

# SOSIAALIPÄIVYSTYS OSANA SOSIAALIPALVELUJA

- tutkimus tavoista organisoida virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys kunnissa

Anne Eriksson  
pro gradu -tutkielma  
sosiaalityö  
Yhteiskuntatieteiden  
ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
syksy 2017

## TIIVISTELMÄ

### SOSIAALIPÄIVYSTYS OSANA SOSIAALIPALVELUJA

#### - tutkimus tavoista organisoida virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys kunnissa

Tekijän nimi: Anne Eriksson  
Oppiaine: sosiaalityö  
Pro gradu -tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaaja: professori Marjo Kuronen  
syksy 2017  
sivumäärä: 86 sivua + 2 liitettä

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella kuntien tapaa organisoida virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys. Keskityn työssäni Etelä-Savon Mikkelin seutukunnan ja Kymenlaakson kuntiin, joissa sosiaalipäivystys järjestetään kuntayhtymässä, isäntäkuntaperiaatteella tai kunnan omana toimintana. Pilotteina tutkimuksen parantamisessa toimivat Askolan sekä Luumäen ja Savitaipaleen kunnat.

Tein asiantuntijahaastattelut puolistrukturoidusti haastattelemalla kunnan sosiaalijohdon tai kuntajohdon edustajia. Lähetin etukäteen sähköpostitse työni esittelyn, haastattelupyynnön ja kysymysteemat kunnan sosiaalijohdon edustajalle tai kunnanjohtajalle.

Tukeuduin päämies-agenttiteoriaan hahmottaessani toimijoiden erilaisia tavoitteita ja yhteisiä päämääriä. Teoria auttaa näkemään erilaisia näkökulmia, mutta konsensusta korostavassa yhteistyössä eriäviä ajatuksia tai toimintatapoja ei juuri esiintynyt.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty sisällönanalyysia. Vastauksista etsin yhteisiä näkemyksiä ja merkittäviä eroja kuntatoimijoiden välillä säädöksiin peilaten.

Etelä-Savossa Essote-kuntayhtymän myötä pienistä kunnista on kadonnut kunnan oma sosiaalijohto, mikä hankaloittaa kehitystyötä ja toiminnan seurantaan sekä oman kunnan tarpeiden esillä pitämistä. Omistajaohjaus keskittyy taloudellisuuteen ja luvuin osoitettavaan toiminnan tehokkuuteen. Kymenlaaksossa kunnan sosiaalijohto osallistuu aktiivisesti kehittämiseen, joka perustuu asiantuntijoiden keskusteluun.

Sosiaalipäivystys on osa sosiaalipalvelua eikä sitä arvioida erikseen kuntien sopimuksissa. Toteuttaja täyttää lain määräykset eikä omistajaohjausta juuri käytetä sisältöön. Kuntajohtajat ovat neuvotelleet sopimukset, mutta toiminnan vakiintuessa keskustelut koskevat pääosin käytännön päivystystoimintaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuusitus (SOTE-uudistus) on ollut eteläsavolaisen Essoten monitoimijapäivystyksen kehittämisessä taustatekijänä, mallista etsitään valtakunnallista ratkaisua. Kymenlaaksossa on keskitytty terveydenhuollon kysymyksiin ja sosiaalipäivystystä on vasta alettu pohtia.

**Avainsanat:** virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys, kuntayhteistyö, sopimuksellisuus, SOTE-uudistus

**ABSTRACT****SOCIAL EMERGENCY SERVICES, PART OF SOCIAL WELFARE SERVICES  
- how do municipalities organise social emergency services outside office hours**

Author: Anne Eriksson  
Degree Programme in Social Work  
Master thesis  
Department of Social Sciences and Philosophy  
University of Jyväskylä  
Instructor: Professor Marjo Kuronen  
Autumn 2017  
Number of pages: 86 + 2 attachments

The purpose of this thesis is to examine the ways in which municipalities organise their social emergency services outside office hours. In my study I will focus on the municipalities of Southern Savonia and Kymenlaakso where social emergency services are organised either by the federation of municipalities or by the municipality itself. My research benefits from the perspectives of Askola, Luumäki and Savitaipale.

I conducted expert, semi-structured interviews by interviewing the directors of the social welfare services and municipal managers. I sent some information about my study, a request for an interview and my main themes for them via email beforehand.

For my research I used the content analysis. I focused on both the joint opinions and the distinct differences between the municipalities. Then I reflected these results on the regulations.

In Southern Savonia due to Essote, Southern Savonia Social and Health Care District, small municipalities have lost their own social welfare services. This complicates the development work and its evaluation as well as the general concern of a municipality. The corporate governance focuses on the economic aspects and the efficiency of actions. In Kymenlaakso the directors of social welfare services play an active role in developing.

Social emergency is a part of social welfare services on the municipalities' contracts. The realiser takes care of the legal matters. Although municipal managers negotiate the deals, the discussions usually focus on the social emergency in practice.

My study was based on the principal-agent-theory to distinguish the different goals and common interests of those involved. Whereas the theory helps to identify different views, differing ideas and courses of action were not represented in consensual cooperation.

The reform of the Finnish social and health care (SOTE) has been the driving force in the development of multifunctional emergency in Southern Savonia. This model is hoped to be a national solution for Finland. Kymenlaakso has emphasised the questions about health care but the discussions concerning social emergency has only begun.

Keywords: social emergency services outside office hours, municipal cooperation, agreement policy, The reform of the Finnish social and health care (SOTE)

## SISÄLLYS

<b>1 Johdanto</b>	2	
<b>2 Sosiaalipäivystys osana sosiaalipalvelujen järjestelmää</b>	6	
2.1 Sosiaalipäivystys on nuori palvelu	6	
2.2 Lainsäädännöllinen perusta ja alueellinen vaihtelu	13	
2.3 Katsaus sosiaalipäivystyksen tutkimuksiin ja selvityksiin	21	
2.4 Sosiaalipäivystyksen organisointimallit Etelä-Savossa ja Kymenlaaksossa	26	
<b>3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys</b>	29	
3.1 Organisaatiolähtöinen ajattelu	29	
3.2 Päämies-agenttiteoria jäsentää päivystystoimijoiden suhdetta	32	
<b>4 Tutkimuksen toteutus</b>	38	
4.1 Tutkimustehtävä	38	
4.2 Aineisto ja aineistonkeruun menetelmä	39	
4.3 Analysointimenetelmänä sisällönanalyysi	43	
<b>5 Tutkimustuloksissa näkyvä luottamus kumppaneihin ja osaamiseen</b>	46	
5.1 Yhteistyöhön päädyttiin palvelujen turvaamiseksi	47	
5.2 Sosiaalipäivystys on onnistunutta yhteistyötä	50	
5.3 Sopimuksellisuus sujuu	52	
5.4 Tuleviin haasteisiin valmistaudutaan	55	
<b>6 Johtopäätökset ja pohdinta</b>	59	
6.1 Sosiaalipäivystyksen järjestäminen	62	
6.2 Sosiaalipäivystyksen haasteet ja onnistumiset	68	
6.3 Ajatuksia sosiaalipäivystyksen tulevaisuudesta	72	
6.4. Sosiaalipäivystys on moniosaamisen ja yhteistyön areena	74	
6.5 Sosiaalipäivystyksen tutkimukseni luotettavuus syntyy kuntien avoimuudesta	75	
Lähteet		
Kuvio 1	Sosiaalipäivystyksen keskeiset yhteistyötahot	12
Taulukko 1	Sosiaalipäivystyksen mallit Manner-Suomen kunnissa	19
Taulukko 2	Kuntien suhtautuminen sosiaalipäivystyksen järjestämiseen	47
Liite 1	Kunnallisen sosiaalipäivystyksen organisoimisen kysymykset	
Liite 2	Sosiaalipäivystyksen kuntainformantit ja haastattelupäivät	

## 1 Johdanto

Haluan tutkia, miten sosiaalipäivystys eli kiireellinen sosiaalipalvelu organisoidaan kunnissa virka-ajan ulkopuolella. Sosiaalipäivystys on kunnan lakisääteistä toimintaa, osa sosiaalipalveluita. Sosiaalipäivystyksessä turvataan ympärivuorokautisesti kiireellinen ja välttämätön apu kaikenikäisille tarvitsijoille (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 29. §). Päivystys voidaan organisoida monin tavoin ja kunnat voivat järjestää palvelun myös yhteistyönä. Sosiaalipäivystys on vähän tunnettu sosiaalipalvelu, se vaatii paljon osaamista henkilöstöltä ja resursseja järjestäjältä. Työssä on tyypillistä laaja ja tapauksittain vaihtuva auttamisverkosto, jonka jäsenenä sosiaalipäivystys toimii.

Kiinnostukseni sosiaalipäivystykseen virisi sosiaalityön opiskelujen harjoittelupaikassani Kouvolan sosiaali- ja kriisipäivystyksessä, jossa tehtiin monipuolista ja usein kiireistä työtä monenlaisten asiakkaiden kanssa ympäri vuorokauden. Kahden harjoittelukuukauden aikana 2015–2016 kiinnitin huomiota muun muassa siihen, että sosiaalipäivystys toimi itsenäisesti eikä viereisissä huoneissa toimivan sairaanhoidon päivystyksen kanssa ollut kovinkaan paljon yhteistyötä sosiaalipäivystäjien yrityksestä huolimatta. Samanlainen yhteistyön niukkuus on todettu myös terveydenhuollon ja sosiaalihuollon lakimuutoksen valmistelussa (HE 224/2016). Toinen merkittävä havainto harjoittelussa oli kotikäyntien tärkeys, sillä monissa tapauksissa sosiaalityöntekijän tai kriisityöntekijän keskustelu asianosaisten kanssa jäsensi akuuttia ongelmaa ja rauhoitti tilannetta. Asiakastapausten myötä aloin miettiä, mikä olisi tehokkain tapa organisoida virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys muuhun kunnan auttamisverkostoon. Pohdin myös sitä, miten Kouvolan kaupungilla on oma ympärivuotinen ja ympärivuorokautinen sosiaali- ja kriisipäivystys, kun kaikissa muissa kunnissa tehdään yhteistyötä sosiaalipäivystyksessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen rakenneuudistustyön takia sosiaalipäivystyksen organisoiminen on nyt varsin ajankohtainen kysymys. Vuonna 2016 yhtenä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman 2016–2019 painopisteenä olikin päivystystoiminta (HE 224/2016). Paljon on kehitettävää. Esimerkiksi mielenterveys- ja sosiaalipäivystyspalvelujen integroituminen terveydenhuollon päivystyksen kanssa on ollut vähäistä ja koskenut lähinnä yksittäisiä tapauksia (Reissel, Kokko, Milen, Pekurinen, Pitkänen, Blomgren & Erhola 2012, 28).

Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuoltolain muuttamisesta 19.5.2016 ehdotti, että

”Sosiaalipäivystystä olisi järjestettävä sekä laajan ympärivuorokautisen terveydenhuollon päivystysyksikön yhteydessä että erikoissairaanhoidon yhteispäivystyksen yhteydessä. Velvoitetta psykososiaalisen tuen järjestämiseen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyönä osana kiireellistä hoitoa selkeytettäisiin. Kaikissa päivystystä toteuttavissa yksiköissä tulisi olla riittävät voimavarat ja osaaminen.” (HE 224/2016).

Laki tuli voimaan 1.1.2017 ja sen 29. a §:ssä määrätään kunnat, joissa on laissa mainittuja terveydenhuollon yksiköitä, huolehtimaan sosiaalipäivystyksestä yhdessä sairaanhoitopiirien kanssa (Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta 1517/2016). Vaikka monessa kunnassa tehdään jo yhteistyötä muiden kuntien kanssa, uudistus tuo ison muutoksen. SOTE-uudistuksessa tiivistetään sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä päivystystä, mikä herättää myös kysymyksiä. Muun muassa yliopistojen SOSNET-verkosto (2016) korostaa, että sosiaalipäivystys ei saa jäädä terveydenhuollon varjoon vaan sosiaalipäivystyksen erityispiirre sosiaalihuoltolain toimintana ja helposti saavutettavana palveluna on taattava. Median uutisoimassa keskustelussa on puhuttu lähinnä terveydenhuollon päivystyksen järjestämisestä eikä sosiaalipäivystyksestä. Toki terveydenhuollon päivystys on volyymiltaan suurempaa, mutta myös sosiaalipäivystyksessä ratkaistaan vaikeita akuutteja ongelmia.

Kunnan sosiaalipäivystyksessä hoidetaan sosiaalityön lakisääteisiä tehtäviä virka-ajalla ja virka-ajan ulkopuolella. Työ vaatii nopeaa päätöksentekoa hyvinkin vajailla tiedoilla. Ihmisiä tavataan sosiaalipäivystyksen tiloissa, kotikäynneillä sekä puhelimitse eikä heidän tilannettaan aina tunneta. (Räsänen 2014, 19.) Tapaukset ovat yleensä ennakoimattomia, kertaluonteisia tai lyhytkestoisia, ja niiden hoitamisessa tehdään yhteistyötä muiden päivystävien viranomaisien kuten poliisin, terveydenhuollon ja hätäkeskuksen kanssa (mts. 27). Sosiaalipäivystys selvittää, tarvitseeko asiakas sosiaalipalvelua ja kuinka kiireellistä mahdollinen avuntarve on (Niemi 2014, 248). Sosiaalipäivystyksessä tiivistyy monet sosiaalityön tehtäväalueet, erityisesti lastensuojelu, mutta myös aikuissosiaalityö ja yhä enenevässä määrin gerontologinen sosiaalityö. Ikääntyneitä koskevat kontaktit ovat lisääntyneet runsaasti (Hujala 2017, 333).

Taustoitin tutkimusten ja selvitysten sekä lainsäädännön perusteella sosiaalipäivystystä kunnan palveluna sekä osana sosiaalipalvelujen ja laajemmin auttamisen verkkoa. Sosiaalipäivystyksen organisointia selvitän kysymällä kunnista sosiaalipalvelujen johdon tai kuntajohdon näkemyksiä teemahaastattelujen avulla. Joissain kunnissa toimitaan kuntayhtymänä, joissain kunnissa päivystyksen organisoimisen perustana on isäntäkunnan ja muiden kuntien yhteistoiminta tai oma työ. Etsin vastauksia sosiaalipäivystyksen organisointitavan valintaan, toiminnan etuihin ja haasteisiin, sosiaalipäivystyksen asemaan ja sopimuksiin sekä näkemyksiä tulevasta järjestämisestä. Organisointikysymys on mielenkiintoinen, sillä jokaisen kunnan velvollisuus on järjestää ympärivuorokautinen sosiaalipäivystys, mutta kunnissa on erilaiset tarpeet ja mahdollisuudet palvelulle. Tavallista on, että kunnat tekevät usean kunnan kesken yhteistyötä sosiaalipäivystyksen järjestämiseksi (Hujala 2017, 332). Sosiaalipäivystyksen rooli osana muuta auttamisverkostoa kertoo kunnan tavasta nähdä sosiaalipäivystyksen tehtävä ja rakenteellisen työn mahdollisuudet ihmisten tukemiseen ja yhteiskunnan vahvistamiseen.

Keskityn Etelä-Savon ja Kymenlaakson maakuntiin, joissa väestö vähenee ja vanhenee sekä matkat palveluihin pitenevät. Etelä-Savossa on edetty kuntayhtymässä aktiivisesti uudenlaisen, tehokkaan ja asiakaslähtöisen toimintamallin luomiseksi päivystykseen. Kouvolan kaupunki taas on vastikään siirtänyt päivystyssairaalassa toimivan sosiaalipäivystyksen terveydenhuollon päivystyksestä aikuissosiaalityön hallinnolliseen alaisuuteen, mikä saattaa vahvistaa sosiaalityön verkostotoimintaa mutta hidastaa päivystystyön yhteisorganisointia. Eteläisessä Kymenlaaksossa uskotaan isäntäkuntamalliin, jossa yhteistyötä tuetaan säännöllisillä kuntien päivystysvuoroilla viikonloppuisin. Etsin laajempaa perspektiiviä tarkasteluun tutustumalla kuntanäkökulmaan Etelä-Savon ja Kymenlaakson naapurimaakunnissa. Aloin valmistella pro gradu -työtäni ja hioa tutkimuskysymyksiäni tarkastelemalla Itä-Uudenmaan sosiaalipäivystystä Askolan kunnan näkökulmasta ja Etelä-Karjalan Eksote-kuntayhtymän sosiaalipäivystystä Luumäen ja Savitaipaleen kuntien näkökulmista. Itäisessä Suomessa on monia malleja päivystyksessä, mutta pääosin tehdään yhteistyötä.

Etelä-Savossa Mikkelin seutualueella sosiaalipäivystys on alueellista yhteistoimintaa, jonka kehittämiseksi on käyty keskusteluja sekä kuntajohdon tasolla että substanssiryhmissä. Etelä-Savon sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymä Essote järjestää sosiaalipäivystyksen monipäivystäjämallina Hirvensalmen, Juvan, Kangasniemen,

Mikkelin, Mäntyharjun, Pertunmaan ja Pieksämäen sekä Puumalan kunnissa 1.1.2017 alkaen vakinaisesti vuoden kokeiluvaiheen jälkeen. Kymenlaaksossa on omat järjestelyt eteläisessä ja pohjoisessa maakunnan osassa: etelässä Kotkan, Haminan, Pyhtään, Virolahden ja Miehikkälän sosiaalipäivystys ostetaan Kotkan kaupungilta isäntäkuntaperiaatteella, maakunnan pohjoisosassa Kouvolan kaupungin omaa toimintaa on kaupungin aikuissosiaalipalveluihin kuuluva sosiaali- ja kriisipäivystys. Päijät-Hämeestä sosiaalipäivystyksen ostavan pohjoiskymenlaaksolaisen Iitin kunnan jätän tarkastelun ulkopuolelle, koska kunta siirtyy vuonna 2019 Kymenlaaksosta Päijät-Hämeeseen.

Tutkimuskysymykseni on, *millainen on kunnan ja palvelun toteuttajan suhde virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen organisoinnissa.*

Tarkastelen sosiaalipäivystystä palvelun järjestämisen näkökulmasta. Käytän organisaatioajattelua ja päämies-agenttiteoriaa sosiaalipäivystyksen järjestämisen jäsentämisessä. Päämies-agenttiteoria selvittää eri osapuolten omia tavoitteita ja pyrkimistä päämiehen (kunnan) toimeksiannossaan määrittämiin päämääriin, joten toivon saavani näkyviin kuntakohtaisia tavoitteita ja käytännön ratkaisuja tavoitteisiin pääsemiseksi. Organisaatioajatteluun tukeudun palvelun tarkastelussa organisaatiotasolla ja kuntien yhteistoimintana, jolloin näkyy se, mikä on päivystystoiminnan organisaatiolähtökohta (kunta vai palvelun tuottaja). Organisoinnin selvittämisessä en tarkastele sosiaalipäivystystä asiakas- tai työntekijäkeskeisesti enkä tutki sosiaalipäivystyskäytäntöjä. Kuntien ja palvelun toteuttajan suhde nousevat keskiöön sosiaalipäivystyksen organisoinnissa virka-ajan ulkopuolella osana sosiaalipalveluja.



## 2 Sosiaalipäivystys osana sosiaalipalvelujen järjestelmää

### 2.1 Sosiaalipäivystys on nuori palvelu

Luvussa 2 luon katsauksen sosiaalipäivystyksen järjestämisen kehitykseen ja sääntelyyn. Sosiaalipalveluja annetaan pääosin virka-aikana ajanvarauksen perusteella (Niemi 2014, 241). Sosiaalipäivystyksessä autetaan kaikkia kiireellistä hoivaa, apua ja turvaa tarvitsevia ihmisiä. Asiakkaana voi olla lapsi, nuori tai perhe ongelmiseen, vanhukset tai mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät tai toimentulonsa menettäneet. Myös onnettomuuden tai väkivaltaa kohdanneet ihmiset saavat psykososiaalista tukea sosiaalipäivystyksessä. Päivystykseen on saatava yhteys mihin vuorokauden aikaan tahansa ympäri vuoden. Välitön apu on maksutonta asiakkaalle. Sosiaalipäivystys tekee yhteistyötä terveydenhuollon päivystyksen, ensihoidon, hätäkeskusten, poliisin ja pelastustoimen sekä muiden tarpeellisten tahojen kanssa. Se on osa kunnan valmiussuunnittelua.

Virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys alkoi Suomessa 1960-luvulla erityisesti Helsingin lähiöiden lasten ja nuorten illoista ja viikonlopuista koetun huolen takia, parikymmentä vuotta myöhemmin kiireellinen huolto oli laajentunut kaikenikäisiin kaupunkien asukkaisiin (Riski 2008, 12). Vuonna 1970 Suomen Mielenterveysseura aloitti itsemurhien ehkäisytöiden, SOS-palvelun. Tämä matalan kynnyksen toiminta kehittyi 1980-luvun lopulla eri puolilla Suomea toimiviksi kriisikeskuksiksi, joissa virka-ajan ulkopuolella annettava avopalvelu on viiveetöntä, maksutonta ja joustavaa. 1990-luvulla kriisikeskusten verkosto laajeni, kun osa kuntien ja järjestöjen yhteistyönä käynnistämistä Mobile-tukiasemista alkoi toimia kriisikeskuksina. (Leemann & Hämäläinen 2015, 6.) Piia Harjumäki (2000, 2) muistuttaa pro gradu -työssään, että Mobilesta kehittyneessä kriisikeskustyössä on pyritty korjaamaan hyvinvointiyhteiskunnan ja julkisen auttamisen aukkoja ja tässä työssä on käytetty työvälineenä asiakasryhmiä etukäteen rajoittamatonta työtettä, mahdollisimman nopeaa avun tarjoamista ja ympärivuorokautista aukioloa sekä asiantuntijuuden jatkuvaa vuoropuhelua eri toimijoiden kanssa. Kolmas sektori on ollut sosiaalipäivystyksessäkin merkittävä käynnistäjä ja toiminnan kehittäjä.

1990-luvulla ja 2000-luvun alussa akuutti kriisityö hoidettiin kriisikeskusten, kunnan sosiaalipalvelujen sosiaalityöntekijöiden sekä sosiaalipäivystyksen yhteistyönä, jolloin palvelurakenteet vaihtelivat eri alueilla ja tästä syntyi kansalaisten kesken epätasa-arvoa palveluiden saamisessa. Tämä tilanne johti osaltaan sosiaalipäivystyksen voimakkaaseen kehittämiseen 2000-luvun alussa. (Vaininen 2011, 69.) Suomen sosiaalipäivystyksen järjestelmä on organisoitu pääosin 2000-luvulla (Suomen Kuntaliitto 2016). Samanaikaisesti kehitetyn hätäkeskusjärjestelmän kanssa monitoimisuus lisääntyi ja sosiaalipäivystyksen läsnäolo muun muassa poliisin ja pelastuslaitoksen organisaatioissa vahvistui varsinkin virka-ajan ulkopuolella (Vaininen 2011, 69–70). Sosiaalipäivystys on osa kunnan valmiussuunnittelua ja sen ytimenä on moniammatillinen viranomaisyhteistyö (HE 164/2014, 38).

Sosiaalipäivystys kehittyi nykyiseen muotoonsa, kun vuonna 2003 annettu valtioneuvoston periaatepäätös velvoitti kunnat järjestämään sosiaalipäivystyksen vuoteen 2007 mennessä. Periaatepäätöksen myötä 2000-luvun alkupuolella tehtiin valtakunnallista ja seutukunnallista kehitystyötä päivystysmallien luomiseksi; muun muassa Hämeenlinnan seudulla, Etelä-Savossa, Lappeenrannan ja Tampereen alueilla sekä Etelä-Pohjanmaalla opittiin sosiaalipäivystyksen organisointia toisilta kuntatoimijoilta (Hauvala 2007, 13). Kaakkois-Suomessa toimi 2003–2006 laaja kehittämisprojekti, jossa etsittiin yhteistä toimintamallia päivystykseen (Wilén 2008).

Valtioneuvoston päätöksen määräajan umpeutuessa vuoden 2006 lopussa 73 kunnasta, erityisesti Varsinais-Suomesta, puuttui sosiaalipäivystys ja monessa kunnassa päivystys oli rajattu vain lastensuojeluun ja hoidettiin sosiaalijohtajan puhelinnumerolla (Kangas 2008, 17–18). Sosiaali- ja terveysministeriö rohkaisikin vuonna 2006 kuntia toteuttamaan sosiaalipäivystyksen seutu- tai maakuntatasoisesti, sillä tämä malli olisi toiminallisesti ja taloudellisesti kannattavinta. Päivystysalueen väestöpohja, etäisyydet ja luonnolliset yhteistoiminta-alueet nähtiin merkittävänä kriteereinä päivystyksen yhteistyötä määriteltäessä, erityisesti poliisin ja hätäkeskusten toiminta-alueita suositeltiin noudattamaan päivystyksen järjestämisessä. Ministeriö korosti paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista ja päivystyksen liittämistä olemassa olevaan toimintaan ja osaksi palveluverkkoa. Se esitteli viisi sosiaalipäivystyksen järjestämistapaa: päivystys aktiiviytenä, päivystysrinki, etu- ja takapäivystäjien yhteistyö, kaksinapainen päivystys sekä päivystys osana muuta toimintaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 14–18.)

Aktiiviyönä toteutettava päivystys takaa asiantuntemuksen saatavuuden vuorokauden ympäri, sillä toimivaltainen työntekijä on aina töissä. Tämä edellyttää mittavaa resursointia henkilöstön palkkaukseen ja riittävää väestöpohjaa takaamaan asiakastilanteiden määrä. Myös varallaoloon perustuvassa päivystysringissä toimivaltainen sosiaalityöntekijä on saatavilla tarvittaessa. Hän päivystää sovitusti ja on tavoitettavissa puhelimitse. Varallaolo muuttuu aktiiviyöksi, kun työntekijä ottaa tehtävän vastaan. Etu- ja takapäivystäjien työskentelyyn perustuvassa sosiaalipäivystyksessä toimitaan yleensä niin, että ympärivuorokautisesti avoinna olevassa palvelupisteessä työskentelee ilman toimivaltaa etupäivystäjä ja päivystysringissä on etupäivystäjän tavoitettavissa toimivaltainen viranomaisena. Kaksinapaisessa mallissa toimipisteitä on kaksi, joista toinen voi olla varapaikka. Sosiaalipäivystys osana sosiaalihuoltoa tarkoittaa, että päivystäjät toimivat muiden sosiaalipalvelujen yhteydessä ja toiminnot nivoutuvat yhteen. (Mts. 14–17.)

Sosiaalipäivystyspalvelujen tasapuolinen turvaaminen eri puolilla Suomea huolestutti päättäjiä valtioneuvoston antaman määräyksen jälkeenkin. Peruspalveluministeri Paula Risikko (2008) kertoi vastauksessaan kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen eduskunnassa, että vuoden 2008 alussa Lapin läänin kaikissa kunnissa oli toimiva sosiaalipäivystys, Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen läänien kunnista 95 % ja Itä-Suomen läänissä 90 % toteutti määräysten mukaista sosiaalipäivystystä, mutta Oulun läänissä vain 81 % kunnista oli järjestänyt sosiaalipäivystyksen määräysten mukaisesti. Ministeri Risikko tähdensi sosiaali- ja terveysministeriön seuraavan tilannetta ja ryhtyvän tarvittaessa toimenpiteisiin.

Resursseista oli pula myös 2000-luvun alussa ja kuntien tapana on ollut varmistaa resurssien riittävyys ohjaamalla yhteydenotot sosiaalipäivystykseen hätäkeskuksien kautta, mutta päivystystoiminnan laajentuessa suorat yhteydenotot sosiaalipäivystykseen mahdollistuivat (Riski 2008, 75). Kempainen ja Saastamoinen (2017, 88) pohtivat vaikutusta, jonka toisen viranomaisen välittämä yhteys voi aiheuttaa: kertooko tämä välitteinen viestintä sosiaalipäivystyksen arvostuksen puutteesta tai voiko syntyä vaikutelma, että kuka tahansa voi hoitaa sosiaalipäivystystä. Eri puolilla Suomea on järjestetty päivystystä kuntien yhteistyönä eri mallien avulla kauan, varsinkin pienissä kunnissa yhteistyö on ollut tärkeää. Käsitykseni mukaan palvelujen tehostamisen ja resurssien riittävyyden varmistamisen tavoitteet ovat laajasti ihmisten tiedossa eikä

yhteistyötä liitetä arvostuksen puutteeseen, pikemminkin asukkaat mieltävät välitetyn palvelun yhden luukun viranomaistoiminnaksi.

Nykyisin yleisin organisointitapa on järjestää virka-aikainen sosiaalipäivystys perustyön yhteydessä ja virka-ajan ulkopuolella päivystys osittain aktiiviyönä ja varallaolona, jossa työntekijä päivystää kotonaan. Sosiaalipäivystys voi organisoitua täysin varallaolon tai etu-/takapäivystäjämallin avulla, jossa etupäivystäjänä on vaikkapa vastaanottokodin työntekijä ja takapäivystäjänä sosiaalityöntekijä. Isoissa kunnissa päivystetään aina. (HE 224/2016, 5, 8.)

Suomen Kuntaliiton (2016) mukaan kunnat ovat toteuttaneet sosiaalipäivystyksen kattavasti koko maassa, mutta sosiaalipäivystyksen rakennetta ja laatua ei ole arvioitu johdonmukaisesti Suomessa. Se tiedettiin kuitenkin jo vuonna 2010, että vaikka kunnissa oli päästy päivystyksen järjestämisen tavoitteisiin, käytössä olevat sosiaalipäivystyksen toimintamallit olivat kirjavia (sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 72). Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman loppuarvioinnissa, että päivystysasetuksen antaminen vuonna 2014 on tiivistänyt yhteyttä psykiatrisen päivystyksen, yleissairaalahoidon ja sosiaalipäivystyksen välillä, mikä on parantanut mielenterveysasiakkaan asemaa (sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 11).

Terveydenhuollon päivystykseen tulee muutoksia 1.1.2018 alkaen, asiakas voi saada samalla päivystyskerralla tarvitsemansa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon päivystyksen palveluja. Myös mielenterveys- ja päihdetyön päivystys järjestetään. (Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 50. a §.) Terveydenhuollon ja sosiaalipäivystyksen sosiaalityössä tarvitaan erityisosaamista ja palveluketjun sujuvuuden takaamiseksi palvelujen tulee täydentää toisiaan, riittävät resurssit ja osaaminen on taattava, samoin työntekijöiden turvallisuus (HE 224/2016). Terveydenhuollon asiantuntijan on osattava arvioida potilaan mahdollisesti tarvitsema sosiaalihuolto. Jos tarve on ilmeinen, asiantuntija kehottaa hakemaan palvelua kotikunnasta, mutta jos kyse on kiireellisestä avuntarpeesta, asiantuntija ottaa yhteyttä sosiaalipäivystykseen. (Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 50. a §.) Yhteispäivystyksen järjestämisessä tulee ongelmaksi terveydenhuoltolain muutosten astuessa voimaan 1.1.2018 alkaen se, kuka maksaa sosiaalipäivystyksen antaman avun. Laissa ei ole valtuutusta kunnille laskuttaa sosiaalipäivystyksen kuluista asiakkaan kotikuntaa, jolloin laskuttaminen on vaikeaa ilman kuntien saavuttamaa neuvottelutulosta. Jo nyt on ollut

havaittavissa, että kaikki kunnat eivät ole halukkaita maksamaan sosiaalipäivystyksestä, koska säännöksistä puuttuu maininta kuntien keskinäisestä laskuttamisesta. (Puustinen-Korhonen 2017.)

