääräisesti ja tilanteiltaan kilpailutuksen alkaessa, mutta toisaalta kilpailutuksen läpi päästyään palveluntuottajien pitäisi pysyä samanlaisena sellaisena kuin on kilpailutuksessa tullut hyväksytyksi.

5.2.2 Kilpailuttamisen merkitys palvelulle

Haastattelun aluksi haastateltavat pohtivat mitä kilpailuttaminen toi mieleen silloin kun sitä ensimmäistä kertaa ryhdyttiin toteuttamaan. ---*Pelkoa oli, että taloudelliset ja hallinnolliset tekijät ajavat lapsen edun ohi paikkaa valittaessa – näin ei käynyt.* Haastateltava tuo esille sen, mikä on ihmisten huulilla kun puhutaan sosiaali- ja terveystalouden ulkoistamisesta, voiko taloudellinen hyöty ajaa ihmisen tarpeen ohitse? Tutkimassani kunnassa näin ei ole käynyt sijaishuollon palvelujen kohdalla. Asiakas on tilanteineen etusijalla palvelua valittaessa.

Kun palveluntuottaja on palveluineen tullut hyväksytyksi kilpailutuksessa, tulee kunnan käyttää tilanteessa kuin tilanteessa näitä hyväksytyjä palveluntuottajia. Varmasti yksi syy, miksi kilpailutuksessa joudutaan hyväksymään palveluntuottajia niin sanotusti yli oman tarpeen, on se että tuottajissa olisi vaihtelua eli on varaa mistä valita. **Erityisin perustein voidaan hankkia palvelua myös suoraan hankintana puitesopimuksen piiriin kuulumattomista yksiköistä, asiakkaan edun niin vaatiessa.** Kunta kuitenkin tuo lastensuojelulain hengessä näkyväksi palveluntuottajille myöskin sen, että tarpeen vaatiessa kunnalla on oikeus poiketa kilpailutussopimuksesta. Lapsen etu nostetaan keskiöön kilpailuttamisideologiaan verrattuna ja lapselle voidaan hankkia koti myös ohi kilpailutussopimusten.

Kilpailuttaminen ei ole tuonut toteen uhkakuvaa siitä, että raha ohittaisi asiakkaan edun palveluja ostettaessa. Kilpailutus on kuitenkin tuonut työntekijöille vastuun valvoa sopimuksen toteutumisen sisältöä ja tämän lisäksi palveluntuottajan toimintaa, myös yrityksen taloudellisesta näkökulmasta. Ostopalvelut ovat aiheuttaneet sen, ettei kunta ole enää huolissaan vaan omasta taloudestaan mutta nyt sen tulisi olla tietoinen myös niiden palveluntuottajien taloudesta joiden palveluja ostaa.

Tämän luvun lopuksi nosta esille tilanteen, joka ei suoranaisesti liity tilaaja-tuottajamalliin ja sen toimijoiden hallintaan, mutta mikä liittyy yleisesti sijaishuollon palvelujen kilpailuttamisen tematiikkaan ja toimijoihin siellä. *Lastensuojelun sijaishuollon palveluja ei kilpailuteta valtakunnallisesti*, vaan ostopalveluita käyttävät kunnat kilpailuttavat itsenäisesti palvelut, vaikka kyseessä on samoja palveluntuottajia. Voiko tämä asettaa lapset erilaiseen asemaan lastensuojelulaitoksessa riippuen siitä mistä päin Suomea lapsi on? Kilpailutukset eivät ole yhtenäisiä vaan kunnat voivat määrittellä mitä lastensuojelulaitokselta haluavat. Näissä toiveissa voi olla eroavaisuuksia. Tutkimassani kunnassa *sosiaalityöntekijät vastaavat kilpailutusdokumenttien sisällöstä ja hankintateknisistä asioista vastaa kunnan hankinnoista vastaavat toimijat.* Voisi kuvitella kilpailutuksen sisällön olevan samanlainen, jos jokaisessa kunnassa sosiaalityöntekijät

vastaavat sisällön määrittelystä. --*Valmistelussa ei ole mukana palveluntuottajia*, jolloin palveluntuottajat eivät pääsee määrittelemään kilpailutusdokumentteihin omaa työtään ja sitä miten sitä voisi määritellä ja näin luoda palvelun yhtenäisyyttä maantieteestä riippumatta. Aineisto tuo esille palveluntuottajien ristipaineen vastata monen eri kunnan vaatimukseen pärjätäkseen ensin kilpailutuksessa ja sen jälkeen markkinoilla. Pahimmassa tapauksessa palvelun sisältö määräytyy yksittäisen lapsen kohdalla sen mukaan mistä päin Suomea hän on

5.3 Yhdessä tekeminen = hyvä palvelu

Tässä luvussa tarkastellaan kunnan toimintaa yhteistyössä palveluntuottajien kanssa. Tutkimassani kunnassa lähes koko sijaishuollon palvelutuotanto on ostopalvelujen varassa, joten oletuksena voidaan todeta, että jonkinäköistä yhteistyötä eri toimijoiden välillä on palvelujen järjestämiseksi.

5.3.1 Samalla puolella – vuorovaikutuksella yhteistyötä

Kunnan solmiessa puitesopimuksen palveluntuottajan kanssa (kilpailutuksen jälkeen) **syntyy kunnan ja palveluntuottajan välille sopimuskumppanuus.**

--*Yhteistyö on jonkinlaista vuorovaikutusta, jolla on yksi tavoite johon pyritään, mutta toki tilaaja-tuottajamallissa toinen voi määritellä enemmän --- mut kuitenkin, ei tilaaja voi määritellä tuotantoa vaan siinä täytyy olla kokoajan vuoropuhelua, mitä tapahtuu ja miten toimia.* Haastateltavat määrittelevät yhteistyön palveluntuottajan kanssa vuorovaikutukseksi. Haastateltavat kokevat, etteivät voi päättää yksin miten sijaishuollon palvelut tulee järjestää vaan se tapahtuu vuoropuhelussa palveluntuottajien kanssa. Tilaajan rooli nähtiin erilaisena kuin palveluntuottajalla, koska tilaaja määrittelee mitä palvelua halutaan ja millä ehdoilla. Aineistosta käy ilmi kuitenkin, ettei tilaaja pysty tekemään omaa työtään ilman palveluntuottajia ja tilaajan rooli tunnistetaan myös palveluntuottajaan nähden. Yhteistyön konkreettisena muotona nähdään palvelujen yhteinen kehittäminen. Palveluntuottajilla on tieto miten tietynlaisten lasten hoito ja kasvatus hoidetaan hyvin arjessa, mikä palvelee taas tilaajan tarkoitusperiä käyttäen vain hyviä ja vaikuttavia palveluja. Palvelujen yhteinen kehittäminen palvelee loppujen lopuksi sijoitettua lasta.

– *Me avataan se vuorovaikutus tarkastuskäynnillä – ja palveluntuottaja pitää yhteyttä yllä esimerkiksi markkinoidessaan palveluitaan.* Kysyttäessä miten yhteistyö konkreettisesti rakentuu, kertovat haastateltavat, että yhteydenpito palveluntuottajiin alkaa kilpailutuksen päätyttyä tehtävällä

tarkastuskäynnillä lastensuojelulaitokseen. Tarkastuskäynnillä työntekijät tutustuvat palveluntuottajaan ja tarkemmin palveluun. Tarkastuskäynnin jälkeen yhteydenpito on enemmän palveluntuottajan käsissä kun tämä esimerkiksi *markkinoi palvelujaan kunnalle*.

Kysyttäessä haastateltavilta mitä **sopimuskumppanuus** tarkoittaa, nähdään termin tarkoittavan sitä, *---että meidän (tilaajan) tulee antaa heille (palveluntuottajille) sellaista tietoa, että he voivat muokata palvelustaan sellaista mihin meillä on tarvetta ja kysyntää ---mutta tosiaan se kumppanuus varmaan kuvaa sitä, että kumpikaan osapuoli ei voi yksin tehdä tätä työtä, että ne palveluntuottajat tarvii meitä siihen että ne tietää yksityiskohtaisesti millaista palvelua me halutaan (pääpiirteittäin kuvattu kilpailutuksessa) ja että me tiedetään millaista heidän palvelu on ja kenelle se sopii, että siinä joutuu olemaan jatkuvasti jonkunlaisessa kumppanuudessa, yhteistyössä.* Vuorovaikutuksella palveluntuottajan kanssa tilaaja pyrkii määrittelemään haluttua sijaishuollon palvelua, jota kilpailutusdokumentit eivät pysty asiakastasolla määrittelemään. Samalla tavoin palveluntuottajan tekemä kirjallinen tarjous ei avaa palvelua tilaamisesta vastaaville työntekijöille. Kilpailutuksen jälkeen tarvitaan tarkastuskäynti avaamaan palvelua ja sopimusten sisältöä, ja toiminnan aikaista yhteydenpitoa tarvitaan tiedon ylläpitämiseksi. Sijaishuollonpalveluissa ei riitä, että palvelusta sovitaan sopimuksin vaan palvelujen ylläpidon ja laadun varmistamiseksi vaaditaan molemminpuolista yhteydenpitoa. Tässä mielessä lastensuojelun sijaishuollonpalvelut eivät voi pelkästään perustua markkinaperustaiseen, tekniseen sopimusmenettelyyn.

--Ylipäättään heillä (palveluntuottajilla) on se tieto millä keinoilla lapsia voidaan auttaa ja palveluntuottajan harteilla on myös arvio lapsen kokonaistilanteesta. Vaikka lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on vastuussa siitä, että hänellä on tiedossaan lapsen kokonaistilanne, palveluntuottajat näkevät lastensuojelulaitoksessa lapsen jokapäiväisen arkielämän ja lapsen kehityksen etenemisen. Lastensuojelulaissa on määritelty, että lapsen huostassa pidon lakkaamisen mahdollisuutta on arvioitava tietyin väliajoin ja aina tarvittaessa (LsL 47§). Palveluntuottajalla on velvollisuus seurata ja arvioida lapsen (ja perheen) tilanteen edistymistä myös kotiutumisen näkökulmasta. Voisi kuvitella, että palveluntuottaja on onnistunut työssään, kun lapsi kotiutuu mutta vakaakupissa on myös poistuva vuorokausihinta, näin kärjistetyksi sanottuna. Miten tämä on huomioitu lastensuojelun palvelujen kilpailutuksessa?

