

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Aija Ström

**YKSITYISTEN SOSIAALIHUOLLON YMPÄRIVUOROKAUTISTEN
PALVELUIDEN OHJAUS JA VALVONTA POHJANMAAN MAA-
KUNNISSA.**

Sosiaali- ja terveys
hallintotiede
pro gradu -tutkielma

V A S A 2013

SISÄLLYSLUETTELO	SIVU
KUVIOLUETTELO	2
1. JOHDANTO	5
2. TUTKIMUKSEN TAVOITE JA KESKEISET KÄSITTEET	8
2.1. Tutkimuksen tavoite	8
2.2 Ympäri vuorokautisten sosiaalipalveluiden valvonta	10
2.3. Omavalvonta	15
3. PÄÄTÖKSENTEKO, OHJAUS JA VALVONTA	17
3.1. Organisaation päätöksenteko, ohjaus ja valvonta	17
3.2. Päätöksentekomalli Lundquistin mukaan	20
3.3. Ohjauksen ja valvonnan merkitys	23
3.4. Ohjausmalli	27
3.5. Yhteenvedo	37
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA MENETELMÄT	40
4.1. Tutkimuksen toteutus ja kohteen kuvaus	40
4.2. Tutkimuksen aineisto ja menetelmät	46
4.3. Tutkimuksen luotettavuus	47
5. MITÄ JA MITEN KUNNAT OHJAAVAT JA VALVOVAT	51
5.1. Kuntien yksityisten palveluntuottajien määrät ja ostopalvelut	51
5.2. Kunnan ohjaus, valvonta ja yhteistyö	57
5.2.1. Ohjaus ja valvonta	59
5.2.2. Kunnan valvontakäynnit	62
5.2.3. Yhteistyö	64
5.2.4. Ajatuksia tulevaisuudesta	66
5.3 Tutkimuksen tulkinta ja johtopäätökset	69
6. POHDINTA	77
LÄHDELUETTELO	80
LIITTEET	
LIITE 1 Saatekirje	87
LIITE 2 Luettelo osallistujista	89
LIITE 3 Ennakkokysymyskaavake	90
LIITE 4 Haastattelujen kysymysrunko	92

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Virkamiehen kolme näkökulmaa päätöksenteossa	21
Kuvio 2. Valvontaprosessiin vaikuttavat tekijät	27
Kuvio 3. Hallinnon ohjausmuodot	31
Kuvio 4. Tutkimusprosessin kuvaus	47
Kuvio 5. Ostopalvelujen osuus budjetista %	52
Kuvio 6. Yksityiset palveluntuottajat	53
Kuvio 7. Ostopalvelusopimukset maakunnittain	55

VAASAN YLIOPISTO

Filosofinen tiedekunta

Tekijä:

Aija Ström

Pro gradu -tutkielma:

Yksityisten sosiaalihuollon ympärivuorokautisten palveluiden ohjaus ja valvonta pohjanmaan maakunnissa.

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Työn ohjaaja:

Pirkko Vartiainen

Valmistumisvuosi:

2013

Sivumäärä: 93

TIIVISTELMÄ:

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella miten kunnat huolehtivat lakisääteisen ohjauksen ja valvonnan toteutumisesta yksityisissä sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa palveluissa Keski-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueen kunnissa. Tarkastelun kohteena on vanhushuollon-, lastensuojelun, mielenterveyskuntoutujien- ja päihdehuollon palvelut. Kunta voi järjestää sosiaalihuollon palvelut itse tai ostaa yksityisiltä sosiaalihuollon palveluntuottajilta palveluita. Kunnan vastuulle kuuluu aina osamiensa palveluiden ohjaus ja valvonta.

Tutkimuksen viitekehyksenä on päätöksenteko, ohjaus ja valvonta. Näiden avulla pyritään kuvaamaan, kunnan valvontaa ja ohjausta sekä analysoimaan tutkimuksen aineistoa. Tutkimuksen kohderyhmänä oli sosiaalihuollon toiminnasta vastaavat virkamiehet pohjanmaiden alueelta. Tutkimus toteutettiin ennakkokyselyllä ja haastateltiin sosiaalihuollosta vastaavia virkamiehiä. Tutkimuksessa haastateltiin 11 vastaavaa kunnan virkamiestä pohjanmaiden kuntien alueelta. Haastatteluaineisto on käsitelty sisällönanalyysin avulla.

Tutkimukseen osallistuvien kuntien sosiaalihuollon budjetista 5-34 % on käytetty yksityisten sosiaalihuollon palveluiden ostoon. Maakunnittain tarkasteltuna voidaan todeta että sosiaalihuollon budjetista Etelä-Pohjanmaan alueella ostopalveluihin on käytetty suhteellisesti eniten määrärahoja, seuraavana tulee Pohjanmaan alue ja vähiten varoja ostopalveluihin käytetään Keski-Pohjanmaalla. Yksityisiä sosiaalihuollon palveluntuottajia oli alueella yhteensä 91kpl.

Tutkimuksen tulokset osoittavat että mikäli kunnan alueella oli sosiaalihuollon palveluita tarjolla, kunta myös käytti palveluja. Vertailussa mitä palveluita kunnat ostivat ja mitä palveluita kunnassa oli, voidaan todeta että vastaukset olivat identtisiä.

Tutkimukseen osallistuneilla kunnilla ei ollut tehty mitään ohjauksen ja valvonnan toteutumiseksi. Tutkimusaineistossa haastateltavilla on hiukan vaikea sisäistää ohjausta ja valvontaa osana kunnan toimintaa. Valvonta toimintana tunnistettiin ohjausta paremmin. Ohjauksen tunnusmerkkejä on kuitenkin löydettyissä vuorovaikutuksessa palveluntuottajien kanssa.

Tutkimusongelman kysymykseen miten kunnat ohjaavat ja valvovat yksityisiä sosiaalihuollon palveluita Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueen kunnissa, on tässä tutkimuksessa saatu vastaus, ohjausta kunnissa tehdään, mutta välttämättä ohjausta ei tunnisteta ohjaukseksi eikä sitä toteuteta järjestelmällisesti. Kunnan valvontavelvollisuus ei toteudu ja toiminnan organisointia ei ole kehitetty.

AVAINSANAT: ohjaus, valvonta, yhteistyö, yksityiset ympärivuorokautiset sosiaalihuollon palvelut

1. JOHDANTO

Ajatus tutkimuksen tekemiseen voidaan lyhyesti kuvata lauseella, miten kunnat ohjaavat ja valvovat yksityisiä sosiaalihuollon palveluntuottajia? Tänä päivänä yksityistäminen lisääntyy kunnissa nopeasti, ja kunnilla on lain velvoite ohjata ja valvoa yksityisten palveluntuottajien toimintaa. Työssäni ylitarkastajana Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa (AVI) kierrän tarkistamassa yksityisten sosiaalihuollon palveluntuottajien toimintaa. Tarkastuksien yhteydessä on herännyt ajatus siitä että kunnallinen ohjaus ja valvonta eivät alueella toteudukaan. Työni ylitarkastajana herätti kiinnostuksen ja opiskelu mahdollisti tutkimuksen toteuttamisen. Tutkimuskysymyksenä on, miten kunnat ohjaavat ja valvovat yksityisiä ympärivuorokautisia sosiaalipalveluita. Tutkimusongelmana on, toteutuuko yksityisten ympärivuorokautisten sosiaalihuollon palveluiden ohjaus ja valvonta pohjanmaan maakunnissa? Haen tutkimuskysymyksillä vastausta siihen, miten ohjaus ja valvonta on kunnissa järjestetty, kenen vastuulla ohjaus ja valvonta ovat sekä minkälaista yhteistyötä palveluntuottajan ja kunnan välillä toteutetaan.

Ylitarkastajan yksi monista tehtävistä on ohjata ja valvoa sosiaalihuollon ympärivuorokautisia palveluita. Ohjaus ja valvonta koskevat sekä yksityisiä että julkisia palveluntuottajia. Ohjaus ja valvonnan yleisin toteutumismuoto on yksikköön tehtävä tarkastuskäynti. Tarkastuksia tehdessä olen huomannut että ne kuntien tehtävät, jotka ovat kirjoitettu lakiin yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922, eivät toteudu. Lain 34 §:n mukaan kunnan toimielin ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922 määrittelee 3 §:ssä valvontaviranomaisiksi sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun kunnan toimielimen tai sen määräämää viranhaltijan, aluehallintoviraston sekä Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston Valviran rinnalle.

Sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan tarve on lisääntynyt viime vuosina toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi, ja tulee lisääntymään edelleen. Ohjauksen ja valvonnan tarpeen lisääntymiseen ovat vaikuttaneet erityisesti palvelujärjestelmän muutokset, yksityisen palvelutuotannon lisääntyminen, kansalaisten huoli perusoikeuksien toteutumisesta ja siihen liittyvä ennakkollisen ohjauksen tarve. Myös valvontatapaukset

ovat monimutkaistuneet ja vaikeutuneet samaan aikaan, kun niiden lukumäärät ovat kasvaneet. (HE 131/2008; STM 1998.)

Yksityissektorin laajuus on tällä hetkellä noin viidennes sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudesta. Yksityisten sosiaali- ja terveystalouden yritysten liikevaihto oli vuonna 2000 yhteensä 1,4 miljardia euroa, joka on 13 prosenttia kuntien sosiaali- ja terveystaloudesta. (STM 2002b: 65) Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalipalvelujen hankinnat ovat voimakkaassa kasvussa. Vuonna 2009 palveluja ostettiin yksityisiltä tuottajilta noin 1,7 miljardilla eurolla. Hankinnat kasvoivat neljässä vuodessa noin 600 miljoonalla eurolla. Erittäin nopeaa kasvua on ollut palveluostamisessa, lasten ja nuorten laitoshuollossa sekä ammatillisessa perhehoidossa. Kuntien asumispalveluostot yrityksiltä ja järjestöiltä olivat vuonna 2009 runsaat 770 miljoonaa euroa. (Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 2011.)

Yksityiset sosiaalihuollon palvelut voidaan jakaa kahteen ryhmään, luvan- ja ilmoituksenvaraiseen toimintaan. Luvanvaraista toimintaa on sosiaalihuollon ympärivuorokautinen toiminta ja muut palvelumuodot ovat ilmoituksenvaraista toimintaa. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat kunnan valvonta ja ohjaus koskien ympärivuorokautista sosiaalihuollon toimintaa.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta kuuluu ensisijaisesti asianomaisen toimintayksikön sijaintikunnalle. Toissijaisesta valvonnasta vastaa aluehallintovirasto yksin tai yhteistyössä sijaintikunnan kanssa, lisäksi tietyissä tilanteissa valvonta kuuluu myös Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valviralle. Asiakkaalla on siten mahdollisuus kannella valvoville viranomaisille sosiaalipalvelujen antajan toiminnan asianmukaisuudesta. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet 2012: 9–10.)

Kunnalla on itsehallintonsa mukaisesti palvelujen järjestäjänä ja lisäksi alueensa yksityisten palvelutuotannon valvojan ensisijainen ja keskeinen rooli asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa myös valvonnan keinoin. Kunnan itsehallintoon sisältyy ajatus, että lainsäädännöllä tuetaan kunnan omaa kykyä asettaa tavoitteet ja valvoa niiden toteutumista. Toteutuakseen asiakkaiden kannalta parhaalla mahdollisella

tavalla kunnan valvonnan täytyy olla läpinäkyvää ja ilmenneisiin epäkohtiin tai puutteellisuuksin nopeasti reagoivaa. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet 2012: 9–13.) Yksityiset sosiaalipalvelut täydentävät kunnallista sosiaalihuoltojärjestelmää. Kunta voi hoitaa osan järjestämistehtävästään ostamalla asukkailleen palveluja ostopalveluna yksityisiltä palveluntuottajilta. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottaminen on niin sanottua säänneltyä elinkeinoa, jolla tarkoitetaan elinkeinoa, jonka harjoittamiseen edellytetään toimilupaa tai rekisteröintiä. Ympäri vuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottamisen edellytyksenä on aluehallintoviraston tai Valviran myöntämä lupa. (STM 2002a.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuinka kunnan ohjaus- ja valvontavelvollisuus toteutuu sen alueella tuottavien yksityisten, sosiaalihuollon ympärivuorokautisten palvelujen osalta. Tutkimuksessa kuvataan kuntien lakisääteisen valvonnan ja ohjauksen velvoitteen toteutuminen sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa palveluissa. Tarkastelun kohteena ovat, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunta.

Tutkimuksen rakenne on seuraava, Luvussa kaksi käsittelen tutkimuksen tavoitteita, keskeisiä käsitteitä, valvonnan periaatteita, omavalvontaa ja aikaisempia tutkimuksia. Kappaleen myötä lukijalle selkiintyy, miten tutkimuskohdetta lähestytään ja miten tutkimusta rajataan. Kolmannessa luvussa käsittelen tutkimuksen teoreettista viitekehystä ja ohjausmallia. Neljännessä luvussa kuvataan tutkimusasetelmaa ja rajataan tutkimuskohdetta sekä selvitetään tutkimuksen aineisto. Tutkimusmenetelmät kuvataan myös neljännessä luvussa sekä pohditaan tutkimuksen luotettavuutta. Viidennessä luvussa kappaleessa kuvataan tutkimuksen tuloksia, johtopäätöksiä ja tulkintaa. Lopuksi luvussa kuusi esitetään tutkimuksen pohdinta.

2. TUTKIMUKSEN TAVOITE JA KESKEISET KÄSITTEET

Tässä kappaleessa määritellään tutkimuksen kohderyhmät ja ne keskeiset käsitteet, joita tutkimuksessa käytetään. Valvonta ja ohjaus on kuvattu siten kuin niitä tässä tutkimuksessa tarkastellaan. Tutkimusongelmana on, *miten kunnan lakisääteinen valvonta- ja ohjausvelvoite toteutuu sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa palveluissa*. Tarkastelussa on Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan kunnat. Tutkimuskysymysten avulla selvitän, miten kuntien lakisääteinen tehtävä toteutuu. Tutkimukseni viitekehystenä toimii Lennart Lundquistin päätöksenteon ja ohjauksen malli, jonka esittelen sivulla 20–22 (Lundquistin 1988: 204–223; 1991a: 37–99; 1993 36–54).

2.1. Tutkimuksen tavoite

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella, miten kunnat huolehtivat lakisääteisen ohjauksen ja valvonnan toteutumisesta Keski-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan kunnissa. Alueen kunnat järjestävät palveluja omana toimintana tai osallistuvat yhteistoiminta-alueen toimintaan.

Etelä-Pohjanmaa (10 kohdetta) kuntien sosiaalihuollon palvelut on järjestetty omana toimintana ja neljän yhteistoiminta-alueen toimintana. Yhteistoimintana ovat seuraavat kunnat järjestäneet sosiaalihuollonpalvelut, Järvipohjanmaan yhteistoiminta-alue johon kuuluu; Alajärvi, Soini ja Vimpeli, Kuntayhtymä kaksineuvoiseen kuuluvat Alahärmä, Evijärvi, Kauhava, Korttesjärvi, Lappajärvi ja Ylihärmä. JIK:iin kuuluvat Jalasjärven ja Ilmajoen kunnat sekä Kurikan kaupunki ja Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymään kuuluvat Isojoki, Karijoki, Kauhajoki ja Teuva. Itsenäisinä kuntina sosiaalihuollon palvelut ovat järjestäneet Alavus, Kuortane, Lapua, Seinäjoki, Töysä ja Ähtäri.

Keski-Pohjanmaan (2 kohdetta) alueella toimii yhteistoiminta-alue Kiuru (Jyta), johon kuuluvat Halsua, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Veteli ja Kannus. Kokkola on järjestänyt sosiaalihuollonpalvelut omana toimintana, lisäksi se järjestää Kruunupyyn sosiaalihuollon palvelut isäntäkuntamallin mukaan.

Pohjanmaan maakunnan alueella (8 kohdetta) sosiaalihuollon palvelut on järjestetty niin yhteistoiminta-alueena kuin kunnan omana toimintana. Yhteistoimintana palvelut on järjestetty Pietarsaaren yhteistoiminta-alueella, johon kuuluvat, Pietarsaari, Luoto, Uusikaarlepyy ja Pedersöre. K5 yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat Korsnäs, Maalahti, Närpiö, Kaskinen ja Kristiinankaupunki. Omana toimintana sosiaalihuollon palvelut ovat järjestäneet Vaasa, Vähäkyrö, Laihia, Vöyri (Maksamaa, Oravainen), Isokyrö ja Mustasaari.

Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojasta on säädetty Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 121 §:ssä. Kuntalain (17.3.1995/365) mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi myös hankkia muilta palveluntuottajilta. Kunta vastaa lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä ja päättää palvelujen järjestämistavan. Kunta ja sen toimintayksiköt vastaavat ensisijaisesti itse järjestämiensä ja ostamiensa palvelujen laillisuudesta, laadusta ja asianmukaisuudesta. Kuntalain 2 § mahdollistaa palveluiden oston yksityisiltä palveluntuottajilta.

Sosiaalihuoltolain (17.9.1982/710) 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin sosiaalihuoltolaissa tai muutoin säädetään. Vaikka kunta voi järjestää ja hankkia sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät ja toiminnot eri tavoin, kunta tai kuntayhtymä vastaa myös ostopalveluna hankittujen palvelujen toteutumisesta ja laadusta. Lisäksi ostopalveluna järjestettyjen palveluiden tulee vastata laadultaan sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu kuuluu kunnan vastuulle. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on pääsääntöisesti ns. puitelainsäädäntöä, jossa palveluiden järjestämisestä on säädetty yleisluonteisesti. Puitelainsäädäntöluonteesta johtuen, voimassa oleva lainsäädäntö ei ohjaa yksityiskohtaisesti sosiaalihuollon palveluiden järjestämistapaa, sisältöä tai laatua. Väljä puitelainsäädäntö ja sitä täydentävä informaatio-ohjaus, esim. erilaiset suositukset, asettavat valvontaviranomaisille haasteita toimivien menetelmien löytämiseksi kansalaisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen valvomiseksi. (kts. HE

72/2002; STM 2002b.) Tämän vuoksi perusoikeuksilla ja perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla on merkittävä vaikutus sosiaalihuollon eri osa-alueilla ja myös niiden valvonnassa. (STM 2002a.)

2.2. Ympäri vuorokautisten sosiaalipalvelujen valvonta

Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731) perusoikeudet asettavat keskeisiä reunaehtoja sosiaalihuollon palvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle. Perustuslain 6 § sisältää vaatimuksen ihmisten yhdenvertaisuudesta. Sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta yhdenvertaisuus tulee arvioitavaksi sekä palvelujen turvaamisen että alueellisten erojen kannalta. Yhdenvertaisuus on tärkeä myös valvonnan kohteena olevien tahojen kannalta, jolloin yhdenvertaisuuden vaatimus kohdistuu ensisijaisesti sosiaalihuollon valvontaviranomaisiin. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Sosiaalihuollon valvonnan tulee toteuttaa omalta osaltaan tätä turvaamistehtävää. (Narikka 2006: 90–118; PeVL 25/1994.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa tulee ensisijaisesti, selvittää onko toiminnassa noudatettu lainsäädännön velvoitteita ja onko toiminta muutoin potilaille ja asiakkaille turvallista ja riittävän laadukasta ja saako asiakas lainsäädännön hänelle takaaman palvelun. Valvonnan tarkoituksena on ehkäistä ennalta epäasianmukaisia toimintakäytäntöjä sekä puuttua säädösten vastaiseen ja laadun minimivaatimukset alittavaan toimintaan. (Rautalahti 2012: 3.)

Lainsäädännön tulkinnan tueksi ja kehittämiseksi on laadittu myös erilaisia valtakunnallisia suosituksia. Vaikka suosituksilla ei ole oikeudellisesti velvoittavaa sitovuutta, niillä on merkitystä valvonnassa sekä asiakasturvaan ja lupaehtoihin liittyvässä harkinnassa. Sosiaalihuollon väljä puitelainsäädäntö mahdollistaa erilaisia lainsäädännön tulkintoja ja käytäntöjä; sitovia normeja on vähän ja kuntien oikeus päättää itse toimintojen järjestämistavoista on laaja. Suosituksilla onkin suuri merkitys valvontaviranomaisten päätöksiä ohjaavana tekijänä, sillä lupaa myöntävän viranomaisen on tehtävä asiasta päätös, vaikka lainsäädäntö ei olisikaan asiasta yksiselitteisen selvä. Myös hallintotuomioistui-

met ovat laillisuusharkintansa perusteena tukeutuneet voimassa oleviin suosituksiin ja valvontaohjelmiin. (Rautalahti 2012: 3–4.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan yhdenmukaistamisen välineeksi sekä keinoksi painopisteen siirtämiseksi ennakoivaan valvontaan on otettu käyttöön Valviran ja aluehallintovirastojen yhteiset valtakunnalliset valvontaohjelmat. Niihin on kirjattu sellaiset toiminnan kriteerit, joita noudatetaan kaikkien aluehallintovirastojen alueilla, toimijoiden ohjauksessa ja valvonnassa sekä lupahallinnossa uusien toimijoiden ja yksiköiden toimilupia myönnettäessä. Teemakohtaisten valvontaohjelmien avulla konkretisoidaan päätöksentekoa yksittäistapauksissa ja samalla ohjataan vähimmäisvaatimusten jalkauttamista käytäntöön. (Rautalahti 2012: 3–4.)

Valvontaohjelmaan on myös liitetty toimeenpanoa koskeva osa, joka konkretisoi valvonnan kohteet (ns. interventiot) aikataulutuksen sekä valvontaviranomaisten työnjaon. Ennakoivalla valvonnalla pyritään varmistamaan asianmukainen, laadukas ja väestön tarpeita vastaava palvelujen järjestäminen sekä ehkäisemään virheellisiä, epäasianmukaisia tai laadultaan riittämättömiä palvelu- ja hoitokäytäntöjä. (Rautalahti 2012: 3–4.) Yksityiset sosiaalipalvelut täydentävät kunnallista sosiaalihuoltojärjestelmää. Kunta voi hoitaa osan järjestämistehtävistään ostamalla asukkailleen palveluja ostopalveluina yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottaminen on niin sanottu säännelty elinkeino, jolla tarkoitetaan elinkeinoa, jonka harjoittaminen edellyttää toimilupaa tai siihen verrattavaa rekisteröintiä. (HE 302/2010; StVM 56/2010.)

Keski-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueella suurin osa kunnista ostaa oman sosiaalihuollon palvelutuotannon lisäksi myös palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Kuntien ostopalvelujen laatu ja niiden määrää kuvataan tutkimuksessani sivuilla 52–53.

Lakia yksityisistä sosiaalipalveluista (22.7.2011/922) sovelletaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamiseen, toteuttamiseen ja valvontaan. Yksityisen sosiaalipalvelun tuottamisesta on lisäksi voimassa, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa ja muutoin sosiaalipalveluista on säädetty. (HE 302/2010; StVM

56/2010.) Yksityisiltä sosiaalihuollon palvelujen tuottajilta, jotka tuottavat ympärivuorokautisia palveluita edellytetään luvan hakemista. Lupamenettelystä on säädetty laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922; HE 302/2010).

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston rekisterissä oli luvanvaraisia yksiköitä helmikuussa 2012 yhteensä 298 yksikköä. Palveluyksiköihin on laskettu mielenterveys- ja päihdeyksiköt, vanhustenhuollon ja lastensuojelun yksiköt. Yksityiset ympärivuorokautiset sosiaalipalvelut kuuluvat viranomaisten ennakkovalvonnan piiriin lupamenettelyn kautta. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922).

Lupahakemuksen pakollisena liitteenä on sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tai viranhaltijan antama lausunto, jossa tulee ottaa kantaa toimintayksikön toimintaedellytysten asianmukaisuuteen ja toiminnan luonteeseen suhteessa yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain soveltamisalaan.

Toiminnan käynnistyttyä kunnan tulee valtionavustuslainsäädännön perusteella huolehtia ostamiensa palvelujen laadusta ja asianmukaisuudesta niiden sijaintipaikasta riippumatta ja varmistuttava, että hankittavat palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta. Kunnan tehtävänä on valvoa, että asiakas saa hoito- ja palvelusuunnitelman ja tehtyjen palvelupäätösten mukaiset palvelut. Kunnan, joka ostaa yksityisiä sosiaalipalveluja, onkin muistettava se, että aluehallintoviraston luvan saaminen merkitsee vain sitä, että kyseinen toimintayksikkö täyttää laissa yksityisille sosiaalipalveluille säädetyt vähimmäisvaatimukset. Se ei vapauta palvelun ostavaa kuntaa jatkuvasti arvioimasta erikseen sitä, pystyykö toimintayksikkö tarjoamaan asiakkaan tarvitseman hoidon ja palvelun. (HE 22/1996; Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922.)

Kunnalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa aluehallintovirastolle tehdyistä tarkastuksista, mikäli yksiköissä ei ole ilmennyt puutteita. Tästä johtuen aluehallintovirastossa ei ole käsitystä siitä, miten Keski-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa ja Pohjanmaa kuntien valvonnat toteutuvat. Tutkimuksen toivotaan antavan vastaukset kysymykseen toteutuuko oh-

jaus- ja valvonta, miten se toteutuu ja missä laajuudessa. Ennako-oletuksena on, että ohjaus ja valvonta eivät toteudu alueen kunnissa. Haastattelun myötä toivon saavani vastauksen myös kysymykseen, miksi se ei toteudu.

Valvontatehtävän toteuttaminen parhaalla mahdollisella tavalla, edellyttää riittävän yksityiskohtaista ja velvoittavaa lainsäädäntöä ja tehokkaita keinoja valvoa lainsäädännön noudattamista. Yleisluontoisesta sääntelystä huolimatta, palvelujen järjestämisvelvoite on eräiltä osin määritelty hyvin tarkasti. Niin sanotut subjektiiviset oikeudet ovat esimerkkejä toiminnan laajuuden pakottavasta sääntelystä. Kunnalla on velvollisuus järjestää nämä palvelut jokaiselle, joka täyttää laissa säädetty edellytykset. Sosiaalihuoltoon koskeva viime vuosina uudistunut lainsäädäntö on ollut entistä yksityiskohtaisempaa, mikä on osaltaan parantanut valvontaviranomaisten toimintaedellytyksiä. Myös viranomaisvalvontaa koskevia säännöksiä on täsmennetty. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet 2012: 14–19.)

Lakiuudistuksella (Laki yksityistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922) pyrittiin muun muassa selkeyttämään sosiaalipalvelujen käsitettä, korostamaan palveluiden tuottajien omaa vastuuta palveluiden laadusta ja painottamaan ennakkollista valvontaa. Lisäksi tavoitteena oli selkeyttää valvontaviranomaisten toimivaltaa, vahvistaa niiden välistä yhteistyötä ja painottaa kunnan tehtävää valvontaviranomaisena. Lain mukaan valvontaviranomaisia ovat kunnan sosiaalihuollosta vastaavat toimielin tai sen määräävä viranhaltija sekä aluehallintovirasto ja Valvira. Laki korostaa kunnan ensisijaista valvontaroolia alueensa yksityisten sosiaalipalveluiden lainmukaisuuden valvojana. Tärkeää onkin, että valvonnan toimeenpanon ja sen johtamisen vastuut on kunnassa määritelty ja henkilöt nimetty riittävän selvästi. (Laki yksityistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922.)

Yksityisen palveluntuottajan toiminnan käynnistyttyä kunnan tulee valtionavustuslain säädännön perusteella huolehtia ostamiensa palvelujen laadusta ja asianmukaisuudesta niiden sijaintipaikasta riippumatta ja sen tulee varmistaa että hankittavat palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta. (Laki yksityistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922.)

Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (22.7.2011/922) painotetaan ohjauksen ja neuvonnan antamista ensisijaisena valvonnan muotona. Toiminnan kehittymisen seuranta onnistuu parhaiten, jos se tapahtuu yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. Tämän vuoksi valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seuranta. Monia kysymyksiä voidaan ratkaista ennakolta yhteistyön, ohjauksen ja neuvonnan avulla, ilman raskaita valvontamenettelyjä. Yhteistyö valvonnassa ulottuu myös valvontaviranomaisiin, sillä lain 35 §:n perusteella kunnan toimielimellä on velvollisuus heti ilmoittaa kyseisen lain mukaisessa valvonnassa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle aluehallintovirastolle. Lisäksi kunnan toimielimen on ilmoitettava aluehallintovirastolle valvontatarkastuksista ja niitä koskevista johtopäätöksistään. Kunnan velvollisuus heti ilmoittaa aluehallintovirastolle tietoonsa tulleista puutteellisuuksista ja epäkohdista ei rajaudu laissa tarkoitetun tarkastusoikeuden perusteella saatuihin tietoihin, vaan se koskee myös muulla tavalla saatuja tietoja. Siten aluehallintovirasto voi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tarttua niihin toimiin, joita tilanteen korjaaminen edellyttää. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922.)

Valvontaviranomaisten, kuten kunnan toiminta on parhaimmillaan koulutusta ja ohjausta yhteistyössä yksityisten palvelun tuottajien kanssa. Tällaisessa vuorovaikutuksessa epäkohtien syntyminen voidaan ehkäistä ennalta ja varsinaista, jälkikäteistä viranomaisvalvontaa sanktiomahdollisuuksineen tarvitaan mahdollisimman vähän. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922.)

Yksityisten sosiaalihuollon ympärivuorokautisten yksiköiden määristä ja jakaantumisesta Keski-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueella kerrotaan tarkemmin sivulla 41–42.

2.3. Omavalvonta

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (22.7.2011/922) sisältää uudet säännökset palvelujen tuottajan vastuusta palvelukokonaisuuden laadusta sekä omavalvontasuunnitelmasta. Sosiaalihuoltoa järjestävän tai tuottavan julkisen tai yksityisen organisaation tulee jatkuvasti täyttää laissa säädetyt toimintaedellytykset. Tästä johtuen palveluntuottajan on myös jatkuvasti arvioitava toimintaedellytyksiään. Lain 6 § edellyttää, että yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden ja laadun varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma riippumatta siitä, miten laajalla alueella palveluja tuotetaan. Valviran määräykset omavalvonnasta tulivat voimaan 1.3.2012. Uuden, toimintansa aloittavan palvelujen tuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma kuuden kuukauden kuluessa toiminnan käynnistämisestä. Toiminnassa olevan palvelujen tuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma 1.9.2012 mennessä. Suunnitelma on julkisesti esillä pidettävä asiakirja ja palvelujen tuottajan on seurattava sen toteutumista.

Omavalvonnasta on tarkoitus kehittää toimintayksiköille palvelujen laadun seurannan ja kehittämisen työkalu päivittäiseen työhön. Omavalvontasuunnitelman avulla asiakasturvallisuutta ja laatua koskevat muutokset toiminnassa saadaan aikaan nopeasti. Valvontaviranomainen ei kuitenkaan hyväksy valvontasuunnitelmaa. Valvontaviranomaisen on tärkeää saada suunnitelmasta tieto, jotta suunnitelmaa voidaan tarvittaessa käyttää apuna valvonnan toteuttamisessa. (Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet 2012: 23–24.)

Omavalvonnan tarkoituksena on varmistaa asiakaslakiin perustuvan oikeuden hyvän sosiaalihuollon, asiakkaan perusoikeuksien sekä sosiaalihuollon toimintaperiaatteiden toteutuminen. Omavalvonta on jatkuvaa prosessia organisaation laadunhallintajärjestelmässä sekä havaittujen epäkohtien korjaamisessa. Tässä mielessä omavalvonnalla on yhteys myös asiakaslaissa säänneltyyn muistutusmenettelyyn. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Suunnitelman ja sen nähtävillä pidon tarkoitus on nimenomaan korostaa palvelujen tuottajan omaa vastuuta palvelujen laadusta. Sosiaalihuoltoa järjestävän tai tuottavan julkisen tai yksityisen organisaation tulee jatkuvasti täyttää laissa säädetyt toimintaedellytykset ja palveluntuottajan on sen vuoksi jatkuvasti arvioitava omia toimintaedellytyk-

siään. Omavalvonnassa korostuu myös vaikuttavuusnäkökulma. Ennaltaehkäisy pitää sisällään ajatuksen omavalvonnasta jatkuvana prosessina ja siinä kertyneen tiedon analysoinnissa toiminnan kehittämiseksi.

Toimiva omavalvonta on tärkein palvelujen laadunhallinnan ja toiminnan kehittämisen väline. Omavalvonnalla on tärkeä merkitys osana palvelutoiminnan ennakoivalvontaa, jolloin valvontaviranomaisten tarve puuttua jälkikäteisen valvonnan tai velvoitteiden keinoin toimintayksikön toimintaan voidaan välttää. Tässä mielessä toimivan omavalvonnan on oltava myös organisaation tavoitetila. Oikeudet, velvollisuudet ja niitä seuraava vastuu määrittävät suhteessa asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä palveluja koskevaan lainsäädäntöön. (Omavalvonta yksityisissä sosiaalipalveluissa 2012: 3–7).

3. PÄÄTÖKSENTEKO, OHJAUS JA VALVONTA

Tässä kappaleessa kuvataan tutkimuksen teoreettinen viitekehys, tutkimuksen toteutus ja aineiston analyysi.

3.1. Organisaation päätöksenteko, ohjaus ja valvonta

Tutkimuksen viitekehyyksenä on päätöksenteko, ohjaus ja valvonta. Niiden avulla pyritään kuvaamaan, kunnan valvontaa ja ohjausta sekä analysoimaan tutkimuksen aineistoa. Tutkimuksessa tarkastellaan päätöksenteon tematiikkaa ensimmäisenä, koska sen myötä valvonnan ja ohjauksen merkitys selventyy. Päätöksenteko on monisyinen ja linkittyy tiiviisti ohjaukseen ja valvontaan.

Päätöksenteon tematiikkaa voidaan lähestyä monesta suunnasta. Tarkasteltaessa päätöksentekoa mm. Risto Harisalo (2010: 145) toteaa, että päätösteoria auttaa ymmärtämään, että organisaatio on perusteeltaan päätöksentekoa. Päätöksenteko määrittää mitä organisaatio tekee ja jättää tekemättä. Organisaation tuotokset ja saavutukset ovat päätöksenteon seurauksia. Keskeisin olettaimus päätösteoriassa on, että asiat ja teot eivät tapahdu itsenäinään, vaan jonkun on tehtävä niille jotakin. Organisaation kuten kunnan toiminta on vaikuttamista ja olennaisesti vaikuttava työ on päätöksenteko. Kun kysymys on organisaatiosta, sitä ajatellaan yleensä toimijana, jonka vastuulla on kokonaisuutta koskevien päätösten tekeminen. Tässä ajattelussa päätöksentekijällä on täydellinen ja kattava preferenssijärjestelmä, jonka avulla organisaatio valitsee tarjolla olevasta vaihtoehdosta parhaan mahdollisen ratkaisun. Organisaatio on perillä kaikista vaihtoehdoista, joiden keskinäisen edullisuuden se selvittää taloudellisen laskennan avulla. Eli päätösteoriassa on yksinkertaisesti kysymys pyrkimyksestä täydelliseen rationaalisuuteen. Sen keskeisimmät tehtävät ovat tavoitteet, vaihtoehdot, seuraukset ja valinnat. (Harisalo 2010: 145–148.)

Ari Salminen (2004: 59–62) on määrittänyt julkisen organisaation päätöksenteon useissa tapauksissa ratkaisunteoksi, joka perustuu valintaan ennalta annetuista vaihtoehdois-

ta. Usein ratkaisuvaihtoehtoja on monia, joista valinta pyritään tekemään rationaalisesti. Päätöksentekoprosessi koostuu suunnittelusta ja valmistelusta, varsinaisesta päätöksenteko- ja valintatilanteesta, täytäntöönpanosta, valvonnasta ja seurannasta. Päätösten seurauksia, hyötyjä ja vaikutuksia ympäristöön arvioidaan päätösprosessin viimeisessä, mutta ei vähäisimmässä vaiheessa. Salminen (2004: 59–62) toteaa että valvonnan toimissaan tehokkaasti, seuranta ja arviointi voivat olla uuden suunnittelun ja valmistelun perustana.

Salminen (2004: 62) viittaa Herbert Simonin näkemykseen, jossa päätöksenteon olennainen merkitys on teorian mukaisesti tehtyjen päätösten ja niiden toimeenpanon arvioinnilla. Hallinnon yleiseen teoriaan täytyy sisältyä organisaatioperiaatteita, jotka varmistavat oikean päätöksenteon, mutta siihen täytyy sisältyä myös tehokkaan toimeenpanon varmistavat periaatteet. (Simon 1957: 1.) Päätöksentekoprosessin voidaan ajatella jäävän vaillinaiseksi, ellei sitä arvioinnin myötä viedä loppuun ja uusien päätösten suunnittelun pohjaksi. Tietyissä mielessä jokainen päätös on kompromissi. Valittu vaihtoehto ei koskaan mahdollista tavoitteiden täydellistä saavuttamista. (Simon 1957: 5–6.) Se on vain tietyissä olosuhteissa käytettävissä ollut paras ratkaisu.

Vaikka kunta asettaa toimintansa ja palvelujensa strategiset päämäärät omista, paikallisista lähtökohdistaan ja päättää palvelujen järjestämistavoista, sen tulee kuitenkin huomioida kansalliset linjaukset ja velvoitteet. Samoin arviointityön tulee lähteä lainsäädännön pohjalta, mutta kunnallisen itsehallinnon tarpeista ja kunnan omista strategioista, visioista, arvoista ja valtuuston asettamista tavoitteista. Arviointitiedon tulee kertoa päätöksentekijöille asetettujen päämäärien saavuttamisesta, lainsäädännön toteutumisesta, strategioiden toteutumisesta, eri ammattiryhmien osaamisesta ja työkyvystä sekä kunnan palvelurakenteiden ja -prosessien toimivuudesta. (Rousu 2008: 7–12.) Kunnallisessa päätöksenteossa ei kuitenkaan voida unohtaa tehokkuutta. Simon (1957: 14) toteaa että laajimmassa mielessä tehokkuus merkitsee yksinkertaisesti lyhyimmän tien, halvimpien keinojen valitsemista haluttuihin päämääriin pyrkiessä. Tehokkuus suhtautuu täysin neutraalisesti siihen, mitkä ovat tavoitellut päämäärät. Päämäärien valinta viittaa yksinkertaisesti siihen, että yksilö valitessa jonkun tietyn toimintalinjan hän samalla jättää syrjään joukon muita vaihtoehtoja (Simon 1957: 3).

Keskusteltaessa päätöksenteosta, kannattaa tarkkailla arvokeskustelua, arvoja käytetään myös päätöksenteossa sekä hallinnossa ja niillä on taipumus kaventua, koska ne painotuvat nykypäivänä hyvin pitkälle taloudellisuuteen. Painopisteen ollessa taloudellisudessa saatetaan unohtaa tarkkailla ja tarkistaa muita arvoja. Keskeistä arvioinnissa on myös huomioida että lähtökohdan tulee olla moniulotteinen, siinä tulee huomioida monenlaisia arvoja ja niiden tulee olla sopuosoinnussa kokonaisuuden kanssa. Yksityistämisen lisääntyessä kunnan virkamiehen rooli myös muuttuu. Uutena roolina nousee vahvasti esille välittäjän ja neuvottelijan rooli. (Lundquist 1994: 11, 118–142.)

Simon (1957: 22–23) toteaa, että hallinnollisen tehokkuuden oletetaan parantuvan, jos organisaation jäsenet järjestetään tiettyyn toimivaltahierarkiaan, jotta käskyvallan ykseys (unity of command) säilyisi. Tämän periaatteen analysoiminen edellyttää, että ymmärretään selvästi, mitä sanalla toimivalta tarkoitetaan. Yksi toimivallan tärkeimmistä käyttötavoista organisaatiossa liittyy päätöksentekoon, se mahdollistaa päätöksenteon erikoistumisen, niin että jokainen päätös tehdään sellaisessa kohdassa organisaatiota, jossa asiaa koskeva asiantuntemus on suurin. Toimivallan käyttö mahdollistaa näin ollen suuremman asiantuntemuksen käytön päätöksenteossa kuin mikä olisi mahdollista, jos jokaisen operatiivisella tasolla työskentelevän olisi itse tehtävä kaikki toimintansa edellyttämät ratkaisut.

Kunnallisessa päätöksenteossa oleellisena osana on toimivalta (authority), joka voidaan määritellä vallaksi tehdä päätöksiä, jotka ohjaavat toisen toimintaa. Kunnan ostaessa palveluita määritellään mitä ostetaan ja missä määrin palveluita ostetaan. Kyseessä on kahden toimijan suhde, joista toinen on ”ostaja” ja toinen ”myyjä”. Ostaja muotoilee ja määrittelee päätökset ostettavasta palvelusta odottaen, että myyjä tulee ne hyväksymään. Palveluiden myyjä odottaa tällaisia päätöksiä ja hänen käyttäytymisensä määräytyy niiden mukaan. Vaikuttaminen toteutuu näin ollen valvomalla päätöspäätösteitä. Vaikuttamisen muodot ovat seuraavat; ”Ulkoiseen” vaikuttamisen muotoihin kuuluvat toimivalta, ohjeet ja palveluiden määrä sekä määrärahat. ”Sisäisiä” vaikuttamisen muotoja ovat tehokkuuskriteeri ja organisaation tarve ostaa palveluita. Organisaation tehtävä on määritellä missä muodossa ja millä painoarvolla näitä vaikuttimia käytetään. (Simon 1957: 125–126, 223, 226–227.)

3.2. Päätöksentekomalli Lundquistin mukaan

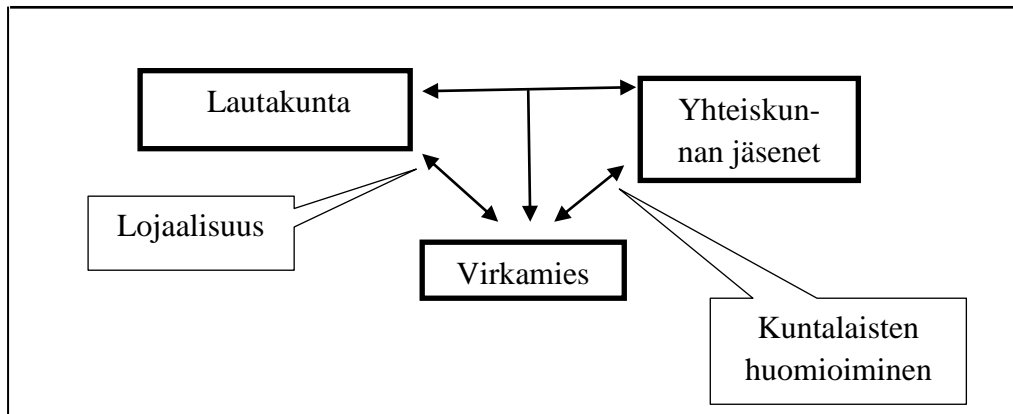
Julkinen hankinta pitää aina sisällään myös vastuun ostetusta toiminnasta. Palveluista vastaava viranhaltija vastaa toiminnasta jollekin (lautakunta), joka on hänet tehtävään valtuuttanut. Kunnan hankkiessaan palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta on vastuussa oleva viranhaltija sidoksissa julkiseen demokratiaan ja hallintodemokratiaan. Viranhaltija on alistettu vastuulle, tarkoittaen että hän vastaa toiminnasta viralliselle organisaatiolle, jolla on oikeus antaa sanktioita hänen toiminnastaan. Miten sitten määriteltäisiin julkinen valta? Lähtökohta on organisaation tehtävässä, mitä sen odotetaan tekevän ja mitkä on sen valtuudet ja oikeudet toimia. Se jolla on oikeutus, hänellä on myös valtaa. (Lundquist 1993: 36, 50, 52–54.)

Lundquist (1993: 55–56) toteaa että julkisella organisaatiolla on velvollisuuksia ja vastuuta toiminnastaan, hierarkkinen vastuu eli lain tuoma vastuu tehtävästä sekä toisaalta demokratian ja eettinen vastuu toiminnastaan. Valtaa ei voi delegoida, jos ei ole henkilöä jolle valta on delegoitu. Sama pätee vastuusta, se tulee olla nimetty jollekin. Toisaalta tulee muistaa että viranhaltijalla on myös vastuita yli hallinnon, sillä hänellä on myös moraalinen ja demokraattinen vastuu, joka ei yksinomaan ole sidoksissa vain hallintoon. Eli vastuu on hänelle annettu tehtävän ominaisuudessa.

Toiminnoista vastaavat virkamiehet tekevät päätöksiä vallalla, joka heille on melko pitkälle delegoitu. Näin kuntalaisen kokema ja palvelujen saantiin vaikuttava päätöksenteko voi tapahtua kaukana kunnan poliittisesta päätöksenteosta, ja samalla kuntalaisen arkeen vaikuttavien poliittisten päätösten tunnistaminen hämärtyy. Päätöksenteon ja ohjauksen teoreettisessa tarkastelussa on Lennart Lundquistin mukaan molemmissa mukana suunnittelun näkökulma. Ohjausteoriassa lähtökohtana on keskitetty tiedon keruu ja koordinaatio, jota taas ei kaikissa päätöksentekoteorioissa nähdä mahdolliseksi. (Lundquist 1987: 212–213.)

Virkamiehellä on henkilökohtainen vastuu niistä päätöksistä, joita hän tekee. Hän ei voi koskaan siirtää moraalista vastuuta päätöksistä muille. Virkamiehen päätöksen pohjana tulee olla yleisesti hyväksytyt näkökulmat ei hänen henkilökohtaiset näkemyksensä.

Tätä ominaisuutta voisi kutsua virkamiesrohkeudeksi. Virkamiehen tulee päätöksenteossaan huomioida kolme näkökulmaa. Hänen tulee noudattaa lakia, olla lojaali lautakuntaa (esimiestä) kohtaan sekä huomioida kuntalaisten odotukset ja tarpeet. Lisäksi hänen tulee toimia yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti (Lundquist 1993: 195–196). (Kuvio 1)



Kuvio 1. Virkamiehen kolme näkökulmaa päätöksenteossa Lundquistia mukaillen (1993).

Laki on olemassa viranhaltijoiden ohjeistamiseksi ja noudatettavaksi. Viranhaltijan päätökset pohjautuvat lakiin kuten myös osa tehtävistä. Mikäli viranhaltija jättää tehtävissään lait noudattamatta, on vaarana että kansalaisten yhdenvertaisuus ei toteudu. Viranhaltijan eettinen velvollisuus on toteuttaa lain asettamat velvoitteet toiminnassaan sekä turvattava kansalaisten oikeusturva lain ja asetusten mukaisesti. Viranhaltijan toiminnan julkisuus tulee olla avointa ja läpinäkyvää. (Lundquist 1988: 204–205, 222–223.)

Viranhaltijan eettinen vastuu saattaa joutua ristiriitatilanteeseen siltä osin, kun ostopalveluiden tarkastusvelvollisuus on kunnassa ja toisaalta kunta on palveluiden ostajana. Viranhaltijan valvonnan tulos saattaa johtaa toimenpiteisiin, jossa palveluntuottajan tulee korjata toimintaansa ja siitä seurauksena on lisääntyneitä kustannuspaineita sekä yrittäjälle että välillisesti myös kunnalle. Lähtökohtana on, että viranhaltijalla eettinen vastuu, jonka lähtökohtana on palvella asiakkaiden intressejä ja lisätä heidän hyvinvoin-

tia. Organisaatiolla taas on intressi nopeisiin, rutiininomaisiin prosesseihin, joiden kustannukset ovat matalat, tämän vaikutukset saattaa näkyä päätöksenteossa ja valvonnassa. (Lundquist 1988: 138–143, 225, 235.)

Viranhaltijan toiminnan tulee olla sidoksissa lakiin ja asetuksiin. Tämä siksi, että valvonnan tukoksena voi olla toimenpiteitä ja korjauksia, joilla on vaikutuksia yrityksen toimintaan. Valintojen prosessissa erilaiset painopisteet nousevat esiin ja ne tulisi olla ennalta määriteltynä. Toimintalinjojen tulee olla hallinnon asettamien rajojen mukaiset ja estää negatiivisen kilpailun syntyä. Yksityistäminen on vaihtoehto julkiselle toiminnalle, ja se lisääntyy voimakkaasti. Tuleeko palveluiden tuottaminen luovuttaa yksityisille palveluntuottajille? Miten voidaan turvata valvonnan ja ohjauksen julkisuus? Hallinnollisen päätöksenteon haasteena on, ettei julkisista tehtävistä ole suoraan kaikilta osin laissa sanottu, vaan ne perustuvat monelta osin asetuksiin ja suosituksiin. Näiden toteuttaminen viranhaltijan toimesta on ongelmallista, ostajan ja valvojan roolin myötä. (Lundquist 1991a: 37–39, 72–73, 99.)

Lain voima vaikuttaa päätöksentekoon ja on asetusten ja suositusten pohjana. Poliitikkojen tahto ohjaa kunnallisessa päätöksenteossa viranhaltijan toimintaa. Kansalaisten valinnat ja toiveet asettavat haasteet päätöksenteolle. Demokraattinen hallinto vaatii jonkun asteista yhteensopivuutta kuntalaisten toiveiden ja valintojen, poliitikkojen asettamien toiveiden ja lain määräysten mukaisesti. Mitä paremmin näiden yhteen sopiminen toteutuu, sitä suurempi on demokratian toteutus. (Lundquist 1991a: 138–139.) Laki ohjaa viranhaltijaa toiminnassa, mutta jättää myös viranhaltijalle autonomisen vapauden päätöksenteossa. Yhteiskunnan ohjauksen merkitys korostuu varsinkin julkisen vallan käytössä. Tämä tarkoittaa että kunnallisella viranhaltijalla on oikeus käyttää valtaa päätöksenteossa. Viranhaltijan oikeudet ovat lakiin kirjattuja, ja ovat myös kytköksissä vallan ja pakotteiden käyttämiseen. Näiden myötä viranhaltijoiden vastuullisuus on myös korostunut. Julkinen valvonta ja ohjaus ovat lain tuoma velvoite julkiselle hallinnolle. (Lundquist 1991a: 146–147.)

3.3. Ohjauksen ja valvonnan merkitys

Kuntien valvontavelvollisuuden tueksi on sosiaali- ja terveysministeriössä laadittu suosituksia ja valvonta-ohjelmia. Näiden tarkoituksena on antaa kunnan virkamiehelle työkaluja yksityisten palveluntuottajien toiminnan tarkasteluun ja arvioimiseen.

Olen Liisa Heinämäen (2012: 167) kanssa samaa mieltä siitä, että ohjausvälineitä sosiaalihuollon ohjauksessa ovat lait, asetukset, valvonta, ei-normatiiviset suositukset, oppaat ja ohjelmat. Oppaat ja suositukset ovat pääsääntöisesti informaatio-ohjauksen välineitä, mutta niistä nostetaan esiin lähinnä sääntö- ja käskyohjauksen luonteiset ohjeet, esim. usein mainitut vanhustenhuollon laitos- ja avopalveluiden määrää ja suhdetta ohjaavat luvut. Ohjauksen toimeenpanon toteutus liittyy Heinämäen (2012: 167) mukaan osaksi em. ohjausvälineen valintaan, mutta osaltaan toimeenpanon toteutus muodostaa ainakin kuntakentällä ohjaukselle oman, tunnistettavan piirteensä. Ohjauksena voidaan jopa nähdä nimenomaan toimenpiteet, joilla ohjauksen välineenä toimivaa lakia, asetusta, suosituksia, opasta tai ohjelmia tuodaan kuntakentälle toimeenpantavaksi. Näitä toimenpiteitä valitaan kuitenkin satunnaisesti, usein prosessin aikana, toteaa Heinämäki (2012: 167).

Ohjauksella pyritään yhä useammin vaikuttamaan koko yhteiskuntaan, eri vaikuttajiin ja toimijoihin niin hallinnossa kuin muuallakin, mukaan lukien vaikuttaminen kansalaisten omaan toimintaan. Osaltaan ohjaus kohdistuu kuntaan palveluiden järjestäjänä, ja kunnassa palveluiden ohjaus hajautuu useille tahoille. Suorakin ohjaus on siten tavallaan epäsuoraa, sillä se kohdentuu sekä päätöksentekoon että toimintaan. Päätöksenteossa on mukana sekä poliittinen että virkamiesjohto, toiminnassa virkamiehet. Myös virkamiehet osallistuvat poliittisten päätösten tekoon niin päättäjinä, kuntalaisina kuin asian tuntijoina. (Heinämäki 2012: 166.)

Heinämäen (2012: 6–7) tutkimuksen mukaan ohjelman, ohjelmaohjauksen ja johtamisen määritelmät ja tavoitteet ovat epäselviä. Ohjelmaohjauksen lisäksi on muodostunut sitä laajempi ja epämääräisempi ohjelmallinen toimintatapa, joka sisältää kymmeniä sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvia ohjelmia vuosina 2000–2010. Tutkimuksen

aineiston perusteella ohjelmaohjaus ei ole vastannut hallinnon ja politiikkatoimien muutosten tuottamaan ohjauksen muutostarpeeseen. Ohjelmiin ei muodostu tunnistettavaa ohjausprosessia. Kuntien sosiaalijohtajat eivät tunnista ohjelmia ohjauksena, eikä niillä koeta olevan ohjausvoimaa.

Heinämäen (2012) tutkimusaineiston perusteella valtionhallinto näkee ohjelmien tuotoksena myös niiden keskinäisen, pyramidimaisen verkottumisen, josta ei kuntiin kannataudu toimenpiteitä. Vain osa ohjausimpulsseista on saavuttanut kunnan tai tunnistettu kunnassa ohjauksena. Tutkimuksessa todetaan myös, että kuntiin kohdistuva valtionhallinnon ohjelmaohjaus jää toteutumatta tai toteutuu vain heikosti. Sosiaalihuollon lisääntyvä yksityistyminen ovat nousseet enemmän esille. Se, miten kunnat selviytyvät vastuistaan on ollut pohdinnan kohteena. Valtion totutut ohjauskeinot normi, resurssi ja informaatio ovat kohdanneet monia haasteita toimintaympäristön muutoksessa (Heinämäki 2012: 6–7, 17).

Valtionhallinnossa ohjaus merkitsee Heinämäen (2012: 83) mukaan usein hallinnonalan ohjausta: keskushallinto ohjaa alaisiaan laitoksia; antaa taloudellista ohjausta budjetti-prosessin myötä. Ohjaava taho pyrkii asemaan tai asiantuntemukseen perustuvalla oikeudella vaikuttamaan ohjattavan tahon (esim. kunta) käyttäytymiseen (Lundquist 1992: 80–85). Teoreettisesti ja tutkimuksen kautta valtionohjausta kunnille ei ole paljonkaan selvitetty eikä perusteltu, vaikka ohjaus on kiinteä osa julkista politiikkaa. Sellaisena se muokkautuu hallinnon muutosten mukaan. Kuntien sosiaali- ja terveyshallinnossa onkin jouduttu omaksumaan nopeasti uuden julkisjohtamisen ohjausvälineitä. Perinteiset tavoitteet kuntalaisten palveluiden turvaamisesta eivät ole muuttuneet, vaan saaneet vahvistuksen perustuslain turvaamissa kansalaisten perusoikeuksissa. Heinämäen (2012: 85) mukaan kuntien kannustinrakenteet, perinteet ja työnjako sekä organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, miten ohjaus kunnassa toimii. Heinämäen (2012: 85) tutkimuksessa ei ole voitu osoittaa tiettyä ohjausta tehokkaaksi, koska ohjausprosessiin liittyy erilaisien ohjaustilanteita, -suhteita ja verkostoja perinteisen hierarkkisen ohjauksen sijaan.