Viranomaisten moniammatillinen yhteistyö edellyttää eri tahojen selkeää työnjakoa ja yhteistyömenettelyitä. Esimerkiksi kotihoidon yöpartio saattaa tarvita sosiaalipäivystyksen osaamista ja joskus taas kotihoito tekee kotikäynnin asiakkaan luo sosiaalipäivystyksen pyynnöstä. (Hujala 2017, 335.)

Sosiaalipäivystyksen organisoinnissa pätee moni sosiaalipalveluista havaittu piirre ja puute. Sakari Möttönen (2014, 8) kiteyttää nykytilanteen ongelmia: kunnat soveltavat eri tavoin palvelujen laadun ja saatavuuden normeja, hajanaisesti toimiva palvelutuotanto kuluttaa turhaan resursseja ja ohjauksen perustana olevaa tietoa ei ole riittävästi eikä informaatio-ohjauksella ole toivottavaa vaikutusta. Lisäisin ongelmiin niukan preventiivisen työn sosiaalipäivystyksessä, sillä ajoissa saatu tuki ehkäisisi isompia vaikeuksia yksilötasolla. Nämä puutteet ovat olleet sosiaalialan uudistuskeskusteluissa esillä viime vuosina, joten parannuksia etsitään maakuntaratkaisun avulla.

Sosiaalipäivystyksessä autetaan yksilöä akuuteissa vaikeuksissa ja samanaikaisesti työstetään yhteiskunnallisten rakenteiden ongelmia, joista yksi on sosiaali- ja terveystalouden pirstaleisuus (Niemi 2014, 260). Sosiaalipäivystyksessä yhdistyvät yksilötyön ja rakenteellisen sosiaalityön tavoitteet ja toimintatavat, ihmisiä autetaan ongelmassa ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tuotetaan tietoa tarvittavista palveluista. Yksilöt toimivat rakenteissa ja rakenteet vaikuttavat yksilöiden elämäntilanteessa, joten tärkeää on yhteistyön rakenteet, toimintaverkostot ja kumppanuudet – kyse ei ole yksin tekemisestä, vaan usein paikallisesta yhteistoiminnasta ja kunnallisista päätöksentekorakenteista (Pohjola, Laitinen & Seppänen 2014, 284–285).

Ratkaisujen etsiminen sosiaaliin ongelmiin saattaa aiheuttaa sen, että keskitytään ongelmiin ja ratkaisuja odotetaan vain sosiaalihuollolta, vaikka vastuu arjen sujumisesta on koko kunnalla (Jokiranta 2010, 192). Käsitelmäni mukaan moniammatillisuus on lisääntynyt pikkujoukko sosiaalisten ongelmien käsittelyssä kunnissa, esimerkiksi kaavoituksella ja vapaa-aikapalveluilla pyritään tuomaan ratkaisuja rakenteellisiin kysymyksiin. Sosiaalipäivystys nähdään kuitenkin edelleen yhtenä erityispalveluna

sosiaalihuollossa, joka vaatii erityispanostusta ja -osaamista. Se lienee monelle kuntalaiselle ja kunnan toimijalle tuntematon palvelu, sillä palvelua tarvitsee vain pieni osa kuntalaisista eikä työstä puhuta salassapitovelvollisuuden korostamisen takia.

Kunta asettaa itselleen tavoitteet sosiaalipolitiikassa perustuen paikallisiin tai alueellisiin väestöpiirteisiin, sosiaalisiin olosuhteisiin ja voimavaroihin. Se sovittaa yhteen toimintansa lainsäädännön kanssa. (Kananaja, Lähteinen & Marjamäki 2011, 99–100.) Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat paikallista toimintaa, kunnat kantavat siitä vastuun (Stenvall & Virtanen 2012, 38). Sosiaalipäivystyksen järjestelmissä ja käytännöissä on eroja, samoin kirjavuutta on kuntien halussa toteuttaa lakeja, myös päivystyksen asema vaihtelee (Niemi 2014, 247). Sosiaalipäivystyksessä tehdään yhteistyötä eri tahojen kanssa, usein ensimmäisenä kunnallisena toimijana sosiaalisen avun verkossa on sosiaalipäivystys. Toiminta lastensuojelun, poliisin, terveystoimen ja hätäkeskusten kanssa on olennaista.

Sosiaali- ja terveysalan SOTE-uudistus tuo muutoksia sosiaalipäivystyksen organisointiin. On esitetty, että maakuntaan perustuvassa rakenteessa sosiaalipäivystys saatetaan järjestää maakunnan yhteisenä palveluna (Hujala 2017, 336). Isompien toiminta-alueiden myötä yhteistyötahojen määrä lisääntyy ja etäisyydet pitenevät sekä paikallistuntemus saattaa vähentyä, mikä asettaa haasteita asiakkaiden auttamiselle. Verkoston koordinoinnin tarve kasvaa. Valli-Lintu (2017, 43) muistuttaa, että vaikka SOTE-uudistuksen tarkoitus on palvelujen integraatio, se voi tuoda eriarvoisuutta maakuntien ja asiakkaiden välille.

On tärkeää sopia selkeästi sosiaalipäivystyksen sisällöstä ja asemasta päivystystyössä. Sosiaalipäivystyksessä koetaan poliisi ja hätäkeskus läheisimmäksi yhteistyökumppaniksi eikä terveydenhuollon kanssa tehdä merkittävässä määrin yhteistyötä muun muassa tiedon puutteen takia (HE 224/2016). Seuraavassa kuviossa tiivistän käsitykseni sosiaalipäivystyksen nykytilanteen yhteistyöverkostosta, jossa asiakas on yksi aktiivinen toimija ongelmien ratkaisemisessa ja jossa kunnan ulkopuolisten tahojen mukaantulo alkaa lisääntyä. Kolmannen sektorin resurssit ovat tulevaisuudessa yhä tärkeämpiä voimavaroja työssä, varsinkin kun asiantuntijuus on lisääntynyt järjestöissä ja kolmannen sektorin toiminta on joustavampaa kuin julkisten palvelujen. Muistutan kuitenkin, että myös kunnan sisäinen yhteistyö on tärkeä voimavara ja merkittävä lakisääteinen tekijä asiakkaan auttamisessa. SOTE-uudistuksessa johdatetaan terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen julkistoimijat yhteistoimintaan.



KUVIO 1 Sosiaalipäivystyksen keskeiset yhteistyötahot

Päivystyksen järjestäminen vaatii paljon resursseja. Kuntien sosiaalipäivystyksen kustannuksista on kuitenkin vaikea saada tarkkaa kuvaa, sillä virka-aikaisen ja virka-ajan ulkopuolisen päivystyksen kustannuksia ei aina erotella eikä sosiaali- ja kriisipäivystystä eritellä taloustilastoissa. Asukasluvun mukaan lasketut kustannukset kasvavat, kun päivystysalue laajenee ja siirrytään yksityisen tuottajan osa-aikaisesta palvelusta kuntatyöntekijöiden varallaoloon ja aktiiviyöhön. (Suomen Kuntaliitto 2016, 22–23.) Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (2006, 20) kuvailee, että kuntayhteistyössä sovitaan kirjallisesti kustannuksista, jotka muodostuvat kiinteistä kustannuksista koostuvasta asukaskohtaisesta taksasta ja aktiiviyön suoriteperusteisesta maksusta. Mielestäni kiinnostava kysymys on kuntien suhtautuminen päivystyskustannuksiin silloin, kun kunnassa on vain vähän tarvetta virka-ajan ulkopuoliseen sosiaalipäivystykseen mutta valtiovalta edellyttää palvelun olemassaoloa.

Myöskään käsitteet eivät ole olleet vakiintuneita. Esimerkiksi vuonna 2003 Kaakkois-Suomen kunnissa käytettiin sosiaalipäivystyssanaa hyvin monessa merkityksessä, sosiaalijohtajan puhelinpäivystyksestä ja kaikkein kiireellisimmistä lastensuojelusta kaikenikäisten tukemiseen (Wilén 2008, 33). Kunnallinen työmarkkinalaitos (2007, 2–3) kritisoi sosiaali- ja kriisipäivystyskäsitteiden käyttöä harhaanjohtavaksi kiireellisten sosiaalipalveluiden järjestämisessä. Sen mukaan päivystys tarkoittaa työaikalakiin

perustuvaa varallaoloa, kun taas sosiaalipäivystyksessä annetaan kiireellistä apua virka-aikana ja sen ulkopuolella. Työajan ulkopuolella annettavasta sosiaalihuollon palvelusta olisi työmarkkinalaitoksen mukaan käytettävä kiireellisen sosiaalipalvelun käsitettä. Riski (2008, 10) havaitsi, että sosiaalipäivystyksen käsitettä on käytetty monenkirjavan psykososiaalisen tuen yleiskäsitteenä. Mielestäni sosiaalipäivystyskäsitteen käyttö on perusteltavissa terveydenhuollon rinnakkaiskäsitteen tuttuuden takia: päivystys on valmiina auttamaan akuutin avun tarpeessa olijaa.

Sosiaalipäivystys on varsin säänneltyä. Sosiaalihuoltolain lisäksi erityislaeissa on perusteluja sosiaalipäivystykselle, esimerkiksi lastensuojelulaissa edellytetään kunnalta valmiutta lapsen kiireelliseen sijoitukseen ja pelastuslaissa valmiutta psykososiaalisen tuen ja onnettomuuden takia hätään joutuneiden huollon ja majoituksen järjestämiseen. Sosiaalipäivystystyö painottuu lastensuojeluilmoituksiin, jolloin palvelutarpeen arviointi on tehtävä välittömästi. Myös muun muassa väkivalta, vanhusten tarpeet, onnettomuudet sekä päihde- ja mielenterveysongelmat tarvitsevat sosiaalipäivystystä. Sosiaalityöntekijöiltä edellytetään akuutin kriisityön osaamista, varsinkin jos erityistä kriisityötä ei ole järjestetty muuta kautta. (HE 164/2014.)

Sosiaalipäivystyksen tarve ei ole yleensä ennakoitavissa, joten ajanvaraus tai etukäteen tunnistetut tarpeet eivät kuvaa asiakkuutta eivätkä ohjaa asiakkaiden hakeutumista palveluun vaan päivystyspalvelun saatavuuden on oltava hyvä (Riski 2008, 35). Asiakslähtöisyyttä lisännee muutos, jossa perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon päivystys toimii yhteistyössä – kunhan tiedonkulku ja tehtäväjako sekä yhteinen toiminta sujuvat suunnitellusti. Tärkeä kysymys palvelujen järjestämisessä ja asiakkaan sosiaalisen tuen resursoinnissa on monitoimijaympäristössä sosiaalipäivystyksen osaamisen rooli ja asema. Vaininen (2011, 267–269) kysyykin, onko sosiaalityö jonkin toiminta-alueen alaosasto vai auttamisen marginaalissa terveydenhuollon varjossa elävä toiminto vai tärkeä sosiaalisen osaamisen kokonaisuus, johon sosiaalipäivystyksen kuuluu. Tämä kysymys saa vastauksensa SOTE-uudistuksen myötä.

## 2.2 Lainsäädännöllinen perusta ja alueellinen vaihtelu

Suomen perustuslain 19. pykälässä turvataan välttämätön toimeentulo ja huolenpito jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa itselleen.



Suomessa ihmisen tulisi saada asuin- tai oleskelukunnastaan tarvitsemansa välttämätön kiireellinen sosiaalipalvelu silloin, kun on tarve. Kunnat voivat tehdä tässä yhteistyötä. Sosiaalihuoltolain 12. §:ssä määrätään kunnat turvaamaan kunnassa oleskelevan ihmisen välitön huolenpito:

”Jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu.”  
(Sosiaalihuoltolaki 1301/2014).

Kunnan on huolehdittava, että päivystävä sosiaalityöntekijä on aina toimintavalmiudessa kiireisen sosiaalisen avuntarpeen takia. Päivystystyöntekijä auttaa konkreettisesti yksittäisissä asioissa ja arvioi tilannetta muodostamansa kokonaiskuvan avulla, mikä ei ole helppoa asiakassuhteen lyhyiden takia. (Niemi 2014, 258–259.) Hän arvioi avuntarpeen kiireellisyyden ja järjestää tarvittaessa välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon.

Sosiaalipäivystyksissä iso osa asiakkaista ovat lapset ja heidän perheensä. Janni Kollanuksen (2013, 5) mukaan sosiaalipäivystyksessä tyypillisimpiä lastensuojelun tehtäviä ovat lapsen turvallisuuden selvittäminen, ristiriidat perheessä, perushoidon puute ja kriisiavun tarve sekä lasten erityisvaikeudet. Esimerkiksi Kainuun sosiaali- ja terveystyöntekijäyhtymän sosiaalipäivystyksessä kolme yleisintä syytä ottaa yhteyttä päivystykseen ovat perheväkivalta, päihteet ja lapsen karkaaminen, tapauksista noin 70 % koskee alaikäisiä (Heikkinen 2017). Sosiaalihuoltolaissa korostetaan lasten terveyden ja kehityksen turvaamista. Mielestäni lakipykälässä puhutaan vahvasti lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien ihmisten tuesta mutta ei lapsen itsensä tukemista. Tarkoitus on varmastikin tuoda esiin huoltajan oikeus ja velvollisuus lapsesta huolehtimiseen:

”Lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Palvelujen on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 13. §).

Samoin lastensuojelulain (417/2007) 11. pykälässä määrätään järjestämään sisällöltään ja laajuudeltaan riittävä lastensuojelu mihin vuorokaudenaikaan tahansa.

Maria Vainionpää (2015, 8–9) ihmettelee sosiaalityön kriisityötä käsittelevässä tutkielmassaan, miksi lastensuojelu korostuu sosiaalipäivystyksessä ja miten sosiaalityö muuttuu sisällöllisesti virka-ajan päätyttyä. Mielestäni lastensuojelun painottaminen ei enää täysin vastaa sosiaalipäivystyksen tarpeisiin vaan päivystyksessä on hallittava monia muitakin tehtäviä, erityisesti vanhusväestön lisääntyessä ikäihmisten päivystyspalvelutarve kasvaa merkittävästi. Sosiaalipäivystyksen tehtävät voivat käsittääkseni monipuolistua ja verkosto muuttua verrattuna virka-aikaiseen päivystykseen: illalla, yöllä ja viikonloppuisin sekä juhlapyhinä eivät kaikki auttajat ole toiminnassa. Esimerkiksi muista kulttuureista tulevien ihmisten auttaminen lisääntynee virka-ajan ulkopuolella, jolloin heillä ei ole yhteyshmahdollisuutta ohjaajiinsa.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 29. pykälässä säädetään, että

”Sosiaalipäivystys on järjestettävä ympärivuorokautisesti kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi. Päivystys on toteutettava siten, että palveluun voi saada yhteyden ympäri vuorokauden ja kiireelliset sosiaalipalvelut voidaan toteuttaa siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Sosiaalipäivystystä toteutettaessa on toimittava yhteistyössä terveydenhuollon päivystyksen, pelastustoimen, poliisin, hätäkeskuksen ja tarpeen mukaan muiden toimijoiden kanssa”.

Sosiaali- ja terveysministeriössä katsotaan, että yhteyden saamisessa päivystykseen on kaksi linjaa: asiakas saa suoraan yhteyden sosiaalipäivystykseen tai hän on yhteydessä ensin johonkin toiseen päivystävään viranomaiseen (Kiireellinen sosiaalipalvelu 2005, 14–15). On tavallista, että yhteys kulkee hätäpuhelinnumeron kautta. Anneli Riski (2008, 61) on kuitenkin todennut katsauksessaan sosiaalipäivystyksen toimintatapoihin, että asiakkaat ovat toivoneet suoraa yhteyttä sosiaalipäivystyksen työntekijään, sillä osaavan auttajatahon olemassaolo lisää turvallisuutta. Vain neljänneksellä sosiaalipäivystyksistä on suora asiakaspuhelinnumero (HE 224/2016). Saattaa olla, että suora yhteys sosiaalipäivystykseen vähentäisi kuormitusta muissa päivystysviranomaisissa ja tekisi kunnallisesta palvelusta näkyvämpää, jolloin yhteydenotto olisi helpompaa ja sosiaalipäivystyksessä päästäisiin tekemään preventiivistä työtä nykyistä enemmän.

Niemen (2014, 259) mukaan sosiaalipäivystystä on mahdotonta määritellä irrallaan yhteistyöviranomaisista tai muusta sosiaalityöstä. Kiinnostavia kysymyksiä ovatkin, kenen kanssa ja millaista yhteistyötä sosiaalipäivystys tekee, miten laajalla väestöpohjalla palvelu

organisoidaan sekä rajataanko kiireellinen apu (Kiireellinen sosiaalipalvelu 2005, 15–16). Rajaus voisi olla esimerkiksi väestöryhmittäinen tai ongelmiin perustuva (Suomen Kuntaliitto 2016). Stenvall ja Virtanen (2012, 21) moittivat suomalaista julkista hallintoa rakennekeskeiseksi, koska palveluiden järjestämisessä pohditaan pääosin palveluiden riittävää väestöpohjaa. Mielestäni sosiaalipäivystyksen yhteydessä on pohdittu paljon sitä, miten asiakkaat tavoittavat palvelun ja miten asiakas tavoitetaan, miten muun muassa akuutit kotikäynnit hoidetaan. Esimerkiksi yliopistokoulutuksen SOSNET-verkosto (2016) muistuttaa, että kotikäynnit on mahdollistettava tulevissakin organisointimalleissa. Samoin Lapin sairaanhoitopiirissä halutaan varmistaa kotikäyntien onnistuminen pitkistä etäisyyksistä huolimatta, mahdollisesti hyödynnetään osittaista varallaoloa (Kangas 2017).

1.1.2018 voimaan astuvassa terveydenhuollon asetuksessa veloitetaan terveydenhuollon päivystyksen yhteydessä järjestämään sosiaalihuollon päivystystä. Velvoite perustuu terveydenhuoltolain 50. a §:n määräykseen kiireellisen ja välttämättömän avun antamisesta sekä psykososiaaliseen tukemiseen osallistumisesta. Sosiaalihuollon asetusta vasta valmistellaan ja aikataulu on epäselvä, mutta työn perustana on terveydenhuollon asetus. (Holopainen 2017.) Suomen Kuntaliiton erityisasiantuntija Ellen Vogt (2017) kiinnittää huomiota siihen, että valtiovalta puhuu päivystysuudistuksessa vain virka-aikaisesta sosiaalipäivystyksestä, jolloin lisäkustannuksia ei synny eikä valtio joudu rahoittamaan uudistusta. Hän korostaa, että on puhuttava myös virka-ajan ulkopuolisesta päivystyksestä ja sen vaatimista resursseista. Kunnissa ei ole varaa lisätä resurssia tähän palveluun.

Sosiaalipäivystys eroaa terveydenhuollon päivystyksestä työtavoiltaan, sillä esimerkiksi kotikäynnit ovat olleet tavallisia ja toiminta on pohjautunut asiakkaan kanssa keskustelemiseen. Mielestäni tässä tosin on tapahtumassa muutos, sillä pitkät välimatkat ja säästöpaineeet vähentävät kotikäyntejä eri puolilla valtakuntaa sekä terveydenhuollon kanssa tiivistyvä yhteistyö synnyttää mallin asiakkaita odottavasta palvelusta.

Harvaan asutulla maaseudulla kaupunkisosaalityön muodot eivät riitä (Riski 2008, 14), varsinkin pitkät välimatkat edellyttävät muun muassa puhelinkontakteja. Esimerkiksi 23 000 neliökilometrin Kainuun sosiaali- ja terveystyöntekijäyhtymän sosiaalipäivystyksessä on havaittu, että virka-ajan ulkopuoliset yhteydenotot ovat lisääntyneet 2010-luvulla ja 47 % tapauksista on voitu hoitaa puhelimitse (Heikkinen 2017). Tosin kuten esimerkiksi Turun päivystyksessä on havaittu, 65–70 % virka-ajan ulkopuolisista tapauksista koskee keskuskaupunkia (Katas 2017) eikä pitkiä välimatkoja synny päivystäjän työpisteen ja

asiakkaan kotiosoitteen välille. Jatkossa videoyhteydet lienevät yksi ratkaisu laajoissa päivystysalueissa ja pitkissä välimatkoissa, sillä esimerkiksi älypuhelimien avulla voidaan välittää kuvaa ja ääntä tilanteesta. Sosiaalipäivystäjä voi saada paljon tietoa tilanteesta ja tapahtumaympäristöstä, jos puhelimesta oleva niin tahtoo.

Päivystykseen tulee myös neuvontapyyntöjä, sillä virka-ajan ulkopuolellakin tarvitaan tietoa ja opastusta. Tällainen palvelu ei ehkä ole luonteeltaan kiireellistä apua, mutta asiakkaan tarve ei katso kelloa ja tiedon saaminen rauhoittaa ihmisiä. Sähköinen tiedottaminen ja usein julkaistavat mediajutut palveluista saattavat vähentää ohjaustarvetta päivystyksessä.

Uusia toimintatapoja etsitään. Sosiaali- ja terveysministeriö (2006, 17) on esittänyt päivystysohjeissaan kunnille, että sosiaalipäivystys voitaisiin vaihtoehtoisesti liittää osaksi ympärivuorokautisia neuvontapalveluja, kunhan kaikilla viranomaisilla on riittävästi tietoa tarjolla olevasta toiminnasta. Ainakin Turussa terveydenhuollon asiantuntijat tarvitsevat lisää tietoa sosiaalipäivystyksen säännöksistä ja muun muassa terveydenhuollon ilmoitusvelvollisuuksista, sillä yhteispäivystyksen toiveet ja sosiaalipäivystykset välineet eivät kohtaa (Katas 2017).

Etelä-Savon Mikkelin seutukunnassa vuonna 2016 kokeiluna aloittaneella monitoimijapäivystysmallilla haetaan ratkaisua ihmisten useista tekijöistä johtuvaan kiireelliseen avuntarpeeseen, jossa edellytetään erityisesti mielenterveys-, päihde- ja psykiatriatoiminnan yhteistyötä, jotta palvelun käyttäjät saadaan suoraan oikeaan palveluprosessiin ja apu on kokonaisvaltaista. Monitoimijamallin avulla varmistetaan, että vastuu asiakkaan auttamisesta on selkeästi yhdellä toimijalla eikä asiakas jää yksin, yhteydenotto yhteen puhelinnumeroon riittää. (Mäkelä 2015.) Asiakkaan yhteydensaannin helpottumisen lisäksi malli saattaa auttaa muun muassa Vainionpään (2015, 78) havaitsemassa palvelujen siiloutumisen ongelmassa, jossa työntekijät lähestyvät tehtäviä omasta työyksiköstään lähtien eivätkä muodosta laajaa toiminta-alueita kriisin purkamiseksi. Valvira esittääkin, että kriisityö tulisi yhdistää sosiaalipäivystykseen (Uusitalo 2017).

Sosiaalipäivystyksessä kuntien välinen yhteistyö on tavallista, varsinkin pienet kunnat ostavat palvelut läheiseltä keskuskaupungilta tai ne muodostavat yhteispalvelualueen.

Aikaisemmin pienissä kunnissa päivystys järjestettiin usein johtavan sosiaalipalvelujen viranhaltijan puhelinnumerolla, mutta esimerkiksi poliisi ja hätäkeskukset pitivät ratkaisua puutteellisena ja haavoittuvana (Wilén 2008, 23). Vuonna 2011 THL:n kyselyyn vastanneista 74 kunnasta 66 % järjesti sosiaalipäivystyksen yhdessä toisen kunnan tai toisten kuntien kanssa sopimuksen perusteella, 30 % huolehti velvoitteesta itsenäisesti omille kuntalaisilleen ja 20 % hankki päivystyspalveluita yksityiseltä tuottajalta – yhteensä 74 % kunnista tarjosi sosiaalipäivystystä kaikenikäisille (Reissel ym. 2012, 114, 116).

Vuonna 2016 kuntayhteistyö on lisääntynyt merkittävästi, mutta yhteistyö yksityisten palveluntuottajien kanssa on vähentynyt. Voisiko vähentyminen johtua kuntien pyrkimyksistä yhdistää terveydenhuollon ja sosiaalipalvelun päivystystä sekä toisaalta kuntien lisääntyneestä yhteistyöstä? Kuntakumppanin kanssa toimittaessa kustannukset ja toimintatavat lienevät helpommin ennustettavissa ja sovittavissa samansuuntaisen kuntakulttuurin pohjalta.

Nyt Suomessa 77 % kunnista tekee yhteistyötä virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen järjestämiseksi, 13 % kunnista tuottaa palvelun yhdessä yksityisen tuottajan kanssa ja 10 % järjestää palvelun itsenäisesti. Yhteistyössä on enimmillään mukana 22 kuntaa, pienimmillään 2 kuntaa. Järjestämistapoja on seitsemän, joissa 56 kuntaa toteuttaa päivystyksen ympärivuorokautisena aktiiviyönä sekä 173 kuntaa päivystää varallaolon ja aktiiviyön yhdistelmään perustuen, 68 kuntaa hoitaa virka-ajan ulkopuolisen päivystyksen pelkästään varallaolon avulla. (Suomen Kuntaliitto 2016.)

Alle puolet väestöstä asuu kunnassa, jossa virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys toteutetaan aktiiviyönä. Kertooko tämä kuntien resurssien niukkuudesta, palvelujen tarpeen vähäisyydestä tai sosiaalipäivystyksen arvostamisen puutteesta? Aktiiviyönä toteutettava virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys saattaa kohentua SOTE-uudistuksen myötä, kun päivystystä keskitetään samoihin toimipisteisiin. Maantieteellisessä tarkastelussa huomaa maakuntien ja alueiden keskuskuntien roolin sosiaalipäivystyksen järjestämisessä: vahva kunta päivystää virka-ajan ulkopuolella pienten naapurikuntien puolesta yhteistyösopimukseen perustuen.

TAULUKKO 1 Sosiaalipäivystyksen mallit Manner-Suomen kunnissa

Sosiaalipäivystyksen tapa kunnissa	Kuntien määrä	Väestöstä %
kaikki päivystyksellinen sosiaalityö sosiaalipäivystyksikössä 24/7 aktiiviyönä	6	27
virka-aikainen päivystys sosiaalityön yhteydessä sosiaalitoimessa, virka-ajan ulkopuolinen päivystys aktiiviyönä sosiaalipäivystyksikössä	50	18
virka-aikainen päivystys sosiaalityön yhteydessä sosiaalitoimessa, virka-ajan ulkopuolinen päivystys aktiiviyön ja varallaolon yhdistelmänä sosiaalipäivystyksikössä	71	20
virka-aikainen päivystys sosiaalityön yhteydessä sosiaalitoimessa, virka-ajan ulkopuolinen päivystys kokonaan varallaolona	68	10
virka-aikainen päivystys kunnan sosiaalitoimessa, virka-ajan ulkopuolisessa sosiaalipäivystyksessä yksityinen palveluntuottaja kumppanina, aktiiviyötä ja varallaoloa	28	7
virka-aikainen päivystys kunnan sosiaalitoimessa, virka-ajan ulkopuolinen päivystys 24/7 laitoksessa/toimintayksikössä, aktiiviyön ja varallaolon yhdistelmä	36	8
virka-aikainen ja virka-ajan ulkopuolinen päivystys sosiaalipäivystyksikössä osittain aktiiviyönä ja osittain varallaolona	38	11

(Suomen Kuntaliitto 2016, 18).

Tässä tutkimuksessani näkyy kolme tapaa järjestää virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys: kuntayhtymä yhdessä kolmannen sektorin kanssa toteuttaa päivystyksen jäsenkunnille (Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä Essote), kunta tuottaa palvelun itselleen ja muille kunnille isäntäkuntaperiaatteella (Etelä-Kymenlaakso) tai kunta järjestää oman palvelunsa (Kouvola). Essoten ja kolmannen sektorin yhteistyö tosin ei noussut keskusteluissa esiin. Tämä johtunee yhdistysten erikoistuneesta tehtävästä.

Sosiaalipäivystyksen asema osana sosiaalihuoltoa on erilainen eri kunnissa (Niemi 2014, 259). Kunnan poliittisessa päätöksenteossa laadittu palvelustrategia ilmaistaan palvelulupauksena, jossa määritellään ja tiedotetaan kunnan asukkailleen tarjoama palvelutarjonta ja -taso (Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa 2012, 16–17). Koska alueellinen muuttoliike aiheuttaa väestön keskittymisen, kaupunki- ja maaseutualueiden erot lisääntyvät ja kunnan rooli palveluissa muuttuu. Laajempaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut keskittyvät kaupunkialueille peruspäivystyksen erityispalveluksi ollen samalla maaseutumaisten kuntien erityispalveluja. (Kananaja, Niiranen & Jokiranta 2008, 75.) Haasteeksi nousee se, miten kansalaiset tavoittavat palvelut. Kun sosiaalipalvelujen järjestäminen loittonee kunnan omasta päätöksenteosta, tarvitaan uusia toimintamalleja,

joissa kunnallisen sosiaalipolitiikan näkemys on mukana alueellisessa tai paikallisessa päätöksenteossa. (Mts. 79–81.) Tämä mietityttää myös SOTE-uudistuksessa.

Asiakkaan on saatava päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä myös kiireellisissä tapauksissa sosiaalihuoltolain 45. §:n mukaisesti:

”Asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu.”

Lain tekstissä otetaan huomioon, että aina ei pystytä hankkimaan kaikkia tietoja tilanteesta, vaan päätös on tehtävä senhetkisen tiedon varassa: ”Päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytyttä.” (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.) Minna Niemen (2014, 249) mukaan pohjatietojen niukkuuden etu voi olla asiakastyössä se, että ennakkokäsitykset eivät ohjaa päätöksentekoa palvelutarpeesta.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 58. §:n mukaan

”Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Milloin laitoshuollon tarpeen arvioidaan kestävän yli 14 vuorokautta, sosiaalihuollosta vastaavan kunnallisen toimielimen on viipymättä ilmoitettava laitoshuollon järjestämisestä sen kunnan toimielimelle, jolle huollon järjestäminen olisi kuulunut”.

Kuntien yhteistyön piiri saattaa muodostua hyvinkin laajaksi tuen tarpeessa olevien liikkuvuuden takia. Yhteydenpidossa näkyy varmasti kuntien erilaiset toimintakulttuurit.

Räsänen (2014, 25) huomauttaa, että sosiaalipäivystystä ei ohjata millään erityislaillla ja työn organisoituminen hakee vielä muotoaan (ks. myös Niemi 2014). Kollanus (2013, 10–11) on havainnut, että organisointikäytännöt kuntien välillä vaihtelevat suuresti valtakunnallisten linjausten puuttuessa. Sosiaalipäivystyksessä työntekijä on itsenäisiä ratkaisuja tekevä vastuullinen toimija, joka peilaa ratkaisujaan kunnan ja organisaation

työkulttuuriin, työetiikkaan sekä lainsäädäntöön ja asiakkaan tarpeisiin. Sosiaalipäivystys toimii kriisitilanteissa, joten työntekijän on hallittava riittävästi kriisityötä (Kiireellinen sosiaalipalvelu 2005, 19). Sosiaalipäivystäjillä on laajat päätöksentekovaltuudet ja työn luonteeseen kuuluu tilanteen tarkastaminen kotikäynnein (HE 224/2016, 6). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä osaamisvaatimukset varmasti laajenevat sosiaalityön ja terveydenhuollon päivystyksen tiivistyessä. Muun muassa SOSNET-yliopistoverkosto (2016) kiinnittää huomiota siihen, että yhteispäivystyksessä on tärkeää huolehtia terveydenhuollon henkilöstön osaamisesta myös sosiaalipäivystyksen tarjoamisessa. Osa sosiaalipäivystyksen asiakkaista tulee terveydenhuollon kautta, ja asiakkaalle on tarjottava kaikki hänen tarvitsemansa apu. Sosiaalihuoltolaissa painotetaan viranomaisyhteistyötä entistä selkeämmin (Hujala 2017, 332). Valvira on havainnut, että sosiaalipäivystyksen ja sen tärkeimmän kumppanin ensihoidon yhteistyö sujuu hyvin, mutta sosiaalipäivystyksen sekä terveydenhuollon akuutin päihde- ja mielenterveyshuollon yhteistyötä tulisi yhä kehittää (Uusitalo 2017).