Palveluntuottajalta saatu tieto ohjaa jatkossa sitä miten yksikköä käytetään, *---et ne tuottaa sitä osaamistaan meille ja että minkälaista osaamista heille on karttunut ja miten siellä arjessa pärjäävät.* Kaikki toteutuneet sijoitukset ovat ”käyntikortteja” lastensuojeluyksiköstä. Kuka tekee

sen arvion ovatko päättyneet sijoitukset onnistuneita tai epäonnistuneita? Näissä tilanteissa on usein myös palveluntuottajista kiinni, miten hän osaa välittää tietoa tilaajalle.

Lastensuojeluyksikön osaamisen ja kokemuksen korostaminen nähdään positiivisena asiana, ja vuorovaikutuksen muotona, joka palvelee tilaajaa. **Mahdolliset reklamaatiot palveluntuottajan toiminnasta käsitellään ja ratkaistaan yhteistyössä palveluntuottajan ja tilaajan kesken.** Vaikka kilpailutusdokumenteista ei saanut irti paljoakaan suoria yhteistyön elementtejä, reklamaation käsittely tapahtuu yhteistyössä, eikä niin, että esimerkiksi huonon palautteen saatuaan kunta jättää vain jatkossa käyttämättä kyseistä laitosta.

Vaikka kuinka palveluntuottaja osoittaisi omaa hyvyttään kokemuksella ja osaamisella (tai onnistuneilla sijoituksilla) on *viime kädessä tilaajalla vastuu ja päätös siitä mitä sijaishuoltopaikkaa käytetään.* Haastatteluissa sivuttiin *valtakysymyksiä* tilanteessa, jossa on monta toimijaa järjestämässä palvelua. *Palveluntuottajan valta nähdään asiantuntijavaltana, jota se käyttää viestittäessään omaa osaamistaan kunnalle,* jolloin se saattaa ohjata tilaajan päätöksentekoa. Voiko palveluntuottaja olla hyvä koska he osaavat verbaalisesti esittää osaamistaan, vaikka toisaalta toinen yksikkö pärjää lasten kanssa mutta eivät osaa sitä sanallisesti sanoa. Mennäänkö tässä markkinointimiesten ehdoilla? Tällöin valta näyttäytyy vuorovaikutuksessa tilaajan ja palveluntuottajan välillä. Viime kädessä ratkaisu on aina tilaajalla (kunnassa) mutta ratkaisun perustaksi toivotaan tiivistä vuoropuhelua palveluntuottajan kanssa ja tuotannon asiantuntemusta tilanteen ratkaisemiseksi. *Sijaishuollon palveluja järjestettäessä tilaaja toivoo paljon vuorovaikutusta palveluntuottajien kanssa yhteistyön perustaksi ja omien valintojensa pohjaksi.* Voi tietenkin pohtia mikä merkitys on kilpailuttamisella, kun kuitenkin kaikki ratkaisut pyritään tekemään tai ainakin halutaan tehdä yhteistyössä sen tahon kanssa yksilöllisesti, josta tulee lapsen koti.

5.3.2 Luottamus yhteistyön kulmakivenä

Tilaaja etsii kumppaneiksi luotettavia ja ammattitaitoisia, kehittämisessä aktiivisia palveluntuottajia. Näin määritellään kilpailutusdokumentissa toive tulevasta sopimuskumppanista. Ammattitaitoisuutta voidaan mitata henkilökunnan koulutuksella, määrällä ja työkokemuksella, mutta miten käytännössä määritellään luotettavuutta. Palveluntuottajien ja tilaajan keskinäisestä luottamuksesta ei juuri löytynyt konkreettisia vastauksia kilpailutusdokumenteista, mutta haastattelussa pohdittiin sitä enemmän luottamusta.

Haastateltavat näkivät luottamuksen avainasemassa palveluja järjestettäessä. --*Kilpailutuksen jälkeen me (tilaaja) lähdetään tarkastuskäynnille tutustumaan – tai sit on tavattu täällä toimistolla tai järjestetty yhteistyötapaamisia. Että siinä käydään nämä sopimusasiat tarkemmin läpi ja tutustutaan palvelun sisältöön.* Aineistosta jää tuntuma, että luottamus, ainakin tilaajan puolelta, syntyy kasvokkaisessa vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutuksessa tehdään tutuksi kunnan työskentelyä palveluntuottajalle ja toisin päin.

Kysyttäessä konkreettisia esimerkkejä luottamuksen ilmentymisestä suhteessa palveluntuottajaan, koettiin, että luottamusta synnyttää se, että palveluntuottaja tuntee omat rajansa. --*Palveluntuottaja tietää mitä osaa ja minkälaisia lapsia voivat ja pystyvät auttamaan. --Että se ei herätä luottamusta kun (palveluntuottaja) voi ottaa sijoitukseen ihan minkälaisen lapsen tahansa, eihän kukaan voi olla ekspertti kaikessa.* Tilaajan suuntaan luottamusta herättää palveluntuottajan taito sanoittaa omaa osaamistaan ja omia kykyjään. Tilaajalle näyttäytyy luotettavampana palveluntuottaja, joka pystyy perustellen pohtimaan miksi ei voi vastata lapsen sijoitustarpeeseen kun taas epäluottamusta herättää tilanne kun palveluntuottaja voi vastata kaikkien lasten sijoitustarpeeseen.

Epäluottamusta tilaajan ja palveluntuottajan välillä (tilaajan näkökulmasta) luovat tilanteet, joissa sijoitus katkeaa ja tulee sijaishuoltopaikanmuutos. Joissain tapauksissa sen nähdään johtuvan siitä, *että palveluntuottaja on jotenkin huono.* Osassa tilanteita asiaa ei nähdä palveluntuottajasta johtuvaksi – *et sitten tulee tää luottamus kysymys.* Luottamus järkkyy kun tapahtuu yllättävä sijoituksen katkeaminen. Sijaishuoltopaikan muuttaminen voi johtua monesta tilanteesta, parhaimmassa tapauksessa lapsen ja perheen tilanne on edennyt siihen pisteeseen, että lapsi voi palata kotiin. Joskus lapsen tilanne vaatii toisenlaista lastensuojelulaitosta, jota ei tiedetty sijoitusvaiheessa. Joskus taas lastensuojelulaitoksen osaaminen tai resurssit eivät riitä huolehtimaan lapsesta. Haastatteluissa ei pohdittu tilanteita yksityiskohtaisesti. Kun luottamus rakentuu vuorovaikutukselle ja keskustelulle, voisi kuvitella, että luottamus säilyy sijaishuoltopaikanmuutostilanteessa, jos tilanteeseen johtaneista syistä keskustellaan rehellisesti vuorovaikutuksessa. Sillä luottamus järkkyy tilanteissa, *joissa tilaajalle viestitetään ristiriitaista tietoa eri lähteistä, eikä tiedä keneen voi luottaa, usein tämän kaltaisia tilanteita on vaikea korjata.*

Luottamuspulaa aiheuttavat myös tilanteet kun lastensuojeluyksikkö itse kokee tekevänsä työnsä hyvin, mutta tilaajalle kantautuva palaute on huonoa eikä yksikkö muuta toimintatapojaan edes kehotuksista huolimatta. – *Kehitys on jäänyt jälkeen eikä vastata enää nykyajan tarpeisiin, eikä se*

annettu palaute siirry käytäntöön. Että vaikka tehdään yhdessä ja kehitetään niin he (palveluntuottajat) eivät saa sitä siirrettyä toimintaan ja rakenteisiin. Joissain tapauksissa tilaaja kokee, ettei palveluntuottaja kuule tai ymmärrä tilaajan näkemystä asiasta ja siksi ei muuta toimintaa, tämän taustalla nähdään myös erilainen tilanteiden tulkinta. Edellä kuvatuissa tilanteissa luottamusta heikentävät yhteistyön vaikeudet palveluntuottajan puolelta, kun tilaajan näkemystä asioiden korjaamisesta ei kuulla eikä nähdä. Haastateltavat kokivat, ettei lapsia voida laittaa koekaniineiksi laitoksiin, jos epäluottamusta ei saada selvitettyä ja huolta poistettua. ---Sitten käytetään niitä laitoksia joihin on luottamusta.

Luottamuksen syntymisen kulmakivenä on vuorovaikutus, *jonka rakentamisen aloittaa tilaaja tekemällä tarkastuskäynnin lastensuojeluyksikköön, tutustumalla palveluntuottajan laatimiin dokumentteihin ja keskustelemalla palvelusta.* Tällä tilaaja varmistuu lapsen asianmukaisesta kasvatuksesta ja hoidosta lastensuojeluyksikössä. *Rehellinen keskustelu* on sekä tilaajan että tuottajan rooli luottamuksen ja yhteistyön onnistumiseksi. Tälle keskustelulle antaisin suurta painoarvoa kun tämän suhteen lopputuloksena järjestetään lapselle koti.

Kunnan puolelta *pyrkimyksenä on kohdella palveluntuottajia samalla tavalla.* Tavoite on hyvä mutta käytännössä ongelmallinen. Kun kilpailutuksessa ei ole alueellista rajausta tai rajausta on useita satoja kilometrejä voi etäisyys tehdä sen, että toiset palveluntuottajat ovat ”läheisempiä” kuin toiset. Haastateltava antoi käytännön esimerkin *lähikunnan palveluntuottajasta, joka tulee aina välillä piipahtamaan ja toimittaa samalla esimerkiksi päivitetyn henkilökuntalistan.* Läheisyys sallii käytännössä enemmän kasvokkaista ja ”epävirallista” vuorovaikutusta.

5.4 Suunta tulevaisuuteen

Analyysini viimeisessä luvussa luon katsetta tulevaisuuteen ja tulevaisuuden palvelutuotantoon. Dokumenttiaineistoni ei ota kantaa muuhun kuin käsillä olevaan kilpailutuskauteen mutta haastatteluaineistossa nousi useaankin kertaan pohdintoja siitä miten sijaishuollon palvelujen tuotantotapaa voisi kehittää tilaaja-tuottajamallissa. Tulevaisuuden näkymät ryhmittelen edellä olevan teemoittelun mukaisesti hallinnan kolmen mallin alle hierarkkisen mallin, markkinamallin ja verkostomallin mukaisesti.