Ohjauksen perusajatuksena on vaikuttaa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välittömästi tai välillisesti, sekä laadun että määrän osalta. Ohjausimpulssin lähettää ohjaava

yksikkö ohjattavalle yksikölle (Ahlstedt, Jahnukainen ja Vartola 1983: 40–57). Ohjaus voidaan myös nähdä järjestelmänä, jossa ohjaava taho suuntaa ohjausimpulssit ohjattavaan organisaatioon tai henkilöihin (toimintayksiköihin). Lundquist (1992: 80–82) on muodostanut ohjauksen prosessimallin, jonka vaiheet etenevät aloitteen teosta valmisteluun, päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan.

Kuten Lundquist (1998: 70–74, 175–180) toteaa, viranhaltijan tulee olla demokratian palvelija ja toisaalta myös demokratian valvoja. Toisaalta kunnan hierarkkisessa rakenteessa voidaan myös kysyä, mikä on johdon, lautakuntien ja hallinnon vastuu? Yksiselitteistä vastusta tähän ei varmasti ole. Vastuun haasteellisuus on moniulotteinen, viranhaltijoiden tulee julkisen palveluiden järjestämisessä kyetä saamaan taloudellisesti hyvää laatua, taloudelliseen hintaan, mahdollisimman suurelle joukolle. Tämä on kunnallisessa toiminnassa hyvin keskeistä. Ristiriita syntyy viranhaltijalle, kun hänen tehtävänsä on hankkia palveluita taloudellisesti ja toisaalta valvoa palveluiden laatua. Virkamiehen valvonnan rooli näkyy parhaiten siinä, että toiminnan tulee olla julkista niin toimintaan kuin kansalaisiin nähden. Mutta muistettava on, että viranhaltija ei kuitenkaan ole toiminnasta päättävä vaan toteuttaa poliittisesti päätettyjä toimintoja.

Viranhaltijan ja poliittisen päätöksen tehtävä on ohjauksen kautta vaikuttaa päätöksentekoon ja toisaalta myös toimintaan. Ohjaus nähdään vaikuttamisena toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välillisesti tai välittömästi halutun tuotoksen aikaan saamiseksi. Tuotosta voidaan ohjata joko laadun tai määrän osalta. Ohjaavan yksikön määrittelyssä keskeistä on tunnistaa se, millainen on sen ohjausvoima eli asemaan tai asiantuntemukseen tai säädöksessä ilmaistuun oikeuteen perustuva valta vaikuttaa toimintayksikön toimintaan. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1983: 43.)

Yksityistäminen on lisääntynyt myös kunta-alalla viimeisen vuosikymmenen aikana. Tämä lisää myös viranomaisvalvonnan merkitystä varsinkin kun kyseessä on julkiset palvelut. Voidaksemme arvioida ohjauksen luotettavuutta, tulee koko ohjausprosessi olla avoin ja julkinen. Ohjauksen tulee olla myös kaikille osapuolille samanlaista. Lait, asetukset ja julkiset suositukset ohjaavat valvonnan sisältöä ja asettavat päätöksenteolle rajoja. Julkisten viranomaisten ohjauksen avoimuus on julkisuusperiaatteen ja yhden-

mukaisuusperiaatteen mukainen ja sitä tulee kaikissa tilanteissa noudattaa. (Lundquist 1987: 34–37, 155.)

Normi- eli säädösohjaus tarkoittaa laeissa ja asetuksissa sekä muissa alemman asteisissa säädöksissä tai määräyksissä säänneltyä ohjausta, joka yleensä velvoittaa toiminnasta vastuussa olevaa organisaatiota tai henkilöä toimimaan tietyllä tavalla. Säädösohjaus sisältää perustuslailliset perusoikeudet, tavanomaisen lainsäädännön palveluja sääntelevät puitelait ja subjektiiviset oikeudet. Suomen perustuslain (11.6.1999/731) mukaan kuntien hallinnan yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää aina lakitasoisesti.

Viranhaltijoiden keskeisempiä ohjaustehtäviä voidaan Lundquistin (1998: 244) mukaan tarkastella kuusiportaisena kokonaisuutena. Ohjauksessa tulee 1. erottele selkeästi yksityinen ja julkinen palvelu. 2. tarkentaa julkista tehtävää 3. vahvistaa virkamiehen toimintaa (valvonta) 4. lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä valvonnassa 5. käydä avointa keskustelua sanktioista ja 6. valvonnan tulee koskettaa kaikkea julkista toimintaa, niin kunnan oma kuin yksityistä toimintaakin.

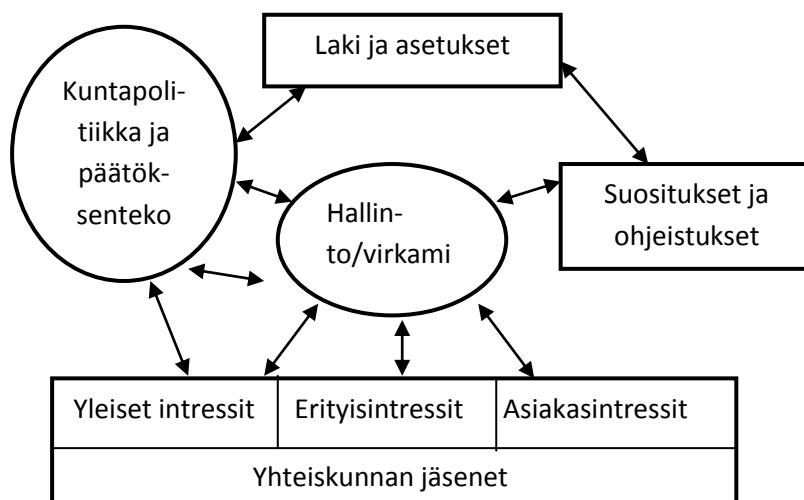
Simon (1957: 231–233) pitää tärkeänä myös seurantamenetelmää, jolla ohjauksen toteutumista arvioidaan. Seurantamenetelmä antaa viranhaltijoille, joilla hallinnollisessa hierarkiassa on toimivaltaa, mahdollisuuden saada selville miten toiminta todellisuudessa toteutuu. Seuranta saatetaan ulottaa toiminnan tuloksiin saakka ja mitata niitä asetettuihin tavoitteisiin; konkreettisina tuotteina, tai käytettyinä menetelminä. Toinen seurannan tärkeä muoto on arvioida loppuun suoritettua työtä ja selvittää täyttyvätkö siinä määrälliset ja laadulliset vaatimukset.

Seurannan funktiossa on tärkeää määritellä, mikä on seurannan tärkein tarkoitus. Seurantaprosessilla voi olla erilaisia funktioita kuten, miten päätöksentekoprosessissa kyetään vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin, mikä on palveluiden vaikuttavuus, kuinka hyvin päätökset vastaavat ostosopimusta ja miten hyvin palveluntuottajan palvelut vastaavat kunnallisiin tarpeisiin laadullisesti ja määrällisesti. Seurannan funktiossa tulee myös

huomioida kunnassa tehtyjen linjausten merkitys niin, että kuntalaiset hyväksyvät toimivallan käytön päätöksiksi tehdessään. (vrt. Simon 1957: 231–233.)

Ymmärtääkseen viranhaltijan aseman poliittisessa prosessissa, tulee myös huomioida hänen suhteensa muihin toimijoihin ja heidän toimintaan. Vuorovaikutuksen tarkkailussa keskeisessä asemassa on eettinen analyysi. On sanottu, että etiikka on pohjana yksilön tiedolliseen valintaan, joka vaikuttaa toisiin toimijoihin. Viranhaltijan toimintaa ohjaa toisaalta hallinnollinen ohjaus, joka tulee poliitikoilta ja toisaalta organisatorinen ohjaus, joka tulee hallinnosta ja viranomaisilta. Viranhaltija tekee päätöksiä monin eri perustein. Kyetäkseen tekemään valintoja eri tuotteiden välillä, tulee kunnassa olla selkeät kriteerit, jonka pohjalta viranhaltija valinnat tekee. (Lundquist 1991b: 9–11, 22.)

Demokraattinen hallinto on organisoitu siten, että viranhaltijan tehtävänä on tuottaa toimintaa, joka vastaa demokratian vaatimuksen. Käytännössä hallinnon tulee päätöksenteossaan huomioida kuntalaisten valinnan ja toiveet, kuten myös politiikkojen toiveet sekä sovittaa nämä lain vaatimuksiin. Hallinnon etiikan näkökulmasta tämä tarkoittaa, että viranhaltijan tulee noudattaa lakia ja olla lojaali kunnalliselle päätöksenteolle. Samanaikaisesti kun viranhaltijan tulee noudattaa lakia ja olla kunnalliselle päätöksenteolle lojaali, tulee hänen huomioida kuntalaisite. Ei ole poissuljettua, että nämä kolme arvoa ovat vastakkain. (Lundquist 1991b: 25–63.) (Kuvio 2)



Kuvio 2. Valvontaprosessiin vaikuttavat tekijät Lundquistia mukaillen (1991a: 138).

Virkamiehen valvontaprosessiin vaikuttavat suoraan lait ja asetukset, kuten myös kunnalliseen päätöksentekoon kaikilla tasoilla. Kunnallinen päätöksenteko ohjaa ja asettaa vaatimukset virkamiehen toiminnalle ja päätöksenteolle. Lisäksi päätöksentekoon vaikuttavat yhteiskunnasta nousevat yleiset intressit ja kohderyhmän (esim. vanhukset ja omaiset) intressit, jotka voidaan luokitella myös erityisintresseihin. Erityisintresseihin kuuluvat myös yrittäjien intressit (esim. palveluasumisen tuottaminen). Asiakasintressi nousee suoraan kuntalaisten tarpeista ja odotuksista. Kaikkien eri intressiryhmien odotukset ja vaatimukset vaikuttavat kunnalliseen ja virkamiehen päätöksentekoon.

3.4. Ohjausmalli

Yksityisen sosiaalipalveluiden ohjauksen merkitys on moninainen. Jaakko Virkkunen & Kaarlo Tuori (1981: 80–85) määrittävät ohjaamisen prosessiksi, jossa tietyt vaiheet seuraavat toisiaan kehämäisesti. Organisaation ohjaus ei muodosta yhtä yhtenäistä ohjausprosessia, vaan siihen sisältyy rinnakkaisia ja toisilleen alisteisia ohjausprosesseja. Ohjaus -käsite jaetaan kolmeen osaan: ohjauksen tehtävät, ohjauksen subjekti ja objekti sekä ulkoinen ja sisäinen ohjaus. Ohjauksen osatehtäviksi nähdään organisaation tehtävien ja toimintaedellytysten suhteuttaminen toimintaympäristöön, tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen valinta ja resurssien käyttöön liittyvien ongelmien ratkaiseminen sekä organisaation eri osajärjestelmien ja yksiköiden toiminnan sovittaminen yhteen.

Ohjaamisen Leo Ahstedt, Iiro Jahnukainen ja Juha Vartola, (1983: 40–67) näkevät välittömänä ja/tai välillisenä vaikuttamisena, yksikön toiminnan suuntaamiseksi sekä laadun ja määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi. Lundquist (1987: 34–40) taas toteaa, että ohjaus on politiikan ja hallinnon välinen suhde valtionhallinnossa, jonka tulee lähteä poliitikoista ja päätyä kansalaisiin. Poliitikot ovat virallisesti vastuussa päätöksenteosta ja viranhaltijat päätösten toimeenpanosta. Kuitenkin päätöksenteon todellinen valta on muualla, sillä poliittisten päätösten ja toimeenpanon väliin jää useita eri toimijoita.

Sinikka Sinkkosen ja Juhani Nikkilän (1988: 178) mukaan ohjausta ovat kaikki ne vaikuttamiskeinot, joilla ohjaava yksikkö pyrkii vaikuttamaan ohjauksen kohteeseen saadakseen sen toimimaan haluamallaan tavalla. Anita Niemi-Iilahden, Jari Stenvallin ja Krister Ståhlbergin (2002: 47–62) mukaan ohjaus on yksi politiikkaprosessin vaihe, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan asioita politiikka – tai ohjelmatavoitteen mukaisesti. Ohjauksen voi määrittellä myös siten, että sillä tarkoitetaan välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista yksilön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutun kaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi tai niitä vaikuttamiskeinoja, joilla ohjaava yksikkö voi pyrkiä vaikuttamaan ohjauksen kohteeseen saadakseen sen toimimaan haluamallaan tavalla (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola. 1983: 22; Komiteanmietintö 1982: 35; Lundquist 1987: 34–50; Sinkkonen & Nikkilä 1988: 19–22.)

Ohjaus voidaan myös nähdä yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, toteaa Lasse Oulasvirta, Jukka Ohtonen ja Jari Stenvall (2002: 140–158), jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan politiikka- tai ohjelmatavoitteen mukaisella tavalla. Ohjauksen nähdään nimenomaan kuuluvan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. Ohjausta tehdään ohjausvälineillä, joita voidaan luokitella eri tavoin.

Tarkasteltaessa Suomen valvontakäytäntöjä, katse kohdistuu myös Pohjoismaisiin naapurimaihin ja siihen, miten heillä valvonta ja ohjaus toteutuvat? Pohjoismaissa yksityisten ympärivuorokautisten palveluiden tuottajien lupa, valvonta ja ohjaus toteutuvat seuraavasti:

- Ruotsissa yrityksen palveluntuottajan tulee hakea lupa sosiaalihuoltokannalta (Socialstyrelsen), jonka vastuulla on myös palveluiden valvonta. Valvontaa tulee suorittaa vähintään kaksi kertaa vuodessa, josta toisen käynnin tulee olla ennalta ilmoittamaton. (Sveriges Kommuner och Landsting 2011.)
- Norjassa valvontaa suoritetaan valtion ja kunnan toimesta myös vähintään kaksi kertaa vuodessa, josta toinen tarkastus on ennalta ilmoittamaton. (Elgesen 2011.)

- Tanskassa yrityksen tulee olla kunnan hyväksymä ja rekisteröity portaalissa (Tilbudsportalen). Kunnan valvontavelvollisuus valvontaan on kolmeportainen; toiminnan tarkastaminen, henkilökunnan ja talouden seuranta ja valvoa sekä asiakaskohtaisten tavoitteiden täyttymisen valvonta. (Thomassen 2011.)

Valvonnan periaatteet ovat pohjoismaissa paljolti samanlaiset. Vastuu valvonnassa on ensisijaisesti sillä kunnalla, jonka alueella toimintaa toteutetaan. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on lisäksi asetettu tarkastuksille vähimmäismäärä eli kaksi, joista toinen tulee olla ennalta ilmoittamaton käynti kohteessa. Suomen lainsäädännössä veloitetaan kuntaa valvomaan yksityisiä palveluntuottajia, jotka sijaitsevat kunnan alueella, mutta valvonnan määrästä ei ole mainittu erikseen. (Sveriges Kommuner och Landsting 2011; Elgesen 2011; Thomassen 2011.)

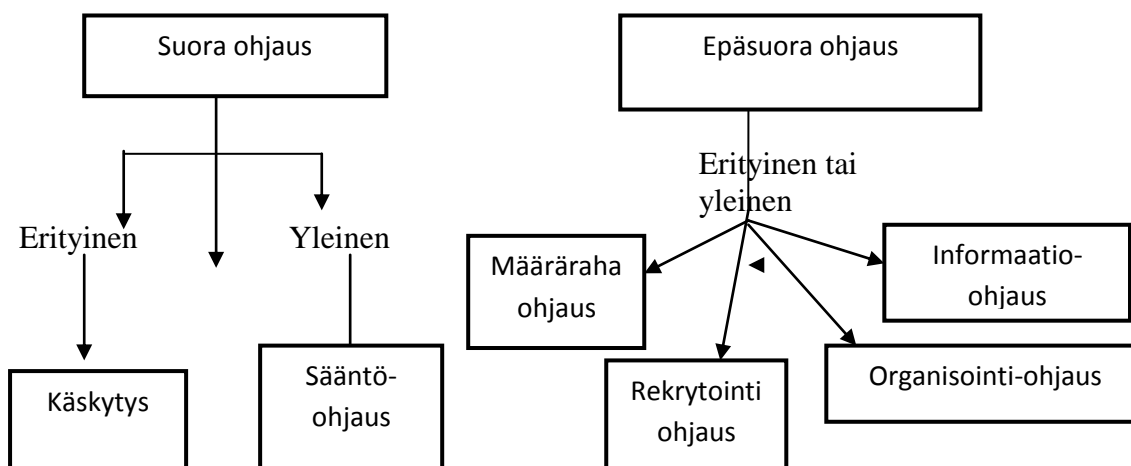
Suomessa kuntarakenne on suosinut perinteistä ohjausta. Informaatio-ohjauksella on ollut vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa kuntien palvelujärjestelmiin. Useissa selvitelyissä on voitu osoittaa, että hyvinvointipalveluissa on suuria eroja kuntien kesken, vaikka informaatiota on ollut tarjolla. Enemmänkin olisi tarvetta kunnallisten palvelujärjestelmien arvioinnille ja valvonnalle. (Uoti 2003: 330–331.) Ohjauspyrkimykset eivät toteudu, elleivät ne saa tukea organisaation työnjaosta. Tieto-ohjauksen tehokkuus perustuu siihen, että se on sovitettavissa kunnan institutionaaliseen ympäristöön. (Kettunen 2005: 14–17.) Informaatio-ohjauksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta sekä ohjaavien, että tietoa vastaanottavien tahojen tulisi tarkastella tiedolla johtamisen käytäntöjä: ohjauksen oikeaa kohdentamista, vastuiden jakamista sekä informaatiokanavia ja ohjausvälineitä. (Jalonen, Laihonon & Lönnqvist 2009: 25.)

Pentti Arajärven (2003: 67) mukaan informaatio-ohjauksen vahvistamisella, esimerkiksi tietojärjestelmiä kehittämällä, luomalla järjestelmään maksutonta ohjausta, levittämällä tietoa hyvistä toimintakäytännöistä, laatimalla laatujärjestelmiä ja laatuseurantaa, itse arvioinnilla ja muilla vastaavilla toimilla voidaan saavuttaa merkittäviäkin tuloksia. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) näkee että 2000-luvun alussa yleistyneet laatusuosituksukset tulivat tarpeeseen: uudet, laajapohjaisesti ja hyvässä yhteistyössä valtion viranomaisten, asiantuntijalaitosten ja kuntasektorin sekä kansalaisjärjestöjen kesken laadit-

tavat laatusuosituksia muodostuivat sellaiseksi ohjauksvälineeksi, jotka täyttivät ohjauksessa syntyneen tyhjiön erinomaisella tavalla. (STM 2002a.) Informaatio-ohjauksessa tarkoituksena on käynnistää päätösten toimeenpanevalla tasolla vertailuprosesseja ja tuottaa palautetietoa päätöksentekoon. Psykkisiä ja sosiaalisia tekijöitä korostavaa informaatio-ohjausta on pidetty normi- ja resurssiohjausta vaikuttavampana. Kunnallinen päätöksenteko ottaa kuitenkin huomioon informaation vain valikoidusti, eikä ohjauksella päästä aina tavoitteisiin, koska sen taso ei ole sitova (Heinämäki 2012: 6–7).

Lundquistin ohjausmalli

Lundquistin (1987: 76–78; 1992: 116–120; 1994: 72–78) ohjausmalliteoreettisen ajattelun mukaan tiettyjen olosuhteiden, organisaatorakenteiden ja valtasuhteiden vallitessa tietyn tyyppinen suora tai epäsuora ohjaus saa aikaan haluttua toimintaa ja suunniteltuja vaikutuksia. Suoralla ohjauksella tarkoitetaan esimerkiksi normiohjausta eli lainsäädäntöä, kun taas epäsuora ohjaus voi olla vaikka informaatio-ohjausta (kuviokuva 3). Lundquistin mukaan tärkeä informaatio-ohjauksen keino on julkisen sektorin viranhaltijoiden koulutus (Lundquist 1992: 80–81). Eli ohjauksen muotoja voivat olla suora ohjaus sekä epäsuora ohjaus.



Kuvio 3. Hallinnon ohjausmuodot Lundquistin mukaan (1992)

Suoralla ohjauksella Lundquist (1987: 76–78; 1992: 116–120; 1994: 72–78) tarkoittaa substanssiohjausta, jossa määritetään kunnan ostopalveluiden sisältö, esimerkiksi osto-

palveluiden määrä tai palveluiden sisältö. Lisäksi suorassa ohjauksessa lähtökohtana ovat lait ja asetukset.

Epäsuoralla ohjauksella kunnat yrittävät vaikuttaa toimenpiteisiin toisella tapaa, esimerkiksi siten, että neuvottelevat palveluiden hinnan, tai säästävät edellytykset palvelun sisällölle. Epäsuoraan ohjaukseen kuuluu myös ohjaus kaikilla mahdollisilla tasoilla sekä yhteistyömuodot kunnan ja palveluntuottajan välillä.

Lundquistin (1992: 79) puhuu myös tavoiteohjauksesta, joka on toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin perustuvaa ohjausta. Tavoiteohjauksessa tavoitteet määritetään niin, että niiden toteutumista voidaan seurata ja arvioida. Tavoiteohjauksessa ohjattavat saavat yleensä osallistua tavoitteiden asettamiseen, minkä toivotaan tuottavan tavoitteisiin sitoutumista. Tavoite- ja tulosoajasta on toisinaan käytetty toistensa synonyymeinä. Tulosoajaus perustuu ohjattavalle määrättyihin tai sovittuihin, mitattaviin tuloksiin, joiden toteutumista seurataan systemaattisesti. Tulosoajaus korostaa tavoiteohjausta enemmän mitattavien tulostavoitteiden asettamista ja jälkikäteistä mittaus- ja raportointiprosessia. (Lundquist 1992: 79; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002: 153–154.)

Ohjausmuotoja voidaan yhdistellä monella eri tapaa. Rationaalisen suunnittelun näkökulmasta epäsuorat ohjausmuodot tulisi valita siten, että ne nivELYVÄT suoraan ohjaukseen ja tukevat sen tavoitteen toteutumista. Käytäntö ei aina noudata tätä rationaalista suunnitteluihannetta, koska esimerkiksi organisointiratkaisu (epäsuora ohjausmuoto) voi toimia vastoin valittua suoraa ohjausta (Lundquist 1992: 81). Yksi esimerkki voisi tästä olla esimerkiksi se, että palveluasunnoissa asuvien vanhusten huolto organisoidaan kunnan tekniselle sektorille ja yksityiselle vartiointiliikkeelle, vaikka substanssiohjauksessa korostetaan kokonaisvaltaista hoitoa sekä sosiaalisia ja terveydenhoidollisia palveluita.

Varsinkin Pohjoismaissa hajautuksella tarkoitetaan usein pystysuoraa vallanjakoa ja toiminnan luovuttamista kunnallisille itsehallintoyksiköille. Keskittäminen on hajautuksen vastakohta ja tarkoittaa sitä, että valtio hoitaa keskitetysti itse kyseisen toiminnan (vrt. Lundquist 1992: 114). Lundquistin ohjausmallia on tässä tutkimuksessa mukautettu

tarkastelemaan kunnan valvonnan toteutusta. Lundquist jakaa hajautuksen voimakkuuteen vaikuttavat tekijät kolmeen: autonomia, tehtävälueen laajuus ja kunnan vaikutusvalta. Mitä enemmän kunnalla on toimintavapautta ja -kykyä (autonomiaa), mitä enemmän sillä on tehtäviä ja mitä tärkeämpiä tehtävät ovat ja mitä enemmän sillä on vaikutusvaltaa päätöksentekoon, sitä voimakkaammasta hajautuksesta on kysymys (vrt. Lundquist 1992: 115).

Hajautuksen on myös sanottu olevan sitä voimakkaampaa, mitä enemmän valtion ohjaus on epäsuoraa, epätarkkaa ja yleisluonteista. Hajautus edustaa sekä läheisyys- ja osallisuusarvoja että tehokkuusarvoja. Hajautus voidaan nähdä järkiperaisena tapana varmistaa, että kunnat tekevät tarkoituksenmukaisia päätöksiä. Koska hajautetuissa organisaatioissa legitimitettiin ansaitaan paikallisyhteisöstä, seurauksena on motivaatio toimia paikallisten tarpeiden mukaisesti. Motivaation ansiosta hajautetussa organisaatiossa pyritään järkeviin ratkaisuihin. Niiden osoittautuessa järkiperaisiksi, motivaatio kasvaa jne. (Lundquist 1992: 117–118).

Lundquistin (1987: 138) toteaa, että kulttuurit yhteiskunnan eri tasoilla normeineen, tapoineen ja ideologioineen legitimoivat resursseja. Ohjaamisella tarkoitetaan ”välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen saavuttamiseksi.” (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola. 1983: 22–33).

Lundquistin (1987: 34–36) mukaan ohjaus on ”toimijan yritystä vaikuttaa toiseen toimijaan.” Lundquist puhuu ohjausketjusta, joka ulottuu poliittisesta päätöksenteosta aina yhteiskunnan muihin toimijoihin tai kohderyhmiin. Toimeenpanon ohjaus eräänä valvonnan ohjauksen tarkempana tyyppinä voisi tarkoittaa, että viranhaltijat pyrkivät vaikuttamaan yksityisen yrityksen tuotantoon sekä kansalaisten hyvinvointiin. Toimeenpanon ohjaus on toimintaa kohti jotain tiettyä tavoitetta. Toimeenpanon ohjaus voidaan määritellä pyrkimykseksi vaikuttaa kohderyhmien toimintaan ja toimeenpanon päätösprosessiin, haluttujen tai määriteltyjen lopputulosten saavuttamiseksi. (Lundquist 1987: 34–36.)

Lundquistin (1987: 140) mukaan ohjaukseen vaikuttavat kolme ohjaustyyppiä: byrokraattian ohjaus, organisaation ohjaus ja yhteiskunnan ohjaus. Ohjauksessa toimijoilla on aina vaikutusvaltaa toisiinsa, mikä antaa kokonaisuudelle verkostopiirteitä. Ohjausta voidaan analysoida joko ohjausjärjestelmän, ohjausmuotojen tai ohjauskeinojen tasolla. Lundquistin mukaan ohjattavat ja ohjaavat yksiköt voivat olla yksilöitä tai organisaatioita eli organisoituneita ryhmiä. Lundquistin (1987: 140–141) mukaan ohjaustoimet, joita kutsutaan ohjausimpulsseiksi, muodostuvat informaatiosta ja toiminnasta. Analyytisesti ohjausta voidaan käsitellä monella tasolla: ohjausjärjestelmä-, ohjausmuoto- ja tekniikkatasolla. Ohjausjärjestelmätaso on abstraktein analyysitaso ja sisältää kaiken ohjaussuhteiden kannalta oleellisen. Ohjausjärjestelmässä toiminta ja informaatio ovat erimuotoisia riippuen siitä, miten ne vaikuttavat ohjaussuhteessa, eli miten ohjausreaktioon pyritään. Järjestelmiä voi olla useita, jotka ovat osin päällekkäisiä vaikutussuhteitaan ja riippuvaisia toisistaan. Tekniikkatasolla on kyse konkreettisista ohjauskeinoista, eli päivittäisistä keinoista saavuttaa jokin tavoite. (Lundquist 1987: 140–141.)

Ohjausjärjestelmät voidaan jaotella niiden sisällön mukaan poliittishallinnollisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin järjestelmiin (Lundquist 1987: 142). Lundquistin (1987: 142–145) jaottelut ohjaussuhteista ja analyysintasoista antavat hyvän lähtökohdan ohjauksen käsitteellistämiseksi. Mielenkiinnon kohteena tässä on kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välinen ohjaussuhde. Kyse on siis yksityisen palveluntuottajan ohjauksesta. Tuottajavastuun toimeenpanossa oleellisina toimijoina ovat myös ei-organisoituneet toimijat, eli tässä tapauksessa palvelun käyttäjät. Lundquistin jaottelu on mahdollista yhdistää toimeenpanorakenteen käsitteeseen, jolloin ohjausnäkökulma sopii myös kohteena olevan tuottajavastuun analysointiin niin, että palvelunsaajan vaikutus otetaan myös huomioon.