### 2.3 Katsaus sosiaalipäivystyksen tutkimuksiin ja selvityksiin

Sosiaalipäivystyksestä on niukasti tieteellistä tutkimusta (Niemi 2014, 243). Vaikka sosiaalipäivystys on tärkeä sosiaalihuollon alue, muun muassa Anneli Riski (2008, 10) totesi sosiaalityön pro gradu -tutkielmansa tutkimuskatsauksessa vuonna 2008, että tutkimuksia on vähän ja niiden kontekstina on yleensä lastensuojelu. Tilanne on edelleen lähes ennallaan, tutkimusta on vähän ja lastensuojelu on vahvasti edustettuna, toki nyt on jo saatu väitöskirjatutkimustakin. Sosiaalityön tarkastelu on ollut lähinnä selvityksiä ja opasluonteisia tekstejä vaativan työn tueksi. Tämä on perusteltua käytännön tarpeiden näkökulmasta: sosiaalipäivystyksessä toimitaan akuuteissa tilanteissa, joissa kiire ja muiden toimijoiden senhetkinen tavoittamattomuus lisäävät haasteita osaamiselle, jossa tarvitaan usein koko sosiaalihuollon lainsäädännön ja sosiaalityön alueen tuntemusta. Sosiaalipäivystys on nopeaa puuttumista asiakkaan ongelmaan (mts. 79).

Sosiaalityön pro gradu -tutkimuksessaan Mervi Viitahalmelainen (2008, 25) on tulkinnut sosiaali- ja terveysministeriön perustelevan vuosien 2005 ja 2006 asiakirjoissa sosiaalipäivystyksen järjestämisen lastensuojelussa kolmen tavoitteen kautta: asiakaslähtöisyys, toiminnan tehostaminen ja sosiaalisiin ongelmiin vastaaminen. Mielestäni jaottelu toimii myös muun sosiaalipäivystyksen argumentoinnissa. Viitahalmelainen



(2008, 60) toteaa sosiaali- ja terveysministeriön päivystysoppaita tutkittuaan, että sosiaalityöntekijän asiantuntijuuteen luotetaan asiakkaan kiireellistä avuntarvetta arvioitaessa, vaikka aina eivät asiakkaan ja työntekijän näkemykset ole yhteneväiset.

Minna Niemi (2014, 247) muistuttaa sosiaalipäivystäjien päätöksentekoa koskevassa artikkelissaan, että alueelliset ja maakunnalliset sosiaalipäivystykset ovat riippuvaisia siitä, mitä palveluja yksittäiset kunnat asukkailleen lupaavat. Mielestäni monikuntaisen sosiaalipäivystyksen yksi haaste asiakkaan kanssa työskenneltäessä on, että työntekijän on tehtävä ratkaisunsa eri tilaajakuntien ja oman kunnan muiden sosiaalipalvelujen tilannetta tarkastellen. Niemen (2014, 257) haastattelemat sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijät harmittelevat sitä, että he eivät voi luvata päivystysasiakkaalleen virka-aikaisen sosiaalityön palveluja vaan joutuvat vain kannustamaan jaksamista seuraavaan arkipäivään – ja yrittämään itsekin saada yhteyden sosiaalityöhön virka-ajalla. Sosiaalityöntekijän työn vaikutuksen keskeinen tavoite ei toteudu, sillä asiakas ei saa kaikkea tarvitsemaansa apua arjen kriisissä viivytyksettä (ks. Virtanen & Stenvall 2010, 234–235).

Sosiaalipäivystyksen työntekijöiden mielestä heidän pääasiallinen tehtävänsä on kuunnella asiakasta sekä tehdä kokonaisarviointi tilanteesta ja antaa kokonaisvaltaisesti tukea asiakkaalle. Sosiaalipäivystyksessä muun muassa tehdään havaintoja ja välitetään tietoa asiakkaiden akuuteista kriiseistä erityisesti avohuollon lastensuojelulle. (Niemi 2014, 256–258.) Sosiaalipäivystystä tehdään verkostoissa, kuten sosiaalityötä laajemminkin. Akuutti sosiaalityö pystyy harvoin yksin ratkaisemaan ongelman, joten yhteistyötä tarvitaan erityisesti poliisin ja terveydenhuollon kanssa. Samoin muut akuutisti toimivat viranomaiset tarvitsevat usein sosiaalipäivystyksen näkökulmaa ihmisen sosiaalisiin vaikeuksiin. Viranomaisyhteistyön onnistuminen määrittelee paljolti sen, miten sosiaalipäivystys saa tiedon tapahtumasta ja voi toimia. (Mts. 252–254.)

Viitahalme (2008, 63) kysyy pro gradu -työnsä loppupäätelmissä, voiko muiden sosiaalipalvelujen puute johtaa sosiaalipäivystyksen lisääntyvään kysyntään. Uskon, että iltaisin ja viikonloppuisin annettavan tuen tarve on lisääntymässä huolimatta virka-aikaisesta avusta. Ongelmat eivät aina odota arkipäivään eikä ihmisten vuorokausirytmien noudata toimistoaikaa. Toki joskus on niin, että apua saattaa saada päivystyksen kautta nopeammin kuin ajan varaamalla.

Sosiaalipäivystyksessä toimitaan nopeasti, mutta keinot vaihtelevat tilanteen ja asiakkaan mukaan. Tavallista ovat keskustelut eri osapuolten kanssa, palvelumahdollisuuksien selvittäminen, väliaikaisista ratkaisuista päättäminen, kotikäynti, lapsen tai perheenjäsenen sijoittaminen kodin ulkopuolelle ja asiakkaan ohjaaminen muun palvelun piiriin sekä asiakkaan tarpeesta tiedottaminen oikealle vastuutaholle. (Niemi 2014, 250.) Läheisneuvonpitoa tutkineet Heino, Kaatra, Korhonen, Possauner ja Vuorio (2005, 282) toteavat, että yhteistyön tuloksellisuutta on huonontanut palvelujärjestelmän kehittäjien, tuottajien, tutkijoiden ja palveluiden järjestämisestä vastaavien sekä palveluita tarvitsevien toiminta kaukana toisistaan. Myös kuntien eri hallintokunnat toimivat erillään ja omista tehtävistä käsin.

Sosiaalipäivystyksen kiiretapauksissa eri auttamistahojen yhteistyö ja tiedonkulku sekä dokumentointi on haasteellista – aivan kuten hätäkeskuspäivystyksessä. Teija Norri-Sederholm (2015, 13–14) on selvittänyt hätäkeskuspäivystyksen väitöstutkimuksessaan, että tieto virtaa organisaatiossa kolmessa vaiheessa: ymmärtäminen, tietämyksen luominen ja päätöksenteko. Tilanteissa välitetyn ja tarvittavan tiedon välillä on usein epätasapaino. Käsitykseni mukaan kunnallisessa sosiaalipäivystyksessä tietoa käytetään samalla tavoin: sosiaalipäivystäjä hankkii tietoa kiireellisissä tilanteissa pääasiassa kysyen ja havainnoiden, hän muodostaa tilanteesta käsityksen ja tekee päätöksen toiminnasta tämän perusteella sekä siirtää tietoa eteenpäin tarpeellisille tahoille. Myös tiedon laadussa ja välittymisessä on haasteita sekä kunnan sisällä että kuntayhteistyössä kuntien välillä ja muiden toimijoiden kesken. Sekä hätäkeskuksissa että sosiaalipäivystyksessä ratkaistaan yksittäisiä tapauksia, tiedon laajempi hyödyntäminen vaatii oman fooruminsa.

Sirpa Kuusisto-Niemi on tarkastellut väitöstutkimuksessaan sosiaalihuollon tiedon hallintaa: sosiaalipalveluissa tietotekniikka on laajasti käytössä, teknistynyt tiedonhallinta on levinnyt koko toimialalle ja näkemykset tieto- ja viestintätekniiikan mahdollisuuksista sosiaalihuollon tiedonhallinnassa ovat tulleet myönteisemmiksi ohjelmien toiminnallisuuden lisääntyessä (Kuusisto-Niemi 2016, 17, 104). Professori Jari Stenvall muistuttaa, että digitalisaation kehitystä kannattaa tutkia. Digitalisaation vaikutukset ulottuvat palveluihin, julkisiin organisaatioihin ja kuntalaisten elämään eikä sen vaikutusta ole vielä ymmärretty. (Hynynen 2017, 8).

Virka-ajan ulkopuolisessa sosiaalipäivystyksessä yhteydet muihin toimijoihin tapahtuvat yleensä viiveellä sähköisesti tai kirjallisesti. Mervi Viitahalmelainen (2008, 5) jopa näkee pro gradu -tutkielmassaan, että arjen sosiaalityö todentuu nimenomaan asiakirjatodellisuudessa, sillä huolellinen dokumentointi on olennainen toiminnan perusta ja erilaisten päätösten kautta tehdään työtä näkyväksi. Hän myös muistuttaa, että sosiaalipäivystyksessä on erityisen tärkeää asiakaskertomusten olla ajan tasalla, koska päivystyksessä aloitettua työtä jatketaan yleensä muissa palveluissa. Dokumentointi tehdään usein tapahtuman loppumisen jälkeen muistiinpanoista tai muistoista viiveellä.

Aino Kääriäinen on tutkinut pitkään sosiaalityön asiakastekstejä: Sosiaalityössä asiakirjoilla on tärkeä merkitys päätöksenteossa ja toiminnan suunnittelussa. Ne jäsentävät todellisuutta, kuvaavat tilanteita ja välittävät osapuolten näkemyksiä. Kaikkea ei voi kirjata, joten sosiaalityöntekijän on päätettävä usein pikaisesti, mitä ja miten kirjoittaa tapauksesta. Tekstien tavoite on yleensä hyvin käytännöllinen, kirjataan muistiin tapaukset ja käytetään kirjoittamista tiedonmuodostukseen. Asiakirjat säilyttävät menneet tapahtumat ja kirjallisiin aineistoihin voidaan aina palata. (Kääriäinen 2006, 45–49.) Sosiaalityöntekijöiden kirjoittama tarkka kuvaus vahvistaa sekä asiakkaan että työntekijän oikeusturvaa ja lisää läpinäkyvyyttä. Kirjallisessa dokumentoinnissa kirjaajan ilmaisutapa ja -kyky vaikuttavat tekstin selkeyteen ja kuvauksen osuvuuteen.

Jenni-Mari Räsänen (2014, 28–29) on tutkinut väitöstyössään tietotekniikkaan pohjautuvan asiakastiedon käyttöä sosiaalipäivystyksessä ja muistuttaa, että varsinkin virka-ajan ulkopuolella työskenneltäessä sähköisten tietojärjestelmien rooli ja tietosuojan vaatimus korostuvat asiakastietojen käytössä – etenkin, jos toimitaan yli kuntarajojen. Muut yhteydenpitotavat virka-aikaan työskentelevien viranomaisten kanssa eivät onnistu iltaisin ja viikonloppuisin tai juhlapyhinä. Hän tiivistää tiedon käsittelyn kolmeen vaiheeseen, jotka mukailevat asiakkuuden elinkaarta sosiaalipäivystyksessä: tiedon tarkastaminen (asiakkaaksi tulo), tiedon kirjaaminen (asiakkuus) ja tiedon siirtäminen (asiakkaan siirtyminen muihin palveluihin). Suomen Kuntaliitto (2016) tähdentää, että hankittaessa päivystystä ulkopuoliselta tuottajalta tai toteutettaessa palvelu yhteistyössä eri tahojen kanssa kirjallisten sopimusten ja käytännön järjestelyjen on varmistettava viranomaispäätösten teko. Kunnan on delegoitava päätösvalta sosiaalipäivystysasioissa toisen kunnan toimivaltaiselle sosiaaliviranomaiselle, valtuutus voidaan jopa kirjata kunnan johtosääntöön (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2006, 20–21).

Tiedonkulun parantamisessa on vielä paljon tehtävää Suomen Kuntaliiton (2016) mukaan. Valtakunnallisessa SOTE-valmistelussa uskotaan digitaalisten mahdollisuuksien helpottavan asiointia ja tiedon välittymistä toimijoiden kesken. Viranomaistoimintaa ja viranomaisten yhteistyötä tehostetaan uudistamalla johtamista ja tietojärjestelmiä, myös viranomaisten kenttäjohtojärjestelmä on rakenteilla vuonna 2017 muun muassa viranomaisten yhteisen tilannekuvan luomiseksi operatiivisessa toiminnassa (Hujala 2017, 336).

Janni Kollanus (2013, 10) selvittää sosiaalityön pro gradu -tutkielmassaan retoriikkaa ja riskien arviointia kiireellisissä sijoituspäätöksissä. Hän kutsuu sosiaalipäivystyksen sosiaalityötä moniviranomaisyhteistyöksi. Yhteistyön onnistuminen vaatii monenlaista tietoa eri tahoilta. Analogisesti sosiaalipäivystykseen hätäkeskuksissa tietoa tarvitaan paljon ja nopeasti: Teija Norri-Sederholm (2015, 84) on havainnut väitöstutkimuksessaan ensihoidon kenttäjohtajan tarvitsevan moniviranomaisyhteistyössä tietoa organisaation toimintamalleista, hoitajien pätevydestä ja viranomaisyhteistyöstä. Johtajan on tiedettävä tarvittavan tiedon luonne, jotta hän osaa välittää tietoja ja toisaalta vähentää tietotulvaa toimijoiden välillä. Samat vaatimukset kohdataan akuutin auttamisen sosiaalipäivystyksessä, jotta viranomaisyhteistyö sujuu tehokkaasti ja asiakas saa parhaan avun nopeasti. Sosiaalipäivystyksessä ratkaistaan samanlaisia kysymyksiä kuin kenttätyön johtaja: mistä löytyy asiantunteva auttaja, mitä tietoa tarvitaan. Kyse on usein auttamisverkoston johtamisesta.

Sosiaalityön ammatillinen ja institutionaalinen käytäntö toteutuu pitkälti puheen ja kirjoitetun tekstin varassa. Vierula (2013, 275, 278) raportoi artikkelissaan vanhempien kokemuksista lastensuojelun asiakirjakäytännöistä ja toteaa, että asiakkaan osallisuuden minimi on, että hänelle kerrotaan dokumentoinnista, luetaan tehdyt kirjaukset ja lähetetään asiakirjat viivyttelemättä. Parhaimmillaan asiakas osallistuu itsekin kirjausten tekemiseen. Asiakastietoihin on ehdotettu asiakkaalle omaa rinnakkaistilaa, johon tämä voi halutessaan kirjoittaa omat viestinsä ja tulkintansa (mts. 298). Tällainen käytäntö on olemassa joillain sosiaalityön toimijoilla, jolloin osa asiakkaista onkin tarttunut kirjaamismahdollisuuteen. Käytäntö vahvistaa palvelun luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä.

Kollanus (2013, 74–75) havaitsi, että sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijät pyrkivät kyllä kirjaamaan asiakkaiden näkemyksiä, mutta kirjausten alkuperää eikä todenperäisyyttä dokumentoitu tarkasti. Asiakkaan kanssa kommunikoidessa ollaan suhteessa ihmisen koko verkostoon, samoin työntekijöiden verkosto on läsnä palveluita järjestäessään ja tietoa tuottaessaan. Verkostot ovat muuttuvia, mutta mukana on aina tarpeelliset tahot. (Seikkula & Arnkil 2005, 7–9.) Sosiaalipäivystyksen akuuteissa tilanteissa ei voi olla suorassa vuorovaikutuksessa koko verkostoon, vaan kontaktit välittyvät usein sähköisesti ja viiveellä tarpeellisille tahoille. Kiinnostavaa on, mitä on sovittu viestinnän sisällöistä ja muodoista kumppaneiden kesken vai luotetaanko asian perillemenoon ilman sopimuksia.

Kuten Niemi (2014, 260) tiivistää, sosiaalipäivystyksessä ei ratkaista vain yksilöllisiä vaikeuksia vaan käsitellään myös yhteiskuntarakenteiden ongelmia ja niiden kehittämistä. Tärkeä tehtävä tiedolla johtamisen lisääntyessä on myös sosiaalihuollon ammattilaisten kyky tuottaa ja tulkita palvelutoiminnassa syntyvää dataa ja informaatiota, sillä pelkkä tekninen osaaminen ei riitä (Kuusisto-Niemi 2016, 105). Tietoa tarvitaan sekä yksilön auttamiseksi että yhteisön ja yhteiskunnan toimintojen kehittämiseksi. Kunnissa on oma haasteensa muuttaa yksilöllistä tietoa rakenteelliseksi sosiaalityöksi, sillä resursseja on yleensä niukasti tähän työhön.

#### 2.4 Sosiaalipäivystyksen organisointimallit Etelä-Savossa ja Kymenlaaksossa

Etelä-Savon maakunnassa asuu noin 152 000 ihmistä, lisäksi kesämökkiasukkaita on varsin paljon. Etelä-Savo on väestön keski-ikältä Suomen vanhin maakunta, sillä syntyvyys on maakunnista alhaisimmalla tasolla ja maakunta menettää eniten väestöään. Alueella on kolme kaupunkia ja 11 kuntaa, jotka jakautuvat kolmeen seutukuntaan: Mikkelin, Pieksämäen ja Savonlinnan seutukunnat. Pinta-alasta yli neljännes on vettä ja metsää on paljon. Maa- ja metsätalous näyttelee merkittävää osaa elinkeinoissa. 31.5.2017 työttömyys oli 11,9 % eli yli maan keskiarvon. Tutkimissani kunnissa työttömyys vaihteli 9,3–11,6 %. ([www.esavo.fi](http://www.esavo.fi).) Maaseutumaisuus on tyypillistä maakunnalle.

Etelä-Savossa Mikkelin seutukunnan monitoimijapäivystys on toteutettu vuonna 2016 kokeiluna ja kahdeksan kunnan yhteistyönä vakinaisesti 1.1.2017 alkaen osana Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymää. Yhteistyötä on ollut aikaisemminkin. Mukana päivystysyhteistyössä on myös Pieksämäen seutukunnan keskuskaupunki

Pieksämäki. Puhelinyhteyden sosiaalityöntekijään saa suoraan ja ympäri vuorokauden. ([www.esshp.fi](http://www.esshp.fi).) Uusi toimintamalli on jo ehtinyt saada kiitosta: Innokylä 2016 -palkinto on annettu Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän Essoten monitoimijaiselle päivystysmallille.

Essoten monitoimijapäivystyksessä hoidetaan fyysisiä sairauksia ja tapaturmia sekä mielenterveys- ja päihdepäivystystä, palveluihin sisältyy myös sosiaali- ja kriisipäivystys, lastensuojelun päivystys sekä lähisuhdeväkivallan uhrien, lasten ja tekijöiden auttamisen koordinointi. Julkisen toimijan rinnalla sosiaali- ja kriisipäivystyksessä on mukana kaksi kolmannen sektorin yhdistystä, Mikkelin kriisikeskus ja VIOLA – väkivallasta vapaaksi ry. ([www.essote.fi](http://www.essote.fi), Etelä-Savon sosiaali- ja terveystaloudet 2017, 4, 13.) Viola toimii Etelä-Savon alueella perhe- ja lähisuhdeväkivallan matalan kynnyksen avopalveluyksikkönä ([www.violary.fi](http://www.violary.fi)). Mikkelin seudun mielenterveysseura ry:n ylläpitämässä kriisikeskuksessa saa maksutonta, luottamuksellista keskustelua ajanvarauksen perusteella. Toimintaa rahoittaa Essote-kuntayhtymä Pieksämäen kaupunki sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA. ([www.mielenterveysseurat.fi/mikkeli](http://www.mielenterveysseurat.fi/mikkeli).)

Kymenlaaksossa asuu 180 000 ihmistä meren, Kymijoen ja erämaaluonnon ympäröimänä. Tänä päivänä maakunnassa on seitsemän kuntaa, joissa metsäteollisuus ja liikenne sekä Venäjän läheisyys ovat tärkeässä roolissa. Logistiikkaosaaminen ja Suomen suurin satama tarjoavat monia mahdollisuuksia maakunnalle. ([www.kymenlaakso.fi](http://www.kymenlaakso.fi).) Maakunnassa on kaksi keskusta, Kotkan ja Kouvolan kaupungit. Iitin kunta eroaa vuonna 2019 Kymenlaaksosta ja siirtyy Päijät-Hämeen maakuntaan. Kymenlaakson työttömyysprosentti oli toukokuussa 2017 keskimäärin 13,8 %, korkein työttömyys oli Kotkassa 16,8 % ja matalin Miehikkälässä 9,1 % (ELY-keskus.fi). Kymenlaaksoon saapuu runsaasti maahanmuuttajia, sillä Kotkaan tulee ihmisiä Venäjältä ja Kouvolaan erityisesti Somaliasta.

Kaakkois-Suomessa kehitettiin sosiaalipäivystyksen organisointia laajalla yhteishankkeella vuosina 2003–2006. Tarpeiden kartoittamisen, tutkimuksen ja yhteisen perustelevan keskustelun sekä ideoinnin kautta päädyttiin toteuttamaan sosiaalipäivystys eri tavoin eri puolilla itäistä Suomea. Tavoitteena oli ollut alun perin yhteisen päivystyksen luominen koko Kaakkois-Suomen alueelle, mutta tavoite kariutui. (Wilén 2008, 21.)

Etelä-Kymenlaaksossa Kotkan, Haminan, Pyhtään, Virolahden ja Miehikkälän sosiaali- ja kriisipäivystys ostetaan Kotkan tukikeskus Villa Jenseniltä: kriisiapua, selvittelyä, ohjausta ja neuvontaa saa soittamalla tai tulemalla toimipisteeseen. Sosiaalipäivystyksen lisäksi toimipisteessä on kriisipäivystys ja turva-asumista, tiloissa toimii valtion turvakoti. Kaikilla toimintamuodoilla on yhteinen henkilökunta. ([www.kotka.fi](http://www.kotka.fi).)

Kouvolan kaupunki on maan yhdenneksitoista suurin kaupunki, jossa asukasluku vähenee noin 400:lla joka vuosi. Paperiteollisuuden romahduksesta ei ole vielääkään täysin selvitty, työttömyys on suurta. Kaupunki pyrkiikin kehittämään tilalle matkailua ja uusia elinkeinoja.

Kouvolassa toimii oma sosiaali- ja kriisipäivystys ympärivuotisesti ja ympäri vuorokauden. Päivystykseen saa yhteyden soittamalla tai saapumalla sairaalassa sijaitseviin päivystystiloihin. Toiminta on organisoitu vuodesta 2016 osana Kouvolan kaupungin aikuissosiaalipalveluja, aikaisemmin sosiaalipäivystys toteutettiin osana sairaalapäivystystä yhteistoiminnan vahvistamiseksi. Sosiaalipäivystyksen yhteydessä on kriisipäivystys. Yhteydet ovat tiiviitä lastensuojeluun.

Kymenlaaksoon vuoteen 2019 asti kuuluva Iitin kunta ostaa sosiaalipäivystyksen Päijät-Hämeen seudulliselta sosiaalipäivystykseltä. Siksi jätän Iitin tutkimukseni ulkopuolelle.

### 3 Tutkimuksen teorettinen viitekehys

#### 3.1 Organisaatiolähtöinen ajattelu

Luvussa 3 avaan tutkimukseni teoreettista perustaa. Tässä opinnäytteessä virka-ajan ulkopuolista sosiaalipäivystystä analysoidaan toiminnan organisoinnin kannalta. Raportoiduissa tutkimuksissa on yleensä keskitytty sosiaalipäivystäjien työhön, mutta päivystyksen organisoinnista ja kuntien yhteistyöstä on vain vähän tietoa. Päivystyksen organisaatioita ei ole tarkasteltu edes työskentelyn viitekehysenä, vaan on tutkittu asiakkaan kohtaamista virka-ajan ulkopuolella hänen ympäristössään. Kiinnostavaa on myös pohtia kunnan näkemystä organisaatiosta, joka on vastuussa sosiaalipäivystyksestä. Onko se kunta itse vai palvelun toteuttaja?

SOTE-uudistuksessa on merkittävää tehdä päätös siitä, mikä organisaatio vastaa sosiaalipäivystyksestä. Eri tarkastelijat käsittävät organisaatiot eri tavoin ja käsitykset muuttuvat ajan myötä (Virtanen & Stenvall 2014, 207). Tampereen teknillisen yliopiston professori Tuomo Peltonen (2010, 9–10) on tarkastellut organisaatiotutkimuksia ja kiteyttää niiden perusteella organisaatiot tietoisesti muotoilluiksi sosiaalisiksi järjestelmiksi, jotka tukevat ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Yhteinen toiminta, tarkoituksenmukainen työnjako ja viestintä sekä selkeästi rajattu omaksi koettu yhteisö auttavat pääsemään yhdessä muotoiltuun päämäärään. Käsitykseni mukaan sopimukseen perustuva sosiaalipäivystys on tavoitetietoista ja tietoisesti muotoiltua, mutta onko päivystisyhteisön organisaatio omaksi koettu ja tehtävä selkeästi hahmotettu? Päivystyksen organisoinnin kriteereitä on syytä tarkastella, varsinkin nyt uutta järjestelmää luotaessa SOTE-muutosten vuoksi. Peltonen (2010, 21–22) tiivistää organisaatioiden tutkimuksen kolmeen pääteemaan: yksilön ja organisaation suhde, organisaation hallinta tai johtaminen sekä organisaation ja ympäristön suhde.

Sosiaalipäivystyksen järjestämisessä luontevin tarkastelunäkökulma on mielestäni organisaation hallinta ja johtaminen, sillä sekä Mikkelin seudulla että Kymenlaaksossa palvelu järjestetään yhden toimijan toteuttamana eri kuntien tai yhden kunnan alueella lakiin perustuen. Kuntayhteistyössä palvelu toteutetaan järjestäjän päätöksen mukaisesti



kuntien yhdessä tekemien linjausten mukaan, mutta käytännön toimintaan vaikuttaa kunkin kunnan toimintatavat ja -kulttuurit.

Tavoite kertoo organisaation olemassaolon tarkoituksen. Organisaatioita kuvataan monella tavalla. Organisaation ja sen toimintaympäristön vuorovaikutusta ja vaihdantaa korostava avoimen järjestelmän kuvausmalli tarkastelee kumppanuutta, verkostoja ja strategisia sopimuksia organisaatioiden yhteenliittymissä. (Harisalo 2009, 18–19.) Ympäristö- eli kontingenssiteoria pyrkii ymmärtämään, miten ulkoiset tekijät vaikuttavat organisaation sisäisiin olosuhteisiin (mts. 215–217). Tarkastelussa korostuu toiminnallinen lähestyminen organisaatioon. Tehtäväkeskeisyys ja toiminallisuus sopivat myös sosiaalipäivystykseen, joka mukautuu lakiin perustuvassa toiminnassaan kuntien kulttuuriin ja tehtävien ratkaisemisessa verkoston toimintatapoihin.

Avoin järjestelmä osaa organisoida toimintaansa, jotta kehittyminen ja muuntuminen mahdollistuvat. Lisäksi organisaatio kehittyy laadullisesti, jolloin järjestelmässä jalostuneita saavutuksia ei voi enää palauttaa alun tekijöihin. Myös tavoitteellisuus kertoo organisaation halusta ja kyvystä pyrkiä tuleviin asiantiloihin ja saavutuksiin. (Harisalo 2009, 180–182.) Julkinen organisaatio on vuorovaikutuksen ja yhdessä tekemisen verkosto, jossa edelleen näkyy hierarkkisuutta nousevan asiantuntijapainotuksen rinnalla (Virtanen & Stenvall 2014, 120, 97). Järjestelmän tavoitteena on samansuuntainen toiminta eli johtamisessa liitetään yhteen tekijöitä, jotta syntyy yhdenmukaistava kokonaisuuden hallinta (Stenvall & Virtanen 2012, 126–127). Hyvin toimivan organisaation edellytyksenä on tahto kehittyä ja se, että organisaatio on valmis tarvittaessa uusiin toimintamalleihin, muutokselle sovitaan tietoisesti suunta ja muutostyötä johdetaan (mts. 260). Hyvin toimiva, kehittyvä julkisorganisaatio on dynaaminen ja avoin, se on systeeminen kokonaisuus, jossa pyritään asiakaslähtöisyyteen, kumppanuuteen sekä kokonaisvaltaiseen organisaatiokulttuuriin ja jossa ennakoidaan toimintaympäristön muutokset (Virtanen & Stenvall 2014, 95).

Virtanen ja Stenvall (2014, 190) muistuttavat, että julkinen hallinto ei voi kaikilta osin valita niitä vahvuustekijöitä, joita se alkaa kehittää. Esimerkiksi lainsäädäntö tuo omat vaatimuksensa toimintaan. Kehittämisessä on yleensä painotettu rakenteita eikä palveluja, jolloin asiakaslähtöisyys on ollut taka-alalla (mts. 81–82). Eri kuntien toimintatavat vaikuttavat palvelun järjestämiseen eri tavoin. Sosiaalipäivystyksessä tavoitellaan

yksilöiden ongelmien ratkaisua ja kunnan palveluorganisaation tehokkuutta, joten organisaation tarkastelussa yhdistyvät mikro- ja mesotasopalveluiden järjestämisessä. Mikrotasolla kohdataan apua tarvitseva asiakas omassa ympäristössään, organisaatio on se tilanne ja ne olosuhteet, jossa yksilö elää ja johon apu tuodaan. Mesotasossa organisaatio on palvelujen järjestäjän taso, jossa päivystyksen järjestäjä ja yhteistyöverkosto toimivat. Virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen ympäristö muodostuu sekä oman kunnan muusta auttamisverkostosta että kuntayhteistyössä ja muiden toimijoiden kanssa järjestettävistä palveluista.

Sosiaalipäivystyksessä tuotetaan kiireellistä sosiaalipalvelua asiakkaille. Joustava, ympäristöä lukeva ja päämäärätietoinen toimintatapa sopii sosiaalipäivystykseen, joka toimii usein ensiaskeleena muihin sosiaalipalveluihin osana palveluverkosta. Järjestelmälähtöisessä ajattelussa korostetaan palveluorganisaatioiden muodostamaa kokonaisuutta, joka on tärkeämpi kuin yksittäinen organisaatio ja jossa on tarkasteltava yhteistyökumppaneiden vaikutusta palveluun (Harisalo 2013, 44–45). Laajimmillaan sosiaalipäivystys on osa monitoimijaverkosta, joten päivystys muodostaa laajan palvelukokonaisuuden. Tämä isoja maantieteellisiä alueita sekä terveydenhuoltoa ja sosiaalipalveluita yhdistävä organisointitapa korostuu päivystysuudistuksessa, joka käynnistyy 1.1.2018.

Tulevaisuudessa maakuntauudistuksen SOTE-työn myötä kokonaisuus saattaa hyvin todennäköisesti olla maakuntatasoinen organisaatio, jossa toteutetaan sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon että sosiaalihuollon päivystys yksissä tiloissa. Yksi yleisesti hyväksytty organisaatioiden tehtävätyyppi on hyödykkeiden eli tuotteiden ja palvelujen tuottaminen (Harisalo 2009, 29–30), joten sosiaalipäivystys voisi näin olla oma organisaationsa tai osa laajempaa organisaatiota. Verkostoyhteistyön onnistumiseksi laaja organisointiajattelu olisi tarkoituksenmukaista.

