

**Hyvä, paha ulkoistaminen - Diskurssianalyttinen tutkimus ikääntyneiden asumispalveluihin liittyvästä Twitter-keskustelusta**

Anna-Kristiina Perälä  
Pro gradu -tutkielma  
Lapin yliopisto, YTK  
Hallintotiede  
Kevät 2022

## **Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Hyvä, paha ulkoistaminen - Diskurssianalyttinen tutkimus ikääntyneiden asumispalveluihin liittyvästä Twitter-keskustelusta

Tekijä: Anna-Kristiina Perälä

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma\_x\_Lisensiaatintutkimus\_\_

Sivumäärä: 98

Vuosi: 2022

### Tiivistelmä:

Tavoitteena tässä tutkimuksessa on ymmärtää kuntien järjestämisvastuulla olevien, mutta yksityisille palvelujen tuottajille ulkoistettuihin ikääntyneiden asumispalveluihin liittyviä Twitterissä käytyjä diskursseja. Tavoitteena on myös tuottaa tietoa kyseisten palvelujen tuottamisen erityispiirteistä ja siihen kytkeytyvän valvonnan ongelmallisuudesta sekä tuoda esiin yhteiskunnallisen kontekstin merkitys. Tutkimuksen tutkimuskysymys on seuraava: Millaisia diskursseja kuntien ulkoistamista ikääntyneiden asumispalveluista käydään Twitterissä? Tutkimuksen taustalla on Valviran alkuvuodesta 2019 tekemä päätös yksityisen sosiaalihuollon palvelujen tuottajan hoivakodin toiminnan keskeyttämisestä, josta seurasi hoivakriisin kärjistyminen. Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty aiheen tiimoilta käydystä Twitter-keskustelusta. Aineiston twiitit ja kommentit ovat syntyneet vuoden 2019 tammikuun ja kesäkuun välisenä aikana.

Tutkimuksen aineiston rajaamisessa ja teemoittelussa on hyödynnetty sisällönanalyysia ja aineiston analyysia on tehty tulkitsevan diskurssianalyysin lähtökohdista. Tutkimuksen aineistona olevan Twitter-keskustelun alustana on suurempi yhteiskunnallinen puhe tai ilmiö, eli hoivakriisi ja ikääntyneiden asumispalvelut se konteksti, jossa keskustelua käydään. Twiiteistä ja kommentteista koostuvasta aineistosta tehtyjen tulkintojen pohjalta rakentui neljä diskurssia. Nämä diskurssit ovat villin lännen diskurssi, valvonnan voimattomuuden diskurssi, vastuun kaipuun diskurssi sekä laadun turvaamisen diskurssi.

Aineiston tulkinnan tuottamista diskursseista villin lännen diskurssi ilmentää vallitsevaa hoi-  
van tilaa hyvin moniulotteisesti ja muut diskurssit nivoutuvat siinä yhteen. Pääpiirteittäin diskursseja ilmensi palvelujen tuottajaan, palvelujen järjestäjään ja valvontaviranomaisiin sekä yhteiskunnalliseen ja poliittiseen keskusteluun liittyvät tekijät. Diskursseissa nousi esiin erityisesti puutteet ja laiminlyönnit hoi-  
van laadun ja palvelujen tuottajan omavalvonnan suhteen, toimimaton ja pirstaleinen valvontajärjestelmä, puutteet kuntien hankintaosaamisessa, resursseissa ja toiminnan raameissa sekä ikääntyneen henkilön itsemääräämiskeuden näkymättömyys ja poliittisten ideologioiden vaikutus päätöksentekoon. Ratkaisuehdotuksia havaittuihin ongelmiin ja haasteisiin on mahdollista hyvin yleisellä tasolla kuvata seuraavanlaisiksi: valvonnan kehittäminen ja valvontavastuun selkeyttäminen, resurssien lisääminen sekä toimijoiden välisen yhteistyön kehittäminen, toiminnan ja hoi-  
van laadun kehittäminen muun muassa omavalvonnan sekä lainsäädännön, ohjauksen ja neuvonnan keinoin sekä edellä mainittujen noudattaminen, huomion kiinnittäminen koko ulkoistamisprosessiin ja sen laatuun, poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen sekä arvopuheen esiinmarssi ja julkisen yhteiskunnallisen keskustelun lisääminen ja vaatiminen.

Avainsanat: ikääntyneiden asumispalvelut, ulkoistaminen, Twitter, tulkitseva diskurssianalyysi

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	4
1.1 Tutkimuksen tausta .....	4
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymys .....	5
1.3 Aiempi tutkimus .....	7
2 IKÄÄNTYNEIDEN ASUMISPALVELUT .....	11
2.1 Asumispalvelujen järjestäminen ja tuottaminen .....	11
2.2 Ikääntyneiden asumispalveluihin liittyvät tavoitteet, linjaukset ja haasteet .....	13
3 ULKOISTAMINEN .....	19
3.1 Ulkoistamisen käsite .....	19
3.2 Ulkoistamisen taustakeskustelut – New Public Management .....	20
3.3 Katsaus ulkoistamisen kehittymisestä osaksi suomalaista julkishallintoa.....	25
3.4 Kansainvälisiä esimerkkejä sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamisesta .....	27
3.4.1 Iso-Britannia .....	27
3.4.2 Ruotsi.....	30
3.4.3 Tanska.....	31
3.5 Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen suomalaisessa kuntakentässä.....	33
3.6 Ulkoistamisen haasteet ja riskit .....	36
3.7 Vaikeaselkoinen valvontajärjestelmä .....	41
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	49
4.1 Diskurssianalyttinen lähtökohta tutkimukselle.....	49
4.2 Tulkitseva diskurssianalyysi aineiston analyysia ohjaavana menetelmänä .....	52
4.2.1 Tutkimuksen aineisto.....	52
4.2.2 Aineiston tulkinta .....	56
4.3 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys.....	59
5 AINEISTON TULKINNAN TUOTTAMAT DISKURSSIT .....	64
5.1 Villin lännen diskurssi .....	65
5.2 Valvonnan voimattomuuden diskurssi.....	70
5.3 Vastuun kaipuun diskurssi .....	73
5.4 Laadun turvaamisen diskurssi.....	76
6 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	81
LÄHTEET .....	86

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Ikääntyneiden hoiva on ollut kriisissä jo pitkään ja tilanne siihen liittyen kärjistyi vuoden 2019 tammikuussa. Tilanteeseen vaikutti Sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirasto Valviran tekemä päätös yksityisen palvelujen tuottajan hoivakodin toiminnan keskeyttämisestä. Päätökseen keskeyttämisestä johtivat aluehallintovirastoon tehdyt useat ilmoitukset epäkohdista, joita olivat esimerkiksi liian vähäinen hoitohenkilöstön määrä, puutteellinen hoiva sekä toimintayksikön lähiesimiestyöhön liittyvät epäkohdat. (Niemistö 2019.) Tämä johti ikääntyneiden hoivan tilasta käydyn keskustelun viriämiseen esimerkiksi useissa uutiskanavissa ja sosiaalisessa mediassa. Valviran ylijohdaja Henrikssonin (2019) mukaan myös poliittisessa päätöksenteossa huomioitiin vallitseva kriisi, jolloin ryhdyttiin esimerkiksi lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin henkilöstömitoituksen suhteen. Vaikkakin tilanne vuoden 2019 aikana osaltaan helpottui, on Valvirassa todettu, että epäkohtia on edelleen ja toimintayksiköt kärsivät etenkin henkilöstöpulasta. Erityisesti viranomaisvalvontaa tarvitaan jatkossakin ja säännöllistä toiminnan kehittämistä täytyy tapahtua. (Henriksson 2019.)

Kuntalain (2015/410) 8. §:n mukaan kunta on vielä tällä hetkellä vastuussa ikääntyneiden asumispalvelujen järjestämisestä ja vuonna 2023 kyseinen vastuu siirtyy hyvinvointialueille. Kuntalain (2015/410) 9. §:n mukaan kunta voi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Tällöin järjestämisen kokonaisvastuu säilyy edelleen kuitenkin kunnalla. Väestön ikääntyminen asettaa omat haasteensa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille ja niiden järjestämiselle. Haasteet ovat asettaneet kuntia tilanteeseen, jossa ne ovat joutuneet pohtimaan keinoja palvelujen turvaamiseksi sekä lähitulevaisuudessa että myös pidemmällä tähtäimellä. Etenkin hankalassa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat ovat joutuneet pohtimaan eri vaihtoehtoja palvelujen tuottamiseen liittyen. Ikääntyneiden palveluissa yleensä, on ulkoistamisella pyritty muuttamaan palvelurakennetta kevyempään ja asiakkaiden tarpeita paremmin huomioivaan suuntaan. (Fredriksson, Junnila & Tynkkynen 2012, 98.)

Etenkin asumispalvelujen ulkoistamista on alettu Suomessa toteuttaa 2000-luvun alussa ja yksityisen toimijan rooli palvelujen tuottajana onkin vuosien saatossa sen vuoksi kasvanut (Lith 2018.) Tämän tutkimuksen aihe nivoutuu erityisesti ikääntyneiden asumispalvelujen

ulkoistamisen ympärille. Tutkimuksen aineisto koostuu sosiaalisen median yhteisöpalvelu Twitterissä käydyistä verkkokeskustelusta, joka sai alkunsa aikaisemmin mainitusta hoivakriisin eskaloitumisesta. Esimerkiksi Koskinen (2019) onkin kuvaillut sosiaalista mediaa yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ”*kultakaivokseksi*”. Voitaneen siis ajatella, että verkkokeskustelun perusteella tehty aineiston tulkinta antaa ajantasaista ja merkityksellistä tietoa siitä, millä tavoin ihmiset keskustelemastaan aiheesta ajattelevat ja miten he sitä osaltaan ymmärtävät.

Twitter-keskustelussa keskiöön nousi etenkin yksityisille palvelujen tuottajille ulkoistetun palvelun valvonta. Erityisesti ikääntyneiden asumispalvelujen valvontaa ajatellen, on Kuntalain (2015/410) 8. §:n mukaan kunnan tehtävä myös vielä valvoa järjestämiänsä sekä ulkopuolelta ostamia palveluja. Valtakunnallisesti valvontaa toteuttaa Valvira ja aluehallintovirastot omilla toimialueillaan (Valvira 2015). Julkisesti käydyssä keskustelussa esiin ovat nousseet tärkeänä osa-alueena erityisesti juuri valvontaan ja ulkoistettujen palvelujen valvontavastuuseen liittyvät pohdinnat. Esimerkiksi Mäntymaa (2019) on tuonut Ylen uutisessa esiin, että julkisessa keskustelussa on puitu erityisesti henkilöstön liian vähäistä määrää sekä erilaisia omaisten havaitsemia epäkohtia, joista he ovat yrittäneet saada aikaan keskustelua palvelujen tuottajien, kuntien tai valvontaviranomaisten kanssa. Omaiset ovat kuitenkin kokeneet, että heitä ei ole asian suhteen riittävästi huomioitu. Mäntymaan (2019) Ylen uutisessa Uusitalo (2019) on valvontaan liittyen kommentoinut, että kunnissa valvonnan järjestelmällisessä toteuttamisessa on ollut puutteita. Kunnissa erityisesti valvontaan liittyvissä resursseissa ja toteuttamisen tavoissa on havaittu myös vaihtelevia toiminnan tapoja.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymys

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää kuntien järjestämisvastuulla olevien, mutta yksityisille palvelujen tuottajille ulkoistettuihin ikääntyneiden asumispalveluihin liittyviä, sosiaalisen median yhteisöpalvelu Twitterissä käytyjä diskursseja. Tavoitteena on myös ymmärtää ja tuottaa tietoa kyseisten palvelujen tuottamiseen liittyvistä erityispiirteistä sekä siihen kytkeytyvän valvonnan problematiikasta. Kunnan oman toiminnan sijaan tässä tutkimuksessa keskitytään yksityisiin palvelujen tuottajiin, joille kyseinen toiminto on ulkoistettu. Tutkimuksen aineiston tarkastelu on rajattu koskemaan ikääntyneiden asumispalveluja kokonaisuudessaan, sillä aineiston twiittien ja kommenttien perusteella rajausta asumispalvelujen tarkemmasta sisällöstä tai jakautumisesta ei ollut mahdollista tehdä.

Tutkimuksen tavoitteisiin perustuen tutkimuskysymys on seuraava:

### **Millaisia diskursseja kuntien ulkoistamista ikääntyneiden asumispalveluista käydään Twitterissä?**

Tutkimus on laadullinen ja tutkimuksen aihetta lähestytään diskurssianalyttisen tutkimuksen tavoin sekä keinoin. Empiirisenä aineistona tässä tutkimuksessa käytetään Twitter-keskustelusta syntyneitä twiittejä ja niihin liittyviä kommentteja, jotka ovat syntyneet vuoden 2019 tammikuun ja kesäkuun välisenä aikana. Tutkimuksen aineiston käsittelyssä hyödynnetään sisällönanalyysia, jonka avulla on Puusan (2020, 145) mukaan mahdollista jäsentää tutkimuksen aineistoa etenkin tulkintaa ajatellen. Tutkimuksen aineiston twiittejä ja kommentteja tarkastellaan hyödyntäen tulkitsevaa diskurssianalyysia.

Tutkimuksen aiheen tärkeyttä tieteellisessä keskustelussa korostaa sen ajankohtaisuus. Julkista keskustelua on käyty esimerkiksi siitä, kenelle vastuu havaittujen epäkohtien korjauksesta kuuluu ja millaisiin toimenpiteisiin palvelujen laadun tason parantamiseksi tulisi ryhtyä. Ajatellen myös etenkin tämän tutkimuksen kontekstia, varsinaista vastaavaa tutkimusta ei ainakaan kansallisella tasolla ole etenkään sosiaalisesta mediasta hankittuun aineistoon yhdistettynä toteutettu. Tutkimuksen tavoitteena on myös tuoda esiin sosiaalisen ja yhteiskunnallisen kontekstin merkitys, joten sosiaalisen median keskustelut heijastelevat hyvin sitä julkista puhetta, jota aiheen tiimoilta on käyty ja käydään varmasti jatkossakin. Tämän tutkimuksen aihe on ajankohtainen myös sen vuoksi, koska tulevana vuosina Suomen väestö ikääntyy edelleen, mikä jo itsessään on yhteiskunnallinen ilmiö.

Esiin on julkisessa keskustelussa noussut erityisesti terveydenhuollon palvelujen järjestäminen, jolloin kritiikkinä voidaan ajatella sosiaalipalvelujen järjestämiseen liittyvien tekijöiden jääneen taka-alalle samoin kuin ikääntyneen henkilön osallistaminen häntä koskevien asioiden päätöksentekoon palvelujen käyttäjänä. Vartiaisen (2012, 95) mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto on ollut jo pitkään erilaisten uudistusten keskiössä. Uudistuksilla on tavoiteltu esimerkiksi laatuun ja osaamiseen liittyvää kehittymistä sekä asiakkaiden valinnanvapauden lisäämistä. Ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistaminen on osa edellä mainittuja uudistuksia, joten tällä tutkimuksella pyritään osaltaan myös ymmärtämään ulkoistamisen vaikutuksia. Hallintotieteellistä tutkimusta ajatellen, on erityisen tärkeää saada tietoa suunniteltujen ja toteutettujen hallintoon liittyvien uudistusten toimivuudesta ja seurauksista sekä

mahdollisesta epäonnistumisesta. Edelliseen perustuen, on tärkeää myös sivuta poliittisen päätöksenteon roolia ja sen vaikutuksia ulkoistamisen kehittymiseen ja siihen liittyvään yhteiskunnalliseen puheeseen. Kuten Haverikin (2011, 133) on todennut, poliittiset tekijät kytkeytyvät väistämättä hallinnon uudistuksiin ja niihin liittyvää areenaa voidaan kuvailla eräänlaiseksi ”*ideologioiden taistelukentäksi.*”

### 1.3 Aiempi tutkimus

Ulkoistamiseen liittyvää aikaisempaa, sekä kansainvälistä että kansallista tutkimustietoa, on Meklinin (2011, 128) mukaan olemassa suhteellisen runsaasti. Ulkoistamisesta saatuja kokemuksia on käsitelty tieteellisessä keskustelussa pääsääntöisesti markkinatalouden perspektiivistä. Kuten Lehikoinen ja Töyryläkin (2013, 23) ovat todenneet, yksityisellä sektorilla on pitkä historia liittyen toimintojen ulkoistamiseen, joita on tehty jo 1900-luvun alkupuolelta lähtien. Meklin (2011) on tuonut esiin erityisesti ulkoistamiseen liittyvien uranuurtajatutkijoiden Coasen (1937) ja Williamsonin (1975, 1991, 1996) useat julkaisut, jotka ovat pureutuneet markkinatalouden näkökulmasta erityisesti syntyvien kustannusten tutkimiseen liittyen organisaation omaan sisäiseen järjestykseen, sekä tuotteiden hankkimiseen muilta yrityksiltä. (Meklin 2011, 128.)

Suomessa julkiseen hallintoon ja erityisesti kuntien tekemiin ulkoistuksiin liittyvän vuonna 2010 julkaistun väitöskirjatutkimuksen *Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona* on toteuttanut Mikko Komulainen. Tutkimuksessaan Komulainen (2010, 10–11) on tullut esimerkiksi siihen johtopäätökseen, että ulkoistamisprosessi on monisyinen ja sen yhteydessä on tärkeää pohtia sekä oikeudellisia että poliittisia osatekijöitä. Etenkin kyseiseen toimintoon ryhdyttäessä, on tärkeää linjata selkeästi poliittisten ja oikeudellisten vastuiden jakautuminen. Eri näisten säädösten noudattamisen ohella ulkoistamisprosessissa on erityisen tärkeää huomioida myös demokratiaan liittyvä osa-alueet. Komulainen (2010, 556) on myös korostanut ohjauksen ja valvonnan käytänteiden muodostamista sekä niiden toimivuutta, sillä näillä tekijöillä on suuri merkitys ulkoistamisen onnistumiseen tai epäonnistumiseen.

Eryteisesti aiemman suomalaisen tutkimustiedon täsmällisyyttä ajatellen, on Komulainen (2010, 41) tuonut tutkimuksessaan esiin, että ulkoistaminen käsitteenä on suhteessa melko

nuori ja sitä on käytetty yksityistämiseen liittyen. Esimerkiksi Suomen kunnissa toimintoja on ulkoistettu 1980- ja 1990-luvulla tietyiltä osin, mutta kuntiin liittyvässä kirjallisuudessa sekä eri selvityksissä ulkoistamiskäsitteen käyttäminen on ollut yleisempää vasta 2000-luvulle siirryttäessä. Erityisesti ikääntyneiden palvelujen ulkoistamista ajatellen, toistuu kansallisessakin tutkimuksessa taloustieteen näkökulma, kuten esimerkiksi Valkaman, Kallion ja Tukiaisen (2013) tutkimus *Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen vanhushpalveluiden näennäismarkkinoilla* osoittaa. Valkaman ym. (2013) tutkimus rajautuu vanhushpalvelujen tehokkuuden ja erityisesti siihen liittyvien johtamiskäytänteiden tarkasteluun. Tutkimuksen keskiössä on kustannusten tilastointi, jonka on todettu kilpailuttamista ja ulkoistamista ajatellen olleen puutteellista koskien ainoastaan ulkoiseen kirjanpitoon liittyviä kuluja. Tällöin esimerkiksi kyseisten toimintojen todelliset kustannukset ovat jääneet pimentoon. (Valkama ym. 2013, 345.)

Kansainvälistä tutkimustietoa ajatellen esimerkiksi Australiassa Suzanne Young on jo 2000-luvun alkupuolella tehnyt erityisesti terveydenhuollon ulkoistuksiin liittyvää tapaustutkimusta, jonka tuloksia hän esittelee artikkeleissaan *Outsourcing: two case studies from the Victorian public hospital sector* ja *Outsourcing in public health: a case study of contract failure and its aftermath*. Kahteen erikokoiseen sairaalaan liittyvässä tapaustutkimuksessa Young (2007) on tutkinut ulkoistamisen taustalla olleita syitä ja tekijöitä, sekä ulkoistamisen vaikutuksia annettavaan palveluun ja ulkoistavaan tahoon liittyen. Toisessa artikkelissaan Young (2008) käsittelee Australiassa tehtyyn suureen ulkoistukseen liittyvää prosessia sekä tehdyn sopimuksen epäonnistumista. Ensimmäisen tutkimuksen tulosten perusteella Young (2007) on myös korostanut ulkoistamisprosessiin liittyvien taloudellisten ja poliittisten vaikutusten kokonaisvaltaista huomioimista ja ymmärrystä etenkin johtajien ja päättäjien osalta. Tuloksissa oli havaittu negatiivisia vaikutuksia liittyen erityisesti kyvyttömyyteen muodostaa tehokkaita sopimussuhteita, johon on mahdollisesti vaikuttanut puutteelliset tiedot ulkoistamiseen liittyvien taloudellisten tekijöiden olemassaolosta. Toisen tutkimuksen tuloksissa Young (2008) on tuonut esiin, että ulkoistamissopimuksista on seurannut negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi palvelun laatuun, ulkoistetun ja sisäisen henkilöstön välisiin suhteisiin, sopimussuhteen ja henkilöstön hallintaan sekä luottamukseen ja moraaliin liittyen. Tutkimuksen tulosten mukaan myös transaktiokustannuksia oli syntynyt erityisesti sopimusvalvontaan palkatun henkilöstön myötä. Esimerkiksi sopimuksen alihinnoittelu oli myös johtanut siihen, että palvelujen tuottaja ei ollut kyennyt toimittamaan riittävän laadukkaasti kyseessä olevia palveluja, joka johti sopimuksen irtisanomiseen. Young (2008) on



johtopäätöksissä myös todennut, että ulkoistaminen ei välttämättä ole paras lääke kaikkiin taloudellisiin ja laatuun sekä itse palvelun käytännön tuottamiseen liittyviin ongelmiin.

Vuonna 2013 julkaistu Gabrielle Meagherin ja Marta Szebehelyn toimittama *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences* tarkastelee laajasti eri maita vertaillen erityisesti vanhusten hoivan markkinoistumista. Olli Karsio ja Anneli Anttonen ovat kirjoittaneet raportin kolmannen luvun *Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services* markkinoistumisen kehittymisestä Suomen osalta. Tutkimuksen johtopäätöksissä on todettu, että markkinoistumiseen liittyen on olemassa sen puolesta puhujia sekä heitä, jotka eivät sitä kannata. Esimerkiksi säästöihin ja laatuun liittyvät kysymykset ovat osittain jääneet tutkimuksessa epäselviksi, sillä niistä on ollut vähän tietoa saatavilla. Johtopäätöksissä on myös todettu, että esimerkiksi Pohjoismaissa markkinoistumisuudistukseen liittyen, on ollut vähän tietoa saatavilla yleisestikään sen vaikutuksista esimerkiksi palvelun käyttäjiin tai laajemmin koko yhteiskuntaan liittyen. Kritiikkinä on esitetty, että tietoa ei ehkä ole riittäväällä tasolla haluttu kerätä. Johtopäätöksissä on myös tuotu esiin pohdintoja markkinoistumisen taustalla vaikuttavista poliittisista ideologioista ja siitä, että tutkimuksen perusteella on todettu olevan eroja maiden välillä etenkin oikeudellisiin näkökulmiin liittyen. Jatkotutkimusta tulisi tehdä esimerkiksi siitä, miksi maiden välillä on eroja ja mikä on ollut politiikan ja esimerkiksi paikallisten viranomaisten rooli markkinoistumisen kehityksessä. Tutkimuksen johtopäätöksissä on esitetty pohdintoja ja jatkotutkimusaiheita liittyen myös siihen, ovatko markkinoistumista vastaan olevat tahot järjestäytyneet maissa eri tavoin ja ovatko esimerkiksi ikääntyneet henkilöt itse ottaneet kantaa markkinoistumisen puolesta tai vastaan. (Szebehely & Meagher 2013, 280–281.)

Suomessa erityisesti kuntien tekemään ikääntyneiden palvelujen ulkoistamiseen on paneutunut Mathew Puthenparambil (2019), joka on esimerkiksi väitöskirjatutkimuksessaan *Marketisation of care within the Nordic context: Private care provision for older people in Finland* tarkastellut yksityisen palvelujen tuottajan roolia ja muun muassa sen lisääntymiseen vaikuttaneita tekijöitä. Tutkimuksen tulosten mukaan kysyntä hoivaan liittyen on kasvanut, mikä on johtanut etenkin kuntien tekemiin asumispalvelujen ulkoistuksiin. Tulosten perusteella yksityisten palvelujen tuottajien osuus on lisääntynyt ja etenkin paremman tulotason omaavat ikääntyneet olivat ostaneet palveluja myös itse omiin tarpeisiinsa nähden. Toisaalta yksityisiä palvelujen tuottajia oli jouduttu valitsemaan myös pakon sanelemana, mihin oli

vaikuttanut esimerkiksi saatavuusongelmat julkisiin palveluihin liittyen. Mathew Puthenparambil (2019) on myös tutkimuksessaan todennut, että etenkin suuremmissa Suomen kunnissa ulkoistamista on tehty enemmän kuin pienissä ja että hoivaan liittyvällä markkinoistumisella on ollut väistämättä omat vaikutuksensa sosiaalipalvelujärjestelmään. (Mathew Puthenparambil 2019, 54, 62–63.)

## 2 IKÄÄNTYNEIDEN ASUMISPALVELUT

### 2.1 Asumispalvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Sosiaalihuoltolain (2014/1301) 21. §:n mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä ovat tuen tai avun tarpeessa asumisen järjestämiseen liittyen. Tuki- ja palveluasumista voidaan järjestää henkilöille, joilla tuen tarve on itsenäisessä asumisessa tai siihen siirtymisessä. Tällöin asumista tuetaan sosiaaliohjauksella sekä myös muilla sosiaalipalveluilla. Palveluasumista järjestetään sellaisille henkilöille, joilla on tarve soveltuvalle asunnolle sekä hoidolle ja huolenpidolle. Tehostettu palveluasuminen on tarkoitettu ympärivuorokautista hoivaa tarvitseville. Palveluasumisen palveluihin sisältyy tarveperusteisesti hoidon ja hoivan lisäksi muun muassa myös toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää toimintaa, ateria- ja siivouspalveluja sekä sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvää palvelua. Tehostetussa palveluasumisessa kyseisiä palveluja järjestetään asiakkaan tarpeen mukaan ympäri vuorokauden. (Sosiaalihuoltolaki 2014/1301 § 21.)

Asumispalvelujen toteuttamisessa on tärkeää, että henkilön yksityisyyttä ja oikeutta osallistumiseen arvostetaan. Asiakkaan tarpeen mukaisten kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelujen saamisen varmistaminen on myös erityisen tärkeää. (Sosiaalihuoltolaki 2014/1301 § 21.) Mielikäisen ja Kurosen (2020) mukaan asiakas saa palveluasumisessa palvelujen tuottajalta asumiseen ja muuhun päivittäiseen elämään kuuluvia palveluja ainakin kerran viikossa. Sosiaalihuollon laitospalveluilla eli laitoshoidolla tarkoitetaan erityisesti sellaista hoitoa ja kuntouttavaa toimintaa, joka järjestetään jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä kuten esimerkiksi sairaalan tai terveyskeskuksen vuodeosastolla, tai niitä vastaavassa sosiaalihuollon laitoksessa. Laitospalveluja on mahdollista järjestää lyhytaikaisesti tai pitkäaikaisesti; päivällä, yöllä tai ympäri vuorokauden. (Mielikäinen & Kuronen 2020, 23–24; Sosiaalihuoltolaki 2014/1301 § 22.)

Vuoden 2021 kesäkuussa sosiaali- ja terveysministeriössä valmistui luonnos hallituksen esitykseksi iäkkäiden ihmisten kotiin annettavien palvelujen parantamisesta ja asumispalvelujen uudistamisesta. Kyseisen luonnoksen mukaan erityisesti asumispalveluihin kytkeytyvät uudistukset liittyisivät palveluasumiseen ja tehostettuun palveluasumiseen, jota lakiuudistukseen jälkeen kuvaisi termi ”hoiva-asuminen”. Palveluasumiseen olisi tarkoitus päästä sellaisten henkilöiden, joilla on tarve palvelujen ohella myös asianmukaiseen asuntoon, mutta heidän ei ole sitä mahdollista itse hankkia huonontuneen tilansa vuoksi. Hoiva-

asumista taas tulisi järjestää henkilöille, joilla on tarve säännölliseen ja vaativaan ammatilliseen hoitoon jokapäiväisesti ja ympärivuorokautisesti. Pitkäaikaisen laitoshoidon järjestäminen sosiaalihuollon laitoksissa ei olisi ikääntyneiden kohdalla enää sallittua. Kyseinen lakiuudistus toisi siis muutoksia siihen, että asumis- ja palvelukokonaisuudet olisivat muuntautumiskykyisiä ja esimerkiksi enemmän yksilön tarpeita huomioivia. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että samassa rakennuksessa olisi palveluasumisen ja hoiva-asumisen asiakkaita sekä myös tavanomaisia asuntoja, jolloin esimerkiksi edellä mainitussa asuvan henkilön kunnan huonontuessa hänen olisi mahdollista saada hoiva-asumiseen liittyvää palvelua ilman asunnon vaihtoa. (Karppanen 2021.)

Kuntalain (2015/410) 8. §:n mukaan kunnan on tällä hetkellä mahdollista järjestää sille laissa säädetyt tehtävät joko itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tällaisesta yhteistoiminnasta puhuttaessa, järjestämisvastuu on kunnan asemesta toisella kunnalla tai mahdollisella kuntayhtymällä, mutta rahoitusvastuu tehtävistä säilyy edelleen vastuunsiirron tehneellä kunnalla. Kunta voi tuottaa järjestämisvastuullaan olevat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen toiselta palvelujen tuottajalta. Tämä ei kuitenkaan poista kunnan järjestämisvastuuta palveluihin liittyen. (Kuntalaki 2015/410 § 8–9.) Lain sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (2021/616) 4. §:n mukaan kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuu liittyen sosiaali- ja terveydenhuoltoon siirtyy vuoden 2023 alusta lähtien hyvinvointialueille.

Kuntalain (2015/410) 8. §:n mukaan järjestämisvastuussa oleva kunta on vastuussa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta sekä palvelujen tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Sosiaalihuoltolain (2014/1301) 30. § määrittelee osaltaan sosiaalihuollon toteuttamisen keskeiset periaatteet. Asiakkaalla on oikeus saada hyvää kohtelua sekä laadukasta ja hyvää sosiaalihuoltoa sen toteuttajan toimesta. Asiakasta tulee kohdella niin, että hänen yksityisyytensä sekä vakaumustaan kunnioitetaan, eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Asianmukaisen ja laadukkaan sosiaalihuollon järjestämiseen tarvitaan myös riittävät toimintaedellytykset. Kyseessä olevat toimintaedellytykset tarkoittavat muun muassa pätevää, riittävää ja asiantuntevaa sosiaalihuollon henkilöstöä ja johtamista sekä saatavilla olevia toimitiloja ja välineitä. Tuen, jota järjestetään, tulee olla myös asianmukaista ja kaikenkattavaa. (Sosiaalihuoltolaki 2014/1301 § 30; Valvira 2021d.)

Syrjän (2010, 48) mukaan valtio on 2000-luvulla ohjannut etenkin valtiovarainministeriön toimesta kuntia hyvin aktiivisesti kasvattamaan yksityistä palvelutuotantoa julkisiin hyvinvointipalveluihin liittyen. Yksityisten palvelujen tuottajien osuus onkin esimerkiksi sosiaalihuollon palveluasumisessa huomattava. Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuoden 2020 tilastoraportin mukaan yksityisten palvelujen tuottajien asiakkaita oli vuoden 2019 lopussa suhteessa kaikkein eniten, eli 95 prosenttia psykiatrian ympärivuorokautisessa palveluasumisessa, kun taas vastaava luku ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa oli 52 prosenttia. Huomattavaa kuitenkin myös on, että esimerkiksi vanhainkoteihin liittyen yksityisen osuus oli vain 15 prosenttia. (Mielikäinen & Kuronen 2020, 1.) Mathew Puthenparambilin (2019) mukaan markkinoistumisella on ollut omat vaikutuksensa sosiaalipalvelujärjestelmään ja etenkin ikääntyneiden hoivapalveluihin Suomessa. Yksityisten palvelujen käyttö on jatkanut kasvuaan kuntatasolla palvelujen ulkoistamisen, sekä myös ikääntyneiden omien palveluihin liittyvien ostojen vuoksi. (Mathew Puthenparambil 2019, 63.) Myös Lith (2018) on tuonut selvityksessään esiin, että yhä enenevässä määrin lisääntyvä ikääntyneiden määrä sekä laitoshoidon purku ovat vaikuttaneet yksityisen palveluasumisen markkinoistumiseen.

## 2.2 Ikääntyneiden asumispalveluihin liittyvät tavoitteet, linjaukset ja haasteet

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain (2012/980) 1. §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on muun muassa parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada laadukkaita sosiaali- ja terveystalvveluja. Edellä mainitussa laissa säädetään myös, että kunnan tulee laatia suunnitelma toimenpiteistä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi, sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen ja omaishoidon järjestämiseksi sekä myös kehittämiseksi. (Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista 2012/980 § 1, § 5.) Sosiaali- ja terveystalvveluministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat antaneet vuosina 2001, 2008, 2013 ja 2017 iäkkäiden palvelujen kehittämistä koskevat laatusuosituksen. Uusin laatusuositus on annettu vuonna 2020 ja sen keskeiset sisällöt liittyvät erityisesti iäkkäiden toimintakyvyn edistämiseen, digitalisaation ja teknologian hyödyntämiseen, vapaaehtoistoiminnan lisäämiseen ja asumisympäristöjen kehittämiseen. Oleellisessa roolissa ovat muun muassa myös palvelujen tuottaminen ja järjestäminen, osaava ja hyvinvoiva henkilöstö sekä laadun varmentaminen. (Sosiaali- ja terveystalvveluministeriö & Suomen Kuntaliitto 2020, 3.)

Viimeksi annetussa laatusuosituksessa korostetaan muun muassa ikääntyneiden asumistarpeisiin liittyviä osa-alueita. Kyseisiä osa-alueita ovat erityisesti asunnonmuutostyöt, asumisratkaisun valinnanvapaus, asuinympäristön houkuttelevuus ja esimerkiksi asumisturvallisuuden liittyvät tekijät. Oleellisena pidetään niin kutsutun ”välimuotoisen asumisen” mahdollisuuksien kartoittamista. Välimuotoiset asumismahdollisuudet paikallistuvat kevyiden, tavallisen asumisen ja tehostetun palveluasumisen väliin. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2020, 38.) Iäkkäät henkilöt tarvitsevat yksilöllisiä ja huolellisesti tehtyihin palvelutarpeen arviointeihin perustuvia palveluja, joita on myös tarkoituksenmukaista antaa oikea-aikaisesti (Uotinen & Haverinen 2020). Edelliseen liittyen esimerkiksi Vaarama ja Jylhä (2020, 320) ovat esittäneet, että yksilön tarpeesta lähteviä ja kollektiivisia tuettuun asumiseen liittyviä malleja tulee kehittää, mutta yllä mainitun välimuotoisen asumisen termistä tulisi luopua.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat myös vuoden 2021 huhtikuussa laaditussa kunnille tarkoitetussa ohjauskirjeessään todenneet, että valvonnassa on huomattu kyseessä olevan välimuotoisen asumisen aiheuttaneen käytännössä ongelmia asiakkaan todellisen palvelujen tarpeen toteutumisen suhteen, koska sen perusteella on rakennettu erilaisia keinoja palvelujen tuottamisen suhteen, kuten esimerkiksi ”*kotihoito palvelutalossa tai laajennettu tuettu palveluasuminen*”. Edellä mainitut termit ovat normista poikkeavia, joten ne ovat osaltaan aiheuttaneet epätietoisuutta sen suhteen, mitä annettava palvelu oikeasti pitää sisällään ja onko niiden myötä mahdollista varmistua siitä, että asiakkaan palveluntarve, oikeudet ja turvallisuus toteutuvat käytännössä. (Valvira & aluehallintovirasto 2021.)

Monenlaiset palvelutarpeet aiheuttavat haasteita iäkkäiden palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen liittyen. Vuoden 2020 laatusuosituksen mukaan sekä palvelujen tuottajat että järjestäjät vastaavat kumpikin toimenkuvansa mukaisesti siitä, että annettavat palvelut vastaavat tarvetta ja että niitä on saatavilla ja ne muodostavat hyvän yhdistelmän, joka näkyy myös käytännössä. Tällä hetkellä kunnan palvelujen järjestäjänä tulee vastata siitä, että palvelujen hankinnassa ja kilpailutuksessa huomio kiinnittyy erityisesti palvelujen laatuun. Järjestäjän on aktualisoitava hankintaprosessi sekä hankintoihin liittyvät sopimukset laatu edellä ja niin, että laatutekijöihin liittyviin ongelmiin voidaan puuttua. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2020, 44, 46–47.) Vaaraman ja Jylhän (2020) mukaan vanhuspalvelujen kehittämistä varten tulee laatia suunnitelma liittyen niiden saatavuuteen, laatuun ja resursseihin, joiden tulee erityisesti rahan osalta olla myös toteuttamiskelpoisia. Edellä mainittuja

tulee säännöllisesti arvioida ja esimerkiksi laadun osalta arviointi voisi perustua julkisiin kriteereihin, joiden toteutumista seurataan ja joista myös tiedotetaan julkisesti. Tärkeää on kiinnittää huomiota toiminnan valvonnan riittävyteen ja siihen, että sekä yksityiset että julkiset toimijat ovat valvonnan suhteen samalla viivalla. Rikkomuksista tulee sanktioida ja saattaa tekijät tilanteen niin vaatiessa vastuuseen toimistaan. (Vaarama & Jylhä 2020, 320.)

Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa yksi tavoitteista on ikäystävällisyyden edistäminen. Keinona edellä mainittuun on esitetty esimerkiksi palvelujen parantamista ja siihen liittyviä toimenpiteitä. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on palauttaa luottamus liittyen vanhuspalvelujen laatuun, sekä palvelujen täsmällisyyteen että niiden saatavuuteen. Resursseja on myös tarkoitus lisätä, sekä toimintakäytänteitä ja palvelujärjestelmää kehittää. Erityisesti ympärivuorokautisen hoivan ohella tarkoitus on vahvistaa myös kotihoitoa, tarkemmin sen resursseja sekä laatua, johon siis sote-uudistuksellakin pyritään. Hallitusohjelmassa mainittiin myös omavalvonnan kehittäminen, sekä paikallisen ja valtakunnallisen valvonnan kehittäminen. Henkilöstömitoituksen säätämisestä lakiin mainittiin myös, joka osaltaan onkin jo toteutunut vuonna 2020 Lakiin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (2012/980), eli niin kutsuttuun vanhuspalvelulakiin tehtyjen muutosten myötä. Henkilöstömitoitus iäkkäiden henkilöiden tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa nousee siis asteittain vuoteen 2023 mennessä. (Valtioneuvosto 2019, 148–150; Kauppi, Lantto & Antikainen 2020.)

Vanhuspalvelujen tarve tulee kasvamaan lähivuosina runsaasti väestön ikääntyessä. Kunnissa ikääntyneen asukkaan palveluntarpeeseen on mahdollista vastata keskittymällä hyvinvoinnin edistämiseen, ennaltaehkäisevään toimintaan, ohjaukseen ja neuvontaan sekä esimerkiksi kuntouttavien palvelujen suuntaamiseen sellaisille kuntalaisille, joiden on mahdollista niistä hyötyä saavuttaa. (THL 2022a.) Lain ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (2012/980) 4. §:n mukaan kuntien tehtävänä on tällä hetkellä iäkkäiden hyvinvoinnin sekä heidän terveytensä ja toimintakykynsä lisääminen muiden kunnassa toimivien tahojen kanssa tehtävässä yhteistyössä. Tämänhetken linjaus on, että iäkkäiden olisi mahdollista asua kotonaan mahdollisimman pitkään saaden sinne tarvittavat palvelut vuorokaudenajasta riippumatta. Pitkään ja ympäri vuorokauden kestävään hoitoon siirtyminen tapahtuisi vasta siinä vaiheessa, kun iäkäs henkilö ei perustellusta syystä enää kykene asumaan kotona, tiiviistikään kotihoidosta huolimatta. Palvelujen suunnittelussa ikääntyneen henkilön omat tarpeet tulee ottaa mahdollisimman

kattavasti huomioon ja mukauttaa palveluja niin, että kyseiset tarpeet tulevat toteutetuksi. Palveluketjun ja -kokonaisuuden sujuvoittamisella on mahdollista saada aikaan sekä ikään-  
tynyttä henkilöä miellyttäviä että myös laatua ja kustannustehokkuutta edistäviä palveluja.  
(THL 2022a.)

Yllä mainittuun liittyen on syytä tuoda myös esiin, että kuntien sosiaalipalveluista ja erityi-  
sesti vanhuspalveluista puhuttaessa, eivät tavoitteet laadun ja yksilön tarpeesta lähtevien pal-  
velujen tuottamisen suhteen ole kuitenkaan täysin ongelmattomia. Erityisesti yksityisiin pal-  
velujen tuottajiin liittyen myös markkinoiden logiikalla on suuri rooli palvelujen tuottami-  
nessa. Tämä aiheuttaa osaltaan ristiriitaa markkinalogiikan ja vanhusten hoivaan liittyvän  
logiikan välillä. Ikääntyneen henkilön, jonka hoivan tarve on suuri, asuminen kotona voi  
johtaa useinkin eri palvelun yhdistämiseen ja käyttämiseen. Näitä aikaisemmin kuntien ja  
tällä hetkellä yksityisten palvelujen tuottajien tarjoamia palveluja voivat olla esimerkiksi tu-  
kipalvelut kuten siivous- ja kuljetusapu. Edellä mainittujen palvelujen maksaminen on muut-  
tunut haastavaksi muun muassa palveluseleiden myötä. Huomionarvoista on, että vanhuk-  
set maksavat myös palveluista suuren osa itse. Hoivan logiikkaan liittyen ikääntynyttä ei  
määritellä markkinoiden logiikan mukaan esimerkiksi yksittäiseksi tuotteeksi, vaan hoiva  
ymmärretään eräänlaiseksi kokonaisuudeksi, joka muodostuu ikääntyneen, palvelujärjestel-  
män sekä hoivaa antavien välisestä kanssakäymisestä. (Hoppania, Karsio, Näre, Olakivi,  
Sointu, Vaittinen & Zechner 2020, 345–347.)

Edellä mainittu kokonaisuus yhdistettynä pyrkimykseen annettavan hoivan tehokkuuden li-  
säämiseksi on haastava, mikäli siihen tähdätään erityisesti palvelujen kilpailuttamisten  
kautta. Hoivaan liittyvän tutkimustiedon perusteella on todettu, että erityisesti hyvää hoivaa  
on mahdollista saavuttaa hoivan logiikkaan perustuvalla toiminnalla, eikä markkinoiden lo-  
giikkaan perustuvalla toiminnalla, joka kilpailun ohella tavoittelee voittoa hoivapalveluja  
lohkamalla ja niitä tuotteistamalla. Ikääntyneistä kuntalaisista tulee tällöin veronmaksajien  
sijaan markkinariippuvaisia kuluttajia. Syytä on myös kiinnittää huomiota siihen julkiseen  
puheeseen, mitä hoivaan ja erityisesti ikääntyneiden asumispalveluihin liittyen käydään.  
Hoivaan liittyviä epäkohtia on puitu julkisuudessa jo noin parinkymmenen vuoden ajan, joka  
on merkki siitä, että ongelmat ovat jatkuvia. Huonossa kunnossa olevien muistisairaiden,  
joilla ei ole lainkaan omaisia, on katsottu olevan korkeassa riskissä joutua kaltoinkohtelun  
uhriksi. Julkisuuudessa on tuotu myös esiin, että erityisesti koronaepidemian myötä



esimerkiksi saattohoidossa olevat iäkkäät ovat joutuneet jäämään, tai heidät on mahdollisesti jätetty yksin. (Hoppania ym. 2020, 346–347; Vaarama & Jylhä 2020, 317, 319.)

Vaaraman ja Jylhän (2020) mukaan Vaarama (1992, 2009), Kröger ja Vuorensyrjä (2008) ovat arvioineet, että muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa on jo noin kolmenkymmenen vuoden ajan käytetty vanhusten palveluihin vähiten rahaa bruttokansantuoteosuudella mitattuna. Rahan puute vaikuttaa väistämättä hoivapalvelujen riittämättömyyteen sekä niiden huonoon laatuun. (Vaarama & Jylhä 2020, 319.) Laadun arvioiminen jää myös hyvin pitkälti yhteiskunnassa haavoittuvassa ja heikossa asemassa olevan, palvelua käyttävän ja kuluttavan ikääntyneen asiakkaan harteille erityisesti silloin, kun kyse on yksityisistä palveluista. Palvelua käyttävää asiakasta auttaa esimerkiksi kuluttajansuoja, joka kuitenkin perustuu osallistuvaan ja omatoimiseen kuluttajaan, joka pystyy itse tekemään esimerkiksi valituksen huonosta palvelun laadusta. Edellä mainittu ei kuitenkaan ole mahdollista kaikkien ikääntyneiden henkilöiden kohdalla. Asumiseen liittyen ikääntyneen asiakkaan tulisi myös useimmissa tapauksissa tietää ottaa yhteyttä kuntaan, mikäli hän havaitsee aiheutta tyytymättömyyteen. Kyseinen palvelujen jokseenkin melko epäselvä jakautuminen ei juurikaan helpota sitä käytäntöä, jossa ikääntyneet asiakkaat ja heidän mahdolliset omaisensa päivittäin elävät. Tieto iäkkäiden hoivapalvelujen laadusta ei myöskään ole yhtenäistä, vaan sen nähdään olevaan jollain tapaa epäjohtonmukaista sekä laatuksiteereiden suhteen puutteellista. (Kalliomaa-Puha & Kangas 2015, 44–45, 56; Vaarama & Jylhä 2020, 318.)

Resurssivajeet tuskin tulevaisuudessa lakkaavat ikääntyneiden määrän lisääntyessä ja työssä olevan veronmaksajaryhmän pienentyessä, joten on välttämätöntä pohtia erinäisiä tapoja palvelujen tuottamiseen kuitenkin niin, että ne eivät ole ikääntyneitä syrjiviä, laadultaan huonoja tai puutteellisia tai henkilön itsemääräämisoikeuden toteuttamista hankaloittavia (Kalliomaa-Puha & Kangas 2015, 12; Vaarama & Jylhä 2020, 320). Yleinen käsitys on, että Suomessa väestö haluaa elää hyvinvointivaltiossa ja julkisen sektorin olevan vastuussa vanhushpalveluista kokonaisuudessaan (Vaarama & Jylhä 2020, 319). Kunnissa on ollut tarkoitus pyrkiä sellaisiin toimintatapoihin, jotka edistävät ikääntyneen toimintakykyä, jonka on ajateltu tuovan mukanaan myös säästöjä sosiaali- ja terveystalouden käytön vähentyessä. Edellä mainitusta, sekä ikääntyneiden kohdalla erityisesti palvelujärjestelmän toimivuudesta kokonaisuudessaan, on kuitenkin olemassa varsin vähän tutkimustietoa. (Suomen Kuntaliitto 2019.) Laatu ja yksilön tarpeita huomioivan keskustelun yhteydessä on tärkeää siis myös pohtia itse palvelujen järjestämistä ja tuottamista siitä näkökulmasta, mitkä

taustaideologiat ja -vaikuttimet määrittävät tuottamisen tavat, sekä mitä kansainvälisellä tutkimuksella on ikääntyneiden palvelujen tuottamisesta ja sen haasteista, ongelmista ja mahdollisista ratkaisuista kerrottavanaan.

## 3 ULKOISTAMINEN

### 3.1 Ulkoistamisen käsite

Mekliniä (2011) mukaillen, ulkoistamista (*engl. esim. outsourcing, contracting out*) voidaan kuvailla toiminnoksi, joka on jo olemassa, mutta joka siirtyy yhdeltä organisaatiolta toiselle organisaatiolle. Ulkoistamisella ei tarkoiteta organisaation ulkopuolelta ostettua toimintoa, jos se ei ole aikaisemmin ollut ostajaosapuolen toimintaa. Perusolettamuksena ulkoistamisessa on, että ulkoa tuleva organisaatio tuottaa toiminnon vähemmillä kustannuksilla kuin organisaation oma toiminta. Tärkeää myös on, että ulkoistamistilanteessa palvelujen tuottamisen liittyvä asiantuntemus on molemmilla organisaatioilla, eli esimerkiksi kunnalla tilaajan asemassa sekä myös ulkoisella palvelujen tuottajalla. (Meklin 2011, 128–129.) Komulainen (2010) on määritellyt erityisesti ”*ulkoistamisprosessin*” käsitteen juontuvan toimintokeskeisyydestä, jossa tärkeässä roolissa ovat asiakaslähtöisyys sekä ajatus kokonaisvaltaisuudesta. Erityisesti kunnissa tämä prosessin voidaan ajatella pitävän sisällään ulkoistamisen eri vaiheet, jotka kulkevat valmistelusta lähtien sopimusvalvontaan saakka. (Komulainen 2010, 43.)

Komulaisen (2010) mukaan ulkoistamisella on olemassa myös eri muotoja. Näitä muotoja ovat ”*kokonaisulkoistaminen*”, ”*osa-alueen ulkoistaminen*” ja ”*osittainen ulkoistaminen*”. Kokonaisulkoistamisessa annetaan sanansa mukaisesti tarkoin määrätty toiminta kokonaisuudessaan ulkopuolisen toimijan tuotettavaksi. Kokonaisulkoistamista erityisesti kunnissa ohjaa lainsäädäntö, kuten hankinta- ja sopimusoikeudelliset säännökset, jolloin kunnan rooli järjestäjänä ja valvojana korostuu. Osa-alueen ulkoistamisen Komulainen (2010) on kuvannut olevan lähellä kokonaisulkoistamista, mutta asettavan kuitenkin enemmän haasteita ohjaukselle ja seurannalle, mikäli osa-alue on osaltaan kovin jakaantunut. Osittaisen ulkoistamisen määrittäminen on osoittautunut haastavaksi, koska se voi olla rajapinnoiltaan moninainen ja sen vastuut ovat oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna joiltain osin epäselviä muihin muotoihin verrattuna. (Komulainen 2010, 552.)

Komulainen (2010) on tuonut myös yksityistämisen (*engl. privatization*) esiin yhtenä kilpailuttamisen ja sopimuksellisuuden näkökulmaan liittyvänä käsitteenä, jota ei ulkoistamiseen kytkeytyvistä termeistä voida täysin kuitenkaan jättää huomiotta. Ulkoistaminen on kunnissa yksi keskeisimmistä tavoista tuottaa palveluja, joka osaltaan on tuonut myös haasteita

erityisesti demokraattiseen päätöksentekoon liittyen. Tällöin korostuu eri käsitteiden määrittely, jotta on mahdollista ymmärtää, miten ulkoistaminen ylipäänsä eroaa muista palvelujen tuottamisen tavoista. Sasse ja Davies (2020) ovat myös todenneet, että käsitteiden erottelu on tärkeää silloinkin, kun tarkastellaan sitä, onko ulkoistaminen tai yksityistäminen ollut onnistunutta vai ei. Komulaisen (2010) mukaan erityisesti kunnissa ulkoistamisen käsite on esiintynyt eri tavoin eri sisällöissä. Yksityistämisen käsitteestä puhuttaessa, on sen ajateltu joissain yhteyksissä tarkoittavan lähes samaa kuin ulkoistamisen. Tämä johtunee siitä, että esimerkiksi useissa julkaisuissa ulkoistamisen käsite on jäänyt tarkemmin määrittelemättä. (Komulainen 2010, 43, 46, 197.) Junnilan ja Fredrikssonin (2012, 6) mukaan yksityistämisen käsitettä käytetään usein julkisessa keskustelussa kuvaamaan kuntien palveluhankintoja. Ulkoistaminen ja yksityistäminen eroavat kuitenkin toisistaan esimerkiksi lakiin liittyvästä näkökulmasta katsottuna hyvin selkeästikin sekä teorian että käytännön kunnallishallinnon näkökulmasta katsottuna. Ulkoistaminen on osittaisulkoistusta lukuun ottamatta tietynlainen kunnallistason politiikkaan liittyvä suunniteltu menettelytapa, jossa kunta luopuu joidenkin palvelujensa tuottamisesta itse. (Komulainen 2010, 197.)

Erityisesti kuntiin liittyen Junnila ja Fredriksson (2012) ovat myös täsmentäneet ulkopuolelta hankittujen palvelujen yhteydessä käytettäviä käsitteitä. Keskusteluissa pääsääntöisesti esiin nousseet termit ovat ulkoistamisen ohella ostopalvelut, sekä aikaisemmin mainittu yksityistäminen. Arkikielessä edellä mainitut termit voivat saada sisällöltään erilaisia ja osittain epätarkkojakin merkityksiä. Ostopalvelulla tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa kunta ostaa jonkin palvelun ulkopuoliselta taholta, joka voi olla esimerkiksi kuntayhtymä tai yksityinen yritys. Kyseessä voi olla jokin välillinen palvelu, kuten esimerkiksi laboratoriotointi. Ulkoistaminen on kokonaisuudessaan ostopalvelua laajempi menettely, jolloin kunta siirtää sopimukseen perustuen jonkin aiemmin itse tuottamansa toiminnon ulkopuoliselle toimijalle. Tällöin kunta siirtää vastuun palvelujen tuottamisesta ulkopuoliselle toimijalle, mikä ei kuitenkaan poista kunnan lakiin perustuvaa järjestämis-, viranomais- tai valvontavastuuta. (Junnila & Fredriksson 2012, 6.)

### 3.2 Ulkoistamisen taustakeskustelut – New Public Management

Valtio ja kunnat yhdessä muodostavat julkisen hallinnon järjestelmän, jonka vastuulle kuuluu kansalaisten hyvinvointi. Eri aikakausina valtion ja kuntien tehtävät sekä niiden väliset suhteet ovat kuitenkin vaihdelleet. Erityisesti hyvinvointivaltiosta puhuttaessa, perustui sen

rakentaminen edellä mainittujen selväpiirteiseen työnjakoon: valtion päätösvallassa oli se, millaisia palveluja kansalaisille kuuluu ja kuntien tehtävänä oli tuottaa kyseiset palvelut. (Möttönen 2014, 5.) Läntisissä maissa byrokraattinen hallinto alkoi kuitenkin saada kritiikkiä toimintaansa liittyen 1980-luvun tienoilla, jolloin saivat alkunsa myös laajamittaiset uudistukset eli reformit. Julkista hallintoa kritisoitiin esimerkiksi liian suureksi, tehottomaksi ja hitaaksi. Tällöin alettiin korostaa tehokkuuteen liittyviä periaatteita ja muuttamaan käytänteitä enemmän liiketoimintalähtöiseen ja markkinaohjautuvampaan suuntaan. Uudistukset ovat johtaneet myöhemmin erinäisiin ja osaltaan hyvin kriittisiinkin hallintoideologia-keskusteluihin erityisesti tutkijoiden keskuudessa. (Hyyryläinen & Lehto 2014, 17–18.)

Lähdesmäki (2003, 20) kuvaa julkisen sektorin uudistamiseen liittyvässä väitöskirjassaan New Public Managementia (*uusi julkinen johtaminen, uusi julkisjohtaminen*) ”johtamisdoktriiniksi”, joka pitää sisällään tiettyjen ehtojen mukaisia periaatteita siitä, millä tavoin julkista johtamista on mahdollista uudistaa sekä parantaa. Rhodesia (2011, 561–562) mukaillen NPM ei kuitenkaan ole yhdessä yössä syntynyt oppi, ajatus tai teoreettinen malli, vaan sen nähdään yhdistävän aikaisemmista ideologioista ja malleista saatuja ajatuksia. NPM:stä tuli esimerkiksi Pollittin ja Bouckaertin (2011, 6) mukaan jonkinlainen sateenvarjokäsite, joka kuvaa useita eri maissa toteutettuja hallinnon uudistuksia. Viinämäki (2017, 57) on tiivistänyt NPM:n tarkoittavan 1980-luvulla erityisesti OECD-maissa käynnistyneitä reformeja sekä uudistuksia. Lane (2000, 304) on osaltaan määritellyt NPM:n yleiseksi teoriaksi tai ajatusmalliksi siitä, miten julkishallinto saa palvelut järjestettyä ja tuotettua kansalaisille. Se ei ole ainoastaan politiikkaa, vaan fokus on siinä, mitä tapahtuu sen jälkeen, kun parlamentti tai eduskunta on päättänyt tavoitteista ja päämääristä. Hyyryläinen (2004, 78) taas on osaltaan tuonut esiin, että mitä laajemmalle NPM-ajattelu on maailmalla levinnyt, sitä vähemmän se on muovautunut ideologiseen suuntaan.

Rhodesin (2011, 562) mukaan erityisesti anglosaksisissa maissa, kuten Iso-Britanniassa, otettiin käyttöön NPM-mallin myötä yksityisellä sektorilla hyvänä pidetyt johtamiskäytännöt, joiden ajateltiin kasvattavan julkisen sektorin taloudellisuutta (*economy*) ja tehokkuutta (*efficiency*) sekä vaikuttavuutta (*effectiveness*). Näistä termeistä käytetään englannin kielessä nimitystä ”3Es”; suomeksi Viinämäen (2017, 129) mukaan NPM:n kolme e:tä, johon on mahdollista lisätä myös neljäs e, joka on etiikka, ”ethics”. Tiivistetysti sanottuna NPM-ajatusmalli suosii yksityiseltä sektorilta poimittuja keinoja erityisesti taloudellisen tehokkuuden saavuttamiseksi. Julkista hallintoa on mahdollista muuttaa yrittäjyydestä mallia ottavaan

suuntaan markkinaohjausta korostamalla. Tällöin esiin nostetaan yksityiseen sektoriin liittyvä tehokkuusajattelu ja kilpailukyky, eli julkishallintoa pyritään ajattelemaan liike- ja yritystoimintalähtöisestä. NPM-mallissa edelliseen liittyen keskeistä on tulosjohtaminen ja tulosten mittaaminen. Ajattelussa korostuu erityisesti se, että byrokraattiset hallinnot muuttuvat liiketoimintayksiköiksi, jotka kilpailevat keskenään. Tällöin muuttuu myös kansalaisten rooli; heistä tulee pelkän palvelunkäyttäjän ohella myös asiakkaita ja kuluttajia, joilla on vapaus valita omia tarpeita parhaiten vastaavia palveluja. (Rhodes 2011, 562; Lähdesmäki 2003, 62, 70; Lähdesmäki 2011, 77; Chan & Xiao 2009, 111.)

Lähdesmäen (2003) mukaan NPM-reformin yhteydessä tuli tunnetuksi käsite ”*Value for money*” – vastinetta rahoille, jota on kuvattu eräänlaiseksi iskulauseeksi. Kyseinen käsite ei ole kovin tarkkarajainen, mutta sen on sanottu kuvaavan vaatimusta julkisen sektorin uudistamiseksi. Hallinnon sanottiin olevan tehoton ja byrokraattien ainoastaan rahaa tuhlaavia. Vastinetta rahoille -käsite liittyy siihen, että byrokraattien roolin ajateltiin olevan kansalaisten palvelijan rooli, joka on vastuussa kansalaisille esimerkiksi kustannustehokkaista toimintakäytänteistä. Tämä tarkoitti yksinkertaistettuna sitä, että kansalaiset peräänkuuluttivat vastinetta maksamilleen verorahoille, jolloin myös luottamus hallintoon pysyisi ennallaan. Lähdesmäen (2003) mukaan yllä mainitut kolme e:tä ovat keskeisiä uudistukseen liittyviä arvoja, mutta julkisen toiminnan lähempään tarkasteluun vaaditaan myös vakiintuneita julkiseen hallintoon liittyviä arvoja, joihin kuuluu esimerkiksi oikeudenmukaisuus sekä myös Viinamäen (2017, 129) esiin tuoma eettisyys, joka vahvasti liittyy erityisesti johtamista ohjaavaan arvopohjaan. Kritiikkiä asian suhteen on esitetty, eli julkisen sektorin toimintaa on kevennetty juuri näiden perinteisten arvojen hinnalla. (Lähdesmäki 2003, 61.) Tämä tarkoittaa myös sitä, että markkinaohjautuvuuden myötä kansalainen nähdään enemmän asiakkaana kuin demokraattisen yhteiskunnan jäsenenä (deLeon & Denhardt 2000, 96).

Byrokraattisessa järjestelmässä korostuvat edellä mainitut oikeudenmukaisuus sekä laillisuus, joiden toteutumisen perustana ovat valvonta ja kontrolli. Virkamiesten koetaan olevan tällöin poliittisen päätöksenteon ohella myös lojaaleja koko järjestelmälle. Byrokraattisen järjestelmän pohjana on myös tietämys, joka korostuu työnjaon osalta virkamiesten käsittellessä toistuvasti samoja asioita. Virtanen ja Stenvall (2010) ovat todenneet, että asiantunteuksesta muodostuvaa julkista hallintoa on haastavaa koota sellaiseksi, joka on alisteinen politiikkaan liittyvälle päätöksenteolle. Poliitiikan ja hallinnon välinen suhde onkin hankala ja niitä on vaikea erottaa toisistaan. Myös Lähdesmäki (2003) on todennut, että politiikan ja

hallinnon suhde herättää kysymyksiä. Poliittisten päättäjien keskuudessa on tullut esiin ajatus siitä, että julkisjohtajien toimivaltuuksia ei tulisi laajentaa, koska se saattaisi heikentää poliittisten päätöksentekijöiden arvoja tai vaikutusta. Esiin on tuotu kuitenkin sekin, että politiikka ja hallinto osaltaan nivoutuvat myös yhteen. Tätä ajatusta tukee se, että julkisjohtaja on uudessa johtamisajattelussa edistyksellinen päättäjä, jolla on halu vaikuttaa ja löytää ratkaisuja julkisen talouden haasteisiin. (Virtanen & Stenvall 2010, 44–45, 53; Lähdesmäki 2003, 63–64.)

New Public Management -ajatusmalliin perustuvat muutokset saivat alkunsa tyytymättömyydestä byrokraattiseen hallintoon liittyen. Useissa maissa kansalaiset olivat tyytymättömiä siihen, että liian suureksi paisunut julkinen byrokratia ei toiminut riittävän tehokkaasti ja tuhlassa samalla resurssija. Kansalaiset eivät olleet myöskään tyytyväisiä julkisiin palveluihin ja heihin kohdistuvaan verotaakkaan. Suomessa uudistukset lähtivät liikkeelle lähinnä kansainvälistymiseen liittyvän kehityksen myötä, eikä niinkään kansalaisten tyytymättömyydestä esimerkiksi veronmaksuun liittyen. (Lähdesmäki 2011, 76–77.) af Ursin ja Vartola (2015, 98) ovat myös todenneet, että esimerkiksi pelkästään poliittisen ideologian kautta ei Suomessa ole saatu aikaan kovin syvälle meneviä muutoksia julkisessa hallinnossa.

Viinamäen (2017, 58) mukaan Suomessa on kuitenkin usean eri hallituksen tavoitteena ollut julkisten menojen pienentäminen, joka varmastikin tietyiltä osin on perustunut kansainvälisesti valloilla olleeseen NPM-reformiin. Etenkin 1990-luvun aikana koettu talouden lama pakotti julkisten menojen supistamiseen (Lähdesmäki 2011, 77). Pääasiallisina toimenpiteinä kulujen hillitsemiseksi on käytetty tulosjohtamisen keinoja eli tulosten mittaamista, menojen leikkausta valtio- ja kuntatasolla, budjettien pitämistä matalana ja eri tehtävien vähentämistä (Viinamäki 2017, 58). Etenkin kuntia ajatellen, on niiden talouden ohjaus muuttunut melko runsaasti vuosien saatossa liittyen hallinnon uudistuksiin ja NPM:n mukaisiin periaatteisiin. Tähän on liittynyt esimerkiksi se, että kunnan ei enää ajateltu olevan palvelujen tuottaja, vaan palvelujen järjestäjä jo ihan kuntalainkin perusteella. Julkisen hallinnon uudistusten myötä kunnissa alettiin pohtia uusia tapoja tuottaa palveluja, mikä johti esimerkiksi ostopalvelujen ja ulkoistamisen lisääntymiseen. Talouden ohjaus muuttui kuntien hallinnoissa resurssilähtöisestä enemmän tulospohjaiseen suuntaan. (Meklin 2007, 356–357.) Verrattuna esimerkiksi Iso-Britanniaan, on Suomen kunnissa yksityistämisen ja ulkoistamisen merkittävämpi eteenpäin vieminen alkanut viiveellä vasta 2000-luvun puolella. Edellä

mainittujen sijaan Suomessa erottui lähinnä sääntelyn vähentäminen sekä kuntien itsehallinnon lisääminen. (Haveri 2011, 137, 140.)

Viinamäen (2017, 58) mukaan NPM:n yhteydessä on syytä ottaa huomioon kaksi erilaista suuntausta tai linjaa, jotka ovat nimettävissä NPM-reformiin paneutuneiden asiantuntijoiden mukaan. Viinamäen (2017, 58) mukaan NPM-keskusteluun vaikuttaa Osbornea ja Gaebleria (1992) myötäilevä suuntaus, joka korostaa julkisen sektorin kehittämistä sen yhteiskunnallista roolia muuttamalla. Tarkoituksena on pelkistetyksi, että julkista sektoria pienennetään kaikin mahdollisin tavoin ja tehdään tietä yksityiselle sektorille. Tämä tarkoittaa myös sitä, että julkisen sektorin velvollisuuksia vähennetään. Toiseksi Viinamäen (2017, 58) mukaan NPM-keskustelussa esiintyy Christopher Hoodiin (1991; 1995) liittyvä linjaus, joka korostaa julkisen sektorin parempaa järjestäytymistä ja johtamisen kehittämistä. Viinamäki (2017, 58–59) on kuitenkin todennut, että molemmat suuntaukset pyrkivät samaan, eli tehokkaan toiminnan lisäämiseen ja parempaan palvelujen tuottamiseen yhteiskunnan ja asiakkaan perspektiiveistä katsottuna.

NPM-mallin on nähty joiltakin osin pohjautuvan eri teorioihin liittyen talouteen ja taloustieteeseen, vaikka esimerkiksi Ahonen (2011, 110) on kritiikkinä esittänyt, että NPM:n antamat ratkaisuvaihtoehdot eivät välttämättä pohjautuisi mihinkään laadullisesti varmistettuun taloustieteelliseen tarkasteluun. Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on kuitenkin tuoda esiin aikaisemminkin tekstissä mainittu kilpailuasetelman luominen julkisten organisaatioiden välille sekä myös niiden sisäisiin käytäntöihin. Viinamäen (2017, 59) mukaan tähän asetelmaan liittyy vahvasti sopimukseen perustuvat palvelujen tuotantotavat, tilaaja–tuottaja -mallit sekä maksullisuuden pohjautuvien keinojen (esim. palvelusetelit ja -maksut) ja hankintapalvelujen ottaminen käyttöön. NPM on tuonut mukanaan markkinoihin perustuvan toiminnan, jolloin markkinat käsitteenä liitetään avoimeen kilpailuun, jossa kysynnän ja tarjonnan on tarkoitus kohdata. Käyttämällä ulkoisia toimijoita pyritään sekä kustannustehokkaaseen että joustavaan tapaan toimia. (Viinamäki 2017, 59; Virtanen & Stenvall 2010, 51–52.) Esimerkiksi Haveri (2002, 17) on kuitenkin nähnyt osaltaan ongelmallisena NPM-reformiajatteluun yhdistettyjen toimintakäytänteiden liittämisen osaksi hallintoa, jonka syvällä rakenteissa ja taustassa vaikuttaa byrokraattisen hallinnon historia.



### 3.3 Katsaus ulkoistamisen kehittymisestä osaksi suomalaista julkishallintoa

Viime vuosisadan loppupuolella ulkoistaminen yleistyi suurten yhtiöiden tekemien ulkoistusten myötä. Yritykset seurasivat Kodakin esimerkkiä, joka vuonna 1989 teki laajan IT-palveluja koskevan toimintojensa ulkoistamisen. Tavoitteena ulkoistamisissa on ollut muun muassa yritysten sisäisen toiminnan tehostaminen sekä säästöjen saavuttaminen. (Shaffer 2000, 84; Lacity & Willcocks 1998, 364; Aalders 2002, 5; North Carolina State University 2006.) Toimintamallina ulkoistaminen ei ole millään tapaa uusi, vaan sitä on käytetty jo pitkään erilaisissa liiketoimintaan liittyvissä prosesseissa, kuten kuljetusyhtiöiden toiminnassa ja esimerkiksi mainonnassa. Kustantamot ovat myös olleet eräänlaisia ulkoistamisen edelläkävijöitä; ne ovat hankkineet muun muassa materiaalien kokoamiseen ja painamiseen liittyviä palveluja ulkopuolisilta toimijoilta. Erityisesti IT-palveluista puhuttaessa, ulkoistettiin niitä tietyiltä osin 1960- ja 1970-lukujen tienoilla, mutta suurempaa suosiota se saavutti 1990-luvulla. (Aalders 2002, 5; North Carolina State University 2006; Lee, Huynh, Kwok & Pi 2000, 2.) IT-palvelujen rakenne voidaan käsittää eri aikakausina kuitenkin hieman eri tavoin, koska kyseinen toimintakenttä on kehittynyt huimaa vauhtia. IT-palvelujen tuottajilta on ulkoistamistilanteissa esimerkiksi 2000-luvulle tultaessa vaadittu erityisesti palvelujen laadun suhteen jo paljon enemmän kuin edeltäjiltään. (Lee, Huynh, Kwok & Pi 2000, 2; Aalders 2002, 5.)

IT-palvelujen ohella yritykset alkoivat myös ulkoistaa muun muassa kirjanpitoon ja taloushallintoon liittyviä toimia, henkilöstöhallintoa, turvatoimia tai vartiointia ja yrityksen sisäistä postinjakelua (North Carolina State University 2006). Suuryritysten tekemien ulkoistusten kautta huomattiin, että saatiin kuin saatiinkin aikaan kustannussäästöjä ja samaan aikaan yritykset kykenivät tehokkaasti vastaamaan muuttuviin markkinatilanteisiin, koska niiden oli mahdollista keskittyä paremmin ydintoimintoihinsa. Liike-elämän palvelujen ohella ulkoistamisesta tuli suosittua myös asiantuntija- ja palvelualoilla, joista yhtenä esimerkkinä on terveydenhuolto. (Shaffer 2000, 84.) Kuten tekstissä on aikaisemminkin todettu, myös julkisella sektorilla on, NPM:n markkinaorientoituneiden periaatteiden mukaisesti, ulkoistamisen kautta pyritty uudistamaan palvelujen tuottamista ja saavuttamaan samoja hyötyjä kuin yrityksissäkin. Hallinnon uudistuksiin liittyvistä edelläkävijämaista esimerkiksi Australiassa julkisen sektorin organisaatioissa ulkoistettiin 1990-luvun puolenvälin jälkeen erityisesti hyvinvointiin liittyviä palveluja. Vuonna 1998 Australiassa toteutettiin ulkoistamiseen liittyvä hallinnon uudistus koskien työnvälityspalveluja, jonka myötä Australiasta tuli ulkoistamisen suhteen OECD-maiden kärkeä. (Webster & Harding 2001, 231.)

Yritysmailmassa on kuitenkin tunnistettu tiettyjä kriittisiä tekijöitä, joita onnistunut ulkoistamisprosessi osaltaan julkista hallintoakin ajatellen vaatii. Edellä mainittujen tekijöiden on esitetty olevan seuraavanlaisia: organisaation tavoitteiden ja päämäärien ymmärtäminen, strateginen suunnittelu, ”oikean” palvelujen tuottajan valitseminen (halvinta ei kannattaisi valita, vaikka tuottaja muutoin olisikin sopiva), jatkuva suhteiden hoito ulkoisiin toimijoihin, huolellisesti rakennetut ja tehdyt sopimukset, avoin kommunikaatio palvelujen kohteena olevien yksilöiden tai ryhmien suuntaan sekä huomion kiinnittäminen resursseihin. Oleellista on myös jo prosessin alkuvaiheessa tehdä selväksi kunkin toimijan vastuut, sekä mitä ne pitävät sisällään ja miten niitä käytännössä toteutetaan. Ulkoistamisprosessiin tulee siis valmistautua huolellisesti, eikä sitä ole syytä käyttää eräänlaisena pikaisena korjaustoimenpiteenä. Kokemusten kautta on havaittu, että ulkoistamiseen sisältyy riskejä, jotka oleellisesti liittyvät myös edellä mainittuihin kriittisiin tekijöihin. Riskeiksi on esimerkiksi IT-palvelujen ulkoistamisessa tunnistettu kontrollin menettäminen liittyen liiketoiminnan kannalta tärkeisiin perustoimintoihin, josta seuraa pelko ennalta-arvaamattomien kustannusten syntyminen ja palvelujen laadun huonontumisen suhteen. Osaltaan pelkoon ja riskeihin liittyy myös altistuminen palveluja tuottavan yrityksen toimintaan kokonaisuudessaan, eli tarkalleen ottaen siihen liittyville riskeille ja epävarmuudelle. (North Carolina State University 2006; Shaffer 2000, 87; Aalders 2002, 7–8; Varajão, Cruz-Cunha & da Glória Fraga 2017, 1058.)

Eriyisesti NPM-oppien noudattaminen ei Suomessa aiheuttanut suurempia muutoksia toiminnoissa vielä 1990-luvulla yksityistämisen tai ulkoistamisen kautta verrattuna vaikkapa Uuteen Seelantiin tai Iso-Britanniaan, jotka ovat uudistusten uranuurtajamaita. Suomessa kunnallishallinnon uudistamiseen liittyen on ollut havaittavissa 2000-luvulle siirryttäessä useita toisistaan eroavia kehittymisen tasoja. Muutoksia on ollut nähtävissä verkostomaisen toiminnan lisäämiseen liittyen, sekä myös osaltaan siirtymistä takaisin hierarkkisiin toimintoihin. Edellisten lisäksi on ollut näkyvissä myös NPM-reformiin liittyvien toimintojen, kuten ulkoistamisen ja yksityistämisen lisäämistä. (Haveri 2011, 137–138.) Ulkoistamisen kehittymisen tarkkoja vaiheita julkisella sektorilla on kuitenkin hankala arvioida, koska tutkimustiedossa sitä on tarkasteltu lähinnä ostopalvelujen ja yksityistämisen kautta. Eriyisesti 1990-luvulla tutkimusta on tehty yksityistämisestä eikä niinkään ulkoistamisesta. (Komulainen 2010, 41.)