Ohjausjärjestelmässä vaikuttavia ohjaustoimia voidaan jaotella eri ohjausmuotoihin. Lundquist (1987: 148) jaottelee kaikkiaan neljä eri muotoulottuvuutta. Ohjausmuotojen ulottuvuuksia ovat 1. kohdistettu - ei-kohdistettu, 2. suora - epäsuora, 3. erityinen - yleinen ja 4. tarkka - epätarkka. Ensimmäisessä ulottuvuudessa on kyse siitä, vaikuttaako ohjaustoimi suoraan kohteeseensa vai ympäristön välityksellä. Toisessa on kyse lähinnä henkilökohtaisista suhteista ja vaikuttamisesta ohjattavan henkilön kykyyn, ymmärryk-

seen ja haluun toimia suoran ohjauksen mukaan. Kolmannessa on kyse siitä, ohjataan-ko yleisellä tasolla kaikkia asiaan liittyviä tapauksia vai vain yhtä erityistä tapausta. Viimeisessä on kyse siitä, onko haluttu ohjausreaktio määritelty tarkasti vai epätarkasti. (Lundquist 1987: 148.)

Ohjauksen keinot

Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall (2002: 20) tukeutuvat tutkimuksessaan ”Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus – tasapainoista ratkaisua etsimässä” Lundquistin (1992: 81–82) luomaan hallinnon ohjausmuotojen luokitukseen: suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen. Heidän mukaansa suora ohjaus perustuu käskytykseen tai sääntöjen noudattamiseen. Epäsuora ohjaus puolestaan perustuu neljään eri vaihtoehtoiseen ohjaustapaan: määrärahaohjaukseen, rekrytointiohjaukseen, organisointiohjaukseen ja informaatioohjaukseen.

Ohjauksen keinot, jotka perustuvat sääntöihin, kuten laki ja hallinnolliset toimintamallit, säätelevät suhteita kunnan ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä. Laki määrittää toivottavan käyttäytymisen, joka on yleisen poliittisen tavoitteen mukainen, turvaamalla, pakottamalla, sallimalla tai velvoittamalla. Samalla lait ja asetukset osoittavat ne viralliset keinot, joilla haluttuun tavoitteeseen pyritään. Muodollista lainsäädäntöä kuitenkin täydentävät muut hallinnolliset toimet ja toimintamallit. (Lundquist 1987: 155.)

Informaatio-ohjauskeinoista tulee erottaa informaatio, jolla tiedotetaan muiden ohjauskeinojen sisällöstä ja informaatio, jolla pyritään vaikuttamaan ohjattavan ymmärrykseen, haluun ja tahtoon seurata ohjausta. (vrt. Lundquist 1987: 49.) Sopimukset lähenevät laillisuusohjausta. Informaatio on jälkimmäiseen nähden erillinen ohjauskeino. Toisaalta voitaisiin puhua kokonaan omasta informaatiojärjestelmästä, joka tukee muita toimintoja tuottaen valvonta-, seuranta- ym. tietoa kunnan viranhaltijoille. Toisaalta informaatio voidaan nähdä myös pelkästään ohjauskeinona. (Cederlöf 2001: 66–67.) Koordinaation kannalta informaatio on oleellisessa asemassa, sillä voidakseen tehdä oikean päätöksen oikeaan aikaan, henkilöllä tulee olla oikea tieto päätöksentekohetkellä.

Ohjauksen vaikutukset

Ohjauksen vaikuttavuus riippuu siitä, onko ohjaavalla yksiköllä oikeat käsitykset ohjattavan yksikön halusta ja kyvystä seurata ohjausta ja oikeat resurssit käytössään, sekä siitä, ymmärtääkö ohjattava yksikkö ohjauksen tavoitteen. (Lundquist 1987: 76–77). Ohjattavaan yksikköön voi kohdistua useita eri ohjausmenetelmiä samaan aikaan. Tällöin oleellista on, että ohjausmenetelmät ohjaavat samaan suuntaan. Jos menetelmien välillä on ristiriita, syntyy konflikti ja ohjattavan yksikön todellinen toiminta riippuu menetelmän ohjausvoimasta. (Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola. 1983: 50; Lundquist 1987: 76–78.) Ohjauksen vaikuttavuus siis perustuu kausaalisiin säännönmukaisuuksiin toimijoiden välillä. Vaikuttavuutta, eli sitä saadaanko aikaan oikeaa toimintaa, voidaan arvioida suhteessa ohjausjärjestelmän tulokseen ja haluttuun lopputulokseen (laadulliseen tavoitteeseen). Epäsuoran vaikutuksen tulee myös tukea määritellyn tavoitteen toteutumista. (Lundquist 1978: 148; Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1983: 39–58.)

Ohjauksesta päättäminen on tyypillinen päätöksentekotilanne. Täydellisen tiedon vallitessa päättäjällä tulisi olla kattava tieto kohteena olevasta ilmiöstä ja siihen tehokkaimmin vaikuttavista keinoista. Jos ohjauksen tavoitteet ja päämäärät olisivat vielä yksiselitteisiä, ohjaus voitaisiin valita rationaalisen päätöksentekomallin mukaisesti. Päätöksentekotilanteessa ratkaisuja joudutaan kuitenkin tekemään enemmän tai vähemmän täydellisen tiedon varassa ns. rajoitetun rationaalisuuden kaltaisessa tilanteessa (ks. Simon 1965: 23–58). Niin ohjauksen kohteena olevaan ilmiöön kuin ohjauskeinoihin liittyy epävarmuutta. Tämä johtuu puutteellisesta tiedosta, rajoitetuista mahdollisuuksista analysoida tilannetta, aikaisempien kokemusten puuttumisesta, ihmisten kyvystä käsitellä tietoa sekä kiireestä. (Simon 1965: 23–58).

Ympäristön muuttuessa herkästi ja ohjaajan tiedon ollessa epävarmaa ja puutteellista, tarkat palveluprosessin menettelytapoihin ja palvelun sisältöön kohdistuvat detaljisäännökset eivät useinkaan pysy ajan tasalla ja muuttuvat epätarkoituksenmukaisiksi. Yksityiskohtainen sääntely ei silloin välttämättä takaa yksittäiselle kansalaiselle hyvää oikeusturvaa (Lundquist 1992: 85).

Ohjausmuotoja voidaan yhdistellä monella eri tapaa. Rationaalisen suunnittelun näkökulmasta epäsuorat ohjausmuodot tulisi valita siten, että ne nivELYVÄT suoran ohjaukseen ja tukevat sen tavoitteen toteutumista. Käytäntö ei aina noudata tätä rationaalista suunnitteluihannetta, koska esimerkiksi organisointiratkaisu (epäsuora ohjausmuoto) voi toimia vastoin valittua suoraa ohjausta (Lundquist 1992: 81). Poliittikkainstrumenttien valinnassa voidaan erottaa kaksi keskeistä valintakriteeriä: taloudellisuus ja vaikuttavuus. Vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin ao. instrumentti saa aikaan tavoitteen mukaista eli ongelman ratkaisemisen kannalta tarpeellista käyttäytymistä kohdeorganisaatioissa ja ryhmissä. Taloudellisuudella tarkoitetaan sitä, minkälaisella resurssimäärällä ja kustannuksilla halutut vaikutukset on saatu aikaan. Tuloksia olisi saatava aikaan resursseja tuhlailematta. Valittuja instrumentteja voidaan ehkä käyttää enemmän vaikutuksia aikaansaaden eli entistä tehokkaammin tai sitten tilanne voi olla sellainen, että jollain toisella instrumenttikombinaatiolla halutut vaikutukset voitaisiin saavuttaa käytettyä kombinaatiota edullisemmin.

3.5. Yhteenveto

Tässä kappaleessa nostan esiin teorian keskeiset osiot joiden kautta olen käsitellyt empiiristä materiaalia. Tutkimuksen keskeinen lähestymistapa on päätöksenteko, ohjaus ja valvonta. Niiden avulla olen pyrkinyt analysoimaan empiiristä materiaalia eli kunnan ohjauksen ja valvonnan toteutumista.

Kunnallinen toiminta on pitkälti päätöksenteko kuten Harisalo (2010: 145) toteaa, päätöksenteko määrittää mitä organisaatio tekee ja jättää tekemättä. Päätösteoriassa keskeistä on, että asiat ja teot eivät tapahdu itsenäan, vaan jonkun on tehtävä niille jotakin. Kunnan toiminta on vaikuttamista ja olennaisesti vaikuttava työ on päätöksenteko. Kunnan toiminta ja päämäärä lähtee paikallisista lähtökohdistaan ja he itse päättävät palvelujen järjestämistavoista, kuitenkin huomioida kansalliset linjaukset ja velvoitteet. Kunnan tärkeimmistä tehtävistä on päätöksenteko, joten tulee myös turvata että jokainen päätös tehdään sellaisessa kohdassa organisaatiota, jossa asiantuntemus on suurin (Simon: 22–23).

Kunnan ostamat palvelut ovat julkisia palveluita, julkinen hankinta tarkoittaa myös vastuuta ostetuista palveluista. Kunnan ostaessa palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta on viranhaltija virkavastuussa ostetuista palveluista. Lähtökohta on että organisaatiossa on tehtävään nimetty viranhaltija, tehtävänkuva missä selkeytetään mitä viranhaltijan odotetaan tekevän ja mitkä on sen valtuudet ja oikeudet toimia. Se jolla on oikeutus, hänellä on myös valtaa. (Lundquist 1993: 36, 50, 52–54.) Lundquist (1993: 55–56) toteaa että julkisella organisaatiolla on velvollisuus ja vastuu toiminnastaan, eli lain tuoma vastuu tehtävästä. Viranhaltijalla on vastuu hänelle annetun tehtävän ominaisuudessa ja se vastuu, tulee olla nimetty jollekin. Virkamiehen päätöksenteko voidaan tarkastella kolmen näkökulman kautta, hänen tulee noudattaa lakia, olla lojaali lautakuntaa (esimiestä) kohtaan sekä huomioida kuntalaisten odotukset ja tarpeet, sekä hänen tulee toimia yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti (Lundquist 1993: 195–196). (Kuvio 1)

Viranhaltijalla on käytössä ohjausvälineitä sosiaalihuollon ohjauksessa, esim. lait, asetukset, valvonta, ei-normatiiviset suositukset, oppaat ja ohjelmat (Heinämäki 2012: 167). Ohjauksen toimeenpanossa keskeistä on ohjausvälineen valintaan. Ohjauksena tulisi näkyä ne toimenpiteet, joilla ohjauksen välineenä toimivaa lakia, asetusta, suosituksia, opasta tai ohjelmia tuodaan kuntakentälle toimeenpantavaksi (Heinämäki 2012: 167). Ohjaus kohdistuu kuntaan palveluiden järjestäjänä ja palveluiden ostajana, miten kunnassa palveluiden ohjaus on järjestetty? Keskitetty vai hajautuuko ohjaus useille tahoille.

Onko kunnassa kuten Heinämäki (2012: 6–7) toteaa tutkimuksessaan että, ohjelman, ohjelmaohjauksen ja johtamisen määritelmät ja tavoitteet ovat epäselviä. Tunnistavatko kuntien sosiaalijohtajat/viranhaltijat laadittuja ohjelmia ja koetaanko niillä olevan ohjausvoimaa. Ohjauksen tulee olla myös kaikille osapuolille samanlaista. Lait, asetukset ja julkiset suositukset ohjaavat valvonnan sisältöä ja asettavat päätöksenteolle rajoja. (Lundquist 1987: 34–37, 155.) Onko nämä tunnistettavissa kunnissa?

Tarkastelen viranhaltijoiden ohjaustehtäviä kuusiportaisena kokonaisuutena (Lundquistin 1998: 244). Kunnan ohjauksessa tulee 1. erottele selkeästi yksityinen ja julkinen palvelu. 2. tarkentaa julkista tehtävää 3. vahvistaa virkamiehen toimintaa (valvonta) 4. lisä-

tä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä valvonnassa 5. käydä avointa keskustelu sanktioista ja 6. valvonnan tulee koskettaa kaikkea julkista toimintaa, niin kunnan oma kuin yksityistä toimintaakin. Lisäksi tarkastelen seurantamenetelmää (kirjalliset tarkastuskertomukset), jolla ohjauksen toteutumista arvioidaan. Seurantamenetelmällä saada selville miten toiminta todellisuudessa toteutuu. Toinen seurannan tärkeä muoto on arvioida loppuun suoritettua työtä ja selvittää täyttyvätkö siinä määrälliset ja laadulliset vaatimukset. (Simon 1957: 231–233.)

Miten kunnassa nähdään informaatio-ohjauksen mahdollisuudet? Voidaanko niillä vaikuttaa kuntien palvelujärjestelmiin. Onko enemmänkin tarvetta kunnallisten palvelujärjestelmien arvioinnille ja valvonnalle. (Uoti 2003: 330–331.) Lundquistin (1987: 76–78; 1992: 116–120; 1994: 72–78) ohjausmalliteoreettisen ajattelun mukaan tiettyjen olosuhteiden, organisaatorakenteiden ja valtasuhteiden vallitessa tietyn tyyppinen suora tai epäsuora ohjaus saa aikaan haluttua toimintaa ja suunniteltuja vaikutuksia. Onko ohjaus tunnistettavissa kunnan toiminnassa? Suoralla ohjauksella Lundquist (1987: 76–78; 1992: 116–120; 1994: 72–78) tarkoittaa substanssiohjausta, jossa määritetään kunnan ostopalveluiden sisältö, esimerkiksi ostopalveluiden määrä tai palveluiden sisältö. Lisäksi suorassa ohjauksessa lähtökohtana ovat lait ja asetukset. Epäsuoralla ohjauksella kunnat yrittävät vaikuttaa toimenpiteisiin toisella tapaa, esimerkiksi siten, että neuvottelevat palveluiden hinnan, tai säästävät edellytykset palvelun sisällölle.

Informaatio-ohjauskeinoista tulee erottaa informaatio, jolla tiedotetaan muiden ohjauskeinojen sisällöstä ja informaatio, jolla pyritään vaikuttamaan ohjattavan ymmärrykseen, haluun ja tahtoon seurata ohjausta. (vrt. Lundquist 1987: 49.)

Tukeeko kunnan ohjaus ja valvontajärjestelmät toimintoja tuottaen valvonta-, seuranta- ym. tietoa kunnan viranhaltijoille. Vai onko kunnan informaatiotoiminta pelkästään ohjauskeino? (vrt. Cederlöf 2001: 66–67.) Koordinaation kannalta informaatio on oleellisessa asemassa, sillä voidakseen tehdä oikean päätöksen oikeaan aikaan, henkilöllä tulee olla oikea tieto päätöksentekohetkellä.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA MENETELMÄT

Laadullinen tutkimus pyrkii kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekkään tulkinnan jollekin ilmiölle. Tiedonantajien valinnan tulee olla harkittua ja tarkoitukseen sopivaa, sillä heillä tulisi olla tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon tietoa tai kokemusta. (Tuomi & Sarajärvi 2003: 87.)

Tässä kappaleessa kuvataan tutkimuksen toteutus, menetelmät haastateltavien valinta sekä haastattelumateriaalien käsittely ja käytetty analyysimenetelmä. Tutkimusaineisto kerättiin etukäteen lähetetyllä kyselylomakkeella ja haastattelulla. Kyselylomakkeessa (liite 3) kysellään määrällisiä ja substanssisisältöisiä taustatietoja yksityisistä ympärivuorokautisista sosiaalipalveluista. Toinen osio koostuu haastatteluosuudesta, haastattelu on toteutettu puolistrukturoituna teemahaastatteluna (liite 4).

4.1. Tutkimuksen toteutus ja kohteen kuvaus

Tutkimuksen kohderyhmänä oli sosiaalihuollon toiminnasta vastaavat virkamiehet Keski-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntien alueelta. Kunta voi järjestää sosiaalihuollon toiminnan joko omana kuntana, isäntäkuntamallina ja yhteistoiminta-alueena. Pohjanmaiden alueella sosiaalihuollon toimintaa on järjestetty omana toimintana, yhteistoiminta-alueena ja isäntäkuntamallina. Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla oli sosiaalihuollon toiminta-alueita kaikkiaan 20 (kts. sivu 8–9). Tässä työssä sosiaalihuollon toiminta-alueista käytetään nimitystä kohde. Kaikille 20 kohteelle lähetettiin sähköpostilla saatekirje (liite 1) jossa pyydettiin osallistumaan tutkimukseen. Osallistuminen hyväksyttiin vastaamalla viestiin, tämän jälkeen haastateltaville lähetettiin ennakoon kyselylomake ja lomakkeen palautuksen yhteydessä heitä pyydettiin esittämään aika haastattelulle. Kohderyhmänä olivat kunnan sosiaalitoimen johtavat virkamiehet, heistä käytettiin nimikettä perusturvajohtaja, sosiaalipalvelujohtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, sosiaalijohtaja ja hoivapalveluiden johtaja. Kahden kunnan organisaatiorakenteen mukaan vastuu yksityisistä palveluista oli dele-

goitu osastopäälliköille, haasteena oli tavoittaa henkilöt joka vastasivat yksityisistä palveluista, lisäksi kuntien sosiaalihuollon palveluiden toteuttamisessa on rakenteellisia eroja ja lisäksi vastuu yksityisistä sosiaalihuollon palveluista oli osassa kuntia jaettu vastuualueittain, vanhushuolto, vammais-, mielenterveys- ja päihdehuolto sekä lastensuojelu. Keskeistä tutkimuksessa on, että henkilö, joka osallistuu, vastasi sosiaalihuollon yksityisistä palveluista. Tutkimukseen osallistuja saattaa kunnasta riippuen olla johtaja tai osastopäällikkö. Heidän vastauksensa sisältävät, vanhushuollon, lastensuojelun, mielenterveyspalvelut ja päihdepalvelut. Haastattelun tarkoituksena on kuvastaa vastaajan oma henkilökohtainen näkemys ja miten hän näkee kunnan kehityksen ja valvonnan toteutumisen.

Tutkimukseen osallistumispyyntöjä lähetettiin yhteensä 20 kohteelle, näistä vastasi myöntävästi 12 kohdetta. Vastauksien saapumisjärjestys on tutkimuksessa haastateltavien tunnusnumero, eli 1-12 siinä järjestyksessä, kun he vastasivat myöntäväisesti tutkimukseen osallistumisesta. Yksi vastaajista ei useasta pyynnöstä huolimatta palauttanut ennakkokyselyä, eikä siten myöskään ole mukana tutkimuksessa. Tutkimukseen osallistui lopulta 11 haastateltavaa. (Liite 2.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kunnan sosiaalihuollon ympärivuorokautisten palveluiden valvontaa. Ympärivuorokautisissa palveluissa tutkimuksen kohderyhmänä on ikäihmisten-, mielenterveyskuntoutujien, päihdekuntoutuksen- ja lastensuojelun palveluita tuottavat yksiköt. Ikäihmisten-, mielenterveyskuntoutujien, päihdekuntoutuksen- ja lastensuojelun palvelut eivät ole yksilölle subjektiivinen oikeus.

Yksityisiä palveluntuottajia on aluehallintoviraston rekisterissä substanssin mukaan 27.11.2011 seuraavasti, Etelä-Pohjanmaan alueella palveluntuottajia oli vanhustenhuollossa 36 kpl, lastensuojelussa 14 kpl, mielenterveyspalveluissa 6 kpl ja 1 kpl päihdehuollossa. Keski-Pohjanmaan alueella vanhustenhuollossa 11 kpl, lastensuojelussa 4 kpl, mielenterveyspalveluissa 2 kpl ja 1 kpl päihdehuollossa ja Pohjanmaan alueella vanhustenhuollossa 22 kpl, lastensuojelussa 5 kpl, mielenterveyspalveluissa 3 kpl ja 1 kpl päihdehuollossa.

Yksityisten palveluntuottajien yksiköiden määrät on suurempi kuin palvelujen tuottajien määrä, sillä osalla palveluntuottajia on enemmän kuin yksi yksikkö. Yksityisiä sosiaalihuollon ympärivuorokautisia yksiköitä on Etelä-Pohjanmaalla 138 kpl, Keski-Pohjanmaalla 58 kpl ja Pohjanmaalla 88 kpl (aluehallintoviraston rekisteri 27.11.2011). Palveluntuottajilla, joilla on Keski-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueella useampia yksiköitä, toimivat saman substanssin alueella. Palveluntuottajien yksiköt jakautuvat tasaisesti alueelle, mutta olivat myös kuntia, joiden alueella ei yksityisiä sosiaalipalvelun yksiköitä ollut. Pohjanmaiden alueella oli tutkimusajankohtana kuntia yhteensä 46 kpl. Kuntia, joissa yksityisiä palveluntuottajia ei ollut, oli 14 kuntaa. Kuntia, joissa yksityisiä palveluntuottajia ei ollut, olivat suurimmaksi osaksi ruotsinkielisiä kuntia.

Vammaishuollolla on myös ympärivuorokautisia palveluita, mutta ne on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, siksi että vammaisuuden perusteella asiakkaalla voi olla subjektiivinen oikeus palveluihin. Lisäksi valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen ohjelmasta kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseksi. Tavoitteena on vähentää laitospaikkojen määrää ja varmistaa niitä korvaavien palvelujen rakentaminen. Valtioneuvosto korostaa, että laitospaikkoja ei saa korvata ”uuslaitoksilla” eli suurilla laitospaikoilla asumiskeskittymillä, vaan palvelut pitää hajauttaa muun asutuksen lomaan. Vammaisten henkilöiden ympärivuorokautisia palveluja voidaan järjestää sosiaalihuoltolain (17.9.1982/710), vammaispalvelulain (3.4.1987/380) tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (23.6.1977/519) perusteella. Vaikeavammaisten palveluasuminen ja henkilökohtainen apu kuuluvat erityisen järjestämismallisuuden piiriin. Vammaispalvelulain mukaisia palveluja järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Henkilöä pidetään palveluasumista järjestettäessä vammaispalveluasetuksen 11 §:n mukaan vaikeavammaisena, jos hän vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisissä toiminnoissa, suoriutuakseen jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti.

4.2. Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Teemahaastattelu valittiin haastattelumenetelmäksi sen joustavuuden ja vapaan muotoilun vuoksi. Haastattelun teema-alueet ovat ennalta laaditut, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys saattaa haastattelun aikana vaihdella. Kysymyslomake oli työväline, jolla turvattiin että kaikilta haastateltavilta läpikäytiin haastattelun aikana samat asiat. Teemahaastattelu sopii hyvin silloin, kun haastateltavien määrä on melko pieni. Teemat haastattelussa noudattelivat seuraavaa jakoa; laki, valvonta ja ohjaus, yhteistyö ja tulevaisuudennäkymät. (Liite 3.)

Haastateltavien palauttaessa esitietolomakkeen, heidän kanssaan sovittiin haastatteluajasta. Haastattelut toteutettiin joulukuun 2011 ja helmikuun 2012 välisenä aikana. Haastattelut suoritettiin 10 vastaajan kanssa puhelimitse, haastateltavan valittuna kellonaikana. Yhden haastateltavan kanssa haastattelu toteutettiin haastattelijan työhuoneessa. Haastattelun aluksi kerrottiin tutkimuksen tarkoituksesta ja että tavoitteena on saada tutkimus valmiiksi vuoden 2012 aikana. Tutkimuksen valmistuttua haastateltaville lähetetään sähköisessä muodossa valmis tutkimus. Haastattelut kestivät 30 minuutista noin tuntiin. Haastattelukysymysrunko oli laadittu etukäteen ja sitä käytettiin runkona haastattelun aikana. Puhelun/keskustelun aikana haastateltavan vastaukset kirjattiin lyhyesti, tukisanojen avulla muistiin haastattelurunkopaperille. Puheluiden/keskustelun jälkeen haastattelut kirjattiin sanatarkasti ylös. Mikäli haastateltava halusi, hänelle lähetettiin tarkastettavaksi puhtaaksi kirjoitettu haastattelu. Muutamat haastateltavat halusi tarkistaa kirjoituksen. Haastattelujen alussa oli mahdollisuus tarkentaa ennakkokysymyskaavaketta, mikäli tarvetta oli. Muutaman vastaajan kohdalla tarkennettiin, mistä vastaaja oli laskenut ostopalveluiden prosenttimäärä. Näin varmistettiin, että vastauksessa annettu arvo on vertailukelpoinen vastaajien välillä. Haastattelujen puhtaaksikirjoitettu materiaali vaihteli 3-5 sivuun ja yhteensä syntyi 45 sivua tekstiä.

Tutkimusmenetelmänä on käytetty sisällönanalyysiä. Aineiston analyysin tarkoituksena on luoda aineistoon selkeyttä ja siten tuottaa uutta tietoa asiasta. Aineisto pyritään myös tiivistämään kadottamatta sen sisältämää informaatiota. (Eskola & Suoranta 2005: 21–

67.) Sisällön analyysin tarkoituksena on saada kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä ja yleisessä muodossa.

Haastateltavien puhtaaksikirjoitetut haastattelut on käsitelty sisällönanalyysillä. Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi (2003: 93, 106–107) esittävät sisällönanalyysin kaikkiin laadullisen tutkimuksen perinteisiin soveltuvaksi perusanalyysimenetelmäksi, jossa etsitään tekstin merkityksiä ja pyritään kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti. Lyhyesti ja ytimekkäästi määriteltynä sisällönanalyysi (usein myös sisällön erittely) on ihmisen, minkä tahansa henkisen tuotteen, oli se sitten puhuttua, kirjoitettua, piirrettyä, kuvattua tai vaikka esitettyä - sisällön tieteellistä tutkimusta (Pietilä 1969: 1; Kyngäs & Vanhanen 1999: 3–4). Menetelmää voidaan käyttää päiväkirjojen, kirjeiden, puheiden, dialogien, raporttien, kirjojen, artikkeleiden ja muun kirjallisen materiaalin analyysiin. Sen avulla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti.

Sisällönanalyysi on keino järjestää, kuvailla ja kvantifioida tutkittavaa ilmiötä. Tutkimuksen tuloksena raportoidaan muodostetut kategoriat ja niiden sisällöt eli mitä kategorioilla tarkoitetaan. Aineiston suorilla lainauksilla voidaan lisätä raportin luotettavuutta ja osoittaa lukijalle luokittelun alkuperä. (Kyngäs & Vanhanen 1999: 3–4, 10.) Eli sisällönanalyysi on menetelmä, jolla kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota voidaan analysoida ja tarkastella asioiden ja tapahtumien merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2001: 21).

Sisällönanalyysi on kommunikaation ilmissisällön objektiivista, systemaattista ja määrällistä kuvailua varten soveltuva tutkimustekniikka. Kommunikaation ilmissisällöllä tarkoitetaan dokumenttien sisältöä sellaisenaan (Kyngäs & Vanhanen 1999: 3–4). Klassisesti sisällön erittelyn pääongelmana onkin pidetty "mitä siinä on" tai "mitä se sisältää", jolloin sana "se" viittaa inhimilliseen hengen tuotokseen eli dokumenttiin, jonka sisältöä tutkija on kiinnostunut tutkimaan. Toinen keskeinen kysymys on ollut "mitä se kuvastaa" tai "miten sen nojalla voimme päätellä sen tuottajasta". Edelleen tästä päästään uusiin ongelmiin, kuten "mitä se kuvastaa ajastaan" tai "minkälaisiin ihmisiin se vetoaa". (Pietilä 1969: 1.) Laadullisessa sisällönanalyysissä tutkitaan ”mitä silloin tapahtuu”, ei kuinka monta kertaa jokin asia ilmenee aineistossa (Kyngäs & Vanhanen 1999: 3–6).