Palveluorganisaatiot ovat usein hyvin riippuvaisia omasta toimintaympäristöstään, jonka dynamiikka saattaa määrätä voimakkaasti myös organisaation ja tämän asiakkaan suhdetta. Lisäksi organisaatiot itse muodostavat järjestelmiä toimintansa tukemiseksi. Niinpä on tärkeää arvioida, miten nämä erilaiset järjestelmät vaikuttavat asiakkaille tuotettavaan arvoon. (Mts. 53–54.) On muistettava, että asiakkaan saama päivystyspalvelu on sidoksissa asiakkaan kotikunnan linjauksiin ja resursointiin sekä tehtyihin sopimuksiin toimijoiden

välillä. Ja kannattaa myös muistaa Jari Stenvallin ja Petri Virtasen (2012, 157) ohje, että asiakas ei ole kiinnostunut organisaatioista vaan saamastaan palvelusta ja palvelukokemuksesta. Asiakas olettaa, että kotikunta on hoitanut palvelun toimivaksi, asiakkaan tarpeisiin vastaavaksi kokonaisuudeksi. Niinpä tyytyväisyys tai tyytymättömyys kohdistuu kotikunnan kykyyn ja tahtoon järjestää asia, olipa palvelun toteuttaja mikä tahansa. Siksikin on kiinnostavaa tarkastella organisaatiotasolla kuntayhteistyötä palvelujen onnistumisessa.

### 3.2 Päämies-agenttiteoria jäsentää päivystystoimijoiden suhdetta

Sosiaalipäivystyksen kuntayhteistyössä on kyse sopimuksellisuudesta, samoin kunnan sisällä toimiva sosiaalipäivystys edellyttää eri yhteistyötahojen yhteistä näkemystä toimintatavoista. Käytän tutkimuksessani päämies-agenttiteoriaa selventämään sekä sosiaalipäivystystä hankkivan kunnan ja palveluntuottajan että kunnan sisäistä työnjakoa ja suhdetta. Käytännön palveluyhteistyössä ilmenee päämies-agenttiteorian idea tasavertaisista osapuolista, jotka pyrkivät omiin päämääriinsä (oman kunnan paras), vaikka näillä onkin yhteisesti sovittu tavoite (asiakkaan palveleminen). Tutkimissani kunnissa ei kuitenkaan nimetä sosiaalipäivystyksen järjestämistä tilaaja-tuottajatoiminnaksi, jonka taustalla olisi päämies-agenttiteoria. Palvelujen järjestämisessä vaikuttaa poliittinen päätöksenteko linjauksineen ja resursoineineen, hallinnon taso operatiivisen toiminnan ohjauksessa sekä toteuttava taso palvelujen tarjoamisessa.

Kuntien hallinta-ajattelun synnyttämässä sopimusohjauksessa sovelletaan usein päämies-agenttiteoriaa, jossa erotetaan päätöksentekijät ja toteuttajat toisistaan omiin päämääriinsä pyrkiviksi osapuoliksi kuntaorganisaation toiminnassa (Saarelainen & Saarinen 2006, 12; Kähkönen 2007, 20). Kunnan palvelujen järjestämisessä on monia tasoja alkaen kunnanvaltuuston tekemistä tilauksista ja lautakunnan päämiehenä toimimisesta ulkoisiin ostopalvelusopimuksiin asti (Mielityinen 2011, 8). Sosiaalipäivystyksen – ja laajemmin sosiaalipalvelujen – järjestäminen on merkittävä palvelupäätös, jonka poliittiset päättäjät tekevät kunnassa lainsäädännön ja palvelulupauksen perusteella: mikä tahansa neuvotellaan agentiksi toteuttamaan kunnan tavoitteet, millä resursseilla ja miten ohjaten.

Päämies-agenttiteoriassa tarkastellaan vastuullisen päämiehen toimeksiantoa agentille, joka toteuttaa palvelun sopimukseen perustuen. Agenttiteoriassa käsitellään ohjaussuhteiden

perusongelmaa, miten päämies varmistaa agentin toiminnan tilaajan tavoitteiden mukaisesti (Kivistö 2009, 51). Vaikka Sakari Möttönen (2014, 20) suosittelee sitomaan sosiaalipalvelujen toimeksiantosuhteet vain löyhästi päämies-agenttiteoriaan, mielestäni päämies-agenttiteorian käyttöä voisi puoltaa sosiaalipäivystyksen tiukka sääntely, osapuolten määritellyt roolit ja tarjoamat resurssit sekä vastuusuhteiden selkeyden vaatimus, teorian käyttöä perustelee myös osapuolten omien ja yhteisten tavoitteiden vaikutus toimintaan.

Päämies-agenttiteoria eli agenttiteoria juontaa 1960- ja 1970-lukujen taloustieteeseen, jossa tutkittiin alun perin osapuolten suhtautumista riskeihin ja riskien jakautumista osapuolten kesken (Ihalainen 2007, 104). Talouden tutkimuksen rinnalla teoriaan alkoi vaikuttaa politiikan tutkimus, sittemmin agenttiteorian soveltaminen on levinnyt moniin tieteisiin (Kivistö 2009, 53) ja sitä sovelletaan sekä yksilöiden että yhteisöjen tasolla (mts. 70). Yritysmaailmassa teoria on ollut suosittu, ja muun muassa John E. Garen (1994, 1175–1176) selvitti 1990-luvun alun raportointia yritysten johdon sitouttamisesta päämies-agenttiteorian avulla ja totesi, että sitouttamistapoja on monia ja sitoutumiseen vaikuttaa useita tekijöitä. Samoin teoriaa 1980- ja 1990-luvuilla kehitelleet Bengt Holmström ja Paul Milgrom (1991, 50) muistuttavat, että laajemminkin eri aloilla agentin motivoinnissa ei ole kyse vain agentin toiminnan tarkkailusta ja tämän palkkion suuruudesta, sillä tehtävät toteutetaan monisärmäisessä tilanteessa ja niitä voidaan arvioida monesta näkökulmasta.

Agenttiteoriassa keskeistä on eri toimijoiden suhteet, joissa vastuullinen päämies antaa toimeksiannon agentille, joka tekee työn päämiehen puolesta sopimukseen perustuen. Toiminnan arvioinnissa esiin nostetaan kannustimien merkitys ja organisaation oma etu, samoin tieto ja sen avulla johtaminen katsotaan tärkeäksi vaikuttajaksi osapuolten yhteistyö- ja toimeksiantosuhteessa, joka on tarkastelun fokuksena. Tiedon epäsuhta toimijoiden välillä ja moraalinen riski lipsua sovitusta aiheuttavat yhteistyöhön paineita. (Ihalainen 2007, 104–105.) Toimijoiden epäsymmetrisyys korostuu usean toimijan tuottaessa informaatiota omien tarkoituksien pohjalta. Epävarmuutta suhteeseen tuo myös se, millainen status tai tulkinta tiedolle annetaan tilaajan ja tuottajan näkökulmasta. (Saarelainen & Virtanen 2010, 138.) Virtanen ja Stenvall (2014, 102) muistuttavat, että tieto parantaa päätöksentekoa: tiedon ajantasaisuus, täydellisyys ja paikkansapitävyys on arvokasta. Tiedon vastaanottamisessa ja hyödyntämisessä neljä tekijää vaikuttavat organisaation toiminnassa: mistä tieto on saatu ja miten se esitellään, miten luotettava,

hyödynnettävä ja tehokas tieto on, miten tietoa kuvataan, jäsennetään ja siirretään sekä millaiset hyödyntämisvalmiudet tiedon käyttäjällä on (mts. 108).

Eri tutkijat näkevät tiedonpuutteen isoksi ongelmaksi erityisesti päämiehellä: agentti tietää, mutta päämies ei, ei ainakaan varmasti. Laffont ja Martimort (2001, 12) summaavat päämies-agenttiteorian epäsymmetrisen tiedon pohdintaa niin, että agentilla on joko omaa, yksityistä tietoa asian ratkaisuun liittyvästä toiminnastaan tai omaa, yksityistä tietoa ratkaistavien asioiden kustannuksista tai arvoista eikä päämies tiedä tämän tiedon sisältöä. Väitöskirjassaan Pekka Valkama (2004, 41–42) tiivistää monien tutkimusten havainnot päämiehen valvontamahdollisuudesta siten, että päämies voi hallita agentin toimintaa kannustimien käytöllä ja valvonnalla sekä uhalla agenttisuhteen loppumisesta luottamuksen kadotessa. Pirttilä ja Tuomala (2012, 128–129) muistuttavat, että materiaalsen palkkion asemesta agenttia voidaan palkita esimerkiksi uralla etenemisellä ja muilla hienovaraisilla kannustimilla, kuten yhteisön normien, moraalien ja kulttuurin avulla. Heidän mielestään julkiseen organisaatioon sovellettuna päämies-agenttiteorian materiaallinen korvaus on liian kapea kannustin, lisäksi julkisten palvelujen arviointi ei ole yksinkertaista tavoitteiden moniulotteisuuden takia. Mielestäni kuntien keskinäisessä ostopalvelussa ja yhteispalvelussa osaamismaine voi toimia palkkiona.

Usein palvelun tuottajalla on tarkemmat tiedot kansalaisten tarpeista kuin määrästä ja laadusta päätöksiä tekevällä tilaajaosapuolella, joten tiedonvaihtoa tarvitaan (Saarelainen & Krone 2007, 114). Sopimusneuvottelussa saattaa olla lähtötilanne, jossa tilaajalla ei ole riittävästi tietoa eikä tuotteiden vertailu ole mahdollista (Kuosmanen, Meklin, Rajala & Sihvonen 2004, 71). Emilia Oljemark (2015, 114) on havainnut taloustieteen väitöstutkimuksessaan, että epäsymmetrinen informaatio lisää joissain tapauksissa luottamusta ja parantaa viestintää tilaajan ja tuottajan välillä, jolloin molemminpuolinen hyöty kasvaa. Sosiaalipäivystystapauksissa palvelun tuottaja on tapauksien asiantuntija, kukin kuntatoimija tuntee kuntansa linjaukset ja resursoinnin mahdollisuudet.

Tilaaja vähentää tiedonpuutteesta johtuvia riskejään solmimalla tuottajan kanssa toimintaan perustuvia sopimuksia, jossa päämies voi valvoa agentin toimintaa ja maksaa vain todetuista toimista. Mutta jos ongelmana ovat tavoiteristiriidat tilaajan ja tuottajan välillä, tilaajan kannattaa käyttää tulokseen perustuvaa sopimusta. Tällöin tuottajan resurssit valjastetaan tilaajan haluamiin tavoitteisiin. (Kivistö 2009, 52–53.) Voi olla, että

kuntien aikaisemmat hierarkkiset hallintomallit haittaavat päämies-agenttiteorian esittelemien sopimusohjausmallien omaksumista, sillä toimialat ovat olleet toisaalta itsenäisiä toiminnassaan ja toisaalta toimialoja on ohjattu pitkälti kunnan ulkopuolisten substanssinormien kautta, esimerkiksi sosiaalityössä lainsäädännön kautta.

Agenttiteorian puutteena jotkut pitävät sitä, ettei se ota huomioon osapuolista riippumattomia tekijöitä. Kumppaneiden suhde voi olla toimimaton näistä johtumattomista syistä. (Ihalainen 2007, 358.) Toinen haitta on, että teoria ei tavoita sosiaalisen todellisuuden moniulotteisuutta vaan yksinkertaistaa käyttäytymistä ja motivaatiota. Kolmas ongelma on, ettei teoriassa pohdita useiden päämiehen vaikutusta agentin toimintaan, vaan tuottavuuden alhaisuus tulkitaan moraalikadon syyksi. Yhdelle päämiehelle tehottomalta vaikuttava toiminta voi olla hyvinkin tuottavaa toisen päämiehen näkökulmasta. (Kivistö 2009, 71.) Kunnassa saattaa vallita kaksoisjohtajuus, jossa päämiehiä edustavat sekä poliittiset päätöksentekijät että tilaajaviranhaltijat: tässä kaksoistilaamisen tilanteessa päämiehen ohjailutoiminnassa voi esiintyä kaksi toisistaan poikkeavaa linjaa, mikä tekee tilauksen epäselväksi tai tarjoaa agentille mahdollisuuden tuoda omia näkemyksiään toteutukseen.

Valkama (2004, 66) on havainnut, että agentin valinta jää päämies-agenttiteoriassa epäselväksi. Hän toteaa, että kilpailumomentti estää sen, että tilaaja-päämies pystyisi ennakkoon tietämään palvelutuotannosta kiinnostuvat ehdokkaat ja tulevan agenttinsa (mts. 204). Sakari Möttönen (2014, 10) muistuttaa, että sosiaalipalveluissakaan tilaus ei ole määräys tai kertaluontoinen ostos vaan se on tehtäväksiänto, jota seurataan, valvotaan ja muutetaan tarvittaessa. Näkemykseni on, että kunnat valitsevat sosiaalipäivystyksen ja laajemmin sosiaalipalvelujen palveluntuottajan läheltä ja mahdollisesti sieltä, mistä ostetaan muitakin palveluja. Palveluntuottaja tuntee alueen ja sen osaaminen tiedetään sekä kotikäynnit asiakkaiden luo ovat mahdollisia toimialueella.

Päämiehen agentilleen asettamat tulostavoitteet saattavat olla hyvinkin erilaiset kuin asiakkaiden palveluntuottajalta toivomat palvelut. On tärkeää, että sosiaalipäivystyksen tavoitteet ja toimintatavat ovat sekä asiakkaiden että auttamistahojen tiedossa. Kuntien keskinäisissä sopimuksissa toiminnan tavoite on ääneen lausuttu: kuntalaisten ja asiakkaiden palveleminen, jolloin palvelusopimuksen tilaajan ja tuottajan päätavoitteena on rakentaa yhteistyössä sopimus, jonka pohjalta palveluiden järjestäminen onnistuu

parhaiten ja kannattaa toteuttaa yhteistyönä. Teija Kauhanen (2016, 56) kuitenkin muistuttaa pro gradu -tutkielmassaan, että sopimukset harvoin ovat täydellisiä eikä kaikkia yksityiskohtaisia asioita pystytä etukäteen sopimaan. Tällöin sopimuksen loogisuus ja yhdessä sovittujen pelisääntöjen noudattaminen on keskeistä. THL:n (2016) tietojen mukaan kuntien sisäisistä SOTE-sopimuksista on pitkälti luovuttu, koska tavoitteet eivät toteutuneet ja mallit koettiin raskaiksi. Suomessa esitellyt tilaaja-tuottajamallit ovat korostaneet toimijoiden vastakkainasettelua yhteistyön asemesta, joten mallien suosio ei ole suuri kuntaympäristössä. Monituottajamalli ja sopimusohjaus ovat edelleen välineitä kuntien sosiaalipalvelujen ulkoisissa sopimuksissa.

Kunnat ratkaisevat itse, mitkä palvelut ostetaan ulkopuolelta ja mitkä tehdään itse tai yhteistyössä muiden kuntien ja toimijoiden kanssa tai osana kuntayhtymää. Palvelun tarvetta, sen määrää tai laatua ei ole kuitenkaan aina helppo ennakolta arvioida. (Kananen ym. 2011, 194.) Asiakaslähtöisyys on tärkeä tavoite ja asiakkaan asema vahvistuu edelleen palvelujen monipuolistuessa ja valinnanvapauden lisääntyessä (Tilaaja-tuottaja-toimintatapa 2012, 15). Asiakkuus voi kasvaa markkina- tai demokratianäkökulmasta, kuten myös yksilön tai kollektiivin näkökulmasta (Toikko 2012, 113). Asiakas valitsee tai asiakkaalle tehdään tarvittavat palvelut.

Päämies-agenttiteoriassa keskeistä on tilaajan ja tuottajan suhde, jossa päämies ja agentti sopivat toiminnasta tavoitteeseen pääsemiseksi tilaajan myöntämien resurssien ja tuottajan osaamisen avulla. Kunnallinen palvelu tulee läpinäkyväksi ja helpommin arvioitavaksi. Vaikeasti tuotteistettavien sosiaali- ja terveystieteiden perusteena on oltava ymmärrys kuntalaisten palvelutarpeesta, jolloin tuotteiden valmistelu on merkittävä tekijä onnistumisessa (Tilaaja-tuottaja-toimintatapa 2012, 16–17). Sosiaalipäivystyksessä tarvitaan tietoa asiakkaista, kustannuksista, resursseista ja kunnan palvelulinjauksista sekä palvelutuottajan organisoitumisesta arvioinnin ja päätöksenteon pohjaksi valtakunnallisia normeja unohtamatta.

Päämiehen ja tuottajan palveluyhteistyön konkretisoinnissa olennaista on palvelujen tuotteistaminen ja hinnoittelu, jotka lisäävät tuotteen laatua ja toiminnan asiakaslähtöisyyttä (Korpela & Mäkitalo 2008, 130). Toisaalta on todettu, että päämies-agenttiteorian mukainen kilpailuttaminen ja markkinat eivät aina saa palvelun laatua selkeästi esiin, vaikka kustannukset tiedetään (Pirttilä & Taimio 2011, 16). Onpa havaittu

sekin, että huolimatta palvelun toteuttajaosapuolten toimivallasta eniten palveluiden muotoiluun vaikuttaa kunnan talous ja taloudesta vastaava viranhaltija (Pesonen 2008, 103).

Kiinnostava ajatus päämies-agenttimallissa olisi valtion rooli päämiehenä ja kuntien rooli agenttina, joka tuottaa sosiaalipalveluja, mukaan lukien sosiaalipäivystystä. Jussi Kivistö on tutkinut väitöstutkimuksessaan vuonna 2007 valtion ja yliopistojen päämies-agenttisuhdetta. Agenttiteoria sopii toimijoiden suhteen ja tehtäväksiantojen tarkasteluun, mutta Kivistön mielestä talouteen painottuva malli ei täysin selitä agentin eli yliopistojen heikkoa suoritustasoa eikä kyseenalaista päämiehen tavoitteita, samoin useiden päämiesten vaikutus jää tavoittamatta. Tutkimuksessa ilmenee sekä tiedon epäsuhta että tavoitteiden ristiriitaisuus valtiovallan ja yliopistojen välillä. Agenttiteoria keskittyy vahvasti oman edun tavoitteluun ja opportunistiseen käyttäytymiseen. (Kivistö 2007, 194–198.)

En tutki valtio-kuntatason suhdetta sosiaalipäivystyksen järjestämisessä vaan kuntien sisäistä ja välistä yhteistyötä, mutta valtion päämiesrooli perustelee ja raamittaa kuntien järjestämän sosiaalipäivystyspalvelun ja näin ohjaa välillisesti kuntien yhteistyötäkin. Tulevassa maakunnallisessa sosiaali- ja terveystyöpalvelujen järjestämisessä päämies-agenttimallin tarkastelu lienee hyvin kiinnostavaa, sillä toiminta on kolmekerroksista: valtio – maakunta – kunta. Valtio ohjaa toimintaa, jonka maakunta organisoii ja joka toteutetaan kuntien asukkaille ja muille asiakkaille.

Päämies-agenttiteoria sopii toimijoiden omia tavoitteita korostavaksi perustaksi, jonka avulla tarkastelen yhteistyötahojen keskinäistä suhdetta päivystyspalvelujen toteuttamiseksi. Agenttiteorian ristiriitaa korostava lähestymistapa ei istu eteläsavolaisen eikä kymenlaaksolaisen sosiaalipäivystyksen yhteistyön kuvaamiseen, sillä kunnissa korostetaan sujuvaa yhdessä tekemistä eikä edunvalvonnan kysymykset ole tällä hetkellä polttavan ajankohtaisia. Tutkimustulosteni analyysissä sen sijaan voin hyödyntää päämies-agenttiteorian näkökulmia tulosten erittelyyn ja näin jäsentää vaikuttavia tekijöitä.



## 4 Tutkimuksen toteutus

### 4.1 Tutkimustehtävä

Luvussa 4 raportoin tekemääni tutkimusta. Tarkoitukseni on selvittää suomalaisten kuntien tapaa organisoida virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys osana auttamisverkostoa, hyödynnän tarkastelussa päämies-agenttiteoriaa. Kaiken kaikkiaan sosiaalipäivystystä on tutkittu vähän eikä sille ole muodostunut omaa teoreettista perustaa. Päivystyksen organisoimista ei ole tarkasteltu juuri lainkaan, mutta tähän tulee muutos SOTE-uudistuksen myötä. Ainakin selvityksiä ja raportteja virka-ajan ulkopuolisen päivystyksen järjestämisestä on jo tehty. Kysyn päivystyksen järjestämisen yhteistyöstä sekä palvelun rahoittavilta kunnilta että palvelun toteuttajilta. Sosiaalipäivystyksen omana palvelunaan tuottamassa kunnassa selvitän vastuutaholta toiminnan organisoitumista ja syitä toimia itsenäisesti.

*Tutkimuskysymykseni on, millainen on kunnan ja palvelun toteuttajan suhde virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen organisoinnissa.*

Sosiaalipäivystyksen tehokas järjestäminen vaatii asiakkaan tarpeiden tietämistä ja niihin vastaamista, avointa ja ympäristön kanssa vuoropuhelussa toimivaa organisaatiota sekä tehokasta verkostoa. Sosiaalipäivystyksessä yhdistyy asiakkaan kohtaaminen (mikrotaso), sosiaalipalvelujen organisoiminen, kunnan toimintakulttuuri sekä mahdollisesti kuntien yhteistyö (mesotaso) ja kansallinen lainsäädäntö (makrotaso). Tässä tutkimuksessa tarkastelutasona on mesotaso, jossa selvitetään palvelujen organisoitumista ja yhteistyötä kunnan sisällä ja kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa. Sosiaalipalveluita ohjaa sekä alueelliset tai seudulliset tarpeet ja päätöksenteko että kansalliset ohjausmekanismit ja luonnollisesti asiakkaiden tarpeet (Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2011, 28).

Valitsin tutkimuksen kohteeksi Etelä-Savon ja Kymenlaakson maakunnat, sillä näin sain tarkasteluun kolme erilaista organisoitumistapaa. Sopimuksellisuus on vallalla Etelä-Savon Essote-kuntayhtymässä, jossa budjettiperustaisesti järjestetään monitoimijapäivystys kuntayhtymän kuntasopimuksen pohjalta. Etelä-Kymenlaaksossa sopimuksellisuus

perustuu kumppanuuspohjaiseen malliin, jossa päivystystä kehitetään yhdessä ja Kotkan kaupunki toteuttaa palvelun. Kouvolan kaupungissa tilaaja-tuottajamalli oli vallalla vuoteen 2013 saakka, jonka jälkeen alettiin puhua kunnan sisäisestä sopimusohjauksesta. Sopimusohjauksen väline on talousarvio, mutta kuten Sihvonen ja Stenvall (2012, 152) huomauttavat, kumpikin osapuoli on vastuussa realistisesti laaditun sopimuksen toteutumisesta eikä kustannusten kurissa pitäminen saa olla ainoa tavoite vaan erityisen tärkeää on sopia käytännön yhteistyöstä ja toimintamalleista.

Yhteistä tarkastelemilleni alueille on se, että kunnissa kamppaillaan niukkenevien resurssien ja vanhenevan väestön palvelutarpeiden välillä. Kunnat pyrkivätkin ohjaamaan palvelun tuottamista ja määrittelemään yhteistyötä, niissä arvioidaan kustannusten ja hyödyn suhdetta (Sihvonen & Stenvall 2012, 142–143). Sopimuksellisuudessa ollaan tietoisia tavoitteista ja niiden edellyttämistä resursseista.

#### 4.2 Aineisto ja aineistonkeruun menetelmä

Aineistoni on harkinnanvarainen näyte, johon väestöpiirteiden perusteella olen valinnut tutkittavat kunnat. Vaikka Tuomi ja Sarajärvi (2012, 87) neuvovat olemaan käyttämättä näytteen käsitettä, puhun työssäni näytteestä, sillä se kertoo aineiston suppeudesta ja valinnan subjektiivisuudesta. Aineiston rajaukseni on mielestäni perusteltua, sillä Etelä-Savo ja Kymenlaakso ovat maakuntia, joissa väestön ikääntyessä palvelujen tarve kasvaa ja joissa kaiken aikaa vähenevä väestö tarvitsee edelleen paljon palveluja. Kiinnostavaa on tarkastella sosiaalipäivystystä osana sosiaalipalvelua ja sosiaalista auttamisverkostoa – tavallaan kunnan pitkälti omista lähtökohdistaan määrittelemä sosiaalipäivystyspalvelu on näyte sosiaalipalvelusta, joka sisältää paljon erilaisia palveluja.

Tutkin Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän Essoten ja Kymenlaakson kuntien järjestämää sosiaalipäivystystä haastattelujen avulla. Haastattelen kuntien sosiaalijohtoa tai kuntajohtoa kunnan tilanteen mukaan, päivystyksen toteuttajatahon kysymykset suuntaan kunnan osoittamalle toimijalle. Selvitän kunnissa yhteisesti sovittuja tekijöitä, sosiaalipäivystyksen tavoitteita ja toteutustapoja sekä seuranta- ja arviointia. Viiteympäristönä on kuntien vanheneva ja vähenevä väestö sekä pitenevät matkat palveluihin. Aineistoni jakautuu kolmeen ryhmään: 1) Essote-kuntayhtymän seitsemän jäsenkuntaa (kuntayhtymän kunnista Juva kieltäytyi osallistumasta), 2) neljän Etelä-

Kymenlaakson kunnan päivystisyhteistyö (Pyhtään haastattelu ei onnistunut viranhaltijavaihdoksen takia) ja 3) Kouvolan kaupungin oma päivystys.

Kuten Viitahalmes (2008, 40) toteaa, päivystyksen jatkuva arvioiminen on tärkeää kunnan seurattessa toiminnan tehokkuutta. Eskola ja Suoranta (1998, 86) muistuttavat, että haastattelun idea on yksinkertainen: kun halutaan tietää, kysytään. He toteavat myös sen, että haastattelut ovat liukuneet keskustelun suuntaan ja vuorovaikutus on korostunut. Käsitteeni mukaan keskusteleavassa tiedonhankinnassa haastattelijakin tarvitsee runsaasti tietoa käsiteltävästä ilmiöstä ja sen kontekstista voidakseen osallistua keskusteluun ja kysyäkseen olennaisia kysymyksiä.

Kempainen ja Saastamoinen (2017, 21) arvelevat, että sosiaalityötä on tutkittu eniten juuri haastattelun avulla ja aineistoa on tulkittu mieluiten sisällönanalyysin keinoin – juuri kuten minäkin olen opinnäytteessäni. Haastattelu lienee nykyään käytetyin laadullisen tiedonhankkimisen menetelmä yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa Suomessa. Tiedonhankintatilanteessa kysyjän tapa kysyä ohjaa vastaamista, ja kaikki osapuolet osallistuvat tiedon tuottamiseen. (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 9–12.) Haastatteluista suosituin on teemahaastattelu, jossa tutkija tai haastattelijalla on valinnut etukäteen teemat eli keskustelun aiheet ennakkonäkemyksensä perusteella tutkittavasta ilmiöstä (Kananen 2014, 70). Avoimena vuorovaikutusmuotona teemahaastattelu antaa vapauksia haastateltavalle puhua hänen haluamastaan aiheesta haluamallaan tavalla, mutta samalla teemojen käyttö varmistaa, että eri vastaajien kanssa puhutaan suurin piirtein samoista aiheista (Eskola & Suoranta 1998, 88). Haastatteluissani on yhteiset teemat, jotka käsiteltiin jokaisessa haastattelussa: virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen järjestäminen osana sosiaalipalvelua, toiminnan onnistumiset ja haasteet sekä sosiaalipäivystyksen ja laajemmin sosiaalipalvelujen tulevaisuus.

Teemahaastattelussa kumpikin osapuoli saa jotain, sillä haastattelijalla saa tietoa ja haastateltava kohtaa kiinnostuneen ja arvostavan kuulijan ajatuksilleen (Kananen 2014, 72–73). Haastattelua voi luonnehtia keskusteluksi, jonka tutkija aloittaa ja jota hän johdattelee (Eskola & Suoranta 1998, 86). Olennaista on, että haastateltava luottaa haastattelijalleen (mts. 94). Mietin haastattellessani kuntatoimijoita sosiaalipäivystyksestä, että haastateltavan on voitava huomata haastattelijan perehtyneisyys asiaan ja sitä kautta opittava luottamaan kysyjään. Asiantuntijahaastattelussa ihminen itse ei ole kiinnostuksen

kohteena vaan ne tiedot, joita hänellä on (Alastalo & Åkerman 2010, 373). Haastateltava ei tutkimuksessani edusta itseään vaan organisaatiota. Alastalo ja Åkerman (2010, 384) muistuttavat, että asiantuntijoita haastateltaessa ongelmaksi saattaa muodostua ammatillisuusmuuri, joka on tyypillistä tiukkaa ohjesäännöstöä ja ammatillista etiikkaa noudattaville viranhaltijoille: annetaan luottamusta herättävä kuva, jonka mukaan asiat etenevät odotetusti. Vastauksiin saattaa myös vaikuttaa, että asiantuntijoita on vaikea häivyttää tuntemattomiksi varsinkin pienissä yhteisöissä (mts. 383).

Morsen, Niehausin, Varnhagenin, Austinin ja McIntoshin (2008, 200–201) tutkimuksen mukaan laadullista haastattelututkimusta tehneiden 517 erimaalaisen tutkijan kokemus on, että haastattelutilanne on melkoisen riskitön silloin, kun aihe ei herätä suuria tunteita tai kosketa henkilökohtaisesti informanttia tai kun ei odoteta hänen avautuvan luottamuksellisesti aiheesta. Sosiaalipäivystyksen järjestäminen ei herätä intohimoa eikä sitä oteta henkilökohtaisesti kuntaorganisaatiossa. Tutkimuksessani sosiaalialalla työskentelevät haastateltavat ovat organisaationsa ja substanssin asiantuntijoita, kuntajohdossa työskentelevät haastateltavat tuntevat sopimusohjauksen ja kuntayhteistyön.

Laadullisessa tutkimuksessa annetaan ymmärrettävä tulkinta ilmiölle, jolloin on tärkeää, että informantit tietävät tai heillä on kokemusta tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon (Tuomi & Sarajärvi 2012, 85). Haastattelemani sosiaalijohdon edustajat ja sosiaalipäivystyksen esimiehet ovat kunnan avaintoimijoita sosiaalipäivystyksen organisoinnissa ja palvelun kehittämisessä kunnan tahtomalla tavalla, kuntien johto taas on sopimustoiminnan ja kuntayhteistyön asiantuntijoita resursseista ja isoista periaatteista päätettäessä. Laajan näkemyksen muodostaminen palvelusta ja palvelun analysointi ovat edellytys sosiaalipäivystyksen onnistumisen arvioinnille.

Tilaajan tai kuntatoimijan näkökulmaa luotaavat haastattelut ajattelin alun perin suunnata sosiaalityön tai sosiaalipalvelujen johtajalle tai vastaavalle viranhaltijalle, joka on vastuussa sosiaalipäivystyksen organisoinnista ja talousarviosta kunnassa. Pienissä kunnissa vastaajaksi valikoitui kunnanjohtaja tai hallintojohtaja, jolla on kokonaisvastuu sopimusten virkavalmistelusta. Essote-yhteistyön myötä kaikissa Mikkelin seutukunnan kunnissa ei enää edes työskentele sosiaalialan asiantuntijajohtajaa.

