

Tapaustutkimus sijaishuollon ostopalvelun kompleksisuudesta

Janne Pöntinen
Lapin yliopisto
Pro gradu -tutkielma
Sosiaalityö
Syksy 2021

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tapaustutkimus sijaishuollon ostopalvelun kompleksisuudesta

Tekijä: Pöntinen, Janne

Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiaalityö

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma_x Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä: 71

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Pro gradu -tutkielmani tutkimuskohteena ovat lastensuojelussa käytettävät ostopalvelut ja niissä erityisesti sijaishuolto ja sen laatu. Sijaishuollon tarve on viime vuosina kasvanut, minkä vuoksi aihetta on tärkeä tutkia. Sijaishuollon laadun määrittäminen on kilpailutuksessa keskeistä, koska sen avulla sijaishuollosta määritellään tuote, jota kilpailutuksissa vertaillaan.

Tutkimustehtävänä oli lastensuojelun sijaishuollon ostopalveluiden sekä erityisesti sijaishuollon laadun tutkiminen kvasimarkkinoilla. Tutkimuskysymyksenä oli, miten sijaishuollon laatua voidaan parantaa yksittäisen tarjouspyynnön perusteella. Aineistona oli erään kunnan suorittama tarjouspyyntö lastensuojelun sijaishuollon ostopalveluista. Tutkimusstrategiana tutkimuksessa oli tapaustutkimus. Tutkimusmenetelmänä oli aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jota tuki teorialähtöisyys eli peliteoria. Tulkitsin aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä, että Julian Le Grandin (2006) määrittelemät hyvän julkisen palvelun ominaisuudet ovat tulkittavissa aineiston teemoina.

Havaitsin, että sijaishuollon kilpailuttaminen oli kompleksista ja siihen liittyi monia seikkoja. Tulkitsin aineiston perusteella, että tarjouspyynnössä korostui kilpailutus itsessään sekä sijaishuollon laadun määrittäminen. Tarkastelemassani tarjouspyynnössä sijaishuoltoa haluttiin hankkia minimilaatuvaatimusten mukaisesti. Ostajan ja myyjän asema korostuivat, ja asiakkaat jäivät sivuosaan. Sijaishuollon laatuvaatimukset olivat tarjouspyynnössä osin abstrakteja, jolloin sijaishuollon laadun määrittämisen tulkintaan jäi varaa.

Sijaishuollon kilpailuttamisen yksinkertaistaminen sekä laadun määrittäminen täsmällisemmin vaatii yhä työtä ja jatkotutkimuksia. Sijaishuollon kilpailutuksen kontekstissa kaivataan lisätietoa muun muassa siitä, mitkä palvelut toimivat parhaimmin. Tarvitaan jatkotutkimusta esimerkiksi siitä, millaisia eroja sijaishuollossa voidaan havaita yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden välillä. Tällä tavoin saadaan tutkimustietoa, kenen tuotettavaksi lastensuojelupalveluita kannattaa ohjata.

Avainsanat: laatu, kilpailutus, ostopalvelut, sijaishuolto, kvasimarkkinat

Sisällys

1 JOHDANTO.....	4
2 SIJAISHUOLTO, OSTOPALVELUT JA KVASIMARKKINAT.....	7
2.1 SUKELLUS LASTENSUOJELUN SIJAISHUOLTOON KVASIMARKKINOILLA	7
2.1.1 Lapselle sijaishuoltopaikka ”markkinoilta”	11
2.1.2 Peliteoria ja sijaishuollon kilpailutus	12
2.2 PELITEORIAN SOVELTAMINEN SIJAISHUOLLON KILPAILUTUKSEEN	14
2.3 SÄÄDÖKSET SIJAISHUOLLON LAADUN TAKAAJANA	18
2.4 KUNNAN ROOLI SIJAISHUOLLON TILAAJANA	19
2.5 PALVELUN LAATU SIJAISHUOLLOSSA.....	21
2.5.1 Pysyvyys.....	24
2.5.2 Ohjaus ja valvonta	24
2.6 KILPAILUTTAMISEN HAASTEET JA TAVOITTEET	26
2.7 KESKEISTÄ SIJAISHUOLLON KILPAILUTUKSESSA.....	28
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	30
3.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄT	30
3.2 TUTKIMUSSTRATEGIA.....	30
3.3 AINEISTO JA SEN KERUU	32
3.4 AINEISTON ANALYYSIMENETELMÄ.....	33
3.5 TUTKIMUSETTISET KYSYMYKSET	35
4 TARJOUSPYYNTÖ SIJAISHUOLLON TOIMINNANOHJAAJANA OSTOPALVELUNA... 37	
4.1 LAATU.....	37
4.1.1 Välimatka.....	43
4.1.2 Valvonta.....	44
4.2 TEHOKKUUS.....	48
4.3 YHTEISKUNNAN RESURSSIEN SÄÄSTÄMINEN.....	53
4.4 TASA-ARVO JA OIKEUDENMUKAISUUS SIJAISHUOLLOSSA.....	55
4.5 ASIAKKAIDEN ITSENÄISYYS JA PALVELUN VASTAAMINEN ODOTUKSIIN	56
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	59
LÄHDELUETTELO	65

1 JOHDANTO

Pro gradu -tutkielmani aiheena ovat lastensuojelussa käytettävät ostopalvelut ja niissä erityisesti sijaishuolto ja sen laatu. Tutkimuksen tarkoitus on analysoida, miten sijaishuollon laatua voidaan parantaa yksittäisen tarjouspyynnön perusteella. Kiinnostuin aiheesta sosiaalityön aineopintojen harjoittelujaksolla, jonka suoritin kotikaupunkini lapsiperheiden sosiaalipalveluissa palvelutarpeen arviointitilaisuuksissa. Havaittiin, että ostopalvelut herättivät työntekijöiden keskuudessa keskustelua, ja lastensuojelun johtaja pyysi harjoittelujaksoneen aikana sosiaalityöntekijöiltä erillistä palautetta ostopalveluista. Kiinnostukseni erityisesti lastensuojelun sijaishuollon ostopalveluihin kasvoi sosiaalityön syventävien opintojen harjoittelujaksoneen aikana sosiaali- ja kriisipäivystyksessä. Olin mukana neljän lapsen tai nuoren kiireellisessä sijoituksessa harjoittelujaksoneen aikana. Käytän pro gradu -tutkielmassani lastensuojelupalvelut-käsitettä, mutta ymmärrän, että ostopalveluihin ovat oikeutettuja sekä SHL:n että lastensuojelun asiakkaat. Pro gradu -tutkielmani käsittelee erityisesti lastensuojelun sijaishuoltoa.

Tutkimus on tärkeä, koska havaittiin kandidaatintutkielmani yhteydessä, että ”lastensuojelupalveluita tarjotaan Suomessa pääasiassa minimistandardin takaavalla tasolla. Laatu arvioidaan lastensuojelupalveluiden kilpailutuksissa valintaperusteena vaihtelevasti. Sosiaalityössä tarvitaan lisätutkimusta erityisesti lastensuojelun ostopalveluiden kehittämisestä ja kilpailuttamisesta. Yhtenäiset laatuvaatimukset hyödyntävät sekä palvelun ostajia että myyjiä.” (Pöntinen 2020, 2.) Laatu ei tarkoita samaa kaikille. Toiselle kelvollinen laatu ei kelpaa toiselle. Sosiaalipalveluissa laatu liittyy tavallisesti asiakaskokemukseen. Eri palveluissa laatu tarkoittaa eri asioita. Sen takia sijaishuoltoa kilpailutettaessa laatu on määriteltävä erikseen, kuten jokaisessa muussakin sosiaalihuollon kilpailutuksessa. (Pekkala ym. 2019, 518.)

Ostopalveluun ja sijaishuoltopaikkaan voi samassa asiakastilanteessa olla useita erilaisia näkökulmia. Asiakkaalla, kunnalla, asiakkaan asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä ja palvelun tarjoajalla voi kullakin olla erilainen mielipide siitä, mistä sijaishuoltopaikka pitäisi hankkia. Tämän lisäksi lapsi tai nuori voidaan sijoittaa kiireellisesti sosiaali- ja kriisipäivystyksestä, jolloin päätöksen tehneellä sosiaalityöntekijällä voi olla oma mielipiteensä sijaishuoltopaikasta. Sosiaali- ja kriisipäivystyksessä kiireellisen sijoituksen tehnyt

sosiaalityöntekijä ei ole lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, vaan asiakassuhde siirtyy kuntaan omalle sosiaalityöntekijälle heti virka-aikaan kiireellisen sijoituksen jälkeen.

Aihe on tutkimuksellisesti kiinnostava, koska yksityinen toiminta on sosiaalipalveluissa kasvanut etenkin 1990-luvun talouslaman jälkeen. Laatu ja tehokkuus ovat käsitteitä, jotka ovat muodostuneet osaksi julkisten palveluiden arviointia 1990-luvulla yksityistämisedebatin yhteydessä (Koskiahho 2008, 169). Esimerkiksi lastensuojelun tehokas ja taitava organisointi edellyttäisi usein isompaa väestöpohjaa kuin suomalaisilla kunnilla tavallisesti on. Kuitenkin yhteistyö kuntien kesken tehtyjen sopimusten tai kuntien yhteisinä kuntayhtyminä on ollut pientä. (Rousu 2007, 21.)

Aihetta on aikaisemmin jonkin verran tutkittu, mutta lisätutkimukselle on tarvetta. Lastensuojelun palvelukokonaisuuksia ovat aikaisemmin tutkineet muun muassa Sirkka Rousu (2007) väitöskirjassaan sekä Hanna Lapinleimu (2015) lisensiaatintutkimuksessaan. Lapinleimu (2015) kohdisti mielenkiintonsa siihen, ”miten markkinoistuminen lävistää lastensuojelua?” Rousu (2007) havaitsi yhtenä merkittävimpänä tutkimustuloksenaan ”sosiaalisen vaiston”. Sosiaalisella vaistolla organisaatio asemoi omaa tilannettaan, asiakaspalvelutyössä onnistumista, estimoit tulevaisuuden haasteita, odotuksia ja tarpeita tehtävälle työlle. Näin toimintaa kehitetään vaistottujen kehitystarpeiden mukaisesti. (Rousu 2007, 273.) Koska soteuudistus siirtää palveluita kunnista hyvinvointialueille, on tutkimus erittäin ajankohtainen. Rousun (2007) mukaan lastensuojelussa ei ole mahdollista muodostaa ahtaita standardeja lastensuojelutyölle eikä sen arvioinnille. Niitä kuitenkin voidaan merkittävästi luoda suunnitelmallisella työllä. (mt., 282.)

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2019) on aloittanut tutkimus- ja kehittämishankkeen, jonka päämääränä on tutkia sijoitettuna olevien lastensuojelun asiakkaiden kokemuksia ja kohtelua etenkin siitä, millaiset tekijät tukevat ja kasvattavat lasten hyvinvointia (Malja ym. 2019, 39). Oman tutkimukseni tavoitteena on saada lisätietoa siitä, millaisena lastensuojelun ostopalvelut erityisesti sijaishuollon osalta näyttäytyvät kilpailutuksen perusteella. Kansallisesti kuntien hankintaan liittyvää tietoa ei tällä hetkellä kerätä.

Pro gradu -tutkielmani aloittavassa johdannossa taustoitan ja perustelen aiheenvalintaa sekä esittelen tutkimukseni. Seuraavassa luvussa esittelen lastensuojelun ostopalveluihin kuuluvat keskeiset käsitteet erityisesti sijaishuollon näkökulmasta katsottuna. Sen lisäksi avaan

ostopalveluiden kontekstin kvasimarkkinoilla. Luvussa kolme selitän tutkimusasetelman, tutkimuskysymyksen, aineiston, aineiston keruutavan, tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden, tutkimusstrategian sekä tutkimuksen analyysitavan. Tutkielman luku neljä on tulosluku, jossa esittelen tutkimukseni tulokset. Tutkielman viimeinen luku sisältää johtopäätökset sekä pohdinnan.

2 SIJAISHUOLTO, OSTOPALVELUT JA KVASIMARKKINAT

2.1 SUKELLUS LASTENSUOJELUN SIJAISHUOLTOON KVASIMARKKINOILLA

Mirjam Aranevan (2016) mukaan lapsen tai nuoren sijaishuollolla ”tarkoitetaan huostaanotetun tai kiireellisesti sijoitetun taikka hallinto-oikeuden väliaikaismääräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella”. Lapsen tosiasiallinen sijaishuoltopaikka on todellisin, havaittavin ja merkittävin kodin ulkopuolella organisoitava sijaishuoltoon kuuluva oikeusvaikutus, jolla on iso vaikutus lapseen tai nuoreen sekä hänen perheeseensä (mt., 302–303). Lastensuojelulain 49§:n 2 momentin mukaan lapsen sijaishuolto voidaan organisoida ”perhehoitona, laitoshuoltana taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla” (Lastensuojelulaki 2007/417, 49§). Lain lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 1§:n mukaan säädöksen päämääränä on taata ”lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti”. Erityistä huomiota täytyy kiinnittää positiivisten ja läheisten ihmissuhteiden turvaamiseen erityisesti lapsen ja hänen vanhempiansa välillä. (Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 1983/361, 1§.)

Lainsäädännössä laitoshuollolle on säädetty laatuvaatimuksia varsin laveasti. Lastensuojelun Keskusliitto (2004) on jo julkaissut ”valtakunnalliset sijaishuollon laatuksiteerit”. (Saastamoinen 2010, 91.) Kati Saastamoisen (2010) mukaan asiakkaiden omien tilojen lisäksi sijaishuoltopaikan tilojen pitää olla riittävän suuret ja kodinomaiset yhteistä käyttöä silmällä pitäen. Päämääränä on avara, normaaliympäristössä oleva perheasunto, jossa kodinomaisuus ja viihtyvyys on taattu. (mt., 92.) Lastensuojelun Keskusliiton (2004) mukaan sijaishuoltopaikka voi tuottaa laadukasta hoitoa ja kasvatusta vasta sen jälkeen, kun toimintaehdot on mietitty. Näitä toimintaehdot ovat esimerkiksi ”arvot, toimintaperiaatteet, johtaminen, henkilöstö, resurssit” sekä muut vastaavat tekijät. (mt., 10.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2019) on työstänyt sijaishuollon valtakunnallisia laatuksiteereitä, jotka on julkaistu osana lastensuojelun laatusuosituksia (Malja ym. 2019). Kriteerit ovat yksi askel eteenpäin sijaishuollon kansallisessa laadunmäärittelyssä, mutta niiden toteutumisen seuranta esimerkiksi palveluiden hankinnassa ja tuottamisessa on tärkeä tutkimusaihe. Kiinnostavaa on myös saada lisää tietoa siitä, miten laatu määritetään ja operationalisoidaan sijaishuollon kilpailutuksessa. Sirkka Rousun ja Tupu Holman (2004) mukaan laatuksiteereitä on mahdollista laatia kansalliselle tasolle tai yksittäisille organisaatioille.

Laatukriteeri on laadun arvioimisperuste. Se näyttää laadun aseman, toimii estimoinnin pohjana ja havainnollistaa laadun piirteet. (Rousu & Holma 2004, 45.) Ulla Idänpään-Heikkilä ym. (2000) määrittelevät laatukriteerin olevan mittaamisen ydin, joka osoittaa, millaista laatutasoa tavoitellaan (mt., 2). Le Grand (2006) huomauttaa, että termillä ”laatu” on monia mahdollisia merkityksiä julkisissa palveluissa (mt., 7). Laadun määrittäminen luo haasteita sijaishuollon kilpailuttamiselle.

Petta Porkon ym. (2018) lastensuojelun yksityisistä yksiköistä tekemän selvityksen mukaan sekä henkilökunnan että vastuuhenkilöiden ammattitaito on käytännössä ollut kirjavaa, ja sosiaalihuollon osaaminen on ollut puutteellista. Sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja vähäinen osallisuus sijoitettujen nuorten arjessa hankaloittaa laadukkaan sijaishuollon realisoitumista, lapsikohtaista sijaishuollon valvontaa ja lapsen ja sosiaalityöntekijän keskinäisen suhteen muodostumista. Tutkimustulosten perusteella yksityisissä lastensuojelulaitoksissa on epäkohtia lasten oikeuksien toteutumisessa, rajoitustoimissa sekä itsemääräämisoikeuden rajaamisessa. (mt., 26–28.)

Vuonna 2020 tehtiin 87 233 lastensuojeluilmoitusta lapsista ja nuorista. Ilmoitusten määrä kasvoi vuoteen 2019 verrattuna neljä prosenttia ja oli yhteensä 162 130 kappaletta. Yhdestä asiakkaasta tehtiin keskimäärin 1,9 lastensuojeluilmoitusta. Asiakkaita avohuollossa oli 48 802 kappaletta. Tämä määrä on hieman yli 2 000 kappaletta vähemmän kuin vuotta aikaisemmin 2019. Määrä väheni noin neljä prosenttiyksikköä. Vuonna 2020 kiireellisesti sijoitettiin 4 662 lasta, mikä taas on kolme prosenttiyksikköä enemmän kuin edellisvuonna. (Forsell ym. 2021, 1.) Pekka Lithin (2018) mukaan maamme lastensuojelun laitos- ja perhehoiton markkinat olivat vuonna 2016 noin 700 miljoonaa euroa, mikäli premissinä on kuntien kysyntä. Yksityisten yritysten osuus palvelukysynnästä oli noin kaksi kolmasosaa. Kuntien oman tuotannon osuus oli samaan aikaan 23 prosenttia palveluntuotannosta. Muiden julkisyhteisöltä hankittujen ostopalveluiden osuus oli noin kymmenen prosenttia. (mt., 19.) Lapinleimu (2015) kuvasi jo kuusi vuotta sitten, että sijaishuollon sektori on eskaloitunut ”räjähdyksmäisesti”. Toiminnassa korostuu kriisiluonteisuus sekä kiireellisten sijoitusten määrän nousu. (mt., 57.)

Lapsen tai nuoren sijaishuollon organisoimisesta sekä siitä muodostuvista maksuista vastaa se kunta, jossa lapsen tai nuoren huostaanottamisen tai sijaishuollon organisoimisen tarve on muodostunut. (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 10–12.) Lapinleimun (2015) mukaan

rahalla on vaikutusta sijaishuoltopaikan valintaa tehtäessä. Sosiaalityöntekijälle harkittavaksi voi tulla eettisesti haastavia tilanteita, joissa lapsi tai nuori ei palveluiden kalleuden tai kilpailutuksen takia saa tarvitsemaansa sijaishuoltopaikkaa. Täysin soveltumattomaan sijaishuoltopaikkaan lapsia ei tarvitse koskaan sijoittaa. Varakas kunta voi perustellusta syystä ostaa lapselle soveltuvan sijaishuoltopaikan korkeasta kustannustasosta huolimatta. (Lapinleimu 2015, 50–51.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Lastensuojelun Keskusliiton (2012) tekemän selvityksen mukaan toimenpiteet, joilla lastensuojelun asiakkuuksia voitaisiin vähentää, ovat sangen yleisesti tiedossa. Kunnat eivät ole asiakasmäärillä analysoitaessa kyenneet investoimaan tarpeeksi paljon lastensuojelua ehkäisevien palveluiden toteuttamiseen eivätkä kehittämiseen. (Heinonen ym. 2012, 6.) Mikäli lapsen ja perheen tilannetta voitaisiin auttaa toimivilla peruspalveluilla, perhe ei juuri hyödy suurista lastensuojelun tukitoimista (Lapinleimu 2015, 43). Kohtuulliset kustannukset eskaloituvat palvelutarpeen lisääntyessä. Asiakkuuden päättyminen pysyvään sijoitukseen kasvattaa kustannuksia jopa kymmenkertaiseksi verrattuna suuriinkin lastensuojelun avopalveluihin. (Heinonen ym. 2012, 36.)

1990-luvun talouslaman seurauksena kotihoito on lopetettu lapsiperheiltä lähes kokonaan. Tämä on tarkoittanut sitä, että lastensuojelulla ei ole tarjolla juuri lainkaan ennaltaehkäiseviä palveluita. Laitossijoitus on jäänyt ainoaksi ”omaksi” palveluksi. Monessa kunnassa on supistettu toimintaa muun muassa opetustoimesta, nuorisotyöstä, kulttuuritoimesta ja perheneuvolasta. (Eräsaari 2011, 183–184.) Tulkitsen, että Eräsaari (2011) saattaa viitata myös siihen, että joissakin kunnissa SHL:n asiakkuuksista ei siirretä asiakkaita riittävän nopeasti lastensuojelun asiakkaiksi. Asiakkaiden tilanne voi tämän vuoksi lastensuojelussa olla niin heikko, että kyseisissä kunnissa ennaltaehkäisevään työhön ei ole lastensuojelussa riittävästi mahdollisuuksia.

Sosiaali- ja terveystalouden sääntelevissä säädöksissä erityislainsäädännön perusteella yksityisesti tuotettavien palveluiden täytyy olla samalla tasolla kunnallisten toimijoiden kanssa. Palveluiden laatua ei tavallisesti tarkemmin määritellä säädöksissä. Palveluiden laadun kohentaminen on julkisen sektorin päämääränä. Ei kuitenkaan ole merkitystä, kuka palvelut tuottaa. (Narikka 2008, 101.) Traditionaalisesti kunta on vastannut sosiaalipalveluiden organisoimisesta. Kunta on voinut järjestää sosiaalipalvelut omana toimintana tai ostaa

palvelut toiselta kunnalta tai yksityiseltä palveluntarjoajalta. (Lähteinen & Kaikko 2017, 103.) Näin kunta ostoillaan ohjaa sitä, kenelle markkinoilla on tilaa.

Le Grandin (2006) mukaan oikeudenmukaisuus on merkittävä tekijä jokaisessa laadukkaassa julkisessa palvelussa. Useille ihmisille on erittäin merkittävää, että palvelut ovat julkisia. Mikäli tulojen, sosiaalisen statuksen, sukupuolen tai etnisyyden takia joillakin henkilöillä on erilainen mahdollisuus julkisten palvelujen saatavuuteen, tämä katsotaan epäreiluksi tai epäoikeudenmukaiseksi. Minkään julkisen palvelun ei pitäisi olla siinä mielessä epäoikeudenmukaista. Käsitys siitä, että hyvä julkinen palvelu on palvelu, jonne kaikilla on samankaltainen pääsy riippumatta sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta tai muista eroista, joilla ei ole vaikutusta heidän palvelun tarpeessaan, on merkittävä ja melkoisen kiistanalainen. (mt., 12–13.) Alueelliset ja sosiaalityöntekijöiden yksilölliset erot aiheuttavat vaihtelua sosiaalipalveluiden organisoimisessa esimerkiksi sijaishuollossa. Porkon ym. (2018) mukaan lapset eivät ole tasa-arvoisessa asemassa Suomessa tämän vuoksi (mt., 12).

Hankintalain 1§:n 1 momentin mukaan valtion sekä kuntien viranomaisten ja muiden hankintayksiköiden täytyy kilpailuttaa hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa kuten laissa säädetään (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016/1397, 1§). Vuonna 2007 on tehty päätös sosiaali- ja terveystalouden liittämistä hankintalain kilpailuttamisvelvoitteeseen (Pekkala ym. 2019, 505). Kilpailutuksella tarkoitetaan hankintalaissa säädetyn tarjousmenettelyn toimeenpanemista, jossa vertailukelpoisten palveluntuottajien tarjouksista tehdään hankintapäätös tarjouspyynnössä ilmaistuin valintaperustein kustannuksiltaan edullisimman tai kokonaistaloudellisesti halvimman tarjouksen perusteella (Rousu & Holma 2003, 6). Hinnan ja laadun yhdistelmä on yleisimmin tunnettu laadun mittari sosiaalipalveluiden kilpailutusten yhteydessä. Hankinnassa on määriteltävä laadullisia vertailuperusteita, jotta voidaan valita kokonaistaloudellisesti halvin tarjous. Vertailuperusteet koskevat minimilaadun ylittävää osaa laadusta. (Pekkala ym. 2019, 517.)

Hankintalain 108§:n 1 momentin mukaan vaaditaan, että hankintayksikön on huomioitava sosiaalipalveluiden hankinnoissa asiakkaiden erityistarpeet ja kuuleminen, kuten toisaalla säädöksissä on asetettu (Pekkala ym. 2019, 512). Saila Eskola ym. (2017) huomauttavat, että sosiaali- ja terveystalouden ostotoiminnassa palveluiden ”laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin sekä innovointiin” kuuluviin tekijöihin on kiinnitettävä huomiota. Säädösten

esitöissä ei ole tarkemmin selitetty, miten edellä mainittuja velvoitteita sovelletaan käytäntöön ja kuinka ne on otettava huomioon sosiaali- ja terveystaloudellista kilpailutettaessa. (Eskola ym. 2017, 496.)