Lehikoisen ja Töyrylän (2013) mukaan Suomessa on kuitenkin nähty olevan tiettyjä vakiintuneita palvelujen tarjoajia ja ulkoistettuja palveluja, joita ovat esimerkiksi tilitoimisto ja

palkkapalveluyritykset, varastointi- ja kuljetuspalveluja tarjoavat logistiikkayritykset sekä eri IT-alan palveluja tarjoavat yritykset. Edellä mainituilla yksityisen sektorin aloilla ulkoistuspalvelujen tarjonta on ollut laaja-alaista myös kansainvälisesti toimivien palvelujen tarjoajien ansiosta. Julkinen sektori on tehnyt ulkoistuksia laajemmin vasta 2000-luvun vaihteen jälkeen, kun taas esimerkiksi IT-ulkoistamista on Suomessa tapahtunut jo 1980-luvulla. Erityisesti yksityisellä sektorilla ulkoistaminen on jo vakiintunutta, kun taas esimerkiksi julkisen sektorin sosiaali- ja terveydenhuolto on ollut erityisesti ulkoistuksiin liittyvien markkinoiden osalta kehittymässä, ja on sitä varmasti edelleen erityisesti tulevien hyvinvointialuiden myötä. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 17–18, 23–24.)

Syrjä (2010, 41) sekä Fredriksson, Junnila ja Tynkkynen (2012, 89) ovat tuoneet esiin, että vuonna 1993 tapahtuneen valtionosuusuudistuksen ja kunnille luovutetun järjestämismvapauden myötä yksityisesti tuotettujen julkisten palvelujen osuus alkoi kuitenkin nousemaan, joka johti myös erityisesti ikääntyneiden palveluasumisen vahvistamiseen laitosasumisen sijaan. Lehikoinen ja Töyrylä (2013, 24–25) ovat todenneet, että suomalaisten ulkoistusmarkkinoiden kasvua on todennäköisesti tapahtunut julkiseen sektoriin liittyvien järjestelyjen myötä, sekä myös esimerkiksi suuryritysten ulkoistaessa eri osia liiketoiminnan prosesseistaan. Huomionarvoista myös on, että tässä kappaleessa esiin tuotujen ulkoistamiseen liittyvien kehittymisen tasojen todellista asiantilaa voi olla haastavaa arvioida erityisesti ulkoistamiskäsitteen määrittelyyn liittyvien epäselvyyksien vuoksi. Mahdollista on, että osaltaan ne voivat pitää sisällään myös esimerkiksi yksityistämistä.

### 3.4 Kansainvälisiä esimerkkejä sosiaali- ja terveystalouden ulkoistamisesta

#### 3.4.1 Iso-Britannia

Iso-Britannian julkinen, verorahoin ylläpidettävä terveydenhuoltojärjestelmä eli National Health Service (NHS) sai alkunsa vuonna 1948. Tarkoituksena oli ja on osittain edelleen, että se on kattava, kaikille saatavilla oleva ja asiakkaalle lähes ilmainen järjestelmä. (Greengross, Grant & Collini 1999, 5–6.) Englannilla, Walesilla, Skotlannilla ja Pohjois-Irlannilla on jokaisella olemassa itsenäinen kansallinen organisaationsa terveystalouden tuottamiseen. Myös jonkin verran yksityisiä palvelujen tuottajia on ollut toiminnassa NHS:n rinnalla ja on edelleen, vaikkakin niiden määrä NHS:n palvelujen tuottajiin verrattuna on suhteellisen pieni. (EU-terveydenhoito.fi 2022.) NHS:n verkkosivuilla on tuotu esiin, että se on nykyään

melko monirakenteinen järjestelmä, joka muodostuu eri organisaatiosta ja niiden vastuualueista, minkä vuoksi sitä on joskus vaikea ymmärtää. Järjestelmä on myös läpikäynyt sarjan erinäisiä muutoksia vuosien varrella, joista kaikki eivät ole välttämättä yksittäiselle kansalaiselle olleet kovin näkyviä. Muutokset ovat kuitenkin vaikuttaneet heihin, jotka tekevät päätöksiä terveydenhuoltojärjestelmän suhteen ja heihin, joiden takana ovat rahat kyseistä järjestelmää varten. (NHS England, s.a.)

Pollock (2016) on myös tuonut National Health Serviceen liittyvässä artikkelissaan esiin, että järjestelmää on vuosien aikana tietyllä tapaa ehkä jopa runneltu erinäisillä uudistuksilla. Ajatuksia siitä, että terveydenhuoltojärjestelmä ei ehkä olisikaan enää entisensä eli kaikkien tavoitettavissa oleva ja lähes ilmainen, on heitetty ilmaan. Poliittispainotteiset lähtökohdat ovat vaikuttaneet siihen, että esimerkiksi vuonna 1990 Thatcherin aikana terveydenhuoltoon tuotiin markkinaohjautuvuuden elementtejä ja 2000-luvulla Blairin aikana tuotiin esiin suunnitelmia yksityistämisestä ja kilpailun edistämisestä. Kyseisten uudistusten myötä tavoitteena oli saada aikaan laadukkuutta ja tehokkuutta. (Pollock 2016; Keskimäki, Tynkkynen, Miettinen & Lehto 2012, 61.)

Njuangangin ja Liyanagen (2010) mukaan kasvaneet terveydenhuollon ylläpidon kulut ovat johtaneet ulkoistamisiin, joita on tehty muiden kuin NHS:n ydintehtävien, kuten esimerkiksi siivouksen osalta. Yksityistämisen termiä myös on siis usein käytetty puhuttaessa Iso-Britannian terveydenhuoltojärjestelmän tarjoamista palveluista. Kyseessä on yleensä kuitenkin yksityisten palvelujen tuottajien kanssa tehdyt sopimukset terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta tilanteissa, joissa palvelujen tarve on lisääntynyt sen sijaan, että NHS olisi myynyt toimintansa yrityksille kokonaan. Osittain tämä tekee myös aiheen piiristä löytyvän tutkimustiedon tulkinnasta haastavaa. (Sasse & Davies 2020.)

Ulkoistamiseen liittyen on havaittu ongelmia esimerkiksi edellä mainitun siivouksen laadun suhteen. Haasteita on havaittu myös NHS:n oman henkilöstön ja ulkopuolelta tulevan henkilöstön välisessä yhteistyössä. Njuangangin ja Liyanagen (2010) mukaan erityisesti henkilöstön keskuudessa ulkoistaminen on saanut osakseen kritiikkiä. Ulkoistamisen on sanottu johtaneen esimerkiksi huonoihin työoloihin ja mataliin palkkoihin niiden työntekijöiden osalta, jotka työskentelevät ulkopuoliselle organisaatiolle. Mikäli kulujen vähentäminen on ollut ulkoistamisen pääsyynä, ei ole ihmeäkään, että ulkopuolinen organisaatio haluaa pitää asiakkaan tyytyväisenä samalla maksimoidakseen voittonsa tekemästään sopimuksesta.

(Njuangangin & Liyanagen 2010.) Erityisesti NHS:n tekemiin terveydenhuollon ulkoistuksiin liittyen haasteena on esimerkiksi se, että sopimusten suurten määrien vuoksi ei ole millään tapaa halpaa hallinnoida, seurata ja valvoa niitä käytännössä. Etenkin edellä mainittuun sidottu suuri henkilöstömäärä aiheuttaa kustannuksia. Valvonnalla ja seurannalla sekä sen tehokkuudella on kuitenkin suuri merkitys, koska siitä riippuu hyvin pitkälti terveydenhuoltoon liittyvien palvelujen laatu ja turvallisuus. Haasteena erityisesti terveydenhuollon ulkoistuksissa on esimerkiksi tiedon epäsymmetria, joka aiheuttaa tilanteen, jossa ei voida täysin varmistua siitä, että palvelujen tuottaja toimii sopimuksessa sovitulla tavalla, eikä esimerkiksi pyri saavuttamaan lisätuottoa palvelujen laadun kustannuksella. (The Centre for Health and the Public Interest 2015, 4.)

Sosiaalihuollon palvelut ovat Iso-Britanniassa myös oma lukunsa ja mikäli lehdistöön on uskomisen, sielläkin on ollut ja on edelleen meneillään jonkinasteinen hoivakriisi. Tähän on vaikuttanut esimerkiksi se, että enenevässä määrin ikääntyneet ja heidän perheensä ovat joutuneet maksamaan palveluista itse, mikä on tarkoittanut monelle rahavaikeuksien syntymistä. Vuodesta 2010 lähtien valtio on myös leikannut varoja aikuisten sosiaalihuollosta huolimatta ikääntyneiden määrän nopeasta kasvusta (Age UK 2022). Iso-Britanniassa ikääntyneiden palveluja, olivat ne sitten kotiin annettavia tai hoitolaitoksissa tarjottavia, hallinnoidaan erillään terveydenhuoltojärjestelmästä. Palvelujen on myös sanottu olevan osaltaan hajanaisia ja riittämättömiä, eikä niitä myöskään arvosteta niin paljon kuin terveydenhuollon palveluja. Sosiaalihuoltoon liittyvät palvelut ovat asiakkaille maksullisia lukuun ottamatta joitain tiettyjä, kuten esimerkiksi apuvälineisiin ja NHS:n tarjoamaan sairaalan ulkopuoliseen terveydenhuoltoon liittyviä palveluja. Asiakkaan on mahdollista ostaa sosiaalihuollon palveluja itse yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Paikallisen julkisen sektorin palveluja varten asiakkaalle täytyy tehdä palvelutarpeen arviointi, jonka perusteella arvioidaan sitä, mitä palveluja asiakas tarvitsee ja millä tavoin hän niitä saa. Sosiaalihuoltoon liittyvän hoivan ja tuen suhteen esimerkiksi Englannissa on käytössä tietty rajasumma, jonka perusteella asiakkaat joko maksavat palvelut itse, tai saavat ne osittain tai mahdollisesti kokonaan julkisen sektorin tukemana. (Courea & Furlong 2020; NHS England 2018; NHS England 2021.)

Erityisesti Englannissa vuonna 1993 voimaan tulleen lain kautta vanhainkodeille myönnettäviä julkisen sektorin tukia kiristettiin. Tuolloin myös yksityisten palvelujen tuottajien välillä vallitseva kilpailu tiukentui ja syntyi keskustelua esimerkiksi laatuun liittyvistä puutteista. Kyseisellä reformilla pyrittiin kohdistamaan ikääntyneisiin liittyviä poliittisia

linjauksia enemmän kotona asumisen vahvistamisen suuntaan ja perheen tai yhteisön roolin lisäämiseen laitoshoidon sijaan. (Keskimäki ym. 2012, 64.) Ikääntyneisiin liittyvä sosiaalihoolto kärsii Iso-Britanniassa kuten Suomessakin riittämättömien palvelujen lisäksi henkilöstövajeesta ja arvostuksen puutteesta, mikä näkyy erityisesti palkkauksessa ja työoloissa. Haasteellista tilanteen parantaminen tulee kuitenkin olemaan, sillä esimerkiksi Iso-Britannian entinen sisäministeri Charles Clarke on luokitellut sosiaalihoillon kuuluvan pitkäaikaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, joita julkinen sektori on vältellyt hoitamasta. (Age UK 2022; Courea & Furlong 2020.)

### 3.4.2 Ruotsi

Terveystaloudessa samoja uudistusperiaatteita kuin Iso-Britannia, alkoi Pohjoismaista toteuttaa 1990-luvulla myös Ruotsi, joka uudisti samalla vanhustaloudensa siirtämällä niistä pääasiallisen vastuun kunnille jättäen samalla vastuun terveystaloudista maakunnille. Tarkalleen ottaen vuonna 1992 tapahtui siis vanhustaloudun uudistus, jossa vastuu ikääntyneiden pitkäaikaisesta laitoshoidosta ja kotisairaanhoidosta siirrettiin kunnille. Tällöin Ruotsissa otettiin käyttöön kunnallishallinnossa melko laajastikin tilaaja–tuottaja-toimintatapa ikääntyneiden hoivaan liittyen, joka johti erityisesti suurten yksityisten yritysten osuuden lisääntymiseen palvelujen tuottajina. Vuosien saatossa runsasta keskustelua Ruotsissa ovat kuitenkin aiheuttaneet vaikeudet hoivapalvelujen saatavuuteen liittyen, sekä ongelmat palvelujen ja erityisesti hoivan laadun suhteen. (Keskimäki ym. 2012, 67, 69–70; Winblad, Blomqvist & Karlsson 2017, 1.) Hoivapalveluyrityksiä kohtaan on esitetty julkisuudessa ja myös poliittisten toimijoiden osalta syytöksiä laatutekijöiden laiminlyömiseen liittyen, sekä saatujen voittojen siirrosta ulkomaille verojen välttelemiseksi. Kyseinen julkisuus on johtanut esimerkiksi siihen, että valtio on tähdännyt kuntien päävastuulla olevan vanhusten hoivan valvonnan kiristämiseen valtiotavotteisesti. (Keskimäki ym. 2012, 70.)

Kritiikin myötä Ruotsissa käynnistettiin hyvinvointipalveluihin liittyvä selvitys, joka valmistui vuonna 2016 ja josta ensimmäisenä tehdyn raportin sivumäärä kattoi yli 800 sivua. Selvityksessä muun muassa raportoitiin, että hyvinvointiyritysten mahdollisuutta voitonjakoon tulisi rajoittaa. 1990-luvulla alkaneiden uudistusten tavoitteista, eli kustannusten pienemisestä ja laadun kohentumisesta, ei vielä esimerkiksi 2010-luvullakaan tiedetty Ruotsissa juuri mitään. Tämä johtui siitä, että suuremmissa tutkimukseen liittyvissä projekteissa tai viranomaisten laatimissa raporteissa ei ollut tutustuttu tehtyjen muutosten seurauksiin.

Szebehelyn (2107) mukaan tärkeintä, mitä tästä voi oppia on, että tehtyjen muutosten seuranta tulee ehdottomasti tehdä. Kesti tovin, että Ruotsissa oltiin sekä yleisen keskustelun että politiikan tasolla valmiita pääsemään aatteisiin liittyvien perustelujen yli. Hyvinvointipalvelut ovat erilaisia muihin palveluihin verrattuna ja ne ovat oleellinen osa yhteiskuntaa, joten on tärkeää tutkia ja selvittää, millä tavoin uudistukset vaikuttavat itse palvelujen käyttäjiin ja työntekijöihin. (Szebehely 2107, 2, 4, 6.)

Volkin (2018) mukaan Suomessa on ainakin pyritty sote-uudistuksen valmisteluun liittyen ottamaan oppia Ruotsista. Vertailutiedon kerääminen ja sen käytön suunnittelu on alkanut samanaikaisesti itse uudistuksen kanssa, ja vuoropuhelua maakuntien ja valtion välillä on pyritty jo harjoittelemaan. Vaikkakin valtion suurta asemaa ohjauksen suhteen on myös arvosteltu, niin Ruotsista saadut kokemukset sen tärkeyttä kuitenkin myös korostavat, yhdistettynä erityisesti toimijoiden vuoropuheluun. (Volk 2018.) Ikääntyneiden määrä lisääntyy, joten ratkaisuja havaittuihin ongelmiin olisi pitänyt ja pitää tulevaisuudessa löytää. Theobald ja Luppi (2018) ovat kuitenkin ikääntyneiden pitkäaikaiseen hoivaan ja kolmen Euroopan maan vertailuun liittyvässä artikkelissaan tuoneet esiin, että tehdystä valtiollisesta selvitystyöstä huolimatta ja ehdotuksista hyvinvointivaltion markkinoistumisen vaikutuksien tutkimiseksi, ei Ruotsissa kuitenkaan ollut ryhdytty merkittäviin muutoksiin asian suhteen. Szebehely (2017, 7) on esittänyt muun muassa toiveen siitä, että Ruotsissa havaituista ongelmista viisastuneena Suomessa suunnattaisiin resursseja erityisesti tutkimukseen hyvinvointipalveluihin ja niiden laadukkaaseen tarjoamiseen liittyen.

### 3.4.3 Tanska

Julkista sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää Tanskassa operoidaan tällä hetkellä kolmella eri tasolla, joita ovat valtio, alueet tai maakunnat sekä kunnat. Maakuntien vastuulle kuuluu muun muassa erikoissairaanhoidon ja tietyt sosiaalihuollon tehtävät, kuten esimerkiksi vaikeavammaisten henkilöiden laitoshoidon. Kuntien vastuulle kuuluvat perusterveydenhuollon tehtävät sekä sosiaalipalvelut, joihin siis sisältyy vanhuspalvelut. (EU-terveydenhoito.fi 2021; Valtiovarainministeriö 2021, 4, 13.) Tanskassa on jo pitkään linjattu, että ikääntyneiden tulee saada jäädä omaan kotiinsa niin pitkäksi aikaa kuin se vain on mahdollista. Kyseisellä suuntauksella on pyritty ikääntyneiden elämänlaadun parantamiseen sekä siihen, että sairaaloiden kuormitus ei kasvaisi liian suureksi. Tämän myötä kotiin annettavien palvelujen

rooli on korostunut ja siihen käytettäviä varoja on myös lisätty vuosien aikana. (Skatsoon 2020.)

Tanskassa oikeistopuolueen linjausten mukaisesti markkinoistumista on tapahtunut ikääntyneiden palveluihin liittyen erityisesti edellä mainitussa kotihoidossa 2000-luvun tienoilta lähtien, kun taas asumispalveluissa kasvua tapahtui vähitellen. Tanskassa on pyritty uudistusten kautta myös valinnanvapauden lisäämiseen palvelujen suhteen, joka ei käytännössä ole täysimittaisuudessaan ainakaan sosiaalihuollon saralla kaikkialla toteutunut. Jalansijaa valinnanvapaus on kuitenkin saavuttanut eniten juuri kotihoitoon liittyen. Tanskassa ikääntyneiden hoiva ja hoito siis painottuu hyvin pitkälti kotiin annettaviin palveluihin ja osaltaan myös niiden ulkoistamiseen, sekä sitä kautta kyseisten palvelujen saatavuuteen ja laatuun. (Fersch & Jensen 2011, 33; Bertelsen & Rostgaard 2013, 127–128; Skatsoon 2020.) Tanskassa esimerkiksi kotiin annettavien palvelujen suhteen tärkeänä pidetään siihen liittyvien ammattilaisten roolia. Kyseiseen ryhmään kuuluu esimerkiksi palveluohjaajia, kotihoidon hoitajia ja sosiaalihuollon henkilöstöä, jotka tekevät tärkeää yhteistyötä toistensa kanssa. Palveluohjaajan tehtäviin kuuluu arvioida ikääntyneen henkilön palvelutarve mahdollisimman yksilöllisesti, jotta palveluja saataisiin kohdennettua asiakkaan tarpeita vastaavasti. Käytännön työtä tekevä hoivahenkilöstö raportoi myös takaisin koordinaattorille, ja raportoidut asiat ohjaavat muun muassa vuosittaisen arvioinnin ja seurannan tekoa asiakkaalle annettaviin palveluihin liittyen. (Bertelsen & Rostgaard 2013, 128–129; Skatsoon 2020.)

Erityisesti markkinoistumiseen liittyen huolia on esiintynyt Tanskassakin. Pohjoismaiden ikääntyneiden hoivaan liittyvässä raportissa Bertelsen ja Rostgaard (2013, 157) ovat tuoneet esiin, että merkkejä esimerkiksi ylimääräisten kustannusten syntyemisestä on ollut ilmassa. Kustannuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä julkisten että yksityisten palvelujen yhtäaikaista tuottamisesta johtuvia kustannuksia ja niitä juoksevia kuluja, joita esimerkiksi palvelujen hankkimiseen ja hallinnointiin liittyy. Varsinaista tutkittua tietoa ylimääräisten kulujen syntyemisestä ei tuolloin kuitenkaan ole ollut saatavilla. Raportin tekoon osallistuneet tutkijat ovat peräänkuuluttaneet esimerkiksi tutkimusta palvelujen laadun suhteen, sekä yhtäläisyyksien ja erojen vertailua julkisen ja yksityisen palvelujen tuottajan toiminnasta liittyen koko palveluketjuun, johon kuuluvat luonnollisesti myös palvelujen käyttäjät ja heidän omaisensa sekä kunnan henkilöstö. Fersch & Jensen (2011, 34) ovat nostaneet esiin haasteita yksityisten toimijoiden valvonnan suhteen. Tekemässään tapaustutkimuksessa he ovat havainneet esimerkkejä siitä, että valvontaan ei ole ollut kunnissa käytössä riittäviä resursseja.



Tutkijat ovat havainneet jonkinlaista ongelmaa liittyen siihen, että yksityiset toimijat eivät välttämättä ole toteuttaneet sitä mitä on luvattu. Kunnat ovat määrittäneet tietyt laatukriteerit, jotka eivät sitten välttämättä käytännössä ole riittävällä tasolla toteutuneet. Jännitteitä on syntynyt myös sen suhteen, että yksityisillä palvelujen tuottajilla on houkutus käyttää epäpätevää henkilöstöä voittojensa maksimoimiseksi. Ongelmat ovat siis hyvin pitkälti eettisiä ja ne nivoutuvat erityisesti tuotettavan palvelun, eli ikääntyneille tarjottavan kotihoidon herkin luonteen ja markkinamekanismien, kuten ulkoistamisen käyttämisen ympärille.

### 3.5 Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen suomalaisessa kuntakentässä

Vartiainen (2012) on todennut, että sosiaali- ja terveydenhuolto on ollut 1980-luvulta saakka useissa Länsi-Euroopan maissa erilaisten uudistusten ytimessä. Uudistusten suunnittelun ja täytäntöönpanon taustalla on ollut toive järjestelmiin ja organisaatioihin liittyvien ongelmien ratkaisemisesta. Uudistukset ovat kytkeytyneet tehokkuuden kasvattamiseen, laatu- ja osaamistekijöiden kehittämiseen tai asiakkaiden valinnanvapauden kasvattamiseen. (Vartiainen 2012, 95.) Junnilan ja Fredrikssonin (2012, 5) mukaan sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistamisesta on Suomen kunnissa vuosien saatossa tullut tavanomaista. Savolainen (2011, 122) on myös tutkimuksessaan todennut, että 2000-luvun alkupuolella ulkoistaminen ei ollut vielä kovin yleistä, mutta vuosien kuluessa kunnat ulkoistivat esimerkiksi terveydenhuoltoaan enenevässä määrin ja eri lähtökohdista.

Kunnat omaavat pitkän kokemuksen kolmannen sektorin kanssa tehtävästä yhteistyöstä etenkin sosiaalipalvelujen saralla. Toimintaympäristö on kuitenkin kokenut merkittäviä muutoksia kilpailutusten ja terveydenhuollon palvelujen ulkoistusten sekä yritystoiminnan lisääntymisen myötä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ulkoistusten suunnittelussa ja toteuttamisessa on oleellista kiinnittää huomiota toiminnan luonteeseen ja ulkoistuksen kehittämisen historiaan eri palvelujen näkökulmasta katsottuna. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluja tarjoavat usein melko suuret, paikallisesti tai valtakunnallisesti toimivat yksityiset yritykset, joilla on toimipaikkoja usean kunnan alueella. Lääkäripula, jonka myös Savolainen (2011, 122) on tuonut tutkimuksessaan esiin, on ollut perusterveydenhuollon yritystoiminnan lisääntymisen taustalla. Lääkäreiden saatavuutta on pyritty parantamaan vuokralääkäreillä, jotka alussa työskentelivät pääsääntöisesti päivystystoiminnassa. Edellä mainitun myötä kunnat siirtyivät terveydenhuollon osalta myös laajempiin ulkoistuksiin ja kokonaisulkoistuksiin; koskien esimerkiksi terveysasemia sekä myös sosiaali-

ja terveystalvveluja kokonaisuudessaan, kuten Lehikoisen ja Töyrylän (2013, 24) mukaan Rääkkylän kunnassa vuonna 2010 toteutettu kokonaisulkoistus. (Junnila & Fredriksson 2012, 5, 9; Fredriksson ym. 2012, 98.) Ridanpään (2021) mukaan vuoteen 2019 mennessä Suomessa oli esimerkiksi 58 ulkoistettua terveystalvveluasemaa kaiken kaikkiaan.

Sosiaalitalvveluista puhuttaessa, tuotetaan niitä sekä kunnan omana toimintana että ulkoistamisen kautta. Sosiaalitalvvelut kehittyivät 1970-luvun alusta alkaen 1980-luvun lopun tienoille vankkaan julkisen sektorin asemaan nojaten. Valtio laati uusi lakeja ja antoi niiden toimeenpanemiseen liittyen rahallista tukea. Tällä tavoin se ohjasi sosiaalitalvvelujen kehitystä. Kunnilla oli tuolloin riittävä halu myös uusien sosiaalitalvvelujen käynnistämiseen, koska ne saivat siihen taloudellista tukea valtiolta. Heikon taloustilanteen ja laman myötä 1990-luvulla myös sosiaalitalvvelujen tuotannossa alettiin pohtia uusia tekemisen tapoja, joka johti siihen, että kehittämisesssä painotettiin sisällön sijaan palvelurakenteita. Julkisia talvveluja hajautettiin ja valtiojohtoista järjestelmää purettiin, jolloin myös sosiaalitalvveluihin tuli mukaan markkinaohjaukseen liittyviä tunnusmerkkejä, kuten ajatus julkisten talvvelujen ulkoistamisesta. Sosiaali- ja terveystalvveluihin liittyvällä rakenneuudistuksella pyrittiin myös hakemaan esimerkiksi vaihtoehtoa kalliiksi käyvälle laitoshoidolle, jolloin kasvatettiin taloudellista tukea vaihtoehtoisille talvvelumuodoille, kuten talvveluasumiselle ja kotiin annettaville talvveluille (Toikko 2012, 62–63, 68; Syrjä 2010, 40–41; Lehto & Kokko 1996, 35; Vaarama & Lehto 1996, 49).

Ulkoistuksiin liittyvää yhteistyötä kuntien ja kolmannen sektorin välillä on toteutettu pitkään erityisesti vanhustenhuollon talvveluihin liittyen (Karsio & Anttonen 2013, 86). Tämä johtuu siitä, että 1990-luvun alkupuolella lisääntyneeseen talvvelutarpeeseen vastattiin ensisijaisesti vanhustenhuollon talvvelujen hankinnalla kolmannen sektorin toimijoilta. Aikaisemmin tekstissä mainittu lääkäripula akutisoitui vasta myöhemmin. Järjestötaustaisten toimijoiden suhde poliittiseen päätöksentekoon on ollut osassa kunnista myös tiivis ja rutiininomainen. Talvvelujen tuottamiseen liittyvät sopimukset ovat sisällöiltään liikkuneet hyvin yleisellä tasolla, joista myöhemmin on siirrytty yksilöidympiin talvveluhankintoihin ja kilpailutuksiin. Yksityisen sektorin talvvelujen tuottajien määrä on lisääntynyt osaltaan sen vuoksi, koska kolmannen sektorin talvvelujen tuottajat ovat kilpailutusten kasvaessa muuttuneet yksityisen sektorin toimijoiksi yhtiöittämisen ja yrityskauppojen myötä. Toimialan kasvu on tuonut osaltaan markkinoille myös uusia yrityksiä, joiden määrä on kuitenkin Lithin (2018) mukaan

ollut laskusuuntainen, vaikka toimipaikkojen määrä itsessään on kasvanut. (Junnila & Fredriksson 2012, 9; Fredriksson ym. 2012, 98; Syrjä 2010, 92; Lith 2018.)

Toikon (2012) mukaan palvelujen ulkoistamisen tavoitteena kunnissa on tehokkuus, jonka myötä pyritään myös säästöihin. Erityisesti sosiaalipalveluista puhuttaessa, on niiden rahoittamiseen liittyviä ongelmia pyritty ratkaisemaan muun muassa palvelujen tuotantoa muuttamalla. (Toikko 2012, 81.) Meklin (2011, 126) on todennut, että erityisesti perusterveydenhuollon ulkoistuksissa taustavaikuttimena ovat olleet kunnan haasteet pätevän henkilöstön rekrytoimisessa. Komulainen (2010, 24) ja myös Meklin (2011, 126) ovat kuvanneet kyseistä tilannetta ulkoistamispakoksi, jolloin ulkoistaminen ei ole suunniteltua ja kunnalla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin ulkoistaa toiminta, jotta kuntalaisille saadaan tarjottua tietyt palvelut. Lehikoinen ja Töyrylä (2013) ovat myös todenneet ulkoistamisen yhdeksi tärkeimmäksi tavoitteeksi kustannussäästöt. Tilanne, jossa säästöjä syntyy, ei kuitenkaan välttämättä ole itsestään selvä. Haasteena säästöjen syntymiselle voi olla esimerkiksi rakenteiden muuttamattomuus tai ennalta arvaamattomat kustannukset. (Lehikoinen & Töyrylä 2013, 19, 21.)

Kunnissa palvelujen ulkoistamiseen liittyviä tavoitteita on määritelty hyvin pitkälti niiden omista lähtökohdista, joihin osaltaan vaikuttavat etenkin toimintaympäristön eri elementit. Junnila ja Fredriksson (2012) kuvaavat ulkoistamispäätöstä hyvin pitkäaikaiseksi, joten siihen liittyvää harkintaa ja punnitsemista tulisi tehdä jo esimerkiksi noin 10–15 vuoden päähän. Kuntien asettamat tavoitteet ovat hyvin pitkälti olleet samanlaisia, vaikka kunnat itsessään ovat erilaisia. Tavoitteiksi on mainittu esimerkiksi kustannussäästöt, palvelujen saatavuuden varmistaminen, elinkeinopolitiikkaan liittyvät osa-alueet sekä palvelujen tuottamisen tapoihin liittyvä kehittyminen. Kyseiset tavoitteet menevät hyvin pitkälti limittäin ja niiden painotukset vaihtelevat riippuen siitä, tarkastellaanko ulkoistamista virkaa toimittavien henkilöiden vai poliittisten ideologioiden näkökulmasta. (Junnila & Fredriksson 2012, 11; Fredriksson ym. 2012, 95.)

Palvelujen kustannuksia pyritään vähentämään kilpailun luomisella, jolloin palvelujen tuottajien on tehostettava toimintaansa siinä menestyäkseen. Edellä mainitun onnistuminen vaatii kuitenkin myös toimivia markkinoita ja montaa eri palveluntarjoajaa. Kunnilla voi olla myös hankaluuksia toteuttaa lakisääteisiä veloitteitaan henkilöstön huonon saatavuuden vuoksi, sekä myös palvelutarpeen kasvamisen tai kustannusten jatkuvan lisääntymisen vuoksi. Edellä mainitut tilanteet johtavat usein siis myös ulkoistamiseen.

Elinkeinopolitiikkaan liittyviä päämääriä ovat esimerkiksi sellaiset, joissa kunnan tavoitteena on kehittää eri palvelujen tuottajien toimintaan vaikuttavia edellytyksiä omalla alueellaan, jolla samalla olisi positiivisia vaikutuksia myös työllistymiseen ja verojen kertymiseen. Palvelujen tuottamistapojen kehittämällä tavoitellaan oman palvelujen tuotantotehokkuuden ja tuottavuuden lisäämistä käyttämällä edistyksellisiä ja yhteistyötä lujittavia toiminnan malleja. Tuotannon tehokkuutta ja tuottavuutta pyritään lisäämään myös vertailuista saatavan tiedon avulla. Esimerkiksi monesta tuottajasta koostuvassa toiminnassa pyritään hieman ulkoistamista pidemmälle meneviin asioihin, kuten sellaiseen tilanteeseen, jossa yksityisten palvelujen tuottajien rooli kunnassa on osaltaan pysyvä. Erityisesti ulkoistamisella voidaan pyrkiä myös palveluja käyttävän kuntalaisen eri vaihtoehtojen ja valinnan mahdollisuuksien laajenemiseen. (Junnila & Fredriksson 2012, 12–14.)

### 3.6 Ulkoistamisen haasteet ja riskit

Ulkoistaminen itsessään sekä sen onnistuminen näyttäytyy haastavana erityisesti julkisen hallinnon organisaatioissa, ja siihen ryhtyminen vaatii tarkkaa harkintaa ja eri osa-alueiden huomioimista (Maurya 2018). Haasteita on havaittu toteutettaessa laajoja ulkoistuksia, kuten esimerkiksi Suomessa aikaisemminkin tekstissä mainittu Rääkkylän kunnan koko perusturvasektorin ulkoistaminen yksityiselle palvelujen tuottajalle. Kyseisessä ulkoistuksessa haasteeksi muodostui se, että kunta ei sopimusta tehdessään ollut tietoinen siitä, mitä palvelujen tuottaminen tulisi maksamaan, eikä se myöskään sopimuksen voimassaoloaikana saanut tietoonsa missä määrin palveluja todellisuudessa käytettiin. (Junnila, Aho, Fredriksson, Keskimäki, Lehto, Linna, Miettinen & Tynkkynen 2012, 162; Riipinen 2021.)

Machado Guimarães ja Crespo de Carvalho (2011) ovat etenkin terveydenhuollon ulkoistuksiin liittyen myös todenneet, että ennen ulkoistuksiin ryhtymistä ei ehkä olla riittävällä tasolla otettu selvää sen mahdollisista riskeistä, vaan on ajateltu, että ulkoistuksia tulee vain tehdä, jotta saataisiin aikaan esimerkiksi säästöjä. Oppia ja tietoa tulisi ottaa myös muiden toimialojen tekemistä ulkoistuksista ja niiden vaikutuksista. (Machado Guimarães & Crespo de Carvalho 2011, 142–143.) Taloustieteeseen liittyvistä tutkimuksista saatua dataa ei ole tässä yhteydessä syytä unohtaa, vaan ottaa tieto käyttöön, vaikka se haastavalta saattaa tuntuakin. Tärkeää olisikin juuri tutkimuksen saralla yhdistää aiheeseen liittyviä taloustieteen teorioita hallintotieteellisen tutkimukseen julkisen sektorin toimintaan liittyen, jotta saadulla datalla olisi enemmän painoarvoa verrattuna esimerkiksi ainoastaan yritysmaailmasta

saatuihin oppeihin erityisesti ulkoistamiseen ja tehtäviin sopimukseen liittyen. (Hyyryläinen 2004, 183–184.)

Komulaisen (2010) mukaan kunnissa ulkoistamisen toimivuuteen vaikuttaa väistämättä ohjaukseen ja valvontaan liittyvät toteutukset, joiden rakentamiseen on syytä panostaa. Edellä mainitulla on myös vaikutusta siihen, onko ulkoistettu palvelu kuntalaisille enemmän hyödyllinen vai haitallinen. (Komulainen 2010, 556.) Ulkoistuksia tehdessä, hallinnollisten osa-alueiden lisäksi tapaan järjestää palveluja vaikuttavat sosiaali- ja terveystalouteen liittyvän lainsäädännön ohella perustuslailliset vaatimukset, jotka tulee erityisesti ottaa huomioon (Junnila ym. 2012, 162). Tärkeää on myös ottaa huomioon, että ulkoistettujen palvelujen suhteen asiantuntemusta tulee olla molemmilla osapuolilla, eli tässä tapauksessa sekä kunnalla että yksityisellä palvelujen tuottajalla. Sellaisia tilanteita, joissa asiantuntemus siirtyisi täysin tilaajan eli palvelun järjestämisvastuussa olevan ulkopuolelle, tulee välttää. (Meklin 2011, 129.) Young (2007) on tuonut terveystalouteen liittyvässä artikkelissaan esiin, että ulkoistuspäätöksiä tehdessä on erityisen tärkeää ottaa huomioon ja ymmärtää niihin liittyvät taloustieteelliset ja poliittiset tekijät. Tehdyn tutkimuksen mukaan on myös havaittu, että taloustieteellisten osa-alueiden ymmärtämättömyys on yksi mahdollinen ulkoistamisen epäonnistumiseen vaikuttava tekijä. (Young 2007.)

Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on avata ulkoistamiskeskusteluun liittyen ”*päämies-agentti-teorian*” käsitettä. Kyseisen teorian kautta voidaan tarkastella ulkoistamiseen liittyviä riskejä ja haasteita. Ulkoistamisessa tilanne on usein siis se, että palvelujen tuottamisvastuu siirretään julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Julkinen sektori on edelleen vastuussa palvelujen järjestämisestä ja sen rooliin kuuluu palvelujen ja niiden laadun valvonta. Tällöin esiin nousee sopimuksellisuus, joka on NPM-mallin taloustiedettä myötäilevään ajatteluun oleellisesti liitettävissä oleva käsite. Sopimuksellisuus liittyy myös aikaisemmin tekstissä mainittuun markkinaohjaukseen. (Hyyryläinen 2004, 83–84.) Taloustieteessä käydään pohdintoja siitä, millä tavoin sopimuksia on mahdollista muodostaa sellaisessa tilanteessa, jossa sopimuksen tekevillä osapuolilla on epäyhtenäinen tieto sopimuksen keskeisistä osatekijöistä. Tällöin on kyse päämies-agentti-tilanteesta (*engl. principal-agent problem*), joita on todettu olevan yhteiskunnassa useita. (Tuomala 2009, 123.)

Kivistö (2009, 51) on tiivistänyt päämies-agentti-teorian seuraavasti: ”*Päämies-agentti-teoria tarkastelee kahden tai useamman tahon välisiä toimeksiantosuhteita, joissa yksi osapuoli*

*(päämies) antaa toiselle osapuolelle (agentti) suoritettavaksi jonkin tehtävän rahamääräistä korvausta vastaan.*” Julkiseen sektoriin on usein liitetty se, että niiden palkkausjärjestelmät eivät tarjoa riittävällä tasolla kannustimia; vaikka toki työntekijöitä voidaan palkita myös uralla etenemisellä. Päämies-agentti-teoriassa kannustimella tarkoitetaan aineellista korvausta, joten julkiseen sektoriin tällaisenaan sovellettuna se ei ole täysin toimiva. Ulkoistamisen perusteena on usein käytetty julkisen sektorin organisaatioiden puutteellisia kannustimia. (Tuomala 2009, 124.) Esimerkiksi Valkama (2004, 48) on tutkimuksessaan todennut, että päämies-agentti-teorian kuvaaman tehtävän perusajatusta sisältöineen voidaan harkitusti kuitenkin käyttää myös kunnallisten palvelujen järjestämiseen liittyvän tarkastelun yhteydessä.