5.4.1 Palvelujen järjestäminen tulevaisuudessa

Hierarkkiseen malliin ja sen olemassa oloon ja tulevaisuuteen ei tullut suoranaisia kehitysideoita. Hierarkkista hallinnamallia tilaaja-tuottajamallissa tulee olemaan niin kauan kun toisella osapuolella on viime kädessä vastuu palvelujen järjestämisestä ja sen sisällön varmistamisesta. Palvelutuotanto tulee noudattamaan osaksi hierarkkista mallia, kun kunnan palvelutehtävä määritellään kuntalaissa ja kunnalla on velvollisuus palvelut järjestää. --- *Pyrkimyksenä ei ole ohjata palveluntuottajia ylhäältä alaspäin, mutta vastuu meillä viime kädessä on ja se tätä suhdetta määrittelee.*

Hallinnan markkinaohjautuva malli sai kehitysideoita liittyen palvelujen kilpailuttamiseen ja tehtyjen sopimusten seurantaan. --*Tulevaisuudessa täytyy miettiä kilpailuttamisen kokonaisuutta, palvelun vaikuttavuutta ja laatua, et jos saatais nää bonus- ja sanktiomallit sinne.* Tilaajaryhmän työntekijöillä on näkemys, jonka mukaan kilpailuttamista tulee kehittää niin, että toiminnanaikaista sopimuseurainta lisätään. Sitä, että palveluntuottaja täyttää sopimuskauden alussa vaaditut kriteerit eli tulee valituksi sopimuskumppaniksi ei nähdä riittävänä vaan sopimuksen toteutumisen seuranta tulee tehdä koko sopimuskauden ajan. Tähän seurantaan mahdollisesti tulevaisuudessa sisältyy bonus- ja sanktiomallien käyttöönotto, joka perustuu markkina-ajatteluun. Hyvin tehdystä työstä ja sopimuksen noudattamisesta palveluntuottaja saisi bonuksen ja vastaavasti sopimuksen sisällön laiminlyömisestä palveluntuottaja saisi sanktion. Bonusten ja sanktioiden sisältöä ei osattu hahmotella, useinhan se on raha. Tilaajalla on jo tämänkin hetkessä sopimuksessa oikeus irtisanoa puitesopimus, jos palveluntuottaja laiminlyö sopimusta. Bonus- ja sanktiomallien lisääminen puitesopimukseen kasvattaa sopimuksen sisällön auki kirjoittamisen tärkeyttä. Mistä palveluntuottajaa saa porkkanaa, mistä keppiä, kuka sen määrittelee ja kuka sitä valvoo?

Verkostomallin kehittämiseen liittyy oleellisesti yhteistyön ja vuorovaikutuksen lisääminen tilaajan ja palveluntuottajan välillä. Sopimuseurannan ohella haastateltavat kokivat lastensuojelulaitoksen laadun ja vaikuttavuuden tulevan näkyväksi lastenkodin arkisessa työssä. – *kyllä muhun tekee vaikutuksen kun mä näen miten lapsia talossa kohdellaan eikä pelkästään se mitä kerrotaan, et konkreettisesti näen miten lapsi otetaan vastaan kun se tulee koulusta, ja miten hänelle puhutaan ja hänen vanhemmille --- et nää on ne asiat jotka herättää sitä luottamusta, johon jatkossa kiinnitetään huomiota.* Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä näkee ja kuulee sijoitetun lapsen arjen kuulumiset, mutta nyt hankinnoista vastaavat työntekijätkin painottavat arjen näkyvyyden merkitystä. Juuri tässä arjen työssä tehdään lastensuojelulaitoksen laadukas ja vaikuttava työ näkyväksi, eikä niinkään kilpailutuksen yhteydessä vaadituissa dokumenteissa. Tämän kohdan

toteutumisessa on varmasti ensiarvoisen tärkeää lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja tilaajaryhmän työntekijän välinen yhteistyö. Niissä keskusteluissa yhdistyvät arjenhavainnot ja sopimus- ja dokumenttiperustainen näkemys. Palveluntuottajille merkittävää on tieto siitä, että arjen sujuvuudella luodaan kuva luottamuksen arvoisesta laitoksesta. Ja niin kuin luvussa kolme kävi ilmi, luotettavia laitoksia käytetään. Palveluntuottajille on osaltaan haastavaa tehdä arjen hyvää työtä näkyväksi eikä vain luottaa myyviin markkinointipuheisiin.

Haastatteluissa tuli useasti ilmi tilaajaryhmän työntekijöiden toive tavata enemmän sopimuskumppaneitaan. --*Huonostihan sitä kumppanuutta on, et se kerta tarkastuskäynneillä---* pitäisi olla mahdollisuus keskustella enemmän siitä mitä he tarjoavat ja mitä me tarvitaan. Tässä esille tulee verkostomallin ydinajatus, jolloin osapuolilla on yhteisesti sovittu tehtävä tai tavoite ja yhdessä sovitut keinot saavuttaa ne. Tällä hetkellä ajatus ei toteudu sijaishuollon laitoshoidon järjestettäessä. Kunta määrittelee tarpeen, joka sekään ei ole tarkka. Tämän jälkeen palveluntuottaja yrittää olla mahdollisimman laaja tarjonnaltaan, jotta tulee käytetyksi, mutta kuitenkin rajatulla asiakasprofiililla, koska kunnassa ei herätä luottamusta ”kaiken osajat”. Yhteisistä tavoitteista ei keskustella. Tällä hetkellä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä hoitaa tämän tehtävän yksittäisen lapsen kohdalla määritellen tavoitteen ja yhdessä palveluntuottajan kanssa sopii keinot saavuttaa ne.

---*Ei tämmösen määrän kanssa voi toteuttaa mitään kovin tiivistä kumppanuutta-- et kovasti ne (palveluntuottajat) toivoo yhteisiä tapaamisia, palautetta toiminnastaan, esimerkiksi miten lähtisivät kehittämään, et ne haluaa kuulla meiltä mitkä ovat tulevaisuuden suuntaukset ja tarpeet. -ihan eri tavalla me pystytään tekemään kehittämistyötä jos sopimuskumppaneita on muutama kymmenen kun muutama sata.* Palveluntuottajilla on halu tiiviiseen ja vuorovaikutteiseen yhteistyöhön kunnan kanssa. Palveluntuottajille yhteistyö toisi varmuutta jatkosta, kun tietäisivät hyvissä ajoin mitä seuraavassa kilpailutuksessa halutaan ja miten palvelutarve kehittyy. Yhteinen palvelujen kehittäminen on mainittu kilpailutusasiakirjoissakin, mutta tällä hetkellä kunta osapuolena ei pysty sitä noudattamaan palveluntuottajien määrällisen paljouden vuoksi. Tässä näkyy kilpailuttamisen ja sopimisen huono puoli lastensuojelupalveluita ajatellen; ala on muuttuva niin kuin ovat asiakkaiden tarpeet ja tilanteetkin, joten mitä voidaan etukäteen määritellä? Voiko tilattavasta palvelusta edes etukäteen sopia, vai pitäisikö oston aina perustua tilannekohtaiseen harkintaan ja neuvotteluun. Tulisiko palveluntuottajien määrää radikaalisti vähentää ja keskittyä tekemään muutamista lastensuojelulaitoksista yhteistyöllä laadukkaita ja tarjonnaltaan kunnan

tarpeita vastaavia? Jos kilpailutus kuitenkin toteutetaan, miten turvataan tilaajan ja tuottajan mahdollisuus keskusteluun, josta kuitenkin eniten hyötyy sijaishuoltopaikkaa tarvitseva lapsi.

--Palveluntuottajat kaipaavat sellasia laajempia tapaamisia, missä heidän olisi myös mahdollisuus keskinäiseen vuorovaikutukseen, et mehän (tilaaja) tavataan aina yksi palveluntuottaja kerrallaan--
Ratkaisuna yhteistyön ongelmaan esitetään laajoja tapaamisia. Tapaamisissa tilaaja kutsuisi paikalle kaikki sopimuskumppaninsa, ja kertoisi tasapuolisesti kuulumisensa ja tulevaisuuden suunnat palveluntuottajille. Tällöin myös palveluntuottajat voisivat saada vertaistukea toisiltaan tai jopa jakaa hyviä käytäntöjään toisilleen. Ei tämä kasvokkaista vuorovaikutusta korvaisi, mutta olisi ainakin jonkunlainen foorumi tilaajan ja tuottajan välillä. Haasteeksi tässäkin muodostuu aika. Kuinka usein voidaan koota näin suuri joukko yhteen? Riittävätkö vuotuiset tapaamiset?

-- et jos me ostetaan yks paikka sieltä ja toinen täältä niin ei me silloin pystytä kauheesti sisällöllisesti kehittämään-- et mitä me nyt voidaan tilaajan puolelta luvata, se on ollut hyvin pientä. Vaikka tutkimani kunta on kilpailuttanut sijaishuollonpalvelut, on ongelmana silti palvelujen hajanaisuus. Kumppanuussuhdetta ei pystytä luomaan kun lapsia on useassa eri paikassa ja jokaiselle yksikölle ei riitä työntekijöiden aika esimerkiksi kehittämistyötä varten. Kilpailuttamisella on pyritty haarukoimaan sopimuskumppaneiksi laadukkaita palveluntuottajia, mutta mitä todellisuudessa kilpailuttaminen on tuonut sijaishuollon palvelutuotantoon verrattuna siihen, jos paikan hankkisi aina lapsikohtaisesti neuvotellen. Mikä palveluntuottajan rooli on tilaaja-tuottajamallissa? Palveluntuottaja sitoutuu sopimuskaudeksi tuottamaan tietyin ehdoin sovittua palvelua. Mutta muuttuvatko asiakkaiden tarpeet ja tilanteet tiheimmin kuin sopimuskaudet? Tilaaja ei voi luvata (tiivistä) yhteistyötä sopimuskauden aikana, joka jättää palveluntuottajat oman aktiivisuuden varaan. Tällöin läheisestä sijainnista suhteessa tilaajaan on etua.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa olen selvittänyt millaisena julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö näyttäytyy palvelujen järjestämiseksi tilaaja-tuottajamallissa. Keskiössä on sijaishuollon laitoshoidon ostopalvelut ja kunnan näkökulma tämän palvelun järjestämisestä. Etsin tutkimuskysymykseeni vastausta dokumenttiaineiston ja asiantuntijahaastattelun avulla. Olen hahmottanut toimijoiden välistä yhteistyötä tilaaja-tuottajamallin prosessien näkökulmasta ja hallinnan teorian kolmen mallin viitekehyksessä.