2.1.1 Lapselle sijaishuoltopaikka ”markkinoilta”

Kvasimarkkinat eli puolittaismarkkinat tai näennäismarkkinat tarkoittavat tilannetta, jossa markkinaolosuhteet muodostetaan julkisen sektorin sisään. (Fredriksson & Martikainen 2006, 9). Tällaisessa sosiaalipalveluiden tuottamisperiaatteessa tavoitteena on tuottaa palveluita useiden eri palveluntarjoajien toimesta (Toikko 2012, 90). Markkinat toimivat oikein, mikäli toimijoita on runsaasti, siis sekä ostajia että myyjiä (Tuomala 2008, 123; Fredriksson & Martikainen 2006, 15). Markkinoiden menestymistä voidaan vertailla pohjautuen siihen, kuinka tehokasta tarjontaa on ja toisaalta toteutuuko sosiaalihuollolle määritelty vähimmäismäärä (Tuomala 2008, 349). Toikko (2012) huomauttaa osuvasti, että ”markkinat” ovat eettisesti tarkasteltuna hieman kyseenalainen termi, koska kyseessä on sosiaalipalveluiden hankkiminen (mt., 90). Tämä on erinomainen huomio, koska tarkastelemassani kontekstissa on kyse siitä, että lapsen koti korvataan uudella kodilla. Voidaan miettiä, onko eettisesti oikein hankkia lapselle koti ”markkinoilta”.

Aatos Hallipellon (2008) mukaan kvasimarkkinat ovat ainoastaan aitoja markkinoita mukailtava järjestelmä, jossa paikoin monopoli-asemassa olevat julkisen sektorin palveluntarjoajat korvataan vaihtoehtoja ja kilpailua käsittävillä osatekijöillä. Kvasimarkkinat voivat pettää johtuen esimerkiksi kilpailun vajavaisuudesta. Kvasimarkkinoiden kilpailuaste on täydellisen kilpailun ja kilpailemattomuuden välimaastossa. (mt., 20–21.)

Kvasimarkkinoille uusien palveluntarjoajien pitäisi päästä vaivattomasti sisään. Aktiivisilla kvasimarkkinoilla on myös aina riski, että toimija poistuu markkinoilta. Nämä ovat vaatimuksia kustannustehokkaalle toiminnalle. Asianmukainen informaatio palveluiden kustannuksista sekä laadusta niin palveluntarjoajalle kuin kuluttajallekin on yksi kvasimarkkinoiden onnistumisen edellytyksistä. Puutteellinen valvonta luo palveluntarjoajalle mahdollisuuden nostaa katetta tinkimällä palvelun laadusta. (Fredriksson & Martikainen 2006, 15–16.) Yksityisyrittäjälle voi sattua omassa elämässään mitä tahansa. Suuri monikansallinen pörs-siyhtiö voi vaikka poistua maasta kokonaan. Voidaan myös keskustella siitä, kerrotaanko asiakkaille sijaishuoltopaikan vuorokausihintaa. Omien sosiaalityön opintoihin kuuluvien

harjoittelujaksojen kokemusteni perusteella vuorokausihinta ei välttämättä ole aina selvä sosiaalityöntekijällekään. Kilpailuttamisesta huolimatta ei voida olla täysin varmoja siitä, että lasten olot pysyvät vakaina. Palveluntuotannossa voi tapahtua muutoksia.

2.1.2 Peliteoria ja sijaishuollon kilpailutus

Porkon ym. (2018) mukaan perhehoito on ensisijainen sijaishuollon muoto lapselle tai nuorelle (mt., 12). Sari Hanhinen ja Taina Rintala (2012) korostavat, että tämä ei ole aina edullisin ratkaisu (mt., 209). Tapio Rädyn (2019) mukaan sijoituspaikan valinnan täytyy tukea niitä syitä, joihin sijoituspäätös pohjautuu (mt., 351). Mitä nuoremasta lapsesta on kyse, sitä varmemmin perhehoito on hänelle oikea sijaishuoltopaikka. Teini-ikäisellä nuorella haasteet saattavat olla niin suuret, että muuta vaihtoehtoa sijoitukselle ei ole kuin lastensuojelulaitos. Rädyn (2019) mukaan esimerkiksi rajoitustoimenpiteet eivät ole sallittuja muualla kuin lastensuojelulaitoksissa (mt., 351).

Porko ym. (2018) viittaavat Kuoppalaan ja Säckiseen (2018), joiden mukaan maakuntien välillä on huomattavia eroja sijoituspaikkojen kesken (Porko ym. 2018, 12). Myös Lapinleimu (2015) havaitsi omassa lisensiaatintutkimuksessaan, että hänen haastattelemansa sosiaalityöntekijät olivat havainneet, että kuntakohtaiset erot palveluiden organisoimisessa ovat isot (mt., 46). Voidaan siis pohtia, toteutuuko perustuslain 6§:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate lapsia ja nuoria sijoitettaessa. Lasten sijoituskäytännöt ovat erilaisia eri maakunnissa. Tämän lisäksi silläkin on eroa, miten herkästi lapsi tai nuori sijoitetaan ja mihin paikkaan sijoitus tehdään. (Porko ym. 2018, 21.) Tässä yhteydessä täytyy mielestäni muistaa, että jokainen sosiaalityöntekijä on oma yksilö yhtenäisestä koulutustaustasta huolimatta. Lapinleimun (2015) mukaan sosiaalityöntekijän työkalupakissa on oma harkintavalta, mikä on eräs ammattitaidon osatekijä (mt., 47).

Ostajien ja myyjien kohtuullinen motivaatio on myös yksi kvasimarkkinoiden onnistumisen vaatimuksista, joista palveluntarjoajan aspektista katsottuna taloudellisten tekijöiden pitäisi olla ainakin yksi edellytys (Fredriksson & Martikainen 2006, 17). Osakeyhtiölain 5§:n mukaan ”yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille” (Osakeyhtiölaki 2006/624, 5§). Ostajan näkökulmasta tarkasteltuna myyjän eli yksityisessä omistuksessa olevan yrityksen merkittävin motivaatio toiminnalle lienee tavallisesti ansainta. Ostajan merkittävin vaikutin pitäisi olla asiakkaiden hyvinvoinnin tavoittelu. ”Kermankuorinta”

merkitsee tilannetta, jossa palveluntarjoaja seuloa itse asiakkaitaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sijaishuoltopaikka saattaa yrittää valikoida asiakkaita sieltä, mistä saadaan korkeampi vuorokausihinta tai siten, että saadaan helpommasta asiakkaasta vuorokausihinta helpommalla työllä. (Fredriksson & Martikainen 2006, 17.)

Olli Karsion (2019) mukaan valinnanvapaus on kansainvälisesti huomattavasti tyypillisempää terveydenhuollossa kuin julkisesti rahoitetussa sosiaalipalveluissa. Valinnanvapauden järjestelmien vaikutukset sosiaalipalveluihin eivät ole kovin tunnettuja. (mt., 6.) Haasteita riittää sekä hallinnolla että kuluttajilla, kun kyseessä on valinnanvapauden laajeneminen sosiaalipalveluissa. Tavallisesti asiakkaat ovat tyytyväisiä yhteen toimivaan ratkaisuun, mikäli tällainen tarjotaan heille valmiina. Monelle asiakkaalle on merkittävämpää toimiva lähipalvelu kuin valinta itsessään. (Palola 2011, 303.) Sijaishuollon ja sen kilpailutuksen kontekstissa voidaan pohtia, miten paljon asiakas pääsee vaikuttamaan sijaishuoltolaitoksen valintaan. Ihmiset eivät kuitenkaan tee aina järkeviä valintoja. Peliteorian perusteella niin pitkään kuin henkilö tekee ratkaisuja johdonmukaisesti, valinta on yhteneväinen hyötyfunktion maksimoinnin kanssa (Tilvis 2016, 38). Tekemällä valintoja kuluttajat muokkaavat markkinoita ja pakottavat palveluntarjoajat kilpailemaan keskenään ja tuottamaan laadukkaampia palveluita (Karsio 2019, 7). Sen lisäksi voidaan ajatella myös toisin päin. Kun lapsi tai nuori on sijoitettu, hän on tavallaan poissa sosiaalityöntekijän akuutilta tehtävälialta. Toki asiakkuus jatkuu, mutta lapsen päivittäiset tarpeet ovat hoidossa.

Tarjoamalla enemmän valinnanvapauksia asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien kasvattamiseen ihmiset saattavat tuntea itsensä hallittavammiksi ja siten onnellisemmiksi. Sen seurauksena he kykenevät ottamaan enemmän vastuuta omasta elämästään. Kansainvälisesti valinnanvapauden kannattajat ovat argumentoineet sen puolesta kahdella päälinjalla. Ensimmäkin valinnanvapaus on keino vahvistaa palvelun käyttäjää ja toiseksi palvelu pienentää kustannuksia ja tekee järjestelmästä verotuksellisesti kestävämmän. (Karsio 2019, 3–4.) Karsion (2019) mukaan valinnanvapaus pohjautuu Iso-Britanniassa käytössä olevaan henkilökohtaiseen budjettiin sekä suoriin maksuihin ja Yhdysvaltain käteis- ja neuvontaohjelmaan. Ne lisäävät asiakkaiden tyytyväisyyttä sekä hallinnan- ja voimaantumisen tunnetta. Valinnanvapauden hyödyt kuitenkin vaihtelevat eri käyttäjäryhmien välillä. (mt., 28.)

Jokaisella lapsella ja nuorella on sijaishuollossakin oikeus hyvään lapsuuteen ja nuoruuteen. Se on jokaisen asiakkaan sekä juridinen että moraalinen oikeus. Sijoitetuilla lapsilla ja

nuorilla ei ole mahdollisuutta asua kotona. Kotielämä ennen sijoitusta on ollut monesti varsin traumaattista. Sijaishuoltopaikka kantaa vastuun siitä, että perushuolenpito on kelvollista, eheyttävää sekä korjaavaa eli sangen kokonaisvaltaista. (Saastamoinen 2016, 137.)

2.2 PELITEORIAN SOVELTAMINEN SIJAISHUOLLON KILPAILUTUKSEEN

Teoreettisena viitekehyksenä opinnäytetyössäni toimii peliteoria. Ville Tilvisin (2016) mukaan peliteoria sijaitsee sosiaalitieteiden ja matematiikan välissä. Talouselämän kilpailutilanteet tuottavat paljon aineistoa peliteorialle. Useat globaalit ilmiöt kuten hintakilpailu voidaan muotoilla peliksi. Peliteorian ydin voidaan käsittää, vaikka matematiikka jätetään huomioimatta (mt., 5–6.) Sosiaalitieteiden pro gradu -tutkielmassani jätän matematiikan käsittelyn vähemmälle tarkastelulle. Tilvisin (2016) mukaan nollasummapelissä toisen osallistujan voitto on suoraan toiselta pois eli osallistujien edut ovat kokonaan toisistaan poikkeavat (mt., 62). Sijaishuollon kilpailutus voi olla siinä mielessä nollasummapelejä, että tarjouskilpailussa saattaa olla joskus yksi voittaja. Kuitenkin tulkitsen, että tavallisesti kunnat käytännössä hankkivat sijaishuoltopaikkoja monilta eri palveluntarjoajilta. Tilvisin (2016) mukaan reaali maailmassa nollasummapelejä ei usein esiinny arkipäivän tilanteissa (mt., 62).

Hannu Nurmen (1978) mukaan peliteorian voidaan katsoa syntyneen John von Neumannin ja Oskar Morgensternin (1944) teoksen ”Theory of Games and Economic Behaviour” myötä. Pelaajien lukumäärä on tärkeä tekijä peliteoriassa. Kahdeksan sekä n:n jäsenen pelit ovat pääluokkia. (mt., 41.) Charles A. Holtin ja Alvin E. Rothin (2004) mukaan von Neumannin ja Morgensternin määritelmä rajoittui pääosin kahden hengen nollasummapeleihin. John Nash loi kirjoittamissaan artikkeleissa tasapainon käsitteen, jossa peliteoriaa sovellettiin paljon laajempaan luokkaan ilman rajoituksia voittorakenteesta tai pelaajien lukumäärästä. (mt., 399.)

Peliteoria selittää sinänsä monia tilanteita, esimerkiksi tenniksenpeluusta sodankäyntiin liittyvät tilanteet, joihin kuuluu strateginen vuorovaikutus. Peliteoria täsmentää relevanttien päätösten muodostamisen kaavat jokaisessa kilpailutilanteessa. (Siegfried 2008, 12.) Tom Siegfried (2008) huomauttaa, että Nashin alkuperäisellä esityksellä on omat rajoitteensa eivätkä matemaattisesti lasketut todennäköisyydet aina realisoidu reaali maailmassa (mt., 15). Sijaishuollon ostopalveluiden kilpailutukseen vaikuttavat niin monet erilaiset asiat, että niiden laskeminen matemaattisesti on todella työläs tehtävä. Peliteorian avulla yritetään

kuitenkin täsmentää rationaalista käyttäytymistä (Siegfried 2008, 21). Ihmiset käyttäytyvät irrationaalisesti, joten heidän käyttäytymisensä ei aina tavoittele voittoa (Siegfried 2008, 30).

Alun perin 1900-luvulla peliteoria oli kahden käsitteen kombinaatio. Ensimmäinen on utiliteetti, joka voidaan määrittää arvon mittana. Tarvittava asia on mitattava ja toinen on strategia, eli miten haluttu asia saavutetaan. (Siegfried 2008, 37.) Ostopalveluiden kontekstissa utiliteetti voi olla esimerkiksi palveluhankintasopimus sijaishuoltoon. Peliteoriassa strategialla tarkoitetaan ainutlaatuista toimintatapaa, ei siis tavallista tapaa suhtautua peliin (Siegfried 2008, 48).

Peliteoria helpottaa visualisoimaan, kuinka optimaalisimmat strategiat muuttuvat olosuhteiden muuttuessa (Siegfried 2008, 88). Isot lastensuojelun ostopalveluita tarjoavat yritykset kasvavat ja tulevat kasvamaan entisestään. Peliteorian näkökulmasta katsottuna tulkitsem, että ne oppivat, miten tarjouksia voitetaan. Suurten resurssien avulla voidaan tarjota halvempaa hintaa ja näin saada kilpailijat pois markkinoilta. Tämän jälkeen voidaan uhata esimerkiksi lakkauttaa palvelu, mikäli hintojen korotukseen ei suostuta. Porko ym. (2018) vahvistavat tulkintaani. Heidän mukaansa yritysten eskaloituminen ja ketjuuntuminen on havaittavissa rekisteritiedoista. (mt., 20.) Tätä vahvistaa myös Porkon (2018) tekemä haastattelu aluehallintoviraston viranomaisille. Trendinä on se, että suuret yritykset ostavat pienempiä kilpailijoita pois markkinoilta, ja sen lisäksi isot yritykset laajenevat perustamalla uusia yksiköitä. (Porko ym. 2018, 23.)

Ostopalveluiden avoin kilpailutus on peliteorian kannalta katsottuna n:n jäsenen peli, koska sosiaalipalveluiden kilpailutusta organisoitaessa ei voida tietää, kuinka moni palveluntarjoaja vastaa tarjouspyyntöön. Sosiaalipalveluiden kilpailutuksissa vuorovaikutus tapahtuu pääasiassa ennen kilpailutusta tarjouspyyntöihin vastattaessa ja jopa ennen tarjouspyyntöjä. Tällöin omia näkökulmia voidaan esittää paremmin kuin täsmällisesti määriteltyjen tarjouspyyntöjen jälkeen.

Nurmen (1978) mukaan pelitilanteissa on tekijöitä, jotka ovat merkittäviä pelin luonteen ymmärtämiseksi. Kooperatiivisuus merkitsee osanottajien neuvottelumahdollisuuksia ennen pelin alkua (mt., 43). Sijaishuollon sekä muiden lastensuojelupalveluiden kilpailutusten yhteydessä tulkitsem tämän tarkoittavan esimerkiksi markkinointia. Palveluntarjoaja voi

markkinoida omia vahvuuksiaan ja toivoa, että ne huomioitaisiin tarjouspyynnöissä sekä tarjousten vertailussa. Kooperatiivisten pelien ytimessä olevia asioita ovat sopimusten toteutettavuus sekä oikeudenmukaisuus (Nurmi 1978, 70–71). Tulkitsen, että lastensuojelun ostopalveluiden sijaishuollon kontekstissa edellisessä esimerkissä käsittelemäni markkinointi voi vaikuttaa oikeudenmukaisuuteen kilpailutuksissa. Voidaan keskustella siitä, ovatko kaikki palveluntarjoajat kilpailutuksissa aina samanarvoisessa asemassa. Vai räätälöidäänkö tarjouspyyntöjä tehokkaan markkinoinnin avulla niin, että tietyt tahot pärjäävät siinä paremmin kuin toiset? Sopimusten toteutettavuuden tulkitsen ostopalveluiden yhteydessä pysyvyytenä. Sijaishuoltopaikan pysyvyydellä on tärkeä rooli lapsen tai nuoren vakaiden elinolojen kannalta. Ne takaavat turvallisen kasvu- ja kehitysympäristön.

Nashin luoma ”kaupankäynti” on omalaatuinen peliteorian muoto. Onnistuneessa kaupassa kumpikin osapuoli voittaa. (Siegfried 2008, 61.) Tavallisesti ostopalveluiden tarjouspyyntöihin vastaa useampi palveluntarjoaja. Näin ollen tarjouskilpailussa on väistämättä myös häviäjiä. Sijaishuollon kilpailutuksissa palveluntarjoajat pohtivat tarjouksia tehdessään utiliteetin määrää. Tarkoitan tällä sitä, että tarjouskilpailussa pitäisi pystyä pärjäämään eli tarjoamaan palvelua mahdollisimman edullisesti. Toisaalta taas vaakakupissa on utiliteetti. Yrityksen tavoitteena on voiton maksimointi. Peliteorian edellytyksenä on se, että ”pelitilanne” voidaan kuvata peliteoreettisesti (Siegfried 2008, 72). Ostopalveluiden kilpailutusten yhteydessä pelitilanne on monimutkaisempi kuin esimerkiksi tilanne tenniskentällä syötön yhteydessä. Mikäli ”Nashin tasapaino” siirretään lastensuojelun ostopalveluihin, esimerkiksi yksityinen yritys voi rakentaa uuden sijaishuoltolaitoksen. Tällainen huomattavaa sitoutumista osoittava signaali voi säikäyttää kilpailijat ulos markkinoilta.

Siegfriedin (2008) mukaan isommat kokemukset markkinoista eivät johda tiukkaan kilpailuun vaan isompaan reiluuteen (mt., 119). Harjaantuneet tarjouspyyntöihin vastaajat ymmärtävät, mitä seuraa siitä, että tarjous voitetaan liian halvalla hinnalla. Tämä aiheuttaa haasteita lastensuojelun sijaishuollolle määritetyn minimilaadun saavuttamiseen. Ajattelen, että yritykset myös tuntevat toisensa. Ymmärretään omat vahvuudet ja heikkoudet ja myös kilpailijoiden vastaavat ominaisuudet. Siegfriedin (2008) mukaan peliteorian abstraktin matemaatiikan sekoittaminen todellisessa maailmassa liikkuviin sosiaalitieteilijöihin näyttää, miten maailma ja elämä oikeastaan toimivat (mt., 122). Peliteoria tavoittelee käsittämään, ”millainen valinta tehdään (tai pitäisi tehdä), jos kaikki olennainen päätökseen vaikuttava tieto on

käytössä” (Siegfried 2008, 140). Voidaan keskustella siitä, onko tällainen mahdollista lastensuojelun ostopalveluiden kilpailutusten yhteydessä.

Siegfried (2008) korostaa kilpailevien ajatusten kustannusten minimointia (mt., 162). Lastensuojelun ostopalveluiden sijaishuollon kilpailutuksen kontekstissa tulkitsem sen niin, että lapselle tai nuorelle voidaan hankkia ”edullinen” sijaishuolto paikka perustason sijaishuoltolaitoksesta. Tällöin vuorokausihinta on ehkä matalampi kuin erityistason sijaishuoltopaikassa, joka soveltuisi lapselle tai nuorelle paremmin. Lapsen tai nuoren kuntoutuminen saattaa tällaisessa tapauksessa estyä tai ainakin hidastua, jolloin kokonaiskustannukset nousevat sijoituksen yhteydessä korkeammaksi kuin silloin, jos lapsi tai nuori olisi sijoitettu heti hänelle parhaiten soveltuvaan sijaishuolto paikkaan. Tämä sama dilemma toistuu ennalta ehkäisevässä työssä, jonka yhteydessä ymmärretään, että se säästää, mutta määrä ei ole tiedossa (Sipilä & Österbacka 2013, 65–68). Lapinleimu (2015) havaitsi, että tasokkaat ja toimivat peruspalvelut avustavat lastensuojelun sosiaalityötä (mt., 42).

Siegfriedin (2008) mukaan erityisessä pelissä pelaajan täytyy miettiä sekä optimaalisimman strategian palkkiota sekä palkkion ansaitsemiseen tarvittavien optimaalisimpien siirtojen laskemisen kustannuksia (mt., 180). Lastensuojelun ostopalveluiden sijaishuollon kilpailutuksen yhteydessä voidaan pohtia, paljonko kilpailutus itsessään maksaa. Voisiko kilpailutukseen käytetyt resurssit hyödyntää parempana palveluna asiakkaille? Vai kannattaisiko kunnan tai hyvinvointialueen tarjota palvelut itse?

Peliteoriassa on pohjimmiltaan kyse muiden ihmisten ajattelun ymmärtämisestä (Siegfried 2008, 217). Tulkitsem, että tästä lastensuojelupalveluiden kilpailutuksissa on myös kyse. Tarjouspyynnöissä kuvattu sijaishuollon minimilaatu täytyy ymmärtää samalla tavalla sekä ostajien että myyjien kesken. Mikäli myyjä tai tässä vaiheessa vielä palveluntarjoaja ei ymmärrä ostajan määrittelemää minimilaatua, hän saattaa tarjota vääränlaista palvelua, joko liian huonoa tai hyvää. Liian hyvän palvelun tarjoaminen saattaa johtaa siihen, että kyseinen palveluntarjoaja häviää tarjouskilpailun liian korkean hinnan vuoksi. Mikäli sijaishuollon laatu ei vastaa sille edellytettyä tasoa, sitä tullaan vaatimaan valvonnan myötä. Tämä taas aiheuttaa kustannuksia, jolloin laskennallinen kate laskee. Lastensuojelun sijaishuoltoa ei voida hankkia ainoastaan peliteoreettisin perustein, vaan siihen vaikuttaa esimerkiksi lainsäädäntö. Siirrytään seuraavaksi tarkastelemaan lainsäädännön merkitystä sijaishuollon organisoimisessa.

2.3 SÄÄDÖKSET SIJAISHUOLLON LAADUN TAKAAJANA

Lapsen oikeuksista säädetään perustuslaissa, Suomea sitovassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksessa. Näissä velvoitetaan asettamaan lapsen etu johtavaksi periaatteeksi viranomaisen toiminnassa. (Kaito & Hynninen 2020, 4.) Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että on aiheellista tarkastella lapsen etua eri kanteilta eli lyhyen, keskipitkän sekä pitkän ajanjakson aspekteista. Päätösten pitää olla yhteneväisiä lapsen aikakäsityksen kanssa, joka on lyhyempi kuin aikuisella. (Toivonen 2017, 83–84.) Lapsen edun kaltainen toiminta lastensuojelussa vaatii ammattilaisilta lapsen ja hänen olosuhteidensa holistista analysointia sekä perusteellista syventymistä siihen, luottamuksen muodostumista ja sopivaa aikaa, että toiminnassa toteutuvat pääasialliset laadun varmistavat tekijät. Näitä merkittäviä laadun takaavia tekijöitä ovat oikeudenmukaisuus, avoimuus, luotettavuus, turvallisuus sekä lastensuojelutoimien suhteellisuusperiaate. (Malja ym. 2019, 14.) Valtiotalouden tarkastusviraston (VTV) (2012) lastensuojelun tuloksellisuustarkastuskertomuksen mukaan perheet eivät kuitenkaan saa tarpeeksi apua missään lastensuojelun vaiheessa (Hanhinen & Rintala 2012, 201). On huomattava, että lastensuojelun laadusta on säädetty monin eri tavoin lainsäädännössä.

Lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 4 §:n mukaan asiakkaan täytyy saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan tasokasta sosiaalihuoltoa ja laadukasta kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava niin, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja niin, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2000/812, 4§.) Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan ”sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa”. (Yleissopimus lapsen oikeuksista 1991/60, 3 artikla). Maria Syväjän (2012) mukaan kuitenkin jokaisella kunnalla ei ole tarpeeksi resursseja lastensuojelulain toteuttamiseen (mt., 62). Hanhisen ja Rintalan (2012) mukaan asiakassuunnitelmissa mainitaan ainoastaan ne palvelut, joita on mahdollisuus tarjota ja joihin kunnalla riittää määrärahoja (mt., 201). Lastensuojelulaki on niin heikosti kirjoitettu, että se jättää tilaa soveltajien omille tulkinnoille. Tämä taas on esteenä lastensuojeluasiakkaiden tasapuoliselle kohtelulle.

