

**LAATUKRITEERIT LASTENSUOJELUN
LAITOSHUOLLON
KILPAILUTUSASIAKIRJOISSA**

Pirkko Porrassalmi
Pro gradu -tutkielma
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Sosiaalityö
Kevät 2012
ohjaaja Mikko Mäntysaari

Pirkko Porrassalmi
Pro gradu-tutkielma
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Sosiaalityö
Kevät 2012
91 sivua

Tutkielmassani tarkastelen, miten laatukriteerit määritellään sijaishuollon laitospalveluiden kilpailutuksen tarjouspyyntö asiakirjoissa. Olen käyttänyt laadun määrittelyssä Grönroosin jakoa tekniseen ja toiminnalliseen laatuun. Teknistä laatua kuvaavat henkilökunnan määrä, koulutus, fyysiset tilat, palveluiden määrä ja sijainti. Toiminnallista laatua kuvaavat palvelun sisältö, vaikuttavuus, yhteistyön muodot, työkäytännöt ja asiakkaan kohtaaminen. Tutkimusmenetelmänä käytin sisällön analyysia.

Kunnallisten palveluiden kilpailuttamisella haetaan enimmäkseen tehokkuutta ja kustannussäästöjä. Kilpailutusta perustellaan usein myös paremmalla hinta-laatu suhteella.

Tarkastelun kohteena ovat Jyväskylän -, Tampereen – ja Oulun seudun sijaishuollon kilpailutukseen liittyvät asiakirjat; tarjouspyynnöt ja hankintapäätökset. Sijaishuoltoapaikat ovat kilpailutettu avointa menettelyä käyttäen, jolloin kaikki halukkaat toimijat voivat tehdä tarjouksen hankintailmoituksen perusteella.

Laatukriteerien määritelmät tarjouspyyntöasiakirjoissa olivat hyvin erilaisia. Selkeimmin ja yhdenmukaisemmin oli määritelty teknistä laatua kuvaavat asiat. Toiminnallisesta laadusta palvelun sisällön kuvaaminen oli vaikeaa tarjouspyyntöasiakirjoissa ja se näkyi hyvin kirjavina käytäntöinä. Kaiken kaikkiaan lastensuojelun laitoshoidon todellinen laatu on vaikea selvittää tarjouspyyntö asiakirjojen perusteella.

Asiasana: kilpailutus, laatu, sijaishuolto, lastensuojelu, laitoshuolto, sisällön analyysi

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	4
2. AIKAISEMPIA TUTKIMUKSIA	6
3. KILPAILUTUS SIIJAISHUOLLOSSA.....	11
3.1. Kohti kilpailutusta julkishallinnossa.....	11
3.2. Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalvuuissa	13
3.3. Haasteita sosiaalipalveluiden kilpailuttamisessa	16
3.4. Lastensuojelun sijaishuolto	19
4. LAATUTYÖ	22
4.1. Mitä on laatu?.....	24
4.2. Laadun mittaamisen haasteet sosiaalipalveluuissa	30
4.3. Laatu sijaishuollon kilpailutuksessa.....	33
4.4. Laatu sijaishuollossa	34
5. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	38
5.1. Tutkimustehtävä, aineiston valinta ja hankinta	38
5.2. Aineiston analysointi.....	39
5.3. Eettisyys ja luotettavuus.....	41
6. KILPAILUTUS	43
6.1. Taustatietoa kilpailutusasiakirjoista	43
6.2. Laitoshoidon laatuvaatimukset	47
7. TEKNINEN LAATU	49
7.1. Henkilökunta.....	49
7.2. Fyysiset tilat	54
7.3. Palveluiden määrä	54
7.4. Sijainti	56
8. TOIMINNALLINEN LAATU	58
8.1. Palvelun sisältö	58
8.2. Palvelun vaikuttavuus	61
8.3. Yhteistyön muodot	64
8.4. Työkäytännöt.....	66
8.5. Asiakkaan kohtaaminen	68
8.6. Henkilökunnan asenteet	71
8.7. Laadunhallinta ja seuranta	71
9. HANKINTAPÄÄTÖS – HINTA VAI LAATU.....	74
10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA.....	77
Lähteet.....	85
Aineisto	85
Kirjallisuus.....	87

Taulukot

Taulukko 1 Yhteenvedoa kilpailutusasiakirjoista.....	46
Taulukko 2: Henkilökunnan laatuvaatimukset	50
Taulukko 3: Lastensuojelulaitoksissa olevat lapset ja nuoret	57

1. JOHDANTO

Olen työskennellyt nuorisokodissa ja kokenut palvelujen kilpailutuksen tulon lastensuojelun sijaishuoltoon. Työntekijänä olen pohtinut, mitä kilpailutus merkitsee oman työn laadun kannalta ja miten laatua voidaan mitata lastensuojelun sijaishuollon kilpailutuksessa. Halusin tutkielmassani perehtyä laatukriteerien määrittelyyn sijaishuollon laitoshoidossa ja päädyin tutkielmassani tutkimaan, miten laatukriteerit määritellään lastensuojelun laitoshuollon kilpailutusasiakirjoissa. Kilpailutusasiakirjat ovat Jyväskylän -, Oulun – ja Tampereen seutukuntien hankintarenkaiden avoimen kilpailutuksen tarjouspyyntöasiakirjat ja hankintapäätökset.

Pyyteettömyys ja halu auttaa ovat olleet sosiaalityön lähtökohtia. Kilpailuttamisen myötä rahasta on tullut yhä tärkeämpi myös auttamistyössä. Tavallisena työntekijänä joutuu myös miettimään kilpailutuksen merkitystä omaan työhön. Painottuvatko työssä enemmän kilpailupoliittiset kuin sosiaalipoliittiset näkökulmat. Miten yhdistyvät arjessa ekonomistin ja sosiaalityöntekijän arvot? Miten mitataan pehmeitä arvoja, välittämistä ja aitoa vuorovaikutusta?

Kilpailutus on tuonut tullessaan myös laadun käsitteen uudelleen sijaishuollon laitoshuoltoon. Kilpailutuksissa määritellään kriteerit työn laadulle, jotka on täytettävä voidakseen pärjätä kilpailutuksessa. Toinen tärkeä tekijä on palvelun hinta. Kunnissa ovat palveluntarpeet kohonneet ja kuntatalous heikentynyt, jolloin kilpailuttamisen tavoitteena on taloudellinen tuottavuus ja tehokkuus. Lundström (2011,32) määrittelee kilpailuttamisen hankintamenettelyksi, jossa tarjouspyynnön perusteella valitaan hinta-laatusuhteeltaan parhaat tuotteet.

Laatufilosofiaa toteutetaan laatujohtamisella. Kokonaisvaltaisen laatujohtamismallin alkuperä on 1950-luvun alun Japanissa, jolloin amerikkalaiset professorit Edward Deming ja Joseph M.Juran kutsuttiin Japaniin luennoimaan tilastollisista laadunvalvontamenetelmistä. Laatujohtamisesta tuli 1980-luvulla suosittu kehittämiskohde, johon vaikutti japanilaisten yritysten hyvä menestys kansainvälisillä markkinoilla. (Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 20–23.)

Laatuajattelun merkitystä on Suomessa lisännyt myös Euroopan Unionin jäsenyys. EU ja maailmantalouden globalisaatio ovat lisänneet laadun merkitystä kilpailun kiristyessä. Heiskalan (2006, 14) mielestä myös 1990-luvun lama vakuutti yhteiskunnallisen muutoksen tarpeesta, jolloin kilpailutuksesta tuli muutoksen väline. Tämän seurauksena sekä yksityinen, että julkinen sektori joutuivat arvioimaan toimintansa edellytyksiä uudelleen.

Palvelujen järjestämiseen liittyvä kilpailuttamislainsäädäntö on tullut osaksi myös lastensuojelun laitoshoidon käytäntöjä. Sijaishuolto on aina viimesijainen toimi lastensuojelussa, kun avohuollon tukitoimet ovat todettu riittämättömiksi. Sijaishuolto, varsinkin laitoshuolto on kallista. Kilpailutusta perustellaan usein paremmalla hinta-laatu suhteella.

Laatukriteerien määrittelyssä tukeudun Grönroosin (1987,11) laadun määrittelyyn ja yhdistelen havaintoja tekniseen ja toiminnalliseen laadun määrittelyyn alle. Tutkielmassani teknistä laatua kuvaavat henkilökunnan määrä, koulutus, fyysiset tilat, sekä palveluiden määrä. Toiminnallista laatua kuvaavat palvelun sisältö, vaikuttavuus, yhteistyön muodot, työkäytännöt, asiakkaan kohtaaminen, henkilökunnan asenteet ja palvelumotivaatio.

Lastensuojelun laitoshuollon kilpailutuksen tavoitteena on löytää haavoittuvissa olosuhteissa eläville lapsille ja nuorille mahdollisimman hyvin heidän tarpeisiinsa vastaavia hoitopaikkoja, jotka ovat hinta-laatusuhteeltaan parhaita. Kilpailutus sijaishuollon laitospalveluissa on suhteellisen uusi asia ja kilpailutukseen liittyvien laatukriteerien määrittely on haastavaa. Mielestäni tutkielmani aihe on hyvin ajankohtainen ja tärkeä.

2. AIKAISEMPIA TUTKIMUKSIA

Käyn läpi aikaisempaa tutkimusta esitellen ensiksi omaa aihetta lähimpänä olevan Ruotsissa tehdyn tutkimuksen, missä selvitettiin hankintaprosessien ja -sopimusten vaikutusta sijaishuollon paikan valintaan.

Staffan Höjer ja Torbjörn Forkby (2011) ovat tutkineet uuden julkisjohtamisen (NPM) vaikutusta lastensuojelun sijaishuollossa Ruotsissa. He selvittivät tutkimuksessaan, kuinka hankintaprosessit ja -sopimukset vaikuttavat sijoituspaikan valintaan, sekä kuinka sijoitusprosessin päätöksen teossa huomioidaan yksilölliset tarpeet. Tutkimus osoitti, että käytännössä hankintasopimukset pystytään kiertämään, sekä niiden vaikutus sijaishuollon laatuun on marginaalinen.

Seuraavaksi käyn läpi Suomessa julkisten palveluhankintojen kilpailutuksesta tehtyjä tutkimuksia. Suomessa julkisten palveluhankintojen kilpailutuksia ovat tutkineet muun muassa Ilona Lundström (2011), Anne Kovalainen ja Johanna Österberg-Högstedt (2008), Liisa Kähkönen ja Raija Volk (2008), Mirja Willberg (2006) sekä Jaana Haatainen (2006). Lundström on tutkinut väitöskirjassaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimustulostensa käytännön jalkauttamiseksi Lundström ehdottaa varaamaan hankinnan valmisteluun reilusti aikaa, keskustella yli kunnan sektorirajojen enemmän hankintoja tehneiden kollegoiden kanssa, keskustella potentiaalisten tarjoajien kanssa näkemyksistä siitä, miten tavoitteet voidaan käytännössä saavuttaa hankinnassa sekä viimeiseksi selvittää palvelun loppukäyttäjältä, mitä hän haluaa ja arvostaa.

Kovalainen ja Österberg-Högstedt (2008) ovat tutkineet kuntien toimijoiden ja palveluntuottajien välisiä sopimiseen liittyviä virallisia ja epävirallisia mekanismeja ja sopimuskäytäntöjä. Heidän tutkimuksen tulosten perusteella sosiaali- ja terveystalouden virkamiehet kokevat kilpailuttamisen vaikeaksi ja tarvitsevat siihen konkreettista apua ja tukea. Palvelujen tuottajia valittaessa kunnissa korostui hinnan ja laadun merkitys. Muita esiin tulleita valintaperusteita olivat palvelun saatavuus ja sopivuus sekä luotettavuus ja jatkuvuus.

Kähkönen ja Volk (2008) ovat tutkineet kilpailuttamisesta saatuja kokemuksia vanhusten palvelumarkkinoilla. Laadunvalvontaan ja -seurantaan koskevaa tietoa ei tullut kunnista kovinkaan paljon. He epäilivät tämän johtuvan siitä, että kunnissa laadun seuranta ei ole vielä järjestelmällistä tai siihen liittyviä vaikeuksia tai laatukriteerit ovat tekeillä tai tekemättä. He totesivat, että on helpompi mitata laadun tuottamiseen tarvittavia resursseja kuten henkilöstön määrää, koulutusta tai tilojen kokoa ja varustusta. Jonkin verran pystytään mittaamaan laatuun liittyviä prosesseja, kuten kuinka nopeasti johonkin pyyntöön vastataan tai millaisilla menettelyillä ja kuinka usein asiakasta kuullaan. Asiakkaiden kohtelua on sen sijaan vaikea mitata. Laadun tulostittareina voi käyttää asiakaspalautetta. He totesivat, että epäonnistunut kilpailutus tai laatuongelmat joutuvat usein negatiivisen julkisuuden kohteiksi.

Willberg (2006) on tutkinut sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen tietoperustoja ja preferenssejä päätettäessä tuotetaanko palvelut omana toimintona vai kilpailutetaanko yksityisiä palveluntuottajia. Tutkimuksensa loppu päätelmissä hän toivoo sosiaali- ja terveysalan kilpailuttamisessa julkiseen ja yksityiseen intressiin liittyvää arvokeskustelua, painottaa kilpailutukseen liittyvää laaja-alaista osaamista ja järjestelmällistä koulutusta sekä tieteentekijöiden, kilpailuttamisen asiantuntijoiden ja tietämystä tarvitsevien toimijoiden välillä. Willberg koki, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttaminen on voimakkaita tunteita herättävä aihepiiri ja sen vuoksi haastava tutkimuskohde. Hän toteaa tutkimuksessaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamista koskevissa tutkimuksissa esiintyy toisistaan poikkeavia, jopa ristiriitaisia näkemyksiä kilpailuttamisen eduista ja haitoista.

Haatainen (2006) on tarkastellut, miten kunnallisten palveluiden kilpailuttaminen on vaikuttanut henkilöstön työsuhteen pysyvyyteen, työsuhteen ehtoihin ja työolosuhteisiin eri maissa. Tutkimustulosten perusteella näytti siltä, että työnantajat ovat kilpailuttamistilanteissa hakeneet kustannussäästöjä tinkimällä työvoimakustannuksista, joista yleisemmin työntekijämäärää vähentämällä. Suurin osa vähennyksistä on toteutettu luonnollisen poistuman kautta, mutta myös irtisanomisilla. Kilpailuttamistilanteet ovat kuitenkin lisänneet työntekijöiden epävarmuutta. Epävarmuus tulevaisuudesta, sekä kilpailuttamisesta johtuva kiire ovat lisänneet stressiä ja sitä kautta sairaus poissaolot ovat nousseet. Isossa-Britanniassa osa-aikaisten ja määräaikaisten työntekijöiden määrä on lisääntynyt

pakko kilpailuttamisen myötä, Pohjoismaissa sitä vastoin ei näyttäisi olennaisesti lisääntyneen. Usein vaihtuvien työntekijöiden heikko sitoutuminen työhön ja työpaikkaan ovat vaikuttaneet työn tuottavuuteen ja laadun heikentymiseen. Toisaalta vaihtuvuuden myötä poistuu hankalia työntekijöitä ja saadaan uutta osaamista. Työntajalle vaihtuvuus aiheuttaa välillisiä kustannuksia irtisanomiseen liittyvistä kustannuksista sekä rekrytointi- ja kehittämiskustannuksista.

Suomessa julkisten palveluhankintojen kilpailutuksesta tehdyissä tutkimuksissa ilmeni, että kilpailuttaminen vaatii aikaa ja erilaista osaamista, jolloin kuntasektoreja ylittävää yhteistyötä kannattaa tehdä hyödyntämällä muiden osaamista. Kilpailuttaminen koetaan vaikeaksi, joten siihen tarvitaan koulutusta. Koulutuksen lisäksi kaivattiin julkiseen ja yksityiseen etuun liittyvää arvokeskustelua. Laadun mittaamisessa haasteellisinta on asiakkaiden kohtelun mittaaminen ja helpointa konkreettisemmat asiat kuten henkilöstön määrä, koulutus, tilojen koko ja varustetaso. Sosiaali- ja terveystieteiden kilpailuttaminen herättää helposti voimakkaita tunteita ja tämän vuoksi se on tutkimuskohteena haastava. Tutkimuksissa esiintyy toisistaan poikkeavia, jopa ristiriitaisia näkemyksiä kilpailuttamisen eduista ja haitoista.

Kolmantena esittelen laatuun liittyviä tutkijoita ja tutkimuksia.

Laatuasiantuntijoita, jotka ovat vaikuttaneet laadun käsitteeseen, voidaan mainita Edward Deming (1900–1993), Joseph M. Juran (1904–2008) ja Karou Ishikawa (1915–1989), sekä suomalaisista laatuasiantuntijoista huomion arvoisia ovat ainakin Paul Lillrank (s. 1955-elää), Christian Grönroos sekä Ismo Lumijärvi (s. 1947-elää). Laadun näkökulmasta väitöskirjansa ovat tehneet Merja Tepponen (2009), Leena Oulasvirta (2007) sekä Juhani Turtiainen (2000).

Tepponen (2009) on väitöskirjassaan tutkinut kotihoidon integrointia ja laatua. Tutkimuskohteena olivat ikäihmisten kotihoidon integroinnin toteutustavat ja niiden keskinäiset yhteydet sekä integroinnin vaikutukset kotihoidon sisältöön ja laatuun. Tutkimuksessa ilmeni, että on vaikea tehdä asiasta johtopäätöksiä, koska asiakkaiden ja omaisten mielipiteet olivat usein vastakkaiset: asiakkaiden mielestä laatu oli hyvää, mutta omaisten ja työntekijöiden mielestä heikkoa.

Oulasvirta (2007) on tarkastellut väitöskirjassaan palvelun laadun arviointia moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Hän valottaa laadun arvioinnin

haasteellisuutta, koska sitä arvioi moni eri taho. Hänen tutkimuksessaan ilmeni, että julkisessa hallinnossa palvelun laadun intressitahoja ovat palvelun käyttäjien lisäksi poliittiset päätöksentekijät ja kansalaiset, palvelua tuottavan organisaation johto sekä palvelua tuottava henkilöstö ja moniportaisissa organisaatioissa organisaation eri tasot. Julkisessa hallinnossa erityisesti toiminnan yhteisölähtöisyys, pikemminkin kuin yksilöllinen asiakaslähtöisyys määrittää laadun käsitettä. Julkisen hallinnon palvelut ovat suunnattu suurelle yleisölle, eivätkä yksittäiselle palvelunkäyttäjälle. Tosin Oulasvirta näkee, että hyvinvointipalveluissa yksilölliseen joustoon on enemmän mahdollisuuksia kuin esim. veronkannossa. Suuren yleisön näkemykset ohjautuvat demokratiassa poliittisen päätöksenteon kautta lainsäädäntöön ja palveluja koskeviin kunnallisiin päätöksiin.