Pietilän (1973: 4, 25) mukaan sisällönanalyysin avulla voidaan joko kuvata dokumenttien sisältöä tai tehdä sisältöä koskevia johtopäätöksiä. Päivi Åstedt-Kurjen ja Heli Niemisen (1997: 152–163) mukaan sisällönanalyysi soveltuu sellaisenaan tutkimukseen, jonka tavoitteena on ihmisten kokemusten kuvaaminen. Sillä pyritään ymmärtämään inhimillisen toiminnan ja kokemuksen subjektiivisia merkityksiä. Sisällönanalyysillä tähdätään tiivistettyyn ja yleisessä muodossa olevaan kuvaukseen tutkittavasta ilmiöstä. Analyysin lopputuloksena saadaan tutkittavaa ilmiötä kuvaavia kategorioita, käsitteitä, käsitejärjestelmä, käsitekartta tai malli. Usein se on määritelty prosessina, jossa tuotetut kategoriat kvantifioidaan, mutta joidenkin määritelmien mukaan laadullinen sisällönanalyysi päättyy siihen, kun kysytään, kuinka monta kertaa jokin asia ilmenee aineistossa. (Nieminen & Åstedt-Kurki 1993: 194–199; Kyngäs & Vanhanen 1999: 45; Tuomi ja Sarajärvi 2003: 110–115.)

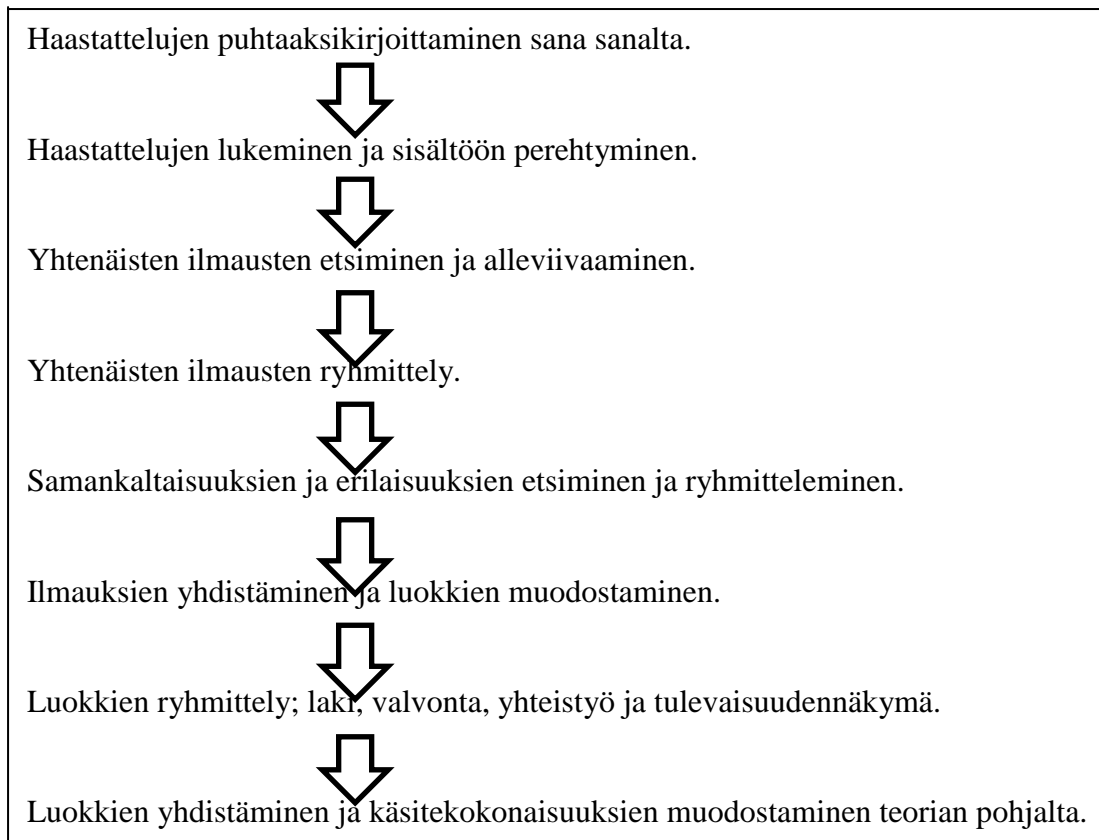
Analyysin tekemiseksi ei ole olemassa yksityiskohtaisia sääntöjä. Sisällönanalyysissa voidaan lähteä etenemään kahdella tavalla joko aineistolähtöisesti induktiivisella otteella tai deduktiivisesti, käyttäen aineiston luokittelussa hyväksi jotain aikaisempaa käsitejärjestelmää. Tutkijan on myös ratkaistava, keskittyykö hän vain siihen, mikä on ilmi selvästi ilmaistu vai analysoiko hän myös piilossa olevia viestejä. Analyysiyksikön määrittäminen on ensi askel kohti analysointia sekä induktiivisessä että deduktiivisessä lähestymisessä. Analyysiyksikkö on yleensä yksi sana, sanayhdistelmä, lause, lausuma tai ajatuskokonaisuus, mutta se voi myös olla vaikkapa keskusteluun osallistuneiden määrä tai pääotsikoiden koko, riippuen tutkimustehtävästä. (Kyngäs & Vanhanen 1999: 5; Tuomi ja Sarajärvi 2003: 98–123.)

Sisällönanalyysin ongelmana on luotettavuuden kannalta pidetty sitä, että tutkija ei pysty objektiiviseen tarkasteluun analyysiprosessista, vaan tulos perustuu subjektiiviseen näkemykseen asiasta. Haasteena sisällönanalyysissa voidaan pitää sitä, miten tutkija onnistuu pelkistämään aineiston ja muodostamaan kategoriat niin, että kuvaus on mahdollisimman luotettava. (Kyngäs & Vanhanen 1999: 10.)

Tutkimuksen tuottama haastatteluaineisto luettiin läpi useita kertoja, lukiessa materiaalista nousee ylös keskeisiä kokonaisuuksia, jotka kulkevat läpi koko aineiston. Kun ma-

teriallista ei enää nouse uusia havaintoja, aineiston systemaattinen käsittely alkoi. Haastatteluaineisto on pelkistetty, luokiteltu sekä käsitteellistämisen kautta saatettu esitettävään muotoon. Kuten Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi (2003: 110–115) toteavat, aineistolähtöinen sisällönanalyysi voidaan karkeasti jakaa kolmevaiheiseen prosessiin: 1) aineiston redusointi eli pelkistäminen, 2) aineiston ryhmittely ja 3) abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. Auki kirjoitetut haastattelumateriaalit pelkistettiin karimmalla siitä tutkimukselle epäolennainen pois ja keskeinen sisältö tiivistettiin ja kategorisoitiin ryhmiksi. Pelkistäminen tapahtui etsimällä ja merkitsemällä haastatteluteksteihin erivärisillä kynillä tutkimusaineistosta tutkimustehtävän kysymyksiä kuvaavia ilmaisuja.

Aineiston ryhmittelyssä aineistosta etsittiin alkuperäisilmauksia läpikäymällä käsitteitä, jotka kuvasivat samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia. Käsitteet ryhmiteltiin, yhdistettiin luokaksi ja nimitettiin luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä (esim. tutkittavan ilmiön ominaisuus, piirre tai käsitys). Aineiston abstrahoinnissa erotettiin tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja luokituksia yhdistelemällä edettiin teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Tulkinnan ja päättelyn kautta ”edetään empiirisestä aineistosta kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä”. (Tuomi ja Sarajärvi 2003: 110–115; Kyngäs & Vanhanen 1999: 10.) (Kuvio 4)



Kuvio 4. Tutkimusprosessin kuvaus.

4.3. Tutkimuksen luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen luotettavuudessa ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyjä arviointikriteerejä, kuin määrällisessä tutkimuksessa. Laadullisessa tutkimuksessa arvioidaan validiteettia ja reliabiliteettia laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet huomioon ottaen (Mäkelä 1990: 42–49). Tutkimuksen luotettavuuden olen pyrkinyt turvaamaan edustavuudella siten, että otanta perustuu siihen, että kaikille sosiaalihuollon johtajille lähetettiin tutkimuspyyntö. Haastateltavien osallistuminen oli vapaaehtoista ja he ovat itse voineet päättää osallistumisestaan.

Laadullisen sisällön analyysin luotettavuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös se, miten haastatteluaiheiden valinta on onnistunut. Tutkimukseni koostui esikysymyksistä, jotka kuvaavat määrällisiä tietoja palveluiden käytöstä ja yrittäjistä, sekä haastatteluosuu-

ta. Haastatteluteemoja oli kolmesta aihepiiristä, omavalvonta ja lakiuudistus, valvonta, yhteistyö ja tulevaisuudennäkymä. Kysymykset vaihtelivat 2–6 kpl alueittain. Haastattelujen sovittiin kestävän 30 minuutista – 1 tuntiin. Vapaamuotoisissa haastatteluissa tutkittavat voivat jättää olennaisia asioita kertomatta, muunnella totuutta, muistaa asioita väärin tai pyrkiä miellyttämään tutkijaa tuottamalla sosiaalisesti hyväksytyjä kertomuksia (Åstedt-Kurki 1992: 16–18). Haastattelevat haastateltiin spontaaneissa tilanteissa ilman etukäteen lähetettyjä teemakysymyksiä. Näin pyrittiin välttämään ideaaleja, oppikirjamaisia vastauksia. (Nieminen 1997: 215–221.) Sisällön analyysin luotettavuuden reliabiliteettiongelmat voivat liittyä aineiston koodaukseen tai virhetulkintoihin. Yhtä tulkinnallista totuutta ei kuitenkaan ole, vaan tulkintaan vaikuttavat tutkijan persoonallinen näkemys, hänen omat tunteet ja intuitio. (Nieminen 1997: 215–221.)

Kyngäksen ja Vanhasen (1999: 38–44) mukaan sisällön analyysin haasteellisuutena pidetään sitä, miten tutkija onnistuu pelkistämään aineiston ja muodostamaan kategoriat niin, että ne kuvaavat luotettavasti tutkittavaa ilmiötä. Tutkijan on pystyttävä osoittamaan yhteys tuloksen ja aineiston välillä.

Klaus Mäkelän (1990: 42–49) mukaan laadullisen tutkimuksen analyysin luotettavuudessa on tärkeää luokitteluperusteiden kirjaaminen. Analyysin tueksi pitää esittää riittävä määrä alkuperäishavaintoja, esimerkiksi suoria lainauksia. Selkeä ja riittävä dokumentointi antaa mahdollisuuden arvioida luokittelun onnistumista. Tutkimuksessani pyrin perustelemaan sekä sisältöluokat, että näiden alaluokat määrittelemällä, mitä kyseiset käsitteet tämän aineiston perusteella sisältävät. Esitän suoria lainauksia haastateltavien kertomista asioista, jotta on mahdollista arvioida ”tulkintojeni” osuvuutta. Aineiston ja siitä tehtävien tulkintojen ja luokittelun saaminen loogisesti yhteensopiviksi edellyttää tutkijalta jatkuvaa oman analyysin arvioimista ja kokonaisuuden hahmottamiskykyä.

Laadullisen sisällön analyysin avulla pyritään luomaan uusia käsitteitä. Aineistoa ei pakoteta ennalta määrättyyn kehikkoon, vaan tutkijan tulee löytää luokitus aineistosta (Nieminen 1997: 215–221). Esimerkiksi Sirkka Hirsjärven ja Helena Hurmeen (1991: 34–37) mukaan tutkimuksen luotettavuuden kannalta on tärkeää, että tutkijalla ja tutkit-

tavilla on yhteinen ymmärrys käytetyistä käsitteistä. Tutkimuksessani empiirisen aineiston perusteella avautuu haastateltavien omat käsitykset valvonnasta ja ohjauksesta. Tutkimuksessa on pyritty löytämään uutta näkökulmaa tulevaisuuden haasteelle, kunnan valvonnan ja ohjauksen toteutuksesta.

Sisällön analyysissa on kiinnitettävä huomiota myös eettisiin kysymyksiin. Tutkija on eettisesti vastuussa siitä, että tutkimustulos vastaa aineistoa (Kyngäs & Vanhanen 1999:10–14). Tutkimusta julkaistaessa on tärkeää tutkittavien anonymiteetin kunnioittaminen. Laadullisen sisällön analyysin luotettavuuden varmistamisessa on tärkeää, että tutkija esittää tuloksensa avoimesti ja rehellisesti. Tähän kuuluu esimerkiksi suorien lainausten esittäminen. Kuitenkaan tutkimusraportissa ei pidä esittää sellaista, mikä aiheuttaa tutkimukseen osallistuville mahdollisesti hankaluuksia tai paljastaa tutkimukseen osallistuvien näkemyksiä. Nimettömyyskään ei yksin riitä, edes tutkittavien lähiympäristö ei saa tunnistaa heitä. (Vehviläinen-Julkunen 1997: 26–34.)

Tutkimusraportissani olevat suorat lainaukset pyrin valitsemaan niin, ettei niistä voi tunnistaa tutkittavia. Liitteenä olevasta materiaalista poistin sellaiset tiedot, jotka olisivat voineet johtaa asianomaisen tunnistamiseen.

Tutkimuseettiset kysymykset voidaan jakaa tutkijan vastuuta ja rehellisyyttä sekä tutkittavien suojaa koskeviin normeihin (Vehviläinen-Julkunen 1997: 26–34). Tutkijan eettinen vastuu lähtee tutkimuksen suunnittelusta. Aikaisempaan tutkimukseen perehtyminen osoitti tutkimuksellisen aukon ja ohjasi siten uuden tiedon tavoitteluun. Helena Leino-Kilven ja Ulla Tuomaalan (1988: 147–153) mukaan tutkija on vastuussa uuden tiedon rehellisestä ja autenttisesta tuottamisesta. Tässä tutkimusprosessissa olen kaikissa sen vaiheissa pyrkinyt raportoimaan avoimesti. Tutkimusaineistot on käsitelty rehellisesti siten, että kaikki tutkimuksessa saatu tieto on yhtä arvokkaassa asemassa.

Hyvän tutkimusetiikan mukaan tutkimukseen osallistuvien henkilöiden tulee tietää, että osallistuminen on vapaaehtoista ja että heillä on mahdollisuus sekä kieltäytyä, että halutessaan keskeyttää tutkimukseen osallistuminen (Vehviläinen-Julkunen 1997: 26–34). Haastateltaville kerrottiin, että haastattelut käsitellään nimettöminä ja siten, ettei kenen-

kään henkilöllisyyttä paljasteta tutkimusprosessin missään vaiheessa. Ennen haastattelujen aloittamista tutkimukseen osallistuville kerrottiin, että haastatteluissa käydään keskustelunomaisesti läpi kysymyksiä kunnan valvonnan, ohjauksen ja yhteistyön, toteutumisesta, heidän näkemyksistä ja kokemuksista käsin. Tässä tutkimuksessa haettiin haastateltavia, jotka olivat vastuussa sosiaalihuollon palveluista kunnassa, painopiste oli heidän näkemyksissään yleensä. Tavoitteena oli saada kuvaa siitä, miten kunta hoitaa lain asettamat velvollisuudet yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta ja ohjauksesta yhä lisääntyvien markkinoiden aikana.

5. MITEN JA MITÄ KUNNAT OHJAAVAT JA VALVOVAT

Tässä kappaleessa kohdassa 5.1 selvitetään taustatietoja kohderyhmän kunnista (Liite 2) ja niiden palvelurakenteesta. Kohdassa 5.2 analysoidaan teemahaastattelun tuottama materiaali ja kohdassa 5.3 on kirjoitettu yhteenveto tuloksista.

5.1. Kuntien yksityisten palveluntuottajien määrät ja ostopalvelut

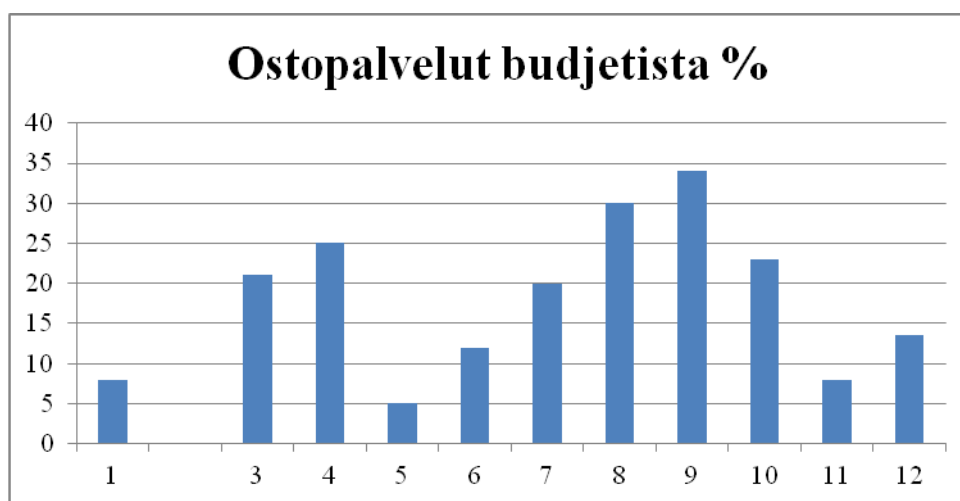
Tutkimukseen osallistui 11 haastateltavaa (katso 4.1) Keski-Pohjanmaan (1 kpl), Etelä-Pohjanmaan (6 kpl) ja Pohjanmaan (4 kpl) alueelta. Haastateltavien määrä ei ole vertailukelpoinen keskenään, mutta antaa kuvan miten ohjaus ja valvonta alueella on järjestetty. Haastateltavien alueiden toiminnan järjestämistavat ja alueet vaihtelevat maakunnittain. Etelä-Pohjanmaa on maakunnista suurin, alueella toimii neljä yhteistoiminta-alueita ja kuusi kuntaa toteuttaa sosiaalihuollon palvelut itse (22 kuntaa). Pohjanmaalla toimii kaksi yhteistoiminta-alueita ja kuusi kuntaa toteuttaa sosiaalihuoltopalvelunsa itsenäisesti (15 kuntaa) ja Keski-Pohjanmaa on alueista pienin, kaksi yhteistoiminta-alueita (9 kuntaa). Haastateltavia tutkimuksessa oli yksitoista kappaletta, kymmenen haastateltavaa oli suomenkieliseltä alueelta ja yksi ruotsinkieliseltä alueelta.

Ennen haastattelua haastateltaville lähetettiin ennakkotietolomake (liite 3). Ennakkotietolomakkeessa kysyttiin määrällisiä tietoja kunnasta, joita haastattelun yhteydessä ei haastateltavilla välttämättä olisi ollut tiedossa. Ennakkokysymysten myötä haastateltavilla oli mahdollisuus tarkistaa tiedot ja siten turvattiin että vastaukset ovat mahdollisimman tarkat.

Miten pohjanmaiden alueella sosiaalihuolto palvelut sitten on järjestetty? Kohderyhmien sosiaalipalvelut ovat järjestetty seuraavasti; itsenäisesti sosiaalihuollon palvelut oli järjestetty kahdeksassa (8) kunnassa, isäntäkuntamallin mukaan yhdessä (1) kunnassa, kuntayhtymänä palvelut tuotettiin yhdessä (1) kunnassa. Muulla tavalla oli palvelu järjestetty yhdessä (1) kunnassa (sivu 8–9). Muulla tavoin tarkoittaa, että sosiaalihuollon

palveluista vanhustenhuolto ja kotipalvelu oli järjestetty liikelaitoskuntayhtymän, mutta lastensuojelu, mielenterveys ja päihdehuolto kunnan omana toimintana.

Pohjanmaiden alueella kunnat ostavat myös sosiaalihuollon palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunnan sosiaalihuollon ostopalveluihin kuluu sosiaalihuollon budjetista noin 5 % – 34 % kunnasta riippuen. (Kuvio 5)



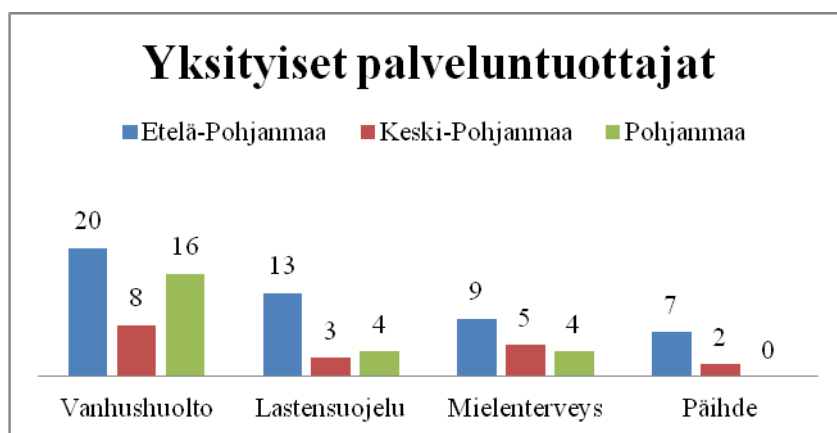
Kuvio 5. Ostopalvelut budjetista prosentteina.

Maakunnittain tarkasteltuna voidaan todeta, että sosiaalihuollon budjetista Etelä-Pohjanmaan alueella ostopalveluihin käytetään suhteellisesti eniten määrärahoja, seuraavana tulee Pohjanmaan alue ja vähiten varoja ostopalveluihin käytetään Keski-Pohjanmaalla. Maakuntien ostopalveluihin käytettävien määrärahojen suuruus on suoraan yhteydessä maakunnassa olevien yksityisten sosiaalihuollon palveluntuottajien määrään. Yksityisiä sosiaalihuollon palveluntuottajia oli haastateltavien alueella seuraavasti; Etelä-Pohjanmaalla 49 kpl, Pohjanmaalla 24 kpl ja Keski-Pohjanmaalla 18 kpl. Käytettävien eurojen määrä ja alueella olevan tarjonnan voidaan todeta korreloivan toisiansa. Jos alueella on palveluntuottajia, kunta myös käyttää heidän palvelujaan. Toisaalta Keski-Pohjanmaan alueella ostopalveluihin käytettiin ainoastaan 5 % sosiaalihuollon budjetista, vaikka alueella löytyykin suhteellisen paljon yksityisiä sosiaalihuollon palveluntuottajia. Eroavuudelle Keski-Pohjanmaan ja muiden alueiden välillä ei tämän tutkimuksen myötä saada vastausta. Yksi ero alueella on kuitenkin muihin maa-

kuntiin verrattuna, sillä Keski-Pohjanmaalla on ainoastaan kaksi toimijaa, isäntäkuntamalli ja yhteistoiminta-alue.

Mitä palveluita kunnat sitten ostavat? Ostopalveluiden hankinta oli palvelualan mukaan hyvin tasaisesti jakautunut vanhustenhuollon, lastensuojelun, mielenterveyspalveluiden ja päihdekuntoutuksen kesken. Lastensuojelupalveluiden ja mielenterveyspalveluiden hankinta oli haastateltavien hankinnoista kaikista yleisimmät, niitä ostivat 10 haastateltavaa. Toiseksi yleisin hankinta oli vanhustenhuollon palvelut ja päihdekuntoutus, joita ostivat yhdeksän haastateltavista. Haastateltavista seitsemän osti palveluita kaikilta substanssialoilta, kaksi osti palveluita kaikilta muilta paitsi vanhustenhuoltoa ja yksi osti palveluita kaikilta muilta paitsi päihdepalveluita. Yksi haastateltava osti palveluita ainoastaan vanhustenhuollon palveluntuottajalta.

Tutkimuksen tuloksista voidaan todeta, että mikäli kunnan alueella oli sosiaalihuollon palveluita tarjolla, kunta myös käytti palveluja. Vertailussa mitä palveluita kunnat ostivat ja mitä palveluita kunnassa oli, voidaan todeta että vastaukset olivat identtisiä. Kuntien alueelle sijoittuvien palveluntuottajien määrä ja kohderyhmä vaihtelivat alueittain. Selitystä siihen, miksi yksityinen palveluntuottaja on sijoittunut jonkun kunnan alueelle, ei tässä tutkimuksella saada. Tutkimuksen tulokset kuvaavat, miten palveluntuottajat ovat sijoittuneet maakunnan alueella ja miten kunnat näitä palveluja käyttävät. Yksityisten palveluntuottajien yksiköitä on maakunnan alueella kuvio 6 osoittamalla tavalla.



Kuvio 6. Yksityiset palveluntuottajat

Haastateltavat ostivat palveluita yksityisiltä sosiaalihuollon palveluntuottajilta, joilla oli kunnassa yksiköitä. Ostavatko kunnat myös palveluita muilta palveluntuottajilta? Lastensuojelu oli yleisesti eniten ostettu palvelu kunnan ulkopuolelta, niitä osti kymmenen haastateltavista. Seuraavaksi eniten kunnan ulkopuolelta ostettiin mielenterveyspalveluita (9), päihdepalveluita osti kahdeksan haastateltavista. Vanhustenhuollon palveluita ostettiin vähiten, kunnan ulkopuolelta, ainoastaan neljä haastateltavista osti näitä palveluita.

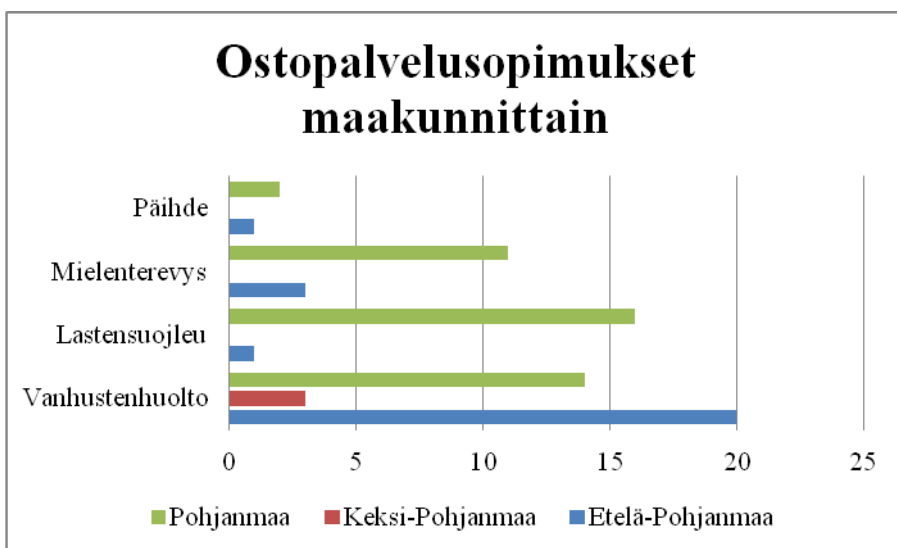
Alueellisessa tarkastelussa voidaan todeta, että Etelä-Pohjanmaalla ostetaan eniten palveluita myös kunnan ulkopuolelta, seuraavana tulee Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaalla palveluja ostetaan tämän tutkimuksen mukaan vähiten.

Kunnat hankkivat yksityisiä sosiaalipalveluita ostamalla ostopalvelusopimuksella, jolloin kunta on tehnyt sopimuksen yrittäjän kanssa palveluiden ostosta. Toinen vaihtoehto, miten kunta voi palvelut hankkia on asiakaskohtaisilla maksusitoumuksilla. Tutkimukseen osallistuneet kunnat olivat tehneet ostopalvelusopimuksen palveluntuottajan kanssa, vanhustenhuollon palveluista viidessä kunnassa ja neljällä kunnalla oli ostopalvelusopimus kaikissa toimialoissa. Kahdessa kunnassa ei ollut yhtään ostopalvelusopimusta. Niissä kunnissa, joissa ei ole ostopalvelusopimusta palveluntuottajien kanssa, käytetään palveluiden ostoissa maksusitoumuksia.

Maakunnittain tarkasteltuna ostopalvelusopimuksia on tehty eniten Pohjanmaalla, heillä on ostopalvelusopimuksia kaikilla toimialoilta. Etelä-Pohjanmaalla ostopalvelusopimuksia on eniten vanhustenhuollon alalla, muiden toimialojen kanssa ostopalvelusopimuksia on vain muutamia. Keski-Pohjanmaalla ainoastaan vanhustenhuollon kanssa on tehty ostopalvelusopimuksia. Heillä on myös vähiten ostopalvelusopimuksia muihin maakuntiin verrattuna. Toisaalta heillä on myös vähiten rahaa käytetty ostopalveluiden ostamiseen. (Kuvio 7).