Sosiaalipäivystyksen toteuttamista peilaan kunnassa tai kuntien ja muiden toimijoiden välillä sovittuihin tavoitteisiin. Käytännön asiantuntijoina olen haastatellut kunnallisen sosiaalipäivystyspalvelun johtajia, joilla on tieto arkipäivän palvelun sujumisesta ja haasteista. Toki tiedonantajan valinta on kuntien, sillä niissä luonnollisesti tiedetään, kuka on sopivin kertomaan kunnan sosiaalipäivystyksestä. Olen toimittanut sähköpostitse lyhyen esittelyn työstäni ja haastattelukysymykset johtavalle viranhaltijalle ennen yhteydenottoa puhelimitse. Haasteellista oli saada aikataulut sovitettua niin, että haastattelut mahdollistuivat. Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kunnissa suhtauduttiin myönteisesti haastatteluun. Juvan kunnanjohtaja ei vastannut kysymyksiin.

Avaan teemahaastattelujen avulla kunnan johdon näkemyksiä sosiaalipäivystyksen organisoimien perusteista ja toiminnan onnistumisesta osana sosiaalipalveluita ja kuntayhteistyötä. Kysyin johtajien näkemyksiä myös tulevasta kehityksestä palvelujen järjestämisessä. Haastattelin kunkin kunnan sosiaalijohtoa tai kuntajohtoa sosiaalipalveluista ja sosiaalipäivystyisestä sen osana. Haastattelut kestivät 10–70 minuuttia. Yhdeksän haastattelua toteutui kasvokkain ja kolme onnistui puhelimitse, yhden vastauksen sain sähköpostitse. Tein kustakin haastattelusta koosteen ja toimitin sen sähköpostitse haastateltavalle mahdollisia kommentteja varten. Sain kommentteja ja korjauksia kolmelta sosiaalijohdon edustajalta.

Aloitin haastattelut pilottien avulla. Ensimmäinen haastattelu toteutui Askolan kunnassa, jossa kokenut informantti pystyy tarkastelemaan sosiaalipäivystyksen järjestämistä eri näkökulmista sekä Itä-Uudellamaalla että Kymenlaaksossa, joissa hän on työskennellyt pitkään. Toinen pilotti on Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden kahdesta kunnasta, Luumäeltä ja Savitaipaleelta, joiden palveluohjauksesta vastaa toisen kunnan viranhaltija yhteisesti. Tämä haastattelu antaa mahdollisuuden punnita kuntien erilaisia tarpeita ja tilanteita havaintoihini tutkimuskuntien tilanteesta haastatteluprosessin edetessä.

Pilottihaastattelujen tavoitteena oli saada alustava näkemys sosiaalipäivystyksen järjestämiseen kuntayhteistyönä ja varmistaa teemahaastattelun kysymysten onnistuminen. Ensimmäisten tiedonkeruuvaiheiden perusteella oli mahdollista täsmentää haastattelun teemoja. Kuten Jari Eskola ja Jaana Vastamäki (2015, 40) muistuttavat, kannattaa tehdä muutama esihaastattelu tutkimushaastattelun parantamiseksi ja käyttää onnistuneiden esihaastatteluiden aineistoa analyysissä. Näin tein. Totesin muiden haastattelujen aikana,

että olin kuitenkin tehnyt virheen: Itä-Uudenmaan keskusteleavasta yhteistyökäytännöstä innostuneena odotin kritiikittä muuallakin toimittavan samantyyppisesti.

Eskola ja Vastamäki (2015, 38) rohkaisevat aloittelevia tutkijoita suhtautumaan suunnittelemiinsa haastatteluteemoihin realistisesti. Jos jokin teema ei innosta haastateltavaa tai analyysissä on vaikea saada teemasta tolkkua, siitä pitää voida luopua. Tämä parantaa tutkimusta, vaikka aineisto vähenee. Omien haastattelujeni aikana mietin, toimiiko päivystyksen haasteiden ja onnistumisten teema sosiaalipäivystyksen tarkastelussa, sillä kunnissa pitäydyttiin lähinnä lain määräysten toteuttamisessa.

Jyväskylän yliopiston metodiopintojen aineistonhankinnan koosteessa (<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/aineistonhankintamenetelmat/haastattelut>) ohjeistetaan, että haastattelu on hyvä keino koota mielipiteitä, käsityksiä, havaintoja, asenteita, arvoja tai kokemuksia. Ajattelin ryhtyessäni tiedonkeruuseen, että sosiaalipäivystyksen asemasta sosiaalipalveluissa ja sisällöstä akuuttina auttamisena syntyy runsaasti keskustelua, jolloin haastattelu on tehokas menetelmä aiheiden perustelevaan käsittelyyn. Huomasin kuitenkin pian, että haastattelumenetelmän olennaisin etu oli saada informantit varaamaan aikaa sosiaalipäivystystä ja sopimusyhteistyötä käsittelevään keskusteluun.

Pilottityön perusteella ajattelen, että osittain tässä tutkimuksessa olisi voinut käyttää ryhmähaastattelua, sillä joissain kunnissa toimii ohjaus- tai johtoryhmä työn seurantaan ja tukemiseen tai johtoryhmää ollaan harkitsemassa. Esimerkiksi Minna Niemi (2014, 246) onnistui sosiaalipäivystäjien ryhmähaastattelussa saamaan vuorovaikutukseen perustuvaa aineistoa, jossa käsiteltiin yhteisesti samoja kysymyksiä sosiaalipäivystyksestä osana sosiaalihuoltoa. Ryhmäkeskustelu olisi voinut tuoda esiin perusteluja ja näkökulmia, mutta ryhmän koolle saaminen olisi ehkä ollut haastavaa. En kuitenkaan vaihtanut menetelmiä, jotta sain haastatteluista yhteismitalliset. Haastattelussa voi lisäksi aina kysyä, tarkentaa, pyytää esimerkkejä ja muiden keinojen avulla lisätä viestin selkeyttä.

#### 4.3. Analysointimenetelmänä sisällönanalyysi

Aineiston analyysissä tarkastelen kuntien ratkaisuja pelaten niitä valtiovallan vaatimuksiin ja edellytyksiin, jotka ilmenevät parhaiten lainsäädännöstä ja sen esitöistä. Lisäksi

valmisteltavana oleva sosiaalipäivystysuudistus tuo oman lisänsä pohdintaan. Valtiovallan tavoitteita ja ohjeita sekä määräyksiä avaan sisällönanalyysin keinoin ja vertaan niitä kuntien esittämiin ajatuksiin ja kokemuksiin.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston keruu ja analyysi vuorottelevat, näitä kierroksia voi olla useita eikä etukäteen tiedä tarvittavan tiedon laatua tai määrää (Kananen 2014, 99). Havaintojen kokoaminen ja esittäminen ovat vastauksia mitä-kysymyksiin eivätkä ne vielä ole miksi-kysymysten vastauksia (Alasuutari 2011, 215–218). Miksi-vastaukset ja tulkintojen tekeminen on Eskolan ja Suorannan (1998, 147) mukaan tutkimuksen haastavin vaihe, sillä tähän ei ole yksityiskohtaista opastusta vaan tutkijan kekseliäisyys ratkaisee.

Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, jossa tulkitaan kirjoitettuja, kuultuja tai nähtyjä sisältöjä. Aineistoa otetaan aluksi haltuun vaikkapa litteroimalla, koodaamalla, luokittelemalla ja tyypittelemällä. (Tuomi & Sarajärvi 2012, 91–93.) Esimerkiksi *Hoitotiede*-lehdessä julkaistuista sisällönanalyysillä saaduista tuloksista suuri osa pyrki kuvaamaan (65 %) tai selvittämään (17 %) jotain ilmiötä. Sisällönanalyysillä käsitellään varsinkin haastattelujen, havainnointien ja erilaisten dokumenttien sekä kirjallisuuskatsausten tuottamaa aineistoa. Analyysi voidaan tehdä joko induktiivisesti aineistosta lähtien tai deduktiivisesti aikaisemman tiedon varassa luodun analyysirungon avulla. Sisällönanalyysin taitaminen näkyy muun muassa siinä, että tutkijan aineistosta tulkitsemat käsitteet ovat selkeitä ja taloudellisia eli niitä on riittävä muttei ylitsepuksuava määrä. Suorien lainausten käyttöä suositellaan luotettavuuden lisäämiseksi, kunhan lainausten määrä pysyy kohtuullisena. (Kyngäs, Elo, Pölkki, Kääriäinen & Kanste 2011, 139–141.)

Teoriaohjaavan analyysin avulla aineiston ja aikaisemman tiedon vuoropuhelu voi tuoda analyysiin uusia ajatuksia (Tuomi & Sarajärvi 2012, 96–97). Teemoittelu vaatii teorian ja empirian vuoropuhelua, joka näkyy tekstissä näiden tekijöiden lomittumisena (Eskola & Suoranta 1998, 176). Tutkimuksessa toimitaan aineiston ehdoilla ja teoreettiset käsitteet tuodaan aineiston tarkasteluun ulkopäin, valmiina (Tuomi & Sarajärvi 2012, 117). Yksi tutkimuksen tärkeä tekijä on esiin nostettujen havaintojen ja tulkintojen argumentointi, jossa näkyy työn johdonmukaisuus (mts. 127).

Tein haastattelujen aikana muistiinpanoja. En nauhoittanut keskusteluja, koska vastaukset olivat pääosin tietoa esitteleviä eivätkä sisältäneet henkilökohtaista aineistoa. Huomasin kirjattessani vastauksia myös sen, että informantit tarjosivat selkeän kuvan sosiaalipäivystyksestä osana sosiaalipalveluita ja heidän vastauksensa olivat ehyitä. Pystyin hyvin kirjoittamaan muistiin vastausten ydinsisällön. Mutta sitä en tullut ajatelleeksi, että jouduin pääättelemään haastattelun kuluessa mahdollisten sitaattien käytön. Niinpä esitän suoria lainauksia kitsaasti. Etenin aineiston käsittelyssä haastattelujen tuomien tietojen ja näkemysten jäsentämiseen kysymysteemojen kautta. Etsin yhteisiä ja erottavia tekijöitä aineistosta sekä vuoropuhelua lainsäädännön kanssa. Erityisesti lakivalmisteluista löytyi tietoja ja näkemyksiä, joihin kunnissa otetaan kantaa. Opettavaista oli havaita myös se, että haastattelujen myötä varmuuteni haastattelijana kasvoi ja keskityin keskusteluun entistä paremmin. Pilottihaastatteluja olisi kannattanut tehdä useampiakin.

Kyngäs ym. (2011, 146–147) varoittavat asioita liikaa yksinkertaistavasta tutkimuksesta, jossa niukasta aineistosta on vaikea tehdä kunnollista sisällönanalyysia eikä menetelmän mahdollisuuksia hyödynnetä riittävästi. Systemaattinen raportointi ja luotettavuuden pohdinta jäävät usein tekemättä, jos menetelmä ei ole hallussa. Huomasin oman tutkimukseni edetessä analyysivaiheeseen, että sisällönanalyysi todellakin vaatii runsasta aineistoa ja monisanaista erittelyä. Niukka kirjoitustyylini ei liene paras mahdollinen sisällönanalyysin käyttämiseen. Etuna sisällönanalyysin käytössä on mielestäni varsinkin se, että tutkimuksen tekijä on erityisen herkistynyt ilmaisuihin ja käytettyihin sanoihin.



## 5 Tutkimustuloksissa näkyy luottamus kumppaneihin ja osaamiseen

Luvussa 5 esittelen saamiani tuloksia. Kirjaan tietolähteen tekstiin kunnan tai palvelun toteuttajan nimen mukaan. Yksitoista haastattelua on tehty kesän ja syksyn 2017 aikana. Mikkelin seutukunnan Essote-alueella Juvan kunta kieltäytyi vastaamasta, koska kunnassa ei ole sosiaalijohtoa. Eteläisessä Kymenlaaksossa Pyhtään kunnan viranhaltijavaihdokset estivät haastattelun. Haastattelemiseen valmistautuminen alkoi kahden pilottihaastattelun avulla, jotka antoivat runsaasti perusteltuja näkemyksiä sosiaalipäivystykseen ja kuntien yhteistyöhön. Hioin haastatteluteemojani Askolan sekä Luumäen ja Savitaipaleen kuntien pilottikeskustelujen perusteella.

Pilottikuntien haastatteluissa nousi esiin erityisesti kaksi asiaa, sopimuksellisuuden ja toiminnan säännöllisen, keskusteleavan arvioinnin hyödyllisyys sekä omistajaohjauksen tärkeys. Arviointi ja omistajaohjaus eivät kuitenkaan näyttele merkittävää osaa tutkittujen kuntien toiminnassa. Arvioinnissa palvelun toteuttava taho huolehtii myös toiminnan seurannasta, omistajaohjauksessa luotetaan kuntajohdon keskusteluihin sopimuksen toimivuuden varmistamiseksi.

Haastatteluissa ilmeni, että sosiaalipäivystys nähdään osana laajempaa sosiaalipalvelujen kokonaisuutta, jonka kuntayhteistyöstä on sovittu sopimuksin. Etelä-Savossa Essote-sopimuksia tehtäessä muodostettiin työryhmiä eri palveluihin, jolloin sosiaalipäivystys käsiteltiin sosiaalipalvelujen yhteydessä kuntajohtajien ollessa mukana (Puumala). Nykyisin vuosittain käytävien substanssitahojen neuvottelujen tarkoituksena on lähinnä seuraavan vuoden resursseista ja hankinnoista sopiminen (Pieksämäki). Kouvolassa sosiaali- ja kriisipäivystys siirrettiin sairaalapäivystyksestä aikuissosiaalityöhön säästösyistä ja sosiaalityön kokonaisuuden selkeyttämiseksi, nyt tärkein arviointitapa on talousarvion toteutuminen (Kouvola).

Suhtautumisessa sosiaalipäivystyksen yhteistyöhön voi aineistossa havaita kolme ryhmää. Merkitystä on sillä, onko kunnassa sosiaalijohtoa. Sosiaalijohdon puuttuminen tarkoittaa Essotessa sitä, että sosiaalipäivystyksessä luotetaan täysin kuntayhtymään eikä ohjausta tai edunvalvontaa juuri tunnuta kaipaavan. Kirjasin alla olevaan taulukkoon myös Juvan kunnan, vaikka en saanut sieltä haastattelua. Sain kunnanjohtajalta vastauksen

nimenomaan siihen, ettei kunnassa ole sosiaalijohtoa, koska Essote hoitaa kaikkineen sosiaalipalvelun. Etelä-Kymenlaaksossa Miehikkälän ja Virolahden kuntaedustaja näkee keskusteluyhteyden riittävän virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen järjestämisessä eikä kaipaa täsmällisempiä mittareita. Haminassa ja Kotkassa nousee esiin kunnan velvollisuudet ja päivystyksen arvioinnin tärkeys. Samoin Puumalan kunta näkee vastuunsa palvelun järjestämisessä ja toivoo tarkempaa raportointia päivystyksen arvioinnin mahdollistumiseksi. Kouvolan sosiaalijohto pitää tärkeänä lähellä olevaa päivystystä ja haluaa jatkossakin päivystyksen Kouvolaan hyvin tuloksien takia.

Taulukko 2 Kuntien suhtautuminen sosiaalipäivystyksen järjestämiseen

Suhtautuminen vastuuseen palvelun tuottamisesta	Toteuttaja vastaa päivystyksestä	Toteuttaja ja kunta vastaavat yhdessä päivystyksestä	Oma kunta vastaa päivystyksestä
Kunnassa on sosiaalijohto	Miehikkälä Mikkeli Virolahti	Hamina Kotka Pieksämäki	Kouvola
Kunnasta puuttuu sosiaalijohto	Hirvensalmi Kangasniemi Mäntyharju Pertunmaa + Juva	Puumala	

### 5.1 Yhteistyöhön päädyttiin palvelujen turvaamiseksi

Mikkelin seutukunnassa jokainen tutkimani kunta on tehnyt aikaisemminkin yhteistyötä toisen tai toisten kuntien kanssa sosiaalipalvelujen järjestämiseksi. SOTE-yhteistoiminta on alkanut yleensä terveydenhuollossa, jossa palveluita on tuotettu kuntien kesken tai palvelut on ostettu keskuskaupungista. Myös muiden toimialojen palveluiden järjestämisessä on ollut ja on edelleen yhteistyötä, esimerkiksi perusopetuksen koulupaikkojen ja -kuljetusten tarjoamisessa.

Etelä-Savossa sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio oli pitkällä 2000-luvun alussa. Valtakunnallisen kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen, Paras-hankkeen, myötä alueella toimi seutu-SOTE, jossa Mikkelin kaupunki toteutti muun muassa sosiaalipäivystyksen. (Puumala.) Maakuntaudistukseen alettiin valmistautua luomalla kokeiltavaksi vuonna 2016 Etelä-Savon sairaanhoitopiirin Essote-integraatio sosiaali- ja terveyspalveluihin. Päivystykseen rakennettiin monitoimijapäivystysmalli, jossa on mukana myös hätäkeskustoiminta ja mielenterveyspalvelut. Kokeilu vakinaistettiin 1.1.2017 suuren

valtakunnallisen mielenkiinnon saattelemana, sillä monitoimijamallista toivotaan valtakunnallista. (Essote.)

Syynä eteläsavolaisten kuntien yhteistyön tiivistymiseen on ollut palvelujen turvaaminen, erityisesti ammattitaitoisen henkilöstön saamisen haaste mainitaan pienten kuntien vastauksissa. Omassa kunnassa ei ole riittävästi resursseja varmistaa virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen toiminta lakien mukaisesti. Toisaalta aikaisempi onnistunut yhteistyö on rohkaissut jatkamaan ja laajentamaan yhteistoimintaa. (Kangasniemi, Mäntyharju, Pertunmaa, Pieksämäki, Puumala.)

Essote-integraatiossa tavoitteena on ollut palvelujen ja henkilöstön saatavuuden turvaaminen sekä toiminnan tehostaminen.

Mäntyharjun kunnanjohtaja

Kymenlaakson eteläiset kunnat ostavat virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen Kotkan kaupungista, isäntäkuntaperiaatteella toteutettu ostopalvelu on aloitettu jo 2000-luvun alussa Mobile-hankkeen kautta. Yhteistyö on alkanut ennen valtiovallan määräystä vuonna 2003 virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen järjestämisestä kaikissa kunnissa. (Villa Jensen.) Omassa kunnassa hoidetaan virka-aikainen sosiaalipäivystys edelleen (Hamina, Miehikkälä, Virolahti) – tämä noudattaa käytäntöä, josta Suomen Kuntaliiton syksyllä 2017 tekemässä kyselyssä 19 suurta sosiaalipäivystyksen järjestäjäkuntaa raportoivat: yhteistyökunnissa halutaan säilyttää virka-aikainen sosiaalipäivystys, vaikka virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys ostetaan muualta (Puustinen-Korhonen 2017).

Etelä-Kymenlaaksossa sosiaalipäivystykseen vaikuttaa rajan läheisyys ja satama sekä maahanmuuton tilanne. Samassa tilassa ja samalla henkilöstöllä järjestetään myös valtion turvakoti, joka palvelee koko Kymenlaaksoa. (Villa Jensen.)

Käytännön työssä rajat eivät ole selkeitä, esimerkiksi sosiaalipäivystyksenä tullut asian voi muuttua väkivallan takia turvakotiasiaksi.

Villa Jensen

Alueena eteläinen Kymenlaakso on kuntavastaajien mielestä sopivan kokoinen yhteisen sosiaalipäivystyksen järjestämiseksi, varsinkin kun Kotkan Villa Jensenistä ei tehdä kotikäyntejä vaan pääasiassa poliisi suorittaa kotikäynnit. Pienissä kunnissa on niukasti virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen tapauksia, joten oman sosiaalipäivystyksen ylläpitäminen olisi ollut resurssien tuhlaamista. (Hamina, Miehikkälä, Virolahti, Villa Jensen.)

Pienissä kunnissa isäntäkunnalta ostetun palvelun myötä sosiaalipäivystys on vahvistunut ja muuttunut järjestelmällisemmäksi, sillä toiminnasta huolehtii kymmenen työntekijää. Kunnan sosiaalijohdon ei tarvitse enää kantaa hälytyspuhelinta kaikkena vapaa-aikanaan ja lastensuojeluun perehtyneet työntekijät hoitavat asiakkaita. Iso osa tapauksista koskee lastensuojelua, joskin vanhusten tarpeet ovat lisääntymässä kotihoidon palveluista huolimatta. (Miehikkälä, Virolahti, Villa Jensen.) Kouvolan kaupungin sosiaalipäivystyksessä puolestaan on havaittu, että ikääntyneiden asiakkuudet eivät ole lisääntyneet. Ikääntyneiden kotihoito ja yöpartiointi ovat estäneet ongelmia kriisiytymästä. (Kouvola.) Kouvolan kaupungin ikääntyneiden palveluista (2017) todetaan, että varhaisen tuen palvelut, muun muassa gerontologinen sosiaalityö, ja tiivis yhteistyö kotihoidon kanssa auttavat vanhuksia ennen ongelmien kriisiytymistä, Huoliviestejä ja ilmoituksia vanhusten akuutista tilanteesta tulee kuntaan, mutta ne hoituvat virka-ajan palveluissa.

Päivystystapaukset ovat olleet pääasiassa lastensuojeluasioita ja ovat niitä yhä edelleen, mutta nyt palvelu on järjestelmällisempää ja ammatillisempaa kuin aikaisemmin. Asiaan perehtyneet työntekijät hoitavat asiakkaita.

Miehikkälän sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja

Kouvolan kaupungissa palvelujen turvaamisen tavoite tarkoitti sitä, että vuonna 2009 uuden Kouvolan kaupungin syntyessä tehtiin ratkaisu, jossa kaupungissa vakinaistettiin oma ympärivuorokautinen sosiaali- ja kriisipäivystys. Silloisen tilaajohtajan vahva näkemys oli organisoinnin takana. Virka-aikainen ja virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys suunniteltiin alun perin auttamaan kaikkia ikä- ja asiakasryhmiä ja virka-ajan ulkopuolinen päivystys tukemaan virka-aikaista sosiaalityötä, joten päivystyksen on sijaittava lähellä päivätöimijöitä. Päivystyspalvelun turvaaminen sisältää myös sen, että kaikilla päivystystoimijoilla on riittävät resurssit. Sosiaalihuollollisten resurssien lisäksi

tarvitaan nykyistä enemmän varsinkin mielenterveyspalvelujen voimavaroja virka-ajan ulkopuolisissa palveluissa. (Kouvola.)

Sosiaalipalvelujen turvaaminen tarkoittaa tutkimillani alueilla sosiaalipäivystyksen palvelujen järjestämistä rajallisista resursseista ja vähistä asiakastapauksista sekä syrjäisestä sijainnista huolimatta ammattitaitoisen henkilöstön toteuttamana kohtuullisin kustannuksin ympärivuorokautisesti ja asiakaslähtöisesti. Lain määräysten täyttäminen ja asiakkaiden tyytyväisyys palveluihin edellyttävät verkostoyhteistyötä ja usein kuntien välistä yhteistoimintaa.

## 5.2 Sosiaalipäivystys on onnistunutta yhteistyötä

Essote-monitoimijapäivystyksen tärkeimpänä etuna nähdään se, että asiakas saa kaikki välittömästi tarvitsemansa palvelut samalla päivystyskäynnillä. Samaten henkilökunta voi kysyä asiantuntijuutta ja apua yhdestä osoitteesta. Tehokasta on myös se, että isommasta henkilökuntamäärästä löytyy pieniä työnantajia paremmin asiantuntijoita eri tehtäviin. Yhdessä aikaisemmassa toimintamallissa palvelut järjestettiin osin itse ja osin ostettiin ulkopuoliselta, mikä oli kallis ratkaisu. Nyt neuvoteltu Essote-monitoimijapäivystys toteutuu edullisemmin ja varmemmin sekä asiakasystävällisemmin. (Mäntyharju, Pertunmaa.)

Mikkelin seutukunnan reuna-alueiden kunnissa on pohdittu mahdollisuutta, että kaukana toimipisteestä sijaitseviin kuntiin ja kyliin on vaikea saada sosiaalipäivystyksen palveluja. Jos palveluja painotetaan tarpeen mukaan, alueellisia eroja saattaa syntyä. (Kangasniemi.) Kuitenkin ympärivuorokautisen palvelun ratkaisuun yhteistyössä ollaan tyytyväisiä. Esimerkiksi paikallistuntemuksen häviämiseen ei uskota eikä muodollisesti kelpoisten sosiaalityöntekijöiden pula pelota. (Pertunmaa.) Tehokkaan johtamisen uskotaan takaavan menestyksekkään päivystyksen virka-ajan ulkopuolella (Puumala).

Palvelu sujuu.

Hirvensalmen hallintojohtaja

Myös Etelä-Kymenlaaksossa ollaan tyytyväisiä ympärivuorokautiseen sosiaalipäivystykseen, jonka Kotkan kaupunki toteuttaa. Asiakkaalle voidaan taata kiireelliset palvelut ja yhteistyö on kohtuullisen hintaista kunnalle. Isäntäkuntaperiaatteella

toteutetun sosiaalipäivystyksen avulla on saatu helpotusta kuntien sosiaalijohdon iltojen ja viikonloppujen spontaaneihin päivystystehtäviin, joita on tullut aikaisemmin vastaan niukan henkilöstömäärän takia. (Hamina, Miehikkälä, Virolahti.)

Kotkan Villa Jensenistä ollaan aina yhteydessä aktivoituneen asiakastapauksen kotikuntaan, jonka kanssa sovitaan heti ensimmäisenä arkipäivänä toimenpiteet. Yhteydenotolla varmistetaan tarvittaessa myös tiedonkulku asiakkaan kotikuntaan, tästä yhteydenpidosta kerrotaan myös asiakkaalle. Päivystystilanteessa työntekijällä ei ole pääsyä kotikunnan asiakastietojärjestelmään, vaan ratkaisu tehdään senhetkisen tiedon varassa. Villa Jensenissä pidetään toimintamallia toimivana, koska yhteydenpito asiakkaiden kotikuntaan on tiivis. Toki dokumentointi on tärkeää varsinkin seuraavalle sosiaalitoimijalle, ja sosiaalipäivystyspalveluissa ymmärretään yhteisen asiakastietojärjestelmän käytön edut tiedon tallentamisessa ja siirtämisessä. Kuitenkin päivystyksessä nähdään etua siinä, että asiakkaan mahdollista aikaisempaa ongelmahistoriaa ei tiedetä eikä se näin ollen leimaa häntä. Ihmiset kaipaavat ennen kaikkea keskusteluapua, sosiaalipäivystyksessä hänet kohdataan rauhallisessa, kotoisassa ympäristössä ja tarvittaessa toimitetaan tieto tukitarpeista eteenpäin. (Villa Jensen.)

Kotkan kaupungin järjestämässä sosiaalipäivystyksessä viikonloppuisin toteutettavat kuntien 4 tunnin päivystysvuorot rasittavat kuntia, joissa on vain muutama kelpoinen sosiaalityöntekijä. Kun viikonlopun päivystyksestä annetaan korvaava vapaa, virka-aikaiset työt jäävät odottamaan. Toisaalta Villa Jensenistä on saatu ajoittain apua kuntien virka-aikaisen sosiaalipäivystyksen kohtaamissa ongelmissa. (Hamina.)

Toisinaan eteläisessä Kymenlaaksossa puutteeksi havaitaan se, että Villa Jensenistä ei tehdä kotikäyntejä ongelmapaikalle. Puhelinkontakti asianosaisiin ei aina riitä ja koti kertoisi paljon asiakkaista. Kunnissa ja Villa Jensenissä uskotaan, että sosiaalipäivystyksen liikkuvuus tulee varmasti ratkaistavaksi maakuntauudistuksen yhteydessä, sillä tälläkin alueella tarvittaisiin nopean toiminnan joukkoja. Joissain kunnissa arvioidaan, että vasta koko Kymenlaakson laajuinen sosiaalipäivystys olisi toimiva malli riittävän asiakaspuhjan takia. (Miehikkälä, Virolahti.)

Kouvolan kaupungissa ollaan tyytyväisiä päiväaikaisen ja virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen yhteistyöhön. Linjauksista ja toimintatavoista on sovittu yhdessä, ja

toiminta onnistuu melko hyvin. Erityisesti ollaan tyytyväisiä toimintatapaan, jossa tehdään kotikäyntejä ihmisten luo. Tarvittaessa sosiaali- ja kriisipäivystyksestä saa työparin virka-aikaisiin kotikäynteihin. Kouvolassakin ollaan huolissaan mielenterveyspalvelujen resurssien järjestymisestä lisääntyviin tarpeisiin. (Kouvola.)

### 5.3 Sopimuksellisuus sujuu

Essote-kuntayhtymässä virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys on osa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon perussopimusta eikä sitä kuvata erikseen (Mäntyharju). Virka-aikaisessa sosiaalipäivystyksessä työskentelee Essoten työntekijöitä kuntayhtymän jäsenkunnissa. Kunnissa seurataan käytännön elämässä palvelun onnistumista ja kuntajohtajat käsittelevät säännöllisissä tapaamisissaan sovittuja asioita, lähinnä kustannuksia (Puumala). Sosiaalipäivystykselle on sovittu maksukaava: 10 % asukasluvun mukaan, 50 % aiheuttamisperiaatteen perusteella ja 40 % lasketaan kolme viime vuoden kustannusten pohjalta. Vuosineuvotteluissa palvelu käsitellään substanssijohdon tai muiden kunnan edustajien kesken Essoten valmistelun pohjalta. (Essote.) Sosiaalipäivystys vie kuntaneuvotteluissa vähemmän aikaa kuin vaikkapa vammaispalvelujen pohdinta (Pieksämäki).

Sopimus on tehty muutama vuosi sitten, nyt sosiaalipalvelut on osa arkipäivän peruspalvelua.

Pertunmaan kunnanjohtaja

Omistajaohjaus hakee Essote-kuntayhtymässä vielä muotoaan, koska monitoimijapäivystys on vasta vakiintumassa. Yhteistyön ensimmäisenä varsinaisena toimintavuonna sosiaalipäivystyksen kustannusten ja viestinnän kriteerien onnistumisesta ei osata sanoa riittävän tarkasti, joskin hyvää edistymistä on tapahtunut vuoden sisällä. Mitään kovaa edunvalvontaa ei tarvita Mikkelin seutukunnan Essotessa, sillä luottamus pelaa. Raportointia toivotaan kehitettävän tiedonkulun parantamiseksi. Kehittämiselle halutaan antaa tilaa, ja tässä vastuu nimetään kuntayhtymän johdon tehtäväksi. (Puumala.)

Etelä-Savon Essote-kuntayhtymän monitoimijapäivystyksen tuottamisessa on yhteistyökumppaneina kaksi kolmannen sektorin toimijaa. Väkivallan ja mielenterveyden ongelmien voittamiseksi järjestöt tuovat asiantuntemuksensa ja resurssinsa päivystisyhteistyöhön. Väkivaltatyön koordinointi kuuluu Essoten sosiaalipäivystyksen

tehtäviin. Mikkelin monitoimijapäivystyksestä kerätään kokemuksia myös valtakunnalliseen kehittämistyöhön, mutta vasta aloitetun päivystyksen arviointi etsii vielä ratkaisuaan. (Essote.)

Etelä-Kymenlaaksossa Kotkan kaupunki järjestää virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen isäntäkuntaperiaatteella, virka-aikaisesta sosiaalipäivystyksestä vastaa kukin kunta. Alussa sopimusta valmisteltiin runsaasti, erityisesti sosiaalipäivystyksen takapäivystyksestä neuvoteltiin usein sosiaalijohdon edustajien kesken. Takapäivystys sovittiin lopulta hoidettavaksi kuntien päivystysvuorojen avulla eikä siitä makseta Kotkalle. (Miehikkälä, Virolahti, Villa Jensen.)