(Hanhinen & Rintala 2012, 208.) Seuraavan kappaleen yhteydessä voimme miettiä esimerkiksi sitä, millaista tulkintavaraa lain soveltajille jää.

Lastensuojelulain 1 §:n mukaan ”lain tarkoitus on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvu-ympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun”. 11 §:n 2 momentin mukaan ”lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen”. 50 §:n mukaan ”sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta. Laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla.” (Lastensuojelulaki 2007/417, 1§, 11§, 50§.) Syvälän (2012) mukaan avohuollon tukitoimien onnistumisessa esiintyy vaihtelua. On ”paljon” nuoria, joita sosiaalityöntekijät tapaavat ensimmäisen kerran kiireellisen sijoituksen yhteydessä. (mt., 62.)

Saastamoinen (2016) korostaa, että lapsella on oltava sijaishuollon aikana oikeus saada iästään huolimatta informaatiota esimerkiksi siitä, millaisia oikeuksia tai velvollisuuksia viranomaisella tai yksityisellä sijaishuoltoyksiköllä on ja siitä, miten lapsi kykenee tuomaan esiin omia näkemyksiään sekä erityisesti, mitä oikeuksia sijoitetulla lapsella tai nuorella itsellään omassa asiassaan on. (mt., 148.) Voidaan keskustella siitä, pitäisikö säädöksiä ohjata tarkemmin sitä, millaista sijaishuoltoa pitäisi ostaa. Toisaalta se olisi tarpeellista, mutta kaikkea ei voida kirjata suoraan säädöksiin vaan niitä on tulkittava.

2.4 KUNNAN ROOLI SIJAISHUOLLON TILAAJANA

Palveluiden tuottamista kunnassa hallitsevat kunnanvaltuusto ja -hallitus. Jäsenet niihin valitaan vaaleilla eli poliittisin perustein. (Järvinen ym. 2012, 62.) Kunnat järjestävät yhä enemmän sosiaalipalveluita ostamalla ne järjestöiltä tai yrityksiltä. Kunnat hankkivat enemmän kuin puolet lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidosta yksityisiltä palveluntarjoajilta. Oletettavaa on, että yksityisten palveluntarjoajien asema tulee yhä vankistumaan. (Palola & Parpo 2011, 71.) Briitta Koskiaho (2008) kysyy, ”miksi voitot halutaan yrityksille, miksi samoja summia ei käytetä itse lastensuojelullisiin toimiin ja lastensuojelun kehittämiseen”

(Koskiaho 2008, 24). Hanhisen ja Rintalan (2012) mukaan haasteena ei ole yksityisten lastensuojelupalveluiden puute vaan se, että kunnilla ei ole resursseja niiden hankintaan (mt., 201). Mielestäni kunnan on ikään kuin pakko olla ostajana markkinoilla. Palveluiden tarve voi kunnassa vaihdella. Ostopalvelut ovat pienelle kunnalle edullisempi tapa tuottaa palveluita. Kun palvelut siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle, voidaan miettiä, onko väestöpohja silloin riittävän iso kasvattamaan julkisen sektorin omaa toimintaa.

Sami Fredrikssonin ym. (2009) mukaan hankittaessa palveluita yksityisessä omistuksessa olevilta yrityksiltä kunnan luottamushenkilöillä ei ole enää keinoja vaikuttaa palvelutuotantoon esimerkiksi negatiivisen asiakaspalautteen perusteella (mt., 160). Fredrikssonin ym. (2009) esittelemien tutkimustulosten mukaan on yllättävää, että valtaosa kuntien luottamushenkilöistä ei koe, että kilpailuttamalla kuntien vastuulla olevia palveluita saadaan aikaan huomattavia säästöjä. Yksityiseen palveluntuotantoon vaikuttaa muitakin tekijöitä. (mt., 79.) Mielestäni tällaiseksi taustatekijäksi voidaan tulkita esimerkiksi se, että kunnalla ei ole tarjota riittävästi tai lainkaan sijaishuoltopaikkoja omana toimintanaan (Aluehallintovirasto 2020).

Lapinleimu (2015) havaitsi, että tasokkaatkaan kunnan omat palvelut eivät välttämättä ole ainoastaan positiivinen asia. Tämä ikään kuin pakottaa sosiaalityöntekijöitä sijoittamaan asiakkaita kunnan omiin lastensuojelulaitoksiin, vaikka ne eivät vastaisi lapsen tai nuoren yksilöllisiä tarpeita. Kvasimarkkinoilta sosiaalityöntekijän on vaivattomampaa tehdä valinta lapsen tai nuoren tarpeita vastaavasti. (mt., 53.) Hanhisen ja Rintalan (2012) mukaan tietyn sijaishuoltolaitoksen vapaat asiakaspaikat tai hoidon hinta eivät voi olla perusteena sijaishuoltolaitoksen valinnalle (mt., 203).

Viime vuosituhaten loppupuolelta hyvinvointipolitiikassa voimistunut konsumerismi tarkoittaa palvelun käyttäjän näkemistä valintoja tekevänä kuluttajana. Mikäli palvelu ei vastaa tarkoitusta tai ei ilahduta, kuluttaja hylkää palveluntarjoajan tai vaihtaa palvelua. Palvelut tulevat esille liiketoimintana, jonka onnistumisen ratkaisee asiakas. Kansalaisen mieltymykset ja neuvottelutaidot korostuvat. (Rajavaara 2011, 212.) Ray Jonesin (2015) mukaan uudet markkinat avaavat voittoa tavoitteleville yrityksille oven lasten sosiaalipalveluihin ja lastensuojeluun ja sitä kautta tunkeutumisen perheisiin. (mt., 469). Voidaan pohtia, mihin suuntaan julkinen sektori haluaa yksityisten sosiaalipalveluiden kehittyvän.

2.5 PALVELUN LAATU SIJAISHUOLLOSSA

Kilpailutuksen ytimessä olevaksi asiaksi on muodostunut palvelun hinta, vaikka hoivaratkaisujen merkittävin tekijä pitäisi olla toiminnan laatu sekä tapa, jolla palvelut tuotetaan (Väärälä 2011, 39–40). Velvoite palveluiden kilpailuttamisesta tuli merkittäväksi osaksi palveluiden järjestämistä ja tuottamista sekä osaksi maamme lainsäädäntöä EY-sääntelyn kautta. Palveluiden ulkoistaminen ja täsmällinen määrittely muuttavat toimintakulttuureja suuntaan, jossa kokonaisvastuun ottajaa ei välttämättä enää löydy. Asiakaskohtainen joustavuus katoaa palveluita täsmällisesti määriteltäessä. (Pajukoski 2011, 91.)

Aranevan (2016) mukaan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa sijaishuoltopaikan valinnasta sekä sijaishuollon toteutumisesta. Tämän lisäksi lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä kantaa vastuun siitä, että lapsen hoito, huolenpito sekä kasvatus ovat lapsen edun mukaisia. Tämä tapahtuu tekemällä yhteistyötä sijaishuoltopaikan edustajan kanssa. (mt., 303.) Saastamoisen (2016) mukaan kunnalla on vastuu siitä, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on apunaan ja mahdollisuus käyttää moniammatillista asiantuntemusta lapsen kasvun ja kehityksen turvaamisessa lastensuojelutyössä (mt., 75). Rädyn (2019) mukaan lastensuojelun laatuun vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi henkilöstömitoitukset laitoksissa ja laitosten kunto. Sen lisäksi kunnilla täytyy olla tarpeeksi päteviä sosiaalityöntekijöitä vastaamassa lastensuojelussa edellytettävästä sosiaalityön tekemisestä ja organisoimisesta (mt., 56).

Lastensuojelulain 60§:n 1 momentin mukaan lastensuojelulaitoksessa täytyy olla lasten ja nuorten hoitoon ja kasvatukseen suhteutettuna riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä (Lastensuojelulaki 2007/417, 60§). Tämän lisäksi on suositeltu, että vastuuhenkilön lisäksi ainakin puolella henkilökunnasta on ammattikorkeakoulututkinto sosiaali- ja terveystieteiden alalta (Porko ym. 2018, 26). Mikäli liian pieni henkilökunnan volyyymi johtaa lasten heikkoon hoitoon lastensuojelulaitoksessa, pitää henkilökunnan tehdä asiasta ilmoitus (Seppänen ym. 2021, 16). Juhani Lehdon ja Liina-Kaisa Tynkkysen (2013) julkisen sektorin päälliköille ja palveluja tuottavien yritysten johtajille tekemän tutkimuksen perusteella yksityissektorin palvelun laadun osalta nousee esiin epätietoisuus ellei peräti mitättömyys. On huomattava, että kyseisen tutkimuksen perusteella kunnan oman toiminnan palvelun laadusta ei myöskään ole selvää käsitystä. (mt., 612–613.)

Palvelun laadulla tarkoitetaan niistä piirteistä koostuvaa kokonaisuutta, joihin pohjautuu organisaation, tuotteen, palvelun tai tietyn prosessin pystyvyys vastata sille asetettuihin vaatimuksiin ja odotuksiin. Vaatimukset saattavat pohjautua säädöksiin, määräyksiin, sopimuksiin tai erikseen määriteltyihin asiakastarpeisiin. (Rousu & Holma 2003, 6–7.) Laitoshuollon tulee taata lapsen tai nuoren myönteiset ja läheiset ihmissuhteet etenkin lapsen ja hänen vanhempiansa kesken. Lapselle ja nuorelle tulee taata laitoshuollossa hyvä hoito ja kasvatusta sekä lapsen kehitystasoon ja ikään suhteutettuna riittävä valvonta ja huolenpito sekä lapsen tai nuoren preferenssejä vastaava koulutus. Hänen itsenäistymistään ja kehittymistään vastuullisuuteen sekä aikuisuuteen pitää tukea ja kannustaa. Lapsen kasvatuksen on tapahduttava sijaishuollossa siten, että lapsi vastaanottaa ”ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä”. Lapsen tai nuoren kasvuympäristön tavoitteena on olla turvallinen sekä virikkeitä muodostava. (Araneva 2016, 310.)

Palvelun laatuun kuuluvat tekijät on mahdollista ottaa huomioon eri tavoin sosiaalipalveluiden kilpailutuksessa. Soveltuvuusehtojen kannalta laatu merkitsee oikeastaan sitä, että tuottaja on taitava, luotettava, turvallinen sopimusosapuoli, joka hoitaa toimintansa säädösten mukaisesti eikä ole syyllistynyt sopimattomaan tai rikolliseen toimintaan. Hankinnan minimivaatimuksilla hankintayksikkö täsmentää, millaista laatutasoa se minimissään vaatii hankintakokonaisuudessa. (Pekkala ym. 2019, 517.) Tarjous- ja sopimusmenettelyt vaativat palveluiden sekä prosessien täsmällistä määrittelyä (Pajukoski 2011, 91). Taitavasti laaditut sopimukset eivät yksin takaa sijaishuollon laatua vaan sitä on myös valvottava. On suositeltavaa, että keskeiset sopimusehdot on esitelty jo tarjouspyynnön liitteenä. Tämä vahvistaa hyvää toimittajasuhdetta. (Pekkala ym. 517–518.) Palveluiden laatu heikkenee, kun jokainen eri osa palvelusta hinnoitellaan ja määritetään erikseen (Pajukoski 2011, 91). Anne Kovalainen ja Johanna Österberg (2006) korostavat, että palveluntarpeen kartoittaminen ei anna spesifiä informaatiota palvelutarpeen eri osista. Erilaisten tarpeiden välillä on eroa samoin kuin niiden laatuvaatimuksilla. (mt., 118.) Lastensuojelupalveluiden laadun arviointi on laadun toteutumisen analysointia. Toteutunutta laatua tarkastellaan suhteessa laadulle määriteltyihin tavoitteisiin tai laatustandardiin. (Rousu & Holma 2004, 6.) Lapinleimun (2015) mukaan sijaishuollossa tuloksellisuuden analysointi tapahtuu huostaanoton päättyessä (mt., 67).

Porkon ym. (2018) mukaan sijaishuoltoa tarjoavien yritysten kasvu on aiheuttanut sen, että lähihoitajatutkinnot ovat yhä tavallisempia henkilökunnan keskuudessa verrattuna ammattikorkeakoulututkintoon (Porko ym. 2018, 27). Henkilökunnan ammattitaito sekä suuri

vaihtuvuus aiheuttavat haasteita sijaishuollon laadussa. Isolla vaihtuvuudella on taas yhteys osallisuuden puutteisiin. (Porko ym. 2018, 28.) Porkon ym. (2018) mukaan harvaan asutuilla alueilla on haasteita löytää sijaishuolto paikka. Sen lisäksi välimatka kodin ja sijaishuolto paikan välillä voi muodostua tavattoman pitkäksi. (mt., 29.) Lastensuojelun Keskusliiton (2004) Laituri-projektissa laadukkaan sijaishuollon lähtökohdat määriteltiin lapsen polun eli sijaishuollon prosessien kautta. Nämä prosessit ovat sijoitus, hoito ja kasvatusta sekä jälkihuolto. (mt., 8–9.)

Yhteydenoton ja tiedonmuodostuksen tavoitteena on sijoitettavan lapsen tai nuoren tarpeista ja tilanteesta kertovan informaation koonti analysoinnin ja päätöksenteon perustaksi sekä sijaishuolto paikasta kertovan informaation toimittaminen lasta tai nuorta sijoittavalle osapuolelle (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 15.) Arvioinnin ja suunnittelun päämääränä on täsmentää, kykeneekö sijaishuolto paikka vastaamaan sijoitettavan lapsen tai nuoren tarpeisiin (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 17). Tutustumisen ja sopimisen päämääränä on turvata, että sijaishuolto paikka on sovelias lapselle tai nuorelle ja muodostaa pohja toimivalle yhteistyölle, sitoutumiselle sekä yhteisymmärryksen muodostumiselle (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 18). Lapsen saapuessa sijaishuolto paikkaan päämääränä on, että lapsi tai nuori sekä hänelle läheiset henkilöt kokevat muuton turvalliseksi ja itsensä tervetulleiksi (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 19). Sijoitusprosessin analysoinnin päämääränä on kiteyttää, kuinka sijoitusprosessi on sujunut lapsen tai nuoren kohdalla (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 20).

Lastensuojelun Keskusliiton (2004) mukaan asettumisen päämääränä on perustan muodostaminen turvallisuudelle ja luottamuksellisen kanssakäymisen aikaansaamiselle. Lastensuojeluyksikössä kasvamisen päämääränä on, että hoito ja kasvatuksen eri sektorit tapahtuvat lapsen tai nuoren yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. (mt., 22–23.) Jotta sijaishuolto paikka voi taata lapsen tasapainoisen kehityksen, sen pitää toimia aktiivisesti yhteistoiminnassa lapselle tai nuorelle merkityksellisten henkilöiden ja lapsen tai nuoren kanssa toimivien ammattilaisten kanssa (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 25). Sijoituksen päättyessä taataan lapsen tai nuoren suunnitelmallinen siirtyminen tulevaan vaiheeseen elämässään. Sijoitusta analysoitaessa päämääränä on saada informaatiota siitä, miten sijoitus kokonaisuudessaan onnistui. Näin osataan muuttaa ja kehittää sijaishuolto paikan toimintaa. (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 26–27.) Voidaan ajatella, että Lastensuojelun Keskusliitto on pohtinut sijaishuollon laatuun vaikuttavia keskeisiä asioita jo yli viisitoista vuotta sitten. Voidaan pohtia, miksi

sijaishuollon laadun täsmällisessä määrittämisessä on yhä haasteita. Pitäisi pystyä määrittelemään täsmällisesti tuote eli sijaishuolto ja sen sisältö, jolloin se voidaan kilpailuttaa hankintalain mukaisesti ilman ongelmia.

2.5.1 Pysyvyys

Ensisijaisinta on valita lapsen tarpeisiin vastaava optimaalinen sijoituspaikka. Tärkeää on, että lapsen tai nuoren sijoituspaikka eli koti ei vaihdu monta kertaa. Sijoituspaikan muuttaminen monia kertoja ja välillä kotiin palauttaminen ei ole lapsen tai nuoren näkökulmasta parasta sosiaalityötä. Se ei myöskään ole taloudellisinta lastensuojelupalveluiden tuottamista. (Rousu & Holma 2003, 19.) Pysyvyydellä on sijaishuollossa myös kääntöpuoli. Pekkala ym. (2019) korostavat, että asiakassuhteen tai toimintatavan vaihdokset saattavat joskus kohentaa asiakaskokemusta ja saada aikaan tilanteen kohentumista (mt., 519). Voidaanko pysyvät ja turvalliset kasvu- ja kehitysympäristöt turvata sijoitettaville lapsille ja nuorille jo ostoprosessin yhteydessä ja millä tavalla tämä saavutetaan?

Mikäli sijaishuoltoapaikkaa joudutaan muuttamaan, täytyy päätöksessä perustella yksilöidyt syyt, minkä takia valittu sijaishuoltoapaikka ei ole enää lapsen edun mukainen. Lastensuojeluyksikön muutos on niin lapselle kuin hänen huoltajilleen kuin muillekin läheisilleen merkittävä tapahtuma. Tämän takia päätöksen perusteluissa on käytävä ilmi muutokseen johtaneet syyt sekä siihen vaikuttaneet tekijät. Päätöksestä täytyy käydä myös ilmi, miksi toinen lastensuojeluyksikkö sopisi lapsen yksilöllisiin tarpeisiin paremmin. (Araneva 2016, 559.)

Lastensuojelun ostopalveluissa pysyvyydellä on kolme keskenään erilaista näkökulmaa. Suurten yrityksen ostaessa pienempiä kilpailijoita pois kauan yhteistyötä tehnyt työyhteisö murtuu. Lastensuojelun työntekijät vaihtavat työpistettä hyvinvointialueen sisällä. Edelleen on olemassa yksiköitä, jotka ovat toimineet kauan, eikä henkilökunnassa ole tapahtunut juurikaan muutoksia. (Porko ym. 2018, 24.)

2.5.2 Ohjaus ja valvonta

Lainsäädännössä yksityisen sijaishuollon valvontavastuusta on määritelty yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa säädöksessä (Räty 2019, 731). Sijoittajakunnan eli periaatteessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on lastensuojelulain mukaan valvottava

sijaishuoltopaikan toimintaa. Hänen on edistettävä lapsen etua ja taattava, että lapselle organisoitu sijaishuoltopaikka vastaa hänen yksilöllisiä tarpeitaan. Mikäli sijoittajakunta sekä sen viranhaltijat laistavat valvontavastuusta, he rikkovat lastensuojelulakia. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän lisäksi valvontavastuu on sijoittajakunnalla, aluehallintovirastolla ja Valviralla. (Saastamoinen 2016, 160–161.) Sijoitetut lapset ja nuoret tekevät itse vain harvoin kanteluita sijaishuollosta. Porkon ym. (2018) tekemän selvityksen perusteella kävi myös ilmi lasten ja nuorten erilainen aikakäsitys aikuisten kanssa. Esimerkiksi nuori voi kokea kantelun turhaksi, mikäli hän on jo kärsinyt sanktion. (mt., 31.)

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2020) teki katsauksen alueensa sijaishuoltoyksiköistä vuodelta 2019. Katsauksen mukaan henkilökunnan määrä sekä koulutus olivat pääpiirteittäin kunnossa. (Aluehallintovirasto 2020.) Tämä on sikäli mielenkiintoista, että katsauksen havainnot poikkeavat Porkon ym. (2018) tekemän selvityksen lopputuloksista. Aluehallintoviraston (2020) tekemän selvityksen mukaan rajoitustoimenpiteiden käyttö sijaishuoltoyksiköissä oli melko niukkaa, mutta runsaampi käyttö ja varsinkin henkilökatsastuksen käyttö painottui tiettyihin sijaishuoltoyksiköihin.

Aluehallintoviraston (2020) katsauksessa parantamisen varaa havaittiin lääkehoidon toimeenpanossa sekä omavalvonnassa, jossa esiintyi puutteita. Monessa yksikössä (n=27) vasta valmisteltiin lääkehoitosuunnitelmaa. Kaikilla työntekijöillä ei ole tarvittavia lupia lääkehoidon toteuttamiseksi. Sijaishuollon rakentuminen suurelta osin yksityisen palvelutarjonnan varaan aiheuttaa isoja vaatimuksia lastensuojelutyölle. Kunnalla on järjestämisvelvollisuus, joten kunnan tehtävänä on etsiä jokaiselle sijoitettavalle lapselle ja nuorelle hänelle parhaimmin sopiva sijaishuoltopaikka. Mikäli sellaista ei löydy, täytyy kunnan vastata itse palvelun tarjoamisesta. Kuitenkin kuudellatoista Aluehallintoviraston (2020) tekemään kyselyyn vastanneesta kahdestakymmenestäseitsemästä kunnasta ei ole omaa sijaishuoltoyksikköä vaan kaikki palvelut ostetaan ostopalveluna yksityisiltä palveluntarjoajilta. (Aluehallintovirasto 2020.)

Aila Puustinen-Korhosen (2013) tekemän lastensuojelun kuntakyselyn mukaan esimerkkinä omia lastensuojeluyksiköitä ajatellen rajana pidettiin 22 000 asukasta. Kuntien yhteistyössä ylläpitämät lastensuojelulaitokset käsitettiin hyviksi, luotettaviksi ja toimiviksi. Selvityksessä yksityisten palveluntuottajien mainittiin olevan ylihinnoiteltuja verrattuna kuntien omiin yksiköihin. Haasteena oli se, että sijaishuoltopaikan soveltuvuudesta eikä laadusta

ollut selvyttä sijoituspäätöshetkellä. Kunnat kokivat sijaishuoltopaikkojen valvonnan ”hankalaksi ja haastavaksi”, koska siihen ei ole riittävästi kapasiteettia. Yksityisen palvelutuotannon ketjuuntuminen nostaa kustannuksia vastausten perusteella. (Puustinen-Korhonen 2013, 64.)

Valvira ja aluehallintovirastot ohjaavat vuosina 2020–2023 sosiaalihuollon valvontaa ensisijaisesti niihin palveluihin, joiden ”saatavuudessa, laadussa tai oikea-aikaisuudessa” on isompia vajavaisuuksia (Aluehallintovirasto 2021.) Saastamoisen (2016) mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävänä on varmistua siitä, että sijaishuolto on turvallista ja lapsen oikeudet toteutuvat hyväksyttävällä tavalla sijoituksen aikana (mt., 162).

2.6 KILPAILUTTAMISEN HAASTEET JA TAVOITTEET

Petri Sopin ja Raija Volkin (2006) mukaan kilpailuttaminen tuo mittaamis- ja määrityshaasteita (mt., 66). Lehdon ja Tynkkysen (2013) mukaan laatukriteerien asettaminen tarjouspyyntöön on ennemminkin ”lupauksia paperilla” kuin takeita siitä, että asiakkaat saisivat parempaa laatua palvelussa (mt., 612). Timo Toikon (2012) mukaan kilpailuttaminen ja palveluntarjoajan muutokset ovat luoneet uusia elementtejä sosiaalipalveluihin. Haasteena ovat olleet kuntien firmoille tarjoamat lyhyet sopimukset sekä erittäin teknisuudellinen palveluiden kilpailuttaminen. (mt., 69.) Kilpailuttamisen hyödyistä sekä soveltuvuudesta tiettyjen sosiaalipalveluiden hankintaan käydään Suomessa jatkuvaa debattia. Kilpailuttamisen tavoitteena on etsiä markkinoiden ensiluokkaisin palvelu. Ostaja voi olla ainoastaan yksi hankkija eli kunta tai niitä voi olla muutamia. (Hallipelto 2008, 22–23.) Tulkitsen Hallipellon (2008) tarkoittavan lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisen kontekstiin siirrettynä tässä yhteydessä muutamalla kuntayhtymää tai kuntayhtymiä. Kvasimarkkinat saattavat mennä kohti oligopolia, jolloin palveluntarjoajia on ainoastaan muutamia harvoja. Se taas saattaa johtaa liian pieneen kilpailuun toimijoiden kesken ja sitä kautta tavallista kalliimpaan kustannustasoon. Oligopoli voi merkitä isojen palveluntarjoajien hallintaa markkinoilla, ja tällöin heillä on mahdollisuus pitää palveluissa korkeaa hintatasoa. (Toikko 2012, 92.)