Tässä luvussa tarkastelen tilaaja-tuottajamallin prosessia sijaishuollon palvelujen kilpailuttamisen ja palvelujen järjestämisen näkökulmasta luvun 2.2, tilaaja-tuottajamalli prosessi ja käsitteistö, jaottelun mukaisesti. Tämän jälkeen tarkastelen toimijoiden yhteistyötä ja sen vaikutusta palvelujen järjestämiseen luvun 3.2, hallinnan kolme mallia, jäsenystä hyödyntäen. Luvun lopuksi suuntaan katseen tulevaisuuden palvelutuotantoon ja yhteistyön kehittämisideoihin.

Tilaaaja-tuottajamallin onnistumisen kohdat ja epäonnistumisen paikat

Viimeisen 20 vuoden aikana kuntapalvelujen tuotantotavoissa on tapahtunut suuria muutoksia ja kunnan oman tuotannon rinnalle on noussut erilaisia vaihtoehtoja. Vielä 1980- ja 1990-luvuilla ostopalveluihin lukeutuivat lähinnä kunnan järjestämät tukipalvelut mutta nykyään ei ole lainkaan tavatonta, että kunta on ulkoistanut keskeisimpiä toimintojaan kuten perusterveydenhuoltoa tai sosiaalipalveluja. (Lundström 2011, 15.) Kuntien toiminnassa on siirrytty avaamaan kilpailuttamisen kautta sosiaali- ja terveystalvet myös yksityisille yrityksille perinteisen järjestökentän tuotannon lisäksi. Voidaan puhua, että markkinat ovat julkistuneet, koska myös markkinoille siirtyy julkisen sektorin toimintatapoja ja arvoja eikä vain toisin päin. (Anttonen et al. 2013, 2–3.)

Palvelutarpeen arviointi. Kunnan eli tilaajan vastuulla on tällä hetkellä arvioida asiakkaiden tarpeet sekä määrittellä miten palveluntuottajat niihin pystyvät vastaamaan. Konkreettisesti tämä näkyy siinä, että tilaaja yksin määrittelee kilpailutusdokumentteihin vaateet palvelulta ja myöhemmin määrittelee asiakkaan tarpeet ohjaamalla asiakkaan tiettyyn palveluun. Aineistosta käy ilmi, että todellisuudessa palveluntuottajalla on paljon sellaista asiantuntijatietaa, jota voisi hyödyntää yhteistyössä tilaajan ja palveluntuottajan välillä. Palveluntuottajalla on tietoa siitä, miten

asiakkaita todellisuudessa, arjessa palvelaan parhaiten, mikä toimii ja miten arjen työtä voidaan määritellä. Kilpailutuksessa sijaishuollon tuotteistaminen ja laadun ja tuloksellisuuden auki kirjoittaminen koetaan vaikeana, joten voisi perustellusti kysyä voisiko palveluntuottajilla olla jonkinlainen rooli palvelutarpeen arvioinnissa ja toiminnan määrittelyssä? Tällä hetkellä tieto palvelutarpeesta on pirstaloitunut kuntatilaajalle, lapsen sosiaalityöntekijälle, lapselle itselleen ja palveluntuottajalle. Kuka koordinoi ja hyödyntää tätä tietoa? Kuka verkostoa hallitsee?

Palvelun kilpailutus ja hankinta. Kunnan tehtävänä on suorittaa palvelujen hankinta hankintalain mukaisesti. Hankinnan suorittamiseen kuuluvat tarjouspyynnön laatimisen lisäksi itse kilpailutuksen suorittaminen, palveluntuottajien valinta, sopimuksen solmiminen, sopimusseuranta ja laadunvalvonta. Aineistoni perusteella kilpailutuksen vaikeudeksi koetaan palvelun määrittely tarjouspyyntöön. Mitä sijaishuollon laitoshoidon vaikuttavuus on, mitä palvelulta halutaan? Kuten aiemmin mainitsin, Suomessa huostaan otetaan satoja lapsia vuosittain yksilöllisin tilantein, joten voiko palvelua määritellä yksiselitteisesti? Tutkimani kunta on mahdollistanut suorahankinnan käytön tilanteissa, jolloin lapsen edun nimissä voidaan ostaa palvelu, jota lapsi tarvitsee.

Kilpailuttaminen on tuonut kuntiin haasteita, jolloin koko prosessista voi olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Kunnilla on vaikeuksia määritellä hankinnan kohdetta, laatia hankintaprosessi ja vertailla ja lopuksi valita palveluntuottajia. (Lundström 2011, 14.) Voiko sijaishuollonpalvelut tuotteistaa ja hinnoitella? Vai pitäisikö ostojen perustua aina tilannekohtaiseen neuvotteluun osapuolten välillä?

Valtakunnallisen kilpailutuksen puute nähdään ongelmallisena, sillä sama palveluntuottaja vastaa toiminnallaan useiden eri kuntien kilpailutuksessa asetettuihin vaatimuksiin. Voiko tämä johtaa lasten eriarvoiseen kohteluun sijoittavan kunnan mukaisesti? Voisiko valvontaa yhtenäistää, jos laajemmat alueet suorittaisivat kilpailutuksen?

Laadukas, vaikuttava ja tulokellinen palvelu. Tilaaja-tuottajamalliin ja sitä myöden palvelujen kilpailuttamiseen sisältyy oletuksena palvelujen taloudellisuuden, tehokkuuden ja laadun lisääntyminen (Lundström 2011, 14). Tämän tutkimuksen dokumenttiaineisto määrittelee laadun palvelulle ja vaatii toiminnalta vaikuttavuutta. Todellisuudessa laadun ja vaikuttavuuden määrittelemisen ja mittaamisen nähdään haastavana. Yksityisellä sektorilla laadun voidaan omalla tavalla nähdä parantuneen, kun valtio on asettanut lakeja ja suosituksia yksityisesti tuotettaviin palveluihin, mutta miten laatu ja vaikuttavuus näyttäytyvät palvelun käyttäjälle, palvelukokemuksena? Tässä suhteessa laatu voidaan nähdä niin moniulotteisena ilmiönä, etteivät

silloin pelkät henkilöstömitoitukset tai tiloilta vaadittava koko kata siitä kuin pienen osan. (Aaltonen 2013, 112.)

Tilaaaja-tuottajamallin pyrkimyksenä on mahdollistaa joustavat, laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut. Tutkimassani kunnassa lastensuojelun sijaishuollon laitoshoidon on päädytty kilpailuttamaan ja tuottamaan miltei kokonaan ostopalveluna. Tämä tarkoittaa yli 100 sopimuskumppania pitkin Suomea. Aineistoni perustella tilaaaja-tuottajamallin myötä *vaihtoehtojen määrä on kasvanut* ja samalla työntekijöillä on säilynyt mahdollisuus valita palvelu *lapsen edun* mukaisesti. Palvelujen laatuun on pyritty kiinnittämään runsaasti huomiota, erityisesti siksi koska palvelun käyttäjät ovat lapsia. Dokumentteihin on avattu laadun vaatimuksia, jotka palveluntuottajien tulee täyttää koko kilpailutuskauden ajan. Laatua on kuitenkin vaikea todentaa ja seurata. Aineistosta käy ilmi, että laatu tarkistetaan tarkastuskäynnillä kilpailutuksen jälkeen, mutta sen jälkeinen laadunseuranta on hataralla pohjalla. Laatua tarkistetaan usein vasta kun palveluntuottajan toiminnasta tehdään valitus tai kantelu. Palveluntuottajan harteilla on pitää palveluaan näkyvänä ja todentaa palvelun laatua. Kilpailutusdokumentteihin kirjatusta vaatimuksesta toimittaa tiettyjä asiakirjoja vuosittain ei tilaajan puolelta pidetä kiinni, vaikka niiden merkitys laaduntodentamisen näkökulmasta tunnustetaan.

Suorahankintaoptio mahdollistaa osaltaan tilaaaja-tuottajamallin ideologian oikein kohdennetuista ja joustavista palveluista. Pelkästään palvelujen kilpailuttamisen avulla tilanteeseen ei päästä, ainakaan sijaishuollon palvelutuotannossa. Laadukkaat ja vaikuttavat palvelut vaativat taakseen yhteistyötä tilaajan ja palveluntuottajan välillä. Palveluntuottajien radikaali vähentäminen tulisi tällöin ajankohtaiseksi, jolloin palveluja pystyttäisiin yhdessä kehittämään ja palvelutarvetta arvioimaan. Myös palvelun laadun, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittareita ja todentamista voisi tarkastella monen toimijan yhteistyönä.

Sopimus ja sopimuseuranta. Kilpailutuksen jälkeen tilaajaan ja palveluntuottajan välillä solmitaan sopimus (tässä tutkimuksessa puitesopimus), jonka johdosta toimijat ovat sopimuskumppaneita.

Sopimuksen tulee olla sisällöltään läpinäkyvä siten, että sopimuksesta käy ilmi molempien toimijoiden roolijako, mahdolliset kannustimet, sopimuksen seurantamekanismit ja sopimusaika. Tällä pyritään välttämään mahdollista informaatoristiriitaa tai tavoiteristiriitaa ja siitä aiheutuvia konflikteja. Analysoimani kilpailutusdokumentit sisältävät edellä mainitut elementit mutta

todellisuudessa hankintaosaamisen puute ja työntekijöiden kiire, estävät tämän hyvän käytännön toteutumisen arkityössä. Tilaaja ei kannata sitä vastuuta mikä sille kuuluu, sillä esimerkiksi sopimuseurantaa ei toteuteta velvoitetulla tavalla eikä sopimusrikkeestä seuraa sille määriteltyjä sanktioita. Palveluntuottajat eivät saa heille kuuluvaa ohjausta palvelun kehittämiseksi.