Villa Jensenin sosiaali- ja kriisipäivystyspalvelusta peritään kunnilta perusmaksuna 0,7 euroa asukasta kohden vuosittain, lisäksi maksetaan aktivoituneesta asiakkuudesta sovitun taksan mukaan (Villa Jensen). Tätä kustannusperustaa on pidetty oikeudenmukaisena kunnissa. Keskusteluysteys on hyvä palvelun toteuttajan ja kuntien kesken, tarvittaessa voidaan aina käsitellä ajankohtaisia kysymyksiä. (Hamina.) Säännölliset sosiaalipäivystäjien ja vastuuhenkilöiden tapaamiset sekä maanantaiset raportit viikonlopun päivystystilanteesta antavat hyvän perustan toiminnan arvioinnille ja kehittämislle. (Miehikkälä, Virolahti.)

Vuonna 2011 allekirjoitettiin sopimus eikä sen sisältöä ole ollut tarvetta muuttaa.

#### Haminan sosiaalipalveluiden päällikkö

Alkuvaiheessa yhteistyön määrittelyssä poliittiset päättäjät olivat tiiviisti mukana neuvottelemassa sopimuksista sekä Etelä-Savossa että Etelä-Kymenlaaksossa. Sopimuksellisuuden vakiinnuttua poliitikot eivät juurikaan osallistu käytännön työskentelyn ja sopimuksen toimivuuden arviointiin (Pertunmaa). Sosiaalipäivystyksen toiminnassa poliitikot ovat kiinnostuneita lähinnä lastensuojelun onnistumisesta (Hamina). Mikkelin seutukunnassa osan päättäjistä on ollut vaikea tajuta, että kuntayhtymän toiminta ei ole enää kunnan omaa toimintaa vaan edellyttää neuvotteluja kuntayhtymässä (Puumala). Asiakkaita varten on palautejärjestelmä, josta saadaan tietoa asiakaspalvelun kokemuksista ja josta poimitaan asioita arviointiin (Essote, Kouvola). Kaikkiaan päättäjille ja kuntalaisille tarvitaan tietoa sosiaalipalveluista, mukaan lukien sosiaalipäivystys. Sosiaalialalta toimitetaan esimerkiksi mediaan ja kunnanvaltuustoihin todennäköisesti



paljon vähemmän tietoa terveydenhuollosta, lisäksi media lienee ollut vuosien varrella kiinnostuneempi kaikkia kuntalaisia koskevasta terveydenhuollosta.

Kummassakin maakunnassa ja Kouvolan kaupungissa uskotaan oppilaitosyhteistyöhön toiminnan kehittäjänä. Ammattikorkeakouluihin tarjotaan lopputöiden aiheita ja mahdollisuuksia harjoitella alalla. Essotessa järjestelmällinen yliopistoyhteistyö on alkamassa, sillä kaupungin kehittämissyksikössä valmistellaan asiaa. (Essote, Villa Jensen, Kouvola.) Etelä-Savon ja Kymenlaakson yliopistoyhteistyötä on haitannut se, että yliopistoja ei ole alueella. Toki alueelta on rekrytoitunut runsaasti opiskelijoita muun muassa Jyväskylän yliopistoon, joten tätä linkkiä kannattaisi pyrkiä hyödyntämään.

Korkeakoulujen aktiivisuus on olennainen asia yhteistyössä. Koko tutkimallani alueella toimii 1.1.2017 aloittanut Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu, jonka kehittämistyön tulisi auttaa myös sosiaalipalvelujen jatkuvassa parantamisessa. Erityisesti ammattikorkeakoulun osaaminen palvelumuotoilussa voisi tuoda asiakaslähtöistä ja osallistavaa palvelujen kehittämistä alueille. Samalla Xamk voisi toimia Etelä-Savon ja Kymenlaakson yhdistävänä tutkimuslinkkinä.

Sekä Etelä-Savon että Etelä-Kymenlaakson sosiaalipäivystyksessä uskotaan koulutukseen. Sekä palveluyksiköissä että kunnissa ollaan koulutusmyönteisiä. Säännöllisesti järjestetään henkilöstölle koulutusta tarpeen mukaan, myös sosiaalipäivystäjien yhteistapaamiset toimivat asiantuntemuksen lisääjinä. Alueilla ollaan hyvin kiinnostuneita hyvien käytäntöjen vaihtamisesta ja kehittämisestä sosiaalipäivystysorganisaatioiden toimijoiden ja yhteistyökumppaneiden kesken. (Essote, Villa Jensen.) Kouvolassa on järjestetty sosiaalipalvelujen yhteisiä koulutuksia tarpeen mukaan, varsinkin suurien muutosten valmistelussa (Kouvola).

Sosiaalipalveluissa työntekijät kouluttautuvat runsaasti, hyvin tavallista on täydentää opintoja ja osaamista erilaisilla ammattitutkinnoilla ja yliopisto-opinnoilla. Tätä ammatillista ja akateemista osaamis potentiaalia kannattaisi käyttää hyväksi esimerkiksi järjestämällä henkilöstölle luentoja ja keskusteluja työntekijöiden tutkimista aiheista. Tieto leviäisi ja motivoisi itse kutakin tiedon hankintaan ja soveltamiseen. Koulutusyhteistyö voisi ulottua vaikka koko itäiseen Suomeen.

#### 5.4 Tuleviin haasteisiin valmistaudutaan

Etelä-Savon Essote-sosiaalipäivystyksen muotoilemisen taustalla on ollut koko ajan SOTE-uudistus (Mäntyharju). Sosiaalipäivystys on ollut mukana monen toimijan työssä, sillä muun muassa terveydenhuolto, lastenpsykiatria ja kriisikeskus sekä väkivaltatyö ovat samaa auttamisverkostoa. Tästä seuraa, että palavereihin ja muihin tapaamisiin kuluu paljon työaika varsinkin esimiehillä, jotka toimivat linkkeinä työntekijöiden ja suunnittelun välillä. Ja yhteisistä kokouksista poikii aina uusia tehtäviä, joihin on ehdittävä paneutua. Tästä huolimatta Essoten henkilöstö on innokas kehittämään toimintaa. (Essote.)

SOTE tuo uutta.

Kangasniemen hallintojohtaja

SOTE-uudistuksessa on huolehdittava resurssien riittämisestä ja osaamisesta. Isojen toimijoiden mittakaavaedut on hyödynnettävä oikein. (Mäntyharju.) Monitoimijapäivystykseen ei odoteta suuria muutoksia, sillä päivystys ei kuulu tulevan SOTE-mallin valinnanvapauteen (Pieksämäki). Toiminnan onnistuminen ei ole rajoista kiinni, vaan johtamisesta. Julkinen palvelu säätelee itse asiakkaan pääsyä palveluihin, samoilla resursseilla voidaan tehdä hyvin tai huonosti. (Puumala.)

Kiinnostavaa miettiä, mitä voisi olla valinnanvapaus sosiaalipalveluissa. Tärkeintä on, että asiakkaan asiat tulevat ratkaistua. Mittareita tarvitaan.

Puumalan kunnanjohtaja

Etelä-Savossa nähdään, että lähitulevaisuudessa Itä-Savon Soster ja Etelä-Savon Essote yhdistyvät väestön vähetessä. Haasteeksi saattaa silloin muodostua entistä pidemmät matkat palveluihin ja sosiaalipäivystyksen kotikäyntien tekemisen vaikeus. (Essote.) Yhteistyön lisääntyminen tai yhdistyminen muovaavat auttamisverkostoa Savossa uuteen kuvioon, sillä kunnilla on monenlaisia keskinäisiä ja ulkoisia sopimuksia sosiaalipalvelujen hoitamisesta.

Sähköinen asiointi ja toimijatahojen etäyhteydet lisääntyvät vauhdilla. Digitalisaation odotetaan tehostavan sosiaalipalveluita, siinä on paljon potentiaalia eikä digitaalisuutta osata hyödyntää vielä maksimaalisesti (Puumala). Essotessa on ehditty havaita, että uusia ohjelmia on opittava käyttämään ja uusia työtapoja on omaksuttava, sillä kaikki tieto on

tietotekniikan takana. On kuitenkin hyvä, että kaikki tarpeellinen SOTE-tieto asiakkaasta on yhdessä tietojärjestelmässä. Nopea hoito oikeilla tiedoilla varmistuu. Toki järjestelmien harmonisointi on iso urakka. (Mäntyharju.)

Sähköinen maailma on tulossa ja tullutkin jo. Osaisipa ottaa käyttöön digitalisaation. Mutta on asiakkaita, jotka eivät pääse sähköisen palvelun piiriin.

#### Essoten palvelupäällikkö

Essotessakin sähköiset kanavat ovat lisänneet ja nopeuttaneet yhteydenpitoa. Muun muassa etäpalavereiden ansiosta työaika säästyy matkustamisen sijasta vaikkapa suunnitteluun (Pertunmaa). Työntekijöiden kannettavat tietokoneet mahdollistavat jo nyt yhteydet tietokantoihin ja esimiehiin. Joissain kunnissa on videoneuvotteluvalmiudet myös asiakastyöhön. (Pieksämäki.) Puumalan kunnanjohtaja muistuttaa, että parasta asiakaspalvelua ei ole aina se, että paperit on oikein täytetty. Digitaalisuuta pelätään turhaan, se mahdollistaa monta asiaa syrjäseuduilla. Toisaalta Kouvolasta huomautetaan, että tukea tarvitsevat ihmiset eivät ehkä osaa käyttää tietotekniikkaa riittävästi ja jäävät ilman tarvitsemiaan palveluja eivätkä voi toimia itsenäisesti, jos lähellä ei ole tuttua ihmistä neuvomaan ja ohjaamaan toimintaa (Kouvola).

Etelä-Kymenlaaksossa uskotaan sähköisen viestinnän hyötyihin. Käytännön suuri edistysaskel on yhteisten asiakastietojärjestelmien käyttö, kunhan ohjelmista ja tietosuojan varmistamisesta sovitaan. Digitalisaatio voi tehostaa kaikkea kunnan toimintaa ja helpottaa sosiaalityöntekijäpulan vaikutuksia (Hamina). Kouvolasta varoitetaan, että tavallisten kuntalaisten palvelu lisääntyy digitalisaation ansiosta ja palvelut saattavat alkaa painottua heidän tarpeisiinsa, jolloin vähäväkiset jäävät sivuun vaikeuksineen. Joka tapauksessa tietoa on digitaalisesti tarjolla runsaasti.

Sähköisten mahdollisuuksien lisääntyminen parantaa viestintää viranomaisten välillä. Tiedonkulku nopeutuu ja tiedosta jää dokumentoitu jälki. Jossain kunnassa on pohdittu mahdollisuuksia konsultoida etänä sosiaalityöntekijää. Erikoistuneet asiantuntijat voisivat olla sosiaalipäivystäjien käytettävissä etäyhteyksin. (Miehikkälä, Virolahti.) Tästä sähköisten yhteyksien hyödyntämisestä on esimerkkejä terveydenhuollosta, muun muassa etälääkärin vastaanotot Etelä-Karjalan Eksotessa. Uusimpana sovellusesimerkinä on joulukuussa 2017 vanhemman lääkärille älykännykällään välittämä videokuva lapsen

kipeästä korvasta. Kunhan sosiaalipäivystyksen asiakas suostuu videoyhteyteen, sosiaalipäivystys tavoittaisi asianosaiset ja tapahtumaympäristön ilman kulkemiseen kuluvaan aikaan. Tietysti viranomaispäätösten teko on mietittävä tarkasti muun muassa asiakkaan oikeussuojan ja viranhaltijan toimivallan osalta. Sähköinen maailma vaatii uusia työtapoja (Hamina).

Kuntayhteistyössä on annettava toisen kunnan toimijoille valtuutus toimia kunnan asukkaiden asiassa. Kaiken kaikkiaan kuntien välisessä yhteistyössä maakuntatasoisessa SOTE-ratkaisussa poistuu toimivaltuuden ongelma, sillä nykyisissä toimintamalleissa kotikunnan sosiaalityöntekijä on joutunut tekemään virkavastuulla kiireellisiä sijoituspäätöksiä sosiaalipäivystyksen toimittamien tietojen pohjalta. Maakuntamallissa toimivalta ei ole kunnan tasolla, vaan maakunnan tasolla. (Pieksämäki.)

Uutta toimintamallia rakennettaessa on tuotava selkeästi asiakasnäkökulma keskusteluun, sillä sekä resurssitarvetta että palveluja kehitettäessä asiakkaiden toiminta ja tarpeet ovat keskeisiä (Hamina). On muistettava, että aina eivät aikuissosiaalityön ja sosiaalipäivystyksen asiakkaat ole samoja ihmisiä (Miehikkälä, Virolahti). Sosiaalipäivystys pitää säilyttää matalan kynnyksen palveluna, jotta kuka tahansa avun tarpeessa oleva saavuttaa sen (Kouvola).

Päivystysluonteinen työ on otettu käyttöön sosiaalipalveluissa, sillä ihmisillä on muitakin ongelmia kuin terveydenhuollon palvelun tarve. Hyvin toimii.

Pieksämäen tulosaluejohtaja

Johtamista on myös mietittävä. Hyvällä johtamisella saatetaan saada jopa säästöjä palveluissa. (Hamina.) Eteläkymenlaaksolaisessa kunnassa on pohdittu, olisiko syytä perustaa alueellinen akuuttiyksikkö Etelä-Savon Essoten tapaan. Kymenlaaksossa sosiaalipäivystyksen kaksinapaisuus mietityttää, koska se vaatii paljon resursseja. (Miehikkälä, Virolahti.) SOTE-valmistelussa on puntaroitu eri organisointimallien toimivuutta, jolloin jännitteitäkin on syntynyt. Mutta valmistelussa on viestitetty oman toimintamallin hyvyttä ja mielipiteiden suoruutta, mutta ei kovuutta. Työ jatkuu. (Villa Jensen.) Kouvolaissa nähdään selkeästi kaksinapaisuuden edut ja organisoinnin mahdollisuudet maakuntaudistuksessa. Kymenlaaksossa Kotkassa sijaitseva päivystyksen

pääpaikka ja Kouvolaan sijoitettaisiin sivuasema. Näin osaaminen ei keskity liian kapeaan pisteeseen, eri päivystyspaikat voivat tukea toisiaan ja toimia toistensa varajärjestelmänä, tärkeää on myös asiakkaiden tueksi tehtävien kotikäyntien mahdollisuus ilman liian pitkiä asiakasmatkoja. (Kouvola.)

Etelä-Savossa Mikkelin Essotessa ollaan Kymenlaaksoa pidemmällä SOTE-uudistuksen vaikutusten arvioinnissa, sillä kuntayhtymässä on jo alettu toteuttaa sosiaali- ja terveyshuollon uusia näkemyksiä verkostojen yhteistyöstä auttamisessa ja uusia toimintatapoja on aktiivisesti pyritty kehittämään monitoimijapäivystyksen kautta. Essotessa kehitetään edelleen monitoimijapäivystystä, joka olisi valtakunnallisesti varteenotettava päivystyksen organisointitapa. Kymenlaaksossa valmistelussa on kaksi tasoa: koko Kymenlaakson yhteinen maakuntasuunnittelu ja Etelä-Kymenlaakson isäntäkuntamallin päivittäminen. SOTE-valmistelun edetessä nähdään, yhdistyväkö tasot asiakasystävälliseksi sosiaalipäivystyksen verkostoksi. Yhteistä valmistelua tarvitaan, koska palvelu muotoutuu aina tekijöidensä mukaan ympäristöönsä sopivaksi (Kouvola).

## 6. Johtopäätökset ja pohdinta

Luvussa 6 kokoa tutkimukseni johtopäätökset ja tarkastelen työni antia. Sosiaalipäivystyksen organisointia käsittelevässä sosiaalityön pro gradu -tutkimuksessani liikun kahdella tasolla, kuntien välisessä sosiaalipalvelujen yhteistyössä ja sosiaalipäivystyksen toteuttamisessa arkipäivän tilanteissa osana palveluverkkoa.

Aloittaessani opinnäytetyötäni minulla oli selkeä ajatus siitä, mikä on kunnan sosiaalipäivystyksen ja -sosiaalipalvelujen organisaatiomalli: kukin kunta vastaa sosiaalipäivystyksen järjestämisestä alueellaan joko itsenäisesti, yhteistyössä esimerkiksi kuntayhtymänä tai ostopalveluna. Palvelu liitettäisiin osaksi oman kunnan auttamisverkostoa ja erityisen kiinteä suhde olisi rakennettu kunnan muihin sosiaalipalveluihin, varsinkin lastensuojeluun. Alueen isoilta toimijoilta ostettaisiin tarvittavat palvelut tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Palvelun arvioinnissa hyödynnettäisiin säännöllistä raportointia ja SOTE-valmistelun myötä tutkimukseen perustuvan organisoinnin painoarvo kasvaisi. Näistä näkemyksistä johtuen valitsin työni teoreettiseksi perustaksi päämies-agenttiteorian, jossa tarkastellaan tehtävien toteuttamista ja toiminnan organisointia sopimukseen perustuen eri tahojen näkökulmasta.

Tutkimuksessani päämies-agenttiteoria ohjaa näkemään kahdentasoista sopimuksellisuutta: arkipäivän palvelun toteuttaminen ja kuntien yhteistyö sosiaalipalveluiden tuottamisessa. Teoria auttaa erottelemaan eri osapuolten omia tavoitteita ja yhteisiä päämääriä, sillä vastauksissa on selkeät linjaukset toisaalta palvelun järjestämisestä vastuussa olevan kunnan ja toisaalta palvelun toteuttajan välillä. Tässä tutkimuksessa kuitenkin keskinäinen luottamus, yhteistyötahto ja avoimuus ovat niin voimakkaasti yhteistyöhön kuuluvia piirteitä, että intressien mahdollinen vastakkaisuus ei nouse esiin.

Päämies-agenttiteoriassa korostetaan tiedon merkitystä (ks. esim. Ihalainen 2007). Tiedon epäsuhta on huono asia, ja siitä kärsii yleensä tilaaja. Minun tutkimuksessani tiedon puutetta ei tunnistettu kunnissa ongelmaksi, vaan kuntien edustajat kiittelivät hyvää keskusteluyhteyttä ja sosiaalipäivystyksen toteuttajan avoimuutta. Oma käsitykseni on, että yhteiseen keskusteluun ja kehittämiseen ollaan tyytyväisiä erityisesti niissä kunnissa, joissa toimii sosiaalijohtoa ja asioiden käsittelyssä substanssi pääsee esille eurojen rinnalla.

Olisin kuitenkin odottanut, että kunnat olisivat tuoneet selkeämmin esiin halunsa saada tietoa toiminnasta ja tuloksista arvioinnin pohjaksi.

Kivistö (2009) erottelee toimintaa ja tuloksia painottavat päämiesten ja agenttien sopimussyhteistyön muodot toisistaan. Tutkimissani sosiaalipäivystyspalveluissa kunnat seuraavat pääasiassa tuloksia (jos niitäkään) eikä toiminnan organisointiin puututa. Tässä mielestäni pilottikunnat Askola sekä Luumäki ja Savitaipale toimivat toisin, sillä näissä kunnissa seurataan myös toimintaa. Mikäli yhteistyötahot ovat sopineet yhdessä kustannuksista ja niiden muodostumisen periaatteista ja luottamus vallitsee, päämies-agenttiasetelma on yhteistyöhakuinen.

Pilottikuntien käytännöt jatkuvasta seurannasta harhauttivat minut ajattelemaan, että työ- tai ohjausryhmätoiminta on yleistä ja arvostettua. Tällainen ryhmätyöskentely arvioinnin ja jatkuvan kehittämisen toteuttamiseksi ei kuitenkaan nouse olennaiseksi työkaluksi Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymässä Essotessa eikä Kouvolan kaupungissa. Samoin Etelä-Kymenlaaksossa ryhmät kokoontuvat pohtimaan lähinnä yhteydenpitoa ja asiakastapauksia arkipäivän päivystystyössä eivätkä rakenteelliset kysymykset ole keskiössä.

Kuten Etelä-Savossa todetaan, sosiaalipäivystyksen monitoimijapäivystys ottaa ensiaskeleitaan ja toiminnassa vasta etsitään hyviä käytäntöjä (Essote, Puumala). Organisaatiokulttuurit muuttuvat hitaasti (Virtanen & Stenvall 2014, 183), mutta Essote-päivystisyhteistyössä on edetty ripeästi. Vuoden kokeilun jälkeen toimintamalli vakinaistettiin 1.1.2017. Haastatteluissa näkyy selkeästi, että kunnilla ja kuntayhtymällä on toive järjestää entistä parempaa sosiaalipäivystystä. Mutta kehittämistyöhön kaivataan vetäjää ja katseet kääntyvät sosiaalipäivystyksen toteuttajaan. Myös Etelä-Karjalan Eksote-integraatiossa ollaan pitkällä, mutta vuosittaista kuntien neuvottelua tarvitaan omistajaohjauksen onnistumiseksi ja talouden ennakoimiseksi. Eksotessa on sovittu kolmen kuukauden välein pidettävistä arviointikeskusteluista, tästä mallista olisi varmasti opittavaa Etelä-Savossa ja Kymenlaaksossa. Samoin Eksoten hyvin mietittyjen strategioiden merkitystä voisi tarkastella myös naapurimaakunnissa.

Organisatorinen todellisuus rakentuu monesta tekijästä: objektit ja subjektit tuotetaan erilaisissa toimintatilanteissa eli tieteessä, arkipäiväisessä toiminnassa sekä johtamisen

kautta, myös valtasuhteita muodostuu (Peltonen 2010, 24). Haastatteluissa totesin, että sosiaalipäivystys liitetään laajempaan palveluajatteluun kunnissa. Sosiaalipalveluita tarkastellaan kahdesta suunnasta, kuntalaisen auttamisena ja toiminnan tehokkuutena. Asiakaslähtöisyys, tarpeiden tyydyttäminen ja toiminnan tehokkuus sekä kustannuksista sopiminen ovat laajasti käytettyjä lähestymistapoja palvelujen ja organisoinnin tarkastelussa. Myös organisaation johtaminen näkyy kuntien johdon ajattelussa: hyvin johdettu palvelu on tehokas ja taloudellinen palvelu kaikille tarvitsijoille. Sopimuksellisuuden osaaminen sen sijaan ei nouse tässä palvelujen organisoinnin tutkimuksessa erityisesti esiin, sillä sopimusprosessit ovat olleet maltillisia ja kuntajohtajien neuvottelujen kautta onnistuneesti hoidettuja. Voi jopa ajatella, että sosiaalipäivystys osana sosiaalipalveluja on saatu järjestettyä kunnissa lain edellyttämällä tavalla eikä tällä hetkellä kunnissa ole tarvetta paneutua organisoinnin pohdintaan vaan odotetaan SOTE-linjauksia.

On mielenkiintoista todeta, miten sosiaalialan tutkimusta ja selvityksiä sekä koulutusta hyödynnetään palvelujen kehittämiseen kunnissa. Havaitsin haastatellessani kuntaedustajia, että tieteellisen tutkimuksen rooli käytännön sosiaalipäivystyksessä on taustoittava ja tukea antava. Työntekijät ja palveluyksiköt etsivät käytännöllistä tietoa ajankohtaisista asioista työnsä tueksi jonkin verran. Erityisen kiinnostavaksi kaikkien kuntien ja kuntayhtymän sosiaalijohdossa koetaan selvitykset muiden toimijoiden toimintamalleista: toisten käytäntöjä ja niiden perusteluja peilataan omaan työhön. Toinen esiin noussut kysymys on palvelujen ja yhteistyön johtaminen. Esimerkiksi Haminassa ja Puumalassa korostetaan uutta hakevaa, avointa toimintaa palveluissa, johon rohkaistaan johtamisenkin keinoin. Tavoitteena on palvelun tehokkuus.

Haastatteluissa ilmeni, että kunnissa katsotaan palvelun jatkuvan kehittämisen olevan olennainen osa palvelujen järjestämistä. Työnantajan myönteinen suhtautuminen koulutukseen ja sosiaalipäivystyksen henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen on tärkeä motivaatiotekijä ja takaa osaltaan työn hyvää laatua. Esimerkiksi Kotkan sosiaalipäivystyksessä nähdään jatkuva kouluttautuminen, yhteiset keskustelut sekä muualle suuntautuvat työjaksot hyvinä keinoina ylläpitää, laajentaa ja vahvistaa osaamista. Samoin Mikkelin seudun Essotessa järjestetään työntekijöiden koulutuksen ja toiminnan kehittämisen näkökulmasta säännöllisiä tapaamisia henkilöstön kesken, joskin tätä toimintaa ollaan vielä kehittämässä. Viranomaistoimijoiden yhteisiä koulutus- tai



kehittämistilaisuuksia on vain vähän koko tutkitulla alueella, koska aikapula vaivaa kaikkia. Koulutukset liittyvät useimmiten kunnan sisäisiin kysymyksiin eikä viranomaisyhteistyö koulutuksessa ole vielä säännöllistä. Yhteiskoulutuksen niukkuus johtuu käsitykseni mukaan pääosin siitä, että mikään taho ei omista yhteiskoulutusprosessia eikä näin ota vastuuta koulutuksen järjestämisestä.

Tutkimusta tehdessäni yllätyin siitä, miten vähän haastatteluissa puhuttiin taloudesta. Resurssien riittävyys ei tunnu olevan iso ongelma, sillä sopimukset on neuvoteltu toimijoiden kesken jo yhteistyön alkaessa. Kustannusten jakautumisen kaava on erilainen eri yhteistyörenskaissa. Yhteistä malleille on kustannuskaavan yksityiskohtaisuus ja yhteinen sopiminen, merkittävää on päivystyksen aktivoitumisen vaikutus hintaan. Oman arvioni mukaan sosiaalipäivystyksen kulut onnistutaan arvioimaan melko hyvin, koska kotikäyntejä tehdään niukasti ja työntekijätarve voidaan ennakoida osuvasti puhelinpäivystyksessä.

### 6.1 Sosiaalipäivystyksen järjestäminen

Itäisen Suomen kunnilla on ollut myös aikaisempaa yhteistyötä sosiaalipalvelujen ja sosiaalipäivystyksen järjestämisessä. Virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys oli hoidettu muodollisesti sosiaalijohdon päivystysnumeron kautta. Esimerkiksi Haminassa ja Miehikkälässä yksi johtava viranhaltija oli päivystäjänä lähes joka viikonloppu. Miehikkälästä todetaan osuvasti, että kunnan sosiaalijohto ei välttämättä ole ollut pitkään aikaan käytännön sosiaalityössä ja ammattitaito on kohdentunut muihin kysymyksiin kuin vaikkapa akuuttiin lastensuojeluun. Niinpä myös asiakastyön asiantuntemus haluttiin varmistaa uudella toimintatavalla. Takapäivystyksen järjestäminen ja etupäivystyksen asiantuntemus ovat tuoneet haasteita päivystyksen onnistuneeseen järjestelyyn jo vuosia Etelä-Kymenlaaksossa. Takapäivystyskysymystä ei saatu alkujaankaan ratkaistuksi kaikkia kuntia tyydyttävällä tavalla.

Kaikki tarkastellut kunnat ovat osallistuneet hankkeisiin, joissa on suunniteltu tai kehitetty sosiaalipäivystystä. 2000-luvun alkupuolella kunnissa etsittiin toimintamuotoa ja resurssipohjaa sosiaalipäivystyksen järjestämiseen yhteistyönä. Erityisesti pienet kunnat hakivat kumppaneita, sillä vähäinen henkilöstö ei pystynyt hoitamaan virka-ajan ulkopuolista sosiaalipäivystystä eikä pieni tapausten määrä edellyttänyt vuorokauden

ympäri toimivaa päivystystä kunnan omana työnä. Kolmas syy yhteistyön etsimiseen oli palvelun asiantuntemuksen takaaminen, sillä isoissa päivystysringeissä voitiin paremmin varmistaa työntekijöiden osaaminen ja toimintamallien tehokkuus. Uusimpana projektina on toteutunut Essoten uuden päivystysmallin kehittämishanke, jossa ratkaistiin päivystys monitoimijamallin avulla lyhyen kokeiluajan pohjalta. Kolmen kuukauden monitoimijapäivystyskokeilua jatkettiin koko vuoden 2016 mittaiseksi ja vakinaistettiin 1.1.2017. Kymenlaaksossa on keskitytty käytännön työn vahvistamiseen.

Essotessa valmistauduttiin monitoimijamallin avulla sosiaali- ja terveystalouden valtakunnalliseen uudistukseen, jossa asiakas on keskiössä ja palvelut tarjotaan yhdestä osoitteesta. Kymenlaakson SOTE-valmistelussa sosiaalipäivystys on ollut keskustelussa mukana osana muuta sosiaalipalvelua, eniten kiinnostusta on herättänyt mahdollinen kaksinapainen sosiaalipäivystys Kotkassa ja Kouvolassa. Kaikkiaan SOTE-uudistuksessa on mielestäni hyvä mahdollisuus vahvistaa sosiaalipäivystyksen roolia asukkaiden hyvinvoinnin parantamisessa. Haastattelemiini kuntatoimijat odottavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen isoja muutoksia SOTE:n myötä, mutta he eivät vielä arvioi kesken olevien muutosten vaikutuksia sosiaalipäivystykseen. SOTE-ratkaisun siirtyminen vuodella harmittaa kunnissa, sillä epäselvä tilanne jatkuu. Kunnissa ei niinkään olla huolestuneita sosiaalipalveluista, vaan varsinkin kuntajohtajat nostavat esiin lääkäripulan ja sen vaikutukset pikkukunnissa.

Sosiaalipäivystys on yksi osa sosiaalipalveluita. Tutkimissani kunnissa päivystystä ei ehkä siksi seurata itsenäisenä tehtävänä vaan sosiaalipalveluihin ja kuntasopimukseen sisältyen lukuun ottamatta Kouvolan kaupunkia. Kouvolan kaupungissa sosiaalipäivystyksen siirto sairaalapäivystyksen alaisuudesta aikuissosiaalityöhön vuoden 2016 alusta aktivoi kuntaa tarkastelemaan toiminnan onnistumista ja resurssien käyttöä. Sosiaalipäivystyksen jatkuville määrärahaylityksille ei löytynyt aukottomia perustelua, joten palvelun toteuttamisen rakennetta muutettiin.

Seurannan vähäisyys on mielestäni yllättävää, sillä sosiaalipäivystys on kallis ja vaativa palvelu ja siinä asiakkaalla risteää monen palvelun tarpeet, jolloin sosiaalipäivystyksen arviointi olisi kannattavaa. Etelä-Savossa tämä saattaa johtua siitä, että kunnissa ei ole enää sosiaalijohtoa tilaamassa ja arvioimassa päivystyspalvelua. Etelä-Kymenlaaksossa kuntien sosiaalipäivystystapausten vähäisyys taas voi tehdä päivystyskysymyksestä marginaalisen.

Toki saattaa myös olla, että toiminnan organisointia käsittelevässä tutkimuksessani yksittäiseen palveluun keskittyvä arviointi ei noussut esiin vaan koko sosiaalipalvelujen alueen sopimuksellisuus korostui.