Toikon (2012) mukaan palveluiden yksityistämisen päämääränä on saavuttaa tehokkuutta ja sitä kautta säästöjä. Palveluiden yksityistäminen ei suoraan muodosta sen edullisempia palveluita, mutta tavallisesti yksityinen palveluntarjoaja etsii toiminnalleen myös muuta lisäarvoa. Yksityisen palveluntuottajan tavoitteena on uusien palveluiden avaaminen ja oman

toiminnan kasvaminen. (Toikko 2012, 81.) Hallipellon (2008) mukaan palveluntuottajat saattavat olla liian pieniä kyetäkseen tarjoamaan isompaa palvelukokonaisuutta (mt., 23). Toikko (2012) kiteyttää, että sosiaalipalveluiden markkinoiden realisoitumiseen liittyy isoja haasteita. Esimerkiksi palveluiden laadun täsmentäminen sekä arviointi ovat vasta alkuvaiheessa. (mt., 97.)

Hallipellon (2008) mukaan kuntien hankintaosaaminen on puutteellista. Tarjouspyynnöt ovat vajavaisia, mistä on osoituksena valitusten määrä markkinaoikeuteen. Palvelunkuvaukset ovat tavallisesti hankala asia. Tähän on syynä se, että palveluja ei ole tuotteistettu eikä laatuksellisia ole täsmennetty tarpeeksi paljon. Tämä taas johtaa siihen, että tarjoukset eivät vastaa tarjouspyyntöjä. (mt., 23.) Pekkala ym. (2019) korostavat, että tarjouspyynnöissä onnistuminen on merkittävässä roolissa koko kilpailutusprosessissa (mt., 533). Pekkalan ym. (2019) mukaan ”hankintayksiköillä on harkintavaltaa laadun vertailuperusteiden määrittämisessä ja soveltamisessa” (mt., 540). Sopin ja Volkin (2006) mukaan julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta on hankala saada yhteismitalliseksi yksityisessä omistuksessa olevan yrityksen tuloksellisuuden kanssa (mt., 66).

Sopin ja Volkin (2006) mukaan tavallisimpia argumentteja, joita kilpailuttamisen kannattajat esittävät, ovat matalampi kustannustaso, laadun koheneminen sekä innovatiivisuus. Palvelusopimuksen sisältö vaikuttaa organisaation kannustimeen koko sopimuksen voimassaoloajan. Olosuhteet saattavat vaihdella tuona aikana. Tällöin julkisen sektorin on syytä neuvotella jo tehdyn sopimuksen muutoksista tai vaihtoehtona on järjestää uusi kilpailutuskierros. Se taas merkitsee uusia kustannuksia. (mt., 73–74.) Kilpailuttamisen toteutumista mitataan tehokkuudella. Kilpailuttamisesta syntyy tavallisesti säästöä. Sen takana on toiminnan ohjaus. Yksittäisen yrityksen toimitusjohtaja ohjaa toimintaa tietoisena tavoitteistaan. Kilpailuttamisen merkitys palvelun laatuun ei ole selvillä. (Soppi & Volk 2006, 76.) Fredriksson ym. (2009) esittelivät kunnallisille luottamushenkilöille tehtyä kyselytutkimusta. Peräti 69 prosenttia vastaajista oli sieltä mieltä, että palvelujen ostaminen kvasimarkkinoilta ei anna merkittäviä säästöjä verrattuna kunnan omaan toimintaan. (mt., 44–46.)

Fredrikssonin ym. (2009) mukaan kunnalliset luottamushenkilöt sekä lautakuntien jäsenet tuntevat loitonneensa todellisesta palveluntuotantoa koskettavasta päätöksenteosta yksityisen palveluntuotannon eskaloitua (mt., 160). Täytyy muistaa, että vastuu palveluiden organisoimisesta kuuluu valtaosin kuntasektorille (Narikka 2008, 19). Saastamoinen (2016)

korostaa erittäin aiheellisesti, että taloudelliset asiat eivät voi olla motiivina tai perusteena siihen, mihin sijaishuoltopaikkaan lapsi tai nuori sijoitetaan, jos kyseessä ei ole kahden yhtä validin valinnan kesken tapahtuva päätös (Saastamoinen 2016, 136). Lapinleimun (2015) mukaan sosiaalityöntekijä on eettisesti haastavassa tilanteessa, jos palveluiden hankinta yksityiseltä sektorilta kielletään ja etusijalla pidetään kunnan omaa palveluntuotantoa (mt., 50). Ulkoistamisen ajatus on mahdollista kiteyttää kysymykseen, onko asianmukaista tuottaa itse, jos yksityinen tekijä tekee saman asian paremmin ja tehokkaammin (Hallipelto 2008, 80). Maija Mänttari-van der Kuip (2013) nostaa esiin huolen siitä, että sosiaalityöntekijän toimenkuva asiakkaan vieressä kulkevana asianajajana on muuttumassa organisaation taloudellisten päämäärien ajajaksi sekä kirstunvartijaksi (mt., 16).

2.7 KESKEISTÄ SIJAISHUOLLON KILPAILUTUKSESSA

Koska lastensuojelun sijaishuollon ostopalveluihin ja niiden kilpailutukseen liittyy monia haasteita, pidän tärkeänä lähteä tutkimaan niitä tarkemmin. Sosiaalityöntekijöitä sitovat eettiset velvoitteet, mutta toisaalta sijoitettaville lapsille ja nuorille pitää hankkia koti ”markkinoilta”. Monessa kunnassa ei ole omia lastensuojeluyksiköitä, jolloin koko kunnassa esiintyvä tarve ostetaan yksityisiltä palveluntarjoajilta. Sosiaalityöntekijät haluavat auttaa asiakkaitaan parhaalla mahdollisella tavalla. Kunnanvaltuusto tai -hallitus voi taas esittää erilaisia säästötavoitteita lastensuojelun johtajille. He siirtävät nämä toimet sosiaalityöntekijöiden harteille. Sosiaalityöntekijät saattavat joutua puntaroimaan sekä lapselle parhaimmin soveltuvaa sijaishuoltopaikkaa että säästötavoitteita sijoituspäätöksiä tehdessään. Sosiaalityöntekijöiden on myös tunnettava markkinoilla olevat yksityiset lastensuojeluyksiköt. Markkinoille tulee koko ajan uusia yrittäjiä, ja vastaavasti osa lastensuojelulaitoksista saattaa lopettaa toimintansa. Se aiheuttaa sosiaalityöntekijöiden hektiseen arkeen omat haasteensa.

Hankintalaissa säädetään kunnan ostopalveluista eli esimerkiksi puitesopimuksista sijaishuoltoon. Sosiaalityöntekijät saattavat joutua virkansa puolesta mukaan kilpailutusasiakirjojen laatimiseen sekä tarjouspyyntöjen vertailuun. Sosiaalityöntekijöiden akateeminen koulutus ei välttämättä anna ammattitaitoa kilpailutusasiakirjojen muodostamiseen. Hankintalaki luo kuntien ostoille omat rajoitteensa. Sijaishuolto on määriteltävä tuotteeksi, joka on kilpailutettava. Erilaiset sijaishuoltolaitokset vastaavat tarjouspyyntöihin. Tarjouspyyntöön voi vastata esimerkiksi 150 erilaista sijaishuoltoa tarjoavaa lastensuojeluyksikköä. Voidaan

keskustella siitä, onko tällaisessa tapauksessa tarjouksien asettaminen paremmuusjärjestykseen mahdollista.

Kilpailutusasiakirja eli tarjouspyyntö liitetietoineen on julkaistava www.hilma.fi -internet sivustolla. Tarjouspyynnössä on määriteltävä täsmällisesti tuote eli se, mitä kunta tai kuntayhtymä haluaa ostaa. Tarjouspyynnössä on eriteltävä laatuvaatimukset ainakin silloin, jos halutaan hankkia minilaatuvaatimuksia korkeampaa laatua. Avoimen tarjouspyynnön sekä sen liitteenä olevien laatuvaatimusten perusteella halukkaat palveluntarjoajat voivat vastata julkaistuun tarjouspyyntöön ja tehdä tarjouksen palvelustaan.

Voidaan miettiä myös sitä, millaista kilpailuttamisosaamista lastensuojeluyksiköissä on. Lastensuojeluyksiköiden yritystoiminnan päämääränä on sijoitettujen lasten ja nuorten tilanteiden kohentaminen. Toisaalta se pitää tehdä mahdollisimman halvalla, että kilpailutuksissa pärjää. Yritystoiminnan pitää kuitenkin tuottaa myös voittoa, että toiminta jatkuu.

Lastensuojelulaitoksen henkilökunta on pääosin sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ammattilaisia. He varmasti haluaisivat tarjota vieläkin parempaa sijaishuoltopalvelua, jos ostaja olisi valmis siitä maksamaan. Nyt tilanne saattaa olla sellainen, että halutaan ostaa minimilaatua mahdollisimman halvalla. Yritystoiminnan on kuitenkin tuotettava voittoa ja kilpailutuksissa on pärjättävä. Väistämättä saattaa syntyä tilanne, jossa minimilaatua yritetään karsia ja näin yritetään pärjätä tarjouskilpailuissa vieläkin paremmin. On perusteltua lähteä tutkimaan sijaishuollon kvasimarkkinoita tarkemmin.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

3.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄT

Pro gradu -tutkielmani aiheena ovat lastensuojelussa käytettävät ostopalvelut ja niissä erityisesti sijaishuolto ja sen laatu. Tutkimuksen tarkoitus on analysoida, millaista lastensuojelun sijaishuoltoa halutaan ostaa yksittäisen kilpailutuksen perusteella. Tutkimuskysymyksenä on, miten sijaishuollon laatua voidaan parantaa yksittäisen tarjouspyynnön perusteella. Sirkka Hirsjärven ym. (2013) mukaan tutkimuksen tarkoitus voi olla kartoittava, selittävä, kuvaileva tai ennustava. Pro gradu -tutkielman tutkimuksen tarkoitus on kartoittava, koska tutkimuksessa on tarkoitus tarkastella tutkittavaa ilmiötä sekä tutkia vähän tunnettuja ilmiöitä. (mt., 138–139.)

3.2 TUTKIMUSSTRATEGIA

Jari Metsämuurosen (2008) mukaan tapaustutkimus voidaan käsittää merkittäväksi laadullisen metodologian tiedonhankinnan strategiaksi. Melkein kaikki laadulliset tutkimukset ovat tapaustutkimusta. (mt., 18.) Päivi Erikssonin ja Katri Koistisen (2014) mukaan tapaustutkimus on monipuolinen ja historiallisesti liikkuva tutkimuksellinen suuntaus, joka antaa tutkijalle isoja mahdollisuuksia suorittaa erilaisia tutkimuksia. Tapaustutkimuksen ytimessä on tutkittava ”tapaus” tai ”tapaukset”, jonka tai joiden määrittelylle tutkimusasetelma antaa raamit. Tapaustutkimusta voidaan harvoin tehdä ”tyylipuhtaasti” vaan se sopeutetaan tutkimukselle asetettuihin päämääriin. (mt., 1–2.) Näin on tarkoitus toimia myös omassa tutkimuksessani. Pro gradu -tutkielmassani tutkimustapauksena on erään kunnan tarjouspyyntö lastensuojelun sijaishuollon palveluista sekä sen liitteenä oleva palvelunkuvaus laitoshoidon sisältö- ja laatuvaatimuksista. Rebecca Piekkarin ja Catherine Welchin (2020) mukaan tapaustutkimus on notkea tutkimusstrategia, joka muuntautuu moniin erilaisiin tutkimusympäristöihin (mt., 209). Robert K. Yin (2003) määrittelee, että tapaustutkimus on ensisijainen tutkimusstrategia, kun esitetään miten- ja miksi -kysymyksiä ja silloin, kun tutkijalla on ainoastaan vähän kontrollia tapahtumiin. Tapaustutkimus on oikea tutkimusstrategia silloin, kun keskitytään nykyaikaiseen ilmiöön jossakin tosielämän yhteydessä. (mt., 1.) Juuri tällaisesta tutkimusasetelmasta on omassa tutkimuksessani kyse. Punnittuani erilaisia tutkimusstrategioita valitsin tapaustutkimuksen tutkimusstrategiaksi sen takia, että se soveltuu mielestäni parhaiten tuottamaan tietoa tutkimastani ilmiöstä.

Eriksson ja Koistinen (2014) määrittelevät, että tapaustutkimuksessa ”tarkastellaan yhtä tai useampaa tapausta, joiden määrittely, analysointi ja ratkaisu on tapaustutkimuksen keskeisin tavoite” (mt., 4). Vaivattomimmin rajattavia tutkimuskohteita tapaustutkimuksessa ovat erilaiset organisaatioissa toimeenpantavat projektit (Eriksson & Koistinen 2014, 6). Tulkitsen, että tällaisesta projektista yksittäisessä sijaishuollon kilpailutuksessa on kyse. Kun tapaus määritellään aineistonkeruun jo tapahduttua, suoritetaan tutkimus tavallisesti aineistolähtöisesti (Eriksson & Koistinen 2014, 6). Näin tapahtuu omassa tutkimuksessanikin. Tapaustutkimus on tavallisesti toimintatavaltaan kontekstuaalista. Se merkitsee, että tutkittavaa tapausta on tarkoitus ymmärtää osana spesifiä asiayhteyttä. (Eriksson & Koistinen 2014, 7.) Eriksson ja Koistinen (2014) viittaavat Mjøsettiin (2009), jonka mukaan ”tapauksen kuvaus ja analyysi kontekstissaan on tärkeää, koska juuri konteksti tekee tapauksen ymmärrettäväksi eli osaltaan selittää sitä” (mt., 8). Yinin (2003) mukaan yksittäistapaustutkimusta on relevanttia tehdä silloin, kun tutkijalla ei ole aiempaa tutkimuskokemusta tutkittavasta tapauksesta (mt., 51–53). Tutkijana en ole tutkinut pro gradu -tutkielmani tapausta aiemmin. Aiemmassa kandidaatintutkielmassa olen paneutunut lastensuojelun ostopalveluihin laajemmin kuin tarkastelemalla erityisesti sijaishuoltoa tai peräti yksittäistä kilpailutusasiakirjaa. Piekkari ja Welch (2020) korostavat, että yhden tapauksen tapaustutkimuksessa on lupa monimuotoiseen vertailuun (mt., 213).

Yinin (2012) mukaan kuvailevat tapaustutkimukset ovat yleisimpiä tapaustutkimuksia. Kuvailevat tapaustutkimukset saattavat tarjota runsaasti paljastavia oivalluksia tapauksen sosiaalisesta maailmasta. (mt., 49.) Kuvailevan tapaustutkimuksen tiiviin kuvauksen ajatellaan muodostavan itsessään teoriaa (Eriksson & Koistinen 2014, 12). Tapaustutkimuksessa keskeisempää on tutkittavan tapauksen ymmärtäminen kuin yleistyksien etsiminen (Eriksson & Koistinen 2014, 38). Raportin rakenne, joka tapaustutkimuksesta tehdään, on sangen väljä (Eriksson & Koistinen 2014, 40). Eriksson ja Koistinen (2014) korostavat, että tutkimusraportissa täytyy kuvata aineistoa esimerkiksi suurin lainauksin kattavasti. Lukijalle välittyy koko tutkimusprosessin kuva. (mt., 42.) Yin (2003) tiivistää, että tapaustutkimus on samoin kuin muut tutkimusstrategiat tapa tutkia empiiristä aihetta noudattamalla ennalta määrättyjä menettelyjä (mt., 15).

3.3 AINEISTO JA SEN KERUU

Jari Eskolan ja Juha Suorannan (2001) mukaan teoreettisen edustavuuden perusajatus on visualisoida tutkittu tapaus esimerkkinä yleisestä. On merkittävää, että aineiston keruuta suuntaa jäsentynyt teoreettinen viitekehys. (mt., 65.) Peliteoreettisesti voidaan tarkastella kilpailutuksia, koska peruseriaatteena on, että lastensuojelun sijaishuollon laitoshoidon kilpailutuksessa löytyy sekä voittajia että häviäjiä. Uskon, että tutkimani kaupungin vuonna 2019 suorittama kilpailutus edustaa keskimääräistä sijaishuollon kilpailutusta ja tarjouspyyntöä Suomessa. Tätä päätelmää tukee esimerkiksi se, että hankkiessani aineistoa havaitsin, että eräs hieman omaa tutkimuskohdettani suurempi organisaatio oli kilpailuttanut sijaishuollon palvelut viimeksi vuonna 2010. Sekä tutkija että kyseisen organisaation erityisasiantuntija olivat yhtä mieltä siitä, että reilu kymmenen vuotta vanhat kilpailutusasiakirjat ovat liian vanhoja pro gradu -tutkimuksen aineistoksi. Eräs toinen organisaatio, josta yritin hankkia aineistoa, saa kilpailutusasiakirjat valmiiksi vasta joulukuussa 2021. Oman tutkimukseni kannalta tämä aikataulu ei sovellu käyttööni. Aineiston keruuta ohjasi myös oma mielenkiintoni tutkimaan organisaatiota kohtaan, ja tämänkin vuoksi tutkimusta oli mielekästä tehdä.

Tapaustutkimukseni aineiston eli sijaishuollon laitoshoidon tarjouspyynnön sekä sen liitteenä olevan palvelunkuvauksen laitoshoidon ehdottomista sisältö- ja laatuvaatimuksista hankin tarkastelemani kunnan hankintajohtajalta. Hankintajohtaja toimitti aineiston tutkijalle sähköpostitse. Tapaustutkimukseni tarjouspyyntö sekä sen liitteenä oleva palvelunkuvaus laitoshoidon ehdottomista sisältö- ja laatuvaatimuksista on tekstimuotoista laadullista aineistoa. Lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tarjouspyynnössä on kymmenen sivua tekstiä ja laitoshoidon ehdottomien sisältö- ja laatuvaatimusten palvelunkuvauksessa on viisi sivua tekstiä. Näin ollen tutkimusaineistoni käsittää viisitoista A4 kokoista sivua tekstiä.

Tutkimusaineistoa hankkiessani havaitsin, että tarjouspyynnöt ovat julkisia kilpailutusasiakirjoja, jotka on julkaistu www.hilma.fi -internetsivustolla. Näin ollen en tarvinnut erillistä tutkimuslupaa tutkimuksen tekemiseen, koska aineisto koostuu julkisista kilpailutusasiakirjoista. Tämän asian tutkijalle vahvisti myös aineiston toimittanut hankintajohtaja. Eriksson ja Koistinen (2014) korostavat, että erilaiset aineistot ovat toimivia tapaustutkimuksessa, joista tyypillinen esimerkki on tietynlainen dokumentti (mt., 30). Tarjouspyyntö liitteineen edustaa Erikssonin ja Koistisen (2014, 30) kuvaamaa dokumenttia omassa tutkimuksessani.

3.4 AINEISTON ANALYYSIMENETELMÄ

Kvalitatiivinen eli laadullinen lähestymistapa on pro gradu -tutkielmani metodologia. Anu Puusan (2020) mukaan ensimmäinen vaihe aineiston analyysissä on lukea se monta kertaa läpi (mt., 151). Lähdin suorittamaan aineiston analysointia tämän ohjeen sisäistäneenä tutustumalla ja lukemalla aineiston useaan kertaan läpi. Näin minulle muodostui hyvä kokonaiskuva aineistosta ennen varsinaista sisällönanalyysiä. Puusa (2020) korostaa, että analyysin laatu korreloi sen kanssa, miten hyvin tutkija oman aineistonsa tuntee. Lukukertojen aikana tutkija voi tehdä valmistavia havaintoja ja tehdä muistiinpanoja. Tällöin aineiston luonne alkaa syntyä. Alussa tutkijan pitäisi lukea aineistoa ilman ennakkokäsityksiä sekä teoreettisia ”silmälaseja”. (mt., 151–152.) Näin tapahtui myös omassa tutkimuksessani. Jo tässä vaiheen loppuvaiheessa huomasin, että hahmotin aineistosta merkittävimmät asiat, joita käsittelen tutkimusraportissani.

Tutkimustuloksissa analysoin, millaisia tulkintoja yksittäisen lastensuojelun sijaishuollon tarjouspyynnöstä ja kyseisen kilpailutusasiakirjan liitteenä olevasta laitoshoidon ehdottomien sisältö- ja laatuvaatimusten palvelunkuvauksesta voidaan tehdä. Aineisto-otteet olen poiminut siten, että ne kuvaavat merkittävimmin, miten ne vastaavat esittämäni tutkimuskysymykseen. Aineisto-otteiden poiminnassa olen myös ottanut huomioon niitä asioita, jotka tulevat esiin sekä tarjouspyynnössä että laitoshoidon ehdottomien sisältö- ja laatuvaatimusten palvelunkuvauksessa. Näissä asiakirjoissa korostettiin samojakin asioita. Päätelen, että ne ovat aineistossa merkittävimpiä asioita, koska ne tuodaan esiin molemmissa kyseisissä kilpailutusasiakirjoissa.

Varsinaisen analyysin alussa merkitsin aineistosta tutkimusongelmani kannalta keskeisiä asioita huomiokynillä. Havaitsin teemoittelun yhteydessä, että tapaustutkimuksessa tutkimastani tarjouspyynnöstä ja laitoshoidon ehdottomien sisältö- ja laatuvaatimusten palvelukuvauksesta voidaan tulkita teemoina Le Grandin (2006, 1–14) esittämät asiat hyvästä julkisesta palvelusta. Myöhemmin tutkimusraportissa johtopäätöksissä ja pohdinnassa esitän keskeisimmät tutkimustulokset sekä peilaan omia tutkimustuloksiani aikaisemmin esittämäni teoriaan. Vahvistan päätelmiäni tukeutumalla sekä kotimaisiin että ulkomaisiin tutkimustuloksiin. Tuon myös esiin jatkotutkimusehdotuksia.

Varsinaisen aineiston analysoinnissa käytin sisällönanalyysiä. Eskolan ja Suorannan (2001) mukaan aineistoon syventyminen lähtee tematisoinnista. Aineistosta korostetaan tutkimusongelmaa korostavia teemoja. (mt., 174.) Omassa tutkimuksessa havaitsemani teemat ovat kappaleen neljä alalukua. Havaintoni tukeutuvat Le Grandin (2006, 1–14) esittämiin tutkimustuloksiin. Eskolan ja Suorannan (2001) mukaan tyypittelyssä aineisto jaotellaan tyypeiksi, joita voidaan kuvata ”ryhmiksi samankaltaisia tarinoita” (mt., 181). Puusan (2020) mukaan teemoitteluun on monia erilaisia mahdollisuuksia laadullista tutkimusta tehdessä. Teemoja on mahdollista määrätä ennalta tai teemat voivat rakentua aineistosta löytyvien löydösten perusteella. Teemoittelussa samanlaiset tai samanmerkityksiset ilmaisut aineistossa kootaan samaan luokkaan, jotka nimetään. (mt., 153.) Tyypittelyn päämääränä on kuvata aineistoa koottujen tyyppien eli tietynlaisten mallien avulla. Kun nimeäminen on teemoittelun ja tyypittelyn jälkeen suoritettu, niitä analysoidaan suhteessa yksittäiseen tapaukseen. (Puusa 2020, 154.)

Sisällönanalyysi voidaan jakaa Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven (2017) mukaan aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin. Käytin tutkimuksessani sekä aineistolähtöistä teorialähtöistä analyysiä. Tämä tarkoittaa sitä, että etsin aineiston löydöksiä ja niistä tehtyjen tulkintojen tueksi teoriasta selityksiä ja vahvistuksia. (mt., 108–111.) Vaikka aloitin sisällönanalyysin aineistolähtöisesti, havaitsin, että löysin Le Grandin (2006, 1–14) esittämistä tutkimustuloksista tukea teemoittelulleni. Näin ollen aineistolähtöistä sisällönanalyysiä tuki Tuomen ja Sarajären (2017) esittämä teorialähtöisyys. Puusan (2020) mukaan analyysi on mahdollista aloittaa aineistolähtöisesti. Analyysin jatkuessa sitä suuntaava idea nostetaan tutkielman teoreettisesta viitekehiksestä. (mt., 151.)

Eriksson ja Koistinen (2014) kuvaavat, että ennakkokäsityksistä irrallinen lähestymistapa ei voi tulla kysymykseen, koska tutkijalla on ”oma koulutustaustansa, työkokemuksensa ja omat henkilökohtaiset kokemuksensa”, jotka muodostavat tutkijalle ennakkokäsityksiä aiheesta. Tutkijan täytyy selittää lukijalle omat lähtökohtansa (mt., 28). Tutkijan on tavoiteltava erottamaan omat esikäsityksensä eli ennakkotietonsa sekä uskomustensa luonne ja sisältö (Juuti & Puusa 2020, 143). Omat käsitykseni ja havaintoni tutkittavasta ilmiöstä muodostuvat yhteiskuntatieteellisen koulutuksen ja siihen kuuluvien pakollisten harjoittelujen kautta. Siviilielämässäni minulla ei ole tutkimastani ilmiöstä omakohtaista kokemusta. Mielienkiintoa aiheita kohtaan heräsi sosiaalityön aineopintojen harjoittelujakson aikana.