Turtiainen (2000) on tarkastellut väitöskirjassaan laatutyön erityispiirteitä julkisen hallinnon palvelussa. Tutkimuksessa tarkasteltiin julkisen hallinnon laadun erityispiirteitä verrattuna yksityisen sektorin laatuajatteluun. Tutkimus nosti esiin julkisen hallinnon palvelujen erityispiirteiden merkityksen. Julkisen hallinnon palvelut otetaan tai jätetään, niitä ei valita. Julkisten palvelujen laadun keskeisimmät kriteerit eivät määräydy yksilöllisten tarpeiden mukaan, vaan tärkeimpinä periaatteina ovat yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus. Turtiainen näkee julkisen laadun keskeisemmät kriteerit tavoittelemisen arvoiseksi laaduksi.

Laatuun liittyvissä tutkimuksissa ilmeni, että laatu on hyvin subjektiivinen kokemus. Laadun arviointi on haasteellista, kun sitä arvioi moni eri taho. Julkisella puolella laatua arvioivat käyttäjien lisäksi poliittiset päätöksentekijät ja kansalaiset ja palvelua tuottavan organisaation eri tasot. Julkiset palvelut ovat suunnattu suurelle yleisölle, kun taas yksityisellä puolella palvelu on suunnattu vain palvelunkäyttäjälle. Julkisen hallinnon palvelun palveluita ei valita, kuten yksityisen.

Lopuksi tarkastelen tutkimuksia lastensuojelun ja sijaishuollon vaikuttavuudesta. Lastensuojelun vaikuttavuutta on tutkinut Sarianna Reinikainen (2009). Hänen tutkimus valottaa nuorten tyttöjen kokemuksia nuorisokodissa elämisestä ja aikuisiästä selviytymisestä. ”Millaisia eväitä nuorisokoti antaa?” kysymys pyrki antamaan vastauksia, miten nuorisokoti kasvatustehtävässään onnistuu. Tutkimuksen motiivina on erityisesti sijaishuollossa kasvaneiden lasten ja nuorten

kokemuksiin keskittyvän tutkimuksen vähäisyys. Reinikaisen tutkimuksessa ilmeni, että sama nuorisokoti, myös samaan aikaan on kokemuksellisesti sekä jaettu, että ei-jaettu. Hän määritteli tyttöjen kokemukset kuudeksi erilaiseksi yleiskokemukseksi, joita olivat ”ihana, oikea koti”, ”uusi maailma!”, ”turvasatama”, ”paikka asua”, ”rangaistuslaitos” ja ”painajainen”.

Sirkka Rousun (2007) väitöskirja käsittelee lastensuojelun tuloksellisuuden arviointia. Rousu pitää tärkeänä, että lastensuojelun organisaatiot ovat tietoisia työnsä vaikutuksista lasten ja perheiden elämään, lastensuojelun kustannuksista, palveluprosessin toimivuudesta, henkilöstövoimavarojen kehityksestä ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Rousu nosti tutkimuksessaan esille lastensuojelun tuloksellisuuden kannalta viisi kriittistä menestystekijäryhmää, joihin arvioinnin tulisi organisaatiossa kohdistua. Kolme menestystekijäryhmää on perusedellytyksiä sille, että lastensuojelussa voitaisiin olla tuloksellisia. Nämä kolme ryhmää ovat vankka asiakaslähtöinen organisaatio, osaaminen vastaa lastensuojelun ajankohtaisia vaatimuksia ja toimintaprosessit edistävät asiakkaan voimavaraistumista. Kaksi vaikuttavuuden kriittistä menestystekijäryhmää ovat asiakkaan kokemus elämänlaatunsa parantumisesta sekä lapsen ja nuoren kasvun riskiolosuhteiden vähentäminen.

Lastensuojelun ja sijaishuollon vaikuttavuuden tutkimus nostaa esille tutkimuksen tarpeellisuuden. On tärkeätä tutkia saavuttamme lastensuojelun toimenpiteillä aikaan tuloksia lasten ja perheiden elämässä. Tutkimuksissa painottui se, että lastensuojelun on pyrittävä olemaan tuloksellista ja sen vuoksi lastensuojelun vaikuttavuuden arviointi on tärkeätä.

3. KILPAILUTUS SIJAISHUOLLOSSA

3.1. Kohti kilpailutusta julkishallinnossa

Hyvinvointi yhteiskunta on ollut suuren muutoksen kohteena. Risto Heiskalan ja Eeva Luhtakallion (2006, 7- 10) mukaan Suomi alkoi 1980-luvulla muuttua kohti kilpailukyky yhteiskuntaa. Muutokseen vaikuttivat taloudellinen globalisaatio ja pääomien kansainvälistyminen. Muutos on tuonut säätelevän, suunnittelevan ja holhoavan yhteiskunnan tilalle kilpailua ja yrittäjyyttä korostavan yhteiskunnan. Julkishallinnosta otettiin löysät pois ja sitä alettiin johtaa kuin liikelaitosta.

Varsinaisen yhteiskunnallisen muutoksen Risto Heiskala (2006, 24) sijoittaa 1980- ja 1990-lukujen vaihteeseen, jolloin julkisella sektorilla siirryttiin hänen mukaansa suunnitelmataloudesta kilpailutalouteen. Suomessa leikkauksiin jouduttiin kertarysäyksellä maan ajauduttua 1990-luvun alun lamaan. Heiskalan (2006, 41) mukaan juuri 1990-luvun lama vakuutti yhteiskunnallisen muutoksen tarpeesta, jolloin kilpailutuksesta tuli muutoksen väline. Seurauksena oli, että niin yksityinen kuin julkinenkin sektori joutuivat uudelleen arvioimaan toimintansa edellytyksiä. Yritysten kohdalla toiminta- ja samalla kilpailualue muuttui koko maailman laajuiseksi. Valtioille tämä merkitsi painopisteen siirtymistä kansainvälisen taloudellisen toiminnan piiriin kansallisten etujen vartioimisen sijaan.

Clarke ja Newman (2006, 2-14) kuvaavat Iso-Britannian hyvinvointivaltion kriisiä pysyvänä vallankumouksena. Hyvinvointivaltio oli tullut tiensä päähän ja tarvittiin uutta mallia ratkaisemaan tilanne. He korostavat politiikan merkitystä murroksessa, jolloin vastakkain olivat luokkayhteiskunnasta kapitalistit (Capital) ja työväestö (Labour). Jako oikealle ja vasemmalle oli selkeä. Tehottoman byrokratian tilalle kaivattiin joustavia ja käyttäjäystävällisempiä palveluita. Näin julkisilta palveluilta alettiin vaatia enemmän tehokkuutta, joustavuutta ja asiakas orientoitunutta palvelua. Konsensus politiikan tilalle tuli markkinakeskeisyys ja julkisen hyvän sijaan korostettiin yksilön valinnan mahdollisuuksia.

Kilpailuttamisella tarkoitetaan sitä, että palvelujen järjestäjä tilaajana pyytää tuottajilta tarjouksia määrällisesti ja laadullisesti mahdollisimman tarkasti yksilöidyistä tuotteista tai toiminnoista ja ilmoittaa perusteet, joiden perusteella tuottaja valitaan (Fredriksson & Martikainen 2006, 13.)

Kilpailuttaminen on tarjouspyynnön perusteella tarjottavien palvelujen vertailuun perustuva hankintamenettely, jossa hyväksytyksi tulee hinta-laatusuhteeltaan paras tai parhaat tuotteet. Kunnissa kilpailuttamisella haetaan taloudellista tuottavuutta ja tehokkuutta tilanteessa, jossa palveluntarpeet ovat kohonneet ja kuntatalous heikentynyt. (Lundström 2011, 32.)

Elise Pekkalan (2008, 24) mukaan tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että ostetaan hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman edullisia palveluja ja tuotteita.

Kilpailuttaminen lisää myös tarjolla olevia palvelu- ja tuotevaihtoehtoja. Näiden periaatteiden ohjaamana hankinnoista ilmoitetaan avoimesti, jotta mahdollisimman monilla yksiköillä olisi mahdollisuus osallistua kilpailutukseen.

1990-luvun laman myötä kunnat ovat joutuneet pohtimaan perustehtäväänsä ja etsimään uusia peruspalvelujen tuottamis- järjestämistapoja. Palveluita on pystyttävä järjestämään taloudellisista vaikeuksista huolimatta siten, että määrä ja laatu eivät kärsisi. Kunnan rooli on muuttunut palvelujen tuottajasta palvelujen ostajaksi. Kunta- ja palvelurakenne uudistus eli Paras-hanke tavoitteena on taata kaikille suomalaisille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Käytännössä tämä tarkoittaa, että muun muassa sosiaalitoimen tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20 000 asukkaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella. (STM 2011.)

ParasSos- hankkeen raportissa pohdittiin sosiaalipalveluiden muutosta ja siinä kuvattiin yleisemmällä tasolla puhutuista megatrendeistä, joita ovat globalisaatio, markkinoistuminen, hyvinvointivaltion ja työn muutokset, teknologian kehitys, väestön ikääntyminen, urbanisaatio, kulttuuriset muutokset, suuruuden ekonomia ja eriarvoisuuden lisääntyminen. Luetellut asiat vaikuttavat ja muokkaavat merkittävästi sosiaalipalveluiden tuotantotapoja ja työnsisältöjä.

(Virkki ym. 2011, 137.)

3.2. Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalvaeluissa

Kuntien järjestämisvastuusta säädetään sosiaali- ja terveystalvaeluja koskevassa laissa sosiaali- ja terveystdenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta. Lain mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveystdenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla ne itse, yhteistyössä toisen kunnan tai kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä, hankkimalla talvaeluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä talvaeluntuottajalta tai antamalla talvaelunkäyttäjälle talvaelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan talvaelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä talvaelun tuottajalta hankkimat talvaelut. (Laki sosiaali- ja terveystdenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3.8.1992/733, § 4.) Yksityisesti tuotettavat talvaelut jaetaan yksityisten yritysten tuottamiin talvaeluihin ja järjestöjen tuottamiin talvaeluihin (Kovalainen ym. 2008, 20–21).

Sosiaali- ja terveystalvaeluja säätelevä lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin talvaelujen hankinnan kunnan ulkopuolisilta talvaelujen tuottajilta. Jos kunta hankkii talvaeluja ulkopuolisilta tuottajilta, on sen huomioitava julkisia hankintoja koskeva erityislainsäädäntö (Narikka 2008, 182).

Julkista ostamista säätelevät Euroopan Unionin hankintadirektiivit ja kansallinen hankintalainsäädäntö (Lundström 2011, 14). Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/378) määrittää, miten valtiosu ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varosten käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, talvaeluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Lain julkisista hankinnoista (25–32§) mukaan on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelyä, suorahankintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan käyttää laissa säädetyin edellytyksin. Laki mahdollistaa erityisten syiden perusteella sen, että hankinta voidaan tehdä muutoin kuin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Suoraa neuvottelumenettelyä eli suoraa hankintaa voidaan käyttää lastensuojelutalvaeluissa erityisistä syistä. Erityisiä syitä voivat olla, ettei

avoimella tai rajatulla tarjousmenettelyllä ole saatu lainkaan tarjouksia tai ne eivät vastaa tarjouspyyntöä. Syynä voi olla myös sopimuksen tekeminen äärimmäisen kiireen vuoksi, joka voi olla lapsen sijoituspaikan kiireellinen tarve.

(Rousu & Holma 2003, 24–25).

Kilpailuttamisen keskeinen periaate on avoimuusperiaate. Avoimuudella tarkoitetaan sitä, että jokaisella kilpailutukseen osallistuvalla ehdokkaalla on yhtäläiset ja tasavertaiset mahdollisuudet osallistua kilpailutukseen

(Eskola & Ruohoniemi 2007, 24).

Kilpailuttamisen periaatteita noudattaessaan kuntien tulee ilmoittaa käynnistyvistä kilpailutuksista yhteisesti ja avoimesti yleisellä foorumilla. Hankinnasta on julkaistu ilmoitus HILMA -ilmoituskanavalla ja kilpailutuksista vastaavien kaupunkien Jyväskylän, Oulun ja Tampereen Internet-sivuilla. HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Yritykset puolestaan saavat HILMAsta reaaliaikaista tietoa käynnissä olevista hankintamenettelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista. (Hilma, 2011).

Tarjouksen voi avoimessa menettelyssä tehdä jokainen alalla toimiva yrittäjä tai elinkeinonharjoittaja. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tarjouspyyntöasiakirjat saa vain osallistumishakemuksen määrääjassa jättänyt ja tarjoajaksi hyväksytty ehdokas. Tarjouksen tulee olla tarjouspyynnön mukainen. Tämä ehdoton vaatimus koskee niin tarjoajan soveltuvuutta, tarjouksen sisältöä, pyydettyjä asiakirjoja kuin liitteitä. Hankintayksikön velvollisuus on hylätä tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous. Tarjous on sitova ja velvoittaa tekijäänsä. Hankintayksikkö on oikeutettu luottamaan tarjousasiakirjoissa esitettyjen hinta- ja muiden tietojen paikkansapitävyyteen. Julkisissa hankinnoissa tarjoushinta on lopullinen eikä siitä voida tinkiä. Myös ilmoitetut hinnat ovat sitovia. Hankintayksikkö on oikeutettu luottamaan tarjouksessa ilmoitettujen tietojen paikkansapitävyyteen. Tarjouksen toimittaminen perille asetettuna määräaikana on tarjoajan vastuulla. Tarjouksen liitteinä tulee toimittaa tarjouspyynnössä pyydetyt asiakirjat, todistukset ja selvitykset. Ulkomaisen yrityksen tulee toimittaa vastaavat tiedot. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisten liitteiden puuttuminen voi olla peruste tarjouksen hylkäämiseen puutteellisena. (Hankinnat, 2012.)

Tarjouspyynnössä on ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä ne valintaperusteet, joiden mukaan tarjousvertailu ja sen perusteella tapahtuva hankintapäätös tehdään. Tällöin on kyseessä hankintapäätös, joka tehdään kokonaistaloudellisen edullisuusvertailun eli niiden valintaperusteiden mukaan, jotka on määritelty tarjouspyynnössä. Muussa tapauksessa hankintapäätös perustuu halvimman hinnan mukaiseen valintaan. (Lastensuojelun käsikirja, 2012.)

Hankintapäätös tehdään aina tarjouspyynnössä ennalta määriteltyjen valintaperusteiden mukaan. Sijaishuollon palveluja kilpailutettaessa valitaan yleensä useita sopimuskumppaneita palveluntuottajiksi. (Lastensuojelun käsikirja, 2012.) Hankintayksikön tulee joko hankintapäätöksessä tai siihen liittyvissä muissa asiakirjoissa kertoa ratkaisuun vaikuttaneet seikat sellaisella tarkkuudella, että ehdokas tai tarjoaja voi päätöksen ja sen perustelujen nojalla arvioida, onko hankintamenettelyssä noudatettu lain velvoitteita. (Hankinnat, 2012.)

Suomessa isoimmat kunnat ovat kilpailuttaneet sijaishuoltopaikat käyttäen avointa menettelyä. Avoimen tarjouskilpailun ovat järjestäneet mm. Helsinki, Lahti, Oulu (mukana Oulun seutu) ja Tampere (mukana Tampereen seutu ja Etelä-Pirkanmaa). Tarjousasiakirjat ovat julkisia ja niitä voi kysyä em. kunnista. Tarjouspyynnöistä näkee, millaisia edellytyksiä palveluntuottajilta on vaadittu sekä minkälaisia palvelun valintaperusteita on käytetty. Kun sijaishuoltopaikat on kilpailutettu, kunta sitoutuu käyttämään sopimuskauden aikana niitä sijaishuoltopaikkoja, joiden kanssa on solmittu sopimus tarjouskilpailun perusteella. Tämä velvoittaa kuntaa tietysti vain jos on tarvetta sellaiselle sijaishuollolle, mitä kilpailutus on koskenut (esim. laitospaikat). Myös kunnan oman palveluntuotannon käyttäminen on mahdollista, sillä kunnan ei tarvitse kilpailuttaa omaa tuotantoaan. (Lastensuojelun käsikirja, 2012.)

Lastensuojelupalveluja hankittaessa on aina muistettava, että ensisijaista on lastensuojelulain asettama velvoite lapsen edun huomioimiselle. Lapsen etu on lastensuojelulain (9§) mukaan lastensuojelun keskeinen periaate. Perhe- ja yksilökohtaisessa työssä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Se tarkoittaa mm. palvelujen viivytyksetöntä järjestämistä lapsen tarpeisiin, lapsen mielipiteen ja edun selvittämistä ja huomioimista kaikessa lasta koskevassa päätöksen teossa sekä lapsen puhevaltaa hänen kehitystasonsa mukaan häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

3.3. Haasteita sosiaalipalveluiden kilpailuttamisessa

Kilpailutuksen myötä vaaditaan uudenlaista osaamista, mihin ei ole totuttu sosiaalipalveluissa. Kilpailuttamisen prosessi sosiaalipalveluissa on vielä uusi sekä kunnille, että palveluntuottajille. Tarjousten laatiminen vaatii aikaa ja resursseja sekä erilaista tietotaitoa. Tarjouskilpailukierrokset aiheuttavat paljon työtä molemmille osapuolille. Onkin aiheellista kysyä, miten kilpailutuksen hyödyt on itse asiassa mitattu ja mitä on jätetty mittaamatta. Helposti esiin nostetaan kilpailutuksen tuomat säästöt, mutta ei ole välttämättä huomioitu, että kilpailutus aiheuttaa myös itsessään kustannuksia. (Meklin ym. 2006, 129.) Pelkästään kilpailuttamiseen liittyvä käsitteistö on haasteellista hallita julkisen sektorin työntekijöille ja kunnallispolitiikassa mukana oleville. (Valkama ym. 2008, 7).

Hannu Valtonen (2001, 13–14) kokee haasteena myös kilpailuttamiseen liittyvän sosiaali- ja terveystalouden tuotteistamisen. Helpoimmin tuotteistettavana Valtonen näkee jonkin aineellisen tavarahan. Toiseksi helpoiten tuotteistettavana hän pitää jotakin palvelua, esimerkiksi hoitotoimenpidettä. Vaikeimpana tuotteistettavana asiana hän määrittelee toiminnot tai menettelyt, joiden tavoite on hyvinvoinnin edistäminen. Mahdottomana puolestaan Valtonen pitää sellaisten hyvinvointiin vaikuttavien asioiden, jotka edellyttävät kansalaisilta elämisen suunnan muuttamista, kuljettamista markkinoiden läpi. Uhkakuvana Valtonen näkee sosiaali- ja terveystalouden teknistymisen ja tavaroitumisen kilpailuttamisen myötä.