Kuntien palveluiden hankinnassa on muistettava, että ostopalvelusopimus ei ole ainoa tapa ostaa palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta. Ostopalvelusopimus tarkoittaa, että kunta on tehnyt sopimuksen määrätystä palvelusta ja asiakaspaikkamäärästä, eli silloin

kunta myös käyttää ostopalvelusopimuksen mukaisesti palveluntuottajan palveluita. Eli kunta sijoittaa asiakkaita yksityisen palveluntuottajan yksikköön. Maksusitoumuksella kunta arvioi tapauskohtaisesti mitä ostaa, mistä ostaa ja kenelle. Maksusitoumukset ovat aina henkilökohtaisia, jonkun määrätyn asiakkaan palveluiden ostamiseen. Pohjanmaan maakunnissa on myös palveluseteli käytössä (mm. kotipalvelu), monessa kunnassa har- kitaan parasta aikaa palvelusetelin käyttöönottoa myös tehostetun palveluasumisen os- tamiseen.



Kuvio 7. Ostopalvelusopimukset maakunnittain

Yhteenveto

Tutkimukseen osallistui Pohjanmaan kuntien sosiaalihoitajat tai vastaavat virkamiehet. Alueellisia eroja on kuntarakenteissa ja siinä, miten sosiaalihuollon toiminta on järjestetty. Keski-Pohjanmaan alueelta oli eniten osallistujia ja Keski-Pohjanmaalta vähiten. Tämä ero korreloi myös kuntien määriä maakunnittain. Etelä-Pohjanmaan alueella kun- tia on eniten (22) ja Keski-Pohjanmaalla (9), Pohjanmaa asettuu näiden väliin (15). Tar- kasteltaessa tutkimukseen osallistuvia kuntia, voidaan todeta, että ruotsinkielinen poh- janmaa oli edustettuna vain yhdellä osallistujalla. Ennakkomateriaali ja haastattelukie- lenä oli myös ruotsi, joten kielellinen ongelma ei selitä puuttumista. Toisaalta voidaan todeta että ruotsinkielisellä pohjanmaalla on vähemmän yksityisiä palveluntuottajia kuin muissa maakunnissa, vain Vaasassa, Mustasaassa ja Pietarsaassa on yksityisiä pal-

veluntuottajia aluehallintoviraston rekisterin mukaan. Kaikki tutkimukseen osallistuneet ostivat palveluita myös oman kunnan ulkopuolelta. Miten ne kunnat tuottavat palveluita jotka eivät osallistuneet tutkimukseen? Oletuksena kuitenkin on, että myös he ostavat palveluita jossakin määrin kunnan ulkopuolelta.

Ostopalveluita haastateltavat ostivat 5–34 % budjetista. Hajonta ostopalveluiden oston määrässä on, mutta kokonaisuudessa voidaan todeta, että kuntien budjetista menee merkittävä osuus yksityisille palveluntuottajille. Kunnat ostavat laaja-alaisesti palveluita eri palvelualoilta. Suuria eroja siinä, miltä palvelunalalta palveluja ostetaan, ei kuntien välillä ollut. Toisaalta voidaan todeta, että mikäli kunnan alueella oli yksityisiä palveluntuottajia, kunta myös osti heidän palveluitaan.

Kuntiin sijoittuneiden palveluntuottajien suurin ryhmä on selvästi vanhustenhuollon yrittäjät, seuraavaksi eniten on lastensuojeluyrittäjiä, näitä palveluntuottajia on myös eniten kaikista alueella olevista palveluntuottajista.. Kaikissa maakunnissa on vanhustenhuoltoa, lastensuojelua ja mielenterveysyrittäjiä. Päihdehuollon yksiköitä on toimialoista vähiten, eikä niitä ei ollut Pohjanmaan alueella laisinkaan.

Kunnat ostavat eniten lastensuojelun ja mielenterveyspalveluita kunnan ulkopuolelta, ainoastaan yhdessä kunnassa näitä palveluita ei ostettu. Seuraavaksi suurin ryhmä palveluista, joita ostetaan, oli vanhustenhuollon sekä päihdehuollon palvelut, näitä ei ostettu kahdessa kunnassa lainkaan. Kunnan ostavat palveluja laaja-alaisesti yksityisiltä palveluntuottajilta Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. Keski-Pohjanmaalla ostetaan huomattavasti vähiten palveluita verrattuna muihin alueisiin. Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueella ostetaan eniten lastensuojelua, mielenterveys- ja päihdepalveluita kunnan ulkopuolelta, vanhustenhuollon palveluita ostetaan kaikissa pohjanmaiden alueilla vähiten kunnan ulkopuolelta.

Kuntien ostopalvelusopimusten määriä tarkasteltaessa maakunnittain, huomataan että eroja maakuntien välillä syntyy. Ainoastaan kolmella vastaajalla oli ostopalvelusopimus kaikilla toiminta-aloilla, neljällä vastaajalla oli sopimus vain yhdellä toimialalla ja yhdellä kahdella toimialalla. Tarkasteltaessa maakunnittain ostopalvelumääriä voidaan

todeta, että Etelä-Pohjanmaalla sopimuksia on eniten vanhustenhuollossa, Pohjanmaalla ostopalvelusopimuksia on kaikissa toimialoissa, mutta vähiten päihdehuollossa ja eniten lastensuojelussa, mielenterveys- ja vanhustenhuollossa. Keski-Pohjanmaalla ostopalvelusopimuksia on tehty ainoastaan vanhustenhuollossa.

Pohjanmaiden alueella kunnilla on ostopalvelusopimuksia, näiden lisäksi kunnat ostavat asiakaskohtaisilla sopimuksilla (maksusitoumuksilla) palveluita kaikilta toimialueilta. Kunnan sosiaalihuollon budjetista menee merkittävä rahamäärä (Kuvio 5) yksityisten palveluntuottajien toimintaan. Yksityisen sosiaalihuollon palveluiden ostoon haastateltavista käytti alle 10 % budjetista kolme haastateltavaa, yli 10 % käyttää kaksi haastateltavaa, yli 20 % neljä haastateltavaa ja yli 30 % budjetista käyttää kaksi haastateltavaa. Tutkimuksen esitetietojen perusteella voidaan todeta, että haastateltavien kunnissa käytetään huomattavia euromääriä yksityisten sosiaalipalveluiden ostamiseen. Seuraavaksi herääkin kysymys, miten kunnissa valvotaan näillä rahoilla ostettuja palveluita?

5.2. Kunnan ohjaus, valvonta ja yhteistyö

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimustuloksia kolmessa sisällöllisessä kokonaisuudessa, ensimmäisessä osassa käsitellään lakia ja sen merkitystä kunnan virkamiehen toimintaan. Toinen osio kattaa ohjauksen ja valvonnan kunnan virkamiehen näkökulmasta ja kolmas osio kuvaa yhteistyötä kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä.

Lain merkitys

Kunnan ostaessa sosiaalihuollon palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta määrittelee laki kunnalle määrättyjä tehtäviä noudatettavaksi. Yksi niistä on laki yksityisistä sosiaalipalveluista (22.7.2011/922), joka velvoittaa yksityisen sosiaalihuollon toiminnan valvonnan kunnan tehtäväksi. Tämän lain tarkoituksena on varmistaa, että yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävän asiakkaan oikeus laadultaan hyviin sosiaalipalveluihin toteutuu (1§). Laissa on myös määritelty valvontaviranomainen joka sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimielintä tai sen määräämää viranhaltijaa, aluehallintovirastoa sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa Valviraa. Valvontavastuu kunnas-

sa koskee kunnan alueella olevia palveluntuottajia sekä niitä palveluntuottajia, joilta kunta ostaa palveluita sijaintipaikasta riippumatta.

Lain merkitys ja velvoite oli kaikilla haastateltavilla tiedossa, mutta valvontaa ei kuitenkaan suoritettu. Kaikki haastateltavat olivat pohtineet asiaa, osa totesi, että organisaatio on niin ohut, ettei resursseja tähän työhön riitä. Mitään järjestelmällistä toimintamallia ei valvonnan suhteen ollut missään kunnassa tehty. Kahdessa kunnassa yhteisneuvotteluja pidettiin, mutta ei suoraan valvonnan merkeissä. Kahdessa kunnassa todettiin, että on niin kiire, että asiaa ei ole millään lailla vielä paneuduttu. Yhdessä kunnassa ei ollut yksityisiä sosiaalihuollon palveluntuottajia. Valvonnan merkitystä ja tärkeyttä ei kunnissa ollut sisäistetty, vaikka kunnat ostavat suurillakin euromäärillä yksityisiä palveluita. Kunnan alueella oleviin yksityiset palveluntuottajien yksikköihin tehtiin käyntejä, mikäli kunta osti heiltä palveluita, vaikka ei miellettykään käyntiä valvonnalliseksi. Kunta ei mieltänyt valvontavelvollisuutta niitä yksityisiä palveluntuottajia kohtaan, joilla oli toimintaa kunnan alueella, mutta joilta heidän eivät ostaneet palveluita. Valvontavelvollisuutta ei myöskään koettu, niiden palveluyksiköiden osalta jotka eivät olleet kunnan alueella mutta joilta kunta osti palveluita.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (2011/922) velvoittaa kuntaa valvomaan palveluntuottajia, joilta ostavat palveluita tai jotka sijaitsevat kunnan alueella. Kunnan viranhaltijat käyvät säännöllisesti palveluntuottajan luona, mutta valvonnan tunnuspiirteitä nämä käynnit eivät täytä.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (2011/922) velvoittaa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan laatimaan toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Omavalvontasuunnitelman seuranta ja valvonta kuuluu sijaintikunnan tehtäviin.

Kaikki haastateltavat totesivat, että kunnassa ei ole suunnitelmaa, miten omavalvontasuunnitelmia valvotaan. Valvonta ei ole ollut säännöllistä, vaikka kyllä pitäisi, totesivat

haastateltavat. Kunnissa ei ole pidetty mitään hoppua tämän asian kanssa. Haastateltavat kokivat, että heillä ei ole resursseja tarkastaa onko yksityisillä palveluntuottajilla oma-
valvontasuunnitelmaa tai ei. Kaksi haastateltavaa totesivat, että he eivät vielä ole ajatelleet asiaa (valvonnan toteutusta), muut haastateltavat odottelivat koulutusta ja ohjeistusta siitä, mitä valvontasuunnitelman tulee sisältää ja mitä valvonnalta odotetaan. Neljä haastateltavaa totesi myös, että tämä tulee tarkoittamaan suurta työmäärää. Haastateltavilla oli näkemys, että koska omavalvonta on lakiin kirjattu, on myös viranhaltijan helpompi vaatia toimenpiteitä palveluntuottajilta.

Haastateltavista kaksi totesi että olisi edunmukaisempaa että aluehallintovirasto hoitaisi valvonnan, monista eri näkökulmista, olisi yhdenmukaisempaa ja tasavertaisempaa sekä puolueetonta. Yksi haastateltavista uskoi, että tulevaisuudessa eri ihmiset kunnassa tekevät valvontaa ja eri viranhaltijat päätökset. Yksimielisesti todettiin, että kunnan on vaikea puuttua yksityisten palveluntuottajien toimintaan. Kunnan puuttuminen nähtiin aina myös puoluepoliittisena juttuna. Haasteena nähtiin myös se, että kuntia on 366, jos jokainen linjaa itse valvonnan, niin sitten onkin jo yhtä monta systeemiä kun on kuntaa. Miten haastateltavat sitten toteuttaisivat valvonnan, ennakkovalvontana / jälkikäteisvalvontana? Siinä kunnille on miettimistä miten toteuttaa, totesi yksi haastateltava.

”En tiedä, saa nähdä. Ei olla keritty miettiä mitenkään. Valvonta ei muutenkaan ole säännöllistä, pitäisi kyllä. Ei olla pidetty mitään hoppua tämän asian kanssa.”

5.2.1. Ohjaus ja valvonta

Tutkimusaineistossa haastateltavilla on hiukan vaikea sisäistää ohjausta ja valvontaa osana kunnan toimintaa. Valvonta on helpompaa nähdä toimintana suhteessa palveluntuottajiin, ohjauksesta puhutaan tutkimustuloksissa vähemmän. Ohjauksen tunnusmerkkejä on kuitenkin löydettävissä vuorovaikutuksessa palveluntuottajien kanssa.

Haastateltavista ainoastaan yhdessä kunnassa toteutettiin käyntejä, jotka täyttävät valvonnan tunnuspiirteet, he myös tekivät pöytäkirjan käynnistä. Muiden haastateltavien

kohdalla valvontaa kuvattiin seuraavasti; vuotuiset käynnit, kanssakäymiset, yhteistyötä ja sijoittamisen yhteydessä yleissilmäys yksiköstä. Tapaamiset vaihtelivat kunnittain säännöllisesti kerran vuodessa aina epäsäännöllisiin käynteihin kunnasta riippuen. Kaksi haastateltavaa ilmoitti että valvontaa ei tehdä. Yksi haastateltava kuvasi valvonnan toteutumista seuraavasti; tunnemme toisemme ja kuulemme kyllä kuntalaisilta palautetta yksiköistä. Valvonta toteutettiin kahden haastateltavan mukaan yhteydenottojen perusteella, sosiaaliasiamies, omaiset ja asiakkaat ottavat yhteyttä ja niiden pohjalta toteutetaan valvontaa. Kuusi haastateltavista totesi, että valvonta on ollut enemmän kanssakäymisen muodossa.

Asiakasasioiden yhteydessä viranhaltija käy yksikössä ja samalla käydään läpi toimintaa ja kuulumiset. Koetaan, että valvonta toteutuu samalla kuin palvelusuunnitelmia laaditaan tai kun palveluntuottajan kanssa käydään hintaneuvotteluja. Yksi haastateltava nosti esille aluehallintoviraston kanssa yhdessä tehdyn valvontatarkastuksen. Yhteiset tarkastukset oli koettu erittäin hyvinä ja opettavaisina tapahtumina.

”Vähän on tehty valvontaa ja heti on tullut palautetta (negatiivista). Onhan se hankalaa kun sama on ostaja kun valvojakin, kyllä siinä jää kahden jos ei enempienkin tuolien väliin. Miten resursoida, kun vähän väkeä muutenkin. On niin paljon muutakin hommaa, pitäisi kyllä mutta millä ajalla. Resurssit vähissä eikä ole oikeastaan kenenkään päähän laitettu, ei kenenkään vastuulla.”

Aluehallintoviraston tehdessä tarkastuksen yksityisen palveluntuottajan yksikköön, tehdään käynnistä virallinen pöytäkirja. Nämä tarkastuspöytäkirjat lähetetään tiedoksi kunnille, nämä kertomukset luetaan kyllä useammassa kunnissa, mutta ei kaikissa. Yhden haastateltavan kohdalla palvelupäällikkö käy vuosittain yrityksissä ja käynnistä tehdään pöytäkirja.

Kenellä kunnassa on vastuu yksityisen palveluntuottajien ohjauksesta ja valvonnasta? Haastateltavat kuvasivat henkilön, jonka toimenkuvaan valvonta mielletään, perusturva-johtaja, vanhustyön johtaja, sosiaalityöntekijää, palvelupäällikkö ja toimialajohtajat kunnasta ja palvelualasta riippuen. Toisaalta kuusi haastateltavaa totesi, että tehtävää ei ole kenenkään toimenkuvassa määritelty.

Haastattelujen mukaan ohjauksen ja valvonnan tehtäviä ei ole kunnassa määritelty, eikä vastuuhenkilöä nimetty. Valvontaa ei ole kunnassa kovinkaan paljoa tehty, kuten aikaisemmista vastauksistakin voidaan todeta. Ainoastaan yhdessä kunnassa valvonta on osa laatutyötä, heillä suoritetaan sovittuja tai yllätyskäyntejä palveluntuottajan luo. Muiden haastateltavien vastauksista voidaan todeta, että yksiköissä kyllä käydään erilaisten tapaamisien merkeissä, mutta valvonnan tunnuspiirteitä nämä käynnit eivät täytä eikä käynnistä tehdä pöytäkirjaa.

Haastateltavat totesivat että kunnassa luotetaan aluehallintoviraston käynteihin ja valvontaan. Aluehallintovirasto toimittaa aina tarkastuksesta pöytäkirjan kuntiin, josta selviää miten palveluntuottaja on toimintansa hoitanut. Ne koettiin hyvänä, ja lisäksi aluehallintovirasto pyytää aina kunnan edustajan mukaan käynneille. Kunnan edustajat osallistuvat pääsääntöisesti aluehallintoviraston tarkastuksiin. Kunnan käynnit palveluntuottajien yksiköissä on haastateltavien mukaan pääsääntöisesti asiakasasioiden yhteydessä. Mikäli kuntaan tulee valituksia palveluntuottajan yksiköstä, käydään paikan päällä keskustelemassa.

Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan yhteistyön lähtökohtana on tiedottaminen. Yksityisten palveluntuottajien tiedottaminen omasta toiminnasta kunnalle on vähän niin ja näin, isoimmilla palveluntuottajilla tiedottaminen toimii, he lähettävä toimintakertomuksen ja suunnitelman vuosittain kuntaan. Pienet palveluntuottajat eivät näitä aina toimita, työ tehdään hyvin ja huolellisesti, mutta paperityöt jäävät usein vähemmälle.

Käynnit yksityisten palveluntuottajien yksikköihin onnistuu paremmin mitä lähempänä kuntaa yksikkö on. Mikäli yksikkö sijaitsee etäällä kunnasta, käyntiä ei juurikaan tehty.

”Puutteellisuutta valvonnassa meillä kyllä on, ei ole aikaa eikä resursseja siihen. Tiedän että pitäisi mutta missä välissä. Isoilla yrittäjillä on resursseja ja niillä paperitkin paremmassa kunnossa jollakin vastuu että asia hoituu. Pienet ei, on se vähän semmoista ja tämmöistä. Sattuu nousta esille jokin asia niin käydään tai on tullut kantelu tai valitus. Ei käydä säännöllisesti.”

Yksityisten palveluntuottajien toiminnasta haastateltavat toteavat, että kuntalaiset ja palveluiden käyttäjät/omaiset kyllä antavat palautteen jos asiat huonosti. Toisaalta nämä palautteet ovat sattumanvaraista ja vaativat että käyttäjä, omainen tai kuntalainen on aktiivinen. Yleinen näkemys haastateltavilla oli, että kyllä käydään palveluntuottajien luona kahvilla, siinä samalla kyllä näkee mummojakin.

Haastateltavien nostavat esille ohjauksen ja valvonnan hajanaisuuden tai puutteellisuuden. Haastattelussa totesivat, että mikäli kunnissa ei ole nimetty henkilöä jonka toimenkuvaan yksityisen palveluntuottajien valvonta kuuluu, siitä ei kukaan kannu kokonaisvastuuta. Viime kädessä kunnassa perusturvajohtaja tai vastualueen päällikkö/palvelujohtaja vastaa toiminnasta. Budjetista vastaava virkamies vastaa myös oman alueensa ostopalveluista, ainakin taloudellisesta näkökulmasta. Tutkimukseen osallistuneiden sosiaalihuollon budjetista 5–34 % menee kunnasta riippuen yksityisten sosiaalipalveluiden ostoon, kuitenkin näiden rahojen valvonta ja ohjaus on hyvin vähäistä. Vuosittaiset hintaneuvottelut koettiin useassa haastattelussa valvonnalliseksi keskusteluksi, vaikka tapaaminen toteutuu kunnan virastossa. Näistä myös tehtiin pöytäkirja. Yhdessä vastauksessa nousi esiin myös sijaintikunnan velvollisuus valvoa yksiköiden toimintaa. Vastaajien näkökulma oli poikkeuksetta, että aika valvontaan ei riitä. Oma toiminta vie kaiken työajan.

”Valvonta kokonaisuudessa on sattumanvaraista. Ei kunnassa ole mitään ylimääräisiä resursseja valvontaan. Siinä samalla työn ohella se tapahtuu. Ei tehdä sellaisia joista ei olisi ilmoitettu etukäteen. Ei tehdä tarkastusta yksikköön sillä lailla erikseen. Tapahtuu samalla kun muutenkin käydään. Hintaneuvottelujen yhteydessä käydään läpi asioita ja toimintaa yhdessä.”

5.2.2 Kuntien valvontakäynnit

Kunnan käynnit yksityisten palveluntuottajien luona toteutuvat pääsääntöisesti kerran vuodessa. Tosin yksiköissä käydään myös muulloin, esim. asiakasasioiden yhteydessä. Pääsääntöisesti käynnit olivat yrittäjän kutsu kahville tai asiakasasioiden yhteydessä. Erilaiset tutustumiskäynnit yrittäjän tiloihin olivat myös yleisiä haastateltavien kertomuksissa. Neljässä haastattelussa kerrottiin, että lautakunnalla on ollut kokous yrittäjän

tiloissa, ensin tutustuttiin tiloihin ja toimintaa ja sen jälkeen pidettiin lautakunnan kokous. Lastensuojeluyksiköiden valvonta nostettiin erikseen esille yli puolessa vastauksista. Näiden yksiköiden kanssa koettiin, että yhteistyötä tehdään enemmän kuin muiden yksiköiden kanssa. Käynnit yksiköissä olivat satunaisia ja tarpeesta nousevia, ei muuten käyty. Aika ei riitä, tiedetään että pitäisi. Yleisin näkökulma oli, että käynnit ovat satunaisia ja perustuvat asiakkaan tarpeisiin.

”Ajattelisin että tehdään joka toinen vuosi. En tiedä miten avi (aluehallintovirasto) siihen suhtautuu. Joka vuosi olisi kyllä ideaali mutta aika menee niin nopeasti joten omalta osalta joka toinen vuosi olisi varmasti hyvä. Meillä kun on niin vähän yksityisiä, on ne kyllä hanskassa. Yhden yksikön kanssa pidetään säännöllisesti palaverieita ainakin 4 vuodessa ja samalla kyllä näkee sen toiminnan kun siellä käydään paikan päällä kokoustamassa.”

Mikäli käynnistä tehtiin asiakirja, sitä ei toimitettu yrittäjälle. Yhdessä kunnassa tehtiin vuonna 2010 ensimmäiset valvontakäynnit, ajatuksena on käydä yrittäjien kanssa vuotuiset tarkastukset/neuvottelut. Lastensuojeluyritysten käynneistä on neljässä kunnassa tehty muistio, sen kirjaa joku osallistujista ja jaetaan kaikille osallistujille, tai vastaavasti kunnan edustaja kirjaa. Hintaneuvotteluista tehdään aina pöytäkirja, sen tilintarkastajat vaativat. Muuten muista käynneistä ei tehty pöytäkirjaa. Muistiontyyppisiä asiakirjoja saatettiin tehdä käynnillä jos yrittäjän kanssa tapaamisessa sovitaan asioita. Varsinkin isojen yritysten kanssa, jos sovitaan jotakin, tehdään muistio. Muistin tueksi mutta yleensä asiat sovitaan suullisesti.

”Ei olla tehty käynneistä tähän asti. Pitäisi kyllä tehdä, että jää dokumentti. Valviran lomaketta (tarkastuslomake) voisi käyttää, mutta toisaalta on kyllä niin kattava että tarviiko olla niin kattava, vai voisiko lyhentää. Jos kunnan valvonta lisääntyy tarvitaan kyllä koulutusta siitä mitä tarkkailaan ja miten.”

Valvonnan merkitys koettiin tärkeäksi ja haastateltavilla oli huoli siitä, miten käy, jos valvonta jää kunnalle. Koettiin, että on pienelle kunnalliselle organisaatiolle iso vastuu. Yksiselitteisesti haastateltavien kannanotto oli, että valvonnan ei tule jäädä yksin kunnan vastuulle. *Hullulta sellainen tuntuisi.* Valvontaa ei voi myöskään ulkoistaa, vastuu ja tehtävän tulee hoitaa nimetty virkamies.

Valvonnallisilla käynneillä kunnissa ei ole mitään kaavaketta, jota käytettäisiin, yhdessä kunnassa oli itse tehty pohja, jonka mukaan valvonta suoritettiin. Yhtenevä näkemys haastateltavilla oli, että Valviran ja aluehallintoviraston tarkastuslomaketta tullaan jatkossa käyttämään. Kunnan sijoittamia asiakkaita saattaa olla monesta kunnasta (esim. lastensuojelu) samassa yksikössä, minkä vuoksi katsottiin että tarkastuskertomuksen tulisi olla yhtenäinen kaikille. Palveluiden vertailtavuuden ja seurannan vuoksi nähtiin, että valvonnassa käytetty tarkastuskertomuslomake tulisi olla sama kaikille, ei jokaisella kunnalla omaa kaavaketta.

”Omaa kaavaketta ei ole. Aluehallintoviraston kaavake on hyvä ja olen miettinyt että sitä voisi käyttää. On se aika aikaa vievä, ehkä jokin lyhennetty versio. Vie paljon aikaa ja resursseja. Olemme suunnitelleet että meidän omat yksiköt käydään läpi avin kaavakkeella, se on osa meidän laatutyötä.”

Valviran ja aluehallintoviraston tarkastuslomake nähtiin hyväksi, toisaalta koettiin että on turhan laaja ja aikaa vievä. Toivottiin lyhennettyä versiota. Kaikissa vastauksissa todettiin, että valvontaa tulee tehdä ja kaavaketta voitaisiin käyttää. Saman kaavakkeen käyttö antaa myös vertailukelpoista tietoa. Kaavaketta toisaalta myös kaivattiin.

5.2.3. Yhteistyö

Yhteistyö kunnan ja yrittäjän välillä vaihtelee suuresti kuntien ja toimialan välillä. Eniten yhteistyötä tehtiin vanhustenhuollon ja lastensuojeluyksiköiden kanssa. Kunnilla oli myös erilaisia käytäntöjä yhteistyön saralla. Kahvitilaisuudet yrittäjien kanssa olivat hyvin yleisiä, tilaisuuksissa kuntaa informoitiin muutoksista, toiminnasta ja koulutustilaisuuksista, joita palveluntuottajalla oli. Tapaamisissa keskusteltiin myös keskeistä asioista, osa kunnista oli myös jakanut kopion aluehallintoviraston tarkastuslomakkeesta palveluntuottajalle, vaikka lomaketta ei tarkastuksella täytetty. Tarvetta yhteistyöhön koettiin olevan kunnan ja palveluntuottajien välillä.

Haastatteluissa keskeiseksi yhteistyön muodoksi nousi yritysten osallistuminen kunnan järjestämiin koulutuksiin. Kunnan omiin koulutustilaisuuksiin kyllä kutsuttiin yrittäjiä, mutta mikäli kunta osti ulkopuolista koulutusta, ei välttämättä kutsuttu palveluntuottajia

mukaan. Yhteiset koulutustilaisuudet nähtiin toisaalta myös ennaltaehkäisevänä toimintana.

”Koulutusyhteistyötä on ollut ja jonkun verran konsultointia. Koulutusyhteistyö on vähän myös yhteisten ”linjojen” asettelua ja keskustelua käytännön toiminnoista. Hyvänä ollaan koettu.”

Kunnan ja yrittäjän välinen yhteistyö on lisääntynyt yhteisten kirjaamisohjelmien myötä. Koulutukset ohjelman käytöstä on toteutettu yhdessä palveluntuottajan kanssa, toinen yhteistyön muoto on ollut yhteisistä lomakkeista sopiminen. Kirjaamisohjelmien käytön yhteydessä on myös yhdessä katsottu tietosuoja- ja tietoturva-asioita. Maksut ovat myös sellaisia asioita, jossa yhdessä mietitään käytäntöjä. Kunnat ja palveluntuottajat etsivät myös yhteistyön muotoja, yhtenä yhteistyön muotona esitettiin rekrytointia, koska henkilöstön saatavuus on haaste kaikille.