Erikssonin ja Koistisen (2014) mukaan analyysin päämääränä on järjestää aineisto yhte-näiseksi kokonaisuudeksi. Tämän jälkeen täytyy suorittaa varsinainen aineiston analysointi ja viimeiseksi analyysissä nähtyjä havaintoja on tulkittava. (mt., 33.) Näin tapahtui omassa tutkimuksessani. Sijoitin aineistosta keskeisimmät aineisto-otteet teemojen alle. Havaitsin, että tietyn aineisto-otteen olisin voinut asettaa useampaankin teemaan. Tutkijana tein päätöksiä, mihin teemaan asetan aineisto-otteet. Tein siis tutkimustyötä. Tapaustutkimus ei itsessään aseta rajoituksia erilaisten analyysimenetelmien käyttämiselle (Eriksson & Koistinen 2014, 34). Olen tutkijana tehnyt rohkeita päätöksiä, että opinnäytetyö on edennyt asetetun aikataulutavoitteen mukaisesti.

3.5 TUTKIMUSEETTISET KYSYMYKSET

Pauli Juutin ja Anu Puusan (2020) mukaan eettisyys merkitsee sitä, että tutkija on pitänyt kiinni eettisistä toimintaperiaatteista jokaisena hetkenä tutkimusta tehdessään. Tutkijan käyttämät menetelmät ja analyysitavat täyttävät sen vaatimuksen, että ne saattaisivat toimia minkä tahansa laadukkaasti suoritettuna tutkimuksen suuntaviivoina. Tutkimuksen tavoitteena on saada aikaan positiivisia vaikutuksia sen kohteena oleville henkilöille. (mt., 175.) En käsittele yksittäisten asiakkaiden asiakas- tai henkilötietoja opinnäytetyössäni. Tarkastelen, miten sijaishuollon laatua voidaan parantaa yksittäisen tarjouspyynnön perusteella. Pyrin siihen, että pro gradu -tutkielmani avulla sijaishuollon laatuun kiinnitetään entistäkin enemmän huomiota. Näin ollen sijaishuollon laatu toivottavasti kohenee ja tulee tasalaatuisemmaksi koko valtakunnassa.

Pyrin perustelemaan näkyvästi omat päätelmäni ja tulkintani opinnäytetyössäni. Tällöin lukija voi itsekin päätellä, olenko tehnyt relevantteja päätelmiä. Tällöin tutkimus on myös mahdollista toistaa, mikä lisää tutkimuksen luotettavuutta. Haen esittämilleni tutkimustuloksille tukea sekä kotimaisista että ulkomaisista tutkimustuloksista. Luotettavuus merkitsee, että tutkija vahvistaa luotettavin perusteluin opinnäytetyön lukijan asiantuntemuksestaan, siitä, että tutkija on osannut poimia ja käyttää perusteltuja ja sopivia lähestymistapoja ja tutkimusmenetelmiä ratkaistakseen tutkimusongelman ja tuottaessaan tutkimuksen. (Juuti & Puusa 2020, 175.)

Noudatan pro gradu -tutkielmassani Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2012) ohjeita hyvästä tieteellisestä käytännöstä. Tutkimus on eettisesti kelvollista ja nuhteetonta ja sen

tulokset vakuuttavia ainoastaan, jos tutkimus on toteutettu hyvän tieteellisen käytännön velvoittavalla tavalla. Vilpittömyys, tunnollisuus ja täsmällisyys tutkimustyössä ovat olleet sisäistämiäni nyrkkisääntöjä tutkimusta tehdessäni. Tutkimusta tehdessäni käytin tieteellisen tutkimuksen kriteereiden edellyttämiä ja eettisesti vankkoja tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmiä. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 6.) Säilytän keräämäni aineiston asianmukaisesti ja turvallisesti. Säilytän salaisuutena tutkittavan organisaation ja pidän sen nimettömänä. Säilytän aineiston lukitussa kaapissa ja hävitän sen opinnäytetyön valmistumisen jälkeen.

Martti Grönforsin (1982) mukaan looginen ajattelu on akateemisen työn merkittävimpiä edellytyksiä. Käytetty logiikka näyttäytyy siinä, miten tutkija käsittelee tutkimusongelmaansa ja kuinka hän tekee varsinaisen tutkimustyönsä. (mt., 38.) Tutkimustekstissä on tärkeää raportoida niin täsmällisesti kuin mahdollista, mitä aineistonkeruussa ja sen jälkeen on tapahtunut (Eskola & Suoranta 2001, 213). Kvalitatiivisen analyysin päämääränä on luoda aineistoon selväpiirteisyyttä ja muodostaa tuoretta tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Analyysin tavoitteena on supistaa aineisto sen informaatiota kadottamatta. (Eskola & Suoranta 2001, 137.) Kvalitatiivisen tutkimuksen peruseräteenä on tutkijan selkeä subjektiviteetti ja sen tunnustaminen, että tutkija on tutkimuksensa ensisijainen tutkimusväline. Laadullisessa tutkimuksessa ensisijainen luotettavuuden mittapuu on tutkija itse. Pohjimmiltaan tutkimuksen arvioinnin ympäristössä on kysymys tutkimuksessa olevien väitteiden perusteltavuudesta ja totuudenmukaisuudesta. (Eskola & Suoranta 2001, 210–212.)

Eskolan ja Suorannan (2011) mukaan yhä tavallisempaa on, että aineisto toimii tutkijan ajatuksien luojana, ei siis ainoastaan todellisuuden selityksen perustajana. Aineistoa ei siis pidä hankkia liian paljon. (mt., 215.) Mielestäni yksittäistapaus on varsin validi valitulla asetelmalla suoritettulle tutkimukselle. Muun muassa tutkimuksen johdonmukaisuutta ja tasapainoisuutta tarkastelee tutkijan itsensä lisäksi ohjaajani opinnäytetyön edetessä. Luotettavuuden kohentamista koskevassa debatissa korostetaan myös tutkimusprosessin julkisuutta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 165). Pro gradu -tutkielmaani arvioivat sekä ohjaani että seminaariryhmäni opiskelijatoverit säännöllisesti eri välivaiheissa.

Seuraavassa kappaleessa siirrytään omaan tutkimukseeni. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin teemat, jotka ovat seuraavan kappaleen väliotsikoita, vastaavat Le Grandin (2006) määrittelemiä julkisen palvelun ytimessä olevia päämääriä (mt., 1–14).

4 TARJOUSPYYNTÖ SIJAISHUOLLON TOIMINNANOHJAAJANA OSTOPALVELUNA

4.1 LAATU

Tutkimuksessa tarkastelen erään kunnan keväällä 2019 jättämää tarjouspyyntöä lastensuojelun sijaishuollon palveluista. Samassa tarjouspyynnössä pyydettiin tarjouksia myös sijaishuollon ammatillisesta perhekotihoidosta sekä sijaishuollon vaativasta laitoshoidosta. Keskityn tarkastelussani erityisesti sijaishuollon laitoshoitoon. Käsittelen pro gradu -tutkielmasani sekä varsinaista tarjouspyyntöä että palvelunkuvausta laitoshoidon ehdottomista sisältö- ja laatuvaatimuksista, jotka olivat tutkimani tarjouspyynnön liitteenä. Niiden sisältämä informaatio on osittain päällekkäistä.

Sopimuskausi 1.1.2020 – 31.12.2022.

Tilaaaja varaa itselleen oikeuden jatkaa sopimusta yhdellä (1) vuodella.

Tapaustutkimuksessani tarkastelemassani tarjouspyynnössä sopimuskausi on kolme vuotta. Aineisto-otteesta voidaan havaita, että tarjouspyyntöön on määritelty optioehto. Taisto Ahvenaisen (2006) mukaan tarjouspyyntöön on mahdollista asettaa optio, joka luo mahdollisuuden jatkosopimukselle ilman kilpailutusvelvoitetta (mt., 6–7). Voidaan pohtia, onko kolme vuotta hyvä ajankohta sopimuskauden pituudeksi. Lea Suoninen-Erhiö (2005) korostaa, että uusilla yrittäjillä ei ole mahdollisuutta päästä markkinoille, kun sopimuskausi on meneillään. Hänen mukaansa kilpailu ei ole madaltanut kustannuksia, vaan pikemminkin on käynyt toisinpäin. (mt., 5.) Lapsen tai nuoren näkökulmasta katsottuna kolme vuotta on taas huomattavasti pidempi aika kuin aikuisten näkökulmasta katsottuna. Rousun (2010) mukaan sopimusaikojen pitäisi sijaishuollossa olla kauaskantoisia, koska lyhyet puitesopimukset ovat sopimattomia sijaishuoltoon (mt., 19).

Pidemmät sopimuskaudet tuovat toimintaan vakautta. Esimerkiksi sijaishuoltolaitoksen henkilökunnan työhyvinvointi varmasti kohenisi, jos ei olisi pelkoa työn päättymisestä sopimuskauden päättyessä. Tällöin joku toinen yritys voi voittaa seuraavan tarjouskilpailun, ja oman työnantajan toiminta väistämättä päättyy ainakin tietyn kunnan toimeksiantojen osalta silloin, kun lasten ja nuorten sijoitukset päättyvät. Rousun (2010) mukaan peliteoreettista sanaa

käyttääkseni lisäutiliteettia ei nosta se, että kunta kilpailuttaa palveluntarjoajia muutaman vuoden välein. Se ei ole ostajan, myyjän eikä lapsen tai nuoren etu. (Rousu 2010, 19.)

Aulikki Kananojan ja Kristiina Ruuskasen (2018) mukaan ammattilaisten vaihtuminen ja asiakkaan unohtuminen sivuosaan ovat merkittäviä haasteita lastensuojelussa (mt., 42). Voidaan pohtia, voisivatko pidemmät sopimuskaudet auttaa työntekijöiden pysyvyyteen. Rousun (2010) mukaan pysyvyys on merkittävä laatutekijä sijaishuollossa (mt., 19). Pysyvyyttä voidaan tarkastella sekä ammattilaisten että lasten ja nuorten näkökulmasta. Rousu (2010) korostaa, että lasten koti ei voi vaihtua kilpailutusten perusteella (mt., 19). Tällä hetkellä palkansaajat ja toki myös yrittäjät elävät sen epävarmuustekijän kanssa, miten seuraavassa tarjouskilpailussa käy. Rousun (2010) mukaan kunnalla on mahdollisuus tehdä hankintalaista huolimatta nykyistä pidempiä ostopalvelusopimuksia (mt., 20). Lasten vakaiden elinolojen takaamiseksi vaaditaan myyjältä erityistä huomiota pysyvien olosuhteiden takaamiseksi, mikä käy ilmi erityisesti seuraavasta tarjouspyynnön liitteenä olevasta aineisto-otteesta:

Lapsia ei sijoiteta tilapäisesti palvelutuottajan muihin laitoksiin/yksiköihin lomien tms. syiden vuoksi.

Seuraavista niin ikään palvelunkuvauksessa laitoshoidon ehdottomista sisältö- ja laatuvaatimuksista mainituista aineisto-otteista voidaan tulkita, että sijaishuollon laatua tuodaan näkyvästi esiin ja sitä vaaditaan palveluntarjoajilta. Tulkitsen, että halutaan antaa kuva, että laatu on samalla tasolla kuin muissakin kilpailutuksissa Suomessa, koska aineisto-otteessa viitataan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2019) määrittelemiін sijaishuollon laatuksiteereihin.

Erityisesti jälkimmäisestä seuraavana esittämistäni aineisto-otteesta päätelen, että kunnat tekevät itse palvelunkuvauksia, jotka liitetään tarjouspyynnön liitteeksi. Tästä voidaan tulkita, että laatuvaatimuksissa on eroja eri tarjouspyynnöissä. Stabiileista laatuvaatimuksista olisi hyötyä ja ne myös säästäisivät. Tällöin niitä ei tarvitsisi laatia tarjouspyyntöjen yhteydessä erikseen, jolloin aikaa jäisi muuhun toimintaan eli käytännössä kohentamaan lasten ja nuorten tilanteita. Yhtenäiset laatuvaatimukset olisivat hyödyllisiä myös palveluntarjoajien näkökulmasta. Laatuvaatimuksia ei tarvitsisi tarkastella jokaisen tarjouspyynnön yhteydessä erikseen, vaan tarjous voitaisiin tehdä vakiintuneen ”kaavan” perusteella. Rousu (2010)

vahvistaa, että tarjousten valintaperusteet eivät tavallisesti ole yksiselitteisiä, eikä niiden perusteella voi arvioida hinta-laatusuhdetta (Rousu 2010, 19). Ei tarvitse ihmetellä, mikäli sijaishuollosta vastaavat ammattilaiset ovat epävarmoja ostopäätöstä tehdessään (Gottberg 2011, 26). Riikka Haaviston (2007) mukaan esimerkiksi Pirkanmaalla Luotsi-hankkeessa laadittiin alueen kunnille yhteisiä laatukriteereitä sijaishuollon palveluille (mt., 32). Voidaan kysyä, miksi tällaisia hyviä käytäntöjä ei ole paremmin saatavilla.

Tarjottujen palvelujen on täytettävä seuraavat ehdottomat vaatimukset. Tarjoustusta ei oteta huomioon, jos lomaketta ei ole palautettu allekirjoitettuna liitteineen tarjouksen mukana.

Palvelukuvausten laadinnassa on hyödynnetty Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja Hyvinvoinnin tutkimuskeskuksen hiljattain valmistelemia sijaishuollon laatukriteereitä, [XXXX] sivustolla julkaistua Arki ja erityisyys lastensuojelulaitoksessa Lastensuojelulaitoksen käsikirjan teesejä ja kohdennettua kehittäjäasiakas työskentelyä.

Tuija Erosen (2006) mukaan sijaishuollon laatu on ”lapsen hyvinvointia ja arkista elämälaatua” (mt., 13). Tämä asia voidaan ymmärtää myös seuraavasta aineisto-otteesta, joka on mainittu laitoshoidon ehdottomana sisältö- ja laatuvaatimuksena. Erosen (2006) mukaan päivittäisiä laatutekijöitä on maamme sijaishuoltopaikoissa, mutta emme välttämättä kykene sanoittamaan niitä laaduksi. Niiden tarkoituksen havaitsee vasta sen jälkeen, kun niiden puuttuminen on huomattu. (mt., 13.) Rousu (2010) kiteyttää, että ”palvelun hankkijoilla on vielä paljon kehittämistä ja opetettavaa” (mt., 19). Esimerkiksi seuraavan aineisto-otteen ”itsetunto” on hankalasti mitattava asia.

Palvelussa annettavan hoivan ja huolenpidon tulee edistää lapsen kokonaisvaltaista kuntoutumista niin, että lapsen terveys, itsetunto, sosiaalisuus, oma-toimisuus, koulunkäynti, suhteet omaan verkostoon ja psyykinen eheytyminen kohentuvat lähtötilanteeseen verrattuna. Lapsen tulee saada osakseen ymmärrystä ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti.

Toin aiemmin esiin, että sosiaalipalveluissa monesti laadun takaajana toimii henkilökunnan määrä. Lastensuojelulain 59§:n 1 momentin mukaan ”asuinyksikössä saadaan hoitaa

yhdessä enintään seitsemää lasta tai nuorta” ja 59§:n 2 momentin mukaan ”asuiyksikössä tulee olla vähintään seitsemän hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää” (Lastensuojelulaki 2007/417, 59§). Säännösten perusteella voidaan päätellä, että henkilöstömitoitusvaatimusten vaaditaan olevan tarkastelemassani tarjouspyynnössä samalla tasolla lainsäädännön minimivaatimusten kanssa. Toisin sanoen, jos henkilöstömitoitus laitoksessa toimii merkittävimpänä laadun takaajana, tarkastelemassani tarjouspyynnössä keskeisin laatuvaatimus on samalla tasolla lainsäädännön minimilaatuvaatimusten kanssa. Minimilaadun ylittävää laatua ei tarjouspyyntöihin vastaajilta edellytetä ainakaan tässä kohdassa.

Henkilöstömitoitus hoidettavaa lasta kohden on hoito- ja kasvatustehtävissä vähintään 1,0. Vähimmäismitoitukseen lasketaan vakituinen henkilökunta ja huomioon otetaan todellinen työaika/kokoaikainen työaika. Kaksi puolikasta työaikaa tekevää työntekijää lasketaan yhdeksi työntekijäksi.

Seuraavasta tarjouspyynnössä mainitussa aineisto-otteesta voidaan päätellä, että palveluntarjoajalta odotetaan uusia innovaatioita toiminnan kehittämiseksi. Tarjouspyynnössä ei kuitenkaan tarkemmin eritellä sitä, että millaista ”yhteistyötä” edellytetään tai miten ”aktiivinen ote” näyttäytyy sopimuskauden aikana ostajille ja sitä kautta sijoitetuille lapsille ja nuorille parempana palveluna. Rousu (2010) tiivistää, että kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa sijaishuollon kvasimarkkinoihin toiminnallaan. (mt., 18–19). Vaatii hankintaosaamista, että erilaisille tulkinnoille ei jää tarjouspyynnön perusteella mahdollisuutta. Tulkitsen, että seuraavan aineisto-otteen perusteella laadun kuvaaminen jää abstraktille tasolle. Lienee selvää, että tällöin tarjouspyynnössä mainittu ehto jättää mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille.

Palveluntuottaja sitoutuu vuorovaikutteiseen yhteistyöhön palvelun tilaajien kanssa palvelujen laadun varmistamiseksi ja kehittämiseksi. Palveluntuottajalta odotetaan aktiivista otetta palvelujen ja toiminnan kehittämisessä.

Aikaisemmin tuli esiin, että suosituksena on, että vähintään puolella henkilökunnasta on soveltuva ammattikorkeakoulututkinto. Tulkitsen seuraavan tarjouspyynnön liitteenä olevan palvelunkuvauksessa mainitun aineisto-otteen perusteella, että myös henkilökunnan koulutusvaatimusten edellytetään olevan kilpailutukseen osallistujilla minimivaatimussuosituksen kanssa yhtäläiset.

Hoito- ja kasvatustehtävissä työskentelevällä henkilökunnalla on vähintään 50 % sosiaali-, terveys- tai kasvatustieteen AMK-tutkinto tai muu soveltuva opistotason tai ammattikorkeakoulun tutkinto, jos siihen sisältyy tai sen lisäksi on hankittu sosiaalilainsäädäntöön, erityisesti lastensuojelutyöhön ja sosiaalihuoltoon liittyvää koulutusta (noin 30 op). Muulla hoito- ja kasvatustehtävissä olevalla henkilökunnalla on tehtävään soveltuva muu sosiaali- ja terveysalan perustutkinto, esimerkiksi lähihoitajan tutkinto.

Seuraavasta aineisto-otteesta päätän, että tarjoukseen liitettävän selvityksen sisältövaatimus kaikkine liitteineen ja selvityksineen on laaja asiakirja. Sijaishuoltolaitoksessa on useita työntekijöitä ja heidän työkokemuksensa ja työtodistuksensa ovat varmasti moninaiset. Mietin, onko edes mahdollista vertailla tarjouksia tasapuolisesti henkilökunnan koulutuksen ja työkokemuksen osalta. Esimerkiksi lähihoitajalla voi olla hyvin kirjava työhistoria. Ja miten paksuna liitteenä tarjouksessa näkyvät erityisesti terveydenhuollossa yleisesti käytössä olevat määräaikaiset työsuhteet? Voidaan päätellä, että tarjousten vertailu on äärimmäisen vaativa ja aikaa vievä tehtävä.

Palvelutuottajan on liitettävä tarjoukseen selvitys henkilökunnan rakenteesta. Selvityksestä käy ilmi vakituisen henkilöstön määrä, koulutus ja työkokemus sekä työsuhteessa olevien naisten ja miesten määrät.

Tarkastelemani tarjouskilpailu tehdään hintapainotteisesti, mikä tulee tutkimuksessa paremmin esiin myöhemmin. Mutta mikäli tarjouskilpailussa painotettaisiin myös laatua, siis minimilaadun ylittävää laatua, kuten monissa kilpailutuksissa tehdään, on mielestäni erittäin hankala arvioida toimitiloja keskenään. Esimerkiksi jokaisen sijaishuoltolaitoksen sijainti on erilainen, joten millaista eroa sillä on laatuun tarjouksia vertailtaessa? On huomattava, että esimerkiksi toimitilojen hintataso on erilainen eri puolilla maata samalla tavoin kuin asunotkin ovat eri hintaisia eri puolilla Suomea. Koska sijaishuoltopaikkoja valitaan kilpailutuksessa useita, mikä tulee myöhemmin esiin, on selvää, että fasilitetit ovat erilaisia eri palveluntarjoajilla. Toiset rakennukset ovat uusia tai uudehkoja ja toiset ovat vanhempia. Tässä vaiheessa on hyvä pohtia, miten voidaan arvottaa erilaisia toimitiloja toisistaan. Seuraavasta aineisto-otteesta tulee esiin, millaisia vaatimuksia toimitiloille tarjouspyynnössä asetetaan:

Yksiköllä on turvalliset ja asianmukaiset toimitilat. Jokaisella lapsella on oma huone, joka on varusteltu ikä- ja kehitystason mukaisesti. Yksikön yleisissä tiloissa sekä ulkona yksikön piha-alueella on ikä- ja kehitystason mukaisia leikki- ja harrastusvälineitä.

Seuraavan aineisto-otteen perusteella palvelun laatu ei tarkoita sitä, että lapselle ja nuorelle ”annetaan kaikki valmiina”. Kasvamiseen ja kehittymiseen kuuluu vastuun ottamisen opettelu. Tämä tietenkin tapahtuu ikätason mukaisesti, kuten seuraavasta aineisto-otteesta voidaan havaita. Palvelun laatu on osin abstraktia, esimerkiksi ”riittävä ravinto” on varsin tulkinnanvarainen käsite. Toivottavasti tiukat tarjouskilpailut kvasimarkkinoilla eivät johda siihen, että yksittäinenkään sijaishuoltolaitos ei ala säästää lasten ja nuorten ruokailusta. Rousu (2010) korostaa toisaalta, että kunnan ei kannata tuhlaa rahaa ylimääräiseen laatuun (mt., 19).

Palveluntuottaja huolehtii lapsen perushoidosta ja huolenpidosta, joka sisältää riittävän ravinnon, riittävän levon, terveydenhoidon ja koulunkäynnin, harrastukset, sosiaalisen vuorovaikutuksen, ikätasoisesta vastuun ottamisen ja elämän taitojen opetteluun ja kehityksen tukemiseen.

Seuraavasta aineisto-otteesta voidaan päätellä, että tarjouspyyntö on laadittu ennen oppivelvollisuuden laajentumista (Oppivelvollisuuslaki 1214/2020, 2§). Tällä hetkellä toisen asteen koulutus on maksutonta, joten sijaishuollon kustannukset ovat tältä osin palveluntuottajan näkökulmasta katsottuna hieman edullisemmat kuin aikaisemmin.

Palveluntuottaja huolehtii, että lapsi saa perusopetuksen (yleisopetus, mukautettu opetus, erityisopetus, tilapäinen kotiopetus sekä apip-toiminta) ja suorittaa yleisen oppivelvollisuuden oppimäärän. Lapsella on mahdollisuus osallistua toisen asteen koulutukseen. Palveluntuottaja hankkii koulukirjat ja -tarvikkeet, sekä koulunkäynnin sitä vaatiessa kannettavan tietokoneen tai tabletin sekä internetyhteyden. Palveluntuottaja kustantaa lapsen osallistumisen koulun järjestämille maksullisille retkille/leirikouluun ja koulukuvauksiin.

4.1.1 Välimatka

Rousun (2010) mukaan lapselle tai nuorelle sekä hänen perheenjäsenilleen on vaikutusta sillä, ettei välimatka kodin ja sijaishuoltopaikan välillä ole suhteettoman pitkä (mt., 19). Ansa Leinosen (2006) mukaan Jyväskylän kaupungin organisoimassa sijaishuollon tarjouspyynnössä ei huomioitu lainkaan palveluntarjoajan maantieteellistä sijaintia. Tämän takia tarjouksia tuli joka puolelta maattamme. Hänen näkemyksensä mukaan arviolta 60 prosenttia puitesopimuksista pitäisi sijaita maksimissaan 250 kilometrin päässä sijoituskunnasta. (mt., 8.) On huomioitava, että lapsen tai nuoren ja hänen perheensä lisäksi välimatkalla on vaikutusta valvontaan. Esimerkiksi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän olisi hankalampaa lähteä tapaamaan lasta tai nuorta toiselle puolelle Suomea kuin reilun tunnin ajomatkan päähän.