Niiranen (2003, 77) korostaa, että kilpailuttaminen vaatii palvelun, tuotteen mittaamisen ja sitä kautta vertaamiseen toiseen palveluun ja tuotteeseen. Sellaisia palveluja on helppo kilpailuttaa, joiden hinta on helppo laskea ja joiden vaikutukset ovat suoria, nopeita ja helposti mitattavissa. Hän pohtiikin, miten sosiaalipalveluissa arvioidaan kenen vaikutukset kohdistuvat, miten ja kenen näkökulmasta vaikutuksia arvioidaan ja mitä tarkoittaa nopea. Sosiaalipalvelut ovat keskenään erilaisia ja asiakkaiden elämäntilanteet poikkeavat toisistaan. Suorien ja nopeiden vaikutusten osoittaminen esimerkiksi lastensuojelussa, päihdehuollossa, tai edes päivähoitossa tuntuvat hänen mielestään katteettomalta lupaukselta.

Kirsi Juhila (2008, 50–51) muistuttaa, että talouden ensisijaisuutta korostaessa, siitä tulee hyvinvointivaltion ja sen myötä sosiaalityön arvioinnin mittapuu. On tärkeää saada vastinetta yhteiskunnan varoille. Näin hyvinvointivaltio toimii kuin voittoa tuottava yritys, vain taloudellista voittoa tuottava toiminta kannattaa.

Sosiaalipalveluiden kilpailutuksesta puhuttaessa, herää helposti kysymys; voiko välittäminen olla bisnestä? Juhani Lehto (2003, 40) pohtii, miten pysyvää on alkuvaiheen pienyrittäjämalli. Yksityisellä markkinasektorilla olemme nähneet yksityiskauppojen, ravintoloiden, kioskien, huoltopalveluyrittäjien ja asunnonvälittäjien ketjuuntumisen ensin paikallisesti, sitten kansallisesti ja nyt yhä useammalla alalla myös kansainvälisesti. Onko meillä mietittynä kuntaostajan ja hoivapalvelujen tuottajan välisten suhteiden hallinnan malli tilanteessa, jossa palveluketjun todellinen omistaja on yhdysvaltalainen eläkeyhtiö ja pääkonttori ovat Tukholmassa?

Koskiaho (2008, 176–177) näkee kehityksen samansuuntaisena. Suuryritykset tulevat ja ovat jo tulleet Suomen markkinoille. Kun kilpailutuksessa rahat tulevat julkiselta sektorilta, riskit ovat pieniä. Suuntana on keskittyminen ja suurten yritysten toiminnan laajeneminen. Varsinkin pienten palveluntuottajien näkökulmasta kilpailuttamiskäytäntöjä kritisoidaan muun muassa liian kovasta hintakilpailusta. Isommille yrityksille on mahdollista lähteä hintakilpailuun eri tavoin kuin pienten, koska isommat yritykset voivat jakaa tappioita eri yksikköjen kesken. Se taas näyttää kasvattavan isojen palveluntuottajien roolia kentällä. Kovalaisen ym. (2006, 51) epäilee suuryritysten tulon markkinoille synnyttävän monopolitilanteita ja hintojen kontrollointia. Paradoksaalisesti tämä muistuttaa lähtötilannetta, kun kunnan monopoliasemaa palveluntuottajana kritisoitiin ja haluttiin avata kuntapalvelut markkinoille.

Koskiaho (2008, 83–87) vertaa mitä Britanniassa yksityisten tulo sijaishuollon markkinoille on aiheuttanut. Lapsiin kohdistuva liiketoiminta on kannattavaa Brittein saarilla. Esimerkkinä hän mainitsee FCA (Foster Care Associates), joka on suurin lasten sijoituksessa toimiva englantilainen palvelun tuottaja. Se on laajentunut kansainvälisesti ja toimii myös Suomessa Perhehoitokumppanit nimellä. Suomessa tiedotusvälineissä nousi kritiikkiä siitä, että avuttomia lapsia käytetään kaupan välineenä. Liiketoiminta on valtaamassa sellaista herkkiä alueita, joilla tapahtuvaa toimintaa on aikaisemmin hoidettu pyyteettömästi ja joilla

julkinen sektori on saattanut korvata vain todelliset hoitokustannukset. Nyt alalla saadaan huimia voittoja, jolloin voi pohtia, kuuluuko tämä toiminta enää sosiaalipolitiikan piiriin? Kuntien olisi myös järkevää investoida rahat omien palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen, sen sijaan että ne annetaan voittoa tavoitteleville monikansallisille yrityksille. Toisaalta voidaan kysyä, miksi kunnat eivät järjestä omana toimintana vaan haluavat antaa rahat voittoa tuottaville yrityksille.

Yritysten koon kasvussa nähdään myös myönteisiä puolia. Yrityksen koon kasvua pidetään hyvänä asiana kilpailuttamisen onnistumisen kannalta. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen arvellaan johtavan suurempien kokonaisuuksien kilpailuttamiseen. Tilaajan näkökulmasta suuryritykset nähdään jatkuvuuden kannalta luotettavampina, ne eivät ole niin haavoittuvia kuin pienet yksiköt. (Kovalainen & Österberg-Högstedt 2008, 51.)

Kunnallisalan kehittämissäätiön kyselyssä vuonna 2006 sosiaalihuollon virkamiehistä lähes 70 % koki kilpailuttamisen melko vaikeana tai vaikeana. Positiivisina kokemuksina listattiin kustannustietoisuuden parantuminen, laatutietoisuuden lisääntyminen ja kuntien oman toiminnan tehostuminen. Negatiivisina vaikutuksina mainittiin kilpailuttamisen vaativa suuri työmäärä, hintatason nousu, valvonnan ja hankintaprosessin hallinnan vaikeus. Myös palveluntuottajien vähäisyys koettiin huonoksi, koska aito kilpailu jää syntymättä. Lisäksi negatiivisena koettiin se, että kilpailutuksessa hinta painottuu vertailussa laadun kustannuksella. (Kovalainen ym. 2008, 20 -45.)

3.4. Lastensuojelun sijaishuolto

Lastensuojelulaki määrittää kunnan perustehtävät hyvin laajasti. Kunta voi organisoida palvelujen toteuttamisen haluamallaan tavalla. Lastensuojelun asiakastyöhön kuuluu ennaltaehkäisevä työ, avohuollolliset palvelut sekä sijoitettujen lasten hoito- ja jälkihuoltopalvelut. (Rousu 2007, 21.)

Lastensuojelun palvelut ovat julkisia palveluita. Julkisilla palveluilla on omia erityispiirteitä, jotka poikkeavat muista palveluista. Julkiset palvelut ovat osa yhteiskuntapolitiikkaa ja poliittisen ohjauksen alaisia. Julkiset palvelut perustuvat lakeihin ja asetuksiin ja niiden määrää ja laatua ohjataan erilaisin säännöksin.

Julkisia palvelujen tuottaminen on budjettisidonnaista. Julkiset palvelut ovat valtakunnallisesti ohjattuja. Julkisten palvelujen tavoitteet ovat pääasiassa yhteiskuntapoliittisia, joskin niissä on myös liiketaloudellisia tavoitteita. (Grönroos 1987, 22.)

Kunnalla on lakisääteinen velvollisuus järjestää lastensuojelun palvelut tarvetta vastaavaksi (Rousu & Holma 2003, 22.) Lapsen huostaanottoon joudutaan lastensuojelulain mukaan turvautumaan, jos lapsen tai nuoren kehitys vaarantuvat, jos muiden tukitoimenpiteiden avulla tilannetta ei voi korjata ja jos sijoitus on lapsen edun mukainen. Huostaanotolla tarkoitetaan lastensuojelulain 22 §:n mukaan lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä lähes aina kodin ulkopuolella. Sijaishuolto kodin ulkopuolella voidaan järjestää joko perhehoitona tai laitoshuoltona taikka muulla tarkoituksen mukaisella tavalla.

Sosiaalipalveluissa yksityisen toiminnan kasvu on ollut nopeampaa kuin terveyspalveluissa. Tämä selittyy laitospainotteisen vanhuspalvelun purkamisella, sekä lasten ja nuorten laitoshuollon palveluntarpeen kasvulla. Lasten ja nuorten laitoshuollossa yksityinen toiminta on suurempaa kuin julkinen palveluntuotanto. (Fredriksson ym. 2006, 22–26.)

Vuodesta 1991 vuoteen 2007 jatkunut sijoitettujen ja huostaan otettujen lasten määrän kasvu kääntyi lievään laskuun vuonna 2009. Kiireellisten sijoitusten määrä kuitenkin lisääntyi 17 %. Vuoden 2009 aikana huostassa olevien lasten määrä väheni neljä prosenttia. Kaikkiaan kodin ulkopuolelle sijoitettuna oli yli 16 000 lasta ja nuorta. Vuodesta 2008 on sijoitettujen kokonaismäärä vähentynyt puolitoista prosenttia. Lähes puolet huostassa olevista lapsista on sijoitettuna perheisiin. Laitoshuollon osuus on suurin silloin kun tarkastellaan kaikkia kodin ulkopuolelle, myös lyhyempiä aikoja sijoitettuina olleita lapsia sekä nuoria. (THL, 2011.)

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen (2011) tilastojen mukaan suhteellisesti eniten ovat lisääntyneet nuorten huostaanotot. Reilussa kymmenessä vuodessa 90-luvulta 2007 luvulle laitoksessa olleiden lasten ja nuorten määrä on kaksinkertaistunut. Suomalaisista lapsista yhä enemmän on laitoksissa. Höjer ja Forkby (2011, 95–96) toteavat, että Ruotsissa sijoitetaan ensisijaisesti perheisiin, myös nuoret. Lastensuojelulaitoksiin sijoitetaan Ruotsissa vain noin 16 % kodin

ulkopuolelle sijoitetuista lapsista, kun vastaavasti Suomessa reilu kolmannes lapsista sijoitetaan laitoksiin. Tampereen tarjouspyyntöasiakirjoissa arvioitiin että suurin osa (82 %) laitoksiin sijoitettavista on nuoria.

Kasvanut määrällinen sijaishuollon palvelutarve on suurelta osin hoidettu ostopalvelujen lisäyksenä. Tähän kehitykseen on vaikuttanut myös se tosiseikka, että kaikkia erityisosaamista vaativia palveluja ei ole järkevää tuottaa kunnallisesti. Syynä on se, että tällaisten yksikköjen kapasiteetin käyttöön ei yhdellä kunnalla riitä asiakkaita. Viime aikoina kunnat ovat tehneet (seudullisesti tai muissa yhteistyöryhmissä) yhteistyötä ostopalvelujen kilpailutuksessa ja valvonnassa. Kilpailutus sijaishuollon palveluissa on osa laadun varmennusta. Kilpailuttamisen myötä on saatu kehitettyä yhteistyötä palvelun tuottajan ja ostajan välillä. Kilpailuttamisen avulla on myös toivottu voitavan hillitä hoitovuorokauden hinnan kustannuskehitystä. (Kumpulainen 2006, 5-6.)

Känkäinen ja Pösö (2008, 563) ihmettelevät, että Suomessa lastensuojelulaitosten laitosten kehittäminen ja tutkiminen eivät ole olleet intensiivisen kiinnostuksen kohteina. Meillä ei edes tiedetä lastensuojelulaitosten tarkkaa lukumäärää – miten silloin voitaisiin kehittää ”tietoon perustuvaa lastensuojelukeskustelua”? Kuitenkin laitokset ovat pitkään olleet tärkeä osa suomalaista lastensuojelua, ja kansainvälisessä tarkastelussa Suomi näyttäytyykin laitossijoituksia suosivana maana.

Rousu (2007, 23) on tuonut esille, että tiedämme huonosti lastensuojeluyksiköiden palveluketjujen toimivuudesta, niiden tehottomasti ja huonosti toimivista kohdista, mistä aiheutuu tarpeettomia kustannuksia. Sijoitettujen lasten hoitokustannuksista on arvioitu Suomen kunnille yhden vuoden aikana syntyvän 528 miljoonan euron kustannukset pelkästään hoitovuorokausikustannukset mukaan lukien. Lastensuojelun palvelujärjestelmä näyttää jo taloudellisten seikkojen takia olevan monella tavalla vaikeuksissa lähivuosina.

Lastensuojelun piirissä olevien lasten määrän kaksinkertaistuminen reilussa vuosikymmenessä, sekä laitoskeskeinen sijaishuolto ovat osaltaan vaikuttaneet siihen että perhehoidosta tulee ensisijainen sijaishuollon muoto. Vuoden 2012 alusta astui voimaan Suomessa lakimuutos, joka edellyttää, että lapsen sijaishuolto on järjestettävä ensisijaisesti perhehoidossa. Sen mukaan sijaishuolto

voidaan järjestää laitoshoidona vain, jos sitä ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla muualla. (HE 331/2010.)

4. LAATUTYÖ

Kokonaisvaltaisen laatujohtamismallin alkuperä on 1950-luvun alun Japanissa, jolloin amerikkalaiset professorit Edward Deming ja Joseph M. Juran kutsuttiin Japaniin luennoimaan tilastollisista laadunvalvontamenetelmistä.

Laatujohtamistekniikat olivat aluksi hyvin konkreettisia, kunnes japanilainen professori Kaoru Ishikawa kehitti laatujohtamisen mallille filosofisempaa luonnetta. Ishikawa korosti ryhmätyön merkitystä ja työntekijöiden osallisuutta ottamalla heidän luovan osaamisen käyttöön ongelmanratkaisutilanteissa.

Laatujohtamisesta tuli 1980-luvulla suosittu kehittämiskohde, johon vaikutti japanilaisten yritysten hyvä menestys kansainvälisillä markkinoilla.

(Lumijärvi ja Jylhäsaari 1999, 20–23.)

Lumijärvi ym. (1999, 24–26) perustelevat laatujohtamisen suosiota sillä, että sen vaikutukset kuvattiin hyvin positiivisiksi. Laatujohtamisen hyödyiksi mainittiin aiempaa laadukkaat tuotteet ja palvelut, vähentyneet kustannukset, tyytyväisemmät asiakkaat ja työntekijät, sekä parantunut taloudellinen suorituskyky. Laatujohtamiseen on kohdistunut myös kritiikkiä. Laadun määrittäminen ja mittaaminen on koettu vaikeaksi, lisääntynyt paperityö ja muodollisuus, työntekijöiden sitoutumiseen on ollut epärealistisia odotuksia, laadun kohottaminen on koettu vaativaksi ja kalliiksi suhteessa tuottoon. Laatujohtamisen negatiivisena puolena on mainittu myös jännitteiden lisääntyminen tiimityöskentelyssä.

Laatufilosofiaa toteutetaan laatujohtamisella. Laatujohtaminen on käänös englannin kielen sanoista Total Quality Management (TQM). Lumijärvi ym. (1999, 27) erottelee laatujohtamisen suppeana ja laaja-alaisena käsitteenä. Quality viittaa sekä johtamisfilosofian perusajatukseen eli laatuun, mutta samalla asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaiden ensisijaisuus laadun määrittelijöinä. Total Quality viittaa siihen, että kaikki organisaation jäsenet olisivat mukana laadun kehittämisessä ja toisaalta siihen, että laatua kehitettäisiin kaikissa ilmenemismuodoissaan eli palvelussa, prosessissa, työyhteisössä ja työympäristössä. Management ei kuvaa pelkästään johtamismallia vaan pitää merkittävänä johdon sitoutumista laadun kehittämiseen.

Hafford- Letchfield (2009, 42) kirjoittaa laatujohtamisen rantautuneen Iso-Britanniaan julkiselle sektorille 1960-luvulla. Hän kuvaa laatujohtamista (TQM) kokonaisvaltaiseksi viitekehykseksi laadun varmistus järjestelmälle. Hänen mukaansa kolme peruseriaatetta laadun varmistukselle ovat asiakaskeskeisyys, prosessin ymmärtäminen, sekä kaikkien organisaation työntekijöiden sitoutuminen laatujohtamiseen.

Pauli Juuti nimeää Demingin, Crosbyn ja Juranin laatujohtamisen klassikoiksi. Juuti näkee, että kokonaisvaltainen laatujohtaminen on noussut tulosjohtamisen haastajaksi. Laatujohtamisessa taloudellinen kieli on asetettu taka-alalle ja etualalle nostettu laatu, asiakas ja prosessit, kuten Haffor-Letchfield totesi olevan laadun varmistuksen kolme peruseriaatetta. Juutin mukaan Deming korosti johtamisfilosofiassaan prosesseja, kumppanuussuhteita ja jatkuvaa itsensä kehittämistä. Crosby piti laadun parantamista jatkuvana prosessina ja toi kehittämiseen voimakkaasti käytännön läheisyyttä. Crosby halusi vikojen korjaamisen tilalle vikoja ehkäiseviä käytännön toimia. Crosby puhuikin laadun absoluuteista, joita laatujohtamisessa pitäisi noudattaa. Crosby korosti, että laatu on vaatimusten täyttämistä, ennaltaehkäisevää ja virheettömyys on ohjaava suoritustandardi. Juran pohti, kumpi tulee ensin asiakas vai laatu päämäärien asettaminen. Hän päätyi asettamaan laadun päämäärät ensisijaiseksi. Juranin mukaan asiakkuus rikastaa, mutta suunnitelmallisuus pelkistää. Juran rikkoi hierarkisia suhteita, jolloin kaikista kohdatuista ihmisistä tuli asiakkaita myös työtovereista. (Juuti 2001, 262–277.)

Lumijärven ym. (1999, 11–16) toteavat laatujohtamisen rantautuneen ensimmäisen kerran Suomeen 1980-luvun alussa, mutta sen vaikutus toimintaan ei ollut suuri. Julkiseen hallintoon istutettiin 1990-luvulla New Public Management -oppia. 1990-luvun lopulta lähtien laatujohtamisen merkitys on lisääntynyt, vaikka tulosjohtaminen on ollut keskeisemmässä asemassa. Laatuajattelun merkitystä on kuitenkin lisännyt Suomen Euroopan Unionin jäsenyys. EU ja maailmantalouden globalisaatio ovat lisänneet laadun merkitystä kilpailun kiristyessä.

Mäntysaari (1998, 51–57) näkee Demingin elämäkatsomuksen olevan sukua protestanttiselle tai puritaaniselle etiikalle. Hänen mukaansa laatureformia on pyritty etupäässä selittämään japanilaisella kulttuurilla ja vähemmälle huomiolle

on jäänyt laatuliikkeen yhteydet länsimaiseen protestanttiseen maailmankuvaan. Mäntysaari näkee Demingin tavoittelevan onnellista elämää. Deming ei pitänyt hyvää laatua tavoitteena yksistään sen vuoksi, että se on hyödyllistä, vaan myös sen vuoksi, että se on hyveellistä. Mäntysaari nostaa esimerkiksi Demingin näkemyksen ihmisen oikeudesta laadukkaaseen työhön. Demingin mukaan amerikkalainen yhteiskunta on vienyt työmieheltä mahdollisuuden ammattimiehen kunniantuntoon. Ihmisistä on tullut tavaroita, joita voidaan vaihtaa hintakehityksen mukaan.

4.1. Mitä on laatu?

Paul Lillrank (1998, 19) toteaa laadun olevan käsitteenä moniulotteinen, suhteellinen ja vaikeasti hahmotettava.