Sopimuseurantaa tulisi tehdä sitä enemmän mitä pidempi sopimuskausi on ja mitä etäämmällä palvelu on tilaajasta. Aineistossa koetaan juuri tämä haasteeksi, jonka johdosta toivotaan palveluntuottajien sijaitsevan lähempänä tilaajaa. Toiveena on myös rajata palveluntuottajien määrää radikaalisti, jolloin sopimuseuranta ja sitä koskeva valvonta onnistuu matalammalla kynnyksellä. Myös sopimuskauden lyhyt kesto voi olla esteenä sopimuksen sisällön toteutumiselle, esimerkiksi yhteisestä palvelun kehittämisestä. Dokumenttien rooli sopimuseurannassa tunnustetaan, mutta tämän hyödyntämiseen koetaan tarvittavan enemmän aikaa ja osaamista.

Luottamus. Palvelua ei käytetä, jos luottamusta palveluntuottajaan ei ole. Luottamus palveluntuottajan ja tilaajan välillä näyttäytyy isossa roolissa tutkimustuloksissani. Todellisuudessa palveluntuottaja valikoituu usein yhteistyön ja siitä syntyneen luottamuksen perusteella, eikä siis pelkän kilpailutuksessa hyväksymisen jälkeen. Luottamuksen katsotaan syntyvän toimijoiden vuorovaikutuksessa, mutta suuri rooli tästä jää palveluntuottajalle. Tilaaja aloittaa yhteydenpidon tarkastuskäynnillä, mutta usein tämän jälkeen palveluntuottaja on se, joka markkinoi omia palvelujaan ja osaamistaan tilaajalle, ja koittaa tehdä näkyväksi omaa erityisyytään. Koska luottamus näyttelee isoa roolia hankinnassa, tulisi sen syntymiselle ja ylläpitämiselle luoda edellytykset ja toimintaympäristö.

Palvelun järjestämisen tavat ja yhteistyö hallinnan malleissa

Kunnan ostaessa lakisääteisiä palveluja kolmannen sektorin palveluntuottajilta tai yrityksiltä, hypoteesina voisi olettaa, että kunta tekee yhteistyötä näiden toimijoiden kanssa. Vaikka palvelu tuotetaan kunnasta erillään, on kunnalla aina vastuu siitä, että palvelua on saatavilla ja että, se tulee järjestetyksi asianmukaisesti.

Hierarkkinen malli. Hierarkkiseen malliin kuuluu jatkossakin se, että kunta laatii kilpailutusdokumentit ja suorittaa kilpailutuksen. Tämä antaa kunnalle vallan määritellä mitä palvelua halutaan ja miten tuotettuna. Tällä hetkellä kilpailutusdokumenteissa on vaatimuksia, joita ei ole avattu niin, että palveluntuottajat pystyvät vaatimuksiin vastaamaan. Tällöin kunta voi itse

soveltaa esimerkiksi valvonnan yhteydessä miten esimerkiksi palvelun tuloksellisuutta tai palvelun kehittämistä mitataan. Palveluntuottajat ovat riippuvaisia kunnan tekemistä ostoista, jolloin niiden tulee muokata palvelua kunnan haluamaan suuntaan. Tällä hetkellä kuitenkin tarvittava yhteistyö palvelun kehittämiseksi puuttuu. Aineistosta käy ilmi, että palveluntuottajat ovat esittäneet toiveen tiiviimmästä yhteistyöstä kunnan ja eritoten tilaajan kanssa, jolloin palvelua voisi yhteistyöllä kehittää ja palveluntuottajat saisivat palautetta toiminnastaan suunnatakseen palveluaan. Tämän voidaan nähdä olevan myös toive kunnan ohjaavasta roolista, jolloin palveluntuottaja toivoo tilaajan ottavan vetäjän rooliin yhteistyössä. Kunnalla ei ole velvollisuutta tilata kilpailutuksesta hyväksytyltä palveluntuottajalta palveluja ja näin yhteistyö voi jäädä tarkastuskäynnin jälkeen olemattomaksi. Kilpailutusdokumenteissa käytetty sopimuskumppanuuden käsite näyttäytyy tässä valossa näennäiseltä.

Kunnan tehtäviä ja toimintaa ohjaa vahvasti lainsäädäntö, jota kunnan tulee myös soveltaa käyttämiinsä ostopalveluihin. Koska palvelu on kunnasta erillään, tulee kunnan varmistua palvelusta ja sen tasosta, jolloin kunnalla on oikeus käyttää valvonta- ja ohjauskeinoja yksipuolisesti palveluntuottajaa kohtaan. Tästä näkökulmasta kunnalla tulee olemaan valtaa suhteessa palveluntuottajiin. Kuvaavaa on se, että tilaajalla on oikeus yksipuolisesti irtisanoa puitesopimus. Vaikka tilaaja ei näin radikaaliin toimeen ryhtyisi, voi tämä kuitenkin vai jättää käyttämättä palvelua. Tilaajan ei tarvitse sitoutua käyttämään palvelua vaikka se olisikin kilpailutuksessa hyväksytty. Kunta voi myös alkaa tuottamaan palvelut itsenäisesti, jolloin ostopalvelujen käyttäminen lopetetaan.

Mallin tulevaisuuden haasteet liittyvät sopimuskauden aikaiseen valvontaan ja siitä syntyviin toimenpiteisiin. Aineiston pohjalta näyttää ilmeiseltä, ettei sopimuksenaikaista valvontaa tehdä riittävästi ja epäluottamuksen synnyttyä tilaaja voi vaan jättää käyttämättä palvelua sen enempää asiaa selvittämättä. Iso kysymys tilaajan ratkaistavaksi on kuka valvoo, ja miten sopimusta ja toimintaa valvotaan. Sekä millaisia seurauksia palveluntuottajalle voidaan asettaa sopimusrikkomuksesta tai vastaavasti onnistumisesta. Sopimusvalvontaan ja itse kilpailutuksen järjestämiseen sisältyy osaamisen puutetta. Yksi syy tähän voi olla se, että sijaishuollonpalveluja on vaikea yksiselitteisesti määritellä ja muuttaa tuotteeksi.

Markkinamalli. Hyvinvointipalvelut ostopalveluina asettuvat markkina-ajattelun kehykseen, jolloin ihmisten tukeminen, auttaminen, ohjaaminen, hoito ja hoivaaminen muutetaan myytävään ja ostettavaan muotoon. Palvelu pilkotaan suorituksiksi ja sille asetetaan hinta kuten mille tahansa kunnassa perinteisesti kilpailutetulle työlle, kuten lumen auraukselle. (Anttonen et al. 2013, 5.)

Mallin ajatukselle perustuvat palvelujen kilpailuttaminen, ostaminen ja myyminen ja sopimusten sitominen. Tästä näkökulmasta koko tutkimus perustuu markkinamallille.

Markkinamallin ajattelussa on paljon heikkouksia suhteessa lastensuojelun sijaishuollon palveluihin. Palvelua on vaikea tuottaa ja hinnoitella, mitä kuitenkin palvelun kilpailuttamiseksi vaaditaan. Markkinamallin lähtökohtana on tuottaa kustannustehokkaita palveluja laadusta tinkimättä, mutta lastensuojelussa vaikeus ilmenee siinä, miten palvelun laatu ja vaikuttavuus määritellään ja miten sitä seurataan. Voiko laadun ja vaikuttavuuden määrittelijänä toimia sijoitettu lapsi itse tai lapsen sosiaalityöntekijä?

Markkinamallissa julkisen sektorin rooliksi nähdään palvelun tilaaminen ja ostaminen, mutta todellisuudessa kilpailutukset ja palvelujen ostaminen vaativat julkiselta sektorilta paljon työtä esimerkiksi kilpailutuksen laatimiseksi ja sopimusten seuraamiseksi. Sijaishuollon palvelut eivät ole sellainen palvelu, jossa voidaan asettaa asiakas itse päättämään siitä, mikä hänelle on paras palvelu. Sijaishuollon palveluissa ei voi toteutua markkinamallin ajatukselle yleinen näkemys siitä, että asiakkaalle luodaan vapaus valita palvelunsa itse esimerkiksi palvelusetelin avulla.

Sopimuskausien lyhyet kestot ovat markkinamallille ominaisia. Sijaishuollon palveluissa sopimuskauden kesto nähdään ongelmallisena, samoin sopimuskuuppaneiden määrä. Miten palvelua voidaan yhteisesti kehittää jos palveluntuottajia on reilusti yli sata ja sopimuskauden kesto vain muutamia vuosia? Kilpailutusasiakirjojen ja sopimusten ollessa jo itsessään osa markkinamallia, myös haastatteluaineisto toi esiin markkinamallin piirteitä tilaajan työssä. Suurin osa palveluntuottajien ja tilaajan välisistä yhteydenotoista käsittelee raha-asioita ja palvelujen markkinointia. Tilaamisesta vastaavat työntekijät vetoavat kilpailutussopimuksen raameihin tilanteessa, jossa palveluntuottaja pyytää lisäresursseja palvelun järjestämiseksi. Kun tätä lisäresurssia ei myönnetä, voidaan pohtia mitä palvelulle tapahtuu ja miten lapsen hyvinvointi turvataan ilman lisä satsausta? Toisaalta jos lisäresurssi myönnetään, pitäisikö silloin seurata mitä sillä saa enemmän? Koska palvelut ovat kunnasta erillään, vaatii palvelu tarkkaa seuranta.

Tulevaisuuden kilpailutuksia varten haastateltavat visioivat bonusten ja sanktioiden käyttöönottoa. Vielä siihen ei ollut vastausta, mitä nuo bonukset ja sanktiot olisivat ja miten niitä käytännössä voitaisiin hyödyntää lastensuojelun palveluissa. Kuka määrittelee milloin palvelu on onnistunut ja milloin epäonnistunut? Markkina-ajattelun ja toimintatapojen tuominen julkiselle sektorille ei ole automaattisesti tuonut taloudellisia säästöjä tai tehostanut palveluja vaan päinvastoin. Esimerkiksi palvelujen kilpailuttaminen kunnissa on lisännyt byrokratian määrää, mikä on tarkoittanut lisäresursointia kunnan hallintoon. Tässä on myös yksi syy sille, minkä takia julkista ja yksityistä

palvelua on kustannuksiltaan vaikea vertailla; kustannuksia, joita aiheutuu kilpailutuksesta ja sen jälkeisestä työstä on vaikea pilkkoa osiin ja hinnoitella. (Aaltonen 2013, 110–111.)