Merja Moilasen (2004) mukaan Oulun kaupungin organisoimassa kilpailutuksessa raja-arvona oli se, että sijaishuoltolaitos voi sijaita maksimissaan 250 kilometrin etäisyydeltä Oulusta (mt., 24). Toisaalta mikäli nuoren haasteet ovat isot, voidaan pohtia, onko tarkastelemassani tarjouspyynnössä käytetty 150 kilometrin etäisyys riittävä. Esimerkiksi haitallinen päihdekäyttäytyminen ja vahingollisen kaveripiirin ”vaihtaminen” voisi olla helpompaa, mikäli sijaishuoltolaitos sijaitisi kauempana kuin enintään 150 kilometrin päässä kotoa. Mielestäni laatua pitäisi kuvata ja vaatia täsmällisemmin kuin mitä nyt tapahtuu. On hyvä, että esimerkiksi laatua vaaditaan välimatkan osalta kodin ja sijaishuoltolaitoksen välillä täsmällisesti. Siirtymiä kodin ja sijaishuoltolaitoksen välillä voisi kuvata selvin esimerkein. Esimerkiksi voitaisiin vaatia, että siirtotilanteet tapahtuvat huomaamattomasti tunnuksettomia kulkuneuvoja käyttämällä. Mielestäni tällainen laatuvaatimus olisi siitä oivallinen, että se ei nostaisi lainkaan palvelun kustannuksia. Pikimminkin päinvastoin, kun sijaishuoltolaitoksen autoihin ei tarvitse hankkia teippauksia, erikoismaalauksia tai tarroja.

Yksikkö sijaitsee enintään 150 km:n säteellä XXXX [kunnan] keskustasta, osoitteesta XXXX. Matka mitataan Fonectan karttapalvelun avulla käyttäen lyhintä maantiereittiä.

4.1.2 Valvonta

Seuraavista aineisto-otteista voidaan tulkita, että sekä palveluntarjoajilta että puitesopimukseen valituilta palveluntuottajilta vaaditaan omatoimisia tekoja laadun varmistamiseksi. Tällainen automaattinen, omaehtoinen valvonta on ostajalle halpaa. Tietyt asiakirjat, jotka osaltaan varmistavat toiminnan olevan säädösten mukaista, tulee toimitettua ostajalle automaattisesti. Se ei aiheuta ostajalle lisäkustannuksia. Toki harjaantuneet palveluntarjoajat ymmärtävät nämä lisävaatimukset tai -kulut ja osaavat hinnoitella ne tarjottavaan vuorokausihintaan.

Palveluntuottajalla on käytössään Valviran määräyksen mukainen yritysten sosiaalipalvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelma. Omavalvontasuunnitelma on toimintayksikkökohtainen.

Tarjoajan tulee antaa selvitys siitä, että se on huolehtinut lakisääteisistä velvoitteista, kuten maksuunpannuista veroista ja työeläkelakien mukaisten maksujen maksamisesta.

Palveluntuottajaksi hyväksyty toimittaa vuosittain tilaajalle 31.12 mennessä ilman eri pyyntöä todistuksen siitä, että se on huolehtinut lakisääteisistä velvoitteista, kuten maksuunpannuista veroista ja työeläkelakien mukaisten maksujen maksamisesta.

Rousun (2010) mukaan valvonnan pitäisi olla palvelunhankkijan ja -tarjoajan välistä yhteistyötä. Valvontainformaatiota pitäisi käyttää hyväksi palvelun laadun kohentamisessa. Valvonta koostuu omavalvonnasta, lastensuojelujärjestelmän sisäisestä valvonnasta sekä riippumattomasta ulkoisesta valvonnasta, joka puuttuu maastamme. Omavalvonnassa ja sen kansallisessa kehittämisessä olisi myös parantamisen varaa. (mt., 20.) Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6§:n 1 momentin mukaan omavalvontasuunnitelma vaaditaan yksityisten sosiaalipalveluiden tarjoajalta (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011/922, 6§).

Seuraavassa aineisto-otteessa korostetaan palveluntarjoajalle sitä, että toimintaa tullaan valvomaan eri toimijoiden toimesta omavalvonnan lisäksi. Elina Kinnunen (2005) korostaa, että sijaishuollon valvontaa on tehostettava (mt., 5). Haaviston (2007) mukaan yritysten itsestään

antama informaatio eli markkinointi on kilpailuttamisesta huolimatta tärkeässä roolissa. Esimerkiksi Luotsi-hankkeesta Pirkanmaalta ei sijoiteta yhtään lasta tai nuorta sijaishuoltolaitokseen, jossa ei ole käyty paikan päällä. Omakohtaiset havainnot kertovat enemmän kuin kilpailutuksesta kertynyt informaatio. (Haavisto 2007, 32.) Tällainen tutustuminen ennen kuin kunta on lapsia tai nuoria kyseiseen sijaishuoltolaitokseen sijoittanut, on ennakkollista valvontaa.

Palvelua valvoo Valvira, aluehallintovirasto (AVI), sijaintikunta ja tilaaja.

Kuitenkin merkittävä valvontavastuu on palveluntarjoajalla itsellään, mikä voidaan päätellä seuraavista aineisto-otteista. Tilanne on haastava, sillä Erosen (2006) mukaan palveluntarjoajat saattavat hankkia ”laatutakuita, joiden sisällöstä tai myöntämisperusteista ostajalla ei ole tietoa” (mt., 12). Mutta valvonta saattaa johtaa myös siihen, että sijaishuoltolaitoksen toiminnasta joudutaan huomauttamaan. Tulkitsen, että huomautus annetaan sellaisissa tapauksessa, jossa toiminta ei täytä minimilaatuvaatimuksia.

Palveluntuottaja vastaa kaikista toimintansa palvelun saajille aiheuttamista vahingoista ja vastaa sijoitetun lapsen aiheuttamista vahingoista, jotka voidaan katsoa aiheutuneen valvontavelvollisuuden laiminlyömisestä. Vahinkojen varalle palveluntuottaja sitoutuu ottamaan vastuuvakuutuksen ja tarpeen mukaisen lasten tapaturmavakuutuksen. Vakuutusten on oltava riittäviä suhteessa palvelun tuottamiseen liittyviin riskeihin.

Jos palveluntuottajan palvelutuotannossa havaitaan/epäilläään vakavia puutteita, on tilaajalla oikeus päättää tilaus välittömästi ilman irtisanomisaikaa.

Mikäli palveluntuottaja ei tilaajan kahdesta (2) kirjallisesta huomautuksesta huolimatta ei korjaa laatutasoaan kahden (2) viikon aikana, johtaa tämä sopimusvelvoitteen rikkomiseen, jolloin tilaaja varaa oikeuden purkaa sopimuksen välittömästi. Palveluntuottaja on tällöin korvausvelvollinen kaikesta aiheuttamastaan haitasta tilaajalle.

Mikäli sijaishuoltolaitoksen toiminnasta ostaja joutuu huomauttamaan, sen kannattaa korjata toimintansa laatu välittömästi sopimuksessa vaaditulle ja sovitulle tasolle.

Sijaishuoltopaikan muuttaminen ja siitä muodostuvat kustannukset koituvat palveluntuottajan maksettavaksi edellisen aineisto-otteen perusteella. Tulkitsen, että myyjä on korvausvelvollinen ostajalle siitä, jos uudessa sijaishuoltopaikassa on korkeampi vuorokausihinta kuin vanhassa. Tällöin muun muassa erotus, joka syntyy vasta tulevaisuudessa, kuuluu ”vanhan” sijaishuoltolaitoksen vastuulle. Muut kustannuksethan muodostuvat sijaishuoltopaikan vaihdoksesta itsestään. Jotta tällaisia toimenpiteitä ei tarvitse tehdä, suoritetaan valvontaa osin jo ennen puitesopimuksen syntymistä, mikä voidaan päätellä seuraavasta aineisto-otteesta:

Yksiköllä on kirjallinen toiminta-ajatus ja toimintasuunnitelma, mikä on liitettävä mukaan tarjoukseen.

Käytännössä saattaa käydä niin, että sijoitettu lapsi tai nuori voi riehua ja hajottaa paikkoja sijaishuoltolaitoksessa. Sattuneiden vahinkojen voidaan tulkita olevan sijaishuoltolaitoksen vastuulla. Tämä taas saattaa olla syynä siihen, että sijaishuoltolaitos voi yrittää tehdä ”kermankuorintaa” eli valita asiakkaitaan itse. He saattavat käytännössä laittaa kuntaan lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle tai sosiaali- ja kriisipäivystykseen päivystävälle sosiaalityöntekijälle pyyntöä sijaishuoltopaikan muutostoiveesta. Esimerkiksi sosiaali- ja kriisipäivystyksestä ei lähdetä vaihtamaan lapsen sijaishuoltopaikkaa, olipa tilanne sitten millainen hyvänsä, vaan se tapahtuu lapsen kotikunnasta, jos on tapahtuakseen.

”Hatkalaisista” palveluntarjoaja saa täyden korvauksen ensimmäiseltä viikolta, mikä voidaan havaita seuraavan aineisto-otteen perusteella. Mikäli karkumatka jatkuu pidempään, on hintakysymys hieman tulkinnanvarainen. Toisaalta tyhjälle karkulaisen paikalle voisi olla muitakin tulijoita, joista palveluntarjoaja saisi täyden maksun. Toisaalta tyhjästä paikasta laskutettava puolet vuorokausihinnasta ensimmäisen viikon jälkeiseltä ajalta kahteen kukauteen asti on parempi kuin se, että karkumatkan takia sijaishuoltolaitos menettäisi kompensaaion kokonaan. Kokonaan toinen kysymys on taas se, kuinka kauan paikkaa pidetään karkumatkalaista varten varattuna, jos ”hatka” kestää pidempään.

Mikäli karkumatkaa tulkitaan peliteoreettisesti eli siten, että pyritään selvittämään vastapuolen toimia, etsijät pyrkivät ajattelemaan, mihin karkaa ja suuntaa ja päinvastoin. Esimerkiksi jos karkumatka alkaa poliisin kuulustelun jälkeen poliisilaitoksen pihasta ennen sijaishuoltopaikkaan siirtymistä ja havaitaan, että ”hatkaajalla” on kova halu päästä tupakoimaan, voi olla paras lähteä etsimään karkulaista lähimmästä kaupasta tai sen välittömästä

läheisyydestä, josta voi ostaa tupakkatuotteita. Mikäli karkulainen tiedostaa tämän, hän ei suuntaa lähikauppaan vaan toiseen suuntaan toiseksi lähimpään kauppaan hankkimaan tupakkatuotteita ennen karkumatkan jatkamista.

Sosiaalityön syventävien opintojen harjoittelujakson aikana sosiaali- ja kriisipäivystyksessä havaitsin, että sijaishuoltopaikka tekee ”hatkalaisesta” katoamisilmoituksen hätäkeskukseen. Sijaishuoltopaikasta oltiin tavallisesti puhelinyhteydessä sosiaali- ja kriisipäivystykseen, kun alueen kunnan lapsi tai nuori oli lähtenyt karkumatkalle. Sosiaali- ja kriisipäivystyksestä tehtiin virka-apupyyntö poliisille. Tavallisesti karkulaiset palasivat sijaishuoltopaikkaan hieman sovittua aikaa myöhemmin väsymyksen tai nälän takia. Havaitsin, että etsinnän laajuus, jota sijaishuoltolaitos kykenee itse suorittamaan, riippuu henkilöstömitoituksesta. Tässä kontekstissa henkilöstömitoitus kertoo mielestäni varsin konkreettisesti sijaishuoltolaitoksen laadusta:

Luvattoman poissaolon ajalta 1–7 vrk osalta palveluntuottaja voi laskuttaa täyden vuorokausihinnan ja 8–60 vrk osalta palveluntuottaja laskuttaa puolet vuorokausihinnasta. Yli 60 vrk jatkuneen poissaolon laskutuksesta sovitaan tilaajan kanssa erikseen.

Palveluntuottaja toimii aktiivisesti yksiköstä luvatta poistuneen tai lomalta palaamatta jääneen lapsen tilanteen selvittämiseksi ja takaisin hakemiseksi. Päätöksen lapsen palauttamisesta laitokseen tekee lapsen asioista vastaan sosiaalityöntekijä pl. kiireelliset tilanteet (Laki lastensuojelulain muuttamisesta 542/2019 69a§.)

Etsiminen ja takaisin hakeminen toteutetaan hoito- ja kasvatushenkilöstöön kuuluvan henkilön toimesta. Näistä tilanteista ei koidu tilaajalle erillisiä kustannuksia. Yksiköllä on kirjalliset toimintaohjeet karkaamistapauksien varalle.

Seuraavassa aineisto-otteessa kuvattu aito läsnäolo on erittäin hankalasti mitattavissa oleva asia. Se on abstrakti käsite. Ajattelen, että läsnäolo on samalla myös valvontaa. Täytyy muistaa, että kuuntelu ja aito läsnäolo eivät ole synonyymeja keskenään:

Ohjaajat ovat nuorten saatavilla ja aidosti läsnä. Sijaishuoltopaikka ohjaa ja valvoo aktiivisesti nuoria, jolla taataan sijaishuoltopaikan hyvä ilmapiiri ja turvallisuus.

4.2 TEHOKKUUS

Eva Gottberg (2011) korostaa, että lapsen sijoituspaikasta päättävän sosiaalityöntekijän ei ole pakko sijoittaa lasta tai nuorta kunnan kilpailuttamisen perusteella puitesopimuksen omaavien palveluntuottajien sijaishuoltolaitoksiin. Asiakassuunnitelmassa määritetyt toimenpiteet sekä asiakkaan palveluiden tarpeet muodostavat lapsen edun, joka on etusijalla sijoituspaikkaa valittaessa. (mt., 26.) Kokonaan toinen kysymys on, kuinka hyvin lapsen tarpeita vastaava sijaishuoltolaitos voidaan löytää esimerkiksi kiireellisen sijoituksen yhteydessä varsinkin, jos sijoitus tapahtuu sosiaali- ja kriisipäivystyksen toimesta eikä lasta tai nuorta tunneta ennalta.

Peliteorian kannalta tulkittuna voidaan ajatella, että tarjouskilpailuun voisi osallistua ennen kuin yrityksellä edes olisi toimintaa. Uudet toimitilat eivät valmistu tyhjästä, jos niitä alettaisiin rakentamaan vasta tarjouskilpailun mahdollisen voittamisen jälkeen. Henkilökunnan rekrytointi muodostaisi toiminnan aloittamiseen omat haasteensa, mikäli toimintaa ryhdyttäisiin perustamaan vasta tarjouskilpailun päättymisen jälkeen. Olisi epäselvää, löydettäisiinkö esimerkiksi pätevää henkilökuntaa tarpeeksi ja mitä se maksaisi. Toki tällainen peliteoreettinen hypoteesi on käytännössä mahdotonta, koska tarjouspyynnöstä ilmenevät seuraavanlaiset reunaehdot:

Palvelun tulee olla toimintavalmiina sopimuskauden alkaessa 1.1.2020

Tarjouksessa on annettava selvitys henkilökunnan rakenteesta, vakituisen henkilöstön määrästä, koulutuksesta ja työkokemuksesta.

Peliteoreettisesti tarjouskilpailussa on omat haasteensa. Toisessa tapauksessa yrityksen on voitettava tarjouskilpailu, että toiminta jatkuu ennallaan. Toisen näkökulman mukaan uudella yrityksellä ei ole muuta mahdollisuutta tulla markkinoille kuin hinta. Tarkastelemassani lastensuojelun sijaishuollon kilpailutuksessa voittaa puitesopimuksen edullisen hinnan perusteella, mikä tulee esiin tarkemmin myöhemmin. Voidaan pohtia, millaisella uudella

yrityksellä on resursseja tulla alhaisen hinnan avulla markkinoille. Yritystoiminnan alussa investointeja vaaditaan huomattavasti enemmän kuin toiminnan jatkuessa. Toisaalta yrittäjän tai osakeyhtiön osakkeenomistajien näkökulmasta on riskialtista rakentaa sijaishuoltolaitos, palkata henkilökunta ja toivoa tarjouskilpailussa menestymistä. Voidaan tulkita, että sijaishuollon organisoimiseen ja kilpailuttamiseen kvasimarkkinoilla liittyy monia erilaisia puolia, mikä tulee esiin myös seuraavista aineisto-otteista:

Tarjouksen mukana on palautettava kaikki pyydetty liitteet, mikäli liitteitä puuttuu, tarjous hylätään. Tarjous liitteineen toimitetaan yhtenä kappaleena.

Tarjous, jota ei ole laadittu tarjouspyynnön ehtojen mukaisesti, hylätään. Myöhemmin saatun tarjousta ei käsitellä.

Tarjoajalla ei ole oikeutta saada korvausta tekemästään tarjouksesta.

Tilaja voi perustellusta syystä jättää hankinnan tekemättä.

Kuten aikaisemmin tuli esiin, vaatii tarjouspyyntöihin vastaaminen osaamista. Huolimattomuusvirheen tai taitamattomuuden vuoksi saattaa käydä niin, että tarjousta ei huomioida, kuten edellisistä aineisto-otteista voi päätellä. Tällöin suuri työ menee hukkaan ja pitää suunnata katseet seuraavaan kilpailutukseen kolmen vuoden päähän. Myös ostajan valta myyjää kohtaan on tulkittavissa edellisistä aineisto-otteista. Tarjouspyyntöihin vastaaminen on työlästä eikä ole lainkaan varmaa, että tarjouksen tekeminen johtaa puitesopimukseen. Kinnunen (2005) korostaa, että puitesopimus ei ole sama asia kuin ostosopimus (mt., 4). Kinnunen (2004) huomauttaa, että kilpailuttamisen päätyttyä palveluntarjoajalle ovat merkityksellisiä suhteet ja verkostot (mt., 5). Tulkitsen Kinnusen (2004) tarkoittavan tällä sitä, että puitesopimus ei vielä tarkoita tuloksellista liiketoimintaa. Kun puitesopimusta ei saada, tarjouksen tekijä jää siis kokonaan vaille kompensatiota tekemästään työstä edeltävän aineisto-otteen perusteella.

Tehokkuus voidaan tulkita edellisistä aineisto-otteista siten, että ostaja ei erikseen rupea pyytämään, jos joltakin tarjouskilpailuun osallistujalta puuttuu jokin tarvittava asiakirja tarjouksesta. Tarjous hylätään siinä tapauksessa suoraan. Voidaan miettiä, muodostaako raskas kilpailuttamisprosessi liian suuren haasteen alalle tulon ja sijaishuoltolaitoksen

perustamiseen ja sitä kautta palveluntarjonnan eskaloitumisen. Laajempi palveluntarjonta johtaa ankarampaan hintakilpailuun ja madaltaa kustannuksia, kun asiakkaista käydään kovempaa kilpailua. Sosiaalialan ammattilaiset ovat tavallisesti oman alansa ammattilaisia, ja kilpailuttamisprosessin voidaan ajatella olevan esimerkiksi monelle sosiaalityöntekijälle melko vierasta. Kinnusen (2005) kuvaamassa tilanteessa esimerkiksi eräässä sijaishuoltolaitoksessa paikkoja oli kahdeksalla lapselle. Paikoista oli varattuna kyseisessä tilanteessa kaksi. (mt., 5.) Kyseisessä tilanteessa yrittäjien olisi kannattanut perehtyä lainsäädäntöön hieman tarkemmin, koska yhdessä yksikössä voi olla korkeintaan seitsemän paikkaa, mikä tuli aiemmin esiin.

Raskas sijaishuollon kilpailuttaminen pitää joka tapauksessa tehdä uudelleen kolmen vuoden kuluttua. Erosen (2006) mukaan tämä on kallista ja vie resursseja. Hankalinta kilpailutuksessa on tarpeeksi hyvän laadun määrittäminen. (mt., 13.) Voidaan myös pohtia kilpailuttamisen mielekkyyttä. Kinnusen (2005) mukaan esimerkiksi Oulussa kilpailuttamisasiakirjojen laadintaan osallistui kunnan lakimiesten ja sosiaalityöntekijöiden lisäksi useita viranhaltijoita lähikunnista (mt., 4). Lastensuojelulain 50§:n mukainen lapsen edun takaaminen on hankintalakiin suhteutettuna sitova säädös (Gottberg 2011, 26). Tämä tarkoittaa sitä, että kilpailutuksen perusteella lasta tai nuorta ei voida siirtää kunnalle edullisempaan paikkaan. Seuraavasta aineisto-otteesta käy ilmi, että ostaja ymmärtää, että lastensuojelulaitoksessa arjessa voi esiintyä erilaisia haasteita, joilla on vaikutusta toiminnan tehokkuuteen:

Palveluntuottajalla tulee olla toiminnan edellyttämät lakisäätteiset ja muut asianmukaiset vastuu- ym. vakuutukset, sekä tarpeen mukaiset lasten tapaturmavakuutukset. Näistä on annettava selvitys tarjouksessa.

Esimerkiksi joskus lapsen sopeutumisessa sijaishuoltopaikkaan voi olla haasteita. Tällöin lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijän vastuulla on sijaishuoltopaikan mahdollinen muuttaminen. Voidaan myös pohtia, onko sosiaalityöntekijöillä aina mahdollisuus etsiä ja kenties vaihtaa lapsen sijaishuoltopaikkaa, kun se on hyödyllistä. Toisaalta havaitsin esimerkiksi sosiaalityön syventävien opintojen harjoittelujakson aikana, että eräässä tapauksessa eräs kunta oli siirtänyt erään nuoren erityistason sijaishuoltolaitoksesta perustason sijaishuoltolaitokseen. Tulkitsen, että perustason sijaishuoltolaitoksen vuorokausihinta on edullisempi kuin erityistason sijaishuoltopaikassa. Ihmettelin tätä päätöstä kovasti kollegani kanssa, koska kyseisellä nuorella oli isoja haasteita integroitumisessa sijaishuoltopaikkaan

jo erityistason yksikössä. Voidaan pohtia, miten kilpailutusten ja puitesopimusten avulla voidaan turvata se, että lapset ja nuoret saavat parhaiten heille soveltuvat sijaishuoltoapaikat:

Hankinta toteutetaan puitejärjestelynä siten, että jokaiseen palveluun valitaan riittävä määrä palveluntuottajia kattamaan hankintarenkaan arvioitu palveluntarve tulevalla sopimuskaudella. Arvioitu määrä on yhteensä 22 palveluntuottajaa, joista arvioitu tarve palvelutuotteittain on 8 laitoshoidon, 10 ammatillisen perhekodin ja 4 vaativan laitoshoidon palveluntuottajaa.

Peliteorian kautta tarkastellessa on selvää, että kyseisessä tarjouskilpailussa on sekä voittajia että häviäjiä. Kyseessä on n:n jäsenen peli, koska tarjouspyynnön julkaisuvaiheessa ei ole selvää, kuinka monta tarjousta tarjouspyynnön perusteella tehdään. Seuraavasta aineisto-otteesta käy ilmi puitesopimuksien valikoituminen hinnan perusteella ja toisaalta myös se, että puitesopimukset eivät takaa jatkuvaa liiketoimintaa:

Tilaja ei sitoudu käyttämään tiettyä määrää palveluita. Lapselle valitaan hänen tarpeitaan parhaiten vastaava sijaishuoltoapaikka lastensuojelulain edellyttämien perusteiden hankintapäätöksen mukaisessa edullisuusjärjestyksessä.

Peliteorian kautta tulkittuna tarjouskilpailun voittajat saavat ainoastaan puitesopimuksen. Rousu (2010) vahvistaa peliteoreettista päätelmäni. Hänen mukaansa ”puitesopimukset eivät sido kumpaakaan osapuolta”. Tarjouskilpailun voittajat saattavat jäädä ilman asiakaskohtaisia ostosopimuksia. (mt., 19.) Edeltävästä aineisto-otteesta voidaan tulkita, että tarkastelemassani kilpailutuksessa tarjouskilpailun voittajat valitaan hinnan perusteella. Minimilaatuvaatimukset kuvataan laitoshoidon ehdottomina sisältö- ja laatuvaatimuksina, jotka esitetään tarjouspyynnön liitteenä. Tulkitsen, että minimilaatuvaatimukset, joita tutkimassani tarjouspyynnössä esitetään, vastaavat säännösten minimivaatimuksia. Minimilaatua korkeampaa toimintaa palveluntarjoajilta ei tulkintani mukaan edellytetä:

Lapselle voidaan erityisin perusteiden hankkia poikkeuksellisesti sijaishuoltoapaikka myös puitesopimukseen kuulumattomalta palveluntuottajalta, mikäli se on lapsen edun ja LsL 50 § mukaista. Tällöin kunnat tekevät hankinnasta erillisen suoraan hankintapäätöksen.