Laadunhallinnan tärkeä kehittäjä Edward Deming kuvaa kirjassaan *Out of Crisis* laatufilosofiansa periaatteita neljäntoista kohdan ohjelmalla. Yksi niistä oli aiemmin Mäntysaaren esiin nostama oikeus tehdä hyvää työtä. Muut Demingin laatufilosofian periaatteet painottavat sellaisia asioita kuten, nopean voiton tavoittelu rapauttaa yrityksen toiminnan, huonolaatuiset ja käyttöön sopimattomat tuotteet tekevät asiakkaat tyytymättömiksi, asiakaslähtöisyys ja jatkuva parantaminen ovat keskeisiä toimintamalleja, työntekijöiden otettava itse vastuu laadusta sen sijaan, että erilliset laaduntarkkailijat huolehtisivat siitä, kustannuksia ei pidä minimoida laadun kustannuksella, jatkuvan parantamisen merkitys, ihmiset ovat organisaation kallein voimavara ja heidän koulutukseen kannattaa satsata, työnjohtaminen on työntekijöiden kehittämistä niin, että he onnistuvat parhaalla mahdollisella tavalla, pelko pois organisaatiosta, yhteistyön puute johtaa huonoon laatuun, luottamus, totuudenmukainen informaatio ja prosessien toiminnan hallinta luovat paremman ilmapiirin ja edellytykset laadun paranemiselle, irti tavoitejohtamisesta ja koko organisaation on sitouduttava muutokseen. Deming (1994,18-96.)

Deming (1994, 168–169) pohtii myös samassa teoksessaan, kenellä on oikeus määrittellä, mikä on laadukasta. Haastavimmaksi laadun määrittelyssä hän näkee ennakoida asiakkaiden mieltymyksiä tuotteen suhteen. Mitä asiakkaat pitävät laadukkaana. Odotukset voivat poiketa saman tuotteen suhteen asiakkaasta riippuen.

Lasse Murto (1995, 120) määrittelee laadun niin, että se on tarjottujen palveluiden yhteensopivuutta asiakkaiden tarpeiden kanssa. Laatu mitataan asiakkaan subjektiivisen kokemuksen kautta kysymällä hänen kokemuksistaan palveluista. Murron mukaan palvelun saaja päättää yksin siitä, onko palvelu hyvää vai huonoa. Hänen mukaansa asiakkaan ja ammatti ihmisen arviot laadusta voivat poiketa suuresti. Murron mukaan laatu on moniulotteinen ilmiö, joka pitää sisällään asiakkaan laatukokemukset, palvelun tarkoituksenmukaisuuden ja korkean ammattitaidon.

Laatukysymys on sosiaalihuollossa moniulotteinen. Laadusta puhutaan monella tasolla; yhteiskuntatasoinen laatu keskustelu voi tarkastella sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä, palvelujen priorisointia, työelämän muutoksia tai organisaatioiden tasolla laatu keskustelua voidaan käydä työprosessien ymmärtämisen tasolla. Laatu arvioivat ja vaativat monet tahot; ammattilaiset osaajat, asiakkaat ja palvelun maksajat. Laatu on yksikertaisimmillaan asiakkaan tarpeisiin vastaamista. (Mäntysaari & Maaniittu 1995, 11).

Christian Grönroos (1987, 11–12) jakaa palvelujen laatu ulottuvuudet tekniseen laatuun ja toiminnalliseen laatuun. Toiminnallinen laatu kuvaa asiakkaan ja palveluntuottajan välisen vuorovaikutusprosessin laatua. Tuotteen tai palvelun teknisellä laadulla tarkoitetaan (palveluprosessin) lopputuloksen laatua. Teknistä laatua ovat esimerkiksi palvelujen määrä, laitteiden taso ja henkilökunnan ammattitaito. Toiminnallinen laatu kuvaa, miten yhteistyö palvelun tuottajan ja asiakkaan kanssa sujuu. Se pitää sisällään palvelujen nopeuden, joustavuuden, asiakkaan kohtaamisen, henkilökunnan asenteet ja palvelumotivaation. Grönroosin mukaan toiminnalliset laatu tekijät määräävät ensisijaisesti palvelun laadun, mutta puutteita teknisessä laadussa ei voida kompensoida hyvälläkään toiminnallisella laadulla. Kokonaislaadun kannalta kumpikin ulottuvuus on tärkeä.

Grönroos (1987, 36–37) kuvaa kokonaislaatua puhumalla laatu kuvasta. Asiakas muodostaa laatu kuvan subjektiivisesti. Tässä on Grönroosin mukaan teknisen ja toiminnallisen laadun erot. Tekninen laatu koetaan useimmiten objektiivisesti, toiminnallinen laatu sitä vastoin aina subjektiivisesti. Asiakkaan omat arvostukset, toiveet, ennako odotukset ja mielialat vaikuttavat koettuun laatuun. Asiakkaan kokema laatu kuva on siis hänen omien odotuksiensa ja saamiensa kokemusten yhteistulos. Grönroosin näkökulma palvelun toteuttamisessa korostaa

asiakaslähtöisyyttä.

Grönroos (1998, 54–55) kokee laadun pitämisen tasaisena ongelmallisena, koska palvelut koetaan subjektiivisesti. Laadun valvonta on myös haasteellista, koska palvelu ei ole asia, vaan sarja tekoja ja prosesseja, joka tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti. Hänen mukaansa laadun valvonta pitäisi tapahtua samanaikaisesti ja samassa paikassa kun palvelun tuottaminen ja kulutus. Tässä Grönroos (1998, 62) näkeekin vaaran, että palvelujen laatu määritellään liian kapea alaisesti. Laatu määritellään pelkästään teknisten ominaisuuksien perusteella.

Grönroos (1998, 42–43) kokee alhaisen hinnan pitkän päälle yritykselle haitalliseksi. Grönroos on tässä Demingin kanssa samoilla linjoilla. Hänen mukaansa myyntivalttina käytetty alhainen hinta estää pidemmällä tähtäimellä kestävien asiakassuhteiden rakentamisen sekä panostamisen tekniseen laatuun ja muihin oheispalveluihin. Grönroos (1998, 73–74) näkee myös hinnalla olevan merkitystä odotuksiin. Jos palvelu on aineetonta, korkea hinta voidaan tulkita parempana laatuna.

Grönroos (1998, 74) esittää laadukkaiksi koetun palvelun kuusi kriteeriä, jotka hän on koonnut asiakkaiden kokemuksia palveluista koskevista tutkimuksista

1. ammattitaito
2. asenne ja käyttäytyminen
3. lähestyttävyyys ja joustavuus
4. luotettavuus ja uskottavuus
5. normalisointi
6. maine

Laadun ympärille on rakentunut oma käsitemaailmansa. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 1996 sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämistä ja sisältöä koskevan suosituksen laatimisen Stakesin tehtäväksi. Suosituksen tarkoituksena on tukea laadunhallintaa sosiaali- ja terveyshuollossa. Suosituksessa selkiytettiin mm. laatukäsitteitä. (Outinen, Maarit ym. 1996, 41.)

Laadunhallinnan standardeja laativa ISO:n (Internationa Organization for

Standardization) tekninen komitea muodostuu eri puolilla maailmaa toimivista liike-elämän ja muiden organisaatioiden asiantuntijoista. (SFS, 2012.)

Timo Tuurala ja Tupu Holma (2009, 3-56) ovat soveltaneet ISON laatustandardeja sosiaalityöhön ja laatineet Kuntaliitolle lastensuojelun laatusanaston, joka on tarkoitettu yhdenmukaistamaan keskeiset sanat ja käsitteet, jotka liittyvät lastensuojelupalveluiden hankintaan ja tuottamiseen sekä niiden laatuun.

Tavoitteena on ollut luoda yhdenmukaista pohjaa käsitteiden tulkintaan ja yhteisen kielen löytymiseen. Tekijät toivovat, että sanastoa käytettäisiin mm.

kilpailutusasiakirjoja laadittaessa. Kilpailutuksessa mukana olevien toimijoiden on tärkeää ymmärtää toisiaan myös laatu-käsitteiden pohjalta. Olen poiminut teoksesta tutkielmani aiheeseen liittyviä käsitteitä.

Laatu. Palvelun kyky täyttää sille asetetut vaatimukset ja siihen kohdistuvat odotukset. Lastensuojelupalvelun laadulle asetetut vaatimukset voivat perustua lainsäädäntöön, sopimuksiin, erikseen määriteltyihin lasten ja perheiden tarpeisiin. Laatu on resurssien tarkoituksenmukaisuutta, toiminnan suunnitelmallisuutta ja tulosten tavoitteenmukaisuutta. Riittävät ja tarkoituksenmukaiset resurssit, järkevät ratkaisut ja hyvä johtaminen sekä ohjaus mahdollistavat laadukkaan toiminnan, jonka tuloksena syntyy laadukas palvelu, joka aikaansaa hyvinvointia ja asiakastytyväisyyttä.

Laadun arviointi (*quality assesment*). Laadun määrittäminen, toteutuneen laadun vertaaminen laatutavoitteisiin. Palveluyksikössä laatua voi arvioida organisaatio itse, asiakas, tilaaja tai muu ulkopuolinen auditoija. Jatkuvaan parantamiseen tähtäävä organisaatio arvioi laatuaan jatkuvasti. Laadun arviointikohteet voidaan määrittää rakenne- ja prosessitekijöihin, sekä lopputulokseen.

Laadunhallinta (*quality management*) Laatupolitiikkaa toteuttavien keinojen ja vastuiden järjestäminen siten, että laatu on hallinnassa. Laadunhallinta on osa johtamistoimintaa. Keinoina ovat laadun suunnittelu, laadun varmistus ja laadun jatkuva parantaminen.

Laadun suunnittelu (*quality planning*) Palvelulle asetettujen laatuvaatimusten ja niiden saavuttamisessa tarvittavien käytäntöjen, ohjeiden ja voimavarojen ja toiminnan suunnittelu. Asiakastasolla laatusuunnittelussa huomioidaan palvelun resurssit, toimintatavat ja ennakoitavat tulokset. Tavoitteet kirjataan huoltosuunnitelmaan, joka arvioidaan määräajoin. Organisaatiotasolla

laadun suunnittelu tarkoittaa kaikkea toiminnan edellytysten ja laadun aikaansaamisen suunnittelua, joka käytännössä voi sisältyä toimintasuunnitelmaan.

Laadun varmistus (*quality assurance*) Laadunhallintaan kuuluva systemaattinen toiminta, jolla varmistetaan, että tuotteiden laatu vastaa odotuksia ja vaatimuksia. Lastensuojelussa laadunvarmistuksen kysymys kuuluu, mitä pitää tehdä, jotta voidaan olla varmoja toiminnan pysymisestä suunnitelman mukaisena ja laadun toteutumista tavoitteiden mukaisesti. Laadun perusta luodaan organisaation rakenteita, resursseja ja vastuita koskevissa ratkaisuisissa. Suunnitelmallisuus ja hyvät toimintaohjeet varmistavat palvelun ja tulosten laadun. Asiakaspalautteen kerääminen ja käyttäminen ohjauksen tukena on olennainen osa laadunvarmistusta.

Laatuauditointi Systemaattinen ja dokumentoitu arviointi sen selvittämiseksi, onko arvioinnin kohde asetettujen laatuvaatimusten, -tavoitteiden ja -kriteerien mukainen ja tarkoitukseen sopiva. Lastensuojeluyksikkö voi suorittaa toimintansa laatujärjestelmää auditoinnin itsearviointina, vertaisarviointina toiselta kokeneelta yksiköltä tai riippumattomalta auditointi organisaatiolta. Laatujärjestelmää arvioidaan suhteessa johonkin yleiseen normistoon, esimerkiksi lakiin, Euroopan laatupalkintokriteereihin, ISO 9001 laatujärjestelmästandardiin tai vaikkapa ITE-menetelmän arviointikriteereihin ja lastensuojelun laatuvaatimuksiin (Laituri). Aloittavassa lastensuojelulaitoksessa lääninhallituksen lupaehtoihin liittyvä kelpuutustarkastus on laissa vaadittava kelpuutus auditointi. Tilaajakunta tekee yleensä kelpuutustarkastuksen ennen palvelusopimuksen solmimista.

ISO, International Organization for Standardization

Vuonna 1946 Lontoossa perustettu maailmanlaajuinen kansallisten standardisointiorganisaatioiden liitto. Se on maailman laajin standardisointijärjestö, jonka jäseniä ovat kansalliset standardisointijärjestöt. Iso-standardit antavat ohjeita laatujärjestelmän luomiseksi ja toteuttamiseksi standardien yhtenäisyyden saavuttamiseksi. ISO 9001 ja ISO 9004 -standardit muodostavat yhteensopivan laadunhallinnan standardiparin.

ITE-menetelmä Sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille tarkoitettu itsearviointi ja laadunhallinnan työväline. Menetelmä on yhteensopiva mm. ISO 9001- malliin.

Laatujohtaminen Kokonaisvaltainen, laatua korostava johtamisoppi, laadulla johtaminen.

Laatukriteeri (*quality criterion*) Tunnusmerkki, mittapuu, jonka perusteella laatu

voidaan todeta ja arvioida ja voidaan erotella hyvä ja huono laatu. Laatuksiteeri on laadun määrittämisen perusteeksi valittu pätevä, luotettava ja mitattava palvelun ominaisuus, jonka perusteella voidaan arvioida, onko palvelu laadukasta.

Laatuksiteeri myös ohjaa toimintaa haluttuun suuntaan. Lastensuojelun hoitoyksikössä palvelun laatuksiteereitä voivat olla lapsen kohtelu, henkilöstön kasvatuskyky ja myönteinen suhtautuminen lapsen vanhempiin. Lastensuojelulaki antaa normeja ja kriteereitä laadun hyväksyttävyydelle. Laatuksiteereinä käytetään mm. henkilöstön riittävyttä, palvelun suunnitelmallisuutta, asiakkaan kuulemistä, lapsen edun huomioimista, toiminnan dokumentointia. Myös palvelujen hankkijat asettavat palvelulle laatuksiteereitä määritellessään esimerkiksi henkilöstöltä vaadittavaa koulutusta, tilojen määrää tai raportoinnin intensiivisyyttä.

Laatukäsikirja (*quality manual*) Laatuhallintajärjestelmää tai sen osaa koskeva dokumentaatio. Täysmittainen laadunhallintajärjestelmän dokumentaatio käsittää laatuksiteerian ja laatuksitavoitteet, suunnittelun, toiminnan ja ohjauksen menettelyohjeet ja vastuut sekä muut laatuksidokumentit. Ohjauksen menettelyinä kuvataan johdon katselmus, sisäisen auditoinnin menettelyt, menettelyt laadun poikkeamien toteamiseen ja korjaamiseen sekä ehkäisevät toimenpiteet ja laatuksia koskevien asiakirjojen ohjaus. Laatukäsikirjan muodolle ei ole asetettu yleisiä vaatimuksia. Sen laajuus riippuu organisaation koosta ja toiminnan luonteesta. Lastensuojeluyksikön laatukäsikirjan on hyvä olla ”omannäköinen” ja itselle soveltuva dokumentti, vaikka se sisältääkin keskeiset elementit, kuten toiminta-ajatuksen, asiakasodotukset ja miten niihin vastataan, hoidon ja kasvatuksen perustana olevat arvot ja periaatteet, asiakasprosessin ja käytetyt työmenetelmät sekä toiminnan arviointi- ja kehittämistoiminnan.

Laatupolitiikka (*quality policy*) Organisaation yleinen toimintaperiaate laadun aikaansaamiseksi. Laatupolitiikassa linjataan organisaation yleinen toimintaperiaate, jolla aikaansaadaan palvelun laatu. Lastensuojelun sijaishuoltoyksikössä laatupolitiikassa voidaan korostaa asiakkaiden kuulemistä, lapsen etua ja pyrkimystä hyvään vaikuttavuuteen. Keinoja voi olla hyvä johtaminen, hoitopaikan tunnelman kodinomaisuus, henkilöstön riittävyys, osaaminen ja asenteet, jatkuva arviointi ja palautejärjestelmän kytkeminen toiminnan ohjaukseen. Tärkeintä on, että yksikön laatupolitiikka on sen itsensä näköistä ja uskottavaa. Laatupolitiikka voi sisältyä myös lastensuojeluyksikön toiminta-ajatukseseen.

4.2. Laadun mittaamisen haasteet sosiaalipalveluissa

Ilman vaikuttavuuden termiä ei voi puhua laadusta. Se, saadaanko palvelulla aikaan sitä, mitä tavoitellaan, liittyy palvelun vaikuttavuuteen ja laatuun kiinteästi. Laatu ja vaikuttavuus liittyvät läheisesti yhteen. Lastensuojelutyö ja siinä tapahtuva onnistuminen jää yhteiskunnassa ja kunnissa edelleenkin liian näkymättömäksi. Keskeisintä olisi tehdä näkyväksi lastensuojelun asiakasvaikutukset ja hyödyt. Asiakasvaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, että pyrimme saamaan aikaan asiakkaita hyödyttäviä vaikutuksia. Esimerkiksi sellaisen muutoksen, että lapsen elämäntilanne kohenee.

(Rousu & Holma 2004, 23.)

Pösön (2007,9) mielestä asiakkaiden osalta ongelmana on sijaishuollossa kasvaneiden lasten ja nuorten kokemuksiin keskittyvän tutkimuksen vähäisyys. Suomessa on tutkittu vähän sijaishuollon vaikuttavuutta. Lastensuojelun ja sijaishuollon vaikuttavuuden tutkimista kaipaava Pösö haluaisi enemmän suomalaiseseen sijaishuoltoon ja lastensuojeluun tutkimus- ja arviointikäytäntöjä. Suomessa otetaan paljon lapsia ja nuoria huostaan sillä oletuksella, että toimenpide on lapsen edun mukainen ja merkitsee heille muutosta parempaan. Vaikka sijoitukset ovat perusteltuja ja muutosta parempaan on tapahtunut, tarvittaisiin enemmän tietoa ja tutkimusta, minkälaisia sijaishuollon vaikutukset ovat lapselle ja nuorelle olleet. Ilman vaikuttavuuden tutkimista lastensuojelua on helppo perustella vain taloudellisilla näkökulmilla.

Yksinkertaisimmallaan vaikuttavuudella tarkoitetaan muutoksen aikaansaamista jossain asiantilassa toteuttamalla toimenpiteitä. Vaikutuksia voidaan etsiä eri suunnista tarkastelemalla asiakas- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, määrällisiä ja laadullisia vaikutuksia, subjektiivisia ja objektiivisia vaikutuksia, lyhyt- ja pitkäkestoisia vaikutuksia, ulkoisvaikutuksia, myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia, odotettuja ja odottamattomia vaikutuksia.

(Meklin 2001, lainattu Rajavaara 2006, 32–33.)

Laatuajattelu on peräisin yksityiseltä sektorilta. Julkisella sektorilla laadun merkitystä alettiin painottaa vasta 1990-luvulla. Yksityiseltä sektorilta peräisin oleva laatuajattelun soveltamista julkiseen sektorin hallintoon tekee haastavaksi se,

että julkinen hallinto eroaa yksityisen sektorin toimintatavoista. Julkisen hallinnon erityispiirteitä ovat vahva toiminnan säädösidonnaisuus, palvelujen asiakkuuden moniulotteinen ja usein yhteisöllinen luonne, toiminnan poliittinen ohjaus ja julkisen hallinnon moniportainen rakenne. (Oulasvirta 2007, 14.)