Petri Kinnunen (2010, 209–210) painottaa, että paikallista, seudullista ja maakunnallista tietoa tarvitaan palvelujen tarpeesta ja käytöstä sekä interventioiden vaikutuksista, samoin pitkäkestoinen kokonaisarviointi on välttämätöntä osaamisen ylläpitoon, kehittämiseen ja ennakkointiin. Sosiaalipäivystyksen rakenteellista tietoa voidaan käyttää kuntajohdon arvioidessa päivystyksen tilannetta ja kehittämistarpeita. Tällä hetkellä tutkimissani kunnissa kaikkiaan sosiaalipalvelujen arviointitietoa on olemassa niukasti eikä sitä juuri kaivatakaan, koska säännölliset keskustelut välittävät käytännön tietoa ja tarpeita. Kunnissa ei koeta paikallistiedon vähenemistä tai puuttumista ongelmaksi, sillä alueet nähdään melko yhtenäisinä kulttuuriltaan ja sosiaalipäivystyksen tapaukset keskittyvät kaupunkeihin. Kuten Villa Jensenistä todetaan, päivystystyössä on kyse ihmisen kohtaamisesta ja välttämättömän avun järjestämisestä, joka vaatii kaikkialla hyvin samantapaisia valmiuksia.

Essotessa suunnitellaan tiedon keräämistä ja raportointia, yhteistyökunnat odottavatkin Etelä-Savon sosiaali- ja terveystyöpalvelujen kuntayhtymän Essoten aloitetta asiassa. Samoin valtakunnallisen kehitystyön pohjaksi tarvitaan tietoa monitoimijapäivystyksen sujumisesta. Luottamus Essoten toimintaan näkyy selvästi kuntien suhtautumisessa arviointiin ja toiminnan seurantaan, sillä kunnissa nähdään Essoten olevan asiantuntija myös työnsä arvioinnissa. Vain lääkäripula pienissä kunnissa on aiheuttanut kritiikkiä Essotea kohtaan, tähän puutteeseen odotetaan selkeää toimenpidettä.

Etelä-Kymenlaaksossa ollaan tyytyväisiä keskustelemaan yhteistyöhön, sillä vain päivystyksen kotikäyntien puuttuminen ja takapäivystyksen järjestäminen ovat aiheuttaneet pohdintaa. Yhteisissä tapaamisissa on voitu käsitellä sosiaalipäivystyksessä ilmenneitä kysymyksiä riittävästi. Lastensuojelun kanssa tehtävän yhteistyön onnistuminen on ehkä tärkein käytännön mittari sosiaalipäivystyksen arvioinnissa. Toinen suosittu mittari on talousarvion toteutuminen, joskin siinä on haasteena lukujen taakse näkeminen eli mitä euroilla ja muilla resursseilla on saatu aikaan.

Tutkittua tietoa tarvitaan ja sitä saadaan myös oppilaitosyhteistyön avulla, joka ohjaa lähinnä ammattikorkeakouluopiskelijoita käsittelemään muun muassa päivystystä. Tällä hetkellä Essoten päivystyksen uuden monitoimijamallin toimivuus kiinnostaa sekä alueellisesti että valtakunnallisesti, sillä mallista suunnitellaan valtakunnallista mallia. Päivystysmallista tehdäänkin opinnäytetyö ammattikorkeakouluun syksyllä 2017. Yliopistoyhteistyö saattaa pian alkaa Essotessakin, sillä Mikkelin kaupungissa valmistellaan yliopistoyhteyksiä tutkimuksessa. (Essote.) Mikkelin seutukunnan Essoten kannattaa hyötyä siitä, että Jyväskylän yliopisto on vain 110 kilometrin päässä ja Etelä-Savosta rekrytoituu runsaasti ihmisiä opiskelemaan sosiaalityötä. Kymenlaaksossa sosiaalityötä tutkitaan ammattikorkeakoulun lopputöissä. Tämän tutkimuksen hyödyllisyyttä voisi lisätä sillä, että harjoittelut ja opinnäytteet tehtäisiin samoissa tehtävissä tai yksiköissä. Ehkäpä yhdistämisellä olisi vaikutusta myös ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoinnissa.

Arja-Tuulikki Wilén (2008, 54–55) on havainnut Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyksen kehittämisen alueellista yhteistyötä tarkastellessaan, että jänniteitä syntyy tilanteissa, joissa eri toimijatahot ideoivat kehittämiskohteita mutta uudistusten taloudellisen vastuun kantaa yksittäinen kunta. Eroja oli kehittämishankkeen aikana 2003–2006 pienten ja isojen kuntien suhtautumisessa päivystykseen: suurissa kunnissa oli huomattu sosiaalipäivystyksen tarpeen kasvu, kun taas pienet kunnat tarvitsivat sosiaalipäivystystä ehkäpä yhdessä tapauksessa vuosittain – mutta toki tiedettiin, että kaikki tapaukset eivät tule viranomaisten tietoon (mts. 23). Jännitettä vähentää sopimuksessa mahdollisesti sovittu sosiaalipäivystyksen aktiivisuuden kustannuskaava, sillä se myötäilee tapauksia. Totesin sekä Etelä-Savossa että Kymenlaaksossa, että kunnissa oltiin tyytyväisiä päivystyksen järjestymisestä isommassa yksikössä eikä jännitteitä juuri otettu esiin. Hyvänä pidettiin myös sitä, että laskutusperusteista on sovittu yhdessä ja perustellusti. Yhteistyön ansiosta kustannukset pysyvät maltillisena ja palvelu on osaavaa. Haminassa ja Kangasniemellä kuitenkin mainittiin mahdollisuus, että isossa organisaatiossa reuna-alueiden palveluihin saattaa tulla muutospaineita. Itsenäisesti sosiaalipäivystyksen järjestävässä Kouvolan kaupungissa voitaisiin hyödyntää samoja mittareita toiminnan arvioinnissa kuin yhteistyöverkostoissa.

1.1.2018 voimaan astuvan päivystysasetuksen myötä terveydenhuollon päivystystä antava taho (muun muassa Kotkan ja Mikkelin keskussairaalat) huolehtii myös

sosiaalipäivystyksestä alueella. Tavoitteena on parantaa sosiaalipäivystyksen saatavuutta sekä varmistaa sosiaalipäivystyksen ja terveydenhuollon yhteistyö kaikkina vuorokauden aikoina. (Koskela 2017, 2.) Tämä uusi määräys yllätti kuntien sosiaalijohdon edustajat Suomen Kuntaliiton valtakunnallisessa sosiaalipäivystyseseminaarissa 30.11.2017, jossa oli monta asiaa vailla vastauksia ja hämmennys oli suuri. Terveydenhuollon päivystyskunnissa ei ole varauduttu sosiaalipäivystyksen laajenemiseen koko päivystysalueelle eikä paikalla olleiden kuntien sosiaalipalvelujen edustajat voineet uskoa määräyksen toteutumiseen kuukauden kuluttua.

Uusi päivystysasetus ei välttämättä tuo isoa sisällöllistä muutosta tutkimissani seutukunnissa, sillä sosiaalipäivystyksen organisaatio pystyy vastaamaan tähän uudistukseen. Mutta syntyykö Kymenlaaksossa paineita siirtää sosiaalipäivystys fyysisesti terveydenhuollon päivystyksen yhteyteen? Entä muuttaako määräys kotikäyntien toteuttamista? Tutkimuksessa näkyy, että kotikäyntejä tehdään sosiaalipäivystyksessä vähän. Poikkeuksena on Kouvolan kaupunki, jossa kotikäynnit ovat merkittävä työtapo sosiaalipäivystyksessä.

Essoten alueella leimallista on kuntien vahva luottamus palvelun toteuttamiseen: ”Essote toteuttaa sosiaalipäivystyksen eikä meillä ole siihen mitään muuta sanottavaa”, Hirvensalmen kunnasta lausutaan luottavaisesti, saman näkemyksen esittävät myös Kangasniemen ja Pertunmaan kunnat. Myös Wilén (2008, 94) totesi kymmenen vuotta aikaisemmin Kaakkois-Suomessa, että erityisesti pienet kaakkoissuomalaiset kunnat luottavat yhteistyöhön sekä sen tuomiin uusiin oivalluksiin ja resursseihin palveluissa. Wilénin tutkimuksessa kaikki perusturvan sektorijohtajat toivat joka kunnassa esiin yhteistyön myönteiset puolet. Samoin nyt tutkimissani Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän Essoten kunnissa ja Kymenlaaksossa sekä pilottikunnissa sosiaalipäivystyksen ja laajemmin sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen yhteistyö nähdään voittopuolisesti positiivisena asiana, koska lain määräykset toteutuvat, palvelun tarve tyydytetään ja osaaminen taataan. Lisäksi puutteista tai kehittämistoiveista on mahdollisuus keskustella tarpeen tullen.

Tutkimissani kunnissa omistajaohjaukseen suhtaudutaan eri tavoin. Erityisesti Luumäellä ja Savitaipaleella nähdään arkipäivässä kiinni oleva omistajaohjaus ja jatkuva keskusteluyhteys menestyksekkäänä ehtona palvelun onnistumiseksi. Sama havainto oli

tehty myös Askolan kunnassa, jonka päivystisyhteistyöryhmän asiantuntijat kokoontuvat säännöllisesti käsittelemään isoja ja pieniä kysymyksiä. Tieto liikkuu ja ratkaisujen ideointiin on mahdollista jokaisen kunnan osallistua. Toisaalta eteläsavolaisissa kunnissa luotetaan kuntayhtymään eikä koeta yksityiskohtaista ohjausta tarpeelliseksi. Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän perustamissopimuksessa (2016) on sovittu jäsenkuntien omistajaohjauksen mahdollistamiseksi kuntien kuntajohtajista koostuva neuvottelukunta. Neuvottelukunta kokoontuu vähintään kahdesti vuodessa ja se seuraa kuntayhtymän toimintaa ja määrää yhtymälle jäsenkuntien toiminnan ja talouden vaatimia tavoitteita. Mietin, miten kuntajohtajien neuvotteluissa pystytään porautumaan sosiaalialan kysymyksiin, jotka vaativat erikoislakien tuntemusta. Saamieni vastausten mukaan substanssiasiantuntijoihin luotetaan ratkaisuja etsittäessä.

Anneli Pohjola (2011, 221–223) muistuttaa, että yksilökohtainen auttamistyö ei riitä yhteiskunnassa esiintyvien sosiaalisten ongelmien käsittelyssä. Kun asiakasmäärät kasvavat ja uusia asiakasryhmiä tulee palvelun piiriin, sosiaalityössä on mietittävä uudelleen toimintafunktioita. Rakenteellista sosiaalityötä tarvitaan jäsentämään yhteiskuntaa ja sosiaalisia ongelmia, sosiaalisen edistämistä tarvitaan sosiaalisen hyvinvoinnin ja elämänolosuhteiden vahvistamiseksi terveyden edistämisen tapaan. Pohjola painottaa myös tutkitun tiedon tärkeyttä. Mielestäni pienissä kunnissa rakenteellisen tiedon hyödyntäminen on haaste: kun kunnassa ei ole sosiaalialan johtavia viranhaltijoita eikä muita substanssiosaajia, olemassa olevan tiedon käyttö vaikeutuu eikä arvioinnista saada apua palvelun yhteiseen kehittämiseen vaan toiminta etenee lähes pelkästään palvelun tuottajan ehdoilla. Mietin, miten sosiaalipäivystyksessä voidaan ottaa huomioon kunnan erityispiirteet ja tarpeet. Myös edunvalvonta jäänee vähäiseksi, jos kunnan johto ei syvenny substanssiin.

Kuten Minna Niemi (2014, 260) on todennut, sosiaalipäivystyksessä tuotetaan tietoa myös rakenteellisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tutkimassani sosiaalipäivystyksen kuntayhteistyössä tietoa tuotetaan yhteisissä säännöllisissä keskusteluissa, joissa sosiaalityön kunta-asiantuntijat nostavat esiin epäkohtia ja ratkaisuehdotuksia erityisesti palvelun toiminnan näkökulmasta. Rakenteellisia haasteita käsitellään kuntajohtajien neuvotteluissa ja poliittisessa päätöksenteossa kunta- ja kuntayhtymätasolla. Tässä moniportaisessa toimintamallissa on tärkeää, että tieto kulkee käytännöstä päätöksentekoon ja päinvastoin. Haastatteluiden perusteella tämä näyttää onnistuvan kunnissa, joissa on

sosiaalialan vastuuviranhaltija. On mielenkiintoista jatkossa seurata, miten sosiaalijohdon puuttuminen kunnasta vaikuttaa tiedon saantiin rakenteellisissa kysymyksissä.

Tutkimuksessani ei tule esiin kunnan sisäinen yhteistyö sosiaalisten kysymysten selvittämisessä, vaikka laaja-alainen yhteistyö kunnan toimijoiden kesken tehostaa sosiaalipalveluja. Harri Jokiranta (2010, 192) olettaa, että sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa vastuu jää yksin sosiaalihuollolle kunnissa. Sosiaalipäivystys on monelle kuntalaiselle näkymätön palvelu ja se vaatii laajaa ammatillista osaamista, joten päivystyksen luontevaksi tehtäväksi muodostuu tarvittavan tiedon välittäminen muille toimijoille. Haastatteluissa asiakasnäkökulma eikä muut toimialat juuri tulleet esille, sillä organisointia tarkastelevassa työssä palvelun järjestämisen lähtökohta korostuu. Yhteistyössä keskityttiin sosiaalialan toimintaan.

Päämies-agenttiteorian esiin nostama tuottajan tiedon valta suhteessa palvelun järjestävään kuntaan toteutuu päivystyksen järjestämisessä. Tulkintani mukaan varsinkin eteläsavolaiset kunnat luovuttavat vallan vapaaehtoisesti palvelun toteuttajalle eivätkä ne edes ajattele palvelujen järjestämistä vallankäyttönä. Kunnille riittää, että lakisääteinen virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys on järjestetty ja toimii ammattitaitoisesti. Sosiaalipalvelujen järjestämisestä on käyty niukasti poliittista keskustelua kuntien sopimusten synnyn jälkeen ja ennen maakuntauudistusta. Uskon, että SOTE-valmistelu motivoi kuntia arvioimaan sosiaalipalveluja sekä rakenteellisen että sisällöllisen tiedon kautta. SOTE-uudistuksessa keskeisiä tavoitteita ovat asiakkaan roolin kasvattaminen ja vastuiden kokoaminen laajempiin kokonaisuuksiin (Valli-Lintu 2017, 42).

## 6.2 Sosiaalipäivystyksen haasteet ja onnistumiset

Sosiaalipäivystyksen kehittämiseksi säännölliset arviointikeskustelut yhteistyöstä ja toiminnan parantamisesta ovat arvokkaita. Yhteistyön on tärkeää toimia ongelmitta ja ilman tietokatkoja, joten on olennaista sopia toteuttamistavat ja raportointi (Kiireellinen sosiaalipalvelu 2005, 17). Tekemissäni haastatteluissa ilmenee, ettei Kymenlaaksossa eikä Etelä-Savossa ole käytössä sosiaalipäivystyksen raportointia vaan asioita käsitellään tarpeen mukaan tapaamisissa. Raportoinnin niukkuus voi olla seurausta myös siitä, että kuntien välisiä sopimuksia ei ole tehty palvelualueittain tai sopimuksia ei ole päivitetty pitkään aikaan. Askolan kunnassa on todettu, että tehokkaasti toimiva sosiaalityötä

seuraava kuntien hallinnollinen työryhmä on hyvä tapa varmistaa osapuolten yhteinen näkemys ja tyytyväisyys sekä resurssien oikea kohdentuminen. Samoin Eksoten alueella säännölliset substanssitapaamisen toistuvat kolmen kuukauden välein. Kuten Essotessa todettiin, toimintatavat etsivät muotoaan.

Raportoinnissa nousee SOTE-valmistelun myötä esiin digitalisoinnin ja sähköisen viestinnän tuomat mahdollisuudet. Kunnissa tukeudutaan sosiaalipalveluissa pääosin Efficat- tai Pro Consona -tietojärjestelmään asiakastapausten kirjaamisessa, mikä yhdenmukaistaa dokumentointia eri kunnissa ja päivystysalueilla – mikäli päivystyksessä päästään käyttämään kunkin kunnan järjestelmää. Yhteisten asiakastieto-ohjelmien käyttö helpottaisi kaikkien haastateltujen mielestä työskentelyä, koska tietoa olisi saatavilla hyvin. Tulevaisuudessa päivystisyhteistyö vauhdittaa varmasti yhteisen asiakastietojärjestelmän käyttöönottoa terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa. Tiedonvaihdossa sosiaalipäivystyksen ja kunnan sosiaalipalvelujen välillä turvaututaan nykyään esimerkiksi Kotkan sosiaalipäivystyksessä myös puhelinkeskusteluihin, koska puhelimitse asioista on mutkattominta keskustella työntekijöiden kesken. Myös faksit ovat edelleen käytössä, vaikka niiden luottamuksellisuus ei aina ole varmaa vaan tiedon lähettämisestä on ilmoitettava vastaanottajalle jollain keinoin.

Wilén (2008, 83) havaitsi Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyksen kehittämishankkeessa, että luottamuksen puuttuminen toi ongelmia: kehittämistyö hidastui, tiedonkulku takkuili ja näkemykset törmäilivät toisiinsa. Luottamus voitiin menettää ja saavuttaa monesti hankkeen aikana. Toisaalta luottamus lisäsi sitoutumista kehittämistyöhön, pitkäjänteiseen toimintaan, vastuun kantamiseen ja motivaatioon sekä työskentelyyn yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi (mts. 114). Luottamus vähentää transaktiokuluja, kun taas epäluottamus kasvattaa kuluja (mts. 122). Luottamus on alueellisen yhteistoiminnan dynamiikan keskeinen taustatekijä (mts. 146). Kaiken kaikkiaan haastatteluissa ei ilmene transaktiokulujen pohdintaa yhteistyössä, koska vuorovaikutukseen ollaan tyytyväisiä. Epäluottamusta saattaa ilmentyä jatkossa SOTE-valmistelussa, jossa erilaiset näkökulmat ja käytännöt ottavat mittaa toisistaan etsittäessä yhteisesti sovittua toimintatapaa ja sen resursointia. Tehtävää ei helpota, jos käsitteille annetaan erilaisia sisältöjä, kuten uudistuksessa on tehty tähän mennessä (Valli-Lintu 2017, 44). Kuntayhteistyössä on muistettava käsitteiden avaaminen.



Merkittävä kehittämisen keino on päättäjien informointi sosiaalipäivystyksen toimintatavoista, jotta kuntalaisten tarpeet ja tarvittavat resurssit tunnustetaan sekä päivystyksen asema päivystyskokonaisuudessa ja osana sosiaalipalveluja tunnustetaan. Esimerkiksi Askolan kunnassa on havaittu, että suora raportointi päättäjille on tehokas tapa levittää tietoa ja lisätä ymmärrystä sosiaalipalveluista. Sosiaalipalveluista kertovan tiedon jakaminen saattaa olla haastavaa kunnissa, joissa ei ole sosiaalialan asiantuntijajohtoa. Miten asiakkaiden tarpeet, sosiaalipalvelujen sisällöt ja myönnetyt resurssit käyvät vuoropuhelua? Kunnan johto ja poliittiset päätöksentekijät uskovat palvelun tuottajan toimittamaa tietoa ja kuntalaisten antamaa suoraa palautetta, mutta kunnan tarpeisiin räätälöity analyysi jäänee puuttumaan.

Anneli Riski (2008, 90) kokoaa sosiaalipäivystyksen selvityksistä näkemyksen, että sosiaalipäivystystä on kehitettävä edelleen asiakaslähtöisemmäksi, jotta päivystyksestä tiedetään nykyistä enemmän ja jotta kynnys hakea apua madaltuu. Tutkimani kunnat informoivat sosiaalipäivystyksestä kotisivuillaan, mutta vaarana on tiedon hukkuminen laajaan tietomassaan palveluista. Selkeyttääkseen viestintäänsä kunnat ja kuntayhtymät mainitsevat lähinnä vain päivystysnumeron, johon soittamalla asiakas saa apua. Uusien toimintamallien myötä sosiaalipäivystyksessä tehtävää preventiivistä sosiaalityötä voisi tuoda nykyistä selkeämmin esiin ja sitä voisi esitellä tasaveroisesti yhdessä terveydenhuollon päivystyksen kanssa.

Valtakunnallisesta keskustelusta tuttu lasten ja perheiden auttamisen tehtävä painottuu myös Etelä-Savossa ja Kymenlaaksossa. Lastensuojelu korostuu kuntien vastauksissa. Odotin etukäteen, että kunnissa olisi pohdittu vanhusten asiakkuutta sosiaalipäivystyksessä. Sosiaalihuoltolain valmistelussakin (HE 164/2014) on otettu esiin välitöntä huolenpitoa tarvitsevat vanukset sosiaalipäivystyksen asiakkaina. Vuonna 2011 terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyssä 27 % vastaajista pitää vanhuksia keskeisenä asiakasryhmänä sosiaalipäivystyksessä (Reissel ym. 2012, 117). Mutta kyselyistäni huolimatta gerontologista sosiaalipäivystystä ei pidetty kovinkaan ajankohtaisena kunnissa, toki tarpeiden ajatellaan lisääntyvän pikkuhiljaa. Eksoten alueella Etelä-Karjalassa toimintamalli on sellainen, että kotihoitopalvelu tarkistaa tarvittaessa vanhuksen tilanteen – tarvittaessa yhdessä poliisin kanssa. Tässä toimintamallissa tiedon on siirryttävä viivytyksettä päivystyksestä kotihoitoon. Varsinaisissa tutkimuskunnissani kotihoiton osuutta sosiaalipäivystyksen apuna ei ole vielä suuremmin pohdittu, vaikka

sosiaalipäivystyksen pitkät välimatkat tai puuttuvat kotikäynnit edellyttäisivät varmasti apuvoimia muilta toimijoilta. Kouvossa kotihoito ja sosiaalityö tekevät paljon yhteistyötä.

Sosiaalihuoltolain valmistelussa (HE 164/2014) kiinnitetään huomiota siihen, että asiakas ei aina saa suoraan yhteyttä sosiaalipäivystykseen vaan yhteys otetaan toisen viranomaisen kautta esimerkiksi soittamalla hätäkeskukseen. Mahtaako menettelyn syynä olla toimintatavat, joissa sosiaalipäivystys hoidetaan varallaolona? Joka tapauksessa toinen viranomainen säätelee pääsyä päivystyspalveluun, mikä ei tee sosiaalipäivystyksestä varsinaisesti matalan kynnyksen palvelua. Mutta jos onnistutaan Essoten monitoimijapäivystyksen tavoin yhdistämään päivystysosaaminen yhdelle luukulle, asiakkaan palvelu paranee.

Kunnissa on tyypillistä etsiä vertailutietoja toisista kunnista ja organisaatioista omien tulosten ja tehokkuuden arvioimiseksi. On kuitenkin tärkeämpää tutkia tuloksia tarpeisiin peilaten kuin mitata pelkästään palvelujen tehokkuutta. (Lumijärvi 2009, 121.) Sosiaalipäivystyksessä tavallista on kirjata tilastoihin kontaktien määrä, palveluun hakeutumisen syyt ja toteutetut toimenpiteet, myös asiakkaiden ikä kiinnostaa (Reissel ym. 2012, 118). Näin saatuja tietojen analysointiin on panostettava ja tietoja hyödynnettävä.

Kotkan Villa Jensenin toiminnassa on muodostunut käytäntö, jossa sosiaalipäivystäjät ja sosiaalipalvelujen työntekijät kokoontuvat kahdesti vuodessa puimaan ajankohtaisia asioita ja toimintaa kuntien kesken. Samoin päivystyksen ja sosiaalipalvelujen johdon kiinteä yhteys on myös arvioinnin kannalta todettu tehokkaaksi. Essotessa työntekijät esimiehineen tapaavat säännöllisesti koulutuksen ja tiedonvälittymisen teemojen äärelle (Essote). Alueilla on otettu vaarin Sosiaali- ja terveysministeriön (2006, 19–20) kehotuksesta sosiaalipäivystyksessä mukana olevien työntekijöiden pitää yhteisiä kokouksia ja koulutuksia linjausten tekemiseksi ja toimintaan sitoutumisen takia. Tapaamisista on saatu paljon myönteistä palautetta.

Sanna Kangas (2008, 44) kertoo ammattikorkeakoulututkimuksessaan, että Länsi-Pohjan sosiaalipäivystysalueella sekä poliisit että sosiaalityöntekijät pitävät hyödyllisenä yhteisiä säännöllisiä keskusteluja toiminnasta ja kehittämistarpeista. Sama hyöty tunnustetaan myös Kotkan sosiaalipäivystyksessä, vaikka säännöllisiin kehittämiskokouksiin eri

viranomaistoimijatahojen kesken ei juuri ole aikaa. Essoten monitoimijapäivystys tuo tähän ratkaisun, sillä eri tahojen säännölliset kokoontumiset kuuluvat olennaisesti monipalvelutoimintaan.

### 6.3 Ajatuksia sosiaalipäivystyksen tulevaisuudesta

Sosiaalipäivystyksen liittyminen osaksi sosiaali- ja terveystalvelujen kokonaisuutta on tärkeä kysymys sosiaalipalvelujen organisaatioissa. Ajankohtainen asia on valtakunnallisesti käynnistetty työ sosiaalipäivystyksen järjestämiseksi SOTE-uudistuksessa. Tutkimukseni ensimmäisestä haastattelusta lähtien ilmeni, että sosiaalityön ammattilaisia puhuttaa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon päivystyksen suhde. Kummallakin toimijalla pitää olla tilaa ja lain määräämä yhteisesti sovittu, selkeä toimintatapa. Valtakunnallinen SOTE-valmistelu nähdään mahdollisuutena kehittää päivystystoimintaa. Esimerkiksi Kotkan sosiaalipäivystyksessä koetaan, että maakunnallinen valmistelu on tuonut esiin eri toimintamallien etuja ja ongelmia sekä lisännyt perustelevaa keskustelua sosiaalipäivystyksen järjestäjien kesken. Onkin mielenkiintoista seurata Etelä-Kymenlaakson ja Kouvolan päivystysmallien kehitystyötä ja yhteisten toimintatapojen etsintää, sillä Kymenlaaksoon on suunnitteilla yksi päivystysmalli, johon halutaan saada sisällytettyä kaikki nykyiset hyvät käytännöt. Eteläsavolaisessa Essotessa SOTE-uudistus on siivittänyt monitoimijatyöskentelyn kehittämistä päivystykseen ja lähitulevaisuudessa aletaan keskustella eteläsavolaisen Essoten ja Savonlinnasta käsin toimivan itäsavolaisen Sosterin yhteistyöstä tai yhdistymisestä (Essote).

Sosiaalipäivystyksessä on elementtejä monista hyvinvointipolitiikan funktioista: promotiivisia eli hyvinvoinnin edellytyksiä edistäviä tehtäviä, preventiivisiä eli tunnistettuihin riskitekijöihin kohdistuvia ehkäiseviä tehtäviä sekä korjaavia tehtäviä (ks. Kananoja 2011, 196–197). Sosiaalipäivystyksen olemassaolo ja hyvä tavoitettavuus lisäävät kansalaisten turvallisuudentunnetta, sillä päivystyksestä saa lähes aina apua. Varhain ja välittömästi ongelmiin puuttuva sosiaalipäivystys ehkäisee vakavampien vahinkojen syntymistä, koska väliintulo yleensä pysäyttää. Korjaavina toimina sosiaalipäivystyksen työntekijät rakentavat akuutin auttamisen verkoston ongelman ratkaisemiseksi. Sosiaalipäivystyksen tuloksellisuuden takaamiseksi työ ei saa jäädä irralliseksi muusta auttamisverkostosta.

Epäilen, että ennakolta auttavien toimenpiteiden järjestämistä saattaa hidastaa tai haitata laajoissa päivystysrenkaissa tehtävä työ, sillä uudet toimintamuodot vaativat yhteistä suunnittelua ja päätöksentekoa isolta toimijajoukolta. Tässä uudistustyössä on eduksi, jos kehittämisprosessilla on selkeä omistaja.

Anneli Riski (2008, 46) on koonnut eri sosiaalipäivystyshankkeista toimijoiden arvioita yhteistyössä toteutettavasta sosiaalipäivystyksestä: Yksi iso huoli ja uhkakuva on paikallistuntemuksen väheneminen päivystyksessä. Samoin sosiaalipäivystyksen resursointi ja seudullinen järjestäminen mietityttävät (mts. 65). Tutkimissani kunnissa huoli paikallistuntemuksen katoamisesta ei noussut esiin. Tämä selittyy varmasti toisaalta kuntien kiinteällä yhteistyöllä (Kymenlaakso) ja toisaalta kuntien tuntemalla luottamuksella toteuttajaa kohtaan (Essote). Kysyessäni huolta pitkien välimatkojen päivystysalueilla paikallistuntemuksen puutteesta ja kotikäyntien haasteista vastaajat tuntuivat hämmentyvän kysymyksestä eivätkä pitäneet tätä niinkään merkittävänä ongelmana kuin lääkäripalvelujen puutetta kunnan alueella. Paikallistuntemuksen puuttumisen vaikeudet eivät ole juuri aktualisoituneet eikä niiden ilmenemisen uskota, koska päivystyksestä ei tehdä useinkaan kotikäyntejä eteläisessä Kymenlaaksossa ja eteläisessä Savossa.

Tulevaisuudessa odotetaan sosiaalipäivystyksessä tehtävän nykyistä enemmän yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi vanhustyön lisääntymiseen uskotaan, joskaan mitään suurta asiakasryntäystä ei ennusteta sosiaalipäivystykseen kotihoidon toimivuuden takia. Myös monikulttuurisuuden laajeneminen kunnan palveluissa pilkahtelee haastateltujen kuntatoimijoiden puheessa, mutta mitään erityistä painetta sosiaalipäivystyksen osalta ei koeta, vaikka asiakasmäärät ovat alkaneet kasvaa. Sen sijaan käytännön sosiaalipäivystyksessä Villa Jensenissä on havaittu monikulttuurisuuden lisääntyneen asiakastyössä – toki Kotkasta muistutetaan, että satama ja rajan läheisyys värittävät sosiaalipäivystystäkin (Villa Jensen).

Kankareen (2017, 65) pro gradu -tutkimuksen mukaan päivystysuudistuksen uskotaan tuovan kriisityön paremmin näkyviin sosiaalipäivystyksessä ja terveydenhuollon osaamisresurssin kriisityöhön, myös asiakkaan tarvitsemat tukimuodot löytyvät samasta osoitteesta ja muut viranomaiset hyötyvät sosiaalipäivystyksen psykososiaalisesta

osaamisesta. Kouvolan näkemys kriisityöstä on kiinnostava: kun psykiatrisia resursseja ei ole riittävästi päivityksessä, aletaan puhua kriisityöstä ja psykiatrisisten sairaanhoitajien tarpeellisuudesta akuuteissa palveluissa psykiatriapulnan peittelemiseksi.

Tutkittuaan suomalaisten sosiaalialan osaamiskeskusten selvityksiä Anneli Riski (2008, 46) nostaa esiin seutuyhteistyön haasteen, joka mukaan kunnilla on erilaiset valmiudet järjestää asiakkaille sosiaalipäivityksen jälkeisiä jatkotoimia. Tästä seuraa eriarvoisuutta ihmisten välillä. Omassa tutkimuksessani kunnat eivät tunnistanee oman kuntansa resurssien määrää tai laatua jatkotoimien mahdollistajana. Jatkotuen yhteydessä pohdittiin jonkin verran tiedonkulun tärkeyttä palvelujen järjestämisessä. Yhteisen asiakastietojärjestelmän käytön tärkeys todettiin kunnissa.

#### 6.4. Sosiaalipäivitys on moniosaamisen ja yhteistyön areena

Haastattelujen perusteella väitän, että kunnan yleisjohdossa sosiaalipäivitystä tunnetaan vähän eikä sen asemaa sosiaalipalveluissa erikseen mietitä vaan palvelukokonaisuutta käsitellään isompana kysymyksenä. Tämä on luonnollista, sillä johdolla on luottamus sosiaalipalvelujen tuotannon ammattilaisiin ja toiminnan avoimuuteen. Toisaalta sain käsityksen, että sosiaalipalvelujen toteuttajat eivät useinkaan käänny peruskuntien puoleen käytäntöjen ideoinnissa lukuun ottamatta talousarviovalmistelua.