Verkostomallin kehittämiseen on tilaajapuolella suuri tahto. Tästä kertoo se, että koska lastensuojelun sijaishuollon palvelut ovat vaikeasti määriteltäviä dokumenteissa, toivovat työntekijät toiminnanaikaista vuorovaikutusta palveluntuottajien kanssa saadakseen käsityksen palvelusta ja täydentääkseen kilpailutusdokumenttien vaatimuksia. Kunnalla on palveluntuottajien kanssa yhteinen tavoite, mutta nyt tavoitteeseen pääsemisestä ei käydy riittävästi keskustelua. Vaikka kunta määrittelee mitä palvelua halutaan ja miten, nähdään palveluntuottaja tärkeänä keskustelukumppanina siitä, miten erilaisia lapsia voidaan auttaa. Kunta tarvitsee vuorovaikutusta palveluntuottajan kanssa esimerkiksi perustellakseen sen miksi lapselle valitaan kodiksi jokin tietty lastensuojelulaitos. Tällä hetkellä vuorovaikutukseen ja sitä kautta yhteistyöhön ei ole resursseja, vaikka se on sekä tilaajan näkökulmasta että myös palveluntuottajan näkökulmasta tärkeää. Yhteistyön merkityksen korostuminen voidaan nähdä siinä, että tilaajalla on halu tietää missä sijoitetut lapset ovat ja millainen heidän kotinsa on.

Asiakkaiden palvelutarpeet eivät ole samanlaisia vaikka kyseessä on sama palvelujärjestelmä. Palvelulta vaaditaan kykyä joustaa, jolloin vaihtoehdoista pyritään löytämään asiakkaille sopivin vaihtoehto. Väärin kohdistetun palvelun nähdään tuhlaavan kunnan varojen lisäksi työntekijäresurssia että asiakkaan energiaa (Aaltonen 2013, 76). Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on suuri rooli, sillä hänellä on kaikki tarvittava tieto lapsesta ja tarpeista, ja viime kädessä päätösvastuu palveluun ohjaamisesta. Verkostoketjun sijaishuollon palveluissa muodostavat siis tilaaja, palveluntuottaja, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ja sijoitettava lapsi perheineen. Kunnalla ja palveluntuottajilla nähdään olevan erilaista asiantuntijatietoa palvelunjärjestämiseksi, ja he tarvitsevat toistensa tietoa täydentääkseen palvelukokonaisuuden toimivaksi. Palveluntuottajilta saatu tieto ohjaa kunnan ostopäätöksiä jatkossa, jolloin palveluntuottajien tulee osata keskustella kunnan kanssa oikealla tavalla. Kunnan kiinnostus kohdistuu lastensuojelulaitoksen arjen toimivuuteen ja hyviin käytäntöihin. Vaikka ostopalvelujen myötä palvelukenttä on monipuolistunut, silti harvoin palvelujen järjestämiseen osallistuvat palveluntuottajat, kunta ja asiakas yhdessä suunnittelevat, toteuttavat ja arvioivat palveluja. Saman palvelun eteen työskentelevien toimijoiden yhteistyön merkitystä ei ole tunnustettu vaan huomiota kiinnitetään enemmän kilpailuttamisen teknisen toteuttamisen kehittämiseen ja palvelujärjestelmän monipuolistamiseen. (Toikko 2012.)

Palveluntuottajia on määrällisesti paljon, mikä aiheuttaa tilaajassa keinottomuutta tehdä vuorovaikutteista yhteistyötä kaikkien kanssa. Vaikka tilaajan lähtökohtana on kohdella kaikkia kilpailutuksessa hyväksytyjä palveluntuottajia tasavertaisesti, vaikuttaa todellisuudessa palveluntuottajan sijainti yhteydenpitoon. Palveluntuottajien oma aktiivisuus omasta asiastaan on keskiössä. Palveluntuottajan tulee kyetä puhumaan oikein palvelustaan ja tehdä sitä näin näkyväksi tilaajalle. Tilaajalla ja palveluntuottajalla on yhteiset asiakkaat, joten asiakkaiden edun nimissä keskustelulle tulisi olla aikaa.

Haastatteluaineistoni nostaa esille luottamuksen merkityksen tilaajan ja palveluntuottajan välillä. Luottamusta heikentää palveluntuottajien ”leveäperäisyys” omasta palvelusta kuten myös mahdolliset epäonnistumiset ja niistä kertomatta jättäminen. Ilman luottamusta palvelua ei käytetä, näin kärjistäen. Luottamuksen syntymiselle merkityksellistä on vuorovaikutus palveluntuottajien ja tilaajan välillä. Tällä hetkellä suurin osa yhteydenpidosta on palveluntuottajan harteilla, vaikka palvelusta vastuussa on loppujen lopuksi kunta.

Tulevaisuuden palvelutuotanto

Tulevaisuudessa palvelujen järjestäminen ja sen hallinta tulee perustumaan hierarkkisuuuteen, markkina-ajatteluun ja verkostoihin (esim. Hakari 2013; Lundström 2011).

Hierarkkiaa palvelujen järjestämiseksi ja toimijoiden yhteistyössä tulee olemaan niin kauan kun kunnan velvollisuudet ja vastuut kirjataan lakiin. Laki mahdollistaa aina jossain määrin julkista sektoria määrittelemään ja vaatimaan enemmän ylhäältä päin ohjatusti. Niin kauan kuin palveluja järjestetään kilpailuttamalla ja ostamalla kunnan ulkopuolelta, tulee julkinen sektori tekemään hankintaprosessin valmistelun ja valitsemaan käytettävät palvelut. Tämä muodostaa julkisen sektorin toiminnan selkärangan. Kunnallishallinnon pyrkimyksenä kuitenkin on avata toimintaa uudistuksille ja uusille toimijoille. Kuntien kehittämisideologiaa hallitsee näkemys verkostosuhteiden kehittämisestä suhteessa toisiin kuntiin, yritykseen ja kolmannen sektorin toimijoihin. (Lundström 2011, 193) Se, että kunnat ovat hakeneet yhteistyökumppaneikseen yhä enemmän kunnasta erillään olevia toimijoita, on haastanut tarkastelemaan yhteistyön ja toiminnan hallinnan malleja. Komento- ja kontrollisuhteesta siirrytään neuvottelu- ja suostuttelutoimintamalliin, ja malliin, jossa osapuolet valtuutetaan toimimaan itsenäisesti. (Hakari 2013, 343.)

Markkinaohjaava malli tulee jatkossakin näkymään siinä, että palveluja pyritään järjestämään kuntalaisille yhä kohdennetummin ja osittain ostopalveluna. Tässä keskiöön nousevat kunnan kattava palvelutarpeen arviointi ja sen myötä hankintaosaamisen lisääminen. Myös palveluntuottajilta odotetaan joustavuutta ja muuntautumiskykyä, mutta siinä tärkeässä roolissa on kunnan antama ohjaus. Yksityisen eli ostettavan palvelutuotannon osuuden voidaan nähdä kasvavan, koska kuntalaisten oikeutta valita itse palvelunsa pyritään lisäävän, tämä osana palvelujen oikein kohdentamisyrittämissä. (Hakari 2013, 74—77.) Tästä esimerkkinä on jo palvelusetelit. Sijaishuollon palveluissa tuskin siirrytään siihen, että lapsi tai nuori saa täysin itse valita sijaishuoltomuotonsa. Markkinamallin avulla ja ostopalveluihin siirryttyä valinnan mahdollisuuden ovat kasvaneet, jolloin sosiaalityöntekijä pystyy kohdentamaan palvelua paremmin.

Palveluntuottajien monimuotoisuudella ja yhteistyöllä pyritään vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen, mutta samalla järjestämään palvelut laadukkaasti ja taloudellisesti. Mahdollisuutena tulevaisuudessa nähdään myös tulosperustainen palvelujärjestelmä, jolloin tilaaja määrittelee halutun tuloksen ja palveluntuottajat saavat itse määrittellä palvelun ja keinot miten tulokseen päästään. Tilaaja-tuottajamallissa tämä lisäisi palveluntuottajan toimintavapautta ja tilaajan keinoksi ohjata palvelua jäisi esimerkiksi asettaa sanktioita tai bonuksia tulokseen pääsyn edellytyksenä. (Hakari 2013, 74—77.)

Verkostohallinnan ja toimintatavan merkitys korostuu yhä enemmän tulevaisuudessa, myös tämän tutkimuksen tulokset sen osoittavat. Kunnissa palvelutarve on kasvava ja ongelmat monimutkaistuvat, jolloin palvelutarpeeseen vastaamaan haetaan yhä enemmän toimijoita ja heidän tuomaansa osaamista. Ilona Lundström (2011, 189) on tutkimuksessaan selvittänyt, että kunnat ovat asennoituneet positiivisesti kumppanuuksiin ja verkostoihin, ja pyrkivät yhteistyöllä mahdollistamaan niiden tuoman lisäarvon. Myös oma tutkimukseni tämän todensi, mutta valitettavaa on, että kunnan rakenteet ja resurssit eivät tätä vielä mahdollista. Tällä hetkellä suuri tieto-, osaamis- ja palvelupotentiaali jää hyödyntämättä liian vähäisen työntekijäresurssin, osaamisen puutteen, liian laajan palveluntuottajaverkoston ja maantieteellisen etäisyyden takia. Samaan aikaan mahdollista on myös se, että tällä hetkellä monet toimijat tekevät päällekkäistä työtä saman palvelun eteen.

Esteenä verkostotyöskentelylle näen näennäisen sopimuskumppanuuden ja toimijoiden keskinäisen luottamuksen puutteen. Näennäisessä sopimuskumppanuudessa kirjallisesti sovitut vastuut ja velvollisuudet eivät aina toteudu tai sitä ei tiedetä, kun palvelua ei pystytä seuraamaan. Sopimuskumppanuuden puute tekee toiminnasta irrallista ja haavoittuvaa. Sopimuskumppanuuden

ja molemminpuolisen luottamuksen voidaan katsoa olevan terveen palvelutuotannon perusedellytys, josta hyötyy toimijoiden lisäksi palvelun kohteena oleva asiakas. Verkostohallinta ja verkostomainen toiminta näyttäytyy tässä tutkimuksessa haastavalta mutta tavoiteltavalta toimintamallilta.