Sipilän (1995, 23–25) epäilee, että millään indikaattoreilla ei voi valvoa luotettavasti edes tuotettujen palvelujen määrää, saati sitten sen laatua. Hän varoittaa laatu keskusteluissa julkis palvelujen tehokkuuden kasvattamista työntekijöiden kustannuksella. Laadun tavoittelu voi kääntyä itseään vastaan, jolloin liika tehokkuus ajattelu masentaa työntekijöitä ja vievät heiltä uskon omaan työhönsä. Se ei palvelua paranna. Laadun tavoittelu pitää näkyä myös työntekijöiden laadukkaampana työympäristönä, työvälineinä, täydennyskoulutuksena ja mahdollisuutena vaikuttaa omaan työhönsä. Muutoin vaarana on, että parhaat työntekijät hakeutuvat muualle kuin sosiaalipalvelujen tuottamiseen.

Murto (1995, 121) korostaa myös johdon, palveluiden kehittäjien ja antajien motivaation merkitystä palveluiden laadussa. Palveluorganisaatioiden laadun kannalta tärkeitä ulottuvuuksia ovat ihmissuhteet, tiedonkulku, yhteishenki ja korkea etiikka. Lastensuojelussa työn orientaatio on usein psykososiaalinen, jolloin työskennellään sellaisten ongelmien ja interventioiden kanssa, joiden lopulliset seuraukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Sosiaalityön asiakassuhteessa joudutaan työskentelemään ongelmien kanssa, joiden lopputuloksena asiakkaan tila paranee vain osittain.

Murto (1995, 117–119) toteaa, että arviot hoidosta ja laadusta vaihtelevat arvioitsijasta ja arviointitavasta riippuen. Jos esim. päihdeongelmaisilla otetaan tavoitteeksi päihdeongelman poistaminen tai päihdeongelmaisen parantaminen on tulos huono. Jos taas tavoitteeksi asetetaan päihdeongelmaisen tukeminen, juomisen jälkitilan hoitaminen, juomisputken katkaiseminen ja elämäntilanteen ajoittainen kohentuminen tulokset ovat hyviä. Hän kysyykin, eikö laatu keskustelun oleellinen osa ole palveluiden saamisen oikeus.

Mäntysaari (1995,71) painottaa kuluttajuuden ja oikeudenmukaisuuden eroa puhuttaessa sosiaalihuollon laadusta. Sijaishuollossa on kysymys oikeudenmukaisuuden näkökulmasta lapsen kannalta oikeudesta turvalliseen lapsuuteen ja kuluttajuus näkökulmasta kysymys on siitä, onko lapsella tai hänen perheellään aitojen valinnanmahdollisuuksien olemassaolo.

Grönroos (1987, 52–53) korostaa asiakkaan tarpeiden ja toiveiden tunnistamista, jotta palvelu vastaisi asiakkaan tarpeisiin. Hän peräänkuuluttaa tarvetutkimuksia, jotka kohdistuvat niihin asiakkaisiin, joita on tarkoitus palvella. Kuten aikaisemmin totesin, julkisten palveluiden päätöksenteko tapahtuu usein muualla poliittisella tasolla, joten organisaatio ei voi aina itse tehdä muutoksia. Yleensä nämä palveluajatuksen toimintaedellytykset koskevat teknistä laatua. Sen sijaan organisaatiolla on vapaammat kädet kehittää toiminnallisen laadun suhteita.

Britt Slagsvold (1997, 291- 306) toteaa, että laatujohtaminen ja laadun arviointi on levinnyt laajasti hoitoalalle. Hän näkee laadun mittaamisen kehittämisessä haasteita sekä tutkijoille, että mittareiden suunnittelijoille. Hänen mukaansa näkökulmat laadun kehittämisessä ovat tulleet entistä abstraktimmiksi ja teoreettisemmiksi. Hän puhuukin ”näennäislaadusta”. Hän pohtii, mittaavatko laatumittarit oikeasti laatua. Jos joku hoitopaikka näyttää hyvältä laatumittarin mukaan, onko se oikeasti laadukas paikka vai näyttääkö se vain hyvältä. Hän on huolissaan myös siitä, että laatumittarit ohjaavat liikaa hoitolaitosten toimintaa, jotta ne pärjäävät mittauksissa ja saavat jatkaa toimintaansa. Slagsvold toivookin, että kiinnitettäisiin myös huomiota siihen, mitä laatumittarit eivät mittaa.

Lillrank (1998, 19) muistuttaa, että jos haluaa saada jotain hyvää aikaan, pitää kyetä määrittellä ensin tämä ”hyvä” ja ymmärtää, mitä se tarkoittaa. Tämän jälkeen on mahdollista luoda mittari, jolla tätä hyvää voidaan mitata ja arvioida, miten lähellä tavoitteita ollaan.

Lillrank (1998, 189–190) painottaa, että julkisten palvelujen laadun kehitys lähtee tavoitteesta. Hän puhuu toimitteesta ja sen ominaisuuksien määrittelystä ja ketkä sitä käyttävät. Tavoitteen ja toimitteen epätarkasta määrittelystä johtuu julkisten palvelujen identiteetikriisi. Esimerkkinä hän mainitsee sosiaalityöntekijöiden rooliristiriidan, ”edustaako veronmaksajaa vai sosiaalipummia?” Lillrank näkeekin julkisten palveluiden laatuksien määrittelyn erittäin vaikeaksi, koska julkisten palveluiden tavoite ei ole kansallisten tarpeiden tyydyttäminen vaan poliittisten prosessien mukanaan tuomien tarpeiden tyydyttäminen; aluepolitiikka, hallinalojen reviirit ja poliittiset lehmänkaupat.

Turtiainen (2000, 97) tutkiessaan laadun erityispiirteitä julkishallinnossa totesi,

että laatu on semiteoreettinen ja olemassa vain jonkin toisen yhteyden kautta. Laatu on palvelussa vuorovaikutusta, joka ilmenee asiakasrajapinnassa, jossa laadun merkitys ja kokemus määrittävät ns. totuuden hetken. Grönroos (1998,40) määrittelee totuuden hetken tilanteeksi, jossa asiakas ja yrityksen edustaja ovat vuorovaikutuksessa keskenään.

4.3. Laatu sijaishuollon kilpailutuksessa

Lundströmin (2011, 36–37) tutkimuksessa esiintyy väite, että tutkimukseen perustuvaa selvää käsitystä ei ole, miten julkiset hankinnat ja kilpailuttaminen ovat vaikuttaneet laatuun. Hänen mukaansa selvää on kuitenkin, että äärimmilleen kiristetty kilpailu voi vaikuttaa laatuun heikentävästi. Hankintalaki ei kuitenkaan velvoita ostamaan pelkän halvimman hinnan mukaan.

Laatu ja kustannukset eivät välttämättä kulje mihinkään suuntaan yhdessä. Erityisesti silloin, jos kilpailuttamisella ja sopimusmenettelyllä etsitään halvimpia vaihtoehtoja, saattavat laadun ja pidempiaikaisen vaikuttavuuden arviointi jäädä taka-alalle (Niiranen 2003, 72).

Kilpailuttamisen taidot ja osaaminen, palvelun laadun kriteerit ja kustannusten syntymekanismientunteminen edellyttävät siis sopimuksia tekevältä ja suunnittelevalta kunnan sosiaalialan ammattilaisilta yhtä hyvin palvelun substanssia koskevaa osaamista, tuloksellisuuden arvioinnin taitoja kuin kilpailuttamisen ja yritystoiminnan logiikan tuntemistakin. Kilpailuttaminen ja palvelujen laatu edellyttävät myös, että yksityisen sosiaalipalveluorganisaation johtaja tuntee palvelusubstanssin, kuten esimerkiksi lastensuojelun ammatilliseen osaamiseen liittyvät toimintaperiaatteet. (Niiranen 2003, 73.)

Grönroos (1987, 55) muistuttaa, että palvelutuotantojärjestelmien kehittäminen ja johtaminen edellyttää, että laatuun vaikuttavat resurssit on mitoitettu palveluajatuksen mukaisesti. Henkilöstöresurssit on mitoitettava niin, että voimavarat ovat riittävät tietyn palvelun kokonaislaadun tuottamiseksi.

Palvelun laatu ja asiakaslähtöisyys ovat kuntapalvelutuotannon keskeiset lähtökohdat. Varsinkin kunnan tilatessa palveluita yksityiseltä toimijalta laadun turvaamiseen täytyy kiinnittää erityistä huomiota. (Kunnat, 2011.)

4.4. Laatu sijaishuollossa

Päivi Känkäinen ja Sari Laaksonen (2006, 13) ovat tarkastelleet sijaishuollon haasteita, jotka edellyttävät lastensuojelun tarkastelua laadun näkökulmasta. He nostavat haasteiksi sijaishuollon ja jälkihuollon palvelujen saatavuuden eriarvoisuuden eri puolilla Suomea, kilpailutuksen myötä tarjolla olevien palvelujen hinnan ja laadun vertailun yhdenmukaistamiseksi valtakunnallista hoidon kokonaislaadun arvioinnin järjestelmän kehittämistä, kolmantena haasteena he nostavat esille yksityisten palvelujen lupa- ja valvontamenettelyjen ajanmukaistamisen. Lapsen kannalta on merkityksentöntä kuka palvelun tuottaa, laadun varmistuksen pitäisi olla kaikille sama. Neljänneksi haasteeksi he nostavat yhtenäisen laatukriteeristön kaikille, joka kattaa lapsen koko polun asiakkuuden alusta loppuun. Tällä hetkellä vain sijaishuoltoon ja jälkihuoltoon on laadittu valtakunnalliset laatukriteerit.

Känkäinen ym (2006, 13–14) nimeävät laadun perustekijöiksi viisi piirrettä, jotka ovat ominaisia laadukkaalle palvelulle alasta riippumatta

1. Asiakslähtöisyys

Asiakkaan tarpeisiin vastaaminen on toiminnan lähtökohta. Toiminta etenee jatkuvassa vuorivaikutuksessa asiakkaan kanssa ja on läpinäkyvää ja avointa.

2. Kirjattu toiminta-ajatus

Yksikössä on yhdessä määritelty toiminnan tavoitteet ja arvot ja jokainen työntekijä ymmärtää, miten hänen työnsä liittyy siihen.

3. Kuvatut prosessit

Yksikössä on kuvattu perustehtävän suorittamiseen liittyvät eri vaiheet ja niiden sisältö, työmenetelmät ja prosessien dokumentointi.

4. Prosesseja kuvaavat rakenteet

Konkreettinen toimintaympäristö, kuten sijainti, tilat, johtamistapa, henkilöstön määrä, koulutus ja työnohjaus, työvuorolistat, taloudelliset resurssit ja yhteistyö muiden toimijoiden kanssa on järjestetty niin, että ne tukevat perustehtävän toteuttamista.

5. Jatkuva arviointi

Laatua pidetään yllä arvioimalla toimintaa itse, keräämällä palautetta asiakkailta ja yhteistyökumppaneilta.

Sijaishuollon toimijat ja Lastensuojelun Keskusliitto ovat laatineet sijaishuoltoon valtakunnalliset laatukriteerit. Suomalaisessa sijaishuollossa oli selkeä tarve saada valtakunnallinen laatukriteeristö, joka perustuu erityisesti lastensuojelun sijaishuollon sisällölliseen asiantuntemukseen. Laatukriteerien yhtenä tarkoituksena oli saada sosiaalityöntekijälle varmistus, että lapsi sijoitetaan heti ensimmäisellä kerralla hänelle parhaiten sopivaan paikkaan. Sijaishuollon yhteisissä laatukriteereissä ainoa ero tehtiin ammatillisen työn ja sijaisperheen laadun vaatimusten erossa. Sijaishuoltopaikan on huolehdittava, että sillä on riittävä määrä ammattitaitoista henkilökuntaa vastaamassa sinne sijoitettujen lasten ja nuorten tarpeisiin. Laituri-projektissa kehitettiin suomalaisen sijaishuollon valtakunnalliset laatukriteerit. Kriteerit ohjaavat tarkastelemaan sijaishuoltoa lapsen näkökulmasta ja ne osoittavat, mihin sijaishuoltopaikan toiminnassa pitäisi kiinnittää huomiota sijaishuollon laatua arvioitaessa. Kriteeristön avulla yksiköt voivat itse kartoittaa ja kehittää omaa toimintaansa ja kuvata palvelun käyttäjille laadunvarmistusmenetelmiään. Myös sijoituksia tekevät työntekijät tarvitsevat kriteereitä sen varmistamiseksi, että lapsi sijoitetaan heti ensimmäisellä kerralla hänelle parhaiten sopivaan paikkaan. Kriteeristö helpottaa kunnissa myös sijoitusten seurantaa sekä palveluntuottajien kilpailuttamisen painopisteiden pohtimista ja puitesopimusten tekemistä. Lisäksi laatukriteeristö voi toimia tukena läänitasolla toimintalupia harkittaessa ja sijaishuoltopaikkojen valvonnassa. Kriteeristön toivotaan tekevän sijaishuoltoa läpinäkyväksi lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen, päättäjille ja suurelle yleisölle. (Laituri-projekti 2004.)

Ison-Britannian lastensuojelu koki muutoksen vuonna 2003, kun hallitus lanseerasi poliittisen ohjelman Every Child Matters (ECM). Muutoksen aiheutti osittain erään lapsen kuolemaan johtanut törkeä pahoinpitely huoltajiensa toimesta, johon viranomaiset eivät olleet reagoineet ajoissa lapsen suojaamiseksi. Asia sai paljon julkisuutta ja herätti paljon keskustelua viranomaisten kyvyttömyydestä suojella lapsia. ECM:n pääperiaatteita ovat taata jokaisen lapsen oikeus turvaan, terveyteen, elämästä nauttimiseen, taloudelliseen turvallisuuteen, sekä positiiviseen myötävaikutukseen omassa elämässään taustoista tai olosuhteista huolimatta. Ohjelma kattoi laajasti kaikki lapsiin ja lapsiperheisiin liittyvät palvelut mm. päiväkotit, koulu, terveydenhuolto ja sijaishuolto, koskien sekä kunnallisia, yksityisiä, että vapaaehtoisia palvelun järjestäjiä. ECM koski kaikkia lapsia ja nuoria aikuisia 19 ikävuoteen saakka ja vammaisia lapsia 24 ikävuoteen saakka. (ECM, 2003.)

ECM:n vaikutti myös lapsia koskevan lainsäädännön päivittämiseen, jolloin uusi ”The Children Act” tuli voimaan 2004. Aikaisempaan lakiin vuodelta 1989 uusi laki tiukensi lainsäädäntöä koskien lasten sijaishuoltoa, adoptiota, lastenhoitopalveluita sekä lapsiin kohdistuvia rikoksia tavoitteena turvata entistä paremmin turvallinen elämä kaikille lapsille. (Children Act, 2004.)

Isossa-Britanniassa on laadittu ammatillisen toiminnan standardit laitoshoitoon vuonna 2010. Action for Children on järjestö, joka toimii haavoittuvissa olosuhteissa elävien ja laiminlyötyjen lasten ja nuorten olojen parantamiseksi. Children’s Workforce Development Council (CWDC) konsultoi järjestöä ja laati ammatillisen toiminnan standardit lastensuojelun laitoshoitoon. Standardit ovat jaettu kuuteen pääluokkaan, joiden alla on lukuisia alalukuja. Myös johtaminen on standarsoitu erikseen jokaisessa alaluvussa. Avaan seuraavassa standardeja lyhyesti. (CWDC, 2012.)

Standardi 1. Ymmärrä roolisi laitoshoidon työntekijänä

Tämä sisältää ymmärryksen työhön liittyvistä eettisistä, yhteiskunnallisista ja lakisääteisistä ohjeistuksista, jotka liittyvät työhön. Lisäksi se sisältää ymmärryksen laitoshoitoon liittyvästä ryhmäilmioistä, sekä tiimityöskentelystä.

Standardi 2. Edistä terveyttä ja turvallisuutta

Tämä sisältää ohjeistuksen huomioida lasten ja nuorten yksilöllisiä tarpeita, sekä heidän keskinäiseen vuorovaikutukseen liittyviä turvallisuus asioita, sekä henkilökuntaan kohdistuvien riskien minimoimisesta.

Standardi 3. Kommunikoiki tehokkaasti, sekä edistä lasten ja nuorten vuorovaikutustaitoja

Tämä sisältää mm. ymmärryksen kommunikoinnin eritasoista, sekä vuorovaikutustaitojen erilaisuuden ja merkityksen sosiaalisessa kanssakäymisessä. Johtamisen kannalta palautteen antaminen ja palautteen saaminen ovat tärkeitä sekä luovat pohjan laadun kehittämiseksi.

Standardi 4: Edistä lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä

Lasten yksilölliset tarpeet on huomioitava ja edistettävä lasten henkistä, psyykkistä, sosiaalista ja seksuaalista kasvua ja kehitystä. Laitoksen on tiedostettava, kuinka he pystyvät vastaamaan lasten yksilöllisiin tarpeisiin.

Standardi 5: Suojaa lapsia ja nuoria

Lainsäädännön, kansallisen ohjeistuksen ja asiaan liittyvien tutkimusten tietäminen on tärkeää. Kaikenlainen väkivalta on kielletty. Yhteistyön merkitys eri toimijoiden kanssa. Raportoi henkilöstön epäasiallisesti käytöksestä sekä laiminlyönneistä.

Standardi 6: Kehitä itseäsi

Ymmärrä oman toiminnan merkitys ja omat haasteet suhteessa sijoitettuihin lapsiin ja nuoriin ja työyhteisöön. Huolehdi työssä jaksamisesta. Kehitä ammatillista osaamista kouluttautumalla, refleктоimalla omaa työtä ja yhteistyössä muiden kanssa. Varmista, että GSCC code of practise ovat käytössä. The General Social Care Council valvoo sosiaalityön laatua ja koulutusta Englannissa (GSCC, 2012). Johtajan on mm. kerättävä palautetta lapsilta ja nuorilta työntekijöiden toiminnasta ja kehitettävä toimintaa sen mukaan.

Irlannissa on kiinnitetty huomiota lastensuojelulaitoksissa työskentelevien ammattitaitoon ja kykyyn hallita haastavia tilanteita laitoksiin sijoitettujen lasten ja nuorten kanssa. Laitoshoidon pitäisi olla myös tuloksellista. Laitoshoitoon sijoitetut lapset ja nuoret kärsivät erilaisista ongelmista, joka asettaa omat haasteensa toiminnalle. Lapsilla on usein sosiaalisia, psyykkisiä sekä oppimiseen liittyviä haasteita. Tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan periaatteet ovat ymmärtää lastensuojelulaitoksissa annetun palvelun merkitys, ”oikeanlainen” henkilöstö vastaamaan nuorten tarpeisiin, vuorovaikutus lasten ja nuorten kanssa, sekä tiedollisen perustan merkitys työn tekemisessä. (Kilpatrick 2008, 12–13).

5. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1. *Tutkimustehtävä, aineiston valinta ja hankinta*

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää, miten laatukriteerit määritellään lastensuojelun sijaishuollon laitossijoituksen kilpailutuksen tarjouspyyntöasiakirjoissa.

Alasuutari (1999,27) muistuttaa, että aineistoa voi tuottaa monin eri tavoin tai ottaa analysoitavaksi valmiin aineiston. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 71) mainitsevat laadullisen tutkimuksen yleisimmiksi aineistonkeruu menetelmiksi haastattelun, kyselyn, havainnoinnin ja erilaisiin dokumentteihin perustuvan tiedon. Olen valinnut aineistoksi kolmen seudun (Jyväskylä, Oulu, Tampere) kilpailutusasiakirjat ja hankintapäätökset, joista haen vastausta tutkimustehtävääni, joka on miten laatukriteerit määritellään kilpailutusasiakirjoissa. Päädyin näihin kolmen alueen kilpailutukseen siksi, että niissä kaikissa oli avoin kilpailutus, johon kaikki halukkaat saivat osallistua. Lisäksi ne poikkeavat kooltaan toisistaan ja edustavat alueellisesti eri puolia Suomesta.

Mäkelän (1990, 48) mukaan tutkijan on hyvä miettiä, miksi hänen aineistonsa on analysoimisen arvoinen. Päädyin kilpailutusasiakirjoihin, koska halusin tutkia, miten kilpailutuksessa määritellään laitosten laatukriteereitä. Avoin kilpailutus on nimensä mukaan avoin kaikille ja siihen voivat osallistua kaikki palveluntarjoajat, jolloin kriteerit ovat samat kaikille. Halusin valita kolmen eri seutukunnan avoimen kilpailutuksen, jolloin oli mahdollista myös vertailla laatukriteereitä.

Halusin myös tietää enemmän avoimesta kilpailutuksesta sijaishuollossa ja valitsemalla aineistoksi kilpailutusasiakirjat sain myös oppia kilpailutuksesta laajemmin. Varto (1992, 16) toteaa tutkimustyön merkityksellisyyden olevan siinä, että tutkiminen on ihmisen erityinen tapa ymmärtää maailmaansa.

Tarjousasiakirjat ovat julkisia ja niitä voi kysyä kilpailutukseen osallistuvista kunnista. Tarjouspyynnöistä näkee, millaisia edellytyksiä palveluntuottajilta on vaadittu sekä minkälaisia palvelun valintaperusteita on käytetty.

5.2. Aineiston analysointi

Eskola ja Suoranta (1999, 138) määrittelevät laadullisen aineiston analysoinnin tarkoitukseksi aineiston selkeyttämisen ja sitä kautta uuden tiedon tuottamisen tutkittavasta ilmiöstä. Alasuutari (1999, 39–40) jakaa laadullisen analyysin kahteen vaiheeseen, havaintojen pelkistämiseen ja arvoituksen ratkaisemiseen. Havaintojen pelkistäminen on Alasuutarin mielestä aineiston tarkastelua tietystä näkökulmasta, sekä havaintojen yhdistelemistä.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 97–98) kuvaavat teorialähtöistä analyysiä perinteiseksi analyysimalliksi. Siinä nojataan johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Ilmiö määritellään jonkin jo tunnetun mukaisesti. Tutkimuksessa kuvataan tämä malli ja sen mukaan määritellään kiinnostavat käsitteet.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 91–92) kuvaavat laadullisen aineiston analyysin toetutusta tutkija Timo Lainetta mukailen jakaen sen neljään eri vaiheeseen; Ensimmäiseksi tehdään päätös, mikä aineistossa kiinnostaa. Minua kiinnostivat laatukriteerit. Tarkastelin aineistoa laadun näkökulmasta – miten laatukriteerit määritellään ja miten ne ilmenevät aineistossa. Toisessa vaiheessa aineisto käydään läpi ja merkitään ne asiat, jotka sisältyvät kiinnostuksen kohteeseen. Luin kilpailutukseen liittyviä tarjouspyyntöjä ja hankintapäätöksiä läpi ja hahmotin laatukriteereitä.

Kolmanneksi aineisto luokitellaan, teemoitellaan tai tyypitellään. Laadun määrittelyssä tukeudun Grönroosin (1987,11) laadun määrittelyyn ja yhdistelen havaintoja tekniseen ja toiminnalliseen laadun määrittelyyn alle. Tutkielmassani teknistä laatua kuvaavat henkilökunnan määrä, koulutus, fyysiset tilat, sekä palveluiden määrä. Toiminnallista laatua kuvaavat palvelun sisältö, vaikuttavuus, yhteistyön muodot, työkäytännöt, asiakkaan kohtaaminen, henkilökunnan asenteet ja palvelumotivaatio.

Tarjouspyyntöasiakirjojen pohjalta en löytänyt kaikkien otsikoiden alla niitä kuvaavia laatukriteereitä. Jätin pois henkilökunnan asenteet ja palvelumotivaation. Laadun kannalta ne ovat erittäin tärkeitä, mutta kilpailutusasiakirjoista niihin sopivia määritelmiä en löytänyt. Jotkut laatukriteerit taas olisivat sopineet useankin otsikon alle. Näissä käytin omaa vapautta päättää, minkä otsikon alle katsoin jonkun parhaiten kuuluvan. Olennaista lienee, se, että laadun määrittely tarjousasiakirjojen pohjalta ilmenee mahdollisimman kattavasti. Jokaisen ala otsikon alle olen siteerannut tarjouspyyntöasiakirjoista poimittuja palvelun tarjoajilta vaadittavia asioita laatuun liittyen. Niistä näkyy, miten asiat ilmaistaan tarjouspyyntöasiakirjoissa. Neljänneksi Laineen mukaan kirjoitetaan yhteenveto, joka löytyy tuloksien alta.

Eskola ja Suoranta (1999, 138) puhuvat haasteellisuudesta valita sopiva työskentelytapa aineiston analysoimiseksi. Tutkielmani haasteellisin vaihe oli nimenomaan löytää sopiva tapa analysoida aineisto. Tarkasteluni kohteena olivat kilpailutuksen pohjana olleet tarjouspyyntöasiakirjat ja hankintapäätökset.

Aino Hannulan (2007, 116) mukaan tekstin sisältöä voi analysoida systemaattisen analyysin lisäksi ainakin diskurssianalyysin ja sisällön analyysin avulla. Diskurssianalyysin kohteena on kieli sisällön analyysin kohteena aineiston sisältämien ajatuskokonaisuuksien luokittelu. Systemaattisen analyysin avulla selvitetään jonkin teorian, aatteen tai ajattelijan tuotannon sisältöön liittyviä seikkoja. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 47) määrittelevät sisällön analyysin ja diskurssianalyysin eroiksi sen, että sisällönanalyysi tarkastelee kommunikaatiota ”todellisuuden kuvana” ja diskurssianalyysi ”todellisuuden rakentamisena”.

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 91) nimeävät sisällön analyysin laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmäksi. Sisällön analyysiä voidaan pitää yksittäisenä metodina, sekä väljänä teoreettisena kehyksenä.

Tutkimusmenetelmänä toteutan sisällön analyysiä. Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven (2009, 103) mukaan sisällön analyysi on menettelytapa, jolla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumentit ymmärretään tässä yhteydessä väljästi: esimerkiksi kirjat, artikkelit, päiväkirjat,

kirjeet, haastattelut, puhe, keskustelu, dialogi, raportit ja miltei mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu materiaali voi olla dokumentti.

Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällön analyysi on diskurssianalyysin tapaan tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja.

Sisällön analyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.)

Sisällön analyysinä saadaan kerättyä aineisto johtopäätösten tekoa varten. Tämä onkin Tuomen ja Sarajärven (2009, 103) mukaan sisällönanalyysin haaste, miten kyetään tekemään mielekkäitä johtopäätöksiä, eikä vain esitellä järjestettyä aineistoa ikään kuin tuloksina.

Alasuutari (1999, 44–48) nimeää tulosten tulkinnan arvoituksen ratkaisemiseksi. Arvoituksen ratkaisemisen vaiheessa pelkistämällä tuotettuja havaintoja tulkitaan johtolankoina ja viitataan muuhun tutkimukseen ja kirjallisuuteen. Mitä enemmän arvoituksen ratkaisemisessa on käytettävissä vihjeitä; tilastotietoa, muita tutkimuksia ja teoriakirjallisuutta, sitä paremmin tutkija ja lukija voi luottaa siihen, että ratkaisu on mielekäs.

5.3. Eettisyys ja luotettavuus

Mäkelä (1987, 180) jakaa tutkimuseettiset ongelmat tutkimuksen tiedonhankintaan ja tutkittavien suojaan liittyviin kysymyksiin sekä tutkijan vastuuseen tutkimustulosten sovelluksista.

Tutkittavien suojaan liittyen tutkimukseni eettinen puoli on ongelmaton. Tutkimuksessani aineistonkeruuseen ei liity eettisiä pohdintoja samalla tavalla kuin ihmisiin kohdistuviin tutkimuksiin, sillä tutkimukseni kohteena oleva aineisto on jo olemassa olevaa, valmista ja kaikkien saatavilla olevaa, niin sanottua dokumenttiaineistoa. Tarjousasiakirjat ovat julkisia ja niitä voi kysyä em. kunnista. Tutkimukseeni ei liity tutkimuslupien hakemista tai tutkittavien suojelemista.

Varto (1992, 17, 23–26) näkee tutkimustyön merkityksellisyyden siinä, että se ohjaa tapaamme ymmärtää todellisuutta ja sitä kautta hän näkee tutkimustyön eettisyyden merkityksen suurena. Hän näkee laadullisessa tutkimuksessa kuitenkin ongelmalliseksi objektiivisuusvaatimuksen ja arvovapausvaatimuksen. Varto (1992, 34–35) muistuttaa, että tutkimuksen eettiset kysymykset asetetaan jo ennen tutkimusta. Koska laadullinen tutkimus koskee aina elämismailmaa, on tutkijan eettinen vastuu riippuvainen tutkijan lähtökohdista kuin tutkimustyöstä ja sen tuloksista. Jokainen toimi, johon tutkija ryhtyy, on siten eettinen toimi.

6. KILPAILUTUS

Tässä tutkielmassani keskityn hankintamenettelyyn, joka on tehty avoimella menettelyllä. Hankintamenettelytavat määritellään laissa julkisista hankinnoista (30.3.2007/378). Avoimella menettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen; hankintailmoituksen ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä soveliaiksi katsomilleen toimittajille. Valitsemiensa toimittajien kanssa tehdään puitesopimus, joka määritellään hankintalaissa. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Hankintaprosessilla tarkoitetaan julkisen hankinnan kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettelytapoja ja käytäntöjä. Hankintaprosessi käynnistetään tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella. Tarjousten pohjalta tehdään hankintapäätös. Hankintaprosessi päättyy hankintasopimuksen tekemiseen. (Hankinnat, 2012.)

6.1. Taustatietoa kilpailutusasiakirjoista

Hankinnan kohteena kaikissa kilpailutuksissa olivat lastensuojelun sijaishuollon ostopalvelut, joita ovat ympärivuorokautinen laitoshoido, ympärivuorokautinen ammatillinen perhehoito ja erityisyksikköjen tuottama ympärivuorokautinen laitoshoido. Keskityn tutkielmassani lastensuojelulain mukaiseen ympärivuorokautiseen laitoshoidoon, koska kaikilla sijaishuollon eri muodoilla on omat toisistaan poikkeavat säännökset, joten keskittyminen yhteen sijaishuollon muotoon on selkeämpää. Valitsin ympärivuorokautisen laitoshoidon, koska olen itse työskennellyt laitoksessa ja ollut mukana kokemassa kilpailutuksia työntekijän roolissa. Halusin ymmärtää enemmän nimenomaan ympärivuorokautisen laitoksen avoimesta kilpailutuksesta.

Olen alla olevaan taulukkoon koonnut yhteenvetoa kilpailutusasiakirjoissa olevista tiedoista. Kaikissa hankintasopimuksen kesto oli kolme vuotta ja

kahdessa kilpailutuksessa oli mahdollisuus jatkaa sopimusta yhdestä kahteen vuoteen. Tällöin puhutaan optioista. Hoitovuorokauden hinta vaihteli 131- 348 euron välillä. Halvin ja kallein hinta oli Jyväskylän seudun kilpailutuksessa, jolloin ero halvimman ja kalleimman välillä oli 219 euroa.

Tampereen hankintarengas hyväksyi kilpailutuksessaan eniten tarjouksia, mikä on ymmärrettävää, koska sen tarve on myös suurin. Jyväskylän hankintarengaan hyväksytyjen tarjousten määrä suhteessa todelliseen tarpeeseen on iso.

Jyväskylän hankintarengaan tarjouspyynnön mukaan sopimuskumppaneiksi valitaan vähintään 40 laitossyksikköä. Jyväskylän hankintarengaan kilpailutuksessa määrä ylittyi reilusti, kun hyväksytyjä oli yhteensä 101 laitossyksikköä.

Tampereen ja Jyväskylän hankintarenkaiden kilpailutuksessa on hyväksytty monia samoja palveluntuottajia. Palveluntuottajat voivat osallistuvat siis useisiin kilpailutuksiin samanaikaisesti, jos palvelun tuottaja täyttää hankintaperusteet.

Kaikissa kolmessa kilpailutuksessa palveluntuottajia valitaan useita, että tilaaja voi varmistua palvelun riittävästä kapasiteetista. Palveluntuottajia valitaan siis enemmän kuin laskennallinen ennuste paikkojen käytöstä edellyttäisi. Tarjoajan ei tarvitse varata paikkoja vain tilaajan käyttöön eikä vastaavasti tilaaja sitoudu tietyn paikka määrän hankkimiseen palveluntuottajalta sopimuskauden aikana.

Palveluhankinnan arvo vuosittain vaihtelee 6 - 25 miljoonan euron välillä. Suurin arvo on Tampereen ja pienin arvo Oulun kilpailutuksessa. Palveluhankinnan arvo ylittää kaikilla EU:n kynnysarvon. Koska hankinta kuuluu hankintalain toissijaisiin palveluihin, sitä ei tarvitse kilpailuttaa EU:n laajuisesti. Hankintalain (L348/2007) liite B:n (N:o 797) mukaan toissijaisia palveluhankintoja ovat mm. terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut.

Hylättyjä tarjouksia oli Jyväskylän ja Tampereen kilpailutuksessa, Oulun kilpailutuksessa ei hylätty yhtään. Hylkäämisen perusteet liittyivät pääsääntöisesti pätevän henkilöstön puuttumiseen, jolloin hoitosuhdeluku oli alle 1:1. Lapsia kohden ei ollut riittävää määrää pätevää henkilöstöä. Muita syitä olivat liitteiden ja todistusten puuttuminen, toimiluvan puuttuminen, vastuuhenkilön koulutus puutteellinen, sijaishuollon työkokemus puutteellinen sekä tarjouspyynnön vastainen tarjous.

Ratkaisuperusteena kaikilla oli hinta. Ratkaisuperusteita olen pohtinut enemmän

luvussa yhdeksän otsikon alla ”Hankintapäätös- laatu vai hinta”. Kaikki kolme kilpailutusta tehtiin yhteistyönä muiden kuntien kanssa perustamalla hankintarenkaat, joita hallinnoi alueen suurimmat kaupungit; Jyväskylä, Oulu, Tampere. Hankintarenkaisuun kuului yhteensä kaiken kaikkiaan 46 kuntaa. Tarkemmat kuntaerittelyt näkyvät taulukon viimeisellä rivillä.

Taulukko 1 Yhteenvetoa kilpailutusaisakirjoista

	JKL seutu	Oulun seutu	TRE seutu
Hankinta sopimuksen kesto	1.9.2010–31.8.2013	2011–2013 1v+1v optiomahdollisuus	2011–2013 1v optiomahdollisuus
Hoito- vuoro- kauden hinta- haarukka	131–350 €	174 – 226 € (ka 201,85 €)	198 – 348 €
Hyväksytyt laitokset	101 kpl	35 kpl	126 kpl
Palvelu hankinnan arvo	11, 5 M€/vuosi (sisältää myös ammatillinen perhekoti, erityisyksiköt)	6 M€/vuosi 30 M€ (sisältää optiovuodet)	25€/vuosi 100 M€ /sopimus- kausi
Hylätyt tarjouksia	24 kpl	-	11 kpl
Ratkaisu- peruste	Hinta: sijoituspaikka valitaan edullisuus järjestyksessä vapaana olevista paikoista	Hinta	Hinta: hankintapäätöksen mukaisessa edullisuus- järjestyksessä
Muuta			Laitoksen sijaittava max. 200 km Tampereelta
Hankinta- renkaaseen kuuluvat kunnat	23 kuntaa; Hankasalmi, Jyväskylä, Joutsa, Jämsä, Kangasniemi, Kannonkoski, Karstula, Keuruu, Kinnula, Kivijärvi, Konnevesi, Kuhmoinen, Kyyjärvi, Laukaa, Luhanka, Muurame, Petäjavesi, Pihtipudas, Saarijärvi, Toivakka, Urainen, Viitasaari, Äänekoski	11 kuntaa; Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Lumijoki, Muhos, Oulu, Oulunsalo, Tyrnävä ja Yli-Ii	12 kuntaa; Akaa, Kangasala, Kylmäkoski, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Urjala, Valkeakoski, Vesilahti ja Ylöjärvi. (Vuoden 2011 alusta Kylmäkoski liittyy Akaaseen ja Kangasalaan liittyy Kuhmalahti)

Tiedot on kerätty tarjouspyyntöasiakirjoista ja hankintapäätöksistä.

Tilaaaja voi myös erityisin perustein hankkia hoidon poikkeuksellisesti suoraan hankintana hyväksytyjen palveluntuottajien ulkopuolelta, jos ne eivät pysty palvelua tarjoamaan tai jos lapsen etu niin vaatii.