Möttönen (2014) on luonnehtinut päämies-agentti-teoriaa niin, että päämiehen ja agentin kesken on toimeksiantosuhde, jonka voidaan ajatella tehtävänkuvaaan liittyen ulottuvan laajemmalle kuin tilaaja-tuottajasuhteen. Tällöin päämies antaa kaikenkattavan tehtävän tai tehtäväalueen agentin hoidettavaksi yksittäisen tuotteen tai palvelun sijaan. Päämies-agentti-teorian mukaan on todettu, että on olemassa tekijöitä, jotka ovat esteenä toimivan toimeksiantosuhteen muodostumiselle. Esimerkkinä on tunnistettu kahdentyyppisiä tekijöitä, jotka tähän vaikuttavat. Ensimmäinen tekijä on informaation puute tai sen epäsuhtainen jakautuminen osapuolten kesken, ja toinen on heidän välillään vallitseva ristiriita tavoitteisiin liittyen. Teoriassa ajateltuna päämiehellä ja agentilla tulisi olla yhtä paljon tietoa tehtävän hoitamiseen ja sen onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä, mutta käytännössä näin kuitenkaan harvoin on. Tavoitteisiin liittyen perusoletuksena on, että agentin tulisi ajaa päämiehen etua ja tavoitteita, koska agentti saa toimeksiannosta rahallisen korvauksen, mutta on mahdollista, että agentti ajaa sen sijaan omia etujaan ja tavoitteitaan. (Möttönen 2014, 19–20; De Palma, Leruth & Prunier 2009, 13.) Kivistö (2009, 51) onkin todennut päämies-agentti-teorian syventyvän siihen ohjaukseen liittyvään keskeiseen ongelmaan, millä tavoin päämiehen on mahdollista saada varmuus siitä, että agentti suorittaa tehtävänantoaan vain ja ainoastaan päämiehen etua ajatellen.

Valkaman (2004) mukaan erityisesti silloin, kun kyse on yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevalle ryhmälle kuuluvista palveluista, tulisi informaation jakaminen olla julkista ja osaltaan läpinäkyvää. Edellä mainittu liitetään siis kuuluvaksi päämies-agentti-teorian informatio-ongelmiin. Siinä tapauksessa, kun agentin esiin tuomasta tiedosta tehdään julkista, jolloin myös ulkopuolella olevilla tahoilla on mahdollista niitä tarkastella, voi se

mahdollisesti estää agenttia johtamasta harhaan tietoon liittyvien asioiden suhteen. (Valkama 2004, 327–328.) Päämies-agentti-teoria ei tee eroa julkisen ja yksityisen omistuksen välille, vaan se korostaa valvontaa. Julkinen omistus ja yksityinen omistus voivat molemmat yhtäältä olla sekä huonoja että hyviä valvomaan toimintaa. Julkinen viranomainen kuten kunta, on usein päämies, joka valvoo yksityistä palvelujen tuottajaa eli agenttia, jonka kanssa se on tehnyt sopimuksen. Tällöin säätelyjärjestelmä toimii kannustinjärjestelmänä. Kyseistä säätelyjärjestelmää suunniteltaessa tulisikin ottaa huomioon, että se on paras mahdollinen yhteiskunnan näkökulmasta katsottuna, ja että päämiehen ja agentin välinen tiedonkulku ja -vaihto toimii. (Tuomala 2009, 124–125.) Tiedon eli informaation puute etenkin päämiestä ajatellen, voi johtaa hankaliinkin tilanteisiin. Tällaista tilannetta kuvaa päämiehen epätäydellinen tieto agentin todellisesta toiminnasta ja sen laadusta. Esimerkkinä edellä mainitusta voidaan käyttää palveluja ulkoistuksen kautta tuottavaa tahoja, joka siis toimii agentin asemassa ja kunta päämiehen asemassa. (Linna & Junnila 2012, 137.)

Päämies-agentti-teoriaan liitetään usein moral hazard -ongelma, joka on suomennettuna moraalikato-ongelma. Kyseiseen ongelmaan johtavat aikaisemmin kuvatut epätäydellinen informaatio sekä tavoitteisiin liittyvät ristiriitaisuudet. Kyseisessä tilanteessa on mahdollista molemminpuolisen epäluottamuksen syntyminen agentin ja päämiehen välille. Agentti voi mahdollisesti ajaa tehtäviä hoitaessaan omia etujaan päämiehen etujen sijaan, jolloin syntyy tilanne, missä agentille annetun tehtävän hoitaminen kokonaisuudessaan on vaakalaudalla. Mahdollista on myös sellainen tilanne, jossa päämiehen luottamus agenttia kohtaan ei ole riittävää, jolloin päämies suhtautuu epäilevästi siihen, millä tavoin agentti toimeksiantoaan hoitaa. Tällöin voi tapahtua niin, että päämies rajoittaa tai ohjaa agentin toimintaa liaksi saakka, sekä mahdollisesti perusteettomastikin. (Möttönen 2014, 20.) Tuomalan (2009) mukaan moral hazard -ongelma voi talousteorian näkökulmasta katsottuna syntyä missä tahansa tilanteessa, jossa sopimusosapuolilla on erilaiset edut. Kyseinen tilanne on tällöin jatkuva, koska kumpikaan osapuoli ei voi kiistattomasti varmistua siitä, noudattaako toinen osapuoli tehtyä sopimusta ja sen ehtoja. (Tuomala 2009, 332.)

Sopimuksesta saatava hyöty ylittää täyteen mittansa ainoastaan siinä tapauksessa, kun sopimuksessa neuvoteltuja oikeuksia hyödynnetään kokonaisuudessaan. On tärkeää, että toisen osapuolen sopimuksesta eroavaan toimintaan reagoidaan mahdollisimman nopeasti, koska vastaamattomuus kyseiseen tilanteeseen voi johtaa tilaajan sopimuksella saavutettujen oikeuksien vähenemiseen. Palvelujen ja laadun kehittämisellä ei ole juurikaan

mahdollisuuksia onnistua ilman sopimusten ja niiden noudattamisen valvontaa ja seurantaan. (Suomen Kuntaliitto 2012, 116.) Komulaisen (2010, 565) mukaan sopimusten hallinta on usein hyvin ongelmallista, koska sisällöissä liikutaan monella eri oikeudenalalla, jotka taas on sovittava ulkoistettavan toimialan asiasisältöön, eli tässä tapauksessa ikääntyneiden asumispalveluihin. Päämies-agentti-teorian mukaisia ongelmia ajatellen, tilaajan ja tuottajan välisen sopimuksen tulisi olla mahdollisimman täydellinen ja pitää sisällään yksityiskohtia tuottajaa velvoittavista asioista, sekä mahdollisista rikkeistä seuraavista sanktioista (Syrjä 2010, 32). Sopimuksissa myös erinäisten ja eritasoisten kannustimien käyttö voi olla perusteltua, mikäli kannustimilla on esimerkiksi saavutettavissa lisähyötyä agentin pyrkiessä toiminnassaan niitä kohti (Linna & Junnila 2012, 137).

Ulkoistamistilanteissa syntyy osaltaan myös erilaisia ”*transaktiokustannuksia*”, jotka muodostuvat esimerkiksi tarjouspyyntöjen organisointiin ja vertailemiseen liittyen, tai sopimusten tekoon ja niiden valvontaan tai mahdolliseen tuottajan vaihtamiseen liittyen. Esimerkiksi kunnissa omana tuotantona järjestettyjen palvelujen kustannukset ovat vaivattomimmin selvitettävissä verrattuna ulkoistetun toiminnan transaktiokustannuksiin, joita ei voi etukäteen tietää. Käytännössä transaktiokustannukset voivat jäädä huomaamatta, vaikka niillä voi olla kattaviakin vaikutuksia kustannuksiin. (Meklin 2011, 137–138.) Sopimusten valvonta ja hallinnointi voi siis aiheuttaa odottamattomia kustannuksia, joita on havaittu esimerkiksi Englannissa NHS:n tekemien sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistusten myötä (The Centre for Health and the Public Interest 2015, 4). Transaktiokustannuksia voi aiheutua edellisten lisäksi myös mahdollisista esiin tulevista ongelmista ja niiden ratkaisemisesta (Ashton 1998, 357). Valkama ym. (2013, 345) ovat tuoneet esiin, että Suomessa esimerkiksi transaktiokustannuksiin liittyvää aikaisempaa tilastotietoa vertailua ja tutkimusta ajatellen on ollut vähän saatavilla, sillä kunnilla ei ole ollut käytössä sellaista merkintätapaa, jossa palveluihin liittyviä ostoja eriteltäisiin hankintaan käytettyyn menetelmään perustuen.

Haasteita taklattaessa on Hyyryläisen (2004) mukaan oleellista kiinnittää huomiota siihen, miten julkisen sektorin eri toiminta-alueiden sopimukseen liittyvää informaatiota esimerkiksi verrataan toisiinsa. Tärkeää on erottaa eri toimialakokonaisuuksiin liittyvät erityispiirteet ja huomioida ne sopimuksissa ja hankintaosaamisessa, jolloin myös valmius palvelujen kilpailuttamisen suhteen lisääntyy. Hyyryläinen (2004) on myös tuonut esiin, että saatujen tietojen mukaan kustannussäästöjä on eniten saatu aikaan muilla aloilla, eikä esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvissä sopimuksissa. Erityisesti päämies-agentti-teorian ajatus on,



että järkiperaisesti toimivia toimijoita ohjataan. Edelliseen perustuen on väistämättä olemassa myös ajatus siitä, että agentti pyrkii osaltaan myös jatkuvaan oman edun tavoitteluun. Ihanteellinen ohjaukseen ja valvontaan liittyvä tilanne on sellainen, jossa agentin menettelytavat vaikuttavat edullisesti sekä agenttiin että myös päämieheen. Tällainen tilanne on mahdollista saavuttaa erilaisten ”*kannustinjärjestelmien*” avulla. Kannustimeksi määritellään tässä yhteydessä sopimuksesta tuleva korvaus, joka ei kuitenkaan pelkästään riitä agenttien ohjaamiseen, vaan päämies tarvitsee myös eri valvonta- ja seurantajärjestelmiä, joihin on mahdollista yhdistää erilaisia sanktioita kuten vaikkapa sopimussakkoja. (Hyyryläinen 2004, 165, 180, 183.) Voitaneen todeta, että ulkoistaminen itsessään edellyttää erityisesti hyvin toimivaa valvonta- ja seurantajärjestelmää.

### 3.7 Vaikeaselkoinen valvontajärjestelmä

Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu yksityisen sekä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon yleisluonteinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Ylimpiä sosiaali- ja terveydenhuollon laillisuusvalvoja ovat eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri. Valvontaviranomaisille, eli aluehallintovirastoille ja Valviralle kuuluu sekä yksityisen että julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus ja valvonta ja terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ohjaus sekä valvonta. Aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan tulohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirastoista annetun lain (2009/896) 7. §:n mukaan aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu kuitenkin valtiovarainministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö tulohjaa myös Valviraa, joka osaltaan ohjaa kyseisen ministeriön alaisena keskusvirastona aluehallintovirastoja tarkoituksenaan tehdä yhdenvertaiseksi niiden toimintatapoja liittyen esimerkiksi ratkaisukäytäntöihin. (HE 4/2020 vp, 19.)

Valvontaviranomaisten tehtävänä on ohjauksella ja valvonnalla edesauttaa oikeusturvan, sekä palvelujen laadun toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Aluehallintovirastojen tehtäviin kuuluu yhdenvertaisuuden toteutumisen edistäminen huolehtimalla lainsäädännön toteuttamiseen liittyvistä osa-alueista kunkin viraston omalla toimialueella. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvä ohjaus ja valvonta kuuluu Valviralle erityisesti silloin, kun kyse on suuremman mittakaavan asiasta, tai jos aluehallintoviraston ei ole asiaa mahdollista esteellisyden vuoksi käsitellä. Valvontaviranomaisten tekemän valvonnan tarkoituksena on ennen kaikkea turvata toiminnan sille lainsäädännössä asetettujen vaatimusten täyttyminen.

Kyseinen valvonta suunnataan esimerkiksi palveluihin liittyvän saatavuuden ja kunnalle kuuluvan järjestämisvelvollisuuden täyttymisen valvontaan, sekä myös muihin laissa säädettyjen osa-alueiden noudattamisen valvontaan. Pääasiallinen vastuu oman toiminnan valvonnasta on kuitenkin organisaatiolla itsellään, joten viranomaisten tekemä valvonta nähdään organisaatioiden omavalvonnan toteutumista tukevana asiana. Valvonnan ja ohjauksen tarkoituksena on palvelujen laadun tason, sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen. (HE 4/2020 vp, 19.)

#### *Ennakollinen, suunnitelmallinen ja jälkikäteinen valvonta*

Valvonnan keinoja liittyen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, voidaan nimittää ”*ennakolliseksi, suunnitelmalliseksi ja jälkikäteiseksi valvonaksi*”. Valvonnan keinona ennakollinen valvonta pitää sisällään ilmoitus- ja lupamenettelyn. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 15. §:n perusteella ennakolliseen valvontaan kuuluu osaltaan myös valvontaviranomaisen antama ohjaus ja neuvonta. Erityisesti yksityisen sosiaalihuollon ympärivuorokautisiin palveluihin liittyen, on palvelujen tuottajalla oltava lupaviranomaisen toiminnalleen myöntämä lupa ennen toiminnan aloittamista. Palvelujen tuottaja tarkoittaa tässä yhteydessä esimerkiksi yhtiömuotoista yritystä, säätiötä tai yhdistystä. Tuotettaessa edellä mainittuja palveluja yhden aluehallintoviraston alueella, on lupaa haettava kyseisen alueen aluehallintovirastolta. Tuotettaessa palveluja kahden tai useamman aluehallintoviraston alueella, on toiminnalle haettava lupaa Valviralta. (HE 4/2020 vp, 19; Valvira 2021c.)

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 4. §:ssä määritellään yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisen toimintaedellytykset. Lain mukaan annettaessa yksityisiä sosiaalihuollon palveluja, tulee toimintayksikössä olla riittävät sekä asianmukaiset toimitilat ja varusteet. Toimintayksikössä tulee myös olla toiminnan edellyttämä henkilöstö, jonka lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeen sekä asiakkaiden lukumäärän suhteen. Palvelujen tuottajalle myönnetään lupa, mikäli sen toimintayksiköt täyttävät säädetyt edellytykset. Erityisesti asiakasturvallisuuden osalta lupaan on mahdollista Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 10. §:n mukaan liittää välttämättömiä ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, tiloista ja laitteista ja tarvikkeista sekä toimintatavoista riippumatta siitä, että niistä ei ole varsinaisessa merkityksessä lailla säädetty. (Valvira 2021c; HE 4/2020 vp, 20.)

Aluehallintovirastot ja Valvira toteuttavat suunnitelmallista valvontaa, jota varten kyseiset virastot laativat yhdessä riskien arviointiperusteisen valvontaohjelman. Kyseisessä valvontaohjelmassa on määriteltyä toimintatavat, indikaattorit ja valvontaa toteuttavien tahojen työnjako sekä se, mihin valvonta kohdistuu. (HE 4/2020 vp, 21.) Valvontaohjelman mukainen suunnitelmallinen valvonta kohdistuu riskeihin perustuen, eli siis sinne, missä valvontaviranomaisen arvion mukaan katsotaan olevan riittämättömyyttä esimerkiksi palvelujen laatuun tai niiden saatavuuteen liittyen. Erityisesti palvelujen tuottajien sekä myös järjestäjien valvontaan liittyvä historia on tärkeä osa ajatellen riskiperusteisen valvonnan suuntaamista. (Valvira 2022, 6.)

Suunnitelmallisen valvonnan tarkoituksena on pitkäaikaisen ja tarkoituksellisesti kohdenneetun valvonnan toteutumisen varmistaminen yksittäisten valvonta-asioiden käsittelyn ohella. Valvonnan perustana käytetään kuntien ja sosiaalihuollon toimintayksiköistä kerättyä dataa. Käytännössä valvontaviranomaiset tekevät suunnitelmallista valvontaa järjestämällä sekä valtakunnallisia että keskitettyjä alueellisia tilaisuuksia sekä arviointi- ja ohjauskäyntejä. Taphtumiin kutsutaan koolle niiden luonteesta riippuen palvelujen järjestäjiä ja tuottajia, kokemusasiantuntijoita sekä asiakkaita ja heidän läheisiään, tai heitä edustavia osapuolia. Tilaisuuksien aiheet voivat olla yleisesti asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyviä tai johonkin tarkemmin rajattuun osa-alueeseen kiinnittyviä. Tilaisuuksien tarkoituksena on myös lisätä eri osapuolien sekä toimijoiden välistä kanssakäymistä. (Valvira 2022, 6, 9–10.)

Jälkikäteisvalvonnan käynnistää yleensä viranomaiselle toimitettu kantelu tai ilmoitus, tai muulla tavoin viranomaisen tietoon tullut epäily tai tieto mahdollisesta epäkohdasta. Mahdollista on myös, että Valvira ja aluehallintovirastot ottavat asian selvitykseen oma-aloitteisesti. (HE 4/2020 vp, 20.) Kantelun perusteella valvontaviranomainen ryhtyy sellaisiin toimenpiteisiin, jotka se katsoo aiheelliseksi. Valvova viranomainen voi myös arvioida, että kantelun perusteella ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin. Kanteluna vireille tulleesta asiasta voi viranomainen myös tehdä arvion, että asia on sopivampaa hoitaa muistutuksena, jolloin se siirretään käsiteltäväksi kyseessä olevaan toimintayksikköön. Asia voidaan siirtää käsiteltäväksi myös sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. (Valvira 2021b.)

Aluehallintovirastot ja Valvira voivat tehdä tarkastuskäyntejä sosiaalipalvelujen tuottajan ja toimintayksiköiden tiloihin. Mikäli toiminnan järjestämisessä tai sen toteuttamisessa on havaittavissa asiakas- tai potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita, tai toiminta on siihen

liittyvän lainsäädännön vastaista, voivat valvontaviranomaiset antaa määräyksen puutteiden tai epäkohtien korjaamiseksi tai poistamiseksi. Kyseessä olevan määräyksen noudattamiseksi on mahdollista asettaa sakon uhka tai uhka toiminnan keskeyttämisestä, tai toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön kieltämisestä. Toimintayksikön toiminta voidaan myös määrätä välittömästi keskeytettäväksi, tai toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi, mikäli asiakas- tai potilasturvallisuuden toteutuminen niin vaatii. On myös mahdollista, että yksityiselle sosiaalipalvelujen tuottajalle toiminnalle myönnetty lupa peruutetaan joko osittain tai kokonaisuudessaan, mikäli kyseisessä toiminnassa on tapahtunut lain rikkomista. Valvontaviranomaiset voivat myös lievissä tapauksissa antaa huomautuksen tai kiinnittää valvonnan kohteena olevan huomiota toiminnan moitteettomaan järjestämiseen. (HE 4/2020 vp, 20–21.)

#### *Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta kunnissa*

Kuntalain (2015/410) 8. §:n mukaan kunta on vastuussa järjestettävien palvelujen tuottamisen valvonnasta. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 34. §:n mukaan kunnan toimitilin valvoo ja ohjaa omalla alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 35. §:n mukaan kunnan toimitilimen on myös ilmoitettava kyseisen lain mukaisessa valvonnassa tietoonsa tulleista puutteista tai epäkohdista asianomaiselle aluehallintovirastolle. Kunnan toimitilimen tulee myös ilmoittaa aluehallintovirastolle Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 17. §:n perusteella tekemistään tarkastuksista ja niihin liittyvistä johtopäätöksistään.

Kunta voi siis aluehallintovirastojen ja Valviran ohella myös tehdä tarkastuskäynnin yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan toimintayksikköön. Lakiin perustuvia seuraamuksia kunnan ei kuitenkaan ole mahdollista antaa tai toteuttaa, vaikka tarkastuskäynnillä puutteita tai epäkohtia esiin tulisikin. Kunnan tulee sen sijaan ilmoittaa havaituista asioista Valviraan tai aluehallintovirastoon, joiden on mahdollista sanktioihin liittyviä lain mukaisia keinoja käyttää. (HE 4/2020 vp, 21.) Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman 2020–2023 mukaan kunnissa sekä kuntayhtymissä valvontaa toteutetaan monella tavalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa, mutta vielä tällä hetkellä kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimitilin valvoo muun muassa viranhaltijoiden ja henkilöstön toimintaa, jotka osaltaan valvovat ja seuraavat sekä kunnan omaa että alueellaan olevia, toisaalta ostettuja yksityisiä palveluja.

Valvontaohjelman mukaan on tärkeää, että kunnilla ja kuntayhtymillä on valvontaa ajatellen tarpeeksi resursseja, ja että sitä toteutetaan tekemällä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. (Valvira 2022, 8.)

Kunnan ja yksityisen palvelujen tuottajan suhteessa toisiinsa, on oleellisessa osassa niiden välinen sopimus palvelujen tuottamisesta (HE 4/2020 vp, 21). Asumispalveluihin liittyen tilaaja-osapuolen, eli kunnan, on seurattava laatua sekä valvottava sopimuksen noudattamista koko sopimuskauden kestävän ajan. Vaikka sopimus olisikin tilaajan näkökulmasta hyvin tehty, ei siitä ajan saatossa ole juurikaan hyötyä, jos sopimusta ja siinä sovittujen asioiden noudattamista ei valvota. (Suomen Kuntaliitto 2012, 116.) Kyseessä oleva valvonta on osa kunnan omavalvontaa. Sopimuksen tulee sisältää muun muassa asianmukaiset määräykset liittyen palvelutason seurantaan ja sanktioihin sekä toimintatapaan niissä tilanteissa, joissa tilattu toiminta ei ole samalla tasolla kunnan ja lainsäädännön vaatimusten kanssa, ja joissa myöskään palvelun laatu ei vastaa sovittua tasoa. (HE 4/2020 vp, 21–22.)

Sopimuksen valvomisen tarkoituksena on siis varmistua siitä, että molemmat, sekä tilaaja että tuottaja täyttävät keskinäisessä sopimuksessaan määrittelemänsä velvoitteet. Valvonnan tärkeys ja merkitys nousee arvoonsa etenkin pitkään kestävässä sopimuksissa. (Suomen Kuntaliitto 2012, 116.) Laissa ei tällä hetkellä ole olemassa säädöstä kunnan tehtävästä sellaiseen tilanteeseen liittyen, jossa yksityisen palvelujen tuottajan toiminnassa tehtäisiin huomioita puutteista, jotka johtaisivat toiminnan keskeyttämiseen tai luvan peruuttamiseen. Palvelujen järjestämisvastuu pysyy kuitenkin kunnalla edelleen, mikäli toimenpiteet koskevat sen ostopalveluasiakkaita. Kunnan tulee siis varmistaa, että toiminta ja palvelu jatkuu tilanteesta huolimatta. (HE 4/2020 vp, 22.)

### *Omavalvonta*

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 6. §:n mukaan yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan tulee laatia asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, jota on pidettävä julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Lain mukaan Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman ”sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta”, ja se onkin antanut vuonna 2015 voimaan tulleen määräyksen sosiaalihuollon toimintayksiköille edellä mainittuihin liittyen. Perusajatuksena omavalvonnassa on, että toimintayksikkö kehittää ja seuraa tuottamansa palvelun laatua sekä asiakasturvallisuutta

jokapäiväisessä työssä. Kirjallisen suunnitelman avulla palvelussa esiin tulleet epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta erityistä riskiä aikaansaavat tilanteet ovat tunnistettavissa ja mahdollisesti ehkäistävissä sekä myös pikaisesti korjattavissa. (Valvira 2021a.)

Palvelujen järjestäjillä ja tuottajilla on velvollisuus huolehtia palvelun toteutumisesta asiakas- ja potilasturvallisesti sekä laadukkaasti, joka on myös edellä mainittujen tahojen omavalvonnan tavoite (HE 4/2020 vp, 22). Yksityisen palvelujen tuottajan tulee myös noudattaa lupaviranomaisen sille asettamia lupaehtoja sekä myös kunnan kanssa solmittua sopimusta (Valvira 2022, 8). Erityisesti valvontaa ajatellen, on organisaatioiden vastuulla oman toiminnan johtaminen, seuranta ja arviointi (HE 4/2020 vp, 22). Tällöin korostuu omavalvonta, jonka tavoitteisiin kuuluu, että henkilöstö tekee arviota omasta toiminnastaan, kuuntelee asiakkaita sekä myös omaisia asiakasturvallisuutta ja laatua koskevissa asioissa ja huomioi asiakkaiden antaman palautteen kehittäessään toimintaa (Valvira 2021a). Kaikkien asianosaisten eli asiakkaiden, omaisten, lupaviranomaisen ja palvelujen ostajan on kyettävä saavuttamaan sellainen luottamuksen taso palvelujen tuottajaa kohtaan, että se antaa palvelua asiakasturvallisesti ja laadukkaasti. Tämä edellyttää palvelujen tuottajalta näyttöjä siitä, että se toteuttaa hyvää hoitoa ja hoivaa käytännössä. (Valvira 2022, 8.)

### *Valvonnan haasteet*

Ulkoistamisesta tehdyssä tutkimuksessa koskien erityisesti sosiaali- ja terveystalvveluja, on havaittu ongelmia muun muassa puutteellisesti laadittuihin sopimuksiin liittyen. Esiin on noussut haasteita liittyen esimerkiksi transaktiokustannuksiin. Ulkoistamisen tavoitteet tehokkuuden lisäämiseen ja kustannusten vähenemiseen liittyen eivät ole täysimittaisuudessaan toteutuneet. Young (2008) on tuonut tutkimuksessaan Australiassa tehtyyn terveydenhuollon ulkoistukseen liittyen esiin, että ulkoistamisesta tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän osaamisen suhteen on ollut haasteita. Erityisesti sopimukseen sisällytettyjen ehtojen ja hinnan tarkemmassa määrittelyssä on havaittu ongelmia. Edellä mainitulla on ollut vaikutusta sopimuksen irtisanomiseen. Pääasiassa palvelujen laadun tason heikkeneminen sekä sopimukseen liittyvä hallinta ovat vaikuttaneet sopimuksen myöhempään irtisanomiseen. Youngin (2008) mukaan kustannuksia lisäsivät esimerkiksi ylimääräiset henkilöstökulut, jotka johtuivat sellaisen henkilöstön palkkaamisesta, jonka tehtävänä oli valvoa palvelutuotantoa yleensä sekä seurata työn suorittamiseen liittyviä toimintoja. Transaktiokustannuksia

syntyi myös sopimusten hallinnointiin liittyen, joka käytännössä oli osoittautunut aiottua haastavammaksi. (Young 2008.)

Mooren (2018) Englannissa sijaitseviin hoivakoteihin kohdistama haastattelututkimus toi esiin haasteita liittyen muun muassa tarkastuskäyntien ongelmiin sekä epätäydellisen informaation mukanaan tuomiin ongelmiin. Vaikkakin tutkimukseen osallistuneiden, haastateltujen hoivakotien johtajien määrä ei ollut suuri, on tutkimuksen perusteella kuitenkin ollut mahdollista tehdä päätelmiä esimerkiksi juuri sopimusten valvonnasta ja sen yhteydestä annettavan hoivan tilaan liittyen. Mooren (2018) tutkimuksessa on noussut esiin ongelmia liittyen esimerkiksi viranomaisten suorittamiin tarkastuskäynteihin, joita on tehty ennakkoilmoituksella. Tutkimuksessa nousi esiin, että ennalta ilmoitetut tarkastuskäynnit antava kohteissa mahdollisuuden sille, että käyntien ajaksi epäkohdat on mahdollista piilottaa, jolloin hoivakodin todellinen tila jää tarkastajilta pimentoon. Tällöin korostuu myös tarkastajien substanssiosaaminen liittyen tarkastettavaan kohteeseen. Vastaajat kritisoivat sitä, että tarkastajilla ei ole ollut riittävää osaamista epäkohtien havaitsemiseen. Tällöin huomiotta voi jäädä myös henkilöstön toimesta tapahtuva asiakkaiden laiminlyönti ja se, mitä ”*suljettujen ovien takana*” tapahtuu. Ikääntyneiden kohdalla toiminnan valvontaa vaikeuttaa usein esimerkiksi asiakkaan muistisairaus, jolloin omaisten ja läheisten antama informaatio ja sen huomiointi korostuu. (Moore 2018.)

Mooren (2018) tutkimuksessa nousi esiin myös valvonnan ja sopimusten seurannan tietynlainen pintapuolisuus. Tällä viitattiin esimerkiksi aikaisemminkin mainittuun ongelmien piilottamiseen tarkastuskäyntien ajaksi sekä tarkastuksen tekijän osaamattomuuteen substanssiin liittyen, joka näyttäytyy esimerkiksi niin, että asiakkaalle tehdyn suunnitelman toteutumisen arviointia ei kyetä käynnillä toteuttamaan. Tässä yhteydessä tullaan myös epätäydellisen tiedon ongelmaan. Tarkastuskäyntejä ja sopimusvalvontaa tekevillä on käytössään vain jokin tiedon osa valvottavasta kohteesta, joka vaikuttaa käytännössä tehtäviin valvontatoimiin ja sen tehokkuuteen. Mooren (2018) tutkimuksen mukaan valvontaan liittyviä käytänteitä on pyritty kehittämään esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa yhtenäistämällä, mutta siitä huolimatta epätäydellisen tiedon dilemma toimijoiden kesken on olemassa. (Moore 2018.) Myös Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisohjausta- ja valvontaa pyritään kehittämään muun muassa mahdollistamalla tietojen luovuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollon välillä Kanta-palvelua käyttäen vuodesta 2024 lähtien (THL 2022c).

Sosiaali- ja terveystalvelujen valvonta ei siis ole millään tapaa ongelmatonta. Erityisesti Suomessa kuntia ajatellen, ongelmia liittyen niiden valvontavastuuseen on ollut olemassa jo pidemmän aikaa. Esimerkiksi Nykänen, Kovasin, Liukko, Blomqvist, Krohn, Ahola, Nurmi-Koikkalainen ja Jonsson (2017) ovat selvityksessään todenneet, että kuntien valvontavastuuseen liittyen on havaittu haasteita. Edellä mainittuja haasteita ovat muun muassa resursien puute sekä puutteet lainsäädännön ja asiakkaisiin liittyvien oikeuksien hallitsemisessa. Yksityiseen palvelutuotantoon liittyen hankintaosaamisessa on myös havaittu puutteita. (Nykänen ym. 2017, 21.) Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Sakslin on myös vuonna 2019 toteutetussa selvityksessään kuntien sosiaalitoimeen ja erityisesti muistisairaiden hoitoon liittyen todennut, että kuntien vanhustenhuollon toimintakäytänteissä on ollut havaittavissa merkittäviä puutteita. Ongelmia on ollut erityisesti asiakassuunnitelmien ja asiakasta koskevien päätösten täytäntöönpanon valvonnassa. (Sakslin 2020, 2, 33.) Palvelujen ulkoistamisen tarkoituksena ei kuitenkaan ole ulkoistaa vastuuta palvelujen laadun ja niiden tason varmistamisesta ja valvonnasta (Kalliomaa-Puha & Kangas 2015, 44).

Sakslin (2020, 33) on selvityksensä perusteella todennut, että palvelujen laatuun liittyvä valvonta sekä siitä vastaaminen vähenee selvästi asiakkaan siirtyessä palveluasumiseen. Esiin ovat nousseet myös omavalvonnan ongelmat. Valtioneuvoston oikeuskansleri on tuonut esiin, että esimerkiksi vuodelta 2020 on olemassa lukuisia päätöksiä ja huomioita sosiaalihuollon omavalvonnan haasteista. (Valvira 2022, 9.) Mooren (2018) tutkimuksessa nousi myös esiin, että valvontaa tekevien ohjaus ja siihen sisältyvät määräykset ja linjaukset eivät todellisuudessa toteudu, mikäli sitä ei ole toimintayksikössä koko ajan joku valvomassa. Tässä yhteydessä voitaneen todeta, että tällöin toimintayksikön omavalvonta ei varsinaisessa merkityksessään ole toimivaa. Yleisellä tasolla erityisesti palvelujen tuottamisen valvontaan ja ohjaukseen liittyvän viranomaisten vastuunjaon ei ole käytännön tasolla nähty olevan erityisen selkeä. Toiminnot menevät joiltain osin limittäin ja niiden yhteen sovittamisessa on haasteita. Tämä näkyy niin, että valvojien linjauksissa ja niiden tekemissä päätöksissä on havaittavissa eroja jopa valvottavan alueen sisällä. Asiakkaalle tämä kokonaisuus voi ilmetä vaikeaselkoisena ja epämääräisenä, hajallaan olevien toimijoiden kenttänä. (Nykänen ym. 2017, 20.)



## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 4.1 Diskurssianalyttinen lähtökohta tutkimukselle

Diskurssianalyttinen lähtökohta valittiin lähestymistavaksi tähän tutkimukseen siksi, koska sen taustalla on muun muassa ajatus siitä, millä tavoin kielenkäyttö eri tilanteissa nivoutuu yhteen yhteiskunnalliseen kontekstiin. Tässä tutkimuksessa diskurssianalyysi toimii hallintotieteen tutkimuksen välineenä. Tarkastelemalla eri diskursseja kielellisessä todellisuudessa, voidaan tutkia sitä, millä tavoin esimerkiksi poliittiset ja taloudelliset prosessit, tai säännöt ja seuraukset ilmenevät. Edellä mainitut kytkeytyvät usein johonkin yhteiskunnalliseen ilmiöön, jota voi tarkastella esimerkiksi Twitterissä käytyjen keskustelujen kautta, kuten tässä tutkimuksessa tehtiin. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 13, 20.)

Pietikäistä ja Mäntystä (2019, 102–103) mukaillen, keskeinen mielenkiinnon kohde diskurssintutkimuksen saralla on kielenkäyttöön liittyvien, erilaisten resurssien, kuten esimerkiksi kielten, diskurssien ja genrejen assosiaatio. Tutkijan kiinnostus kohdistuu jokapäiväiseen kielenkäyttöön, joka moninaisuudessaan on rikas ja osaltaan myös ristiriitainen. Tämä vaihtelevuus ei kuitenkaan välttämättä johdu ihmisten epäloogisuudesta, vaan siitä, että kieltä käytetään tietyllä tapaa erilaisten tarkoitusten luomiseen. Kyseiseen käsitteeseen luokitellaan kuuluvaksi kielenkäyttöön liittyvät tahalliset ja tahattomat seuraukset, sekä myös tilannesidonnaisuuteen liittyvät suhteet. (Suoninen 2016a, 43.)

Kielenkäyttö antaa siis melko laajan mahdollisuuden erilaisten tekojen esiin tuomiseen kielellisiä keinoja käyttäen, jolla voi olla myös pitkäaikaisia ideologisia vaikutuksia. Kielenkäyttö määritellään myös aina vuorovaikutukseksi, joka tapahtuu tietyssä yhteydessä eli kontekstissa. Tästä seuraa se, että eri merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa muiden kieltä käyttävien, sekä diskurssien myötä. Tiettyjen sanojen ja ilmauksien ei voida täysin määrittellä sisältävän vuorovaikutuksellista ja diskursiivista merkityksellisyyttä, vaan merkitys itsessään syntyy merkin, eli ilmauksen, sekä siihen liittyvän kontekstin ja tulkinnan synergia-asta. (Suoninen 2016a, 43; Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 38–39; Pietikäinen & Mäntynen 2019, 55.)

Diskurssi on diskurssintutkimuksen keskeinen käsite. Diskurssintutkimuksen kenttä on laaja ja monitieteinen, joten myös käsitteitä on useita ja eri alojen tutkijat käyttävät niitä eri tavoin

sekä synnyttävät niille eri merkityksiä. Tämä kuvastaa osaltaan myös sitä, millä tavoin diskurssintutkimus itsessään kehittyi. Diskurssia käsitteenä ei diskurssintutkimuksen saralla luokitella ainoastaan yhteen lokeroon, vaan tutkija itse valitsee perusteluineen tavan, jolla hän diskurssin sisältöineen määrittelee. Tällöin hän myös soveltaa sitä oman alansa tutkimuksen kenttään. Diskurssintutkimuksessa yksilöidään myös monikollinen käsite diskurssit, jotka voidaan määritellä spesifistä näkökulmasta luoduiksi merkityksellistämisen tavoiksi. Käsitteenä diskurssit ovat siis jollain tapaa tarkempi tarkastelun kohde kuin teoreettinen yläkäsite diskurssi. Huomionarvoista on, että molemmat ovat kuitenkin tarpeellisia tutkittaessa kielenkäyttöä sosiaalisena toimintana. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 14, 19–20.)