Kari Hakari (2013, 74–77) on hahmotellut verkostomaisesta toimintamallista version, jossa myös yhteisöt, asukkaat ja palvelun käyttäjät osallistuvat palvelun suunnitteluun. Toimintamallia kutsutaan yhteistuotannoksi, jolloin edellä mainitut toimijat työskentelevät yhteistyössä ammattilaisten kanssa. Yhteistuotannossa pyrkimyksenä on muuttaa passiiviset palvelun vastaanottajat aktiivisiksi kansalaisiksi omassa asiassaan ja näin murtaa perinteistä julkista toimintamallia. Palveluista saataisiin täten käyttäjien tarpeisiin soveltuvampaa, joka johtaisi kustannustehokkaampiin palveluihin. Tässä tutkimuksessa tunnustetaan myös asiakkaiden arvo tiedon tuottajana palvelusta. Sijaishuollon palveluissa on muistettava, että kyseessä on lapsi, jolloin hänen vastuulleen ei voida sysätä liikaa vastuuta palvelun suunnittelusta tai valinnasta. Tavoiteltavaa on, että lapsilta kerättäisiin esimerkiksi asiakaspalautetta tai mielipiteitä, jolloin tilaaja osaisi ohjata palveluntuottajia niin sanotusti arkeen vaikuttavissa asioissa. Myös laitoshoidossa olevilta lapsilta ja nuorilta voisi saada arvokasta tietoa esimerkiksi kilpailutusta suunniteltaessa siitä, miten laitoksen toimintaa ja arkisia käytäntöjä tulisi tarkastella.

Verkostomallin toiminnan ongelmana nähdään se, että verkostot toimivat ilman todellista johtajaa, jolloin verkoston tulee päättää kuka ohjaa toimintaa. Tällä hetkellä sen voidaan olettaa olevan kunta. Jos tulevaisuudessa jokin muu toimija kuin kunta ottaa ohjausvastuun, voidaan sen nähdä merkitsevän kunnan roolin ja merkityksen laskua.

Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää laajemminkin kuin koskemaan pelkästään sijaishuollon palvelutuotantoa ostopalveluna, tilaaja-tuottajamallissa. Tuloksissa näkyy piirteitä, jotka ovat yleisimpiä ostopalveluina tuotettuina hyvinvointipalveluja koskevia ilmiöitä. Tilaaja-tuottajamallia ja hallintaa siellä on tutkittu eri tieteenaloilla, mutta kohdennetusti tutkimusta lastensuojelupalveluihin ja sijaishuoltoon ei ole saatavilla. Tutkimustulokset noudattelevat samaa linjaa aiempien tutkimustulosten kanssa löytäen sekä hyvää että kehitettävää toimintatavoista tilaaja-tuottajamallissa ja toimijoiden yhteistyössä.

Mielestäni erityisen tämän tutkimuksen kohteesta tekee sen, että palvelun vastaanottajana on lapsi, joka on kunnan sosiaalihuollon huostassa. Tässä tilanteessa kunnan sosiaalityöntekijän tulee tehdä

lapsen kannalta oikeat ratkaisut, kuten esimerkiksi valita hänelle oikea sijaishuollon muoto. Huostaan otetun lapsen elämässä on monia tahoja päättämässä tämän kasvusta ja kehityksestä, jolloin on oleellista tutkia näiden toimijoiden yhteistyötä. Tässä tutkimuksessa olen tutkinut sijaishuollon palvelun järjestämiseksi tilaajan ja palveluntuottajan välistä yhteistyötä ja toimintaa tilaaja-tuottajamallissa. Yhtä arvokasta olisi tutkia esimerkiksi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja palveluntuottajan välistä yhteistyötä, sijoitetun lapsen ja tämän perheen asemaa palveluketjussa tai esimerkiksi perhehoidon sijaisperheiden ja tilaajan yhteistyötä.

7 LÄHDELUETTELO

Aalto, Elina (2013) Hyvinvoinnin uusi järjestys. Helsinki: Gaudeamus.

Aaltonen, Tarja (2005) Afaattisen puhujan haastattelemine. Teoksessa Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiitula (toim.) Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino. 163-188.

Aho, Tuomas (2012) Hankinta- ja sopimuskäytännöt palvelujen ulkoistamisessa. Teoksessa Maijaliisa Junnila, Tuomas Aho, Sami Fredriksson, Ilmo Keskimäki, Juhani Lehto, Miika Linna, Sari Miettinen ja Liina- Kaisa Tynkkynen (toim.) Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja- toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystalveluissa. Raportti 42/2012 Terveysten ja hyvinvoinninlaitos. Tampere: Yliopistopaino. 118—133.

Airaksinen, Jenni (2009) Hankala hallintouudistus. Acta Universitatis Tamperensis; 1397. Tampere: Tampere University Press.

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino. 372-394.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Rynnänen, Aimo & Siitonen Pentti (toim.) (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen Anneli, Haveri Arto, Lehto Juhani & Pallukka Hannele (2012) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Anneli, Häikiö, Liisa & Valokivi, Heli (2012) Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu. Teoksessa Anneli, Anttonen, Arto, Haveri, Juhani, Lehto & Hannele, Pallukka (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: University Press. 19—46.

Bardy, Marjatta (toim.) (2009) Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Dreyfus, Françoise (1999) What Kind of a Citizen for What Kind of State? Teoksessa: Luc Rouban (toim.) Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management. Hollanti: IOS Press.

Fredriksson, Sami, Lith, Pekka & Martikainen, Tuomo (2006) Kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Sami Fredriksson ja Tuomo Martikainen (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunta ja kilpailu. Helsinki: Kunnallissalan kehittämssäätiö. 19-38.

Fredriksson Sami & Martikainen Tuomo (2006) (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunta ja Kilpailu. Helsinki: Kunnallissalan kehittämssäätiö.

Grönroos, Christian (2000) Nyt kilpaillaan palveluilla. Helsinki: WSOY.

Haveri, Arto & Anttiroiko Ari-Veikko (2009) Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Ilari, Karppi & Lotta- Maria, Sinervo Governance. Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere: Tampereen Yliopisto. 191–211.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2008) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Heino, Tarja (2009) Lastensuojelun tilastot, asiakkaat ja palvelut. Teoksessa Marjatta Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 52-75.

Holstein, James A. & Gubrium, Jaber F. (1995) The Active Interview. Qualitative Research Methods Volume 37. Lontoo: Sage Publications.

Huhtanen, Raija (2012) Kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press. 81–110.

Hämäläinen, Timo J. & Heiskala, Risto (2004) Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Helsinki: Edita.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Junnila Maijaliisa, Aho Tuomas, Fredriksson Sami, Keskimäki Ilmo, Lehto Juhani, Linna Miika, Miettinen Sari & Tynkkynen Liina- Kaisa (toim.) (2012) Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Raportti 42/2012. Tampere: Tampere University Press.

Kallio, Olavi, Martikainen, Juha- Pekka, Meklin, Pentti, Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2006) Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Yliopistopaino.

Kalima, Kai (2001) Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöstä. Helsinki:SOJ.

Kananoja, Aulikki, Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (2010) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma.

Karppi, Ilari & Sinervo Lotta-Maria (toim.) (2009) Governance. Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Keskimäki, Ilmo, Tynkkynen Liina-Kaisa & Lehto, Juhani (2012) Tilaaja-tuottaja-toimintatapaan liittyvät keskeiset käsitteet. Teoksessa Maijaliisa Junnila, Tuomas Aho, Sami Fredriksson, Ilmo Keskimäki, Juhani Lehto, Miika Linna, Sari Miettinen ja Liina- Kaisa Tynkkynen (toim.) Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja- toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Raportti 42/2012 Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. Tampere:Tampere University Press.31–36.

Komulainen, Mikko (2010) Ulkoistaminen kunnissa. Acta Universitatis Tamperensis: 1008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Kovalainen, Anne & Österberg, Johanna (2006) Kilpailuttaminen, sopimisen mekanismit ja yrittäjyys sosiaali- ja terveysalalla. Teoksessa Sami Fredriksson ja Tuomo Martikainen (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunta ja kilpailu. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö. 115-122.

Kooiman, Jan (2003) Governing as Governance. Lontoo: SAGE Publications.

Kuntalaki 1995/365.

- Kuula, Arja (2005) Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.
- Laakso, Riitta (2009) Arjen rutiinit ja yllätykset - etnografia lastenkotityössä. Tampere: Tampere University Press.
- Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) (2010) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 (hankintalaki).
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 3.8.1992/733.
- Lastensuojelulaki 13.4.2007/417 (lyhenne LsL).
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011
- Lehto, Juhani, Anttonen, Anneli, Haveri, Arto & Palukka, Hannele (2012) Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press. 11-16.
- Lith, Pekka (2000) Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus – palvelun tuottajan näkökulma. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja.
- Mattila, Kati-Pupita (2010) Asiakkaana ihminen. Työnä huolenpito ja auttaminen. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Meklin, Pentti, Näsi, Salme & Tammi, Jari (2006) Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: laskentatoimen ongelmia. Teoksessa Sami Fredriksson ja Tuomo Martikainen (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunta ja kilpailu. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö. 123-129.
- Meklin, Pentti, Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri Jarmo (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta- Maria Sinervo Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen Yliopisto. 237–277.

Miettinen, Sari & Junnila, Maijaliisa (2012) Aiempia tutkimuksia tilaaja-tuottaja- toimintatavasta. Teoksessa Maijaliisa Junnila, Tuomas Aho, Sami Fredriksson, Ilmo Keskimäki, Juhani Lehto, Miika Linna, Sari Miettinen ja Liina- Kaisa Tynkkynen (toim.) Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudissa. Raportti 42/2012 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Tampere University Press. 44—56.

Möttönen, Sanna & Niemelä, Jorma (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Keuruu: Ps-kustannus.

Newman, Janet (2001) Modernising Governance. New Labour, Policy and Society. Lontoo: Sage.