Valittujen palveluntuottajien kanssa tehdään puitesopimus. Puitesopimuksen piiriin kuuluvat palveluntuottajat kirjataan yhteiseen toimittajarekisteriin. Lapsen tai nuoren hoitopaikka valitaan toimittajarekisterin piirissä olevista paikoista. Puitesopimuksen piirissä oleva palveluntuottaja ei ole velvollinen pitämään vapaata paikkaa tai ottamaan vastaan tilaajan osoittamaa sijoitettavaa lasta. Puitejärjestelyllä tavoitetaan jouston mahdollisuutta hankinnan toteuttamisessa. Varsinkin sosiaali- ja terveystalvissa ollaan usein tilanteessa, jossa asiakkaan huomioon ottaminen hankintaa toteutettaessa on ensiarvoisen tärkeää. Puitejärjestelyn ongelmaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankinnassa on käytännössä osoittautunut joissain tapauksissa liiallisen jouston ja liikkumavaran tavoittelu. Käytännössä sellainen puitejärjestely, jonka piiriin on hyväksytty kaikki tai lähes kaikki tarjoajat ja jonka yhteydessä tarjoajat eivät tiedä, mitä heiltä sopimuskauden aikana ostetaan tai odotetaan, ei ole lain tarkoittama puitejärjestely. Tällaiset järjestelyt ovat omiaan nostamaan yrittäjien riskiä palvelujen tarjoajina, ja jotka riskit yrittäjien on pakko ottaa huomioon hinnoittelussa. Tämä merkitsee hintatason huomattavaa nousemista. Toimiva puitejärjestely syntyy esimerkiksi siten, että sopimuksen piiriin hyväksytään rajallinen joukko tarjoajia, joilta palveluja tilataan hankintapäätöksellä tai puitesopimuksessa vahvistetulla säännöllä. Sääntö voi olla järjestys, jolla yrityksiltä tilataan. Mikäli järjestyksessä ensimmäinen tuottaja ei kykene tarjoamaan palvelua, tilataan palvelu seuraavalta järjestyksessä olevalta. (Kuntaliitto 2007, 29.)

Sijoitus tapahtuu kunkin kunnan lapsen sosiaalityöntekijän tekemän lastensuojelulain mukaisen sijoituspäätöksen mukaan. Palveluntuottajan valinta tapahtuu Tampereella ja seutukunnissa yhteistyössä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja Asiakasohjaus Luotsin kanssa. Jyväskylässä ja seutukunnissa sijoitus tapahtuu yhteistyössä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja Keski-Suomen sijaishuoltoyksikön kanssa. Oulun seudulla sijoituksesta huolehtii sen kunnan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä,

mistä sijoitettava lapsi on kotoisin.

6.2. Laitoshoidon laatuvaatimukset

Lapsella on oikeus erityiseen suojeluun perustuslain (L731/1999, 19§) ja lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan (L60/1991). Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L812/2000) korostaa asiakkaan oikeutta saada laadultaan hyvää sosiaalihoitoa ja kohtelua. Lapsen oikeutta kehityksensä tukeen ja erityiseen suojeluun säädellään laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (L361/1983) ja lastensuojelulaissa (L417/2007). Lain määrittelemät perustehtävät ovat turvallisten kasvuolosuhteiden kehittäminen, vanhemmuuden tukeminen ja lastensuojelullisten tuki- ja hoitopalveluiden järjestäminen lapselle ja hänen perheelleen. Näiden tehtävien järjestämisestä vastaa kunta.

Lastensuojelulain luvuissa 10 ja 11 on määritelty sijaishuoltoa koskevat yleiset säännökset. Ne koskevat mm. sijaishuoltopaikan valintaa, yhteistyötä sijaishuollon aikana, lapsen käyttövaroja, laitoshuollon kasvuoloja, toimitiloja, hoidettavien lasten ja nuorten määrää ja henkilöstöä. Luku 11 koskee sijaishuollossa käytettävien rajoitustoimenpiteiden ohjeistusta, jotka koskevat ainoastaan laitoshuoltoa. Rajoitustoimenpiteitä voivat olla mm. yhteydenpidon rajoittaminen, aineiden ja esineiden haltuunotto ja liikkumisvapauden rajoittaminen.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) ja sen nojalla annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus (1053/2011) tulivat voimaan 1.10.2011. Uudella lailla kumottiin laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) sen nojalla annettuine asetuksineen. Lakiuudistuksella pyrittiin muun muassa selkeyttämään yksityisten sosiaalipalvelujen käsitettä, korostamaan palvelujen tuottajien omaa vastuuta palvelujen laadusta ja painottamaan ennakollista valvontaa. Lisäksi tavoitteena oli selkeyttää valvontaviranomaisten toimivaltaa, vahvistaa niiden välistä yhteistyötä ja painottaa kunnan tehtävää valvontaviranomaisena. Lain tarkoituksena on varmistaa, että yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävän asiakkaan oikeus laadultaan hyviin sosiaalipalveluihin toteutuu. (Eduskunta 2011.)

Jotta laitos voi yleensä osallistua kilpailutukseen on sillä oltava voimassa oleva toimintalupa. Yksityiset lastensuojelulaitokset hakevat toimilupansa

aluehallintovirastolta tai Valviralta, jos ne toimivat useamman aluehallintoviraston alueella. Luvan myöntämisen edellytykset on säädetty laissa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 1996/603.

Toimintaedellytykset on määritelty 3 §:ssä seuraavasti

”Yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja hoidettavien lukumäärään nähden.

Toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö. Henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuudet kuin mitä kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan.”

7. TEKNINEN LAATU

Christian Grönroos (1987, 11–12) jakaa palvelujen laatu ulottuvuudet tekniseen laatuun ja toiminnalliseen laatuun. Tutkielmassani teknistä laatua kuvaavat henkilökunnan määrä, koulutus, fyysiset tilat, sekä palveluiden määrä.

7.1. Henkilökunta

Sijaishuollon henkilöstön minimi kelpoisuusvaatimukset määritellään Laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272, sekä lastensuojelulain 13.4.2007/417 60 §.

Rousun (2007, 226) mukaan hyvät tulokset ja toiminnan tuloksellisuus lepäävät henkilöstön korkean ammattitaidon, johdon kyvykkyyden ja johtamisen laadun varassa.

Alla olevaan taulukkoon olen poiminut yhteenvedon henkilökunnan laatu vaatimuksista tarjouspyyntöasiakirjojen pohjalta.

Taulukko 2: Henkilökunnan laatuvaatimukset

	Jyväskylä	Oulu	Tampere
Henkilöstön määrä/ sijoitettu lapsi	Johtaja + 7 lasta kohti 7 hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa työntekijää	Johtaja + 7/7 vähintään puolet oltava vakituisessa työsuhteessa	Johtaja + 7/7 vakituisia työntekijöitä
Henkilöstö koulutus	Vähintään 50 % sosiaali-, terveys-, tai kasvatustieteiden ammattikorkeakoulu tutkinto (amk) tai opistotaso, muilta soveltuva koulutus	Vähintään 50 % sosiaali-, terveys-, tai kasvatustieteiden amk tai opistotaso	Vähintään 50 % sosiaali-, terveys-, tai kasvatustieteiden amk tai opistotaso, joista 2:lla sosiaalialan tutkinto
Henkilöstö työkokemus	Vähintään yhdellä oltava 2 v työkokemus sijaishuollossa	Väh. 2 v työkokemusta sijaishuollossa, jos ei ole väh. sosiaali-, terveys-, nuoris- tai kasvatustieteiden amk tai opistotason koulutusta ja suorittaa työvuoroa yksin	Vähintään kahdella oltava 2 v työkokemus sijaishuollossa

Henkilöstö sukupuoli	Hoito- ja kasvatustehtävissä oltava sekä miehiä että naisia	sama	sama
Johtaja koulutus	Sosiaalialan korkeakoulu-tutkinto +johtamistaidot	tehtävään soveltuva korkeakoulu-tutkinto, alan tuntemus sekä riittävä johtamistaito	tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto, alan tuntemus sekä riittävä johtamistaito
Johtaja työ-kokemus	Väh. 3 v lastensuojelun sijaishuollon työkokemusta + johtamiskokemusta	Väh. 3 v lastensuojelun avo- tai sijaishuollossa	Väh. 2 v lastensuojelun avo- tai sijaishuollosta
Ammattitaidon ylläpitäminen	työnohjaus	riittävä työnohjaus, koulutus ja kehityskeskustelut, ohjeistus työntekijöiden perehdytyksestä	työnohjaus, henkilökunnan työkykyä ylläpitävän ja henkilökunnan pysyvyyteen tähtäävän toiminnan suunnitelma
Muita vaatimuksia		Ensiaputaidot osalla henkilöstöstä	

Yhdellä osastolla hoito- ja kasvatustyötä tekevän henkilöstön minimi määrä on seitsemän seitsemää lasta kohti. Määrään ei lasketa laitoksen johtajaa, eikä harjoittelijoita. Henkilöstön määrä on oltava aina vähintään seitsemän hoito- ja kasvatustyössä olevaa työntekijää, vaikka lapsia olisi osastolla hoidossa vähemmän kuin seitsemän. Kaikissa kolmessa kilpailutuksessa henkilöstön määrän vaatimus oli minimi, eikä tarjouspyynnöissä oltu kiinnostuneita, mikäli henkilöstön määrä oli enemmän. Kun 7 ohjaajaa tekee 3-vuorotyötä, ei yhdessä vuorossa välttämättä ole kovin montaa työntekijää 7 lasta kohtaan. Vakituksia työsuhteita edellytettiin kaikilta ainoastaan Tampereella, Oulussa vähintään puolet henkilöstöstä oltava vakituksessa työsuhteessa ja Jyväskylässä sitä ei edellytetty lainkaan.

Henkilöstön koulutuksen ja työkokemuksen suhteen löytyi eroja sosiaalialan koulutuksen ja työkokemuksen vaatimusten suhteen. Kaikissa kolmessa kilpailutuksessa vaadittiin vähintään puolelta henkilöstöstä sosiaali-, terveys- tai kasvatustason ammattikorkeakoulututkintoa tai opistotason tutkintoa, mutta vain Tampere edellytti, että kahdella työntekijällä oltava sosiaalialan tutkinto. Sijaishuollon työkokemusta vaadittiin vähintään kaksi vuotta Tampereella ja Jyväskylässä, sillä erolla, että Tampere vaati sitä vähintään kahdelta työntekijältä ja Jyväskylä yhdeltä. Oulu vaati kahden vuoden työkokemusta ainoastaan silloin,

jos ei ollut vähintään ammattikorkeakoulu- tai opistotasotutkintoa sosiaali-, terveys-, nuoriso- tai kasvatusalalta tai suoritti yksin työvuoroa. Laitoksen johtajalta vaadittiin kaikissa johtamistaitoa ja korkeakoulututkintoa, mutta ainoastaan Jyväskylässä tutkinto piti olla sosiaalialalta, muille riitti soveltuva korkeakoulututkinto. Jyväskylän kilpailutuksessa johtamiskokemusta vaadittiin vähintään kolme vuotta, muilla ei ollut määritelty tarkemmin vaatimuksia johtamistaitojen suhteen. Johtajalta vaadittavan työkokemuksen osalta kaikki vaativat työkokemusta sijaishuollosta. Jyväskylässä ja Oulussa vaatimus oli vähintään kolme vuotta ja Tampereella riitti vuosi vähemmän eli vähintään kaksi vuotta.

Lastensuojelun sijaishuollossa arvioidaan henkilöstökulujen muodostuvan noin 80 % palvelun kokonaiskustannuksista ja vain noin 10 % huoneistokustannuksista ja loput muusta (Rousu, 2007, 23). Jos henkilöstökulut ovat suurin yksittäinen menoerä, on selvää, mistä säästö syntyy kilpailutuksessa. Haatainen (2006, 101) kiinnittää tutkimuksessaan huomiota, kun kunnallisten palveluiden kilpailuttamisella haetaan enimmäkseen tehokkuutta ja kustannussäästöjä, monilla aloilla ainoita mahdollisuuksia säästämiseen ovat henkilöstökustannukset.

Pekka Valkama ym. (2008, 150- 152) pitää tärkeänä henkilöstöjohtamisessa, että ihmiset nähdään organisaation keskeiseksi voimavaraksi eikä kustannuseränä. Johtamisessa pitää yhdistyä sekä tuottavuutta ja saavutuksia korostava ja toisaalta henkilöstön hyvinvointia painottava ajattelu.

Työvoimakustannuksiin vaikutetaan parhaiten muuttamalla henkilöstön määrää. Jos työntekijöiden määrää vähennetään kustannussäästöjen ja kilpailukyvyn parantumisen toivossa, eikä työntekijöiden työolosuhteisiin, jaksamiseen ja työtyytyväisyyteen kiinnitetä huomiota voi tämä aiheuttaa lisäkustannuksia. Lisäkustannukset syntyvät työtyytyväisyyden ja työmotivaation heikentymisestä, lisääntyneistä sairauspissaoloista sekä työntekijöiden vaihtuvuudesta. Suorien kustannuksien lisäksi välillisiä kustannuksia ovat työtehon ja työn laadun heikkeneminen. Grönroos (1987, 55) painottaakin, että henkilöstöressurit on mitoitettava niin, että voimavarat ovat riittävät tietyn palvelun kokonaislaadun tuottamiseksi.

Koskiahho (2008, 32–33) nosti esille työyhteisöjen merkityksen. Toimiva työyhteisö perustuu keskinäiseen luottamukseen, kunnioitukseen ja toisten

tuntemiseen, jolloin avainsanana on jatkuvuus. Vain pitkäaikaiset työsuhteet mahdollistavat tämän. Myös Tarja Heino (2009,74) painottaa jatkuvuuden ja pysyvyyden korostamisen tärkeyttä sijaishuollossa lapsen eheytyksen kannalta, mikä tarkoittaa pitkäaikaisia ja luottamuksellisia auttamissuhteita. Sosiaali- ja terveyspalveluissa pysyvät ihmissuhteet ovat tärkeitä. Auttaminen kun perustuu usein suhteisiin. Kilpailutuksessa Tampere vaati vakinaisen työsuhteen henkilöstölle ja Oulun hankintayksikkö velvoitti henkilökunnasta vähintään puolet oltavan vakinaisessa työsuhteessa.

Kumpulainen (2005, 5) toteaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ongelmien vaikeutuneen, monimutkaistuneen ja pitkittyneen. Hänen mukaansa psyykkisesti oirehtivia lapsia on sijaishuollossa entistä ja enemmän ja heidän tarpeisiinsa vastaaminen vaatii erityisiä taitoja ja osaamista henkilökunnalta. Psyykkisesti oireilevien lasten lisäksi sijaishuollon haasteita ovat päihdeongelmaiset sekä maahanmuuttaja taustaiset nuoret.

Henkilöstön osalta kilpailutuksessa ei vaadittu erityisosaamista laitoksissa, vaikka tiedetään sijaishuollossa olevien lasten ongelmien vaikeutuneen ja monimutkaistuneen. Kumpulainen (2005,6) olettaa, että lastensuojelulaitosten henkilöstön yleistä koulutustasoa nostamalla pystytään vastaamaan sijaishuollossa muuttuneen asiakaskunnan ongelmiin. Vaatimukset ovat nousseetkin ja nykyisin vaaditaan lastensuojelu laitoksissa työskenteleviltä vähintään puolelta kasvatus- ja ohjaustyössä olevilta opisto- tai ammattikorkeakoulun tutkinto. Hanna Heinosen (2011, 13–14) tutkimuksen mukaan tämä ei kuitenkaan riitä. Todellisuudessa laitokset joutuvat usein paikkaamaan julkisen palvelun aukkoja hankkimalla ulkopuolista tukea lasten- ja nuorisopsykiatrian taholta, sekä erilaisia päihdepalveluja sijoitettujen lasten ja nuorten arkipäivän ongelmallisiin tilanteihin. Samaan johtopäätökseen on tullut Heino (2009, 66). Ulkopuolisen avun lisäksi lastenkotien ja nuorisokotien työntekijät kokivat työnohjauksen ja vertaistuen tärkeäksi. Työnohjaus vaade löytyi kaikista kilpailutuksista.

Tepposen (2009, 138) tutkimustulokset ovat samoilla linjoilla. Laadun tärkeät rakennetekijät ovat hänen mielestään työntekijöiden osaaminen ja riittävä määrä, sekä lähijohtaminen kuten työnohjauksen saanti ja lähijohtajalta saatu tuki.

Haatainen (2006, 108–109) on kiinnittänyt huomiota kilpailuttamisen tehostaneen sekä Pohjoismaissa, että Britanniassa henkilöstön käyttöä. Työtahti on kiristynyt

niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Ruotsissa on todettu, että yksityisellä sektorilla työntekijöihin on kohdistettu liian suuria vaatimuksia kilpailutuksen myötä. Tämä näkyy etenkin terveys- ja vanhustenhuollon organisaatioissa. Sijaishuollon osalta Suomessa on määritelty henkilöstön määrä ja koulutus, joita ilman laitos ei saa toimilupaa. Vastaavaa esitystä vasta valmistellaan vanhusten osalta. Toisaalta, lastensuojelussa on sijoitettujen lasten moniongelmaisuus ja kilpailutuksen myötä, henkilöstön minimi mitoitus ovat suuri haaste. Tähän Haatainenkin (2006, 111) on kiinnittänyt huomiota todetessaan, että Ruotsissa ja Britanniassa monet organisaatiot käyttävät kilpailuttamisen myötä aiempaa vähemmän resursseja henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen ja hyvinvointiin, vaikka samanaikaisesti henkilöstöön kohdistuu uudenlaisia osaamisvaatimuksia.

Kilpailuttamisella on ollut myös myönteisiä vaikutuksia henkilöstöön. Haataisen (2006, 113) tutkimuksessa todettiin etenkin Ruotsissa kilpailuttamisen myötä julkiselta yksityiselle siirtyneiden olleen usein tyytyväisempiä työolosuhteisiinsa. He ovat saaneet enemmän vastuuta ja vaikutusmahdollisuuksia ja vuorovaikutus työntekijöiden ja johdon välillä on toiminut paremmin kuin julkisella puolella. Haatainen ehdottaakin, että parantamalla tiedonkulkua ja ottamalla henkilöstö mukaan kilpailutukseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa voitaisiin vähentää kilpailutukseen liittyviä epäluuloja ja turvattomuuden tunnetta.

7.2. *Fyysiset tilat*

Fyysiset tilat tarkoittavat asuinrakennuksia, pihaa, muuta ympäristöä ja käytössä olevia ikätason mukaisia leikki- ja harrastevälineitä, sekä muita toiminta välineitä. Ovatko tilat toimivia, viihtyisiä, kotoisia ja turvallisia? Lastensuojelulain 58 §:ssa määritellään, että lastensuojelulaitoksissa on oltava riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet. Lapsen hoito ja kasvatusta on järjestettävä ja lapsen yksityisyyttä tulee kunnioittaa. Lastensuojelulaki ei tarkemmin määritä, mitkä ovat riittävät ja asianmukaiset tilat ja toimintavälineet.

Jyväskylän kilpailutuksessa fyysisten tilojen osalta laatu määriteltiin lain mukaan. Tampere ja Oulu olivat tarkentaneet vaatimuksia niin, että jokaisella lapsella oli oltava oma huone. Oulun vaatimuksia fyysisten tilojen osalta olivat myös huoneiden varustelu ikä- ja kehitystason mukaisesti, sekä yhteiset tilat on varusteltu lasten kehitystason mukaisilla leikki- ja harrastusvälineillä. Lisäksi Oulu edellytti, että lasten käytössä tulee olla Internet-yhteys.