Genreä käsitteenä käytetään silloin, kun halutaan luonnehtia jotain lajityyppiä, kuten esimerkiksi elokuvasta määritelmää trilleri, komedia tai draama. Genrejä kuvataan esimerkiksi kulttuurisiksi, jotka opitaan elämän varrella, ajan kuluessa. On olemassa myös useita erilaisia genrejä ja niitä tutkitaan varsinkin humanistisilla ja yhteiskuntatieteellisillä tieteenaloilla. Genren ohella diskursiiviseen toimintaan kytkeytyy vahvasti myös argumentointi, joka osaltaan liittyy kilpaileviin diskursseihin ja niiden merkitysten keskinäiseen taisteluun. Argumentoinnilla on mahdollista joko osoittaa jokin näkökanta oikeaksi tai toisaalta horjuttaa sitä. Diskurssintutkimusta ajatellen, tutkija keskittää ajatuksensa diskursseihin ja kielellisen sekä sosiaalisen toiminnan rakentumiseen. Opimme siis ymmärtämään kielenkäyttöä tietyllä tapaa elämässämme kulttuurissa ja sosiaalisessa ympäristössä. Diskurssintutkijaa ajatellen, genret kertovat esimerkiksi siitä, mikä katsotaan oleelliseksi sosiaalisessa toiminnassa ja millaisia vuorovaikutussuhteita eri tilanteissa muodostuu. Diskurssien tavoin genret pyrkivät saamaan kiinni siitä, miten kielenkäyttö sekä sosiaalinen konteksti ovat yhtä mittaa läsnä diskursiiviseen toimintaan liittyen. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 63–64.)

Diskurssit ja genret kuitenkin myös eroavat toisistaan. Diskurssit määritellään tavoiksi muodostaa sekä merkityksellistä maailmaa, kun taas genret ajatellaan vakiintuneiksi tavoiksi sosiaalisen tai yhteiskunnallisen toiminnan rakentumisessa. Tähän tutkimukseen genre kytkeytyy twiittien kautta. Voidaan ajatella, että jos tarkoituksena on esimerkiksi ottaa julkisesti kantaa johonkin yhteiskunnassa vallitsevaan tilanteeseen, mahdollinen genre voi kielenkäyttäjän resurssien ja aseman mukaan olla vaikkapa juuri twiitti. Kuten twiitillä, myös muillakin, esimerkiksi meemillä tai adressilla, on omat kontekstista esiin nousevat ehtonsa ja norminsa. Twiitti on julkinen, mutta pääsääntöisesti yksittäisen ihmisen henkilökohtainen

kannanotto, kun taas esimerkiksi adressiin tarvitaan useamman henkilön allekirjoitus. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 64–65.)

Jokisen ja Juhilan (2016) mukaan diskurssianalyttinen tutkimus on mahdollista kuvailla kolmiona, jonka kärjet määritellään seuraavilla käsitteillä: ”*merkitykset, kommunikatiivisuus ja kulttuurisuus*”. Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa voidaan otaksua kyseessä olevien käsitteiden nivoutuvan toisiinsa. Diskurssianalyysissa ollaan siis osaltaan kiinnostuneita siitä, millä tavoin yhteinen kanssakäyminen, sekä millaiseksi sitä ympäröivä maailma tai asiantila muotoutuu. Esimerkiksi kulttuuriin liittyviä merkityksiä ei havainnoida ainoastaan pelkän käsitteen näkökulmasta. Oleellista on, että merkitykset liitetään ihmisten välillä tapahtuvaan vuorovaikutukseen, jota voivat olla esimerkiksi erilaiset keskustelut ja kirjoitukset. Diskurssianalyttinen tutkimus ei siis ole ainoastaan yksittäinen tutkimuksellinen alue, vaan se pitää sisällään monia erilaisia vaihtoehtoja. (Jokinen & Juhila 2016, 216.) Pietikäisen ja Mäntynen (2019) mukaan twiittaus on yksi osa vuorovaikutuksen ja yhteiskunnassa vallitsevan kanssakäymisen käytäntöjen muuttumista. Twitterin merkitys kieleen ja sen muotoutumiseen näyttäytyy esimerkiksi niin, että eri tapahtumille tai keskusteluille luodaan oma aihe tunniste eli hashtag. Tällöin ollaan juuri siinä diskurssintutkimuksen ytimessä, jolloin kieli katsotaan osaksi sosiaalisia käytänteitä; ”*kieli muokkaa maailmaa ja maailma muokkaa kieltä*”. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 39.)

Diskurssianalyysissa intressit suunnataan pohdintoihin siitä, millä tavoin eri toimijat luovat asioita kielenkäytöllään ymmärrettävissä oleviksi. Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että samankaltaisetkin ilmiöt, kuten esimerkiksi teot tai asiantilat, on mahdollista muuttaa ymmärrettävään muotoon monella eri perusteltavissa olevalla tavalla. Näin ollen yhtä ainoaa kiistatonta olettamusta voidaan osaltaan pitää vaillinaisena. (Suoninen 2016b, 187.) Tällöin tutkijan rooli korostuu, jolloin tulee pohtia sitä, miten hän omassa tutkimuksessaan huomioi tilannesidonnaisuuden, kontekstin, kulttuuriset tekijät sekä vallitsevat kielenkäytölliset tavat ja tyylit. Kielenkäyttöä kokonaisuudessaan on siis mahdollista tarkastella kulttuurisena ilmiönä tai mahdollisena sosiaalisena toimintana. (Jokinen & Juhila 2016, 217; Pietikäinen & Mäntynen 2019, 20, 134.)

Pietikäisen ja Mäntynen (2019) mukaan merkityksen ajatellaan syntyvän diskurssintutkimuksen näkökulmasta nimenomaan kontekstissa. Merkitys muodostuu esimerkiksi lukijan ja kirjoittajan keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Merkitys on siis hyvin pitkälti

tilannesidonnainen. Tällöin on mahdollista tutkia esimerkiksi suuruutensa puolesta eri tasolla olevia asioita. Diskurssianalyttisesta lähtökohdasta ajatteleva tutkija pitää merkitystä myös hyvin muuttuvana ja vaihtelevana. Se, miten kielenkäyttö kussakin vuorovaikutuksellisessa tilanteessa elää, voidaan ajatella olevan sillä tavoin määritelty, että kielellä tekeminen ja sen käyttäminen muuntuu kontekstin ja käyttäjän saatavilla olevien keinojen mukaisesti. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 21; Jokinen & Juhila 2016, 216.)

Tässä luvussa esiin noussut termi konteksti, on yksi diskurssintutkimuksen olennaisimpia käsitteitä. Sen avulla on mahdollista tehdä analyysia, tulkintoja sekä myös osaltaan selittää kielenkäyttöön liittyviä asioita. Käsitteenä kontekstin voidaan ajatella omaavan monia eri tasoja. Se voi olla esimerkiksi jokin vuorovaikutuksellinen tilanne, toimintaympäristö tai yhteiskunnassa vallitseva tila. Kiinnostavaa on myös se, että jokaisella on erilaisia rooleja eri tilanteissa, kuten esimerkiksi opettaja ja opiskelija tai lääkäri ja potilas. Tilanteissa syntyy myös erilaisia kielellisesti määriteltyjä toimijuuksia, joita voivat olla esimerkiksi tiedustelija, asiantuntija, vastaaja, kysyjä. Diskurssianalyttista tutkimusta ajatellen, kummatkin edellä mainituista ovat hyvin mielenkiintoisia, koska ne muodostavat juuri sen tutkimuksellisen fokuksen, eli välisensä kanssakäymisen, jossa kielenkäyttö, sosiaaliset rakenteet ja ilmiöt kohtaavat. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 22, 27.)

## 4.2 Tulkitseva diskurssianalyysi aineiston analyysia ohjaavana menetelmänä

### 4.2.1 Tutkimuksen aineisto

Tutkimus on laadullinen tutkimus, jota lähestyttiin tulkitsevan diskurssianalyysin periaatteita hyödyntäen. Tulkitsevan diskurssianalyysin tähtäin ei niinkään ole yleistämisessä, vaan sen sijaan tutkittavana olevan kohteen kokonaisvaltaisessa ymmärtämisessä ja merkityksellistämässä, jossa kielellä tai kielenkäytöllä on oleellinen rooli (Siltaoja & Vehkaperä 2011, 216). Yleensäkin yksi laadullisen tutkimuksen keskeisimmistä tavoitteista on kokonaisvaltaisen ymmärryksen luominen tutkittavasti ilmiöstä (Puusa & Juuti 2020b, 78). Tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää kuntien järjestämistä vastuulla olevien, mutta yksityisille palvelujen tuottajille ulkoistetuista ikääntyneiden asumispalveluista Twitterissä käytyjä diskursseja, joten valitun menetelmän soveltuvuus on edelliseen viitaten perusteltavissa. Tutkimusta tehtiin aineistolähtöisesti, jolloin aineiston valintaa ja keruuta ohjasi erityisesti tutkijan esiymmärrys, johon liittyen Juuti ja Puusa (2020b, 139) ovatkin todenneet, että sillä on omat

vaikutuksensa aineiston hankintaan ja myös sen analyysiin. Tällöin on tärkeää ymmärtää esiyymmärryksen mahdolliset vaikutukset myös syntyviin tulkintoihin. Tutkimuksen aineistoksi valikoitui aiheeseen liittyvä Twitter-keskustelu. Pönkän (2015, 84) mukaan Twitter on tehokas ja avoin väline verkostoitumiseen ja sitä kautta se muodostaa kanavan ihmisten väliselle matalan kynnyksen vuorovaikutukselle. Tämä tukee sitä, että Twitteristä kerätty aineisto voi olla rikas ja antaa tutkijalle mahdollisuudet jopa hyvin moniulotteiseenkin analyysiin ja tulkintaan keskustelun vuorovaikutuksellisen luonteensa vuoksi (Suoninen 2016a, 44).

Aineiston keruuta liittyen verkkoympäristössä käytyihin keskusteluihin voi tehdä kahdella eri tavalla, joita ovat manuaalinen keräys tai ohjelmoitu keräys. Manuaalisella keräyksellä tarkoitetaan sitä, että tutkija etsii ja valitsee tutkimukseensa sopivan verkkokeskustelun sekä tallentaa löytämänsä keskustelun haluamallaan tavalla. Mikäli mahdollista, aineisto on hyvä siirtää johonkin laadullisen tutkimuksen analyysissa käytettävistä ohjelmista. Tässä tutkimuksessa aineisto siirrettiin NVivoon, joka on yksi näistä ohjelmista. (Laaksonen & Matikainen 2013, 186.) Aineiston käsittelyssä hyödynnettiin sisällönanalyysia, jonka keinoin on mahdollista järjestää ja jäsentää tutkimuksen aineistoa tulkintaa ajatellen. Edellisen pohjalta tutkijan on pyrittävä tekemään aineistostaan paikkansapitävää analyysia ja luotettavaa tulkintaa sekä perusteltava ratkaisujaan, joihin hän on päätenyt. (Puusa 2020, 145.)

Aineiston keruuta Twitterissä eli twiittien hakua suoritettiin lähtökohtaisesti seuraavilla hashtagilla eli aihetunnisteilla: #hoivakriisi, #vanhustenhoito, #vanhustyö, #valvonta, #vastuu, #valvontavastuu. Aihetunnisteiden valinnassa lähdettiin liikkeelle yksinkertaisesti siitä, että tutkielman aihealueeseen vahvasti liittyvillä käsitteillä suoritettiin twiittien hakua Twitterin hakutoiminnolla. Aihetunnisteet valikoituivat ensisijaisesti tutkijan aiheeseen liittyvän esiyymmärryksen perusteella, ja niiden käytettävyys tutkimuksellisesta näkökulmasta katsottuna perustui taas osaltaan esimerkiksi siihen, kuinka paljon twiittejä oli kullakin aihetunnisteella löydettävissä sekä millaisia twiitit sisällöltään olivat. Lähempään tarkasteluun valituilla aihetunnisteilla löytyi kullakin eri määrä aiheeseen liittyviä twiittejä; toisilla enemmän, toisilla vähemmän. Twiittien ja niihin liittyvien kommenttien keruun edetessä päädyttiin siihen, että kyseessä olevilla aihetunnisteilla tehtyjen hakujen tulokset yhdessä muodostivat kuitenkin tutkimuksen kannalta käytettävissä olevan aineiston. Twiittien hakuun liittyen rajausta tehtiin esimerkiksi niin, että hakutoiminnossa kieleksi valittiin suomi, jotta twiitteihin valikoituisi ainoastaan suomenkieliset viestit. Aineiston keruun edetessä

tarkastelujaksoksi muodostui vuoden 2019 tammikuun ja kesäkuun välinen aika. Todetakaan, että tutkimuksen tekeminen on alkanut vasta siinä vaiheessa, kun keskustelu aiheeseen liittyen ei enää ollut aktiivista, joten kyseessä olevat twiitit ja niihin liittyvät kommentit on kerätty useassa erässä vuoden 2019 ja vuoden 2020 aikana.

Aineiston keruuta suoritettiin kopioimalla twiitit aihetunnisteiden mukaan nimettyihin, erillisiin Word-tiedostoihin. Aineiston kooksi muodostui noin 795 viestiä, johon on yhteenlaskettuna sekä twiitit että niihin liittyvät kommentit. Twiiteistä pyrittiin poistamaan sellaiset kommentit, jotka olivat syntyneet tarkastelujakson jälkeen. Aineiston keräämisessä haasteeksi osoittautui se, että keräämistä suoritettiin useina eri kertoina. Aineistoon palattaessa ja hakua Twitterissä tehdessä oli havaittavissa, että Twitterin tarkennettu haku saattoi järjestää twiitit ja kommentit hieman eri järjestykseen kuin edellisellä hakukerralla. Aineiston täsmällisyyttä ja tutkimuksen luotettavuutta ajatellen oli tärkeää, että twiitit kommentteineen oli tallennettuna erikseen Word-tiedostoihin. Aineiston keruun yhteydessä tehtiin myös ratkaisuja sen suhteen, millä tavoin twiittien kommentteja huomioidaan ja tuleeko niiden suhteen tehdä rajausta ja jos tulee, millä tavoin ja mihin perustuen rajausta tehdään. Tutkimuksen tavoitteeseen nähden oli kuitenkin vähintäänkin relevanttia ottaa aineistoon mukaan myös twiitteihin liittyvät kommentit.

Word-tiedostoissa sijaitsevista hakutuloksista saaduista twiiteistä kerättiin sanoja ja lauseita eli teemoja, jotka Puusan (2011, 121) mukaan voivat muodostua ennalta suunniteltujen, aineiston keruun yhteydessä täsmentyneiden teemojen, tai myöhemmin aineistosta nousseiden kokonaisuuksien yhteydessä. Teemojen perusteella käytiin edelleen myös pohdintoja siitä, onko aineisto relevanttia ja onko sillä tutkimuksellista arvoa. Tutkimusaineistoon tutustumisen ja läpikäynnin yhteydessä huomattiin, että keskustelu on hyvin tutkimuksen aiheeseen liittyvää ja osaltaan myös värikästä ja argumentoivaa. Tällä tavoin tehtiin ratkaisu sen suhteen, että aineisto on tutkimuksen kannalta suotuisa ja riittävä. Tutkimuksen kannalta tultiin myös siihen lopputulemaan, että diskurssianalyttista tulkintaa oli mahdollista tehdä valitun aineiston perusteella. Edellä mainittujen vaiheiden yhteydessä on myös tehty useita kertoja samoja työvaiheita. Toisaalta aineistoa useita kertoja läpikäydessä, päästiin erityisesti teemoittelun suhteen syvemmälle tasolle kuin pintapuolisemman käsittelyn yhteydessä olisi tapahtunut. Kuten Puusakin (2011, 121) on todennut, tutkijan on panostettava kiinnostavien teemojen läpikäyntiin, jotta hänen on mahdollista varmistua niiden merkityksellisyydestä.

Twitterit kommentteineen syötettiin vielä erikseen NVivo-ohjelmaan, jonka avulla aineistoa oli mahdollista jäsentää ja tarkastella twiitti ja kommentti kerrallaan, joka myös sujuvoitti aineiston käsittelyä. Erityisesti tarkastelua ohjasi tukeutuminen tutkimuksen tavoitteeseen ja tehtävään, joka johdattaa aineiston rajaamista (Puusa 2011, 121). Aineistoa jäsenneltiin vielä sanahakujen avulla, jonka jälkeen siitä saadut tulokset siirrettiin erillisiin tiedostoihin, jotta tuloksista ja aineiston sisällöstä saatiin parempi kokonaiskuva. Aineistosta myös korostettiin manuaalisesti kohtia, joissa esiintyi samankaltaisuuksia ja myös niitä jaoteltiin edelleen joiltain osin Word-tiedostoon omiin ryhmiinsä. Todettakoon, että aineiston keruuta kuljettaneet aihetunnisteet syntyivät pääasiassa tutkijan esiyymmärryksen ja mielenkiinnon perusteella, mutta teemojen sekä käsitteiden ja sanojen valintaan vaikutti myös tutkimuksen teon edetessä syntynyt ymmärrys ja käsitys aiheeseen liittyvästä teoretiedosta, johon sisältyy kirjallisuudessa esiintyneet traditiot ja näkökulmat (Juuti & Puusa 2020b, 139–140). Todettakoon myös, että aineiston keruun ja analyysin eri vaiheet menivät osaltaan limittäin, eivätkä ne varsinaisesti noudattaneet mitään erityistä järjestystä. Juuti ja Puusa (2020b, 139) ovatkin tuoneet esiin, että laadullisen tutkimuksen teossa on vaihteita, jotka olisi hyvä toteuttaa tiettyssä järjestyksessä, mutta analyysin tekeminen ei ole myöskään vain ja ainoastaan robotti- maista luokittelua.

Myöhempää aineiston manuaalista rajaamista tehtiin esimerkiksi kommenttiketjuihin liittyen niiden kommenttien osalta, joilla ei katsottu olevan aineiston tulkinnan kannalta suurempaa merkitystä, kuten yksittäisiä sanoja tai lauseita sisältäviä kommentteja. Toisin olisi varmastikin kannattanut tehdä se, että NVivon käyttöön ja sen tarjoamiin mahdollisuuksiin olisi tutustuttu paremmin, jolloin esimerkiksi aineiston rajaaminen ja jäsentäminen olisi ollut sujuvampaa. Ajoittain pohdintoja aiheutti myös se, olisiko jokin toinen tapa käsitellä aineistoa ollut parempi sekä jollain tapaa enemmän tietoa ja ymmärrystä tuottava. Aineiston rajaamista ja jäsentämistä pyrittiin kuitenkin tekemään niin, että merkitykset eivät katoaisi ja keskustelun vuorovaikutuksellinen elementti olisi säilytettävissä. Toki myös erinäiset huu-dahdukset, kuten esimerkiksi *”Word!”* tai *”Juuri näin!”* sekä Laaksosen ja Matikaisen (2013, 187) mukaan myös hymiöt tai peukutukset, ovat osa verkkokeskustelua ja tuovat siihen oman vivahteensa. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena ei kuitenkaan ollut yksityiskoh-taisesti kuvata esimerkiksi juuri verkkokeskustelun eri kielellisiä nyansseja, vaan pääasiassa tulkita sen tuottamia diskursseja.

#### 4.2.2 Aineiston tulkinta

Diskurssianalyysin luonteen omaisesti tutkijalla on hyödynnettävissään useita erilaisia tutkimuksellisia teitä, joista tähän tutkimukseen valikoitui tulkitsevan diskurssianalyysin lähestymistapa (Juhila 1999, 213). Organisaatiotutkimuksen saralla esimerkiksi Heracleous ja Barret (2001) ovat kuvailleet tulkitsevaa diskurssianalyysia siten, että siinä diskurssi tai diskurssit nähdään vuorovaikutuksellisenä toimintana, jotka rakentuvat sosiaalisessa todellisuudessa. Lähestymistavan lähtökohtana voidaan ajatella olevan kielenkäytöllä tuotettujen, syvempien merkitysten ymmärtäminen tai niiden saavuttaminen edellä mainitun todellisuuden rakentuessa. (Heracleous & Barret 2001, 756.) Tässä tutkimuksessa tutkijan positio määritellään siis tulkitsevaksi. Tällöin on mahdollista, että aineiston tulkintaan vaikuttaa tutkijan oma asema eli omat kokemukset ja oma historia sekä kulttuuri, jonka sisällä tutkija on elänyt ja jonka vivahteet hän on sisäistänyt. Tutkija omaa myös joitain ennakkokäsityksiä tutkimuksensa loppupäätelmistä (Puusa & Juuti 2020b, 77). Tutkija on vuorovaikutussuhteessa omaan aineistoonsa ja hänen tulkintansa on myös vahvasti aineistoon nojaava, mikä on luonteenomaista erityisesti tulkitsevalle diskurssianalyysille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tutkija jättäisi tutkimukseen liittyvän aikaisemman teorian tiedon jollain tapaa epähuomioon. (Juhila 1999, 212–213; Siltaoja & Vehkaperä 2011, 207, 217.)

Laadullisen tutkimuksen yksi tavoitteista on jonkin ilmiön kokonaisvaltainen ymmärtäminen ja asemoiminen yhteiskunnalliseen kontekstiin. Tällöin tutkija pyrkii liittämään tutkittavana olevan tiedon aikaisempaan tutkimukseen ja tekee tutkimuksestaan tulkinnan. (Hakala & Vesa 2013, 205; Puusa & Juuti 2020b, 78.) Kuten Laaksonen ja Matikainenkin (2013, 190–191) ovat todenneet, erityisesti verkkokeskustelut ovat hyvä alusta aineiston keräämiseen, liittyen esimerkiksi juuri yhteiskunnassa esiintyvien ilmiöiden tutkimiseen. Diskurssien tuottaminen ja tulkinta ovat kontekstisidonnaisia tai ne voivat asemoitua myös laajempiin konteksteihin. Etenkin tulkintaan perustuvassa diskurssianalyysissä diskurssit nähdään eräänlaisena tekstien kokoelmana, jotka ovat sijoittuneet sosiaaliseen tai yhteiskunnalliseen kontekstiin jakaen keskenään tiettyjä erityispiirteitä, sekä omaavan toiminnallisia ja konstruktiivisia elementtejä konteksteissaan. (Heracleous 2004, 177, 188.)

Pynnönen (2013) on kuvannut diskurssianalyysiin liittyvää analyysiprosessia kolmivaiheiseksi. Yksinkertaistettuna analyysissä lähdetään liikkeelle tekstuaalisesta analyysistä, jota seuraa tulkitseva taso ja sen jälkeen kriittinen taso. Analyysin aikana tutkijan ymmärrys myös syvenee. Tässä tutkimuksessa tekstuaalista tasoa kuvaa aineiston keruuseen ja



rajaamiseen liittyvät vaiheet sekä aineiston jäsentäminen ja teemoittelu. Tässä vaiheessa tutkija kiinnittää huomionsa itse tekstiin ja sen sisältöön eli ilmauksiin, lauseisiin sekä edellä mainittuihin kokonaisuutena. Lopputulemana on kokonaiskuvan hahmottuminen aiheeseen tai ilmiöön liittyvästä puheesta. Tekstuaalisen analyysin jälkeen diskurssit on mahdollista havaita, mutta erityisesti tämän tutkimuksen kannalta oleellisempaa on seuraavaan, eli tulkitsevaan vaiheeseen siirtyminen, jolloin voidaan pohtia esimerkiksi sitä, ”miten” jokin asia sanotaan ja ”millaiseksi” jokin ilmiö sen perusteella muodostuu (Pynnönen 2013, 32–33; Siltaoja & Vehkaperä 2011, 209.)

Tämän tutkimuksen kohteena olevan Twitter-keskustelun lähtökohtana on suurempi yhteiskunnallinen ilmiö, eli hoivakriisi, ja ikääntyneiden asumispalvelut se konteksti, jossa keskustelua käydään. Hoivakriisiä voidaan myös osaltaan kuvata kontekstiksi, sillä vaikka tutkimuksessa on valittu tarkastelun kohteeksi jokin tietty konteksti, ei se poissulje muita aiheeseen liittyviä, mahdollisesti jopa laajempiakin yhteiskunnallisia konteksteja (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 23). Aineiston tulkinnan kannalta on tärkeää pohtia, mikä on esimerkiksi näihin edellä mainittuihin konteksteihin liittyvä kulttuuri ja tausta, jossa twiittaajien mielipiteet ja ilmaisut ovat syntyneet, sekä millainen on vallitseva todellisuus? Ikääntyneiden hoivapalvelut ovat olleet kriisissä jo pitkään ja asiasta on käyty julkisuudessa keskustelua erityisesti yksityisen toimijan osalta (Vaarama & Jylhä 2020, 319). Diskurssit ovat syntyneet vallitsevassa yhteiskunnan tilassa, ja niihin kytkeytyy myös keskusteluun osallistuneiden oma tulkinta, kulttuurinen historia sekä yhteiskunnallinen asema. Edellä mainituista elementeistä rakentuu osaltaan myös ympäröivä sosiaalinen todellisuus. (Puusa & Juuti 2020, 79b.) Twitterissä käytyyn keskusteluun osallistuneet twiittaajat ja kommentoijat olivat toimittajia, virkamiehiä, poliitikkoja, ammattiliiton edustajia tai muuten aktiivisia tai vakiintuneita käyttäjiä, jolloin analyysin ja tulkinnan kohteena oleva keskustelu on rakentunut heidän asemansa, taustansa, roolinsa ja ymmärryksensä kautta. Edellä mainitut liittyvät yhteen twiittaajien synnyttämässä puheessa, joka kiinnittyy tarkastelun kohteena olevaan kontekstiin, jolloin ollaan diskurssitutkimuksen ja -analyysin ytimessä (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 27).

Keskustelusta syntyneitä aineistoa tulkittaessa esiin nousivat erityisesti kysymykset ulkoistettujen asumispalvelujen valvonnasta ja siihen kuuluvasta vastuusta. Keskusteluissa kommentoitiin sitä, että valvonta ei toimi sekä peräänkuulutettiin resurssien, lähinnä rahan puutetta. Pääasiassa kunnan valvontavastuusta käytiin keskustelua, mutta kommenttien

perusteella vastuu kuuluu myös palvelujen tuottajille. Poliittisia toimijoita keskustelussa lähinnä kritisoitiin ja syyteltiin. Keskustelun syvempiä merkityksiä tulkittaessa on hyvä esimerkiksi pohtia, millä tavoin keskustelussa esiin nousutta kritiikkiä on perusteltu ja mistä kritiikki on todellisuudessa kummunnut. Onko esimerkiksi poliitikkojen vanhustenhuollon tilasta esittämä huoli aitoa, vai onko twiittaamisella pyritty kalastelemaan vain ääniä vuoden 2019 eduskuntavaaleja ajatellen? Aineistosta tehdyn tulkinnan perusteella on relevanttia pohtia sitä, kenen vastuulle valvonta viimekädessä kuuluu ja miten valvontavastuu todellisuudessa ymmärretään. Kuuluuko vastuu palvelujen tuottajille, valvontaviranomaisille, kunnalle vai kaikille edellä mainituille? On tärkeää pohtia, millaiseksi tulkinnan tuottamien diskurssien luoma yhteiskunnallinen todellisuus ymmärretään, sekä mitä syvempiä merkityksiä se pitää sisällään. Edellä mainitut pohdinnat kuvaavat tässä tutkimuksessa erityisesti tutkijan liikkumista positioiden välillä. Alussa tutkija suhtautuu aineistoonsa hieman neutraalimmin, jonka jälkeen hän siirtyy tulkitsijan tasolle, jolloin tutkijan oma yhteys tutkittavaan aiheeseen osaltaan korostuu. Tällöin tutkijan oma subjektiivinen näkemys vaikuttaa väistämättä tutkimuksen lopputulemaan sekä myös tulkinnan tuottamien diskurssien muotoutumiseen. Kriittisyyden tasolla tutkija voi olla ”asianajaja” tai ”keskustelija”, jolloin asianajajan roolissa korostuu erityisesti tätä tutkimusta ajatellen asian tilan esiin tuominen ja osaltaan ratkaisujen pohtiminen. Keskustelijan tasolla tutkija liikkuu sekä tulkinnan tuottamien diskurssien että tutkimuksen johtopäätösten myötä, jolloin hän osallistuu tutkittavasta ilmiöstä käytävään keskusteluun. (Pynnönen 2013, 39.)

Aineistosta oli tulkittavissa, että esiin nousseista teemoista yksi hyvin merkityksellinen oli ikääntyneille tarjottavien palvelujen laatu. Tulkintaa tehdessä edelliseen liittyen, on hyvä myös pohtia ikääntyneen henkilön roolia tässä nimenomaisessa kokonaisuudessa ja kontekstissa. Onko asian tilaa ajateltu heidän sekä omaisten ja läheisten kannalta, vai onko keskitytty esimerkiksi syyttelemään toisia ja unohdettu se, mikä todellisuudessa ikääntyneiden hoidossa on tärkeää. Voidaankin todeta, että keskustelu on ollut hyvin moniulotteista, mutta mikä keskustelussa on varsinaisesti dominoinut? On myös syytä pohtia, onko keskustelussa tarjottu ratkaisuja esitettyihin ongelmiin. Tällä voidaan edelleen viitata esimerkiksi poliittisten päättäjien twiitteihin ja niiden syntymiseen vaikuttaneisiin mahdollisiin ideologisiin taustavaikuttimiin, jotka osaltaan muokkaavat vallitsevaa sosiaalista ja yhteiskunnallista todellisuutta ja erityisesti sitä retoriikkaa, joka aiheeseen liittyvää myöhempää keskustelua voi osaltaan ohjata. Kuten Pietikäinen ja Mäntynenkin (2019, 44) ovat todenneet, diskursseja käyttäen on mahdollista järjestellä merkityksiä ja osaltaan myös muodostaa aiheesta

ulospäin näyttäytyvää kuvaa. Edellä mainitut tulkinnat ja pohdinnat tavoittelevat Pynnösen (2013) kuvailemaa diskurssianalyysin kolmatta tasoa eli kriittistä analyysia. Tällöin huomio kiinnittyy erityisesti yhteiskunnalliseen kontekstiin ja sen merkitykseen sekä eri ideologioiden, instituutioiden, arvojen, vallan ja poliittisten näkökantojen läsnäoloon. (Pynnösen 2013, 32–33; Siltaoja & Vehkaperä 2011, 218.) Isommassa mittakaavassa tämän tutkimuksen aiheessa on lähtökohtaisesti kyse yhteiskunnallisesta haasteesta, joten on hyvin selvää, että tulkinnan kohteena olevat diskurssit ovat itsessäänkin hyvin puhuttelevia

Aineistoa käytiin useita kertoja läpi, jolloin pyrittiin hahmottamaan twiittien ja keskustelun sisällöllistä kokonaisuutta ja saavuttamaan ymmärrystä tulkintaa ajatellen. Muutoin aineisto ei mahdollisesti olisi riittävästi avautunut tutkimuksellisesta näkökulmasta katsottuna. Erityisesti tulkinnan tuottamien diskurssien muodostusten yhteydessä aineistoon, eli teemoihin ja Twitter-keskusteluun kokonaisuudessaan palattiin usein, jonka jälkeen diskurssien muotoileminen tuntui mahdolliselta. Tutkimusaineiston tulkinnan tuloksena muodostui neljä diskurssia, jotka sisällöllisesti myös nivoutuvat toisiinsa. Kuten Pietikäinen ja Mäntynenkin (2019) ovat todenneet, diskurssianalyysi pitää sisällään monta tasoa ja monta menetelmää ja sen tavoitteena on aineiston eri osien yhdistäminen, joka johtaa johonkin tutkijan tekemään tulkintaan ja päätelmiin. Näiden edellä mainittujen yhdistäminen ei kuitenkaan onnistu samalla kertaa, vaan analyysin ydin muodostuu teorian ja siihen sisältyvien käsitteiden, tutkimuskysymysten ja -ongelman, tutkimuksen aineiston sekä tutkijan valitsemien menetelmien yhteen kietoutumisen kautta. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 141.)

#### 4.3 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota tutkijan tekemiin ratkaisuihin ja tulkintoihin perusteluineen liittyen erityisesti siihen, että hän on valinnut sellaisen lähestymistavan ja käyttäneet sellaisia menetelmiä, joilla tutkimusongelma on ollut ratkaistavissa. Ihmistieteille luonteenomaisesti tutkija on vuorovaikutuksessa tutkimuksensa kohteen kanssa, joten tehtyihin valintoihin ja ratkaisuihin vaikuttaa väistämättä myös tutkijan subjektiivisuus. Tutkimuksen luotettavuutta lisää se, että tutkijalla on kyky pohtia subjektiivisuutta, eli hän huomioi sen olemassaolon tutkimusprosessin aikana. Tutkijan tulee myös tutkimusta tehdessään noudattaa ”*eettisiä periaatteita*” koko tutkimusprosessin ajan, eli hänen valitsemansa menetelmä- ja analyysitapojen tulee esimerkiksi täyttää se edellytys,

että niiden toimivuus olisi havaittavissa missä tahansa huolellisesti tehdyssä tutkimuksessa. (Juuti & Puusa 2020c, 167–168; Aaltio & Puusa 2020, 170.)

Tutkimuksen aineiston keräämiseen liittyvien aiheutunnisteiden valintaan vaikutti hyvin paljon tutkijan esiyymmärrys aiheeseen liittyen. Tämäkin liittyy edellä mainittuun subjektivismiin. Laadulliseen tutkimukseen liitetään käsiteherkkyys, joka tulisi pitää mielessä jo siinä vaiheessa, kun aineistoa hankitaan. Juuri ne käsitteet, jotka tutkija on valinnut, voivat ohjata hänen tekemiään huomioita ja tulkintoja. Laadullisen tutkimuksen tekeminen ja siihen liittyvän aineiston kerääminen on kuitenkin hyvin päämäärätietoista, jolloin tutkimuksen tavoitteilla on luonnollisesti vaikutusta siihen, millaista aineistoa hankitaan sekä miten sitä tulkitaan ja ymmärretään. Tämän tutkimuksen kannalta on hyvä tiedostaa, että eri aiheutunnisteilla olisi voitu mahdollisesti saavuttaa erilaisia tulkintoja ja päätelmiä. (Juuti & Puusa 2020a, 97–98.)

Laaksonen ja Matikainen (2013) ovat todenneet, että verkkokeskusteluista tehty aineiston kerääminen voi joskus osoittautua haastavaksi. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että keskustelut ovat mahdollisesti laajoja ja niiden säilyminen verkkoympäristössä ei välttämättä aina ole itsestänselvyys. Aineiston keruuseen ryhdyttäessä tiedostettiin myös tietyt rajoitukset eri menetelmien suhteen. Koska kyseessä on kuitenkin verkkoalusta, on tutkijan perehdyttävä tutkimuksen kohteeseen jo ennalta ja tiedostettava ajatus siitä, ettei aineisto sisältöineen välttämättä täysin kohtaa todellisuutta. Tällä tarkoitetaan myös sitä, että aineistoa kerätessään on tutkijalla vastuu siitä, mitä hän verkkoalustalta kerää, tehdään se sitten manuaalisesti tai ohjelmoidusti. (Laaksonen & Matikainen 2013, 186–187.) Tiedonkeruumenetelmistä esimerkiksi haastatteluun verrattuna, verkkokeskusteluissa voi joitain asioita jäädä myös keskustelun ulkopuolelle, mihin tutkijalla ei ole mahdollista vaikuttaa esimerkiksi kysymysten muodossa. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta edellä mainitun tiedostamisen on tärkeää etenkin keskustelusta tehtyjen tulkintojen yhteydessä. (Hakala & Vesa 2013, 207.)

Tutkimuksen luotettavuutta lisäävän tutkimusprosessin tarkka kuvaus perusteluineen osoittautui myös melko vaikeaksi, mihin varmasti vaikutti prosessin eteneminen jaksoittaisesti, jolloin tutkijana liikuttiin ”*hermeneuttisella kehällä*”. Siltaoja ja Vehkaperä (2011, 228) ovatkin kuvanneet edellä mainittua hyvin tavalliseksi haasteeksi erityisesti diskurssianalyysiin liittyvissä tutkimuksissa. Eri vaiheissa syntyneitä ajatuksia ja tulkintoja voi olla hankalaa tuoda lineaarisesti esiin, mutta tutkijan on kuitenkin pyrittävä siihen, että hän kuvaa

prosessin kulun mahdollisimman hyvin, jotta tutkimuksen lukijalla on edellytyksiä ymmärtää ja arvioida sen sisältöä ja johtopäätöksiä. (Puusa & Juuti 2020a, 72.) Tämän tutkimuksen osalta voitaneen todeta, että esiin on pyritty tuomaan ainakin ne tekijät, jotka ovat vaikuttaneet aineiston valintaan ja keräämiseen sekä se, missä vaiheessa aineistolähtöisyyden rinnalle on tullut teorian tiedon huomioiminen analyysiin ja tulkintaan liittyen. Tutkimuksen luotettavuutta ajatellen, edellä mainitut ovat siis etenkin lukijan syvällisemmän ymmärryksen kannalta oleellisia. (Siltaoja & Vehkaperä 2011, 228.)