Kunnat ja palveluntuottajat kokivat, että valvonta on pääsääntöisesti ja parhaimmillaan yhteistyötä. Lastensuojeluyksiköt nousevat tutkimuksessa aktiivisimmiksi yhteistyön pitäjiksi, kutsuvat kuntaa paikan päälle, kertovat mitä uutta toiminnassa on ja mitä uusia toimintoja ovat aloittamassa ja esittelevät mielellään toimintaa.

Kunnan koko vaikutti siihen, miten ohjaus ja valvonta kunnassa organisoitiin. Pienissä kunnissa valvontaa ei ole nimetty erikseen kenellekään virkamiehelle. Valvontatehtävä on kyllä kirjattu toimenkuvaan ja kuuluu useimmin perusturvajohtajan (tai vastaavan) tehtäviin. Hän oli monessa kunnassa delegoinut sen toimialoittain vastaaville virkamiehille. Koettiin, että kaikilla on paljon työtä ja resurssit ovat vähäiset ja talous tiukkaa. Kaikki tutkimukseen osallistuneet tiesivät kenelle valvonta yksityisistä sosiaalihuollon palveluista kuului kunnassa, vaikka vastuuta kunnassa ei virallisesti ole nimetty. Ohjauksen ja valvonnan toteutuminen vaihteli, suurimmalla osalla haastateltavista ei säännöllistä valvontaa ollut, tapaamisia ja käyntejä kyllä.

5.2.4. Ajatuksia tulevaisuudesta

Yksityisten palveluntuottajien määrä on lisääntynyt viimeisten vuosien aikana noin 5 yksikön määrällä vuosittain. Haastateltavista puolet uskoi, että palveluiden ostot lisääntyvät, puolet että ne vähenevät. Kaikki toivoivat, että kohtalainen palveluvolyymi säilyy julkisella puolella. Yksimielisiä oltiin siitä, että yksityisten määrä tulee lisääntymään, varsinkin tukipalveluissa. Tukipalveluiden määrän ja laadun uskottiin yleisesti lisääntyvän, varsinkin kun kunnat vähentävät tukipalveluiden tuottamista. Tärkeänä nähtiin kuitenkin kunnan rooli sosiaalihuollon palveluiden tuottajana.

”Toivon että ei mennä siihen että julkinen puoli on vain hankkija tai ostaja. Aina tulee vastaan kysymys vastuista.”

Vanhusten määrän lisääntyminen nähtiin yhdeksi syyksi, miksi yksityisiä palveluntuottajia tarvitaan. Samalla todettiin että, ei kunta millään pysty itse tuottamaan kaikkia palveluita. Kunnan palveluntarve tulee kyllä muuttamaan muotoaan, uskottiin. Palvelujen tarve kunnassa ei vähene mihinkään. Erityispalveluja tullaan tarvitsemaan ja palvelujen tarve monimuotoistuu kyllä tulevaisuudessa. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että kunnan tulisi tarkkaan miettiä, mitä kannattaa ulkoista ja mitä ei. Toisaalta monessa kunnassa on rakennemuutoksia meneillään ja mietitään mihin suuntaan mennään. Kolmasosa haastateltavista koki, että on erittäin vaikea ennustaa tulevaa.

Monessa kunnassa mietitään palvelusetelin käyttöönottoa. Tähän vaikuttivat kunnassa lisääntyneet palveluntuottajien määrät avo- ja tukipalveluissa sekä myös asumispalveluissa. Palveluseteli oli monessa kunnassa jo käytössä avopuolen- ja tukipalveluiden osalta, muissa kunnissa oltiin ottamassa palveluseteliä käyttöön

Haastateltavien henkilökohtainen näkemys oli, että yksityiset palveluntuottajat tulevat lisääntymään. Yli puolet oli sitä mieltä, että on hyvä kun palveluntarjonta lisääntyy. Toisaalta pidettiin tärkeänä myös kunnan omaa toimintaa. Yksityisiä palveluntuottajia tarvitaan kunnan oman toiminnan rinnalle.

”Olen sitä mieltä, kun yritys laajenee niin myös latu huononee. Pienillä on laatu hyvää. Mielestäni olisi hyvä jos yritykset pysyisivät pieninä. Tietysti yrittäjiä tarvitaan mutta tärkeää on että on tarvetta jos yrityksiä kuntaan tulee. Ja on se niin että kun yksityinen kasvaa, kasvaa myös hinta. Toisaalta yrityksiä tarvitaan, en vastusta niitä.”

Vastauksissa painotettiin kuitenkin erityisesti että, sosiaalihuollon palveluissa tulee aina olla myös kunnan omaa toimintaa, kaikkia ei saa eikä voida ulkoistaa. Tutkimukseen osallistuneiden mielestä aluehallintovirastoon tulisi saada enemmän resursseja. Valvontaan, ennaltaehkäisyyn ja ohjaukseen pitäisi voida panostaa enemmän kuin mikä tänä päivänä on mahdollista. Resurssien lisääminen ohjaukseen ja ennaltaehkäisyyn koettiin tärkeänä. Monissa kunnissa koetaan, että kynnys ottaa yhteyttä aluehallintovirastoon on korkea, eikä sitä myöskään nähdä mahdollisuutena. Yhteistyötä aluehallintoviraston ja kunnan välillä tulisi lisätä, varsinkin ohjauksen muodossa.

Yhteistyö nähtiin mm. yhteisinä keskusteluinä siitä, miten haasteisiin vastata oikealla tavalla ja informaation jakamisesta että kunnassa oltaisiin tietoisia mitä uudistuksia on tulossa. Lisää resurssia kaivattiin myös kuntiin, että saadaan ohjaus ja valvonta asianmukaisesti hoidettua sekä lisäystä yhteisiin koulutuksiin. Aluehallintovirastolta odotettiin myös infokirjeitä, toisaalta paljon infoa tulee eikä niihin tahdo keritä perehtyä. Koottua tietoa kaivattiin ja käytännön sovellutuksien tarviin!

Haastateltavat totesivat, että kentällä on se näkemys, että valvonta on tiukempaa yksityisillä kuin kunnalla. He myös näkivät ristiriitaa eri viranomaisten toiminnan välillä, valtionvarainministeriön, STM, Valvira ja Avi. Niiden toimintaa toivottiin selkeytettävän, nähtiin että kaikilla on vähän eri näkökulma asioihin.

Haastatteluissa ilmeni, että ei ole oikein luontevaa ottaa yhteyttä Aviin. Toivomuslistalla oli Avin järjestämiä työkokouksia, jonkun asian ympärillä. Keskusteltaisiin erilaisista tilanteista, saisi vertaistukea ja organisaatiotasolla saisi pohjan ja tukea valvontatehtävään.

Kaupauksella muistettiin lääninhallituksen aikaisia infokirjeitä ja koulutusta. Nyt ei ole tainnut koulutuksia pahemmin olla haastateltavat totesivat. Ohjeistuksia kaivattiin, mi-

hin suuntaan kehitys on menossa ja hyvissä ajoin. Kunta on niin hidasliikkeinen joten aikaa tarvitaan. Ennen kaikkea sellaisia foorumeita, joissa yhdessä mietittäisiin mitä on tulossa ja miten se vaikuttaa kunnan toiminnalle. Enemmän vuoropuhelua, nyt on vain tarkastukset ja tarkastuskertomukset ja niiden johdosta syntyvät valvontapäätökset.

Hyvien käytäntöjen jakamista kuntien välillä kaivattiin, eli enemmän keskinäistä vuoropuhelua ja yhdessä miettimistä, monella kunnalla on hyvää toimintaa ja sitten voisi vaihtaa mielipiteitä ja jaata hyviä asioita. Enemmän tulisi myös huomioida paikkakunnan omat näkökulmat. Valtakunnallinen valvonta oli ihan hyvä (vanhustenhuollon palveluille suunnattu valtakunnallinen kysely 2010). Niitä voisi olla säännöllisesti. Kunnat tarvitsevat apua ja tukea siihen arjen työhön.

Kunnissa koettiin, että aluehallintoviraston uudistus oli onnistunut hyvin. Valvontaviranomaiset puuttuvat isoihin asioihin ja kokonaisuuksiin valtakunnallisesti. Lääninhallituksen aikana kunnan valvonta oli erittäin tiukkaa. Siihen aikaan kunnat eivät myöskään halunneet yhteistyötä, koska valvonta oli niin kovaa. Tällä hetkellä yhteistyö tehtävien osalta vaikuttaa hyvältä, kunnan näkökulmasta. Toisaalta osa haastateltavista totesi, että kuntiin ei voi luottaa, ennen oli yhtenäinen toimintatapa, mutta nyt kunnat saavat päättää itse. Valtionavustukset tulevat könttänä ja kunta saa tehdä miten itse parhaaksi näkee. Ei voi luottaa, että aina menee niin kuin pitäisi. Nykyään pitäisi enemmän valvoa kuntia, koska kunnilla on vapaus itse päättää asioistaan.

Haastateltavat kaipaavat luontevaa yhteistyötä, ei vain niin että otetaan yhteyttä kun on ongelmia tai kantelujen merkeissä. Kaivattiin enemmän suunnitelmallisuutta toimintaan ja yhteydenpitoon. Lisäksi nostettiin esille kuntien tasapuolinen kohtelu, että kohdellaan samalla lailla riippumatta missä sijaitsee Suomessa. Yhteistyö tulisi olla niin kuin kumppaneina. Infokirjeitä tuli läänin aikana paljon nykyään ei tule mitään, niitä tarvitaan.

”Suuri usko siihen että valvonta korjaa kaiken, tuntuu olevan. Ei se kuitenkaan näin helppoa ole. Henkilökunnan saatavuusongelma on olemassa miten siihen vastataan? Moni asia vaikuttaa kokonaisuuteen. Ei yhtä ainutta vastausta ole.”

5.3. Tutkimuksen tulkinta ja johtopäätökset

Asiat eivät tapahdu itsestään, vaan jonkun on tehtävä niille jotakin, toteaa Harisalo (2010: 145–148) organisaation, kuten kunnan toiminta on vaikuttamista, ja vaikuttava työ on päätöksenteko. Kuntien ostopalvelut ja sosiaalihuollon yksityistäminen asettaa kunnille myös velvollisuuksia. Haastateltavat tunsivat lain velvoitteet, mutta lain edellyttämää valvontaa ei käytännössä ollut mietitty organisaatiossa eikä järjestetty osaksi toimintaa. Kunnat kokivat myös tehtävän haasteelliseksi ja osittain myös vaikeaksi toteuttaa.

Lain velvoittama valvontaprosessin voidaan ajatella, kuten Simon (1957: 5–6) kirjoittaa, jäävän vaillinaiseksi, ellei sitä arvioinnin myötä viedä loppuun ja uusien päätösten suunnittelun pohjaksi. Valittu vaihtoehto ei koskaan mahdollista tavoitteiden täydellistä saavuttamista. (Simon 1957: 5–6) Se on vain tietyissä olosuhteissa käytettävissä ollut paras ratkaisu. Näin voidaan myös ajatella yksityisten sosiaalihuollon palveluiden kohdalla koska kunnilla ei ole järjestelmää tai vastuusuhteita tehtävän hoitamisessa.

Vaikka kunta voi toteuttaa toimintansa ja palvelujensa strategiset päämäärät omista, paikallisista lähtökohdistaan ja päättää palvelujen järjestämistavoista, sen tulee kuitenkin huomioida lain asettamat velvoitteet. Valvonnan lähtökohdan tulee aina lähteä lain säädännön pohjalta. (vrt. laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922; Rousu 2008: 7–12).

Hallinnon oletetaan paranevan jos organisaatiossa on toimivaltahierarkia ja käskyvalta selkeytetty ja nimetty vastuuhenkilöt. Simon toteaa (1957: 22–23) että yksi toimivallan tärkeimmistä käyttötavoista organisaatiossa liittyy päätöksentekoon, se mahdollistaa päätöksenteon erikoistumisen, niin että jokainen päätös tehdään sellaisessa kohdassa organisaatiota, jossa ao. asiaa koskeva asiantuntemus on suurin. Myös haastateltavat kuvasivat organisaatiossa ongelmaksi sen, että vastuuta yksityisten palveluntuottajien valvonnasta ei ollut selkeytetty kunnassa.

Valvonnan ja omavalvonnan merkitys kunnan virkamiehillä oli tiedossa, tosin organisaatiossa ei ollut hahmotettu tehtävää virkamiestasolla eli ei nimetty vastuuhenkilöä

eikä menetelmää toiminnan toteuttamiselle. Kunnan tulisi (vrt. Simon 1957: 125–126, 223, 226–227) määritellä myös missä muodossa ja millä painoarvolla näitä tehtäviä hoidetaan. Tähän vaikuttavat myös kunnan käytössä olevat taloudelliset resurssit. Tutkimuksessa korostettiin, että resurssia ohjaukseen ja valvontaa ei kunnassa ole riittävästi. Millä painoarvolla tehtävää hoidetaan, vaikuttaa suoraan tehtävään osoitetut resurssit. Vähillä resursseilla ei kaikkea kyetä hoitamaan.

Yksityisten sosiaalihuollon palveluiden valvonta on tarkoin laissa määritelty, mutta ohjauksen osalta lakia tai säädöksiä ei ole. Kunnissa oli suuria puutteita valvonnan osalta, se jäi epämääräiseksi tai puuttui kokonaan. Tutkimuksen mukaan kunnat kyllä toteuttivat ohjausta ja yhteistyötäkin, vaikka haastateltavat näitä eivät mieltäneetkään osaksi toimintaa.

Lundquistin (1992: 80–85) mukaan politiikan välineiden valinta tehdään kahden kriteerin mukaan: taloudellisuuden (vaikutusten saavuttamisen vaatimat resurssit) ja vaikuttavuuden (tavoitellun toiminnan aikaansaaminen) mukaan, näin myös tämän tutkimuksen aineiston mukaan. Laajemmin informaatio-ohjauksen haasteena on nähty näiden kriteerien tunnistamisen vaikeus, taloudellisuus kunnassa tarkoittaa eurojen ja tarpeiden mahdollisimman hyvää suhdetta ja vaikuttavuudessa asiakkaan hyvää palvelua. Valinta tehdään palveluja ostaessa, mutta palveluiden seurantaan ei kunnassa ole panostettu riittävästi.

Heinämäen (2012: 167) tutkimuksen perusteella ohjauksen piirteitä ei aina ole tunnistettu, eikä ole myöskään nähtävissä ohjauskeinojen systemaattista valintaa. Tämä näkyi myös haastateltavien kertomuksissa. Ohjauksen kohdentaminen on vaihtelevaa kunnissa, eikä ohjauksessa aina ole tunnistettavissa mille taholle ja tasolle se on suunnattu (vrt. Heinämäki 2012: 166). Ohjaus kuntakentällä voidaan osittain nähdä perusasetelmaltaan hämärtyneen, kun sekä sen osalliset että toimintatavat (ohjauskeinot) on epäselvä. Tähän vaikuttavat omalta osaltaan myös kuntarakenteen muutokset ja kuntayhteistyö. Ei aina välttämättä tiedetä tehtävien vastuujakoja ja toimintatapoja. Yhteistyön katvealueelle saattaa jäädä juuri valvonnan tehtävät.

Ohjauksessa on myös keskeistä tarkkailla arvokeskustelua, miten niitä käytetään päätöksenteossa ja hyvä on myös muistaa, että niillä on taipumus kaventua, koska ne painottuvat nykypäivänä hyvin pitkälle taloudellisuuteen. Lundquist (1994: 11, 118–142) toteaaakin, että painopisteen ollessa taloudellisuudessa saatetaan unohtaa tarkkailla ja tarkistaa muita arvoja. Ohjauksessa ja arvioinnissa on myös keskeistä huomioida monenlaisia arvoja ja niiden tulee olla sopusoinnussa kokonaisuuden kanssa. Kunnan toiminnassa tämä tarkoittaa kuntalaisten, poliitikkojen, valtakunnallisten ohjeistusten sekä viranhaltijoiden näkemyksiä. Yksityistämisen lisääntyessä kunnan virkamiehen rooli myös muuttuu, toteaa Lundquist (1994: 118–142). Tähän toteamaan on myös tämän tutkimuksen mukaan helppo yhtyä.

Kunnallinen päätöksenteko

Julkisella organisaatiolla on velvollisuus ja vastuu toiminnastaan, tämän myötä myös yksittäisellä viranhaltijalla on toimenkuvansa mukaisesti alistettu vastuulle. Lundquistin (1993: 55–56) mukaan tämä tarkoittaa, että viranhaltija vastaa toiminnastaan organisaatiolle. Viranomaisen valta näkyy niissä tehtävissä, joita hänelle on organisaatiossa osoitettu. Ongelmana tässä tutkimuksessa nousi, että organisaatiot eivät ole valtuuttaneet valvonnan toimintaa viranhaltijoille, eli ei ole kirjattuna toimenkuvaan. Kuitenkin kunnilla, kuten myös Lundquist (1993: 55–56) toteaa, on julkisella organisaatiolla velvollisuuksia ja vastuuta toiminnastaan. Tämä tarkoittaa hierarkkista vastuuta, eli lain tuoma vastuu tehtävästä sekä toisaalta myös demokraattinen ja eettinen vastuu toiminnastaan. Viranhaltijan tulisi tarkastella valvontaprosessia kunnan toiminnasta käsin, unohtamatta asiakkaiden saamia palveluja laadullisista näkökulmista.

Viranhaltijan valvonnallista valtaa ei voi delegoida, jos ei alun perinkään ole henkilöä, jolle vastuu on nimetty, eikä myös ulkoistaa. Kunnallisessa toiminnassa vastuu tulee aina nimetä jollekin. Teoreettisen tarkastelun pohjalta nousee käsitys, että kunnallisessa organisaatiossa valvonnan tehtäväkokonaisuus tulee nimetä viranhaltijalle, eli vastuu on hänelle annettava tehtävän ominaisuudessa. Tämä tehtäväkokonaisuus ei tämän tutkimuksen mukaan näytä kunnissa toteutuvan. Haastatteluissa kuvataan vastuuta tehtävänä, jota ei ole nimetty suoraan kenellekään eikä sitä ehditä myöskään hoitamaan.

Yksityisten palveluiden käytöstä tehdään aina virkamiespäätös, tässä päätöksessä virkamiehet käyttävät virkamiesvaltaa. Virkamiehellä on henkilökohtainen vastuu niistä päätöksistä, joita hän tekee. Päätökset pohjautuvat pitkälle lakeihin ja asetuksiin. Virkamiehen päätöksen pohjana tulee olla yleisesti hyväksytyt näkökulmat, ei hänen henkilökohtaiset näkemyksensä. Ohjauksen toteutuessa toiminta tulee olla läpinäkyvää ja perusteltua. Tätä ominaisuutta voisi kutsua virkamiesrohkeudeksi. Virkamiehen tulee päätöksenteossaan huomioida kolme näkökulmaa; noudattaa lakia, olla lojaali lautakuntaa (esimiestä) kohtaan sekä huomioida kuntalaisten odotukset ja tarpeet kuten myös Lundquist (1993: 195–196) toteaa. Haasteena tässä on, kuten myös tutkimuksessa ilmenee, kunnan kaksijakoinen rooli; toisaalta kunnan tulee valvoa palveluntuotantoa ja toisaalta kunta on palveluiden ostaja. Tässä kysymyksessä konkretisoituu virkamiehen dilemma puhtaimmillaan.

Virkamiesrohkeutta tarvitaan valvonnan ja ohjauksen prosessissa, uskallusta puuttua epäkohtiin palveluntuotannossa. Tähän epäkohtaan puuttuminen synnyttää usein myös palveluntuottajalle lisäresurssitarve, joka suoraan vaikuttaa kunnan palveluiden ostohintoihin. Monesti kunnan virkamiehellä on toimialoitain vastuu palveluntuotannon ohjauksesta, valvonnasta kuin myös palveluiden ostoista. Tämä koettiin erittäin haasteelliseksi tutkimuksessa. Viranhaltijan on vaikeaa samalla olla tiukka hintaneuvottelija ja samalla valvoa, että toiminta on laadullisesti hyvää. Laadulliset muutokset palveluntuottajan toiminnassa tarkoittavat usein kunnille hintaneuvotteluja.

Laki ohjaa (valvonta-ohjelmat) viranhaltijaa toiminnassa, mutta jättää myös vapauden päätöksenteossa ja toiminnan toteuttamisessa. Tämä vapaus näkyy myös tutkimuksessa, osallistuneiden kuntien toimintatavat ovat osittain myös hyvin erilaisia. Tärkeää on muistaa että osa viranhaltijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista on määritelty ja lakiin kirjattu, sekä ovat myös kytköksissä vallan ja pakotteiden käyttämiseen. Näiden myötä viranhaltijoiden vastuullisuus on myös korostunutta. Julkinen valvonta ja ohjaus ovat lain tuoma velvoite julkiselle hallinnolle. (vrt. Lundquist 1991a: 146–147.)

Ohjaus

Tämän tutkimuksen mukaan ohjauksen ja valvonnan toteutuminen on verrattavissa Heinämäen (2012: 6–7) tutkimukseen, missä todetaan että ohjaus, valvonta ja vastuita yksityisten palveluntuottajien palveluista eivät ole määritelty ja tavoitteet ovat epäselviä. Näin myös tämän tutkimuksen haastateltavat näkivät asian. Heinämäki (2012: 6–7) toteaa, että valtakunnallisten ohjelmaohjausten jalkautuminen ei ole toteutunut toivotulla tavalla. Ohjelmiin ei muodostu tunnistettavaa ohjausprosessia, eivätkä viranhaltijat ole niitä omaksuneet työväliseksi käytännön työssä. Kuntien sosiaalihoitajat eivät tunnista ohjelmia ohjauksena, eikä niillä koeta olevan ohjausvoimaa.

Tämän tutkimuksen aineistosta voidaan todeta, että jalkautuminen ei ehkä kaikilta osin ole toteutunut toivotulla tavalla. Haastateltavat nostavat vastauksissaan esille tarkastuskertomukset ja niiden mahdollisen käytön valvonnan välineellä. Siltä osin valtakunnalliset ohjelmat ovat kyllä jalkautuneet kuntiin. Toisaalta kunnan ohjaus, valvonta ja vastuu ovat vielä monelta osin määrittelemättä kunnissa. Sosiaalihoitajan lisääntyvä yksityistäminen ja kunnan ostopalveluiden määrän nopea lisääntyminen, ovat yhä suurempi haaste. Se, miten kunnat selviytyvät ja organisoivat toimintaansa tulee olla pohdinnan kohteena. Tutkimuksen kohderyhmästäkin tämä oli ajankohtainen kysymys.

Kuntien sosiaalihallinnossa onkin jouduttu omaksumaan nopeasti uuden julkisjohtamisen ohjausvälineitä yhä lisääntyvän yksityistämisen myötä. Tämä on myös lisännyt viranhaltijoiden kaksijakoisuutta kuten Lundquist (1993: 55–56) toteaa, viranhaltijan tulee olla demokratian palvelija ja toisaalta myös demokratian valvoja. Tämä asetelma nousi useaan otteeseen esille myös tutkimuksessa. Kenellä sitten kunnassa tulisi olla vastuu ohjauksesta, yksittäisellä virkamiehellä, johdolla, lautakunnalla vai kenellä? Yksiselitteistä vastusta tähän ei varmasti ole. Vastuun haasteellisuus on moniulotteinen, viranhaltijoiden tulee julkisen palveluiden järjestämisessä kyetä saamaan taloudellisesti hyvää laatua, taloudelliseen hintaan, mahdollisimman suurelle joukolle. Tämä on kunnallisessa toiminnassa hyvin keskeistä. Ristiriita syntyy viranhaltijalle, kun hänen tehtävänsä on hankkia palveluita taloudellisesti ja toisaalta valvoa palveluiden laatua. Virkamiehen valvonnan rooli näkyy parhaiten siinä, että toiminnan tulee olla julkista, niin toimintaan kuin kansalaisiin nähden.

Virkamiehen ohjaustehtävät

Viranhaltijan tehtävä on ohjauksen kautta vaikuttaa päätöksentekoon ja toisaalta myös toimintaan (vrt. Alhstedt, Jahnukainen & Vartola 1983: 43). Ohjaus nähdään vaikuttamisena, toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välillisesti tai välittömästi halutun tuotoksen aikaan saamiseksi. Miten tutkimuksessa nousi esille ohjauksen merkitys? Haastateltavista ei kukaan suoraan toteuttanut ohjausta, välillisesti kyllä. Viranhaltijoiden välillinen ohjaus voidaan nähdä erilaisten tapaamisten yhteydessä. Välillinen ohjaus toteutuu yhteisissä tapaamisissa palveluntuottajien kanssa. Ohjausta toteutetaan myös asiakas-asioiden yhteydessä, kuten myös viranhaltijoiden käydessä yksiköissä. Kuka kunnasta käy palveluntuottajan luona, vaihteli kunnittain. Tutkimuksen mukaan voidaan todeta, että suoraa ohjausta palveluntuottajan kanssa ei kunnissa toteutettu. Yhteistyö kyllä toteutui, osalla säännöllisesti, osalla sattumanvaraisesti. Tutkimukseen osallistujien kesken koettiin ensisijaisesti ohjauksen toteutuvan aluehallintoviraston käyntien yhteydessä, omaa toimintaa ei kuvattu ohjaukseksi.

Mikä on ohjausta? Alhstedt, Jahnukainen & Vartola (1983: 43) määrittelevät ohjauksen keskeiseksi sisällöksi sen, millainen on sen ohjausvoima eli asema tai asiantuntemus tai säädöksessä ilmaistuun oikeuteen perustuva valta vaikuttaa toimintayksikön toimintaan. Miten käytännössä sitten toteutuu ohjaus, kun valvova viranomainen ei ole omaksunut tehtävää tai vaikutusmahdollisuuttaan? Ohjauksen keskiössä tulee olla avoimuus ja julkisuus, näin toteaa Lundquist (1987:34–37, 155). Lisäksi ohjauksen tulee perustua sovitettuun prosessiin ja olla toistettavissa kaikille osapuolille samanlaisena. Tutkimuksessa kunnat eivät ole mieltäneet ohjausta tehtäväkseen, tästä syystä ei myöskään ollut laadittu toimintatapaa ohjaukselle. Lait, asetukset ja julkiset suositukset ohjaavat valvonnan sisältöä ja asettavat päätöksenteolle rajoja. Kunnissa kyllä tunnettiin lain ym. heille asetetut vaatimukset. Kuitenkaan niitä ei ollut kunnassa järjestelmällisesti toteutettu. Yksityiset palveluntuottajat täydentävät kunnan palveluita, ohjaus tulisi nähdä ennakoivana ja yhteistyön mahdollisuutena, saavuttaa laadukkaat palvelut. Julkisten viranomaisten ohjauksen avoimuus on julkisuusperiaatteen ja yhdenmukaisuusperiaatteen mukainen ja sitä tulee kaikissa tilanteissa noudattaa. (Lundquist 1987: 34–37, 155) Tämä myös asettaa vaatimuksen kunnille, ohjauksen ja valvonnan tulisi olla järjestelmällistä ja strukturoitua, että kaikkia palveluntuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti.