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tai sosiaali- ja kriisipäivystyksen sosiaalityöntekijä arvioi kulloinkin lapselle parhaiten soveltuvaa sijaishuoltopaikkaa sijoituksen yhteydessä. Tulkitsen, että puitesopimukset ikään kuin ohjaavat sosiaalityöntekijä valitsemaan sellaisia palvelutarjoajia, joilla on puitesopimus kunnan kanssa

Mikäli palvelun kokonaiskustannukset ostopalveluna nousevat arvioitua suuremmiksi, on tilaajalla oikeus sopimuskauden aikana lisätä palvelun toteuttamista omana työnä.

Raija Julkunen (2013) on jo huomauttanut, että maailmalla on esimerkkejä siitä, että julkinen sektori on ottanut palveluita takaisin hoidettavakseen (mt., 374). Tulkitsen, että tällainen mahdollisuus on tiedostettu tarkastelemassani kunnassa, koska kyseinen reunaehto on tarjouspyynnössä mainittu. Kinnunen (2005) huomauttaa, että sosiaalityöntekijöiden on tunnettava yrittäjät, kun lapsia sijoitetaan (mt., 5). Olen ymmärtänyt, että tarkastelemassani kunnassa on neljä kunnan omaa lastensuojeluyksikköä, joista kussakin on seitsemän paikkaa. Näin ollen tarkastelemallani kunnalla on kaksikymmentäkahdeksan paikkaa sijoitetuille lapsille tai nuorille omissa lastensuojeluyksiköissään. Hankitaanko vasta näiden paikkojen ollessa täynnä sijaishuoltopaikkoja kvasimarkkinoilta? Tehokkuutta voidaan tarkastella siltäkin kannalta, miten tehdään valinta sen suhteen, keitä sijoitetaan kunnan omiin yksiköihin ja kenelle palvelu ostetaan yksityiseltä palveluntarjoajalta. Voidaan pohtia, suorittaako kunta omalta osaltaan ”kermankuorintaa” ja siirtää haastavimmat lapset ja nuoret yksityisten palveluntuottajien sijaishuoltolaitoksiin vai toimitaanko päinvastoin. Vai onko niin, että tällaista ei edes kunnassa tule ajateltua? Tarkoitan tällä sitä, että kunnassa sijoitetaan lapsia ja nuoria kunnan omiin lastensuojelulaitoksiin ja vasta sen jälkeen kun paikat ovat täynnä, aletaan etsiä sijoituspaikkoja kvasimarkkinoilta sitä mukaa, kun tarvetta esiintyy.

Tulkitsen, että edellisestä aineisto-otteesta voidaan päätellä myös puitesopimuksien epävarmuus. Puitesopimukset eivät takaa välttämättä sitä, että yritystoiminta onnistuu ja tuottaa voittoa. Se vaatii sitä, että sijaishuoltolaitoksessa paikat eivät ole tyhjiä vaan niissä on asiakas – lapsi tai nuori. Sijaishuoltolaitoksen näkökulmasta katsottuna on tärkeää, että lapsi viihtyy ja toisaalta se, että sijoitus jatkuu mahdollisimman pitkään. Kuitenkin toiminnan lähtökohtana on se, että lapsen tai nuoren tilanne korjaantuu ja hän voi palata kotiin.

4.3 YHTEISKUNNAN RESURSSIEN SÄÄSTÄMINEN

Sijoituksen kustannuksia eli vuorokausihintaa voidaan arvioida seuraavan aineisto-otteen perusteella. Vaikka sopimuskausi tarkastelemassani kilpailutuksessa on kolme vuotta, hintaneuvotteluja voidaan käydä myös kesken sopimuskauden:

Hinnat ovat kiinteät ensimmäisen sopimusvuoden 31.12.2020 saakka, sen jälkeen hintoja voidaan tarkistaa palvelun yleistä kustannuskehitystä vastaavasti. Hintoja voidaan tarkistaa tilaajan ja palvelutuottajan kirjallisella aloitteella, joka on esitettävä toiselle osapuolelle vähintään kaksi (2) kuukautta ennen hinnanmuutoksen voimaantuloa.

Aineisto-otteen perusteella tarjouskilpailuun osallistuja saattaa käyttää tätä reunaehto hyväkseen jo tarjoustaan tehdessään ja tarjoustaan jättäessään. Tarkoitan sitä, että vakaata harkintaa käyttäen tarjotaan hieman liian pientä vuorokausihintaa omasta palvelusta. Päämääränä tällaisessa toiminnassa on puitesopimuksen saaminen kolmeksi vuodeksi. Puitesopimuksen tultua voimaan ja sen jälkeen kun sijaishuoltolaitoksen paikat ovat täynnä, voidaan ryhtyä kertomaan esimerkiksi äkillisistä menoeristä. Sen jälkeen jokainen euro, mitä vuorokausihintaan saadaan neuvoteltua lisää, on suoraan voittoa tilinpäätöksen viimeiselle riville, joka kertoo tilikauden tuloksesta. Tällä tavoin voidaan hakea ostajalta niin sanottu viimeinen hinta, koska kolikon toisella puolella on pysyvyys ja lapsen etu. Sijaishuoltopaikkaa ei voida lähteä muuttamaan hinnan perusteella, mikäli lapsen tilanne sijaishuoltopaikassa on lähtenyt menemään parempaan suuntaan. Seuraavan aineisto-otteen perusteella voidaan tehdä tulkinta, että kustannuksista neuvotellaan koko sopimuskauden ajan:

Hintamuutoksia voidaan ehdottaa kerran 12 kuukaudessa ensimmäisen sopimusvuoden jälkeen. Toimittajan on esitettävä tilaajan hyväksyttäväksi selvitys kustannusten kehityksestä ja hinnanmuutoksen syistä. Selvitykseen on liitettävä hinnoitteluliite (tarjouspyynnön liite 4 tai 5), johon ehdotetun uuden hinnan muodostuminen on eritelty.

Puitesopimukset eivät siis takaa onnistunutta yritystoimintaa. Palveluntarjoajan näkökulmasta ansainta voi muuttua nopeasti, mikä tulee esiin seuraavasta aineisto-otteesta:

Mikäli tilaaja on ilmoituksellaan päättänyt lapsen sijoituksen päättymisestä yksikössä, laskutetaan ainoastaan tilaajan määrittämään sijoituksen päättymispäivään asti.

Lastensuojelulain 39§:n 1 momentin perusteella silloin, kun perusteita kiireelliselle sijoitukselle ei enää ole, se täytyy päättää viiveettä (Lastensuojelulaki 2007/417, 39§). Palveluntarjoajan näkökulmasta katsottuna olisi varmaankin parasta, että samat lapset ja nuoret pysyisivät sijoituksessa, jolloin ansainta olisi vakaata. Toiminnanhan täytyy olla tuloksellista. Yhteiskunnan resursseja pitää käyttää tehokkaasti. Säästeliäs ja laadukas toiminta saa aikaan ”asiakasvirtaa”. Toisten lasten ja nuorten tilanteet kohenevat ja he kotiutuvat ja uusia lapsia ja nuoria tulee näin vapautuville asiakaspaikoille.

Seuraavasta aineisto-otteesta voidaan päätellä, että ostaja on hyvin tietoinen yhteiskunnan resursseista. Tulkitsem, että lapsikohtaisesti eriteltynä voidaan seurata laajassa mittakaavassa lasten ja nuorten tilanteiden kohentumista ja verrata sijaishuoltolaitoksien tehokkuutta keskenään. Näiden yhteenvetojen avulla voidaan sijoittaa lapsia ja nuoria sinne, missä saadaan parhaimmin tuloksia aikaiseksi. Parhailta tuloksilla tarkoitan tässä yhteydessä palvelusta muodostuvia kokonaiskustannuksia:

Palveluntuottaja antaa kalenterivuositain palvelukohtaisesti raportin toteutuneista hoitovuorokausista lapsikohtaisesti. Kuluneen vuoden raportti toimitetaan kirjallisena tilaajan ilmoittamalle henkilölle seuraavan vuoden tammi-kuun 15. päivään mennessä.

Koska kvasimarkkinoilla saattaa olla ainoastaan muutamia palveluntarjoajia, saattavat sijaishuollon vuorokausihinnat siitä syystä kasvaa. Myyjät saattavat tietää jo tarjoustaan laatiessaan, että alueella on ainoastaan muutama palveluntarjoaja, joten he varmasti tuntevat toisensa. Käytännössä tämä voi johtua esimerkiksi siitä syystä, että lapsi vaihtaa jostain syystä sijaishuoltolaitosta. Näin eri toimijoilla on luonnollistakin kanssakäymistä toistensa kanssa.

Käytännössä kilpailijat tuntevat toisensa siis varsin hyvin. Tietoa varmasti vaihtuu myös työntekijöiden vaihtaessa työpaikkaa. Näin kilpailijan toiminnasta on varsin hyvä kuva. Toki tarkastelemassani tarjouskilpailussa kilpaillaan hintavetoisesti, joten toisen yhtiön tarjoamalla mahdollisella ”ylilaaadulla” ei ole merkitystä tarjouskilpailussa menestymisen

kannalta. Aikaisemmin tuli esiin, että on mahdollista, että kvasimarkkinoilla toimii vain muutamia palveluntarjoajia. Seuraavasta aineisto-otteesta esiin tuleva kartelliehto, mikä tarjouspyyntöön on laadittu, vaatii kartellin todentamista. Tämä taas vaatii näyttöä. Onko kunnalla edes mahdollisuutta lähteä kärjöömään harvoja sijaishuoltolaitoksia vastaan, koska kunta on riippuvainen kvasimarkkinoilla toimivista sijaishuoltolaitoksista? Täytyy muistaa, että osalla kunnista ei ole lainkaan omia sijaishuoltolaitoksia, mikä tuli myös aiemmin opinnäytetyössäni esiin:

Palveluntuottaja vahvistaa palvelusopimuksen allekirjoituksella, ettei se ole tarjouskilpailun aikana tai sopimuksen laatimishetkellä syyllistynyt kilpailulain tarkoittamaan keskenään kilpailevien elinkeinonharjoittajien väliseen kiellettyyn kilpailunrajoitukseen (kartelliin) tätä hankintaa koskevilla markkinoilla tilaajan toiminta-alueella.

4.4 TASA-ARVO JA OIKEUDENMUKAISUUS SIAISHUOLLOSSA

Lasten, nuorten sekä heidän perheidensä etu tulee esiin tarjouspyynnöstä seuraavasta aineisto-otteesta. Aineisto-otteen perusteella voidaan tulkita, että ehto on laadittu ostajan näkökulmasta. Kunta on velvollinen hankkimaan sijaishuoltopaikkoja sellaisilta toimijoilta, joiden toiminta täyttää minimilaatuvaatimukset. Rousu (2010) suosittelee, että täyttä laatua on hyvä ostaa, mutta liian korkeasta laadusta on turha maksaa ja sitä on turha ostaa (mt., 19). Tulkitsen, että lasten ja nuorten tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen kohtelu sijaishuollossa tähtää siihen, että jokaisen lastensuojelulaitoksen toiminta täyttää minimilaatuvaatimukset:

Jos palveluntuottajan palvelutuotannossa havaitaan/epäillään vakavia puutteita, on tilaajalla oikeus päättää tilaus välittömästi ilman irtisanomisaikaa.

Seuraavasta aineisto-otteesta voidaan päätellä, että jokainen lapsi on tasa-arvoisessa asemassa, koska jokaiselle lapselle tehdään henkilökohtainen asiakassuunnitelma sekä omakohtainen sopimus:

Sijoituksen yhteydessä lapselle laaditaan asiakassuunnitelma ja lapsikohtainen sopimus.

Seuraavasta on tarjouspyynnössä mainitun aineisto-otteen perusteella tulkittavissa, että sijaishuollon ostopalvelun hankinnassa pyritään oikeudenmukaisuuteen. Ostaja ei rajaa tarjouspyyntöä lainkaan vaan on kiinnostunut hankkimaan sijaishuoltopalveluita tarjouspyynnössä mainituin ehdoin tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti edullisimmilta palveluntarjoajilta:

Hankinta toteutetaan avointa hankintamenettelyä käyttäen.

Seuraavasta tarjouspyynnössä mainitussa aineisto-otteesta voidaan päätellä, että ostaja sitouttaa palveluntarjoajaa palveluun. Kaikille lapsille ja nuorille vaaditaan tasa-arvoista ja oikeudenmukaista kohtelua, eikä heitä esimerkiksi voida omatoimisesti siirtää johonkin toiseen lastensuojeluyksikköön:

Palveluntuottaja sitoutuu hoitamaan yksikköön ohjattua lasta siihen asti, kunnes lapsi siirtyy sijaishuoltopaikasta muualle.

Seuraavasta laitoshoidon ehdottomana sisältö- ja laatuvaatimuksena mainitusta aineisto-otteesta tulee esiin, että ostajan tavoitteena on hankkia kaikille lapsille samantasoista säännöksissä määriteltyä hoitoa:

Palvelun tuottaja antaa sijoitetulle lapselle tämän yksilöllisyyttä, yksityisyyttä ja osallisuutta kunnioittaen lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1§ mukaiset kasvu- ja kehitysedellytykset.

4.5 ASIAKKAIDEN ITSENÄISYYS JA PALVELUN VASTAAMINEN ODOTUKSIIN

On mielestäni selvää, että asiakkailta on odotus, että sijaishuoltolaitoksen toiminta on säännösten mukaista. Voidaan myös pohtia sitä, millä tavalla sijoitetuille lapsille ja nuorille sekä heidän huoltajilleen näyttäytyvät ne puutteet, joita aiemmin tuli esiin sijaishuoltolaitoksen toiminnan selvitysten yhteydessä:

Palveluntuottaja huolehtii siitä, että palveluja annettaessa ja asiakastietojen kirjaamisessa, asiakirjojen käsittelyssä, säilytyksessä, hävittämisessä ja luovuttamisessa sekä toiminnassa muutenkin noudatetaan salassapidosta,

vaitioloovelvollisuudesta, tietosuojasta ja tietoturvasta sekä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta annettuja voimassa olevia säännöksiä.

Tulkitsen, että lastensuojelun sijaishuollon tarjouspyyntö on ennen kaikkea ostajan ja myyjän välinen asiakirja, mikä voidaan päätellä muun muassa seuraavasta aineisto-otteesta:

Sopijaosapuolet sitoutuvat antamaan toisilleen tiedot sopimuksen tehtäväalueeseen liittyvästä toiminnastaan, sen muutoksista ja kehittämissuunnitelmasta.

Seuraavasta aineisto-otteesta voidaan tulkita, että sijoitetut lapset, nuoret sekä heidän perheensä voivat luottaa siihen, että palvelu vastaa heidän odotuksiaan niin pitkään kuin sijoitus suinkin kestää:

Palveluntuottaja sitoutuu hoitamaan yksikköön ohjattua lasta siihen asti, kunnes lapsi siirtyy sijaishuoltoapaikasta muualle.

Lastensuojelulain 61 b§:n 1 momentin mukaan palveluntarjoajan velvollisuutena on vastata siitä, että sijaishuoltoapaikassa koostetaan ”yleinen hyvää kohtelua koskeva suunnitelma osana omavalvontasuunnitelmaa” (Lastensuojelulaki 2007/417, 61b§). Voidaan päätellä, että palveluntarjoajaa ikään kuin muistutetaan lainsäädännöstä. Seuraavan aineisto-otteen perusteella voisi luulla, että ostaja vaatisi palveluntarjoajalta minimilaatuvaatimuksia korkeampaa laatua, vaikka näin ei ole. Tulkintani mukaan jos sijoitettava lapsi, nuori tai joku hänen lähimmäisistään lukisi tarjouspyynnön, hän voisi saada sellaisen mielikuvan, että sijaishuoltolaitoksen toiminnan edellytetään olevan korkealaatuista, vaikka toiminnalta ei odoteta eikä edellytä säännöksissä määritellystä laadusta korkeampaa laatua. Tämä on varsin yleistä, kuten opinnäytetyössäni aikaisemminkin tuli esiin. Rousu (2010) esimerkiksi on ohjeistanut olla hankkimatta ylilaaatua, jota lapsi tai nuori ei tarvitse.

Palveluntuottaja vastaa siitä, että osana omavalvontasuunnitelmaa on laadittu hyvää kohtelua koskeva suunnitelma (Laki lastensuojelulain muuttamisesta 542/2019 61b§.)

Lapset ja nuoret saapuvat sijaishuoltolaitoksiin oikeastaan minä päivinä tahansa ja moniin erilaisiin vuorokauden aikoihin. Omaohjaajat ovat oikeutettuja kertyneisiin vuosilomiinsa

tavalliseen tapaan. Pohdin, kuinka hyvin omaohjaaja kykenee olemaan aina paikalla, kun lapsi tai nuori saapuu sijaishuoltolaitokseen. Uskon, että siinä voi olla haasteita edellä mainitsemistani syistä johtuen:

Sijaishuoltopaikka huolehtii, että lapsi tai nuori kokee muuton sijaishuoltopaikkaan turvallisena ja ennakoitavana sekä kokee itsensä tervetulleeksi. Omaohjaaja on paikalla, kun lapsi tai nuori tulee laitokseen.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän pro gradu -tutkielman tutkimustehtävänä oli lastensuojelun sijaishuollon ostopalveluiden sekä erityisesti sijaishuollon laadun tutkiminen kvasimarkkinoilla. Tutkimuskysymyksenä oli, miten sijaishuollon laatua voidaan parantaa yksittäisen tarjouspyynnön perusteella. Tutkimusaineisto eli erään kunnan keväällä 2019 jättämä tarjouspyyntö lastensuojelun sijaishuollon palveluista ja sen liitteenä oleva palvelunkuvaus laitoshoidon ehdottomista sisältö- ja laatuvaatimuksista on kerätty syyskuun alussa 2021. Tutkimusaineisto on julkinen kilpailutusasiakirja, joten tutkimuksen tekemiseen ei tarvittu tutkimuslupaa. Tutkimani kunta on tässä tutkimuksessa salattu, joten yksilöidyt tunnistetiedot on tutkijan toimesta tutkimusraportista anonymisoitu. Tutkimusstrategiana on tapaustutkimus. Aineisto on analysoitu tutkijan toimesta sekä aineisto- että teorialähtöistä sisällönanalyysiä käyttäen.

Tutkimassani tarjouspyynnössä korostuu ensinnäkin puitesopimuskauden pituus. Hankintalaki ei rajoita pidempien puitesopimuskausien solmimista. Mielestäni ”aikaikkuna”, jolloin uusien yritysten on mahdollista päästä markkinoille, on melko kapea sopimuskauden ollessa kolme vuotta. Kilpailun pitäisi toisaalta olla jatkuvaa ja avointa. Lyhyet puitesopimuskaudet tuovat epävarmuutta toimintaan. Pysyvyys on tärkeä tekijä laadukkaassa sijaishuollossa. Sijaishuollon kilpailuttamista täytyy helpottaa ja sitä pitää selkiyttää. Tämä voisi houkutella alalle uusia palveluntarjoajia, jotka saattaisivat olla uudistusmielisiä ja innokkaita. Kilpailuttamisesta aiheutuvat kulut pieneneisivät, mikäli kilpailutus olisi helpompaa. Näin syntyvät säästöt voitaisiin ohjata suoraan lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantamiseen.

Tutkimastani tarjouspyynnöstä voidaan muun lähdemateriaalin perusteella tulkita, että tavoitteet eri kuntien ja kuntayhtymien sijaishuollon kilpailutuksissa ovat suurelta osin samankaltaisia. Yhteisillä verovarjoilla laaditaan omia palvelunkuvauksia kussakin kilpailutuksessa. Ehdotan tutkimustulosteni perusteella, että maassamme olisi käytössä ainoastaan yhdenmallinen palvelunkuvaus sijaishuollon ostopalvelutoiminnasta. Näin syntyisi säästöä, kun palvelunkuvauksia ei tarvitsisi laatia jokaiseen kilpailutukseen erikseen. Tämä helpottaisi myös myyjien työtä. Tarjousten laatiminen olisi helpompaa. Ehkäpä vähenisivät myös uhat siitä, että tavoitellusta laadusta olisi eriäviä näkemyksiä. Kenties tällaiset yhtenäiset kilpailutusasiakirjat helpottaisivat myös sijaishuollon valvontaa, koska kaikilla toimijoilla olisi laadusta yhtenäisempi näkemys.

Tulkitsen, että sijaishuollon laatua koskevat kohentamisvaatimukset näyttäytyvät tutkimieni kilpailuttamisasiakirjojen perusteella eräiltä osin abstrakteina. Tarvitaan konkreettisia esimerkkejä sijaishuollon laadusta. Toisaalta tarjoukseen vaaditaan liitettäväksi paljon erilaisia liitteitä ja selvityksiä. Esimerkiksi tarjousten vertaileminen on henkilökunnan työkokemuksen osalta haastavaa. Tarjouksessa työntekijöiden ”listalla” voi olla esimerkiksi joku hyvin pätevä keikkatyöntekijä, jolla ei ole kuin muutama työvuoro kuukaudessa. Tämä nostaa keskiarvoa ja parantaa sijaishuoltolaitoksen laatua, mikäli sitä kilpailutuksessa painotettaisiin, vaikka näin todellisuudessa ei tapahdu, jos todella pätevä henkilö tekee työvuoroja vain harvoin. Myös työntekijöiden vaihtuvuus aiheuttaa tarjoukseen omat haasteensa. Henkilökunnassa on voinut tapahtua muutoksia tarjouksen jättöhetken ja puitesopimuskauden alkamisen välillä. Kenen vastuulla ovat tällaiset pimentoon jäävät asiat, jotka väistämättä vaikuttavat sijaishuollon laatuun? Voiko tästä olla seurauksena jopa oikeudenkäyntejä, joita kilpailutuksessa hävinneet palveluntarjoajat nostavat omien etujensa ajamiseksi?

Tutkimukseni perusteella lapsen etu on tärkeätä lapsen ja nuoren sijoituspaikkaa valittaessa. Tehokkuutta ei tarkastella lähdeaineistossa eikä kilpailutusasiakirjoissa siltä kantilta, millaisissa sijaishuoltolaitoksissa lasten ja nuorten tilanteet kohenevat parhaimmin. Markku Laadun (2009) mukaan palveluntarjoajien kanssa tehdään määräaikaista sopimuksia ja sopimus-kumppanit vaihtuvat usein (mt., 82). Heikoissa asemassa olevien lasten ja nuorten olojen kohentamisen pitäisi olla pitkäjänteistä työtä. Juhani Lehto (2017) korostaa, että asiakkaan kokemaan laatuun vaikuttaa se, miten palvelun eri osatekijät nivoutuvat toisiinsa (mt., 460).

Markkinoiden tehokkuutta voidaan tarkastella tutkimuksessani esiin nostamastani seikasta, että hintaneuvotteluja voidaan käydä koko puitesopimuskauden ajan. Täytyy muistaa, että neuvottelut käydään ainoastaan niiden palveluntuottajien kanssa, joiden kanssa on tehty puitesopimus. Uusi kilpailutus alkaa vasta edellisen puitesopimuskauden päätyttyä. Voidaan keskustella siitä, onko tämä avointa ja oikeudenmukaista. Ostajan ja myyjän välille voi muodostua eräänlaisia lisäsopimuksia, mikä taas voi olla etu seuraavassa kilpailutuksessa. Puitesopimukset ovat tulkintani mukaan ikään kuin kaksiteräinen miekka. Toiminnan pitäisi olla tehokasta, mutta toisaalta vakaata ja pysyvää. Kokonaan toinen kysymys on se, että lastensuojelualan ammattilaiset eivät ole yleensä kilpailuttamisen asiantuntijoita. Miten paljon ulkopuolisia kilpailutusprosessin asiantuntijoita sijaishuoltolaitos joutuu hankkimaan ottaessaan osaa tarjouskilpailuun? Onko mahdollista, että kilpailuttamisprosessi estää innovatiivisten uusien yrittäjien tulon lastensuojelun sijaishuollon kvasimarkkinoille?

Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus sekä asiakkaiden itsenäisyys ja palvelun vastaaminen odotuksiin näyttäytyvät tarjouspyynnössä oikeastaan minimilaatuvaatimusten osalta. Asiakkaiden ääni jää tarkastelemani tarjouspyynnön perusteella hieman sivuun. Ymmärrän toki, että tarjouspyynnössä on kyse siitä, että palvelu itsessään on tuote, jota halutaan ostaa ja myydä.

Omat tutkimustulokseni tukivat Le Grandin (2006) tekemiä havaintoja. Omat havaintoni olivat yhteneviä hänen määrittelemiensä julkisen palvelun päämäärien kanssa. (mt., 1–14.) Ne siis toimivat tutkimukseni teemoina. Kilpailu ei kuitenkaan ole laskenut sijaishuollon kustannuksia, vaan hintataso on jatkuvasti kasvanut. Isot yritykset kasvavat entisestään niiden ostaessa pienempiä kilpailijoita pois markkinoilta. Muun muassa sekä Porkon ym. (2018) että Kinnusen (2005) esittämät tutkimustulokset tukevat esittämääni havaintoa. Laatu (2009) vahvistaa, että markkinoiden eskaloituminen kiinnostaa myös isoja kansainvälisiä toimijoita (mt., 81).