Aaltion ja Puusan (2011) mukaan tutkimuksen luotettavuuteen erityisesti aineistoa ajatellen liittyy myös aineistojen määrä. Luotettavuutta voidaan esimerkiksi lisätä siten, että tutkimukseen liittyvää aineistoa kerätään enemmänkin, jolloin niistä saatuja havaintoja on mahdollista verrata toisiinsa. (Aaltio & Puusa 2011, 160.) Tässä tutkimuksessa aineisto on koostunut ainoastaan tietyllä ajanjaksolla tapahtuneeseen verkkokeskusteluun liittyvistä twiiteistä ja kommentteista. Tutkimuksen luotettavuutta ja käytettävyyttä olisi voinut mahdollisesti lisätä toinenkin tutkimukseen liittyvä aineisto, joka olisi kerätty esimerkiksi haastattelututkimuksena kohdentuen kunnan sosiaalihuollon toimijoihin tai valvontaviranomaisiin. Tällöin olisi ollut mahdollista tuottaa tietoa myös siitä, millä tavoin viranhaltijat tai valvontaviranomaiset kuntien ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamiseen liittyviä osa-alueita ymmärtävät. Tässä tutkimuksessa vertailukohdetta ei ole, joten aineiston analyysiin ja päätelmien syntymiseen on vahvasti vaikuttanut tutkijan esiyymmärrys tutkimuksen aiheeseen liittyen, sekä aineiston pohjalta tehdyt omat tulkinnat ja havainnot. Luotettavuutta on osaltaan kuitenkin pyritty lisäämään saatujen tulosten vertaamisella ja yhdistämisellä teoreettiseen viitekehykseen ja esimerkiksi aikaisemmissa tutkimuksissa käytyihin keskusteluihin. Kuten Aaltio ja Puusakin (2011) ovat todenneet, tutkija voi verrata tekemiään päätelmiä esimerkiksi joidenkin asiantuntijoiden tai toisten tutkijoiden ymmärrykseen tai havaintoihin. Tässä tutkimuksessa luotettavuuteen liittyviä tekijöitä on myös pyritty huomioimaan tutkimuksen kontekstin ja kohteena olevan ilmiön tarkalla luonnehtimisella. (Aaltio & Puusa 2011, 164.)

Diskurssianalyysiin on myös yhdistetty haasteita saatujen tulosten yleistettävyyteen liittyen. Erityisesti tulkitsevaan näkökulmaan kytkeytyen on kuitenkin myös pohdittu, että tuloksia ei pitäisikään yleistää, sillä esimerkiksi tutkimuksen kohteena oleva vuorovaikutustilanne on aina itsessään uniikki ja siinä hetkessä ja kontekstissa syntynyt. Tietyllä tasolla yleistettävyys olisi kuitenkin suotavaa, joten tämänkin tutkimuksen osalta voitaneen todeta, että

saadut tulokset ovat tietyllä tasolla yleistettävissä. Aineiston tulkinnan tuottamat diskurssit kuvaavat sitä yhteiskunnallista tilaa, joka ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamisen osalta vallitsee, sekä lisäävät ymmärrystä tutkimuksen aiheeseen liittyen. Tämän tutkimuksen tuloksia on mahdollista soveltaa esimerkiksi käytännössä ajatellen erityisesti ikääntyneiden asumispalvelujen järjestäjiä, tuottajia sekä niiden valvontaa toteuttavia toimijoita. Siltaoja ja Vehkaperä (2011) ovat todenneet, että tilastollisten keinojen avulla tehtyyn yleistettävyyteen verrattuna myös teoreettinen ja käsitteellinen yleistäminen on perusteltua, sillä diskurssianalyttisin menetelmin on mahdollista tuottaa esimerkiksi sellaista tietoa, joka on ymmärryksen kasvattamisen ohella myös sovellettavissa. Siltaoja ja Vehkaperä (2011) ovat todenneet, että esimerkiksi hyvän johtajuuden käsite on sellainen, jonka tulkitsevan diskurssianalyysin lähtökohdista nähdään olevan sosiaalinen ilmiö, joka muodostuu esimerkiksi jossain organisaatiossa ja siihen liittyvissä vuorovaikutustilanteissa. Tutkija voi ottaa esimerkiksi tehtäväkseen ymmärtää hyvän johtajuuden rakentumisen ilmiötä, jolloin hän pyrkii saavuttamaan tavoitteensa tutkimalla sitä, ”*millaisia diskursseja*” ilmiöön liittyen käydään. Tällä tavoin tuotetaan esimerkiksi edellä mainittua ymmärrystä lisäävää tietoa, jolloin se osaltaan lisää myös tutkimuksen luotettavuutta. (Siltaoja & Vehkaperä 2011, 217–218.) Tavoitteena tässä tutkimuksessa oli ymmärtää sitä, millaisia diskursseja kuntien ulkoistamista ikääntyneiden asumispalveluista käydään Twitterissä. Kyseisen lähtökohdan voidaan ajatella siis osaltaan lisänneen tutkimuksen luotettavuutta tutkittavaan ilmiöön nähden.

Tutkijan tehtäviin kuuluu myös aikaisemminkin mainittujen eettisten periaatteiden noudattaminen. Tutkija tuottaa tietoa, jolloin hänen tehtäviinsä kuuluu eettisten vastuiden ymmärtäminen niin tutkimukseen liittyvän kontekstin suhteen kuin tutkimustuloksiinkin liittyen. (Pietikäinen & Mäntynen 2019, 23–24.) Erityisesti sosiaalisen median käyttö tutkimuksessa tuo esiin monia eettisiin periaatteisiin liittyviä huomioitavia asioita. Twitterin kohdalla erityisesti verkkoaineistoihin liittyvä yksityisyyden suoja sekä tekijänoikeusasiat nousevat keskiöön. Esimerkiksi Twitterissä esiintyvän käyttäjänimen perusteella on mahdollista yksilöidä käyttäjän henkilöllisyys. Tällöin tutkijan tulee tiedostaa voimassa olevat tietosuojasäännökset ja toimia niiden mukaisesti. (Kosonen, Laaksonen, Terkamo-Moisio & Rydenfelt 2018.) Tekijänoikeusasiat tulevat esiin silloin, kun on kyse yksittäisestä twiitistä, jonka katsotaan siis olevan ”*oikeudellinen teos*”, jolloin sen käyttöön tutkimuksessa tarvitaan tekijänoikeuden haltijan lupa (Ahteensuu 2019).

Erityisesti yksityisyyteen liittyen tämän tutkimuksen kohdalla käytiin pohdintoja siitä, muodostuiko twiittien keräämisestä erityistä haittaa twiittien lähettäjiille kontekstiin suhteutettuna. Näennäisesti julkiseksi aineistoksi sosiaalisessa mediassa voidaan luokitella kaikkien saataville julkaistut päivitykset, kuten esimerkiksi Twitterissä. Yksityistä sanan varsinaisessa muodossa on esimerkiksi tutkijalle luottamuksellisesti toimitetut viestit tai jokin salasanalla suojattu ryhmä, johon tutkijalla on pääsy. Julkisen ja yksityisen raja on sosiaalisessa mediassa haastava määritellä, jolloin tutkijan rooli eettisten ja lakiin liittyvien periaatteiden tulkitsijana korostuu. Arvioiminen on myös verkkoalustariippuvaista, jolloin kulloinkin kyseessä olevan palvelun käyttöehdoilla on merkitystä. Haitan arvioimisessa kontekstiin sitoen, tulee tutkimuseettisestä näkökulmasta kiinnittää erityistä huomiota muun muassa siihen, onko tutkimuksen kohteena jokin haavoittuva ryhmä tai onko tutkimuksen aihe erityisen arka. (Kosonen, Laaksonen, Terkamo-Moisio & Rydenfelt 2018; Laaksonen 2018; Ah-teensuu 2019.)

Tässä tutkimuksessa päädyttiin edelliseen viitaten siihen, että kyse ei ollut erityisen arasta tutkimusaiheesta ja tutkimuksen ydin oli kuitenkin twiitin sisällössä, ei yksittäisessä tai tiettyssä henkilössä. Twiittaajien nähtiin lähtökohtaisesti olevan poliitikkoja tai esimerkiksi julkista virkaa hoitavia henkilöitä, jolloin voitiin arvioida, että twiittien keräämisestä ei aiheutuisi heille erityistä haittaa. Heidän kannaltaan päädyttiin kuitenkin myös siihen, että aineistonäytteitä, eli twiittejä ja kommentteja, ei tutkimustulosten raportointiin lisätä. Tähän syynä olivat erityisesti yksityisyyden suojaan liittyvät asiat. Erityisesti sosiaalisen median aineistoon liittyen sen anonymisointi, eli tunnisteen poisto, ei ole toimiva tapa. Tässä yhteydessä myös erillisen suostumuksen kysyminen tietojen käyttöön kaikilta twiittaajilta olisi ollut erityisen haastavaa. (Kosonen, Laaksonen, Terkamo-Moisio & Rydenfelt 2018.) Twiittien keräämisessä ja tallentamisessa noudatettiin erityistä huolellisuutta. Twiittien keräämistä suoritettiin suojatussa ympäristössä ja kerätyt twiitit talletettiin ajantasaisella tietoturvaohjelmalla suojatulle tietokoneelle sekä USB-tikulle. Twiitit ja niihin liittyvä materiaali hävitettiin tietosuojaperiaatteita noudattaen tutkimuksen päätyttyä. (Tietosuojavaltuutetun toimisto, s.a.)

## 5 AINEISTON TULKINNAN TUOTTAMAT DISKURSSIT

Tutkimuksen tulokset, eli aineistosta esiin nousseet diskurssit esitellään tässä luvussa. Muodostetuilla diskursseilla pyritään kuvaamaan mahdollisimman kattavasti aineistosta tehtyjä tulkintoja tutkimuksen tavoitteisiin peilaten. Diskursseissa on havaittavissa samankaltaisuuksia ja ne menevät osittain myös limittäin. Voidaan kuitenkin todeta, että juuri nämä kyseiset diskurssit erottuivat tutkimuksen aineistosta, eli Twitter-keskustelusta ja siinä esiintyneistä vuorovaikutus- ja kommenttiketjuista selkeimmin. Aineistosta esiin nousseet diskurssit kuvaavat pääsääntöisesti tutkimuksen aiheen, eli kuntien yksityisen sektorin toimijoille ulkoistamien ikääntyneiden asumispalvelujen ongelmia ja haasteita. Diskurssien avulla on pyritty ilmentämään käydyn Twitter-keskustelun monimuotoisuutta sekä tulkitsemaan mahdollisia keskustelun syvempiä merkityksiä. Muodostettujen diskurssien kautta pyrittiin tuomaan esiin aineistosta havaittuja käsitteitä ja teemoja, jotka tulkittiin kuvaavan diskurssien ydintä merkityksellisimmin.

Ensimmäinen diskurssi nimettiin *villin lännen diskurssiksi*, jonka voidaan ajatella kuvaavan koko tutkimuksen ympärillä pyörivää problematiikkaa. Villin lännen diskurssi ilmentää asian, eli ulkoistettujen ikääntyneiden asumispalvelujen vallitsevaa tilaa, jonka sisällä esiintyy ongelmia ja haasteita, jotka vaikuttavat laajakantoisesti koko yhteiskunnassa käytävään keskusteluun liittyen ikääntyneiden hoivaan yleensä. Villin lännen diskurssi ilmentää myös niitä mahdollisia ratkaisuja ja keinoja, joilla toiminnan ohjaamista ja valvontaa on mahdollista kehittää. Toinen diskurssi nimettiin *valvonnan voimattomuuden diskurssiksi*, jossa kuvataan osaltaan yksityiskohtaisemmin valvonnan toimimattomuuteen ja riittämättömyyteen liittyviä ongelmia ja haasteita ja sitä, mitkä tekijät ovat mahdollisesti vaikuttaneet niiden syntymiseen. Kolmas diskurssi nimettiin *vastuun kaipuun diskurssiksi*, johon liittyen Twitter-keskustelu on pitänyt sisällään pohdintoja siitä, kenen vastuulle ikääntyneiden asumispalveluissa havaitut ongelmat oikein kuuluvatkaan, sekä mitkä tekijät ongelmien syntymiseen ovat vaikuttaneet. Neljäs diskurssi on nimeltään *laadun turvaamisen diskurssi*. Laatuvaatimusten huomioiminen nousi twiittaajien kesken esiin yhtenä hyvään hoivaan vahvasti liitettävänä osa-alueena. Keskustelun perusteella sen huomioimista kaivattiin myös koko ulkoistamisprosessiin liittyen.



## 5.1 Villin lännen diskurssi

Twitter-keskustelussa tuotiin esiin, että vanhustenhuollon epäkohtien esiin nousun jälkeen olisi syytä vähintäänkin lakkauttaa vallitseva ”villin lännen meininki”. Asian yhteydessä keskustelussa tarkennettiin, että villin lännen meininkiä on ollut havaittavissa etenkin kuntien toiminnassa, johon on vaikuttanut resurssien ja erityisesti rahan puute. Keskustelun perusteella villin lännen metaforaan nivoutuu vahvasti markkinatalous ja markkinoistuminen, sekä puhe sen mukanaan tuomista ongelmista kuntien ulkoistamiin ikääntyneiden asumis- palveluihin liittyen. Keskustelussa tiivistettiin ongelman ydin niin, että ”*dementoituneet mummot ja ukit*” ovat ainoastaan ”*markkinatavaraa*”, joiden avulla etenkin monikansalliset hoivayritykset tekevät ”*miljardibisnestä*”. Esimerkiksi myös Meriläinen (2012) on Ylen uutisessa otsikolla ”*Hoivabisnes kiehtoo pääomasijoittajia*” nostanut pöydälle ajatuksen siitä, että Suomi olisi mahdollisesti eräänlainen ”*hoivamarkkinoiden villi länsi*”. Myös Lithin (2018) tekemän selvityksen mukaan on tapahtunut markkinoiden uudelleen jakoa; kotimaisten ja ulkomaisten pääomasijoittajien hallinnassa olevat isot hoiva-alan yritykset ovat suurentuneet entisestään lisäämällä uusia toimintayksiköitä sekä ostamalla itselleen pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Edellä mainittuun puheeseen perustuen rakentui villin lännen diskurssi, johon erityisesti markkinatalous kytkeytyy pitkälti ulkoistamisen teoreettisten lähtökohtien kautta. Karsion (2016, 46) mukaan julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoistumista on tapahtunut eri tavoin 1990-luvulta lähtien ja Lithin (2018) mukaan Suomessa etenkin asumispalvelujen ulkoistamista on alettu toteuttaa 2000-luvun alussa. Asumispalvelujen ulkoistamisen kehittyminen vilkastui etenkin 2010-luvulle tultaessa (Lith 2018). Kuten aineiston twiiteissäkin tuotiin esiin, ulkoistamisten taustalla piilee usein kuntien omien resurssien puute ja pyrkimys säästöihin. Keskustelun perusteella melko yleinen käsitys on, että kunnissa kyseessä olevan palvelun kilpailutus tehdään usein hinta, ei palvelun laatu edellä. Keskustelussa viitattiin siihen, että kunnissa ei ole ollut riittävää palvelujen hankintaosaamista etenkään tehtäviin sopimukseen liittyen, mikä on aiheuttanut ja aiheuttaa usein ongelmia erityisesti ulkoistetun toiminnan valvonnan suhteen. Keskustelusta tehtyjen havaintojen perusteella onkin syytä käydä pohdintoja siitä, mistä tekijöistä villin lännen metafora koostuu juuri tässä yhteydessä ja kenen tai keiden kustannuksella sitä oikein ylläpidetään.

Villin lännen diskurssia ilmensi keskustelussa esiin nostettu ”*pirstaleinen*” valvontajärjestelmä, jolla viitattiin aluehallintovirastoihin, kuntiin ja Valviraan sekä järjestelmän toimimattomuuteen, joka osaltaan tukee villin lännen metaforaa. Keskustelun perusteella toiminnan valvontaan liittyvän vastuunjaon voidaan ajatella olevan jollain tasolla epäselvä, koska keskustelussa peräänkuulutettiin myös palvelujen tuottajan vastuuta ja palvelujen tuottajille kuuluvaa omavalvontaa. Keskustelun perusteella voidaan ajatella, että ainakaan julkisuuteen ei ole näyttäytynyt erityisesti kuntien ja palvelujen tuottajien osalta selkeää linjaa, jota olisi toiminnassa noudatettu. Lisäksi villin lännen diskurssia määritteli ”*osaamattomuuden*” käsite ja erityisesti kuntien sopimusosaamiseen liittyvät ongelmat. Aineiston twiiteissä nousi esiin myös ”*sinisilmäisyyden*” käsite yksityisen palvelujen tuottajan toiminnan valvonnan suhteen etenkin juuri kunnissa; ongelmat ovat olleet tiedossa jo pitkään, mutta niihin ei ole puututtu. Keskustelussa viitattiin myös siihen, että toiminnalle tulisi asettaa ”*tiukat raamit*”, joiden puutteen voidaan osaltaan tulkita olevan merkki siitä, että on mahdollista toimia kuin villissä lännessä. Mikäli toimintaa ei riittävästä valvota, eikä käytännössä välttämättä edes tiedetä millä tavoin sitä tulisi tehdä, näyttäytyy toiminnan valvonta ulospäin sekavana ja organisoitumattomana.

Villin lännen diskurssiin kiinnittyi myös puhe eriarvoisuudesta julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä. Keskustelussa todettiin, että on syytä erottaa palvelujen järjestäjä ja tuottaja liittyen erityisesti ”*palvelustrategisiin linjauksiin*”, joiden tulee olla ”*puolueettomia*”. Tämä on huomionarvoinen seikka, jonka perusteella voidaan todeta julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden olevan toisiinsa nähden eriarvoisessa asemassa, jos niiltä tietyllä tasolla edellytetään ja osittain myös odotetaan eri asioita. Tämä asettaa viime kädessä myös villissä lännessä altavastaajan asemaan joutuneet, eli tuotettavaa palvelua käyttävät ikääntyneet asiakkaat sekä julkisella että yksityisellä sektorilla eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Kuten keskustelussakin nousi esiin, kyseessä on sellainen palvelu, jossa asiakkaan ei juurikaan ole mahdollista niin sanotusti ”*äänestää jaloillaan*”, jolloin ”*valinnanvapaus*” jää toteutumatta. Keskustelussa todettiin, että ”*samat vaatimukset ja sama valvonta*”, oli kyse sitten julkisen tai yksityisen sektorin toimijasta.

Yllä olevaa puhetta tukee esimerkiksi Karsion ja Tynkkysen (2017) esiin tuomat asiat yksityisen ja julkisen toimijan välillä vallitsevaan suhteeseen sekä siihen kuuluviin osa-alueisiin liittyen, joita on aikaisemmin tutkimustiedon valossa tarkasteltu, mutta laaja osuus esimerkiksi kyseisen suhteen vaikutuksista on jäänyt pimentoon. On mahdollista, että

markkinoistuminen kasvattaa eriarvoisuuden syntymistä ikääntyneiden osalta. Eriarvoisuus voi ilmetä niin, että palvelujen saatavuus heikentyy niiden ikääntyneiden osalta, keiden ei ole mahdollista itse vaikuttaa palvelujen valintaan ja saamiseen esimerkiksi rahallisesti. Ikääntyneistä tulee markkinoiden myötä asiakkaita, joiden tulisi olla kykeneväisiä tekemään vertailua tarjottavien palvelujen välillä ja valita niistä parhaiten itselleen sopiva. Kaikilla ikääntyneillä tai heidän läheisillään ei kuitenkaan ole samat mahdollisuudet toimia kuluttajan ja asiakkaan roolissa. Tällöin julkisen sektorin rooli pienenee ja se on olemassa lähinnä sellaisia palvelujen käyttäjiä varten, joilla ei ole esimerkiksi varaa ostaa palveluja yksityiseltä toimijalta. Edellä mainittu voi olla ongelmallinen yhtälö ajatellen erityisesti kyseisten palvelujen kehittymisen kannalta. (Karsio & Tynkkynen 2017, 208; Karsio & Anttonen 2017, 162.) Karsio ja Tynkkynen (2017, 208) ovat myös tuoneet esiin, että julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden rooleista ja niihin kuuluvista vastuualueista on hyvä käydä julkisia pohdintoja laajemmässäkin yhteiskunnallisessa kontekstissa. Voitaneen todeta, että palvelujen hajanaisuus ja toimijoiden kesken vallitsevien roolien ja vastuunjaon epäselvyys aiheuttaa ongelmia myös toiminnan valvontaan liittyen.

Hoivamarkkinoiden villin lännen meininkiä kuvastavat hyvin aineistossa esiin tuodut ongelmat liittyen markkinoistumiseen. Twiittaajien kesken syntyi kriittistä puhetta siitä, että yksityisten toimijoiden tavoitteena, tai lähinnä pääomasijoittajien vaatimuksena, ovat ”suuret voitot”. Keskustelussa nousi esiin myös vallitsevan kriisin ydinkysymys, eli miten ”voiton maksimointi” ja laadukkaan hoivan yhdistäminen onnistuu. Esiin nostettiin ajatus siitä, että yksityisen toimijan on saatava aikaan säästöjä ”vanhusten määrän räjähtäessä”. Keskustelussa pohdittiin erityisesti valvontaan liittyen myös sitä, että yksityiset toimijat ovat mahdollisesti ”sanelleet niitä ehtoja”, joiden pohjalta toimitaan ja että riittämättömästä valvonnasta voi seurata jopa tietoisia ”laiminlyöntejä”. Edellä mainittu on osaltaan melko räikeäkin ilmentymä villin lännen meaningistä ja on liitettävissä päämies-agentti-teorian mukanaan tuomiin haasteisiin ja moraalikato-ongelmaan, joita tässä yhteydessä kuvaavat päämiehen eli kunnan ja agenttien eli palvelujen tuottajien tavoitteiden ristiriitaisuus ja tarkemmin agentin oman edun, eli voittojen tavoittelu (Möttönen 2014, 20).

Villiin länteen kiinnittyivät konkreettisesti myös diskurssit ”haamuhoitajista”, joilla tarkoitetaan työvuoroluetteloon lisättyjä hoitajia, jotka eivät kuitenkaan ole merkittynä aikana työvuorossa. Haamuhoitajilla palvelujen tuottaja on pyrkinyt näyttäytymään niin, että henkilöstömitoitus on toimintayksikössä toteutunut. (Okkeri 2018.) Tämänkin voidaan ajatella

olevan yksi erityistä huomiota herättävä esimerkki villin lännen meiningistä, joka osaltaan on myös yhdistettävissä erityisesti päämies-agentti-teoriaan liittyvään tiedon asymmetriaan. Kuten esimerkiksi Moorekin (2018) on tuonut tutkimuksessaan esiin, ennen valvojan suorittamaa tarkastuskäyntiä on pyritty piilottamaan ongelmia, jolloin toimintayksikön mahdolliset epäkohdat eivät ole olleet tarkastusta tekevien havaittavissa. Keskustelussa tuotiin esiin, että toimintaan liittyviä ongelmia ja epäkohtia on aktiivisesti yritetty esimerkiksi henkilöstön toimesta tuoda esiin, mutta niitä ei ole riittävästi huomioitu etenkin palvelujen tuottajien toimesta. Keskustelussa nostettiin pöydälle myös ”*vaitiolosopimukset*”, joita henkilöstö on mahdollisesti joutunut allekirjoittamaan. Keskustelusta kävi edelleen ilmi, että henkilöstömäärä on pyritty pitämään mahdollisimman alhaalla säästöjen saavuttamiseksi, jolloin toiminnan kautta on mahdollista saada aikaan aikaisemmin mainittua voittoa.

Keskustelussa esitettiin, että henkilöstömitoituksesta tulee säätää lailla, jolloin hoivan laatua saataisiin parannettua ja haamuhoitajien merkitsemiseltä vältyttäisiin. Edelliseen perustuen voitaneen todeta, että mikäli haamuhoitajia työvuoroissa esiintyy, omavalvontaa ei ole riittävällä tasolla toteutettu. Vaikkakin sanktioita lisättäisiin ja lakikirjauksiakin on jo tehty, millä tavoin on mahdollista varmistaa, että vastaavaa ei tapahtuisi jatkossakin? Twiittaajien kesken nousi esiin myös huoli siitä, millä tavoin esimerkiksi sopimuksiin tehdyillä tarkoilla kirjauksilla kyettäisiin käytännössä takaamaan se, että palvelujen tuottaja toimii sovitun mukaisesti. Keskustelussa tuotiin esiin, että mikäli organisaatioissa vallitsee sellainen kulttuuri, joka mahdollistaa asioiden tekemisen väärin ja henkilöstöä esimerkiksi johdetaan pelolla sekä mahdollisesti kehoitetaan toimimaan vastoin sopimuksissa sovittua, niin käytännön muuttaminen on todennäköisesti haasteellista. Näin ollen puhutaan hyvin laajakantoisesta villin lännen diskurssia ilmentävästä ongelmasta, johon ei ole olemassa yksinkertaisia ratkaisuja ja jolla voi olla pitkäkestoisiakin seurauksia. Pelon ilmapiirin luominen ei myöskään edesauta epäkohdista ilmoittamista henkilöstön toimesta. Valviran (2016) mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on siis vuodesta 2016 alkaen ollut voimassa ilmoitusvelvollisuus, joka koskee epäkohtia tai niiden uhan havaitsemista toteutettaessa sosiaalihuoltoa. Ilmoitus tehdään henkilölle, joka vastaa nimenomaisesta toiminnasta ja ilmoitusvelvollisuus koskee sekä julkista että yksityistä sektoria.

Villin lännen diskurssiin nivoutuu myös tutkimuksen kontekstin ympärillä käytävä arvo-puhe, jota toteutetaan monen eri toimijan osalta. Keskustelusta kävi muun muassa ilmi, että yksityisen toimijan tuottaman palvelun ongelmakohdista on yritetty avata keskustelua jo

pitkään. Ratkaisuja havaittuihin ongelmiin ei ole löydetty, tai kriittisten linssien läpi katsotuna, ei ehkä ole ollut riittävää tahtotilaa löytääkään. Ikääntyneiden henkilöiden hoiva ja siihen liittyvät osa-alueet nähdään yhteiskunnallisella tasolla jollain tapaa epäkiinnostavana ja kaukaisena aiheena, jolloin laajaa keskustelua ja mediahuomiota ei luonnostaan synny. Tämä kertoo osaltaan myös siitä, miten laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa asia arvioidaan. Tarvetta tällaisen keskustelun avaamiselle nähtiin kuitenkin olevan. Keskustelussa esiintyneen argumentoinnin perusteella aihe herätti osaltaan voimakkaitakin tunteita ja vääryyttä kohdanneille, eli asumispalvelujen ikääntyneille asiakkaille haluttiin, ja jopa vääditettiin oikeutta esimerkiksi mahdollisten poliisille tehtävien rikosilmoitusten muodossa.

Edelliseen liittyen keskustelusta oli havaittavissa myös syyttelyä etenkin poliittisten päättäjien ja heidän tekemiensä, mahdollisesti jopa tiettyyn puoluepoliittiseen ”*ideologiaan*” perustuvien ratkaisujen suhteen, jotka osaltaan myös tietyllä tapaa rakentavat villin lännen diskurssia. Keskustelussa pohdittiin, onko ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamiseen siirtyminen ja mittaviin säästöihin pyrkiminen valtakunnan tasolla ollut yleensäkin hyvä päätös. Tällä pyrittiin keskustelussa mahdollisesti tietynlaiseen vastakkainasetteluun oikeistovasemmisto, jolloin kärjistettynä oikeisto kannattaa markkinoistumista eli palvelujen ulkoistamista ja yksityisten toimijoiden roolin säilyttämistä palvelujen tuottajina, ja vasemmisto julkisen toimijan säilyttämistä palvelujen tuottajana hyvinvointivaltiolle tunnusomaisesti. Pinnalle twiittaajien keskuudessa nousi usein sote- ja maakuntauudistus ja sen mahdollisesti mukanaan tuoma helpotus vallitsevaan tilanteeseen. Esimerkiksi Karsion (2016, 47) mukaan uudistuksiin liittyen käydään kuitenkin liian vähän keskustelua siitä, millä tavoin juuri voittoa tavoitteleva toiminta vaikuttaa erityisesti palvelujen käyttäjiin, henkilöstöön ja itse palveluihin.

Todettakoon, että villin lännen diskurssiin liittyy yhtäältä hyvin konkreettisia ja käytännönläheisiä osa-alueita ja toisaalta arvopuheeseen ja tietynlaisiin ideologioihin perustuvia pohdintoja. Oleellista on tarkastella myös sitä, millä tavoin tätä näinkin monen eri tason näkökulmaa ja ongelmaa omaavaa villiä länttä onkaan mahdollista oikein ohjata ja valvoa eli suitsia. Twiittaajien kesken peräänkuulutettiin esimerkiksi ”*laatukriteereitä*”, joita ”*tarjouspyyntöihin voi kirjoittaa*”, jolloin palvelun laadun ylläpitoon sitoudutaan sopimuksen teon jälkeenkin. Keskustelussa toivottiin myös, että sopimusrikkomuksista seuraavat sanktiot ”*tuntuvat myös terveysjättien lompakossa*”. Twiittaajat kävivät pohdintoja myös siitä, että vaikka puheesta on niin tulkittavissa, ongelma ei varsinaisesti ole yksityinen sektori tai

toimija itsessään, vaan ”puutteellinen ohjeistus toiminnan raameista”. Toisaalta myös hämmästeltiin yksityisen palvelujen tuottajan ihmisarvoa epäkunnioittavaa toimintaa.

Villin lännen diskurssi ilmensi myös pohdintoja siitä, että oleellista ei varmaankaan ole vaatia kaikkia yksityisiä toimijoita pois hoivamarkkinoilta, vaan saattaa toiminnan valvonta asianmukaiseen kuntoon. Twiittaajat toivat esiin, että markkinatalouteen yleisestikin kuuluu ”valvonta ja oikeanlaiset insentiivit” eli kannustimet. Keskustelussa nostettiin esiin ajatus siitä, että ongelmat kytevät lähtökohtaisesti ”ketjuorganisaatioissa”, joista tulisi päästä eroon ja tilalle asetettaisiin ”keskitetty valvonta organisaatioineen”. Toisaalta keskustelussa esitettiin, että esimerkiksi yksittäisiin tapauksiin puuttuminen, sopimusten valvonta ja tuotettavan palvelun seuranta sekä tarkastuskäynnit toimintayksiköihin olisivat sellaisia ratkaisuja, joita voitaisiin erityisesti kunnissa tehdä havaittujen ongelmien suhteen. Keskustelussa esiin nousi myös Ruotsissa käydyt pohdinnat ”hyvinvointiyritysten voittokatosta”, jolla mahdollisesti voitaisiin suitsia pohjatonta voiton tavoittelua. Keskustelun perusteella kyseinen ratkaisu ei kuitenkaan ottanut Ruotsissa tuulta alleen, kaatuen mahdollisesti tiettyihin poliittisiin ideologioihin ja niihin liittyviin tavoitteisiin. Yhteenvetona keskustelun perustella voitaneen hyvin yleisellä tasolla todeta, että eniten toivottiin parannuksia sopimuksiin ja niiden sisältöön, sekä siihen että sopimuksia noudatetaan, jota aktiivisesti myös seurataan ja valvotaan. Keskustelussa nostettiin myös esiin se, että sopimusrikkomuksista tulee antaa sellaiset sanktiot, että sopimusten noudattaminen on yrityksille taloudellisesti kannattavampaa kuin niiden rikkomisen, mikä jo itsessään kuulostaa tässä yhteydessä tuotettavaan palveluun nähden melko absurdilta, mutta varmaankin tietyllä tapaa markkinalogiikkaan perustuvalta, järkevältä ajatukselta.

## 5.2 Valvonnan voimattomuuden diskurssi

Twiittaajien kesken puitiin sitä, että ”valvonta EI toimi” tai se on riittämätöntä ja tuotiin esiin mahdollisia juurisyitä valvonnan toimimattomuuteen liittyen. Yksityisen toimijan omavalvontaan liittyvät haasteet nousivat aineistosta esiin yhtenä ongelmakohdana. Keskustelussa pohdittiin, että vaikka omavalvontaa olisikin toteutettu, sen on täytynyt olla jollain tapaa riittämätöntä. Tällä voidaan viitata sekä yksityisen toimijan omavalvonnan puutteisiin että järjestäjätahon eli kunnan suorittamaan valvontaan ja seurantaan liittyviin ongelmiin. Osaltaan sen voidaan ajatella liittyvän myös valvontajärjestelmään kokonaisuudessaan, johon kuuluvat myös valvontaviranomaiset. Edellä mainittujen pohjalta rakentui valvonnan

voimattomuuden diskurssi, jossa syyllistä havaittuihin ongelmiin etsittiin palvelujen tuottajasta, mutta samalla todettiin, että myöskään tilaajalle kuuluvaa vastuuta valvonnasta ei ole toteutettu. Joiltain osin keskustelussa pohdittiin myös, että valvonta ei ole millään tapaa yksiselitteistä. Tällä viitattiin esimerkiksi siihen, että palvelujen järjestäjän ja tuottajan välinen sopimus perustuu myös luottamukseen ja kyseisen luottamuksen rikkoutuessa tilanne on hyvin haastava. Päällimmäisenä tällaisessa tilanteessa tulee tarkastella erityisesti asiakkaiden ja omaisten näkökulmaa ja sitä, että he ovat asiassa eniten kärsivä osapuoli, mikä tuotiin myös keskustelussa vahvasti agendalle.

Valvonnan voimattomuuden diskurssiin kiinnittyvät valvonnan ja valvontajärjestelmän hajanaisuus sekä epäselvyydet vastuunjaossa. Twiittaaajien kesken esiintyi arvailuja siitä, onko jokin toimijoista jättänyt toteuttamatta asianmukaisesti vastuutaan toiminnan valvonnasta. Tähän liittyen erityisesti kuntien toimintaa tai sen puutetta kritisoitiin. Palvelujen tuottajan omavalvonta nousi keskustelussa useaan otteeseen keskiöön. Vaikka palvelujen tilaajalla ja järjestäjällä on valvontavastuu, kuuluu vastuu toiminnan asianmukaisesta valvonnasta luonnollisesti myös palvelujen tuottajalle. Keskustelussa tuotiin esiin kyseessä olevan palvelun ”herkkyys”, joka erityisesti tulee ulkoistamisprosesseissa ottaa huomioon. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvolutuista (2012/980) on velvoittanut vuodesta 2015 lähtien julkisia toimijoita laatimaan omavalvontasuunnitelman toimintansa tueksi. Samainen velvollisuus on ollut yksityisillä sosiaalipalvelun toimijoilla kuitenkin jo vuodesta 2012 alkaen. Lain ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvolutuista (2012/980) 23. §:n mukaan toimintayksikön johtajan tulee huolehtia siitä, että omavalvonta järjestetään toimintayksikössä palvelujen laadun ja turvallisuuden sekä sen asianmukaisuuden takaamiseksi. Esimerkiksi hallitusohjelmassa on todettu, että omavalvontaa tulee myös kehittää (Valtioneuvosto 2019, 150). Edelliseen viitaten, omavalvonnan roolin edelleen kasvaessa, vastuu valvonnan toimivuudesta on erityisesti juuri toimintayksiköissä.

Valvonnan voimattomuuden diskurssia vahvasti ilmentäneet, ikääntyneiden hoivasta esiin nousseet epäkohdat herättivät keskustelijoissa melko voimakkaitakin tunteita. On syytä pohdita, mitkä asiat ovat vaikuttaneet siihen, että erityisesti valvontaan on liitettävissä ongelmallisuutta. Esimerkiksi Komulainen (2010, 273) on tuonut esiin, että erityisesti laajojen toimintojen ulkoistamisen valvontaan ei välttämättä aina ole varattu riittävästi resursseja. Ulkoistuksen valvonnalla ei ole ainoastaan tarkoitus varmistua siitä, että toiminta on

asianmukaista ja laadukasta vaan myös siitä, että kuntalaisia kohdellaan oikeudenmukaisesti ja palveluja tarjotaan tasapuolisesti. Komulainen (2010, 273) on myös todennut, että jälkikäteen valvonta on toiminut kunnissa pääsääntöisesti hyvin, mutta haasteena on ollut saada ennalta vaikuttava ja suunnitelmallinen ohjaus ja valvonta toimimaan paremmin. Voidaan-kin pohtia, onko vastaavia ongelmia ulkoistuksen valvonnan suhteen ollut havaittavissa edelleen ja millaisia ratkaisuja niihin on löydetty. Riittämättömät resurssit ja mahdollinen osaamisen puute vaikuttavat varmasti myös ei ainoastaan ulkoistuksen valvontaan, vaan yleensäkin onnistuneen ulkoistamisprosessin syntymiseen.

Valvonnan voimattomuuden diskursseissa esiintyi myös ”*asian politisoituminen*”, joka osaltaan pakottaa pohtimaan erityisesti valvonnan riittämättömyyteen liittyen sitä, mitkä tekijät ohjaavat poliittisten päättäjien toimia ja mihin tehdyt päätökset perustuvat. Etsittäessä syitä vallitseviin ongelmiin, tulee pohtia myös valtionhallinnon roolia suhteessa kuntiin ja mahdollisia vaikuttavia tekijöitä tapahtuneisiin epäonnistumisiin liittyen. Yksittäistä virkamiestä ajatellen, toimii hän annettujen ohjeiden ja resurssien puitteissa toteuttaen kuitenkin virkavastuutaan. Erityisesti valvontaa ajatellen, edellä mainittujen välillä voi käytännössä esiintyä myös tietynlaista kitkaa; yhtäältä toiminnalla on tiukat, lakiin perustuvat ohjeet ja niitä toteutetaan ylemmän tahon antamien määräysten ja resurssien mukaisesti, jotka toisaalta voivat olla vahvastikin ristiriidassa sen suhteen, mitä valvonta käytännön tasolla vaatii. Tähän liittyen keskustelussa oli havaittavissa muun muassa vaatimuksia valvonnan resurssien ja erityisesti valvovien viranomaisten lisäämiseksi. Joiltain osin tämän voidaan ajatella kuvastavan politiikan ja hallinnon välistä haastavaa suhdetta ja niiden toisistaan erottamisen vaikeutta. Erityisesti valvonnan resurssien lisääminen on osaltaan myös poliittinen tahtotila. Szebehely ja Meagher (2013, 281) ovat tuoneet tutkimusraportissaan myös esiin pohdintoja erityisesti markkinoistumisen kehittymisen taustalla olevista mahdollisista poliittisten ideologioiden vaikutuksista sekä siitä, ovatko esimerkiksi viranhaltijoiden ajatukset olleet puolesta vai vastaan markkinoistumisen periaatteiden käyttöönotosta päätettäessä.