Virtasen ja Stenvallin (2014, 175–176) mukaan avoimessa innovaatiotoiminnassa organisaatio hyödyntää sekä omaa että kumppaneiden osaamista, se perustuu monien kehittämistarpeiden tunnistamiseen ja yhdessä tekemiseen. Tässä on olennaista tiedon vapaa liikkuvuus ja organisaation kyky hyödyntää sitä sekä verkostoituminen. Kuten Puumalassa korostetaan, keskustelu ja avoimuus uudelle ratkaisevat paljon. Minulle muodostui käsitys haastatteluiden aikana siitä, että sosiaalipäivitykseen osallistuvat tahot tuntevat toisensa vahvuudet ja osaavat hyödyntää niitä. Esimerkiksi Villa Jensenin viikonloppuina eri kuntien sosiaalijohto päivitystää vuorollaan toimitiloissa osallistuen tarvittaessa käytännön työhön ja paneutuen näin toiminnan järjestämiseen.

Haastatteluissa ei puhuta asiakkaiden osallistumisesta suunnitteluun tai arviointiin. Tämä saattaa johtua siitä, että tutkimuskysymykseni kohdistuu virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivityksen organisoimiseen eikä asiakkaiden osuus noussut olennaiseksi.

Heti ensimmäisessä tutkimushaastattelussa nousi kiinnostava asiakaslähtöinen ajatus esille: toiminta sosiaalipäivystyksessä ratkaisee pitkälti sen, onnistuuko auttamistyö vai meneekö se heti alusta lähtien huonosti. Saattaa olla, että päivystyksen intervention tekevät työntekijät koetaan ”pahoiksi” ja muut toimijat auttajiksi, joiden kanssa suostutaan yhteistyöhön. Ajatuksessa on vahvasti verkostoajattelua, jokin taho aloittaa asiakkaan kanssa työskentelyn arvioiden toimenpiteiden tarvetta ja asianmukaiset tahot jatkavat siitä.

Sosiaalipäivystyksen onnistuminen vaatii työskentelyltä hyvää organisointia ja työntekijöiltä monipuolista osaamista. Kuten Askolan edustaja tiivistää ammattitaitovaatimukset, sosiaalipäivystys ei ole aloittelijoiden paikka. Mutta auttamisen verkostossa tehtävä työ edellyttää myös rakenteilta yhteistä areenaa ja joustavia toimintamalleja. Sosiaalipäivystys on pienten ja suurten ongelmien ratkaisemista.

Kemppinen ja Saastamoinen (2017, 79) nostavat tutkimuksessaan esiin huolen, jossa terveydenhuollon ammattilaisten vallatessa sosiaali- ja terveysjohdon tehtävät sosiaalialan osaaminen kapenee kunnassa. Aineistossani totesin terveydenhuollollisen painotuksen sosiaalipäivystyksen tarkastelussa siinä kunnassa, jossa viranhaltijan koulutus oli terveydenhuollon alalta. Mutta luonnollisestikaan yhden esimerkin perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä ilmiöstä. Olen ennemminkin huolissani niistä kunnista, joissa ei ole lainkaan sosiaalijohdon edustajia. Essote-kuntayhtymän myötä monesta kunnasta on hävinnyt sosiaalialan kuntaedustajat ja kaikki päätökset ja toimenpiteet tehdään kuntayhtymän toimesta. Kunnan edunvalvonta saattaa supistua pelkästään kustannusten seurantaan eikä osata sisällöllisesti arvioida palvelujen onnistumista. Tilanne voi olla yhtä huono kuin tilaaja-tuottajamallissa, jossa kaikki kunnan tietty toiminta on ulkoistettu eikä kunnassa ole substanssin asiantuntijuutta tilaamaan tai johtamaan toimintaa. Kuntayhtymässä on toki runsaasti substanssin ja johtamisen osaamista, mutta miten onnistuu yksittäisen kunnan tarvitsemien palvelujen räätälöinti?

#### 6.5 Sosiaalipäivystyksen tutkimukseni luotettavuus syntyy kuntien avoimuudesta

Haastattelu on sellainen tiedonhankinnan tapa, että se takaa kuntien näkemysten esiintulon. Haastateltava saattaa itse säädellä vastauksensa syvyyttä ja laajuutta keskustelussa. Hänen sitoutumisensa tiedon jakamiseen ratkaisee tutkimukseni tulokset. Tiedonkerääjän tietämys

aiheesta on tärkeä. Vaikka olin perehtynyt sosiaalipäivystystä käsitteleviin artikkeleihin ja opinnäytteisiin sekä harjoitellut varsin intensiivisesti kaksi kuukautta sosiaalipäivystyksessä, tunsin tietämättömyyteni. Pelkäsin, etten osaa kysyä olennaisia kysymyksiä. Ihmettelin esimerkiksi sitä, etten saanut vietyä keskustelua taloudelliseen tarkasteluun. Voi olla, että etukäteen lähettämäni teemakysymykset ohjasivat vastaamista niin, että taloudesta ei juuri puhuttu, koska taloudesta ei ollut kysymyksiä.

Minulla oli tutkimuksen tekemiseen mietityt teemat, joissa oli kolme eri näkökulmaa: sosiaalipäivystyksen järjestäminen virka-ajan ulkopuolella, sosiaalipäivystyksen onnistumiset ja haasteet sekä ajatuksia sosiaalipäivystyksen tulevaisuudesta. Apukysymysten kautta täsmensin ja syvensin teemoja. Tekemieni pilottihaastattelujen perusteella hioin teemoja ja muotoilin kysymyksiä. Luotin kuitenkin kokemukseeni keskustelijana, jotta osaisin joustaa aiheiden käsittelyssä tarpeen mukaan. En mielestäni onnistunut haastattelijana erityisen hyvin, sillä en saanut syvyyttä kaikkiin vastauksiin.

Kohtaamani informantit tuntevat sosiaalipalvelun ja kuntamaailman, joten heidän perustelunsa ovat pohdittuja. Mielestäni asiantuntijat pyrkivät avoimuuteen enkä havainnut ammatillisen osaamismuurin taakse menemistä. Keskustelin kolmentoista kunnallisen palvelun asiantuntijan kanssa kolmentoista kunnan ja kahden päivystyksen toteuttajan sosiaalipäivystyksen tilanteesta kuntapalveluna. Mielestäni esitän varsin kattavan katsauksen Etelä-Savon Mikkelin seutualueen ja Kymenlaakson virka-ajan ulkopuolisesta sosiaalipäivystyksestä. Selvitin kolmenlaisen sosiaalipäivystyksen organisointitavan vahvuuksia: olipa kyseessä kuntayhtymä, isäntäkuntamalli tai itsenäisen kunnan palvelut, tärkeintä on osaava henkilöstö ja hyvä yhteistyö verkostossa. Minulle jäi joidenkin kuntien osalta epäselväksi, miten kunnissa oli valittu nykyinen organisointitapa. Aina sitä ei tiennyt vastaajakaan, jos hän oli tullut organisaatioon töihin vastikään.

Haastattelujen jälkeen lähetin sähköpostitse koosteen vastauksista haastateltavalle, kuten olimme sopineet. Pyysin kommentteja ja mahdollisia korjauksia tekstiin. Sain sosiaalijohdon kolmelta edustajalta korjauksia, jotka olen luonnollisesti ottanut huomioon. Varsinaisen pro gradu -työn lähetän vastaajille sen valmistuttua, jolloin vastaajilla on vielä mahdollisuus kommentoida esittämiäni ajatuksia. Keskustelimme haastattelujen yhteydessä myös mahdollisesta yhteisestä kehittämispäivästä, jossa Etelä-Savon ja Kymenlaakson

sosiaalipäivystyksen asiantuntijat voisivat pohtia ajankohtaisia kysymyksiä muun muassa työni pohjalta. Keskustelussa saisin varmasti lisää palautetta tutkielmastani.

Lienen osannut käyttää sisällönanalyysia vain pinnallisesti analysoidessani tuloksia, sillä en saanut luokiteltua kuntien vastauksia muuten kuin yhteistyömuodon ja substanssiin syventymisen sekä vastuun kannalta. Osassa kunnista sosiaalipäivystyksen sisältöön kiinnitetään paljon huomiota ja osassa tyydytään toteamaan toteuttajan järjestävän asiat, mikä kertoo mielestäni paljon kunnan suhtautumisesta palveluun sekä kunnan ja sosiaalipäivystyksen toteuttajan suhteesta.

Yksi tiedonhankintani merkittävimpiä oppimiskokemuksia on pilottihaastattelujen käyttö. Informantit tietävät laajasti ja syvästi substanssista ja ovat valmiita jakamaan tietojaan ja näkemyksiään. He ovat sitoutuneita sosiaalipäivystyksen kehittämiseen ja ovat pohtineet paljon sosiaalipalvelujen organisointia ja sisältöjä. Työmotivaatio välittyi myös haastattelijalle. Tästä oli tosin seurauksena se, että työni kannalta ohjauduin hieman liikaa kulkemaan pilottien jalanjäljissä. Kaikkiaan työn myötä tajusin vuorovaikutuksen ja yhteistyön tärkeyden sekä sosiaalipäivystyksen organisoinnissa että keskusteluissa sosiaalipalveluista.

Tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen (SOTE-uudistus) valmistelu on luonnollisesti merkkipaalu myös sosiaalipäivystyksen kehittämisessä. Valitettavasti uudistuksessa edetään aihe kerrallaan eikä kokonaiskuvan luominen ole helppoa. Tästä kärsii sosiaalipäivystyksen laatu, mutta sirpaleisuus ei näytä lannistavan palvelun kehittäjiä. Auli Valli-Lintu (2017, 50) muistuttaa valtiovallan näkökulmasta, että poikkihallinnollinen valmistelu on tärkeää isoissa kunta- ja palvelurakenneuudistuksissa: ”Kunta- ja palvelurakenneuudistukset edellyttävät kokonaispunnintaa sekä kunnallisen itsehallinnon, julkisen talouden kestävyuden että perusoikeuksien toteutumisen välillä.” Kunnissa sosiaalipalvelujen maakunnallinen kehittäminen on synnyttänyt paljon keskustelua ja perusteltuja kannanottoja valtiovallan esiin nostamilta perustoilta. Tästä hyötyy myös kunnan virka-ajan ulkopuolisen sosiaalipäivystyksen järjestäminen.



## Lähteet

### Painetut lähteet

Alastalo, Marja & Åkerman, Mari (2010): Asiantuntijan haastatteluanalyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusu vuori, Johanna, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.): Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372–392.

Alasuutari, Pertti (2011): Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino, neljäs, uudistettu painos.

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

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

Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana (2015): Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Valli, Raine & Aaltola, Juhani (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Jyväskylä: PS-kustannus, 4., uudistettu ja täydennetty painos, 27–44.

Forsberg, Hannele, Aino Ritala-Koskinen & Maritta Törrönen (toim.) (2006): Lapset ja sosiaalityö. Kohtaamisia, menetelmiä ja tiedon uudelleenarviointia. Jyväskylä: PS-kustannus.

Garen, John E. (1994): Executive Compensation and Principal-Agent Theory. In *The Journal of Political Economy*, Vol. 102, No 6, 1175–1199.

Haatainen, Jaana, Timo Keski-Petäjä & Juha Vartola (toim.) (2009): Muuttuva hallinto ei sammaloidu. Tampere: Tampereen yliopisto.

Harisalo, Risto (2009): Organisaatioteoriat. Tampere: Tampere University Press, 2. painos.

Harisalo, Risto (2013): Palvelutiede – palveluyhteiskunnan uusi mahdollisuus. Teoksessa Laitinen, Ilpo, Risto Harisalo & Jari Stenvall (toim.): Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press, 32–54.

Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) (2014): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino.

HE 164/2014 = hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 224/2016 = hallituksen esitys laiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

Heino, Tarja, Anne Kaatra, Liisa Korhonen, Monika Possauner & Juha-Pekka Vuorio (2005): Läheisneuvonpidon ja sosiaalityön kriittinen kohta: lapsi. Teoksessa Satka, Mirja,

Synnöve Karvinen-Niinikoski, Marianne Nylund & Susanna Hoikkala (toim.): Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsinki: Palmenia, 279–303.

Holmström, Bengt & Milgrom, Paul (1991): Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership & Job Design, In Journal of Law, Economics & Organization. Vol. 7. Oxford University Press, 24–52.

Hujala, Anne (2017): Sosiaalipäivystys. Teoksessa Kananoja, Aulikki, Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.): Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 331–337.

Hynynen, Eeva-Liisa (2017): Tutkimuksen ei pitäisi johtaa vain konservatiivisiin ratkaisuihin. Polemiikki 4/2017, 8–9.

Ihalainen, Rauno (2007): Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Jokiranta, Harri (2010): Kunnan sosiaalipolitiikka murroksessa. Teoksessa Pihlajamäki, Eini, Petri Kinnunen & Kristiina Laiho (toim.): Tahdolla tuloksia sosiaalialalla. Helsinki: STKL, 190–195.

Juntunen, Pekka & Leinonen, Jaana (eds.) (2007): Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. Publications in the Social Sciences, Research Report 51. Rovaniemi: University of Lapland.

Kananen, Jorma (2014): Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananoja, Aulikki (2011): Sosiaalisesti kestävä kehitys kunnallisessa sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.): Sosiaalisesti kestävä kehitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 187–206.

Kananoja, Aulikki, Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.) (2011): Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, kolmas, uudistettu laitos.

Kananoja, Aulikki, Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki (toim.) (2017): Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 4., uudistettu laitos.

Kananoja, Aulikki, Vuokko Niiranen & Harri Jokiranta (2008): Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-kustannus.

Kiireellinen sosiaalipalvelu. Sosiaalipäivystyksen järjestäminen (2005). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Kinnunen, Petri (2010): Tulossa toisenlainen sosiaalityö. Teoksessa Pihlajamäki, Eini, Petri Kinnunen & Kristiina Laiho (toim.): Tahdolla tuloksia sosiaalialalla. Helsinki: STKL, 204–211.

Kivistö, Jussi (2007): Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship. Academic Dissertation, Department of Management Studies. Tampere: University of Tampere.

Kivistö, Jussi (2009): Tehottomat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.): Paras mahdollinen julkishallinto? Helsinki: Gaudeamus, 51–72.

Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili (2008): Julkishallinto murroksessa, rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita.

Kuosmanen, Päivi, Pentti Meklin, Tuija Rajala & Maarit Sihvonen (2004): Kunnat erikoissairaanhoidosta sopimassa. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS.

Kuusisto-Niemi, Sirpa (2016): Tiedon hallinta sosiaalihuollossa. Tiedonhallinnan paradigma opetuksen ja tutkimuksen perustana. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto.

Kyngäs, Helvi, Satu Elo, Tarja Pölkki, Maria Kääriäinen & Outi Kanste (2011): Sisällönanalyysi suomalaisessa hoitotieteellisessä tutkimuksessa. *Hoitotiede* 2011, 23 (2), 138–148.

Kähkönen, Liisa (2007): Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1277. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kääriäinen, Aino (2006): Lapset sosiaalityön asiakasdokumenteissa. Teoksessa Forsberg, Hannele, Aino Ritala-Koskinen & Maritta Törrönen (toim.): Lapset ja sosiaalityö. Kohtaamisia, menetelmiä ja tiedon uudelleenarviointia. Jyväskylä: PS-kustannus, 45–67.

Laffont, Jean-Jacques & Martimort David (2001): *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*. Princeton University Press.

Laitinen, Ilpo, Risto Harisalo & Jari Stenvall (toim.) (2013): *Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana*. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press.

Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) (2013): *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tampere: Vastapaino.

Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta 1517/2016.

Lastensuojelulaki 417/2007.

Lumijärvi, Ismo (2009): Assessing the Premises for the Future Use of Performance Measurement in the Public Sector. Teoksessa Haatainen, Jaana, Timo Keski-Petäjä & Juha Vartola (toim.): *Muuttuva hallinto ei sammaloidu*. Tampere: Tampereen yliopisto, 113–136.

Mielityinen, Miika (2011): Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa. *Sitran selvitys* 40/2011. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto.

Morse, Janice, Linda Niehaus, Stanley Varnhagen, Wendy Austin & Michele McIntosh (2008): *Qualitative Researchers' Conceptualizations of the Risks Inherent in Qualitative*

Interviews. In *International Review of Qualitative Research*, vol. 1, nr 2, August 2008, 195–215.

Mäkelä, Antti (2015): Monitoimijapäivystys. ESSO-hankkeen suunnitelma Etelä-Savon päivystyssairaalan monitoimijapäivystyksen rakenteelle. Etelä-Savon sairaanhoitopiiri.

Möttönen, Sakari (2014): Sosiaali- ja terveystalouden uusi ohjausjärjestelmä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Niemi, Minna (2014): Päivystävien sosiaalityöntekijöiden tilannearviot ja päätökset osana sosiaalihuoltoa. Teoksessa Haverinen, Riitta, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 241–260.

Niiranen, Vuokko, Riitta Seppänen-Järvelä, Merja Sinkkonen & Pirkko Vartiainen (2011): Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.

Norri-Sederholm, Teija (2015): Tilanne päällä! Tiedon tarpeesta jaettuun tietoon – Häätäkeskuspäivystäjän ja ensihoidon kenttäjohtajan tilannetietoisuus. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* 96. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.

Oljemark, Emilia (2015): Strateginen kommunikaatio ja luottamus päämies-agenttimalleissa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111, 1/2015, 114–117.

Pelastuslaki 379/2011.

Peltonen, Tuomo (2010): Organisaatioteoria klassisesta jälkimoderniin. Helsinki: Sanoma.

Pihlajamäki, Eini, Petri Kinnunen & Kristiina Laiho (toim.) (2010): Tahdolla tuloksia sosiaalialalla. Helsinki: STKL.

Pirttilä, Jukka & Taimio, Heikki (2011): Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. Teoksessa Sinervo, Timo & Taimio, Heikki (toim.): Ikäihmisten palveluiden järjestäminen, yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta, THL-raportti 9/2011, 13–36.

Pirttilä, Jukka & Tuomala, Matti (2012): Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjako- ja hyvinvointijärjestelmää: Pohjoismainen malli. Teoksessa Anttonen, Anneli, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla. Tampere: Tampere University Press, 113–137.

Pohjola, Anneli (2011): Rakenteellisen sosiaalityön aika. Teoksessa Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.): Sosiaalisesti kestävä kehitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, 207–224.

Pohjola, Anneli, Merja Laitinen & Marjaana Seppänen (toim.) (2014): Rakenteellinen sosiaalityö. *Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014*. EU: Unipress.

Pohjola, Anneli, Merja Laitinen & Marjaana Seppänen (2014): Rakenteellisen sosiaalityön jäsentymisen. Teoksessa Pohjola, Anneli, Merja Laitinen & Marjaana Seppänen (toim.):

Rakenteellinen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. EU: Unipress, 281–294.

Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.) (2011): Sosiaalisesti kestävä kehitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Reissel, Eeva, Simo Kokko, Anneli Milen, Markku Pekurinen, Niina Pitkänen, Sanna Blomgren & Marina Erhola (2012): Sosiaali- ja terveydenhuollon päivystys Suomessa 2011. Raportti 30. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

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

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

Räsänen, Jenni-Mari (2014): Tietotekniikkaan pohjautuva asiakastiedon käyttö sosiaalipäivystyksessä. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Sosiaalityön väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Saarelainen, Tarja & Krone, Oliver (2007): Inside outsourcing in local government – production agreement of library services. Teoksessa Juntunen, Pekka & Leinonen, Jaana (eds.): Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. Publications in the Social Sciences, Research Report 51. Rovaniemi: University of Lapland, 113–135.

Saarelainen, Tarja & Saarinen, Heli (2006): Kuka ostaisi sivistystä? Raportti kirjastopalveluiden määrittelystä sopimusohjausjärjestelmässä. Opetusministeriön julkaisu 2006:3. Helsinki: opetusministeriö.

Saarelainen, Tarja & Virtanen, Petri (2010): Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon tutkimus 2/2010, 134–152.

Satka, Mirja, Synnöve Karvinen-Niinikoski, Marianne Nylund & Susanna Hoikkala (toim.) (2005): Sosiaalityön käytäntötutkimus. Helsinki: Palmenia.

Seikkula, Jaakko & Arnkil, Tom Erik (2005): Dialoginen verkostotyö. Helsinki: Tammi.

Sihvonen, Maarit & Stenvall, Jari (2012): Sopimusohjaus erikoissairaanhoidossa. Teoksessa Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.): Inhimillinen kuntatalous. Tampere: Tampereen yliopisto, 141–154.

Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) (2012): Inhimillinen kuntatalous. Tampere: Tampereen yliopisto.

Sinervo, Timo & Taimio, Heikki (toim.) (2011): Ikäihmisten palveluiden järjestäminen, yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta, THL-raportti 9/2011.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006): Sosiaalipäivystyksen kehittäminen. Selvityksiä 64. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010): Yhtenäiset päivystyshoidon perusteet. Työryhmän raportti. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016): Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015, suunnitelman loppuarviointi ja ohjausryhmän ehdotukset. Raportteja ja muistioita 3. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2012): Sosiaali- ja terveystyöpalvelujen uudistaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Suomen Kuntaliitto (2016): Sosiaalipäivystys Suomessa -nykytilanne ja uudistamistarpeet (katsaus 21.9.2016).

Suomen perustuslaki 731/1999.

Terveydenhuoltolaki 1326/2010.

Tiittula, Liisa & Ruusuvaori, Johanna (2005): Johdanto. Teoksessa Ruusuvaori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.): Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino, 9–21.

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa. Tukiaineistoa kuntajohdolle. THL:n KIDE 18 -opaskirja 2012.

Toikko, Timo (2012): Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere: Tampere University Press.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2012): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 9., uudistettu laitos.

Vaininen, Satu (2011): Sosiaalityöntekijät sosiaalisen ammattilaisina. Sosiaalityöntekijöiden ja yhteistyökumppaneiden käsitykset sosiaalitoimiston sosiaalityöntekijöiden ammatillisesta toiminnasta 2000-luvun alussa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009): Paras mahdollinen julkishallinto? Helsinki: Gaudeamus.

Valkama, Pekka (2004): Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valli, Raine & Aaltola, Juhani (toim.) (2015): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Jyväskylä: PS-kustannus, 4., uudistettu ja täydennetty painos.

Valli-Lintu, Auli (2017): Sote- ja kuntauudistuksen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisen kehittämissäätöön Julkaisu 10. Helsinki: Kunnallinen kehittämissäätö.

Vierula, Tarja (2013): Lastensuojelun asiakirjakäytäntöjen tahattomat seuraukset vanhempien kokemina. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.): Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino, 272–298.

Wilén, Arja-Tuulikki (2008): Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena. Aluetieteen väitöstutkimus. Tampereen yliopisto.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010): Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014): Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma.

### **Painamattomat lähteet**

www.ely-keskus.fi. Työllisyyskatsaus, toukokuu 2017. (Luettu 10.7.2017.)

www.esavo.fi. (Luettu 10.7.2017.)

www.esshp.fi (2016): Keskussairaalan päivystys uudistuu 2017 alusta. (Luettu 18.9.2016.)

www.essote.fi (2017): Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvet 2017. (Luettu 2.2.2017.)

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvetujen kuntayhtymän perussopimus. 2016.

Harjumäki, Piia (2000): Normin tuottajista tulkeiksi – tutkimus kriisityön asiantuntijuudesta. Yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto. (Luettu 20.11.2017.)

Hauvala, Tuija (2007): Sosiaalipäivystyksen maakunnallinen järjestäminen Keski-Suomessa. Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen raportti 9. (Luettu 22.7.2017.)

Heikkinen, Matti (2017): Sosiaalipäivystys – uhka vai mahdollisuus? Esitys sosiaali- ja terveystministeriön Sosiaalipäivystys osana uudistuvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa -koulutustilaisuudessa 14.9.2017. (Luettu 10.11.2017.)

Holopainen, Liisa (2017): Sosiaalipäivystysasetus. Esitys Suomen Kuntaliiton sosiaalipäivystysseminaarissa 30.11.2017. Sosiaali- ja terveystministeriö.

Kangas, Mirja (2017): Mahdollisuudet ja haasteet alueella. Esitys sosiaali- ja terveystministeriön Sosiaalipäivystys osana uudistuvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa -koulutustilaisuudessa 14.9.2017. (Luettu 10.11.2017.)

Kangas, Sanna (2008): Sosiaalipäivystys Länsi-Pohjan alueella. Sosiaalialan koulutusohjelman opinnäytetyö. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu. (Luettu 22.7.2017.)

Kankare, Anu (2017): Sosiaalityöntekijä akuutin kriisityön tekijänä sosiaalipäivystystyössä. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto. (Luettu 28.10.2017.)

Katas, Kaarina (2017): Esitys Suomen Kuntaliiton sosiaalipäivystysseminaarissa 30.11.2017.

Kauhanen, Teija (2016): Ulkoistamisen edellytykset terveydenhuollossa transaktiokustannusteorian ja päämies-agenttiteorian näkökulmasta. Taloustieteen pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. (Luettu 22.7.2017.)

Kemppainen, Liisa & Saastamoinen, Emilia (2017): Sosiaalipäivystyksen työorientaatiot kriisityön näkökulmasta – vahvaa ammatillista osaamista ja siviilirohkeutta. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto.

Kollanus, Janni (2013): Retoriikka ja riskien arviointi Tampereen sosiaalipäivystyksen tekemissä kiireellisten sijoitusten päätöksissä. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/aineistonhankintamenetelmat/haastattelut>. (Luettu 10.2.2017.)

Koskela, Anne (2017): Valtioneuvoston asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä. Muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. (Luettu 30.11.2017.)

[www.kotka.fi](http://www.kotka.fi): Etelä- Kymenlaakson sosiaali- ja kriisipäivystys - Villa Jensen 24/7. (Luettu 18.9.2016.)

Kouvolan kaupungin ikääntyneiden palvelut (2017): palvelujen johtajan ja johtavan sosiaalityöntekijän sähköpostivastaus 8.12.2017 kysymykseen vanhusten asioinnista sosiaalipäivystyksessä.

Kunnallinen työmarkkinalaitos (2007): Kiireellisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä ja siihen liittyvistä palvelussuhde- ym. kysymyksistä -työryhmämuistio 26.6.2007.

[www.kymenlaakso.fi](http://www.kymenlaakso.fi). (Luettu 10.7.2017.)

Leemann, Lars & Hämäläinen, Riitta-Maija (2015): Matalan kynnyksen palvelut. THL. [https://www.thl.fi/documents/10531/1787240/Tietopaketti\\_Matalan\\_Kynnyksen\\_Palvelut.pdf/8bc8490c-c2e2-4ad5-ada8-0ce8df65435e](https://www.thl.fi/documents/10531/1787240/Tietopaketti_Matalan_Kynnyksen_Palvelut.pdf/8bc8490c-c2e2-4ad5-ada8-0ce8df65435e) (Luettu 25.11.2017.)

[www.mielenterveysseurat.fi/mikkeli/](http://www.mielenterveysseurat.fi/mikkeli/). (Luettu 10.11.2017.)

Pesonen, Janne (2008): Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa. Tampereen johtamiskokemusten arviointi. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Puustinen-Korhonen, Aila (2017): Sosiaalipäivystys ja yhteistyö terveydenhuollon kanssa lainsäädännön näkökulmasta. Esitys Suomen Kuntaliiton sosiaalipäivystyksen seminaarissa 30.11.2017.

Risikko, Paula (2008): Peruspalveluministerin vastaus kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen 22.2.2008 eduskunnassa. (Luettu 10.11.2017.)



Riski, Anneli (2008): Mikä sosiaalipäivystys? Tekstianalyttinen tutkimus seutukunnallisen sosiaalipäivystyksen puhunnasta. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, yliopistokeskus Chydenius.

SOSNET-yliopistoverkosto (2016): Lausunto hallituksen esityksestä päivystyksen ja erikoissairaanhoidon rakenteiden uudistukseksi 9.9.2016. [www.sosnet.fi/lausunnot](http://www.sosnet.fi/lausunnot). (Luettu 17.2.2017.)

[www.thl.fi/sv/web/sote-uudistus/palvelujen-jarjestaminen/tilaaja-tuottajamalli/kokeiluja-suomessa](http://www.thl.fi/sv/web/sote-uudistus/palvelujen-jarjestaminen/tilaaja-tuottajamalli/kokeiluja-suomessa) (2016). (Luettu 2.2.2017.)

Uusitalo, Elina (2017): Ohjaus ja täytöntöönpano. Esitys sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaalipäivystys osana uudistuvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa -koulutustilaisuudessa 14.9.2017. Valvira. (Luettu 10.11.2017.)

Vainionpää, Maria (2015): "Kun muu työ keskeytyy", sosiaalityön asiantuntijuus kriisitilanteiden tarinoissa. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.

Viitahalmes, Mervi (2008): Tarvitsemmeko lastensuojelun sosiaalipäivystystä 2000-luvun Suomessa? Toiminnan perustelut valtionhallinnon asiakirjoissa. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

[www.violary.fi](http://www.violary.fi). (Luettu 10.11.2017.)

Vogt, Ellen (2017): Puheenvuoro Suomen Kuntaliiton sosiaalipäivystyseseminaarissa 30.11.2017. Suomen Kuntaliitto.

## Kunnallisen sosiaalipäivystyksen organisoimisen kysymykset

### Sosiaalipäivystykseen järjestäminen virka-ajan ulkopuolella

1. Nykyinen organisointimalli ja miten siihen on päädytty
2. Mihin tarpeisiin sosiaalipäivystys vastaa?
3. Millainen asema sosiaalipäivystyksellä on asiakkaan auttamisverkostossa?

### Sosiaalipäivystyksen haasteet ja onnistumiset

1. Palvelun tuottamismallin edut ja haasteet sosiaalipäivystyksen järjestämisessä
2. Millainen on (sopimus)prosessi, jolla määritellään sosiaalipäivystyksen toteuttaminen?
3. Miten toimintaa ohjataan, valvotaan ja arvioidaan?

### Ajatuksia sosiaalipäivystyksen tulevaisuudesta

1. Miten sosiaalipäivystystä kannattaa kehittää SOTE-uudistuksessa?
2. Miten digitalisaatio, sähköinen viestintä voi vaikuttaa sosiaalipäivystykseen?
3. Muita näkemyksiä sosiaalipäivystyksestä?

## Sosiaalipäivystyksen kuntainformantit ja haastattelupäivät

### Esihaastattelut

Askolan kunta 31.3.2017, perusturvajohtaja

Luumäen ja Savitaipaleen kunnat 18.8.2017, palvelujohtaja

### Essote, Etelä-Savon sairaanhoitopiiri

Essote 28.7.2017, palvelupäällikkö

Hirvensalmen kunta 14.8.2017, hallintojohtaja

Kangasniemen kunta 14.8.2017, talous- ja hallintojohtaja

Mäntyharjun kunta 10.8.2017, kunnanjohtaja

Pertunmaan kunta 15.8.2017, kunnanjohtaja

Pieksämäen kaupunki 17.8.2017, tulosaluejohtaja

Puumalan kunta 22.8.2017, kunnanjohtaja

### Kymenlaakso

Kotkan Villa Jensen 20.7.2017, vastaava ohjaaja

Haminan kaupunki 23.8.2017, sosiaalipalveluiden päällikkö

Miehikkälän ja Virolahden kunnat 18.8.2017, sosiaali- ja terveysjohtaja

Kouvolan kaupunki 5.12.2017, palvelupäällikkö