Mitkä on viranhaltijoiden keskeisimpiä tehtäviä ohjauksessa ja valvonnassa? Lundquist (1998: 244) tarkastelee ohjausta kuusiportaisesti, mikä myös soveltuu tässä tutkimuksessa tarkastelunäkökohdaksi. Ohjauksessa tulee *1. erotella selkeästi yksityinen ja julkinen palvelu*. Tutkimuksessa erotellaan kyllä selkeästi yksityinen ja julkinen toiminta. Toisaalta toiminta kuvataan enemmän yhteistyöksi ja asiakastyön kautta tapahtuvaksi toiminnaksi. Järjestelmällistä ja organisoitua ohjausta ei kunnissa toteutettu. *2. tarkentaa julkista tehtävää*. Tarkentuu kyllä, siltä osin että kunnat ostavat palvelun ja sen myötä tarkentuu palveluiden määrä ja laajuus. Kunnan ostaessa yksityiseltä palveluntuottajalta palveluita tulee palveluiden olla verrattavissa kunnan omaan toimintaan. *3. vahvistaa virkamiehen toimintaa (valvonta)*. Järjestelmällisesti toteutettuna ohjaus vahvistaa kunnan roolia ja antaa myös lain tuen toiminnalle. Virkamiehellä on kattava kuva toiminnasta ja sen vaikutuksista kunnan palvelurakenteessa. Yhteistyöverkostona viranhaltija voi käyttää myös aluehallintovirastoa. *4. lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä valvonnassa*. Ohjauksen ja valvonnan toteutuessa nämä ovat keskeiset toimintaedellytykset. Mikäli kunnan ohjus- ja valvontavelvoite toteutuisi järjestelmällisenä toimintana, lisäisi se palveluiden avoimuutta koko palveluverkossa. Lisäksi tämä vähentäisi jälkikäteisvalvontaa. *5. käydä avoin keskustelu sanktioista*. Sanktioiden käyttö kunnallisessa toiminnassa toteutuu yhteistyössä aluehallintoviraston kanssa. Aluehallintovirastolla on toimintaan nähden oikeutus sanktioiden käyttöön, jos toiminta ei täytä sille asetettuja ehtoja. Kunnalla ei ole sanktiomahdollisuutta, siksi yhteistyö aluehallintoviraston kanssa on välttämätöntä. *6. valvonnan tulee koskettaa kaikkea julkista toimintaa*. Valvonnan velvoite ei sulje pois kunnan omaa toimintaa. Valvonnan kohdistumisen puuttuessa asiakkaiden oikeusturva saattaa vaarantua. Kunnan lisätessä yksityistä palveluntuotantoa tulee kunnan huolehtia, että palvelut kunnan omassa toiminnassa ja ostettuna yksityiseltä palveluntuottajalta ovat sisällöllisesti tasavertaiset.

Tutkimuksen aineistosta voidaan todeta, että järjestelmällistä ja strukturoitua ohjaus- ja valvontatoimintaa ei yksityisten palveluntuottajien kanssa ollut. Kunnat ostavat palveluita suurilla euromäärillä yksityisiltä palveluntuottajilta. Miten kunnat seuraavat palveluiden laatua suhteessa käytetyn rahan määrään? Seurantaprosessin merkitys korostuu ennen kaikkea päätöksentekoprosessissa; kyetäänkö vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin, mikä on palveluiden vaikuttavuus, entä laadullinen näkökulma suhteessa kunnan omaan

toimintaan? Miten hyvin kunnissa osataan laatia ostopalvelusopimuksia ja miten hyvin palveluntuottajan palvelut vastaavat kunnallisiin tarpeisiin laadullisesti ja määrällisesti? Näihin kysymyksiin ei tässä tutkimuksessa saada vastausta, mutta kysymykset tulevat väistämättä mieleen kun näyttää siltä, että ostettavien palveluiden määrä sosiaalihuollossa on nopeasti lisääntynyt ja toiminnan organisoinnissa, ohjauksessa ja valvonnassa on vielä paljon puutteita ja parannettavaa.

Tutkimus osoitti että seurantaprosessi on hyvin ohutta suhteessa käytettyyn rahamäärään. Tärkeää on myös muistaa, että seurannassa tulee huomioida kunnassa tehtyjen linjausten merkitys niin, että kuntalaiset voivat hyväksyä toimivallan käytön päätöksiä tehdessään. (vrt. Simon 1957: 231–233) Tutkimuksen mukaan voidaan todeta, että kunnallinen ohjaus ja valvontarakente ovat kehityksessä jääneet kiireen jalkoihin ja toisaalta ostopalveluiden määrä on nopeasti lisääntynyt. Tähän haasteeseen ollaan vasta heinäkuussa kunnissa. Tutkimuksessa keskiössä oli, että tunnistetaan ohjauksen ja valvonnan toimimattomuus ja että kunnissa tarvitaan organisoida toiminta kokonaisuudessa vastaamaan kunnan tarpeita.

6. POHDINTA

Tutkimuksessa tarkasteltiin Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueella olevien kuntien velvollisuuden toteutumista, ohjata ja valvoa yksityisiä sosiaalihuollon ympärivuorokautisia palveluja, jotka sijaitsevat kunnan alueella.

Kuten Lundquist (1992: 79) toteaa, tavoiteohjaus on toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin perustuvaa ohjausta. Tässä tutkimuksessa ohjauksen merkitys ei suoranaisesti nousut esille. Mikäli ohjaukseen kunnissa panostettaisiin työmenetelmänä, olisi se oiva keino millä ostopalveluiden toteutumista voitaisiin seurata ja arvioida.

Tavoiteohjausta voidaan tarkastella kolmikantayhteistyönä. Tavoiteohjauksessa tulisi huomioida ohjattava eli asiakas/omainen, he saisivat osallistua tavoitteiden asettamiseen eli mikä on asiakkaan odotukset ja tarve hoito- ja palvelusuunnitelmassa, mitä palveluntuottaja on valmis tarjoamaan ja mistä kunta valmis maksamaan. Näin asiakas, palveluntuottaja ja kunta sitoutuisivat samaan päämäärään. Ohjaus on aina jonkun yritystä vaikuttaa toiseen. Virkamiesten tulisi myös määrätietoisesti ottaa haltuun ohjausprosessi, joka pitää sisällään aina poliittisen päätöksenteon, mutta myös palveluiden käyttäjien näkökulmat.

Koska kunnat ostavat yksityisiä sosiaalihuollon palveluita, tulisi ohjaus myös nähdä pyrkimyksenä vaikuttaa yksityisten palveluntuottajien tuotantoon ja ennen kaikkea kuntalaisten hyvinvointiin. Palveluntuottajien ohjaus on toimintaa kohti jotain tiettyä tavoitetta eli kuntalaisten yhdenmukaisia laadukkaita palveluita. Tämä näkökulma saa myös tukea Lundquist (1987: 140–142) ohjausmallissa.

Tarkasteltaessa kunnallista ohjausta Lundquist (1987: 142) mukaan on ohjauksella kolme ohjausjärjestelmää, johon tulee vaikuttaa, poliittishallinnollinen, taloudellinen ja sosiaalinen järjestelmä. Mielenkiinnon kohteeksi nousee kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välinen ohjaussuhde. Sosiaalihuoltolain (17.9.1982/710) mukaan kunnan tulee huolehtia, että ostetut palvelut vastaavat kunnan omaa toimintaa. Kunnallisen valvonnan ristiriita syntyy, kun yksityisten palveluntuottajien toiminnan vaatimukset ovat huomattavasti

tavasti tiukemmat ja heiltä vaaditaan aluehallintoviraston lupa ennen toiminnan aloittamista. Lupa edellyttää mm. että tilat ja henkilöstö vastaa sen hetkisiä laatusuosituksia. Kunnan toiminnassa ei näitä vaatimuksia ole, mutta myös kunnan toiminta tulee täyttää samat edellytykset kuin yksityiset palveluntuottajat. Kunta ei vain tarvitse lupaa toiminnan aloittamiselle. Vanhustenhuollon valtakunnallinen kysely 2010 osoitti, että kunnan toiminnassa oli useimmin puutteita eikä laatukriteerit täyttyneet.

Kunnallinen ohjaus on pitkälti riippuvainen säännöistä ja laeista sekä hallinnollisesta toimintatavasta. Lait säätelevät suhteita kunnan ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä. Laki määrittää toivottavan käyttäytymisen, näiden rinnalle ovat nousseet valvontaohjelmat. Lait ja asetukset osoittavat ne viralliset keinot, joilla haluttuun tavoitteeseen pyritään ja valvontaohjelmat antavat kunnille työvälineitä ohjauksen toteuttamiselle. Tämän tutkimuksen aineistosta voidaan todeta, että kuntien tietoisuus omasta velvoitteesta valvoa ja ohjata oli heikohko. Haastateltavat eivät nähneet omaa toimintaa ohjaavana ja valvovana toimintana, vaikka tehtävä on lakiin kirjattu kunnan velvoitteeksi. Tutkimuksen osallistuneet kokivat erittäin haastavana kunnan kaksoisrooli, valvovana ja ohjaavana viranhaltijana ja toisaalta palveluiden ostajana. Haastateltavien kunnissa ei myöskään selkeästi ollut kuvattu valvontaprosessia, vaikkakin sosiaalijohtajien toimenkuvassa tehtävä oli osalla mainittu. Useassa kunnassa tämä tehtävä oli myös delegoitu palvelualan mukaan esimiestason virkamiehelle.

Miten kunnat sitten arvioivat ostettujen palveluiden tuloksellisuutta? Onko rahalla saatu se mitä pitikin? Entä asiakkaan asema ja oikeudet, miten ne toteutuvat? Näihin kysymyksiin ei saa vastausta tässä tutkimuksessa. Todettava on, että kunnat ostavat palveluja isolla euromäärillä, mutta ohjaus ja valvonta ostetun palvelun tuloksellisuudesta ovat jääneet kantapään alle.

Tarkasteltaessa teoreettista viitekehystä ja tutkimuksen aineistosta nousevia ajatuksia palaan Lundquistin (1987: 76–78; 1992: 116–120; 1994: 72–78) ohjausmalliteoreettisen ajattelun. Hän toteaa, että suora ohjaus on normiohjausta eli lainsäädäntöä, kun taas epäsuora ohjaus voitaisiin nähdä informaatio-ohjauksena (kts. kuvio 3). Tätä näkökulmaa tämän tutkimuksen aineistot myös hyvin tukevat. Lundquistin (1992: 80–81) mu-

kaan tärkeä informaatio-ohjauksen keino on julkisen sektorin viranhaltijoiden koulutus. Myös haastateltavilla oli toive aluehallintovirastolle koulutuksesta ja ohjauksesta. Yhteisten tilaisuuksien järjestämisestä, jossa voitaisiin yhdessä käydä läpi ajankohtaisia asioita.

Mitä ohjauksella suoralla ja epäsuoralla, voitaisiin tarkoittaa? Lundquist (1987: 76–78; 1992: 116–120; 1994: 72–78) puhuu substanssiohjauksesta, jossa määritellään kunnan ostopalveluiden sisältö, esimerkiksi ostopalveluiden määrä tai palveluiden sisältö. Lisäksi suorassa ohjauksessa lähtökohtana ovat lait ja asetukset. Tämän tutkimuksen mukaan kunnan toiminnassa selkeää on ostopalveluiden sisältö, tiedetään mitä ostetaan. Vaikeampana on lain ja asetusten tulkinnat. Tähän avuksi on laadittu valvontaohjelmat, jotka ovat kunnalle myös tarkoitettuja työkaluja. Epäsuoralla ohjauksella kunnat yrittävät vaikuttaa toimenpiteisiin toisella tapaa, esimerkiksi siten, että neuvottelevat palveluiden hinnan, tai he säättävät edellytykset palvelun sisällölle. Epäsuoraan ohjaukseen kuuluu myös ohjaus kaikilla mahdollisilla tasoilla sekä yhteistyömuodot kunnan ja palveluntuottajan välillä. Epäsuoran ohjauksen merkitys on keskiössä myös tässä tutkimuksessa. Haastateltavien kuntien toiminnassa ei valvontaroolia omaksuttu omaksi toiminnaksi, toisaalta palveluiden yksityistämisen lisääntyminen lisää kunnalle haasteita ja paineita myös luoda ohjauksesta ja valvonnasta selkeä kokonaisuus muun kunnallisen toiminnan rinnalle.

Tutkimusongelma oli, miten kunnat ohjaavat ja valvovat yksityisiä sosiaalihuollon palveluita Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan alueen kunnissa? Tähän kysymykseen on tässä tutkimuksessa saatu vastaus, ohjausta kunnissa tehdään, mutta välttämättä ohjausta ei tunnisteta ohjaukseksi eikä sitä toteuteta järjestelmällisesti. Kunnan valvontavelvollisuus ei toteudu ja toiminnan organisointia ei ole kehitetty.

Tehdessä tätä tutkimusta heräsi mielenkiinto kehittää yhdessä kuntien kanssa järjestelmä ohjaukselle ja valvonnalle. Mallina hyödynnettäisiin ohjausmalli Lundquistia mukaillen, yksityisten palveluntuottajien ohjauksesta ja valvonnasta. Tilausta järjestelmällisestä toiminnasta joka tapauksesta olisi.

LÄHDELUETTELO

- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1983). Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Helsinki: Weilin+Göös.
- Arajärvi, Pentti (2003). Paremmivointiyhteiskunta. Kunnallisan kehittämissäätiö, Polemia sarja 48. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Cederlöf, Jan-Magnus (2001). Ecological Modernisation and Market-based Policy Instruments - The Use of New Instruments in Environmental Policy in Finland and Sweden. Swedish School of Economics and Business Administration. Helsinki: Svenska handelshögskolan.
- Elgesen, Eyvind (2011). Landsrapport Norge. 11.10.2011. Valuta för pengarna? Kvalitetssäkring och uppföljning av bars uppväxtvillkor i nordiska servicesystem. Stockholm.
- Eskola, Jari & Suoranta Juha (2005). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Harisalo Risto (2010). Organisaatioteoriat. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- HE 22/1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta. (FINLEX).
- HE 131/2008. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (EDILEX).
- HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. (FINLEX).

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytölain muuttamisesta. (EDILEX).

Heinämäki, Liisa (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (1991). Teemahaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino.

Jalonen, Harri, Laihonen, Harri & Lönnqvist, Antti (2009). Onko tiedolla johtaminen saavuttamaton ihanne? Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kettunen, Pekka (2005). Riittääkö tieto-ohjaus hyvinvoinnin edistämiseen kunnissa? Teoksessa Maija Ritamo (toim.) 2005. VIII Terve Kunta -päivät 26.–27.1.2005. Helsinki: Stakes.

Komiteamietintö 1982:35. Kansainvälisen vammaisten vuoden 1981 Suomen komiteamietintö. Helsinki: Valtioneuvosto.

Kuntalaki 17.3 1995/365 (FINLEX).

Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa (1999). Sisällön analyysi. Hoitotiede Vol. 11, no 1/99.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 23.6.1977/519. (FINLEX).

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4 1987/380. (FINLEX).

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922. (FINLEX).

Latvala, Eila & Vanhanen-Nuutinen, Liisa (2001). Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. Teoksessa: Janhonen, Sirpa – Nik-

konen, Merja (toim.): Laadulliset menetelmät hoitotieteessä. Helsinki: WSOY.

Leino-Kilpi Helena & Tuomaala Ulla (1988) Research ethics and nursing science. Scandinavian Journal of Caring Sciences 2: 147–153.

Lundquist, Lennart (1987). Implementation Steering: An Actor-Structure Approach. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1988). Byråkratisk etik. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1991a). Förvaltning och demokrati. Stockholm: Nordstedt

Lundquist, Lennart (1991b). Etik i offentlig verksamhet. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1992). Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1993). Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin. Stockholm: Nordstedt

Lundquist, Lennart (1994). Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1998). Demokratins väktare. Lund: Studentlitteratur.

Mäkelä, Klaus (1990). Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa: Mäkelä, K. Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus.

Narikka, Jouko (toim.) (2006). Sosiaali- ja terveystieteiden lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma.

- Niemi-Iilahti, Anita & Stenvall, Jari & Ståhlberg, Krister (2002). Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Asiantuntijalausunto. Sisäasiainministeriö.
- Nieminen, Heli (1997). Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuus. teoksessa: Paunonen, M & Vehviläinen-Julkunen, K. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. Helsinki: WSOY.
- Nieminen, Heli & Åstedt-Kurki, Päivi (1993). Laadullisen tutkimuksen tieteenfilosofisista lähtökohdista - pohdintaa hoitotieteellisen tutkimuksen näkökulmasta. Hoitotiede 5 (5): 194-199.
- Omavalvonta yksityisissä sosiaalipalveluissa 2012. Opas omavalvonnan toteuttamiselle. Sosiaali- ja terveysalan lupa – ja valvontavirasto.
- Oulasvirta, Lasse, Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja.
- PeVL 25/1994. Perustuslakivaliokunnan lausunto.
- Pietilä, Veikko (1969). Johdatusta sisällön erittelyyn. Osa 1. Tampere: Tampereen Yliopisto.
- Rautalahti, Katariina (2012). Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmat. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan lupa – ja valvontavirasto.
- Rousu, Sirkka (toim.) (2008) Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinta kunnassa. Opas lakisääteisen suunnitelman laadintaan. Osa 1. Suunnitelman valmistelu. Helsinki: Kuntaliitto.

Salminen, Ari (2004). Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Simon Herbert Alexander (1957). *Administrativ behavior*. The Macimillan Company, New York, USA: Fourteenth Printing.

Simon Herbert, Alexander (1965). *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Alarmonie Springs.

Sinkkonen, Sirkka & Nikkilä, Juhani (1988). *Suomen terveydenhuollon hallinto*. Porvoo: WSOY.

Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet 2012. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012-2014. Yleinen osa. Raportti 2. Sosiaali- ja terveysalan lupa – ja valvontavirasto.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710 (FINLEX.)

Sosiaali- ja terveysministeriö. 1998:17. Yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän muistio (SOSPA-työryhmä). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998:17. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM 2002a. Selvitys sosiaali- ja terveysten palvelujen ohjauksesta ja valvonnasta 2002:8. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio.

STM 2002b. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 19. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Yliopistopaino.

StVM 56/2010 Hallituksen esitys yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistaminen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 (FINLEX).

- Sveriges Kommuner och Landsting (2011) Landsrapport – Sverige. Org. nr: 222000-0315. Valuta för pengarna? Kvalitetssäkring och uppföljning av barns uppväxtvillkor i nordiska servicesystem. 11.10.2011 Stockholm.
- Thomassen, Elisabeth (2011). Tilbud til udsatte børn og unge i Danmark. Dato: 28.september. Valuta för pengarna? Kvalitetssäkring och uppföljning av barns uppväxtvillkor i nordiska servicesystem. 11.10.2011 Stockholm.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2003). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote (2011). Suuret yritykset kasvattavat osuuttaan sosiaali- ja terveystaloudessa. 9.3.2011.
- Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos: Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vehviläinen - Julkunen, Katri (1997). Hoitotieteellisen tutkimuksen etiikka. Teoksessa: Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. Helsinki: WSOY.
- Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo (1981). Hallinnon rakenteet. Valtionhallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen. Toinen painos. Valtionvarainministeriö, järjestelyosasto. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Åstedt-Kurki, Päivi (1992). Terveys, hyvä vointi ja hoitotyö kuntalaisten ja sairaanhoitajien kokemana. Acta universitatis Tamperensis ser. A vol 349. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.

Åstedt-Kurki, Päivi & Nieminen, Heli (1997). Fenomenologisen tutkimuksen peruskysymykset hoitotieteessä. Teoksessa: Paunonen, M., & Vehviläinen-Julkunen, K., Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. Helsinki: WSOY.

LIITTEET

LIITE 1. Saatekirje

LIITE 2. Luettelo osallistujista

LIITE 3. Ennakkokysymyskaavake

LIITE 4. Haastattelukysymysrunko

LIITE 1. Saatekirje

Olen Aija Ström ja opiskelen Vaasan yliopistossa sosiaali- ja terveyshallintotiedettä. Olen opiskeluni loppuvaiheessa ja työstän graduani. Graduni ohjaajana toimii professori Pirkko Vartiainen.

Gradun aihe on Miten kunnan valvonta ja ohjaus toteutuvat sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa palveluissa.

Tutkimustyöni perusteluna on sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan tarpeen lisääntyminen viime vuosina ja sen jatkuva lisääntyminen edelleen. Ohjauksen ja valvonnan tarpeen lisääntymiseen ovat vaikuttaneet erityisesti palvelujärjestelmän muutokset, yksityisen palvelutuotannon lisääntyminen, kansalaisten huoli perusoikeuksien toteutumisesta ja siihen liittyvä ennakollisen ohjauksen tarve. Myös valvontatapaukset ovat monimutkaistuneet ja vaikeutuneet samaan aikaan, kun niiden lukumäärät ovat kasvaneet. (Hallituksen esitys eduskunnalle 131/2008, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmittömuistioita 1998:17)

Tutkimukseni kohderyhmänä ovat Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan kunnat. Tutkimus toteutetaan kahdessa osiossa, ensimmäinen osio koostuu esikysymyksistä, jotka toimitetaan etukäteen haastateltaville. Kysymyksiä on 7 ja ne sisältävät määrällistä tietoa yksityisistä palveluntuottajista toimialoittain. Toinen osio on teemahaastattelu, joka suoritetaan puhelimitse sovittuna aikana ja jonka kysymysrun-gossa on 14 kysymystä. Kysymykset painottuvat valvontaan, yhteistyöhön ja tulevaisuudennäkymään. Haastatteluun arvioidaan kuluvan noin 30 minuuttia.

Tutkimukseeni osallistuvat kuntien sosiaalitoimen johtotehtävissä olevat virkamiehet, kuten perusturvajohtajat ja sosiaali- ja terveysjohtajat, nimikkeestä riippuen.

Tutkimukseen osallistuvien vastaukset käsitellään luottamuksellisesti, työssä kuvataan valvonnan ja ohjauksen toteutumista alueittain jolloin yksittäisen kunnan vastaukset eivät ole suoraan tunnistettavissa.

Tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja osallistuja voi niin halutessaan perua osallistumisensa missä vaiheessa tahansa.

Tutkimuksen tuloksia käytetään myös aluehallintoviraston toiminnan kehittämiseen.

Aija Ström
aija.strom@avi.fi
050-3593963

Jag heter Aija Ström och studerar social- och hälsovetenskap (sosiaali- ja terveystiedettä) vid Vaasan yliopisto. Mina studier är på slutrakan och jag arbetar med min gradu. Professor Pirkko Vartiainen fungerar som min handledare.

Graduns tema är Hur förverkligar kommunen övervakningen och handledningen av privata socialvårdsenheter som ger heldygnsvård?

Utgångspunkten i mitt forskningsarbete är det ökade behovet av handledning och övervakning i heldygnsvården inom socialvården under de senaste åren. Det ökade behovet av handledning och övervakning har sin grund i att servicestrukturen ändrats, de privata serviceproducenterna har blivit allt fler och befolkningens oro över hur deras grundrättigheter förverkligas ökar och detta ställer allt större krav på handledning. Även övervakningsfallen har blivit mer invecklade, samtidigt som de enheter som övervakas har blivit allt fler. (Hallituksen esitys eduskunnalle 131/2008, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 1998:17)

Som målgrupp i min forskning är Mellersta Österbottens, Södra Österbottens och Österbottens kommuner. Forskningen förverkligas i två delar, den första delen består av förhandsuppgifter, som skickas på förhand till informanterna. Frågeformuläret består av 7 frågor, och gäller antal privata socialserviceproducenter enligt serviceform. Den andra delen är en temaintervju med 14 frågor, som utförs som telefonintervju på överenskommen tidpunkt. Frågorna fokuserar på övervakning, samarbete och framtidsvision. Intervjun beräknas ta ungefär 30 minuter.

Som informanter till min forskning tillfrågas socialvårdens ledande tjänstemän, ex. socialdirektörer och social- och hälsovårdsdirektörer, beroende på vilken benämning som används i kommunen.

Informanternas uppgifter och svar behandlas med största förtrolighet. I arbetet beskrivs handledningens och övervakningens förverkligande områdesvis så att enskilda kommuners uppgifter inte framgår.

Deltagande i forskningen är frivilligt och kan avslutas i vilket skede som helst om informanten så önskar.

Jag hoppas att ni har tid att ställa upp som informant i min forskning. Om du kan och vill delta så räcker det att meddela mig genom att svara på detta meddelande. Efter att ni bekräftat att ni deltar, skickar jag er förhandsinformationsblankett en. När blanketten är ifylld och ni returnerar den, önskar jag att ni samtidigt meddelar förslag på tid för temaintervjun samt det telefonnummer där ni kan nås.

Forskningens resultat används även för utvecklandet av regionförvaltningsverkets verksamhet.

Aija Ström
aija.strom@avi.fi 050-3593963

LIITE 2. Luettelo osallistujista

Ala-Toppari-Peltola Eija sosiaalipalveluiden johtaja, Kuntayhtymä kaksineuvoinen

Aro Piia perusturvajohtaja, Lapua

Kentala Jukka perusturvajohtaja, Vaasa

Kuoppala Esko peruspalvelujohtaja, Vöyri

Lahtinen Helena perusturvajohtaja, Kuortane

Latvala Merja perusturvajohtaja, Isokyrö

Luoto Tytti sosiaalijohtaja, Ilmajoki

Palomäki Tarja hoivapalveluiden johtaja, JIK

Saarinen Anneli vanhustyön päällikkö, Seinäjoki

Salminen Jussi sosiaali- ja terveysjohtaja, Kokkola

Sjöberg-Nuri Marice asumispalvelujen osastopäällikkö, Pietarsaari

LIITE 3. Ennakkokysymykset

Onko kuntanne sosiaali- ja terveystoimi järjestetty

- Itsenäisesti
- Isäntäkuntamallina
- Kuntayhtymänä
- Muu mikä? _____

1. Kuinka suuri osuus prosentteina (%) on ostopalveluiden osuus budjetistanne.

_____ %

2. Miltä seuraavista toiminta-alueilta ostatte palveluita (x ruutuun)

- Vanhustenhuolto
- Lastensuojelu
- Mielen-terveyspalvelut
- Päihdekuntoutus
- Muu mikä _____

3. Kuinka monta yksityistä palveluntuottajaa kunnassanne on (merkitään yksiköiden kpl määrä)

- _____ Vanhustenhuolto
- _____ Lastensuojelu
- _____ Mielen-terveyspalvelut
- _____ Päihdekuntoutus
- _____ Muu mikä _____

4. Mitä seuraavista palvelunaloista sijoitatte oman kunnan alueella sijaitseville palveluntuottajille

- Vanhustenhuolto
- Lastensuojelu
- Mielen-terveyspalvelut
- Päihdekuntoutus
- Muu mikä _____

5. Mitkä palvelut ostatte kunnan ulkopuolelta

- Vanhustenhuolto
- Lastensuojelu
- Mielenterveyspalvelut
- Päihdekuntoutus
- Muu mikä _____

6. Kuinka monen yrittäjän kanssa teillä on ostopalvelusopimus (kpl määränä)

- _____ Vanhustenhuolto
- _____ Lastensuojelu
- _____ Mielenterveyspalvelut
- _____ Päihdekuntoutus
- _____ Muu mikä _____

LIITE 4. Haastattelukysymysrunko

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922

Lain tarkoitus

4) valvontaviranomaisella sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimielintä tai sen määräämää viranhaltijaa, aluehallintovirastoa sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa.

LAKI

1. Miten olette tämän huomioineet?
2. Omavalvonta, miten tulette huomioimaan tämän?

Omavalvontasuunnitelma

Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettut palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista.

VALVONTA

3. Miten valvotte yksityisiä palveluntuottajia
4. Missä yhteydessä valvonta tapahtuu, paikanpäällä?
5. Onko kunnassa nimetty vastuuhenkilöä yksityisten tuottajien valvontaan?
6. Kuinka usein valvonta tapahtuu
7. Tehdäänkö valvonnasta pöytäkirjaa. kenelle se annetaan tiedoksi?
8. Onko teillä käytössä kaavaketta valvonnan suorittamiseksi

YHTEISTYÖ

9. Minkälaisissa tilanteissa/tapauksissa teette yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa (ei sijoitukset)
10. Onko ostopalvelut keksitetty yhdelle henkilölle vai hoitaako niitä monta?

TULEVAISUUDENNÄKYMÄ

11. Miten näette kunnassanne tulevaisuudessa palveluiden oston lisääntyykö/vähentykö? Miksi
12. Mikä on henkilökohtainen näkemyksenne?
13. Mitä odotatte aluehallintovirastolta?
14. Onko muuta jota haluaisit kertoa