Valvonnan problematiikkaa voidaan osaltaan ratkoa konkreettisilla teoilla, kuten lakiin liittyvillä muutoksilla ja kirjauksilla, ja valvonnan kehittymistä itsessään voidaan ohjata esimerkiksi laatusuosituksilla ja erinäisillä linjauksilla. Kuten keskustelussakin korostettiin, toimiva valvonta edellyttää myös lakien, määräysten ja ohjeiden noudattamista. Toikka (2012, 83) mukailen erityisesti hallinnossa tehtäviin uudistuksiin ja päätöksiin vaikuttavat kuitenkin osaltaan myös edellä mainitut poliittiset tekijät ja etenkin ikääntyneiden hoiva



itsessään on jo tietynlainen poliittinen asia, koska se liittyy vahvasti juuri kuntalaisten elämään. Kuten keskustelussakin tuotiin esiin, yksittäinen kansalainen, eli tässä tilanteessa esimerkiksi ikääntyneen henkilön omainen tai läheinen, voi vaikuttaa poliittisiin linjauksiin äänestämällä vaaleissa. Tällöin kyse on myös luottamuksesta siihen, että tehtävät muutokset ja uudistukset ovat palvelujen käyttäjien edun mukaisia sekä siihen, että päätäntävaltaa käyttävillä on myös ymmärrys tuotettavan palvelun erityispiirteistä ja aikaisemminkin mainitusta herkkyydestä, sekä myös tehtyjen päätösten yhteiskunnallisista vaikutuksista. Esimerkiksi Kaipainen (2022) on tuonut Ylen uutisessaan esiin, että gerontologian professori Marja Jylhän mukaan ikääntyneiden määrän kasvaessa erityisesti hoivapaikkojen supistaminen kotiin annettavia palveluja lisäämällä on ollut tarkoituksellinen poliittinen päätös, jolla on pyritty pääasiassa säästöjen saavuttamiseen.

Valvonnan voimattomuuden diskurssin pohjalta syntyi yhteisymmärrys siitä, että valvontaa on voitava tehdä paremmin kuin sitä on tähän mennessä tehty. Twiittaajat esittivät asian vaativan panostusta, jolla tarkoitettiin edellä mainittujen resurssien, kuten rahan lisäämistä. Ulkoistamiseen liittyvässä keskustelussa puhe resursseista, johon kuuluu rahan lisäksi esimerkiksi henkilöstö, on keskiössä. Usein ulkoistusten taustalla kuitenkin ovat kunnan vähäiset resurssit palvelujen tuottamiseen liittyen, joten on tärkeää pohtia, miten resursseja olisi ylipäänsä mahdollista lisätä. Keskustelussa esitettiin joiltain osin maakuntauudistuksen tuovan tähän helpotusta siten, että tulevilla hyvinvointialueilla on paremmat resurssit ja *”isommat hartiat”* tähän nimenomaiseen toimintaan. Nähtäväksi toki jää, tuleeko näin todellisuudessa olemaan. Riskinä tietysti voi olla esimerkiksi vastuun pakeneminen kauas monimutkaisiin hallintohimmeleihin. Osaltaan keskustelussa esitettiin, että *”tilaajien välistä yhteistyötä hankintoihin ja valvontaan”* liittyen tulisi lisätä. Tämä voisi tuoda erityisesti toiminnan valvontaan mukanaan tiedon jakamisen kulttuurin ja tietynlaisen systemaattisuuden, joka mahdollisesti helpottaisi resurssivajeisia tilaajia. Keskustelun perusteella maakuntauudistukselta odotetaan paljon. Toki vastuun pakeneminen on mahdollista, mutta toisaalta tilaajien välinen yhteistyö maakuntahallintoon siirryttäessä voi myös parantua tilaajan rooliin liittyvien toimintatapojen tullessa jollain tapaa yhtenäisemmäksi.

### 5.3 Vastuun kaipuun diskurssi

Erityisesti vastuupuheeseen liittyen aineiston twiittien perusteella voidaan todeta, että palvelujen järjestäjää ja palvelujen tuottajaa verrattaessa, suurin osa keskustelijoista totesi

kunnan olevan vastuussa tilaajan roolissa, mutta samalla vastuun todettiin olevan molempien tai jopa kaikkien, mahdollisesti koko yhteiskunnan yhteinen. Keskustelun perusteella yhteisellä vastuulla viitattiin osaltaan ikääntyneiden asiakkaiden omaisten vastuuseen veronmaksajina, äänestäjinä ja palvelujen käyttäjien puolestapuhujina. Poliitikkojen vastuunottoa erityisesti lainsäädännöllisiin asioihin liittyen kaivattiin, jota ilmensi ajoittain melko kiivaskin twiittaamisen ja kommentoinnin sävy. Edellä mainittuun puheeseen perustuen muodostui vastuun kaipuun diskurssi.

Vastuupuhe ei itsessään ole yhteiskuntaan liittyvässä keskustelussa millään tapaa uusi. Esimerkiksi Julkunen (2006, 536) on todennut Yhteiskuntapolitiikka -lehden artikkelissaan muun muassa tilaaja–tuottaja-mallin ja kilpailutuksen vaativan eri tahojen vastuiden selkeyttämistä. Julkunen (2006, 536) on myös tuonut esiin, että kompleksisen todellisuuden vallitessa ja vallan jopa tietyllä tapaa paetessa, on myös tarve pohtia sitä, kuka vastuussa oikein onkaan. Julkisen sektorin järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen ollessa kyseessä, on vähintäänkin relevanttia käydä pohdintoja vastuukysymyksiin liittyen. Julkunen (2006, 536) mukaan myös yritysten yhteiskuntavastuusta on käyty keskustelua, mutta siitä huolimatta etenkin voittoa tavoittelevien yritysten toiminnassa tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä on voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Toki kyseinen tavoite on myös Osakeyhtiölakiin (2006/624) perustuva.

Vastuun kaipuun diskurssia ilmensi esimerkiksi ”*yritysvastuu*” -käsite, johon liittyen oli havaittavissa mielenkiintoista ja melko kiivastakin keskustelua twiittaajien välillä. Keskustelussa viitattiin osaltaan palvelujen tuottajan vastuuseen omasta toiminnastaan yleisesti valloilla olleen kunnan syyttelyn sijaan, jolloin yritysvastuu korostuu. Toisaalta korostettiin tilaajan vastuuta suhteessa palvelujen tuottajaan, sekä tiedossa olleiden ongelmien ratkaisuun ja sopimusten tekoon sekä niiden sisältöön liittyen. Twiittaajien kesken nousi esiin pohdintoja myös siitä, mikä on erityisesti ”*bisnespomojen*” vastuu. Keskustelussa nostettiin pöydälle yritysten johdon vastuu etenkin, kun kyseessä ovat ”*väärinkäytökset*”. Onko yritysten johdon mahdollista tarkastella tuotettavien palvelujen laatua ja omaa vastuutaan asianmukaisten palvelujen toteutumisesta objektiivisesti ja asiakkaan näkökulmasta siinä tilanteessa, kun sen toiminnalla on lakiin perustuva tavoite voiton tuottamisesta osakkeenomistajille? Keskustelussa mainittiin myös käsite ”*yritysvastuuhöttö*” ja sen määrä, jota keskustelun mukaan esimerkiksi toimittajille on vuosien saatossa jaeltu. Tällä viitataan

mahdollisesti juuri siihen, minkä myös Julkunen (2006, 536) on tuonut artikkelissaan esiin yritysten yhteiskuntavastuun puheesta ja yhtäältä konkreettisten tekojen puutteesta.

Vastuun kaipuun diskurssia ilmentää ajatus siitä, että varsinaista ”vastuunkantoa” ei välttämättä tapahdu ja että vastuu kuuluisi tietyllä tapaa kaikille, jolloin se ikään kuin pirstaloituu. Käytännön tasolla vastuun voidaan ajatella kuuluvan molemmille eli palvelujen järjestäjälle sekä tuottajalle, vaikkakin vielä tällä hetkellä laki asettaa kunnan erityisesti vastuunkantajan asemaan. Vastuukysymyksiä on syytä kuitenkin selkeyttää ja yhteistyön avoimuutta lisätä. Twiittaajat kävivät pohdintoja esimerkiksi siitä, että valvontajärjestelmä on olemassa, mutta millä tavoin siitä saadaan toimiva? Edelleen voidaan pohtia, millä tavoin esimerkiksi vastuun jakautuminen tutkimustiedon valossa näyttäytyy ja millaisia kehittämissuhteita toiminnan suhteen on tehty. Esimerkiksi Junnila ja Fredriksson (2012, 29) ovat tuoneet esiin palvelujen ulkoistuksiin liittyviä haasteita, joista vastuunjaon epäselvyys on yksi. Nykänen ym. (2017, 20) ovat myös tuoneet esiin vastuunjaon epäselvyyden etenkin valvontaviranomaisten kesken, joka voi näyttäytyä ulkopuolelle osaltaan vaikeaselkoisena järjestelmänä. Twiittaajat nostivatkin esiin hajanaisen valvontajärjestelmän, jonka joiltain osin voidaan ajatella ilmentävän myös villin lännen diskurssia. Edelliseen liittyen, toiminnalle kaivattiin etenkin selkeitä raameja sen sijaan, että etsittäisiin varsinaisia syyllisiä vallitsevaan tilanteeseen.

Yllä olevaan liittyen, vuoden 2020 loppupuolella Valvira edellytti sekä kunnilta että yksityisiltä palvelujen tuottajilta sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli vanhuspalvelujen laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden parantaminen. Lokakuussa 2020 astuivat voimaan Lakiin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (2012/980) tehdyt muutokset, jotka koskevat sekä julkisia että yksityisiä tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköitä. Valvira ja aluehallintovirastot ovat myös järjestäneet palvelujen tuottajille ja järjestäjille ohjausta ja neuvontaa kyseisen lain toteuttamiseen liittyen, joten tilannetta parantaviin toimenpiteisiin on ainakin tietyiltä osin ryhdytty. Valvira on tuonut myös selkeästi esiin, että ensisijainen toimenpide toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi on omavalvonta, mutta vastuu asiakkaan hoidon ja huolenpidon toteutumisesta lainsäädännön edellyttämin keinoin on viime kädessä kunnalla. (Kauppi ym. 2020; Oinas-Soudunsaari & Kauppi 2020, 1–2, 5–6.)

Vastuun kaipuun diskurssiin kytkeytyneet pohdinnat kuntien valvontaan liittyvistä ongelmista ovat kiintoisia suhteessa Valviran ohjeisiin, koska kyseessä on kuitenkin toisaalta hyvinkin selkeä jako siitä, kenen vastuulle asiakkaan hoivan asianmukainen toteutuminen kuuluu. Osaltaan twiittaajat peräänkuuluttivat kunnan vastuuta, mitä selittää todennäköisesti juuri kunnan rooli erityisesti lainsäädännön noudattamiseen ja sen valvontaan liittyen. Edellä mainitun perusteella on myös hyvin selvää, että kunnan ohella myöskään palvelujen tuottaja ei ole asianmukaisesti toteuttanut sille kuuluvaa omavalvontaa. Keskustelussa nostettiin esiin myös ”*priorisoinnin*” käsite, johon vastuupuheen yhteydessä tulee jatkossa kiinnittää myös huomiota. Keskustelussa korostettiin kunnan vastuuta, mutta erityisesti myös iäkkäiden henkilöiden ”*puolesta puhujien*” vastuuta. Tähän liittyen, erityisesti hyvinvointialueisiin ja niiden palvelujen järjestämisvastuuseen kytkeytyvä puhe luo osaltaan sitä ikääntyneiden asumispalvelujen tilan todellisuutta, jossa myös tulevaisuudessa elämme ja joka määrittää sen, millaiseen tärkeysjärjestykseen päätäntävaltaa käyttävät henkilöt käsiteltäviä asioita laittavat, eli miten he niitä priorisoivat.

Vastuun kaipua ilmensivät diskurssit tilaajan vastuuseen liittyen ja etenkin diskurssit sopimusten ja säädösten noudattamisen valvonnasta. Keskustelussa nousi esiin erityisesti sopimusosaaminen, jonka suhteen pohdittiin esimerkiksi sitä, ”*millä tasolla on julkisyhteisöiden sopimusosaaminen*”. Edellä mainitut ovat aiheellisia ja erityisen tärkeitä pohdintoja julkishallinnon toimintaan liittyen, sekä etenkin hallinnon uudistuksiin ja niiden suunnitteluun liittyen. Keskustelussa nousi useaan otteeseen esiin parhaillaan toteutettava sote- ja maakuntauudistus, joka asettaa erityisesti valvontaan liittyvät toimijat haasteineen jälleen uuden eteen. Tupalan ym. (2018, 52) mukaan kunnat tulevat jatkossakin vastaamaan kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, mutta muodostuvat hyvinvointialueet päättävät palveluista itsessään. Pohdintoja kuitenkin herättää erityisesti ikääntyneiden asumispalveluihin liittyen vastuun todellinen jakautuminen ja tiettyjen käytännönläheisten asioiden, kuten esimerkiksi tehtyjen sopimusten siirtämisen vaikutus vastuukysymyksiin. (Tupala ym. 2018, 52.)

#### 5.4 Laadun turvaamisen diskurssi

Keskustelussa oli havaittavissa aiheen kannalta yksi tärkeimmistä elementeistä eli puhe laadusta. Twiittaajat toivat esiin niitä tekijöitä, jotka tässä yhteydessä ovat mahdollisesti vaikuttaneet siihen, että riittävä laadun taso ei ole annettujen palvelujen suhteen toteutunut.

Aineiston twiiteistä muodostuneen laadun turvaamisen diskurssin yhteydessä viitattiin aikaisemminkin mainittuun hoivayritysten voiton tavoitteluun, jota tapahtuu tarvittaessa laadusta tinkien. Keskustelussa tuotiin esiin myös mahdollinen tarve lainsäädännön kiristämiseksi, jota onkin jo tietyiltä osin tapahtunut erityisesti henkilöstömitoitukseen liittyen. Aineistosta nousi jälleen esiin myös puhe julkishallinnon vastuusta erityisesti ulkoistamisprosessiin liittyen. Keskeisimmiksi osa-alueiksi mainittiin ulkoistamiseen liittyvästä teoriatiedostakin tutuksi tulleet sopimukset, kirjalliset laatukriteerit ja sanktiot, asiakkaan asettaminen ensimmäiseksi kunnan palvelustrategiassa, hoivapalvelujen kilpailutus laadulla, ei hinnalla sekä tarjouspyyntöjen sisältö, joka osaltaan on liitettävissä hankintaosaamiseen.

Erityisesti villin lännen diskurssia ilmentäneet haamuhoitajat, jotka siis liittyvät palvelujen tuottajan toimintayksiköiden henkilöstömitoitukseen ja sen todellisuuteen käytännössä, vaikuttavat väistämättä myös tuotettavan palvelun laatuun. Toimintayksikössä tulee olla sellainen henkilöstömäärä, jolla palvelua ja hoivaa kyetään laadukkaasti toteuttamaan. Keskustelussa korostettiin useaan otteeseen palvelujen laadun huomioimista, mikä liittyy osaltaan koko ulkoistamisprosessiin ja sen onnistumiseen. Twiittaajat ruotivat sitä, että riittävä ikääntyneiden asumispalvelujen laadun taso ei ole juurikaan toteutunut. Keskustelussa pohdittiin, että toiminnalla tulisi olla tietyt laatukriteerit, joihin yhdessä sitoudutaan. Junnilan ym. (2012) mukaan ulkoistettavassa toiminnassa sen laadun seurantaan tarvitaan tiettyjä mittareita jokaista osa-aluetta varten. Ainoastaan mittareista saatavilla oleva tieto ei kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan myös paikallista osaamista ja hyviä käytänteitä liittyen arviointiin ja seurantaan. (Junnila ym. 2012, 167.) Tässä yhteydessä on syytä käydä myös pohdintoja siitä, mitä laatu oikeastaan on ja mitä laadun hyvä taso pitää sisällään. Hoppania ym. (2020, 347) ovat nostaneet esiin, että yksityisten toimijoiden suunnitellessa palveluja, tulisi heidän ajatella tuotteistamisen sijaan itse hoivaa sitä tarvitsevan ikääntyneen lähtökohdista ja erityisesti sitä hoivaan liittyvää suhdetta, jonka tulisi asiakkaan ja hoitajan välille syntyä. Tällöin myös annettavan palvelun laadun taso olisi erityisen korkealla tasolla. Vaikka erinäisiä laatumittareita on olemassa, erityisesti ikääntyneiden hoivan laatuun vaikuttavat tekijät ovat hyvin henkilökohtaisia ja ihmisestä itsestä lähtevä kokemus (Kalliomaa-Puha & Kangas 2015, 41).

Twitter-keskustelun perusteella hoivan laadun tasoon liittyviä ongelmia on esiintynyt esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas makaa määrittelemättömän ajan paikallaan ja ”*odottaa kun vaihtamaton vaippa hiertää samalla*”, joka todennäköisesti johtuu toimintayksikössä

vallitsevasta henkilöstövajeesta ja siitä seuraavasta kiireestä. Tällöin voidaan ajatella, miten ikääntynyt henkilö itse hoivan kokee ja miten hän sen ilmaisee, mikäli kärsii esimerkiksi muistisairaudesta. Huomionarvoista on tässä yhteydessä myös jokaisen ihmisen perustuslailliset oikeudet elämään, sekä etenkin siihen kytkeytyvään turvallisuuteen. Ikääntyneen henkilön itsemääräämisoikeus on vaarassa etenkin ympärivuorokautisessa palveluasumisessa siellä vallitsevan laitospäiväsuuden, sekä esimerkiksi henkilön muistisairaudesta tai jonkin vamman vuoksi, mikä vaikeuttaa itsenäistä päätöksentekoa. Tällöin erityisesti hoivaa toteuttavan henkilöstön rooli korostuu ikääntyneen oikeuksien turvaajana. (Ihmisoikeuskeskus 2021.)

Laadun turvaamisen diskurssia ilmentäneellä henkilöstömitoituksella on myös vaikutusta palvelun ja hoivan hyvään laatuun, jonka voisi ajatella palvelujen tuottajan näkökulmasta olevan yksi toiminnan kulmakivistä. Mikäli henkilöstömitoitusta ei kuitenkaan syystä tai toisesta haluta noudattaa, on toiminnassa mahdollisesti joitain syvällisemmän tason ongelmia. Twiittaajat toivat esiin, että hoivan laadun kohentaminen ja henkilöstömitoituksen nostaminen lisää kustannuksia, mutta puutteellinen hoiva lisää vielä enemmän, mikä tarkoittaa esimerkiksi myös terveydenhuollon palvelujen käyttöä asiakkaan tilan mennessä huonompaan suuntaan. Keskustelussa myös todettiin, että tilaaja eli kunta *”saa korkeintaan sen, mistä on valmis maksamaan”*. Keskustelussa nostettiin myös esiin, että mikäli *”kunta asettaa tiukat laatuvaatimukset”*, niin kustannukset tulevat olemaan hyvin eri tasoisia verrattuna siihen, mitä ne ovat aikaisemmin olleet. Keskustelussa esitettiin, että resurssien ja erityisesti rahan puutteesta kärsivät kunnat eivät mahdollisesti olisi edellä mainittua laatuvaatimusten tiukennusta valmiita toteuttamaan, jolloin ne *”saavat juuri mitä tilaavat”*. Yhtäältä voidaan ajatella myös kunnan toiminnan olleen osaltaan epäeettistä ja vastuutonta, mikäli kustannustehokkuus on mennyt hoivan laadukkuuden ohi etenkin silloin, kun yksityisen palvelujen tuottajan ongelmat ovat olleet jo tiedossa. Tätä tukee osaltaan apulaisoikeusasiamiehen jo yli kymmenen vuotta sitten tekemä selvitys, joka sai alkunsa lehdissä olleista kirjoituksista liittyen sekä julkisen että yksityisen ympärivuorokautisen hoivan yksiköiden ongelmiin ja puutteisiin. Henkilöstömitoitus on myös tuolloin ollut keskustelussa, ja apulaisoikeusasiamies on tuonut asiaan liittyen esiin lainsäädännön merkityksen pelkän laatusuosituksen sijaan. Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään todennut myös valvonnassa olleiden ongelmia erityisesti vähäisiin resursseihin liittyen etenkin kunnissa ja myös silloisissa lääninhallituksissa. Vanhusten itsemääräämisoikeuteen liittyviä tekijöitä on myös jo tuolloin korostettu. (Paunio 2010, 49–50.)

Oinas-Soudunsaaren ja Kaupin (2020, 1) mukaan esimerkiksi Lain ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (2012/980) uudistuksen yhteydessä, on siihen lisätty säännös liittyen ”*yhtenäisen seuranta- ja arviointivälineistön*” käyttöönottoon erityisesti palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa, jonka osaltaan on toivottu edistävän arvioinnin ja laadun kehittämistä. Kuten Junnila ym. (2012, 170) ovat tuoneet esiin, hyvät käytänteet ulottuvat eri organisaatioihin usein valitettavan hidasta tahtia ja samankaltaisten virheiden toistuminen useaan kertaan on mahdollista. Laatuksiteereiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa haastavaa on kuitenkin edelleen ottaa huomioon aikaisemminkin mainittu ikääntyneen henkilön subjektiivinen kokemus saatavasta palvelusta ja hoivasta.

Laadun turvaamisen diskurssia ilmensi myös keskustelussa esiin tuotu THL:n Vanhuspalvelujen tila -tutkimus vuodelta 2018. Pelkistettynä kyseisessä tutkimuksessa todettiin, että yksityisellä sektorilla erityisesti ”*toiminnallisuus ja virikkeellisyys*” olivat paremmalla tasolla julkiseen sektoriin verrattuna. Julkisen ja yksityisen sektorin toimintayksiköihin lähetettyyn kyselyyn vastasivat esihenkilöt, eli eivät esimerkiksi asiakkaat, muu henkilöstö tai omaiset. (Lepistö 2019.) Kyseinen asetelma on mielenkiintoinen ajatellen juuri laatuksjärjestelmää kokonaisuudessaan, sekä laadun arviointia objektiivisesta että subjektiivisesta näkökulmasta katsottuna. Tutkimuksen tulokset on mahdollista nähdä ristiriitaisina ajatellen tilannetta, jossa erityisesti lähiesihenkilöt yksityisellä sektorilla kokevat olevansa haastavassa tilanteessa suhteessa yritysten johtoon ja käytännön toimintaan sekä muuhun henkilöstöön. Kyseiseen tutkimukseen liittyen THL (2018) on todennut jälkikäteen, että arvioitaessa vanhuspalveluja, tulisi erityisesti asiakkaan, henkilöstön ja omaisten näkemykset vanhuspalvelujen tilasta ottaa enenevässä määrin huomioon.

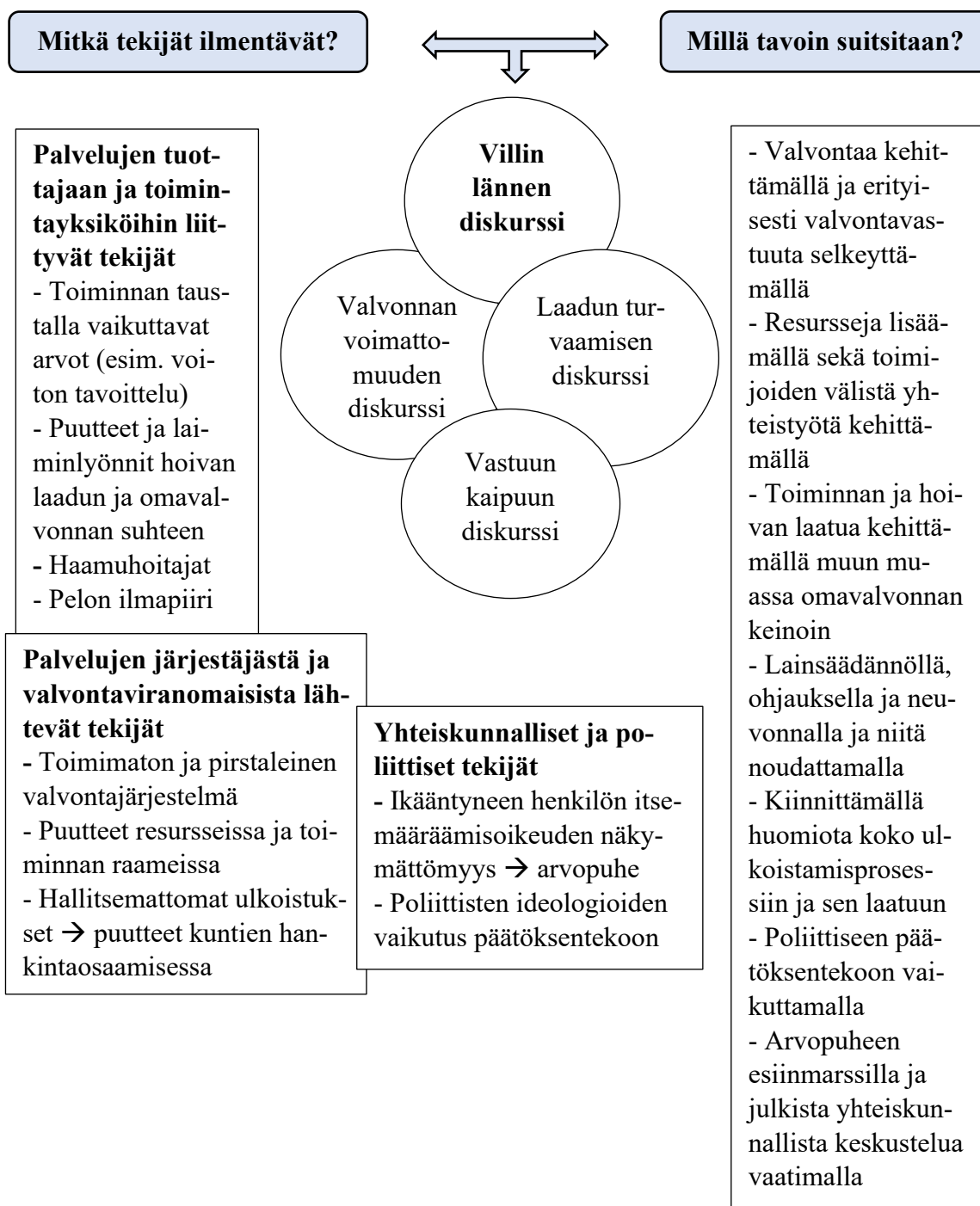
Kuten keskustelussakin tuotiin esiin, pelkästään yhden hoivayrityksen tekemien virheiden perusteella ei toki voida täysin vetää lokaan koko yksityistä sektoria. Huomionarvoista on, että ikääntyneiden palvelujen osalta kummankin, sekä yksityisen että julkisen sektorin toiminnassa on kehitettävää ja parannettavaa, kuten Hammarkin (2019) on Lepistön (2019) MTV uutisessa liittyen THL:n tutkimukseen todennut. Esimerkiksi Jolanki (2018) on kuitenkin tuonut esiin, että on enemmän poikkeus kuin sääntö, että asumispalvelujen ja hoitohenkilöstön ongelmat nousevat esiin jonkinasteisen kohun yhteydessä. Yksittäistapaukseen perustuen ei voida tehdä radikaaleja johtopäätöksiä ikääntyneiden hoivan tilasta tai sen

laadusta, mutta samojen haasteiden ja ongelmien on kuitenkin nähty ilmenevän useaan kertaan ja useiden vuosien aikana. (Jolanki 2018, 234.)

Laadun turvaamisen diskurssia ilmensi osaltaan myös ”*palvelustrategia*”, johon liittyen kunnalla on oltava selkeä visio siitä, miksi se ylipäänsä lähtee palveluja ulkoistamaan ja minkälaisiin vaikutuksiin sillä pyritään. Palvelustrategia on myös eräänlainen viesti kuntalaisille esimerkiksi siitä, minkä tasoisia palveluja kunta sitoutuu toimittamaan. Strategian linjauksilla luodaan samalla myös mielikuvaa tuottajan suuntaan siitä, millaisia tavoitteita ja suuntaviivoja kunta tarjoaa. (Junnila & Fredriksson 2012, 15.) Keskustelussa esiin nostettu palvelustrategia on siis hyvinkin oleellinen asia ulkoistamista ja palvelujen laatuun liittyviä tekijöitä ajatellen. Mikä tosiaan olisikaan tärkeämpää kuin asiakkaan asettaminen ensimmäiseksi palvelustrategiassa, jolloin todennäköisesti myös ”*hyvä laatu seuraa*”, kuten aineistossa todettiin. Tähän liittyen aineistosta nousi esiin myös ajatus ”*sirpaloituneista palveluketjuista*”, joka osaltaan on mahdollisesti johtanut ”*hallitsemattomiin ulkoistuksiin*”. Koko palveluketjun toimivuudella on suuri merkitys heille, joille palvelua tarjotaan. Tällöin ikääntyneiden henkilöiden kohdalla erityisesti palvelujen koordinointi ja eri toimijoiden välinen yhteistyö korostuu. (THL 2022b.) Näitä edellä mainittuja kokonaisuuksia ei ole myöskään syytä unohtaa hyvinvointialueisiin liittyvien toimintojen suunnittelussa ja päätöksenteossa, jolloin tulee varmistaa ja turvata etenkin heikommassa asemassa olevien henkilöiden palvelujen saanti.



## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET



Kuvio 1. Aineiston tuottamien diskurssien muotoutuminen ja suhteutuminen toisiinsa.

Tutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää, millaisia diskursseja sosiaalisen median yhteisöpalvelu Twitterissä käydään ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamiseen liittyen. Tutkimuksen taustalla vaikutti hoivakriisin eskaloituminen tammikuussa 2019. Ikääntyneiden henkilöiden hoivan heikko tila on ollut jo pitkään erityisesti valvovien viranomaisten tiedossa ja siihen on pyritty vaikuttamaan ikääntyneiden palvelujen tuottamista koskevilla ohjeilla ja suosituksilla. Huonosta hoivasta on syytetty etenkin yksityisen sektorin toimijoita vedoten puheeseen voiton tavoittelusta ja ”hoivajättien” aseman vahvistamisesta pienempiä toimintayksiköitä ostamalla. Toki ongelmia on etenkin riittävän hoitohenkilöstön saamisessa myös julkisen sektorin toimijoiden osalta, mutta tässä tutkimuksessa keskityttiin erityisesti yksityiseen sektoriin ja sen toimijoiden haasteisiin, koska kyseessä ovat kunnan ulkoistamat palvelut.

Twitterissä käydyn keskustelun perusteella muodostui neljä diskurssia, jotka ilmensivät erityisesti ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamiseen liittyviä ongelmia. Ulkoistaminen näyttäytyy vaativana kokonaisuutena kunnan toiminnassa myös pitkälle yltävän kansainvälisen historiansa vuoksi. New Public Managementiin liittyvien periaatteiden hengessä ulkoistamisesta on tullut osa kunnan palvelujen tuottamista, ja etenkin ikääntyneiden asumispalvelujen osalta se on ollut käytänteissä Suomessa noin parinkymmen vuoden ajan. Etenkin resurssivajeisten kuntien kohdalla ulkoistamisen kautta on pyritty tehokkuuden ja säästöjen saavuttamiseen. Tutkimustiedon valossa voitaneen todeta, että etenkin heikommassa asemassa oleville henkilöille tarkoitettujen palvelujen ulkoistaminen ei ole millään tapaa yksiselitteistä (kts. Valkama 2004). Etenkin yksityisen sektorin palvelujen tuottajilla on lakiin perustuva vaatimus voittojen tavoittelusta, jonka on ajateltu soveltuvan huonosti varsinkin sosiaalihuollon palvelujen tuottamisen yhteyteen.

Twitter-keskustelun perusteella muodostunut villin lännen diskurssi ilmensi kattavasti ikääntyneiden asumispalvelujen sisällä vallitsevaa levottomuutta, joka tuli keskustelussa esiin esimerkiksi valvonnan toimimattomuutena, haamuhoitajien ja pelon ilmapiirin esiintymisenä, toiminnan raamien puutteena ja ikääntyneen henkilön oman äänen kuulumattomuutena. Kolme muuta diskurssia, joita olivat valvonnan voimattomuuden diskurssi, vastuun kaipuun diskurssi ja laadun turvaamisen diskurssi, nivoutuivat osaltaan yhteen villin lännen diskurssissa. Todettakoon, että esiin nousseissa diskursseissa toistuivat tietyiltä osin samat tekijät kuin erityisesti ulkoistamisen ja sen valvonnan haasteisiin liittyvässä teoriakeskustelussa (kts. Young 2007; Hyyryläinen 2004; Young 2008; Moore 2018). Twiittaajat

peräänkuuluttivat kuntien vastuuta palvelujen järjestämiseen liittyen, sekä etenkin ulkoistamisen yhteydessä tehtäviin sopimuksiin liittyvää osaamista. Lainsäädäntöön liittyviä teki- jöitä toivottiin etenkin sellaisten lakikirjausten suhteen, joilla olisi mahdollista saada tehdyistä rikkeistä kunnan sanktioita. Myös asian politisoitumista pohdittiin esimerkiksi siltä osin, olivatko poliittisten toimijoiden twiitit ikääntyneiden hoivan kuntoon laittamisesta ai-noastaan äänien kalastelua vaaleja ajatellen. Väistämättä ikääntyneiden hoivaan liittyvä pää-töksenteko on poliittista, koska esimerkiksi Marinin hallituksen hallitusohjelmassakin on kirjauksia ja melko suuriakin linjauksia ikääntyneiden palveluihin liittyen. Näitä linjauksia ovat esimerkiksi kotihoidon vahvistaminen, joka ei resurssivajeisen sosiaali- ja terveyden- huoltoalan tai kuntien, tai myöskään tulevien hyvinvointialueiden näkökulmasta ole helppo yhtälö.

Palvelujen ulkoistaminen tuskin tulee koskaan poistumaan palvelujen tuottamisen keino- likoimasta, eikä se varmasti ole tarkoituksenmukaistakaan. Tällöin on erityisen tärkeää ottaa mukaan pohdintoihin palvelujen tuottamiseen liittyen myös ulkoistamisen haasteet ja pohtia mahdollisia keinoja, joilla niitä voitaisiin ratkoa. Etenkään sosiaalipalvelujen ulkoistami- sesta ei ole käyty riittävästi tutkimuksellista keskustelua, jotta mahdollisia ratkaisuehdotuk- sia olisi jo olemassa ja toimijoiden käytettävissä. Muodostuneiden diskurssien perusteella voitaneen todeta, että kyse on melko vakavistakin haasteista etenkin silloin kun puhutaan ikääntyneestä henkilöstä ja hänelle elintärkeistä palveluista, joihin henkilö ei mahdollisen sairauden tain muun tilan vuoksi pysty itse vaikuttamaan.

THL:n raportissa vuodelta 2012 on jo osaltaan tuotu esiin niitä kompastuskiviä, joita erityi- sesti tilaaja–tuottaja-toimintatapaan on liitettävissä. Kyseisestä raportista kävi ilmi, että Suo- messa on sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoistumisuudistusten yhteydessä panostettu lähinnä yritystoiminnan eteenpäin viemiseen kilpailulainsäädäntöä kehittämällä muutoksen edellyttämän valvonnan kehittämisen sijaan. Raportissa tuotiin esiin, että kuntien tukeminen markkinoistumiseen liittyen on jäänyt vähemmälle huomiolle, ja yleisellä tasolla puuttu- maan ovat jääneet myös täsmälliset hallituksen sekä palveluista vastuussa olevan ministeriön linjaukset esimerkiksi ulkoistamiseen liittyvistä tavoitteista. (Junnila ym. 2012, 170.)

Tämän tutkimuksen aineiston tuottamista diskursseista etenkin villin lännen diskurssi ilmen- tää tälläkin hetkellä vallitsevaa hoivan tilaa hyvin monisyiseksi ja haasteelliseksi. Pääpiir- teittäin kyseistä diskurssia, sekä myös muita diskursseja ilmensi palvelujen tuottajaan,

palvelujen järjestäjään ja valvontaviranomaisiin sekä yhteiskunnalliseen ja poliittiseen keskusteluun liittyvät tekijät. Kyseisiä tekijöitä on tärkeää ja oleellista peilata siihen, mitä haasteiden ja ongelmien suhteen on oikeastaan tehtävissä. Tärkeää on pohtia nykyisen hallituksen linjauksia, valvonnan vaikuttavuutta, kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden tilannetta sekä erityisesti ikääntyneitä itseään ja heidän läheisiään kyseessä olevien palvelujen käyttäjinä. Erityisesti itsemääräämisoikeuden toteutuminen on korona-aikana todennäköisesti vähentynyt entisestään. Vallitseva sosiaali- ja terveysalan henkilöstöpula asettaa ikääntyneiden hoivaan liittyvän päätöksenteon entistä tärkeämpään asemaan, tai toivottavaa se ainakin olisi.

Toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen ja kehittäminen on edellytys etenkin ulkoistetun toiminnan valvonnan onnistumiselle. Tämä tutkimus ei anna vastausta siihen, millä tavoin valvonnan resursseja saataisiin lisättyä tai millä tavoin valvonnan pirstaleisuutta olisi mahdollista vähentää, tai millä tavoin omavalvontaa tai lainsäädäntöä pitäisi kehittää. Se vaatii avointa yhteiskunnallista keskustelua siitä, mikä on valvonnan tila, millä tavoin sitä toteutetaan ja keiden toimesta sitä etenkin toteutetaan ja onko se vaikuttavaa. Omavalvontaa pyritään edistämään hallitusohjelmankin puitteissa, joten on erityisen merkittävää, että palvelujen tuottajat ottavat todesta epäkohtien korjaamiset ja hoivan hyvään laatuun panostamisen. Etenkin hallinnon näkökulmasta tämä on haastava yhtälö, koska hyvä hoiva vaatii henkilöstöä ja sitä ei tällä hetkellä ole riittävästi saatavilla. Ikääntyneiden määrän edelleen kasvaessa tämä on yhtälö, joka on mahdoton ratkaista ilman tarkkaan harkittuja ja pitkäjänteisiä sekä tutkimustietoon perustuvia toimenpiteitä.

Aineiston twiittien ja kommenttien perusteella tutkittavaan aiheeseen liittyviä pohdintoja käytiin melko yleisellä tasolla, joten esimerkiksi sen tarkempia toimenpide-ehdotuksia ei tutkimuksen tuottamien diskurssien perusteella ollut mahdollista muodostaa. Tämä olisi varmasti osaltaan edellyttänyt Twitter-keskustelun ohella myös toisen aineiston keräämistä esimerkiksi haastatteleamalla erityisesti ikääntyneiden asumispalveluihin liittyviä toimijoita kunnissa ja valvovia viranomaisia. Diskurssit ilmensivät kuitenkin tärkeitä huomionarvoisia asioita liittyen sosiaalipalvelujen järjestämiseen kokonaisuudessaan, kuten esimerkiksi palvelustrategian huomioonottaminen ja yhteistyön lisääminen toimijoiden kesken. Käytyjen diskurssien perusteella on mahdollista ymmärtää asumispalvelujen tilaa kokonaisuudessaan yhteiskunnallisella tasolla ja etenkin sitä, millä tavoin twiittaajat sen ovat ymmärtäneet ja tuoneet esiin. Tutkimuksen tulosten merkittävyyttä lisää myös se, että aineiston tulkinnan

tuottamat diskurssit ilmentävät niitä markkinoistumisen ja ulkoistamisen vaikutuksia ja seurauksia, joiden osalta erityisesti Szebehely & Meagher (2013, 282) ovat käyneet jatkotutkimusaiheisiin liittyviä pohdintoja. He ovat todenneet, että tärkeää olisi saada kansainvälistä tutkimustietoa ikääntyneiden hoivapalvelujen markkinoistumisen seurauksista.

Tilanne tulee olemaan jatkossakin väistämättä se, että julkinen sektori ei pärjää ilman yksityisiä toimijoita, joten sektoreiden välinen toimiva yhteistyö ja toiminnan selkeät raamit ovat äärimmäisen tärkeitä jatkuvuuden kannalta. Mikäli yksityisen toimijan toimintayksiköiden toimintaa joudutaan jatkossakin keskeyttämään hoivassa havaittujen epäkohtien vuoksi, niin tuskin sekään on millään tapaa kustannustehokasta, että julkinen sektori joutuu tällöin toiminnan haltuun ottamaan. Erityisen tärkeää olisi saavuttaa yhteinen tahtotila ikääntyneiden asioiden kuntoon saattamiseksi, mikä vaatii eri toimijoiden yhteistyötä ja halukkuutta ongelmien ratkaisemiseksi. Tupala ym. (2018, 34) ovat myös tuoneet toimijoiden välisen yhteistyön, vastuukysymykset ja toiminnan uudelleenjärjestelyn tärkeyden esiin sote-uudistuksen toteutuksessa, jotta ikääntyneiden ja muiden erityisryhmien asumispalvelut tulevat olemaan toimivia. Toimijoilla voidaan tarkoittaa kaikkia sektoreita, päättäjiä, viranomaisia sekä tutkijoita, joiden yhteistyöllä ja tiedon jakamisella voidaan mahdollisesti saada aikaan sekä ikääntyneille läheisille että meille itsellemme parempi hoivan tulevaisuus.

Tässä tutkimuksessa sekä aiemmissa tieteellisissä keskusteluissa on lähinnä tunnistettu sosiaali- ja terveystieteiden ulkoistamiseen liittyviä haasteita ja ongelmia. Jatkotutkimusta ajatellen, erityisen tärkeää olisi tutkia niitä keinoja, joilla ongelmia on mahdollista ratkaista ja pyrkiä tavoittamaan etenkin niitä käytännön ratkaisuehdotuksia havaittuihin ongelmiin. Tässä tutkimuksessa ratkaisuja ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamiseen liittyviin haasteisiin ja ongelmiin on esitetty hyvin yleisellä tasolla, ja ne ovat muodostuneet aineiston twiittien ja kommenttien pohjalta ja twiittaajien omista käsityksistä asiaan liittyen. Tuloksia on kuitenkin mahdollista hyödyntää hallinnollisessa ja poliittisessa päätöksenteossa. Tärkeää olisi jatkossa tutkia myös sitä, millä tavoin ikääntyneiden ulkoistettujen asumispalvelujen valvontaa tällä hetkellä toteutetaan sekä onko käytännössä havaittu sellaisia toimivia ratkaisuja, joita olisi mahdollista tulevaisuudessa hyödyntää. Tärkeää olisi myös esimerkiksi tuottaa hallintotieteen näkökulmasta kattavaa kansainvälistä tietoa jo aikaisemmin tehdyistä uudistuksista, sekä niiden seurauksista ja vaikutuksista liittyen ikääntyneiden asumispalvelujen tuottamiseen ja etenkin niiden ulkoistamiseen.

## LÄHTEET

- Aalders, R. (2002). IT Outsourcing: Making it work. *Fujitsu Australia Limited*. Haettu osoitteesta [https://www.fujitsu.com/downloads/WWW2/whitepaper\\_IT-outsourcing.pdf](https://www.fujitsu.com/downloads/WWW2/whitepaper_IT-outsourcing.pdf), 7.5.2022.
- Aaltio, I. & Puusa, A. (2011). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*. (153–180). JTO.
- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (Ellibs e-kirja)*. (169–180). Gaudeamus.
- af Ursin, K. & Vartola, J. (2015). Valtionhallinnon kehitystä ohjaavat hallintoideologiat, hallintoajattelu ja johtamismallit. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. (toim.) *Tiedolla johtaminen hallinnossa: Teoriaa ja käytäntöjä*. (89–114). Tampereen University Press. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9755-1>, 1.5.2022.
- Age UK. (4.5.2022). Fix care for good. Haettu osoitteesta <https://www.ageuk.org.uk/our-impact/campaigning/care-in-crisis/>, 7.5.2022.
- Ahonen, P. (2011). Markkinaohjaus: Kehkeytyminen, muodot, sudenkuopat ja kehittäminen. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O.-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. (104–119). Vaasan yliopisto. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0>, 1.5.2022.
- Ahteensuu, M. (23.8.2019). Käytätkö somedataa tutkimuksessasi? *Vastuullinen tiede*. Haettu osoitteesta <https://vastuullinentiede.fi/fi/tutkimustyo/kaytatko-somedataa-tutkimuksessasi>, 17.5.2022.
- Ashton, T. (1998). Contracting for health services in New Zealand: a transaction cost analysis. *Social science & medicine* (1982), 46(3), 357–67. doi: 10.1016/s0277-9536(97)00164-0.
- Bertelsen, T. M. & Rostgaard, T. (2013). Marketisation in eldercare in Denmark: free choice and the quest for quality and efficiency. Teoksessa Meagher, G. & Szebehely, M. (Ed.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. (127–161). Stockholm University. Haettu osoitteesta <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:667185/FULLTEXT01.pdf>, 8.5.2022.
- Chan, J. L. & Xiao, X. (2009). Financial management in public sector organizations. Teoksessa Bovaird, T. & Löffler, E. (Ed.) *Public Management and Governance*. (109–120). Routledge.
- Courea, E. & Furlong, A. (23.1.2020). England looks abroad to fix elderly care crisis. *Politico*. Haettu osoitteesta <https://www.politico.eu/article/england-looks-abroad-to-fix-elderly-care-crisis-nhs-social-care-funding/>, 7.5.2022.

deLeon, L. & Denhardt, R. P. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 89–97. doi:10.1111/0033-3352.00068.

De Palma, A., Leruth, L. & Prunier, G. (2009). *Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships (Ebook)*. International Monetary Fund.

EU-terveydenhoito.fi. (23.9.2021). Tanska. Haettu osoitteesta <https://www.eu-terveydenhoito.fi/terveyspalvelut-ulkomailla/maakohtaista-tietoa-terveyspalveluista/tanska/>, 8.5.2022.

EU-terveydenhoito.fi. (7.1.2022). Iso-Britannia ja Pohjois-Irlanti. Haettu osoitteesta <https://www.eu-terveydenhoito.fi/terveyspalvelut-ulkomailla/maakohtaista-tietoa-terveyspalveluista/yhdistynyt-kuningaskunta/>, 7.5.2022.

Fersch, B. & Jensen, P. H. (2011). Experiences with the privatization of home care: evidence from Denmark. *Nordic Journal of Social Research*, 2, 23–36. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.7577/njsr.2051>, 8.5.2022.

Fredriksson, S., Junnila, M. & Tynkkynen, L-K. (2012). Palvelujen hankinta yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Teoksessa Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. *Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. (89–117). Terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-680-9>, 7.5.2022.

Greengross, P., Grant, K. & Collini, E. (1999). The History and Development of The UK National Health Service 1948–1999. *The DFID Health Systems Resource Centre*. Haettu osoitteesta <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08d91e5274a31e000192c/The-history-and-development-of-the-UK-NHS.pdf>, 7.5.2022.

Hakala, S. & Vesa, J. (2013). Verkkokeskustelu ja sisällön erittely. Teoksessa Laaksonen, S-M., Matikainen, J. & Tikka, M. (toim.) *Otteita verkosta: Verkon ja sosiaalisen median tutkimusmenetelmät (Ellibs e-kirja)*. (200–225). Vastapaino.

Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus*, 21(1), 4–19. Haettu osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100395>, 30.4.2022.

Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salminen 60-vuotispäivän kunniaksi*. (132–145). Vaasan yliopisto. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0>, 7.5.2022.

HE 4/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200004.pdf>, 8.5.2022.

Henriksson, M. (12.11.2019). Sosiaali- ja terveysalan valvonnan kehittäminen edellyttää yhteistyötä. *Valvira*. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/-/sosiaali-ja-terveysalan-valvontan-kehittaminen-edellyttaa-yhteistyota>, 17.5.2022.

Heracleous, L. (2004). Interpretivist Approaches to Organizational Discourse. Teoksessa Grant, D., Hardy, C., Osrick, C. & Putnam, L. (Ed.) *The SAGE handbook of organizational discourse*. (175–192). SAGE Publications Ltd. <https://dx.doi.org/10.4135/9781848608122.n8>.

Heracleous, L. & Barret, M. (2001). Organizational Change as Discourse: Communicative Actions and Deep Structures in the Context of Information Technology Implementation. *Academy of Management Journal*, 44(4), 755–778. doi:10.5465/3069414.

Hoppania, H-K., Karsio, O., Näre, L., Olakivi, A., Sointu, L., Vaittinen, T. & Zechner, M. (2020). Hoivan arvo markkinoilla ja markkinoilla. *Gerontologia*, 34(4), 345–348. Haettu osoitteesta <https://journal.fi/gerontologia/article/view/99587/57521>, 30.4.2022.

Hyyryläinen, E. (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. *Vaasan yliopisto*. Haettu osoitteesta [https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_952-476-051-7.pdf](https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-051-7.pdf), 30.4.2022.

Hyyryläinen, E. & Lehto, K. (2014). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun Y-sukupolven kuuluvat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa Lehto, K. (toim.) *Pi-rullisista ongelmista hyvään hallintoon*. (13–28). Vaasan yliopiston julkaisuja. Haettu osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-581-7>, 30.4.2022.

Ihmisoikeuskeskus. (2021). Ikääntyneiden itsemääräämisoikeus. Haettu osoitteesta <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/vanhusten-oikeudet/ikaantyneiden-itsemaaraamisoikeus/>, 10.5.2022.

Jokinen, A. & Juhila, K. (2016). Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö (Ellibs e-kirja)*. (216–250). Vastapaino.

Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen E. (2016). Diskursiivinen maailma: Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö (Ellibs e-kirja)*. (21–42). Vastapaino.

Jolanki, O. (2018). Tutkijat vaikuttamaan vanhuspolitiikkaan? *Gerontologia*, 233–234. Haettu osoitteesta <https://journal.fi/gerontologia/article/view/77879/38959>, 8.5.2022.

Juhila, K. (1999). Tutkijan positiot. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi liikkeessä (Ellibs e-kirja)*. (201–231). Osuuskunta Vastapaino.

Julkunen, R. (2006). Vastuupuheen esiinmarssi. *Yhteiskuntapolitiikka*, 71(5), 533–540 Haettu osoitteesta <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100972/065julkunen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 9.5.2022.

Junnilla, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. (2012). Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-680-9>, 8.5.2022.



Junnila, M. & Fredriksson, S. (2012). *Palvelujen ulkoistus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-720-2>, 1.5.2022.

Juuti, P. & Puusa, A. (2020a). Laadullisen tutkimuksen aineiston hankintamenetelmiä. Teoksessa Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (Ellibs e-kirja)*. (96–98). Gaudeamus.

Juuti, P. & Puusa, A. (2020b). Laadullisen aineiston analysointi. Teoksessa Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (Ellibs e-kirja)*. (138–140). Gaudeamus.

Juuti, P. & Puusa, A. (2020c). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (Ellibs e-kirja)*. (166–168). Gaudeamus.

Kaipainen, M. (17.2.2022). Vuodeosastoilla makaa vanhuksia, joiden paikka olisi hoivakodissa – Nina Kyöstilä taisteli kokopäiväisesti äitinsä hoitopaikasta. *Yle Uutiset*. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-12317728>, 12.5.2022.

Kalliomaa-Puha, L. & Kangas, O. (2015). Yhteistä ja yksityistä varautumista – vanhusten hoivan tulevaisuus. *Kalevi Sorsa -säätio*. Haettu osoitteesta <https://sorsafoundation.fi/yhteista-ja-yksityista-varautumista-vanhusten-hoivan-tulevaisuus/>, 30.4.2022.

Karppanen, S. (16.6.2021). Iäkkäiden ihmisten palvelujen kokonaisuudistus etenee – nyt vahvistetaan kotihoitoa. *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö*. Haettu osoitteesta <https://stm.fi/-/iakkaiden-ihmisten-palvelujen-kokonaisuudistus-etenee-nyt-vahvistetaan-kotihoitoa>, 30.4.2022.

Karsio, O. (2016). *Voiton tavoittelua hyvinvointivaltiossa. Tampere University Press*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201606211948>, 9.5.2022.

Karsio, O. & Anttonen, A. (2013). Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services. Teoksessa Meagher, G. & Szebehely, M. (Ed.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. (85–125). Stockholm University. Haettu osoitteesta <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:667185/FULLTEXT01.pdf>, 8.5.2022.

Karsio, O. & Anttonen, A. (2017). 2010-luvun vanhushoivaa – julkisen ja yksityisen risteyskohdissa. *Gerontologia*, 3/2017, 161–164. Haettu osoitteesta <https://journal.fi/gerontologia/article/view/65949/26697>, 9.5.2022.

Karsio, O. & Tynkkynen, L-K. (2017). Kotitori: integroitu palveluohjausmalli yksityisen ja julkisen rajalla. *Gerontologia*, 31(3), 197–210. Haettu osoitteesta <https://journal.fi/gerontologia/article/view/63415/26694>, 9.5.2022.

Kauppi, R., Lantto, M-L. & Antikainen, J. (18.12.2020). Valvira edellyttää välittömiä lain mukaisia toimia vanhuspalvelujen laadun parantamiseksi. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/-/valvira-edellyttaa-valittomia-lain-mukaisia-toimia-vanhuspalvelujen-laadun-parantamiseksi>, 30.4.2022.

Keskimäki, I., Tynkkynen, L-K., Miettinen, S. & Lehto, J. (2012). Kansainvälisiä kokemuksia tilaaja–tuottaja-toimintatavoista: Englanti, Uusi-Seelanti ja Ruotsi. Teoksessa Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. *Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa.* (56–74). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-680-9>, 18.5.2022.

Kivistö, J. (2009). Tehottomat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat.* (51–72). Gaudeamus Helsinki University Press.

Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona* (väitöskirja, Tampereen yliopisto). Haettu osoitteesta <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8254-0>, 18.5.2022.

Koskinen, S. (4.4.2019). Sosiaalinen media on tutkijalle kultakaivos, joka uhkaa ehtyä kohujen ja tietovuotojen takia. *Helsingin yliopisto.* Haettu osoitteesta <https://www2.helsinki.fi/fi/uutiset/opetus-ja-opiskelu-yliopistossa/sosiaalinen-media-on-tutkijalle-kultakaivos-joka-uhkaa-ehya-kohujen-ja-tietovuotojen-takia>, 17.5.2022.

Kosonen, M., Laaksonen S-M., Terkamo-Moisio, A. & Rydenfelt, H. (2018). Sosiaalinen media ja tutkijan etiikka. Haettu osoitteesta <https://etiikka.fi/tutkimusetiikka/sosiaalinen-media-ja-tutkijan-etiikka/>, 17.5.2022.

Kuntalaki 2015/410. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>, 30.4.2022.

Laaksonen, S-M. (15.3.2018). Taitavasti eettistä verkkotutkimusta. *Vastuullinen tiede.* Haettu osoitteesta <https://vastuullinentiede.fi/fi/tutkimustyo/taivasti-eettista-verkkotutkimusta>, 17.5.2022.

Laaksonen, S-M. & Matikainen, J. (2013). Tutkimuskohteena vuorovaikutus ja keskustelu verkossa. Teoksessa Laaksonen, S-M., Matikainen, J. & Tikka, M. (toim.) *Otteita verkosta: Verkon ja sosiaalisen median tutkimusmenetelmät (Ellibs e-kirja).* (177–199). Vastapaino.

Lacity, M. C. & Willcocks, L. P. (1998). An Empirical Investigation of Information Technology Sourcing Practices: Lessons from Experience. *MIS Quarterly*, 22(3), 363–408.

Laki aluehallintovirastoista 2009/896. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090896#L1P4>, 8.5.2022.

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 2012/980. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980#L1P1>, 30.4.2022.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta 2021/616. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210616#L1P4>, 30.4.2022.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110922>, 8.5.2022.

Lane, J-E. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches (Ebook)*. SAGE Publications.

Lee, J-N., Huynh, M. Q., Kwok, R. C-W. & Pi, S-M. (2000). The Evolution of Outsourcing Research: What is the Next Issue? doi:10.1109/HICSS.2000.926960. Haettu osoitteesta [https://www.researchgate.net/publication/221180508\\_The\\_Evolution\\_of\\_Outsourcing\\_Research\\_What\\_is\\_the\\_Next\\_Issue](https://www.researchgate.net/publication/221180508_The_Evolution_of_Outsourcing_Research_What_is_the_Next_Issue), 7.5.2022.

Lehikoinen, R. & Töyrylä, I. (2013). *Ulkoistamisen käsikirja (Ellibs e-kirja)*. Talentum.

Lehto, J. & Kokko, S. (1996). Palvelujen rakennemuutos: kokemuksia lähihistoriasta ja muista maista. Teoksessa Viialainen, R. & Lehto, J. (toim.) *Sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos: Laitoshoidon vähentämisestä avopalvelujen kehittämiseen*. (17–37). Sosiaali- ja terveysministeriö: Stakes.

Lepistö, J. (1.2.2019). THL:n tutkimus: Yksityisellä puolella vanhuksat saavat selvästi enemmän ulkoilua ja virikkeitä – julkisella hoitajia hieman enemmän. *MTV Uutiset*. Haettu osoitteesta <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/thl-n-tutkimus-yksityisella-puolella-vanhukset-saavat-selvasti-enemman-ulkoilua-ja-virikkeita-julkisella-hoitajia-hieman-enemman/7264142#gs.fbwcad>, 17.5.2022.

Linna, M. & Junnila, M. (2012). Seurantamittarit ja tuotteistus tilaajatoimintojen johtamisessa. Teoksessa Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L-K. *Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kehittäminen sosiaali- ja terveystalouksissa*. (136–148). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-680-9>, 8.5.2022.

Lith, P. (13.11.2018). Palveluasumisessa miljardien markkinat. *Tilastokeskus*. Haettu osoitteesta <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/palveluasumisessa-miljardien-markkinat/>, 30.4.2022.

Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun* (Väitöskirja, Vaasan yliopisto). Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:952-476-004-5>, 30.4.2022.

Lähdesmäki, K. (2011). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – Yhä kesto-suosikki reformeissa? Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. (75–87). Vaasan yliopisto. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0>, 30.4.2022.

Machado Guimarães, C. & Crespo de Carvalho, J. (2011). Outsourcing in the Healthcare Sector-A State-of-the-Art Review. *Supply Chain Forum*, 12(2), 140–148. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1080/16258312.2011.11517267>, 8.5.2022.

Mathew Puthenparambil, J. (2019). *Marketisation of care within the Nordic context: Private care provision for older people in Finland* (Väitöskirja, Jyväskylän yliopisto). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7846-4>, 30.4.2022.

Maurya, D. (2018). Contracting out: making it work. *Policy Design and Practice*, 281–297. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1552107>, 8.5.2022.

Meklin, P. (2007). Kunnallistalouden tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. (352–362). Tampere University Press. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2>, 1.5.2022.

Meklin, P. (2011). Näkymättömät kustannukset – ulkoistamisen sudenkuoppa. Teoksessa Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. (toim.) *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. (125–141). Tampere University Press. Haettu osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8479-7>, 1.5.2022.

Meriläinen, U. (10.4.2012). Hoivabisnes kiehtoo pääomasijoittajia. *Yle Uutiset*. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-5573200>, 10.5.2022.

Mielikäinen, L. & Kuronen, R. (2020). Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2019: Kehitysvammaisten pitkäaikainen laitoshoido vähenee – lyhytaikaiset hoitajaksot kestävät tyypillisesti alle 7 päivää. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020110689458>, 30.4.2022.

Moore, S. (2018). Through a glass darkly: exploring commissioning and contract monitoring and its role in detecting abuse in care and nursing homes for older people. *The Journal of Adult Protection*, 20(2), 110–127. doi:10.1108/JAP-10-2017-0034.

Mäntymaa, J. (16.2.2019). Hoitajat ja omaiset tekivät sata uutta valitusta, ja Valviran mukaan hoivakoteja saatetaan vielä sulkea – Näin hoivakriisi on edennyt. *Yle Uutiset*. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10649175>, 17.5.2022.

Möttönen, S. (2014). Sosiaali- ja terveystalouden uusi ohjausjärjestelmä. *Suomen kunta-liitto*. Haettu osoitteesta <https://docplayer.fi/25132686-Sakari-mottonen-sosiaali-ja-terveys-palvelujen-uusi-ohjausjarjestelma.html>, 30.4.2022.

NHS England. (8.8.2018). Care and support you can get for free. Haettu osoitteesta <https://www.nhs.uk/conditions/social-care-and-support-guide/care-services-equipment-and-care-homes/care-and-support-you-can-get-for-free/>, 7.5.2022.

NHS England. (24.9.2021). Introduction to care and support. Haettu osoitteesta <https://www.nhs.uk/conditions/social-care-and-support-guide/introduction-to-care-and-support/>, 7.5.2022.

NHS England. (s.a.). An introduction to the NHS. Haettu osoitteesta <https://www.england.nhs.uk/get-involved/nhs/>, 7.5.2022.

Niemistö, E. (25.1.2019). Valvira keskeytti Esperi Caren hoivakodin toiminnan Kristiinankaupungissa – yhden asiakkaan epäillään kuolleen hoitovirheen takia. *Yle Uutiset*. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10615005>, 17.5.2022.

Njuangang, S. & Liyanage, C. (2010). A critical review of the implication of outsourcing in the National Health Services (UK): A facilities management perspective. Haettu osoitteesta [https://www.researchgate.net/publication/288124257\\_A\\_critical\\_review\\_of\\_the\\_implication\\_of\\_outsourcing\\_in\\_the\\_National\\_Health\\_Services\\_UK\\_A\\_facilities\\_management\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/288124257_A_critical_review_of_the_implication_of_outsourcing_in_the_National_Health_Services_UK_A_facilities_management_perspective), 7.5.2022.

North Carolina State University. (1.6.2006). A Brief History of Outsourcing. *Supply Chain Resource Cooperative*. Haettu osoitteesta <https://scm.ncsu.edu/scm-articles/article/a-brief-history-of-outsourcing>, 7.5.2022.

Nykänen, E., Kovasin, M., Liukko, E., Blomqvist, P., Krohn, M., Ahola, S., Nurmi-Koikkalainen, P. & Jonsson, P. M. (2017). Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-367-5>, 8.5.2022.

Oinas-Soudunsaari, E. & Kauppi, R. (17.12.2020). Vanhuspalvelulain muutokset edellyttävät välittömiä toimia. *Valviran ohjauskirje*. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/-/valvira-edellyttaa-valittomia-lain-mukaisia-toimia-vanhuspalvelujen-laadun-parantamiseksi>, 17.5.2022.

Okkeri, V. (20.11.2018). Yksityisen vanhuspalvelun haamuhoitajat. *Tehy*. Haettu osoitteesta <https://www.tehy.fi/fi/blogi/yksityisen-vanhuspalvelun-haamuhoitajat>, 10.5.2022.

Osakeyhtiölaki 2006/624. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>, 9.5.2022.

Paunio, R-L. (18.2.2010). Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies*. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/213/2009>, 10.5.2022.

Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. (2019). *Uusi kurssi kohti diskurssia (Ellibs e-kirja)*. Vastapaino.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (Ebook)*. Oxford University Press.

Pollock, A. (2016). NHS NO MORE? *Community practitioner: the journal of the Community Practitioners' & Health Visitors' Association*, 89(12), 28–30.

Puusa, A. & Juuti, P. (2020a). Organisaatiokulttuurinäkökulma esimerkkinä laadullisen tutkimuksen yleistymisestä. Teoksessa Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (Ellibs e-kirja)*. (58–72). Gaudeamus.

Puusa, A. & Juuti, P. (2020b). Laadullisen tutkimuksen olemus. Teoksessa Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (Ellibs e-kirja)*. (73–83). Gaudeamus.

Puusa, A. (2011). Laadullisen aineiston analysointi. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*. (114–125). JTO.

Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (Ellibs e-kirja)*. (141–152). Gaudeamus.

Pönkä, H. (2015). *Sosiaalisen median käsikirja (Ellibs e-kirja)*. Docendo.

Pynnönen, A. (2013). Diskurssianalyysi: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. *Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulun Working Paper N:o 379*, 1–44. Haettu osoitteesta <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/42412/978-951-39-5471-0.pdf?se->, 14.5.2022.

Rhodes, R. A. W. (2011). One-way, Two-way, or Dead-end Street: British Influence on the Study of Public Administration in America Since 1945. *Public Administration Review*, 71(4), 559–571.

Ridanpää, H. (12.5.2021). Palvelujen tuottaminen. Haettu osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/palvelujen-tuottaminen>, 8.5.2022.

Riipinen, K. (19.10.2021). Ulkoistuksesta tulossa Rääkkylälle iso sote-lasku. *Kuntalehti*. Haettu osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/sote/ulkoistuksesta-tulossa-raakkylalle-iso-sote-lasku/>, 8.5.2022.

Sakslin, M. (20.4.2020). Laitos- ja palveluasumisen laadun valvonta vanhustenhuollossa. *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies*. Haettu osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4944/2019>, 8.5.2022.

Sasse, T. & Davies, N. (7.8.2020). Outsourcing and privatisation. *Institute for Government*. Haettu osoitteesta <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation>, 7.5.2022.

Savolainen, T. (2011). *Yksityinen, julkinen ja ulkoistettu organisaatio vertailussa: Monimuuttujamenetelmällinen tapaustutkimus Lahden seudun terveysasemista vuosina 2006–2008* (Väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto). Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-0463-8>, 8.5.2022.

Shaffer, F. A. (2000). Outsourcing: A Managerial Competency for the 21st Century. *Nursing Administration Quarterly*, 25(1), 84–88.

Siltaoja, M. & Vehkaperä, M. (2011). Diskurssianalyysi johtamis- ja organisaatiotutkimuksessa. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*. (206–231). JTO.

Skatsoon, J. (21.10.2020). Denmark's ageing in place success story. *Community Care Review*. Haettu osoitteesta <https://communitycarereview.com.au/2020/10/21/denmarks-ageing-in-place-success-story/>, 8.5.2022.

Sosiaalihuoltolaki 2014/1301. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301#L3P22>, 30.4.2022.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto. (1.10.2020). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023: Tavoitteena

ikäystävällinen Suomi. *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:29*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5457-1>, 30.4.2022.

Suomen Kuntaliitto. (2012). Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2012/1512-palveluasumisen-jarjestaminen-ja-kilpailuttaminen>, 8.5.2022.

Suomen Kuntaliitto. (18.3.2019). Projekt: Ikääntyneen väestön palvelujen käyttö, kustannukset ja vaikuttavuus. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveys-asiat/sosiaalihuolto/iakkaiden-palvelut/ikaantyneen-vaeston-palvelut-kaytto-kustannukset-vaikuttavuus-ja-rahoitus>, 30.4.2022.

Suoninen, E. (2016a). Kielenkäytön vaihtelevuuden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö (Ellibs e-kirja)*. (43–62). Vastapaino.

Suoninen, E. (2016b). Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö (Ellibs e-kirja)*. (186–200). Vastapaino.

Syrjä, V. (2010). Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttamiskokemukset. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti: 35/2010*. Haettu osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085500>, 30.4.2022.

Szebehely, M. (2017). Voitontavoittelu hyvinvointipalveluissa: mitä Suomi voi oppia Ruotsin kokemuksista? *Talous & Yhteiskunta*, 3, 2–7. Haettu osoitteesta <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1191844/FULLTEXT01.pdf>, 7.5.2022.

Szebehely, M. & Meagher, G. (2013). Four Nordic countries – four responses to the international trend of marketisation. Teoksessa Meagher, G. & Szebehely, M. (Ed.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. (241–288). Stockholm University. Haettu osoitteesta <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:667185/FULLTEXT01.pdf>, 15.5.2022.

The Centre for Health and the Public Interest. (2015). The contracting NHS – can the NHS handle the outsourcing of clinical services? Haettu osoitteesta <https://chpi.org.uk/wp-content/uploads/2015/04/CHPI-ContractingNHS-Mar-final.pdf>, 7.5.2022.

Theobald, H. & Luppi, M. (2018). Elderly care in changing societies: Concurrences in divergent care regimes – a comparison of Germany, Sweden and Italy. *Current Sociology*, 66(4), 629–642. doi:10.1177/0011392118765232.

THL. (3.1.2019). Kotihoidon asiakasmäärien kasvu kiihtyy – seuraako laatu mukana? *I&O tutkii*. Haettu osoitteesta <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kehitetaan-ikaihmissen-kotihoitoa-ja-vahvistetaan-kaiken-ikaisten-omaishoitoa-i-o-i-o-tutkii>, 17.5.2022.

THL. (17.3.2022a). Iäkkäiden hyvinvointi kunnassa. Haettu osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/ikaantymisen/hyvinvointia-vanhuuteen/iakkaiden-hyvinvointi-kunnassa>, 14.5.2022.

THL. (18.3.2022b). Muuttuvat vanhuspalvelut. Haettu osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/ikaantyminen/muuttuvat-vanhuspalvelut>, 30.4.2022.

THL. (6.4.2022c). Kirjaaminen. Tiedonhallinta sosiaali- ja terveysalla. Haettu osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/tiedonhallinta-sosiaali-ja-terveysalalla/kirjaaminen>, 8.5.2022.

Tietosuojavaltuutetun toimisto. (s.a.). Aineiston hävittäminen, anonymisointi tai arkistointi tutkimuksen päättyessä. Haettu osoitteesta <https://tietosuoja.fi/aineiston-havittaminen-anonymisointi-tai-arkistointi-tutkimuksen-paattyessa>, 17.5.2022.

Toikko, T. (2012). Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. *Tampere University Press*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8772-9>, 8.5.2022.

Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Gaudeamus Helsinki University Press.

Tupala, T., Leskelä, R-L., Kaarnasaari, A., Kajova, M., Kyrö, R., Peltokorpi, A. & Määttä, O. (2018). Maakuntien ja kuntien yhteistyö ikääntyneiden ja erityisryhmien asumisessa ja asumispalveluissa. *Valtioneuvoston kanslia*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-522-8>, 14.5.2022.

Uotinen, S. & Haverinen, A. (20.10.2020). Iäkkäiden palvelut. *Suomen Kuntaliitto*. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaalihuolto/iakkaiden-palvelut>, 30.4.2022.

Vaarama, M. & Jylhä, M. (2020). Syrjintä pois ja palvelut kuntoon – kohti tietoon perustuvaa ikääntymispolitiikkaa. *Gerontologia*, 34(4), 317–322. Haettu osoitteesta <https://journal.fi/gerontologia/article/view/99632/57517>, 18.5.2022.

Vaarama, M. & Lehto, J. (1996). Vanhuspalvelujen rakennemuutos 1988–1994. Teoksessa Viialainen, R. & Lehto, J. (toim.) *Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutos: Laitoshoidon vähentämisestä avopalvelujen kehittämiseen*. (39–60). Sosiaali- ja terveysministeriö: Stakes.

Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla* (Väitöskirja, Tampereen yliopisto) Haettu osoitteesta <https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6108-8>, 8.5.2022.

Valkama, P., Kallio, O. & Tukiainen, J. (2013). Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen vanhuspalveluiden näennäismarkkinoilla. *Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 21(4), 345–365. Haettu osoitteesta <https://journal.fi/janus/article/view/50714>, 15.5.2022.

Valtioneuvosto. (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. *Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>, 30.4.2022.

Valtiovarainministeriö. (2021). Liite 3: Pohjoismaiset ja eurooppalaiset maakuntajärjestelmät. Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö. *Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1*. Haettu osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162866>, 8.5.2022.



Valvira. (10.7.2015). Sosiaalihuollon valvonta. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta>, 17.5.2022.

Valvira. (14.6.2016). Sosiaalihuollon henkilöstöllä on velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/-/sosiaalihuollon-henkilostolla-on-velvollisuus-ilmoittaa-havaitsemistaan-epakohdista>, 15.5.2022.

Valvira. (9.8.2021a). Omavalvonta sosiaalipalveluissa. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/omavalvonta>, 15.5.2022.

Valvira. (19.8.2021b). Muistutus tai kantelu. Haettu osoitteesta [https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/muistutus\\_tai\\_kantelu](https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/muistutus_tai_kantelu), 15.5.2022.

Valvira. (8.9.2021c). Yksityisen sosiaalihuollon luvat. Haettu osoitteesta [https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/yksityisen\\_sosiaalihuollon\\_luvat](https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/yksityisen_sosiaalihuollon_luvat), 14.5.2022.

Valvira. (10.12.2021d). Sosiaalihuollon toteuttaminen. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-toteuttaminen>, 10.5.2022.

Valvira. (19.1.2022). Sosiaali- ja terveydenhuolto. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2020–2023. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/valvira/valvontaohjelmat/sosiaali-ja-terveydenhuollon-valvontaohjelma>, 14.5.2022.

Valvira & aluehallintovirasto. (2021). Valviran ja aluehallintovirastojen ohjauskirje 27.4.2021: Kunta vastaa asumispalveluiden hyvästä laadusta ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto>, 30.4.2022.

Varajão, J., Cruz-Cunha, M. M. & da Glória Fraga, M. (2017). IT/IS Outsourcing in Large Companies – Motivations and Risks. *Procedia Computer Science*, 121, 1047–1061. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1016/j.procs.2017.11.135>, 7.5.2022.

Vartiainen, P (2012). Sosiaali- ja terveysreformit pirullisina ongelmina. Teoksessa Hyyryläinen, E. (toim.) *Näkökulmia hallintotieteisiin*. (94–117). Vaasan yliopisto. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-380-6>, 8.5.2022.

Viinamäki, O-P. (2017). Eettinen herkkyyys julkisessa johtamisessa: Miten New Public Managementin teesit johtamisen autonomiasta, tilivelvollisuudesta ja luottamuksesta ohjaavat eettistä herkkyyttä? *Vaasan yliopisto*. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-743-9>, 30.4.2022.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma.

Volk, R. (8.9.2018). Ruotsin sote-malli ei ratkaissut kaikkia pulmia – mitä voimme tehdä Suomessa paremmin? *Sosiaali- ja terveysministeriö*. Haettu osoitteesta <https://stm.fi/-/ruotsin-sote-malli-ei-ratkaissut-kaikkia-pulmia-mita-voimme-tehda-suomessa-paremmiin->, 7.5.2022.

Webster, E. & Harding, G. (2001). Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience. *The Australian Economic Review*, 34(2), 231–242. doi:10.1111/1467-8462.00193.

Winblad, U., Blomqvist, P. & Karlsson, A. (2017). Do public nursing home care providers deliver higher quality than private providers? Evidence from Sweden. *BMC Health Services Research*, 17:487, 1–12. doi:10.1186/s12913-017-2403-0.

Young, S. (2007). Outsourcing: two case studies from the Victorian public hospital sector. *Australian Health Review, Collingwood*, 31(1), 140–9. doi:10.1071/ah070140

Young, S. (2008). Outsourcing in public health: a case study of contract failure and its aftermath. *Journal of Health Organization and Management*, 22(5), 446–64. doi:10.1108/14777260810898688.