Ojaniemi, Pekka & Rantajarvi Kaisa-Maria (2010) Alkuarvioinnista suunnitelmalliseen sosiaalityöhön. Teoksessa Merja Laitinen ja Anneli Pohjola (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus. 219-246.

Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) Governance, Politics and the State. Lontoo: Macmillan.

Rhodes, R.A.W (1997) Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Rouban, Luc (1999) Citizens and The New Governance. Beyond New Public Management. Amsterdam: IOS Press.

Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004) Lastensuojelupalvelujen laadunhallinta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Ruusuvuori Johanna, Nikander Pirjo & Hyvärinen Matti (toim.) (2010) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Ruusuvuori Johanna (2010) Vuorovaikutus ja valta haastattelussa – Keskusteluanalyttinen näkökulma. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino. 265-299.

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

Saastamoinen, Kati (2008) Lapsen asema sijaishuollossa – Käsikirja arjen toimintaan. Helsinki: Edita.

Sjöblom, Stefan (1999) Transparency and Citizen Participation. Teoksessa Luc Rouban (toim.) Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management. Amsterdam: IOS Press. 15-28.

Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2012) Sosiaali- ja terveystalvvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.

Taskinen, Sirpa (2006) Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Stakes. Helsinki: Edita Prima.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tillmar, Malin (2004) Är det möjligt? Om vilkor får småföretagande inom vård- och omsorgssektorn. Tukholma: Nutek 4.

Toikko, Timo (2012) Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Tiihonen, Seppo (2004) From Governing to Governance. A process of change. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Valtonen, Anu (2005) Ryhmäkeskustelut – Millainen metodi? Teoksessa Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiitula (toim.) Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino. 223-241.

Virkki, Tuija, Vartiainen, Anssi, Kettunen, Pekka & Heinimäki, Liisa (2011) Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras- uudistuksesta. Helsinki: Terveiden- ja hyvinvoinninlaitos.

SÄHKÖISET LÄHTEET

Anttiroiko, Ari-Veikko (2010) Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen, organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampere: Tampereen

Yliopisto Sente- julkaisu. [http:// www.uta.fi/jkk/sente/julkaisu/.../Hallintainnovaatiot.p.](http://www.uta.fi/jkk/sente/julkaisu/.../Hallintainnovaatiot.p.) Viitattu 26.3.2014.

Anttonen Anneli, Häikiö Liisa & Raitakari Suvi (2013) Matkalla muutokseen ja hyvinvointimarkkinoille? Janus Volume 21 4/2013. 290-297.
http://www.sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/janus/0413/Johdanto_teemaan_04_2013.pdf. Viitattu 26.3.2014.

Hakari, Kari (2013) Uusi julkinen hallinta –kuntien hallinno uudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Acta Electronica Universitatis Tampensis 1352.
<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/94535/978-951-44-9263-1.pdf?sequence=1>. Viitattu 26.3.2014.

HILMA- portaali <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>. Viitattu 6.3.2014

Kunnat.net (2013) Kaupunkien ja kuntien lukumäärä.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx> Viitattu 11.3.2014.

Kuntaliitto (2013) Hierarkkinen toimintatapa ja markkinasuuntautuneet toimintatavat
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/tiltu/kasitteita/hierkmark/Sivut/default.aspx>. Viitattu: 16.12.2013.

Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla (2013) Lastensuojelu 2012 – Tilastoraportti 30/2013.
http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/lasten_sosiaalipalvelut/lastensuojelu. Viitattu: 16.12.2013.

Laakso, Riitta (2013) Mistä koti huostaan otetulle lapselle?
<http://www.kaks.fi/sites/default/files/tutkimusjulkaisu73.pdf>. Viitattu 21.3.2014.

Laine, Liisa (2013) Tilaaja-tuottaja-mallista tuli ”mitta täyteen”. Kaleva.fi.
<http://www.kaleva.fi/uutiset/oulu/tilaaja-tuottaja-mallista-tuli-mitta-tayteen/630872/>. Viitattu 18.3.2014.

Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatus. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012-2014. Valvira. http://www.valvira.fi/files/tiedostot/s/i/Sijaishuollon_valvontaohjelma.pdf. Viitattu 21.3.2014.

Lith, Pekka (2013) Yksityiset sosiaali- ja terveystaloudet. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveystaloudissa. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen – HYVÄ. Työ- ja elinkeinoministeriö. http://www.tem.fi/files/37584/TEMrap_34_2013_30092013.pdf Viitattu 13.3.2014

Lundström, Ilona (2011) Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1086. http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CFYQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fshop.kunnat.net%2Fdownload.php%3Ffilename%3Duploads%2Ffacta227_sisalto_ebook.pdf&ei=FJ8yU_qTFsnOygPCg4HoDQ&usg=AFQjCNGZk5wRCXu3VsAPOlxmoROyamOpqw&bvm=bv.63738703,d.bGQ. Viitattu 26.3.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014a) Lastensuojelu. http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/lastensuojelu. Viitattu 13.3.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014b) SOTE- uudistus. http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus. Viitattu 21.3.2014.

Syvälä, Maria (2012) ”Lapsibisnestä ei valvo kukaan”. Taloussanomien. <http://www.taloussanomien.fi/i ihmiset/2012/06/16/lapsibisnesta-ei-valvo-kukaan/201231577/137>. Viitattu 6.3.2014

Tanner, Suvi (2014) Kahdeksan kysymystä tilaaja- tuottajamallista. Aamulehden verkkojulkaisu, http://www.aamulehti.fi/cs/Satellite?c=AMArchiveContent_C&childpagename=KAL_newssite%2FPreLayout&cid=1194702765552&packedargs=assetid%3D166697&pagename=KALPreWrapper. Viitattu 18.3.2014.

Väyrynen, Riikka (2011) Yksityiset sosiaalipalvelut 2010. Terveystalouden- ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/80432>. Viitattu 13.3.2014.

LIITE 1 HAASTATTELUPYYNTÖKIRJE

Hei

Teen pro graduani Tampereen Yliopistossa sosiaalityön oppiaineessa ja aiheenani on julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö lastensuojelun sijaishuollon palvelutuotannon kontekstissa.

Aineistoni kerään lastensuojelun sijaishuollon hankintadokumenteista ja Teitä haastatteleamalla. Tutkimuksessani en tule nimeämään haastateltavia enkä kaupunkia, jossa suoritan tutkimukseni. Tutkimuksessani kuitenkin ilmenee se, että kaupungissa on käytössä tilaaja- tuottajamalli ja kuvaus siitä, miten lastensuojelun sijaishuollon palvelut järjestetään.

Toteutan haastattelut ryhmähaastatteluna, johon toivon osallistuvan:

yksikön johtaja

ostopalvelujen sosiaalityöntekijä(t).

Haastattelu kestää noin puolitoista tuntia ja se voidaan jakaa kahteen eri kertaan (2x 45min). Haastattelu perustuu keskustelulle tietyistä teemoista, jotka ovat alla.

Vastaan mielelläni kaikkiin kysymyksiin ja halutessanne postitan tutkimussuunnitelmani.

Haastattelut ovat vapaaehtoisia!

Ystävällisin terveisin,

Laura Nila

Tutkimuskysymykseni/ haastattelun runko:

Miten lastensuojelun sijaishuollon hankinnoista vastaavat työntekijät määrittelevät julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön, seuraavien kysymysten valossa:

- *Yhteistyön muodot ja käytännöt? (yhteistyön aloittaminen/lopettaminen)*
- *Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen? (laatu ja tulokset)*
- *Yhteistyön toimivuus käytännössä? (työnjako)*
- *Yhteistyön johtaminen?*

LIITE 2 FOKUSRYHMÄHAASTATTELURUNKO

Taustakysymykset

- 1 Työtehtävä sijaishuollon ostopalveluissa, tilaaja-tuottaja-mallissa?
2. Kuinka kauan olet työskennellyt kyseisessä tehtävässä?
3. Koulutus?
4. Sopimuskumppaneiden määrä laitoshoidossa?
5. Mitä siirtyminen tilaaja-tuottaja-malliin on tarkoittanut sijaishuollon palveluissa? Kilpailuttamisen merkitys?
6. Mitä teille tarkoittaa yhteistyö tilaajan ja tuottajan välillä tilaaja-tuottaja-mallissa?

Yhteistyön muodot ja käytännöt?

- Kilpailutuksen suunnittelu, järjestäminen ja palveluntuottajien valinta – kuka hoitaa ne tilaaja-tuottaja-mallissa?
- Kun palveluntuottajat on valittu, miten yhteistyö valittuihin palveluntuottajiin alkaa?
- Miten yhteistyö palveluntuottajiin näyttäytyy kilpailutuskauden aikana? Millaista se on?
- Mitä sopimuskumppanuus (dokumentit) tarkoittaa sijaishuollon palveluiden järjestämisessä?
- Tilaajan rooli yhteistyössä? Tuottajan rooli yhteistyössä? Kuka ne määrittelee?

Asetetut vaatimukset palvelulle ja niiden seuranta?

- Kilpailutusdokumenteissa määritellään ehdottoman laatuvaatimukset palvelujentuottajille ja palvelulle, mutta miten vaatimusten täyttymisestä varmistutaan ja missä vaiheessa? (kunnan järjestämisvastuu)
- Minkälaista on eri toimijoiden osaamisen hyödyntäminen ja palvelujen kehittäminen?
- Miten palveluiden tuloksellisuutta ja laatua seurataan ja tulisi seurata tilaaja-tuottaja-mallissa? (dokumentit)

Yhteistyö käytännössä?

- Minkälainen on asiakkaan asema palvelutuotannossa? Kuka pitää huolen asiakkaan oikeuksien toteutumisesta?
- Missä tilanteissa palveluntuottajan kanssa ollaan yhteydessä?
- Konkreettisia esimerkkejä yhteistyöstä? Mikä niissä on ollut tilaajan ja mikä tuottajan merkitys? Kuka yhteistyöstä on hyötynyt ja miten? Millaista yhteistyön tulisi olla? – Millaisia ongelmia yhteistyössä on esiintynyt?

Yhteistyön johtaminen

- Kenellä on ”langat käsissä” asiakkaan tilanteessa?
- Kenellä on vastuu palvelun laadusta ym.
- Miten yhteistyö hyödyttää tilaajaa/tuottajaa?
- Kenellä on valtaa yhteistyössä? Millaista se on?