Sakari Möttösen (2009) mukaan markkinamekanismien soveltamisesta julkishallintoon koostuva tutkimustieto on ambivalenttista. Lopputulosten kannalta on merkityksellistä, kenen aspektista asiaa tarkastellaan. Hänen mukaansa ei ole yksiselitteisiä todisteita siitä, että markkinamekanismit yleisesti kohentaisivat julkisten tehtävien hoitoa. (mt., 60.) Hänen näkemykseensä on omien tutkimusteni perusteella helppo yhtyä. Tarkastelemassani sijaishuollon kilpailutuksessa haluttiin ostaa säännösten mukaista minimilaatua mahdollisimman edullisesti. Voidaan keskustella siitä, onko eettisesti oikein ostaa lapselle koti ”markkinoilta” mahdollisimman edullisesti. Koska yksityiset sijaishuoltolaitokset joutuvat tarjoamaan sijaishuoltoa mahdollisimman edullisesti puitesopimuksen saadakseen, yksityisen yrityksen omistajille voi syntyä halu kasvattaa liiketoiminnan tulosta karsimalla minimilaatua. Täytyy muistaa, että sijaishuoltolaitoksen henkilökunta on sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ammattilaisia, jotka varmasti haluavat tarjota mahdollisimman hyvän kodin sijoitetuille lapsille ja nuorille.

Darinka Asenova ym. (2011) ovat tutkineet kvasimarkkinoita Skotlannissa. Heidän mukaansa sopimusvarmuus horjuttaa palveluiden laatua ja sitä kautta pysyvyyttä. (mt., 289.) Tältä osin omat tutkimustulokseni ovat samankaltaisia kyseisen tutkimuksen kanssa. Asenovan ym. (2011) mukaan toinen sosiaalihuollon toimintaedellytyksiin merkittävä asia on johtajuus. Heidän mukaansa yritykset ovat pieniä, jolloin johtamistavat ovat kirjavia. (mt., 289.)

Omien tutkimustulosteni perusteella voidaan päätellä, että Suomessa isot yritykset ostavat pienempiä yrityksiä pois markkinoilta. Uskon, että tämä parantaa osaltaan johtajuutta. Koli-kolla voi olla myös toinen puoli. Tarkoitan tällä sitä, että suuryrityksen pääkonttorilta saate-taan sanella toiminnan tehostamiseksi ehtoja, joita on pakko totella. Johtajat saattavat toteut-taa näitä ehtoja oman asemansa turvaamiseksi, olivatpa ne millaisia hyvänsä. Asenovan ym. (2011) mukaan seuraava yksityisen sektorin toimintaan vaikuttava tekijä on riippumaton ul-koinen tarkastus (mt., 290). Aiemmin tuli esiin, että lapsen etua sijaishuoltolaitoksessa val-votaan asiakkaan asioista vastaavaan sosiaalityöntekijän, asiakkaan sijoittaman kunnan, aluehallintoviraston ja Valviran toimesta. Riippumatonta ulkoista tarkastusta eikä esimer-kiksi vertaisarviointia ole Suomessa käytössä. Viimeisenä kohtana Asenova ym. (2011, 290) nostavat esiin asiakasrajapinnan. Sosiaalityössä varmasti ymmärretään, että ilman asiakasta koko työtä ei ole olemassa. Tarkastelemassani kilpailutusasiakirjassa korostuvat enemmän myyjän ja ostajan kuin asiakkaan toimet.

Tulkintani mukaan kilpailuttaminen tekee ikään kuin kuilun ostajan ja myyjän välille. Lasten ja nuorten oloja pitäisi parantaa aidolla ostajan ja myyjän välisellä yhteistyöllä. Yhteistyötä halutaan tehdä yleisesti, mutta mielestäni tutkimukseni perusteella kilpailutus rikkoo tätä asetelmaa. Eri kunnat ja kuntayhtymät kilpailuttavat eri aikoina lastensuojelupalveluita, jo-ten palveluntarjoajien näkökulmasta kilpailutuksia voi olla käynnissä varsin tiiviisti. Näin ollen siitä ”muistutetaan” heille jatkuvasti. Ehkäpä kunta voisi omistaa osan yksityisestä yri-tyksestä, joka tuottaa lastensuojelupalveluita. Voitaisiinko näin saada paremmin aikaan aitoa yhteistyötä? Omat tutkimustulokseni tukevat havaintoja, mihin Mänttari-van der Kuip (2013) viittaa. Staffan Höjer ja Torbjörn Forkby (2011) havaitsivat omien tutkimustensa pe-rusteella, että esimiesten asenteet puitesopimuksia kohtaan olivat paradoksaalisia. Heidän mukaansa sitä negatiivisemmin tutkimukseen osallistuneet suhtautuivat puitesopimukseen, mitä pidempään ne olivat säännelleet hoivapalvelujen ostamista. (mt., 8.)

Tutkimani tarjouspyynnön perusteella tulkitsen, että kvasimarkkinoilla ostajat ja myyjät toi-mivat ennen kaikkea omien etujensa ajajina. Tarjouspyyntö on tulkintani mukaan ennen kaikkea ostajan ja myyjän välinen asiakirja. Laadun (2009) tutkimustulokset tukevat omia päätelmiäni. Laadun (2009) mukaan asiakkailta ei ole merkittäviä keinoja vaikuttaa palvelun sisältöön (mt., 80). Tarjouspyynnön perusteella ostaja haluaa hankkia option ostaa tiettyä palvelua tietyn määrän mahdollisimman edullisesti. Myyjät yrittävät tarjota kyseistä palve-lua mahdollisimman kustannustehokkaasti saadakseen puitesopimuksen. Laatu (2009)

korostaa, että kunnat ”häviävät” yksityisille palveluntuottajille asiakkaita menettäen samalla skaalautumisesta aiheutuvia hyötyjä. Toisaalta kunnat häviävät vaihdantakustannuksia kilpailuttamisen takia. Tällaisia vaihdantakustannuksia muodostuu muun muassa kilpailuttamisesta, sopimusteknisistä syistä sekä laadun valvonnasta. Pitävä näyttö markkinoistumisen taloudellisesta tehokkuudesta vielä uupuu. (Laatu 2009, 82–83.)

Yritystoiminnan tavoitteena on tuloksellinen liiketoiminta. Tarjouspyynnön sisältö- ja laatuvaatimukset koskevat lasten ja nuorten elämää. Kaikkien tarjouskilpailuun osallistujien tavoitteena on puitesopimuksen saaminen. Peliteoreettisesti tulkittuna tarjouskilpailussa yritetään tulkita muiden kilpailijoiden tekemisiä ja onnistua tarjoamaan sijaishuoltoa kaikkein edullisimmin. Tarkastelemassani tarjouspyynnössä haluttiin hankkia säännösten mukaista minimilaatua mahdollisimman edullisesti. Ostajan näkökulmasta katsottuna yhteiskunnan resursseista pidetään kiinni.

Rousun (2010) mukaan sijaishuoltopalvelun hinta-laatusuhteen arvioiminen on vaikeaa (mt., 19). Mihin tarvitaan kilpailutusasiakirjojen laatimista, niiden tarkentamista, tarjouksia ja tarjousten vertailua, kun valinnat tehdään hintapainotteisesti? Onko hankintalaki oman ”aikansa jo elänyt”? Voisiko sitä muuttaa? Kvasimarkkinoilla on verkossa palveluja, esimerkiksi (www.soc-finder.fi), josta sosiaalityöntekijät voivat tehdä vertailuja, mikä sijaishuoltolaitos sopii lapsen tilanteen kohentamiseen parhaimmin. Mielestäni yksittäiset kilpailutukset jäävät hieman turhiksi tällaisten verkkosivujen olemassaolojen myötä. Ehdotan, että sen jälkeen kun valtakunnassa on tehty yksi palvelunkuvaus sijaishuollon sisällöstä, se kilpailutetaan avoimesti kaikille toimijoille maassamme. Toki ehdotan samankaltaista palvelunkuvausta ja valtakunnallista kilpailutusta myös muillekin lastensuojelupalveluille, kuten esimerkiksi ammatilliselle tukihenkilötyölle, nuorten tehostettuun asumiseen, tehostettuun perhetyöhön, sosiaalihuoltolain mukaiseen perhetyöhön sekä tukiperhetoimintaan. Tällä tavoin voidaan säästää merkittävästi yhteiskunnan resursseja.

Olisin voinut suorittaa tutkimuksen myös haastattelumenetelmää käyttämällä. Se tosin olisi vaatinut muun muassa tutkimusluvan. Opinnäytetyön aikataulutavoitteisiin sopi valmis aineisto paremmin. Mikäli olisin toteuttanut opinnäytetyöni määrällistä tutkimustapaa käyttämällä, sen antama tieto olisi kenties ollut erilaista. Olin kiinnostunut tutkimaan lastensuojelun sijaishuollon laatua yksittäisen kilpailuttamisasiakirjan perusteella ja etsimään keinoja siihen, miten sijaishuollon laatu olisi parempaa ja tasalaatuisempaa kaikkialla maassamme.

Omia tutkimustuloksiani pohtiessani uskon, että valittu asetelma eli yksittäisen lastensuojelun sijaishuollon tarjouspyynnön ja sen liitteenä olevan palvelunkuvauksen laitoshoidon ehdottomista sisältö- ja laatuvaatimuksista analysointi tuotti hedelmällistä tietoa. Voidaan pohdita sitä, miten hyvin esimerkiksi tutkimushaastattelussa haastateltava olisi tuonut esiin, että tarkastelemassani kilpailutuksessa haluttiin hankkia lapsille koti mahdollisimman halvalla minimisäännösten mukaisesti. Valitettavasti sehän on varsin yleinen käytäntö koko valtakunnassa.

Mielestäni tärkeä jatkotutkimusaihe olisi vertailla yksityisen ja julkisen sektorin sijaishuoltolaitoksia keskenään. Millaisia eroja niiden tehokkuudessa on? Missä lasten ja nuorten tilanteisiin saadaan parhaita tuloksia aikaiseksi? Tällöin toimintaa voitaisiin ohjata paremmin sinne, missä saadaan parhaita tuloksia aikaiseksi sijoitettujen lasten ja nuorten tilanteiden kohentamiseksi. Aikaisemmin tuli esiin, että näyttö markkinoistumisen kustannusvaikutuksista vielä puuttuu. Tämän vuoksi sekin on tärkeä jatkotutkimusaihe. Jatkotutkimusta kaivataan esimerkiksi myös siitä, parantaisiko minimilaatuvaatimuksia parempi sijaishuollon laatu lasten ja nuorten tilanteita nopeammin ja olisi täten kannattavaa.

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin lastensuojelun sijaishuoltoa kvasimarkkinoilla. Sijaishuoltoon ja sen kilpailutukseen liittyy monia puolia. Kilpailuttamisella tavoitellaan säästöjä. Kilpailuttamisessa ja sen kehittämisessä täytyy pitää kristallinkirkkaana mielessä se, millaisesta toiminnasta on kyse. Lasten ja nuorten elinolot eli toisin sanoen koti pitäisi pysyä vakaana. Mitkään panostukset, joita hauraiden lasten ja nuorten elämään voidaan tehdä, eivät ole turhia.

LÄHDELUETTELO

- Ahvenainen, Taisto (2006). Kilpailu ei sovi hyvinvointipalveluihin. *Sosiaaliturva/94* (2006): 19. 6–7.
- Aluehallintovirasto (2020) Lastensuojelun sijaishuollon toiminta järjestetty kunnissa pääosin hyvin – parannettavaa lääkehoidon toteuttamisessa ja omavalvontasuunnitelmissa. 19.10.2020 Saatavilla: <https://avi.fi/sv/pressmeddelande/-/tiedote/69897519>, luettu 2.10.2021.
- Aluehallintovirasto (2021) Sijaishuollossa olevien lasten oikeudet suunnitelmallisen valvonnan kohteena. 23.6.2021. Saatavilla: <https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/69912285>, luettu 8.10.2021.
- Araneva, Mirjam (2016). Lapsen suojele. Toteuttaminen ja päätöksenteko. Käsikirja lapsen asiasta päättävälle. Helsinki. Talentum Pro.
- Asenova, Darinka & Stein, William, McCann, Claire & Marshall, Alasdair (2011). Private sector participation in health and social care service in Scotland: assessing the risk. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (2).
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri (2014). Monenlainen tapaustutkimus. Helsinki. Kuluttajatutkimuskeskus. Saatavilla: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153032/Tutkimuksia%20ja%20selvityksi%c3%a4_11_2014_%20Monenlainen%20tapaustutkimus_Eriksson_Koistinen.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Eronen, Tuija (2006). Ostajan tahto esiin. *Sosiaaliturva/94* (2006):13. 12–13.
- Eräsaari, Leena (2011). Sosiaalipalvelut käynnöksen jälkeen. Teoksessa Palola, Elina (toim.) & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 181–203.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2001). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere. Vastapaino.
- Eskola, Saira & Kiviniemi, Eeva & Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Erko (2017). *Julkiset hankinnat*. Helsinki. Alma Talent.
- Forsell, Martta & Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla (2021). Tilastoraportti 19/2021. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142676/tr19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli & Mattila, Mikko & Wass, Hanna (2009). Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Sastamala. Kunnallisan alan kehittämissätiö KAKS.
- Fredriksson, Sami & Lith, Pekka & Martikainen, Tuomo (2006). Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset*. Vammala. Kunnallisan alan kehittämissätiö KAKS. 19–38.

- Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (2006). Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Vammala. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS. 9–18.
- Gottberg, Eva (2011). Nykyajan huutolaiset? *Sosiaalitieto*: 99 (2011). 26–27.
- Grönfors, Martti (1982). *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. Juva. WSOY.
- Haavisto, Riikka (2007). Lasten sijaishuollon järjestelyt Pirkanmaalla uudistuvat: Luotsissa paiskotaan töitä 11 kunnalle lasten hyvä palvelu päätavoitteena. *Kuntalehti/62* (2007):18. 32–33.
- Hanhinen, Sari & Rintala, Taina (2012). Tuloksellisuustarkastuskertomus lastensuojelu. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Hallipelto, Aatos (2008). Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Vammala. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS.
- Heinonen, Hanna & Väisänen, Antti & Hipp, Tiia (2012). Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät? Helsinki. Lastensuojelun Keskusliitto.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2013). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki. Tammi.
- Holt, Charles & Alvin, Roth (2004). The Nash Equilibrium: A Perspective. *Proceedings of the National Academy of Sciences USA* 101 (23.3.2004): 3999–4002.
- Idänpään-Heikkilä, Ulla & Outinen, Maarit & Nordblad, Anne & Päivärinta, Eeva & Mäkelä, Marjukka (2000). *Laatukriteerit -Suuntaviivoja tekijöille ja käyttäjille*. Helsinki. Stakes. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/75158/Aiheita20-2000.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jones, Ray (2015). The end game: The marketisation and privatisation of children's social work and child protection. *Critical Social Policy*, Vol. 35(4): 447–469.
- Julkunen, Raija (2013). Markkinaratkaisut ja sosiaaliala. Katsaus kunnat ja kilpailu -hankkeen tuloksiin. *Janus* 21 (2013), 366–375.
- Juuti, Pauli & Puusa, Anu (2020). Laadullisen tutkimuksen analysointi. Teoksessa Puusa, Anu (toim.) & Juuti, Pauli (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna. Gaudeamus. 141–144.
- Juuti, Pauli & Puusa, Anu (2020). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Puusa, Anu (toim.) & Juuti, Pauli (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna. Gaudeamus. 173–176.
- Järvinen, Ritva & Lankinen, Aila & Taajamo, Terhi & Veistilä, Minna & Virolainen, Arja (2012). *Perheen parhaaksi. Perhetyön arkea*. Porvoo. Edita.

- Kaito, Kirsi-Marie & Hynninen, Harri (2020). Lastensuojelun sijaishuollon riittävyys. Arviointimuistio. Helsinki. Saatavilla: https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2021/Arviointimuistio%20Lastensuojelun%20sijaishuollon%20riitt%C3%A4vyys_0.pdf
- Kananoja, Aulikki & Ruuskanen, Kristiina (2018). Selvityshenkilön ehdotus lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi: Väliraportti. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Karsio, Olli (2019). Free choice in publicly organised and funded social services. Background report for the Economic Policy Council. Tampere. University of Tampere. Saatavilla: <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Karsio2019.pdf>
- Kinnunen, Elina (2005). Asiakkaita ei alkanutkaan kuulua. Sosiaaliturva/93 (2005): 13. 5–6.
- Kinnunen, Elina (2005). Kilpailutus tekee ostamisen näkyväksi. Sosiaaliturva/93 (2005): 13. 5.
- Kinnunen, Elina (2005). Lastensuojelupalveluiden kilpailutus teki pelisäännöt selviksi ja hinnat näkyviksi. Sosiaaliturva/93 (2005): 13. 4–6.
- Koskiahho, Briitta (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere. Vastapaino.
- Koskiahho, Briitta 2008: Lasten sijoittaminen liiketoimintaa Britanniassa – haluammeko samaa? Sosiaaliturva/96 (2008): 8. 24–25.
- Kovalainen, Anne & Österberg, Johanna (2006). Kilpailuttaminen, sopimisen mekanismit ja yrittäjyys sosiaali- ja terveysalalla. Teoksessa: Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Vammala. Kunnallisan alan kehittämissätiö KAKS. 115–122.
- Laatu, Markku (2009). Missä kulkevat sosiaalipalvelujen kaupallistamisen riskirajat? Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009): 1. 80–83.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hankintalaki>
- Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (8.4.1983/361). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1983/19830361?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20lapsen%20huollosta%20ja%20tapaamisoikeudesta>
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=sosiaalihuollon%20asiakasl%2A>

- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (22.7.2011/922). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2011/20110922?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20yksityisten%20sosiaalipalvelujen%20valvonnasta#L2P6>
- Lapinleimu, Hanna (2015). Miten markkinoistuminen lävistää lastensuojelua? Sosiaalityöntekijöiden arkikokemuksia tavoittamassa. Lisensiaatintutkimus. Tampereen yliopisto. Saatavilla: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98436/lisuri07279.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lastensuojelulaki (13.4.2007/417). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2007/20070417?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=lastensuojelulaki#L10P50>
- Lastensuojelun keskusliitto (2004). Valtakunnalliset sijaishuollon laatuksiteerit. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 18. Helsinki. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Le Grand, Julian (2006). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. New Jersey. Princeton university press.
- Lehto, Juhani (2017). Sote-markkinat julkisen sääntelyn haasteena. *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (2017): 4. 458–467.
- Lehto, Juhani & Tynkkynen, Liina-Kaisa (2013). Älykkäästi suunnitellut sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat? *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013):6. 605–617.
- Leinonen, Ansa (2006). Sijaishuollon kilpailutus vaatii lastensuojelutyön ymmärrystä. *Sosiaaliturva/94* (2006): 19. 8–9.
- Lith, Pekka (2018). Lastensuojelualan markkinat. Raportti lastensuojelun asiakkaista, palveluntuottajista ja markkinoista tilastojen valossa. Saatavilla: <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/11/raportti-lastensuojelun-asiakkaista-palveluntuottajista-ja-markkinoista-tilastojen-valossa.pdf>
- Lähteinen, Martti & Kaikko, Kirsi (2017). Järjestöt ja yritykset sosiaalipalveluiden tuottajina. Teoksessa Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo *Sosiaalityön käsikirja*. Helsinki. Tietosanoma Oy. 103–114.
- Malja, Marjo & Puustinen-Korhonen, Aila & Petrelius, Päivi & Eriksson, Pia (toim.) (2019). Lastensuojelun laatusuositus. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161862>
- Metsämuuronen, Jari (2008). Laadullisen tutkimuksen perusteet. *Metodologia-sarja* 4. Jyväskylä. Gummerus kirjapaino Oy.
- Moilanen, Merja (2004). Oulusta ydinkunta-palvelukunta. *Sosiaaliturva/92(2004)*: 18. 24–25.
- Mänttari-van der Kuip, Maija (2013). Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla? *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013):1. 5–19.

- Möttönen, Sakari (2009). Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009): 1. 60–71.
- Narikka, Jouko (2008). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankinta*. Helsinki. Tietosanoma Oy.
- Nurmi, Hannu (1978). *Johdatus päätös- ja peliteoriaan*. Helsinki. Gaudeamus.
- Oppivelvollisuuslaki (30.12.2020/1214). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20201214#Pidm45237815777696>
- Osakeyhtiölaki (21.7.2006/624). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=osakeyhti%C3%B6laki>
- Pajukoski, Marja (2011). Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Palola, Elina (toim.) & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 79–100.
- Palola, Elina (2011). Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Palola, Elina (toim.) & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 283–309.
- Palola, Elina & Parpo, Antti (2011). Kunnallista sopeutumisen politiikkaa. Teoksessa Palola, Elina (toim.) & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 47–78.
- Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika & Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2019). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Helsinki. Tietosanoma Oy.
- Piekkari, Rebecca & Welch, Katherine (2020). Oodi yksittäistapaustutkimukselle ja vertailun moninaiset mahdollisuudet. Teoksessa Puusa, Anu (toim.) & Juuti, Pauli (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna. Gaudeamus. 207–215.
- Porko, Petta & Heino, Tarja & Eriksson, Pia (2018). *Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä*. Helsinki. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Puusa, Anu (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, Anu (toim.) & Juuti, Pauli (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna. Gaudeamus. 145–156.
- Puustinen-Korhonen, Aila (2013). *Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset*. Helsinki. Kuntaliitto. Saatavilla: <https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun-kuntakysely-2013.pdf>
- Pöntinen, Janne (2020). *Kvasimarkkinat lastensuojelupalveluissa*. Kandidaatintutkielma. Kokolan yliopistokeskus Chydenius.
- Rajavaara, Marketta (2011). Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa – kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina. Teoksessa Palola, Elina (toim.) & Karjalainen,

- Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos. 204–226.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2003). Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004). Lastensuojelupalvelujen laadunhallinta. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Rousu, Sirkka (2007). Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatioissa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Akateeminen väitöskirja. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Rousu, Sirkka (2010). Onko kunta vain ostaja lastensuojelumarkkinoilla? Sosiaalitieto: 98 (2010):8 18–20.
- Saastamoinen, Kati (2010). Lapsen asema sijaishuollossa – Käsikirja arjen toimintaan. Helsinki. Edita.
- Saastamoinen, Kati (2016). Lapsen oikeus hyvään ja perusoikeuksia kunnioittavaan sijaishuoltoon lastensuojelulaitoksessa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna & Toivonen, Virve (toim.) Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Helsinki. Kauppakamari. 134–165.
- Saastamoinen, Kati (2016). Lapsen suojeleminen. Viranomaisen ja muiden toimijoiden välisenä yhteistyönä. Käsikirja arjen toimintaan. Helsinki. Edita.
- Seppänen, Hannu & Simola, Tanja & Liukkonen, Tiina (2021). Lapsen ja perheen tukena. Helsinki. Sanoma Pro Oy.
- Siegfried, Tom (2008). John Nash, peliteoria ja luonnon koodi. Helsinki. Terra Cognita Oy.
- Sipilä, Jorma & Österbacka, Eva (2013). Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtiovarainministeriö. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Soppi, Petri & Volk, Raija (2006). Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Vammala. Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS. 66–78.
- Suoninen-Erhiö, Lea (2005). Lastensuojelupalveluiden hankinnalle yhteiset suositukset. Sosiaaliturva/93 (2005): 7. 4–5.
- Syvälä, Maria (2012). Toimivat palvelut ehkäisisivät sijoituksia. Kuntalehti/2012: 11, 62.
- Tilvis, Ville (2016). Pieni peliteoriakirja. Versio 0.9. Avoimet oppimateriaalit ry. Saatavilla: <https://www.mayk.fi/wp-content/uploads/2017/06/peliteoria.pdf>
- Toikko, Timo (2012). Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

- Toivonen, Virve-Maria (2017). Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuo-
mioistuimissa. Helsinki. Alma Talent.
- Tuomala, Matti (2009). Julkistalous. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2017). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki.
Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen
käsitteleminen Suomessa. Helsinki.
- Väärälä, Reijo (2011). Sosiaalinen murroksessa – kuka meitä ohjaa? Teoksessa Palola, Elina
(toim.) & Karjalainen Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai jäljillä? Hel-
sinki. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 30–46.
- Yin, Robert K. (2012). Applications of case study research. Thousand Oaks. Sage.
- Yin, Robert K. (2003). Case study research: design and methods. Third Edition. Applied social
research methods series volume 5. Los Angeles. Sage.
- Yleissopimus lapsen oikeuksista (60/1991). Saatavilla: [https://www.finlex.fi/fi/sopimuk-
set/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2#idp446367632](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2#idp446367632)