7.3. *Palveluiden määrä*

Lastensuojelulain 59 § määritellään, kuinka monta lasta tai nuorta voi olla yhtä aikaa lastensuojelulaitoksessa. Yhdessä asuinyksikössä voidaan hoitaa enintään seitsemää lasta tai nuorta ja samaan rakennukseen voi olla sijoitettuna enintään 24 lasta tai nuorta. Kiireellisissä tapauksissa määrä voidaan ylittää, jos se on välttämätöntä lapsen hoidon järjestämiseksi.

Tarjoajan täytyy ilmoittaa arvio avoimista paikoista ja sopimuskaudella vapautuvista paikoista. Paikkoja ei kuitenkaan tarvitse varata tilaajan käyttöön eikä vastaavasti tilaaja sitoudu tietyn kapasiteetin käyttöön sopimuskaudella. Käytännössä tilaaja ei välttämättä käytä ollenkaan kaikkien palveluntuottajien palveluita sopimuskaudella. Tarjoaja ei voi tietää, kuinka paljon hänen palveluitaan tullaan käyttämään, koska tilaaja ei pysty sitä arvioimaan, eikä myöskään sitoudu palveluiden käyttöön.

Lastensuojelulaissa määritellään henkilöstön minimivaatimus, joka on vähintään seitsemän hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää asuinyksikköä kohden. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka osastolla olisi vähemmän kuin seitsemän sijoitettua lasta, henkilöstömäärä on oltava aina vähintään seitsemän. Tämä asettaa painetta paikkojen täyttämiseksi, jotta laitoksen ylläpidosta aiheutuvista kuluista selvitään. Kuten jo aikaisemmin mainitsin, henkilöstömenot ovat suurin osa. Kuntaliitto (2007, 29) on nostanut esille puitejärjestelyn ongelmaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankinnassa liiallisen jouston ja liikkumavaran tavoittelun. Tällainen puitejärjestely, jonka piiriin on hyväksytty kaikki tai lähes kaikki tarjoajat ja jonka yhteydessä tarjoajat eivät tiedä, mitä heiltä sopimuskauden aikana ostetaan, ei ole lain tarkoittama puitejärjestely. Tällaiset järjestely nostaa yrittäjien riskiä palvelujen tarjoajina, ja riskit yrittäjien on pakko ottaa huomioon hinnoittelussa. Tämä nostaa hintatasoa. Jyväskylän kilpailutus on esimerkki tällaisesta toimimattomasta puitejärjestelystä, missä tarjouspyynnössä ilmoitetaan sopimuskumppaneita valittavan vähintään 40 laitousyksikköä. Kuitenkin lopulta hyväksyttiin 101 laitousyksikköä. Kaikille laitousyksiköille ei tule riittämään asiakkaita.

Toimiva puitejärjestely syntyisi niin, että sopimuksen piiriin hyväksytään rajallinen joukko tarjoajia, joilta palveluja tilataan hankintapäätöksellä tai puitesopimuksessa vahvistetulla säännöllä. Sääntö voi olla järjestys, jolla yrityksiltä tilataan. Mikäli järjestyksessä ensimmäinen tuottaja ei kykene tarjoamaan palvelua, tilataan palvelu seuraavalta järjestyksessä olevalta. (Kuntaliitto 2007, 29.)

Olen kerännyt alla olevaan taulukkoon lastensuojelulaitoksissa olleet lapset ja nuoret. Tiedot on kerätty tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANetistä. Tiedot perustuvat kuntien ja kaupunkien omiin ilmoituksiin ja kaikilta osin tietoja ei ollut merkitty, joten taulukon tiedot ovat suuntaa antavia. Valitsin indikaattoriksi kunnan kustantamat laitoshuollossa olevat lapset ja nuoret yhteensä 31.12.2008, 2009 ja 2010. Seudullisiin hankintarenkaisiin on valittu taulukko nro 2 mukaiset hankintarenkaaseen kuuluvat kunnat, jotka on poimittu kilpailutusasiakirjoista.

Taulukko 3: Lastensuojelulaitoksissa olevat lapset ja nuoret

	2008	2009	2010
Jyväskylän hankintarengas	261	249	266
Oulun hankintarengas	167	162	110
Tampereen hankintarengas	428	389	392
Koko maa	6389	6161	6194

Lähde: THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011

Taulukosta näkee arvioin laitoksiin sijoitettavien lasten ja nuorten määrästä alueittain. Oulun hankintarengaan alueella lasten laitossijoitukset ovat laskeneet. Muilla alueilla laskua on ollut vuodesta 2008 vuoteen 2009, mutta vuonna 2010 suunta on ollut hienoisessa nousussa. Luvuissa ovat vain kunnan ostamat palvelut, ei esimerkiksi kunnan omissa laitoksissa olevat lapset. Kunnan ostamat palvelut ovat juuri kilpailutuksen kohteena olevia paikkoja. Taulukosta näkee, kuinka monta lasta tai nuorta on vuosittain sijoitettuna kunnan ostamiin laitospaikkoihin.

7.4. Sijainti

Lain mukaan lapsen sijaishuolto on järjestettävä niin, että sijoituspaikan etäisyys ei ole este yhteydenpidolle lapselle läheisiin henkilöihin (LSL, 54§).

Lastensuojelulaitoksen läheinen sijainti mahdollistaa mahdollisimman joustavan yhteistyön lapsen perheen ja sijoittajan kanssa. Sijainti vaikuttaa vanhempien mahdollisuuteen vieraila lapsen luona, sekä lapsen tai nuoren lomiin vanhempien ja muun tärkeän verkoston luona. Lisäksi lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on mahdollisuus vieraila lastensuojelulaitoksessa joustavasti käyttämättä matkoihin kohtuuttoman paljon aikaa, mikä on taas pois muusta työajasta.

Heinosen (2011) tutkimuksessa ilmeni, että sijaishuoltopaikan valinta ei perustu läheskään aina lapsen tarpeisiin. Selvityksen mukaan vain noin puolessa tapauksista valintaa määrittivät selkeästi lapsen tai nuoren tarpeet. Lapsen tarpeisiin liittymättömiä syitä oli muun muassa sijaishuoltopaikan sijainti.

Ainoastaan Tampereen kilpailuksessa sijaishuoltopaikan sijainnille oli asetettu vaatimus enintään 200 kilometriä Tampereen keskustasta. Oulun kilpailuksessa tarjouspyynnössä tilaajalle jätettiin oikeus valita palveluntuottaja noin 100 kilometrin etäisyydeltä Oulun seudusta. Tätä oikeutta ei kuitenkaan esitetty käytettäväksi hankintapäätöstä tehtäessä. Tosin Oulun kilpailuksessa hyväksytyistä suurin osa sijaitsi Pohjois-Suomen läänissä.

Jyväskylän kaupungin hallinnoimassa kilpailuksessa hyväksytyistä 101 laitoshoidon antavasta palveluntarjoajasta sijaitsi kuusi Keski-Suomessa, joista edullisin sijalla 78. Kilpailuksessa parhaiten pärjänneet sijaitsivat Pohjois-Suomessa. Kilpailuksen perusteella voisi päätellä, että Jyväskylän hankintarenkaaseen kuuluvat kunnat sijoittavat lapsia ja nuoria kauas kotoaan.

8. TOIMINNALLINEN LAATU

Christian Grönroos (1987, 11–12) jakaa palvelujen laatu ulottuvuudet tekniseen laatuun ja toiminnalliseen laatuun. Tuotteen tai palvelun teknisellä laadulla Grönroos tarkoittaa palveluprosessin lopputuloksen laatua. Tutkielmassani toiminnallisen laadun alle kuuluvat palvelun sisältö, palvelun vaikuttavuus, yhteistyön muodot, työkäytännöt, asiakkaan kohtaaminen, henkilökunnan asenteet sekä laadunhallinta ja seuranta.

8.1. *Palvelun sisältö*

Lundströmin (2011,132) tutkimuksessa ilmeni, että sisältöön pureutuvan hankintaprosessin yksi vaikeus on hankinnan sisällön kuvaaminen. Vaikeaksi tämän tekee se, että oikeita vastauksia ei ole olemassa. Tämä näkyy myös kaikissa kolmessa kilpailutuksen tarjouspyyntöasiakirjoissa.

Höjerin ja Forkbyn (2011, 102–103) tutkimuksessa Ruotsin sijaishuollon kilpailutuksesta ilmeni, että lähes puolet sosiaalitoimen päälliköistä piti tärkeänä hyviä suhteita palveluntuottajien kanssa. Hyvät ja toimivat suhteet, sekä sosiaalitoimen kokemus hyvästä työn laadusta laitoksessa olivat perusteita, jotka ohittivat puitesopimukset.

Palvelun sisältövaatimukset olivat Tampereen ja Oulun kilpailutuksessa määritelty lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:n mukaisesti:

”Lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiansa välillä.

Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatustas sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus.

Lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää.”

Vaikka lain ensimmäisessä pykälässä on kattavasti, tosin yleisellä tasolla, määritelty lapsen huolto ja tapaamisoikeus oli Tampere lisännyt vielä ehdoksi lasten tupakointikiellon, sekä ruoka- ja nukkumaanmenoaikojen säännöllisyyden vaatimuksen.

”Lasten tupakointi on kielletty” (Tampere, 2010).

Sijaishuollossa tupakointi on haastava ongelma, etenkin nuorten osalta. Moni nuori on tupakoinut pitkään ennen sijoitusta vanhempiensa luvalla. Aikaisemmin joissakin sijaishuoltoapaikoissa oli ulkotiloissa osoitettu erillinen paikka, jossa tupakointi oli sallittu, vaikka laki sen kieltääkin. Yleisenä käytäntönä oli, että 15 vuotta täyttänyt nuori sai tupakoida, jos huoltajat antoivat siihen luvan. Nykyisin suuntauksena on tupakoinnin kieltäminen kaikilta ja monet sijaishuoltoapaikat ovat julistautuneet savuttomiksi. Pelkkä kieltäminen ei kuitenkaan riitä lopettamaan nuorten tupakointia, vaan siihen on vastattava kiellon lisäksi myös hoidollisesti. Monet sijaishuoltoon sijoitetut nuoret ovat saattaneet tupakoida vuosia vanhempiensa hyväksyessä sen. Hoidon sisällön vaatimuksena täytyisi olla myös lapselle ja nuorelle annettava tuki tupakoinnin lopettamiseksi. Kaiken kaikkiaan tuntui oudolta, että tupakoinnin kieltäminen määritellään tarjouspyyntöasiakirjoissa, vai onko niin, että osa sijaishuoltoapaikoista sallii edelleen tupakoinnin.

”Lapsen sijoitusprosessi on erityisen tärkeä ja huolellisuutta vaativa vaihe. Ennen sijoitusta on yksikön osaltaan huolellisesti harkittava mahdollisuutensa huolehtia asianomaisesta lapsesta. Sijoitusta edeltää sosiaalityöntekijän, sijoitettavan lapsen ja hänen läheistensä tutustumiskäynti yksikköön, jolloin yhdessä arvioidaan lapsen sijoitustarve”. (Jyväskylä, 2010.)

Jyväskylän vaade on paradoksaalinen. Ensin Jyväskylä hyväksyy yli suuren määrän palvelun tarjoajia, jolloin kilpailu asiakkaista on kova. Tämän jälkeen he

velvoittavat palvelun tarjoajan määrittelemään, onko sijoitettava lapsi sellainen, josta he pystyvät huolehtimaan. Vaarana tässä on se, että vastaanotetaan lapsia ja nuoria, joiden tarpeisiin ei oikeasti pystytä vastaamaan, koska palveluntuottajia on enemmän kuin sijoitettavia lapsia.

”Palveluntuottaja huolehtii, että lapsi saa perusopetuksen (yleisopetus, mukautettu opetus, erityisopetus, tilapäinen kotiopetus) ja suorittaa yleisen oppivelvollisuuden edellyttämän oppimäärän” (Oulu, 2010).

Sijoitettujen lasten koulunkäyntiongelmien ovat suuri haaste sijaishuollossa. Oulu oli ainoana vaatinut palveluntuottajaa huolehtimaan sijoitetun lapsen oppivelvollisuuden huolehtimisesta. Miten saadaan sijoitetut lapset suorittamaan yleinen oppivelvollisuus? Ongelmaksi tämän asian tekee, se että sijoitetut lapset kuten muutkin erityistä tukea vaativat oppilaat kärsivät koulujen resurssien vähyydestä.

Heinosen (2011, 18) mukaan sijaishuollossa voidaan päätyä tilanteeseen, jossa sijaishuollossa olevat lapset tai nuoret passitetaan koulusta sairauslomalle tai kotikouluun. Pisimmillään nämä jaksot saattavat kestää kuukausia. Laitokset voivat hyödyntää laitoksen omaa koulua, omaa erityisopettajaa tai laitoksen työntekijän resurssia toimia henkilökohtaisena avustajana. Näin voidaan löytää joustoa julkisiin palveluihin.

Kaikilla laitoksilla ei ole kuitenkaan omaa koulua tai opetusyksikköä, jolloin olemassa olevan henkilöstön resurssien käyttö kotiopetukseen on poissa muusta toiminnasta. Jos taas kotiopetukseen pitää väliaikaisesti palkata lisää resursseja, luo se taas paineita hoitovuorokausi hinnan nostamiselle. Tilapäinen kotiopetus lasketaan kuuluvaksi hoitovuorokauden hintaan. Pysyvämpi muoto, kuten oma opetusyksikkö tai koulu kuuluu hallinnollisesti koulutoimen alle, joten niistä palveluista myös laskutetaan sijoitettavan kunnan koulutointa. Valtion koulukodit ovat oma ryhmänsä sijaishuollossa ja ne eivät kuulu ympärivuorokautisen laitoshoidon kilpailutukseen.

”Palvelun keskeinen sisältö sekä toiminnalliset periaatteet on kirjallisesti dokumentoitu ja pyydettyessä saatavissa. Palveluntuottajalla on kirjallinen eettinen ohjeisto, joka sisältää konkreettisesti palvelua ohjaavat keskeiset periaatteet”.(Oulu, 2010.)

Ainoastaan Oulu edellytti palveluntuottajilta kirjallisesti dokumentoituna em. asiat. Lisäksi vaadittiin kirjallisena prosessikuvaus lapsen tulo- ja alkuvaiheesta, sijaishuollon toteuttamisesta sekä sijoituksen päättymisestä.

Palvelun sisällön kuvaaminen kirjallisesti on haastavaa, varsinkin jos ohjeistus on suuntaa antavaa. Todellinen laatu ei näy kirjoitetussa tekstissä, vaan asiakastyössä. Kuten Lundström (2011) ja Höjer et al. (2011) ovat todenneet tilaajan ja tuottajan välinen vuoropuhelu takaa parhaiten sen, että palvelun sisältö vastaa tarvetta.

8.2. *Palvelun vaikuttavuus*

Rousu ym.(2004, 23) määrittelevät lastensuojelussa asiakasvaikuttavuudeksi esimerkiksi sellaisen muutoksen, että lapsen elämäntilanne paranee.

Kuten aikaisemmin olen maininnut, sijaishuollon vaikuttavuutta on tutkittu Suomessa vähän (Pösö 2007, 9). Vaikuttavuuden kautta saadaan nimenomaan selville, vastaako sijaishuoltopaikka lapsen tarpeisiin, tehdäänkö siellä oikeita asioita lapsen kannalta ja saadaanko aikaan haluttu muutos, mitä on huostaanotolla ja sijoituksella lähdetty hakemaan.

Raportointia ja asiakaspalautteen keräämistä edellytettiin kaikilta palveluntuottajilta. Säännöllinen raportointi lapsen tilanteesta lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle oli kaikilla vaatimuksena. Jyväskylä edellytti raportointia neljä kertaa vuodessa, Tampere kuukausittain ja Oulu lapsikohtaisesti sosiaalityöntekijän kanssa sovitulla tavalla. Säännöllisen raportoinnin avulla pystytään seuraamaan, kuinka lapsen kasvatussuunnitelmaan kirjatut tavoitteet toteutuvat.

Arviointi kerätään sekä palautteena että itsearviointina. Arvioita kerätään lapsilta ja nuorilta, heidän vanhemmiltaan, lapsen asioista vastaavalta sosiaalityöntekijältä

sekä muilta lapsen kasvatuksessa ja hoidossa olevilta. Rousu (2007, 219) korostaa asiakaspalautteen säännöllisen kokoamisen merkitystä myönteisten tuloksien näkemiseen, joka taas auttaa henkilöstöä jaksamaan.

Tarjouskilpailuasiakirjoissa vaadittavat arvioinnit poikkesivat jonkin verran toisistaan:

”Hoitotyötä kehitetään mm. perheiltä ja yhteistyökumppaneilta saadun palautteen pohjalta”(Jyväskylä, 2010).

”Toiminnan jatkuva arviointi ja kehittäminen on suunnitelmallista ja järjestelmällistä ja pohjautuu lapsilta, nuorilta ja heidän vanhemmiltaan, lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijältä sekä muilta lapsen kasvatuksessa ja hoidossa mukana olevilta hankittuun ja saatuun palautteeseen, sekä itsearviointiin. Keskeinen arvioinnin kohde on lapsen tai nuoren saama hoito ja kasvatustekijät sekä niiden vaikutukset hänen kehitykseensä. (Oulu, 2010.)

”Palveluntuottaja kerää asiakaspalautetta ja palautteet dokumentoidaan sekä yhteenveto palautteesta, muistutuksista ja reklamaatioista ym. toimitetaan tilaajalle sopimuksen mukaisesti, kuitenkin vähintään kerran vuodessa (Tampere, 2010).

Rousun (2007,132–133) mukaan arviointi on osa organisaation toiminnan ohjausta ja kehittämisen välttämätön edellytys. Arviointi on myös osa ammatillista käytäntöä ja arkista asiakastyötä. Lastensuojelussa ollaan tuloksellisuus velvollisia erityisesti asiakkaille, jotta lapset ja nuoret ja heidän perheensä saisivat juuri sellaista apua, mitä tarvitsevat. Toiseksi työntekijöiden on oltava kiinnostuneita ammatillisen toiminnan tuloksista ja siitä, mitkä tekijät saavat aikaan hyviä tuloksia. Kolmanneksi lastensuojelun yhteiskunnallinen tehtävä velvoittaa, että verorahoilla tuotetuilla palveluilla vastataan kansalaisten tarpeisiin ja palvelut toimivat tavoitteiden mukaisesti.

Rousun (2007, 207–208) tutkimuksen mukaan palvelun tuloksellisuuden arvioinnin ongelmia olivat palautetiedon hankinnan sattumanvaraisuus ja käytetyn tiedon kapea alaisuus. Kilpailutusasiakirjoista ei käy ilmi, minkälaista tietoa tilaajat haluavat lapsen tilanteesta raportoitavan. Onnistumisen arviointia tulisi Rousun mukaan tarkastella monesta näkökulmasta kuten talouden,

asiakkaan, henkilöstön, sisäisen ja ulkoisen palvelukyvyn, prosessin toimivuuden ja vaikutusten näkökulmasta. Asiakaskohtaisista normaaliin arkityöhön sisältyvistä arvioinneista ei koottu yhteenvetoja, joiden pohjalta olisi voinut tulla näkyviin kuva onnistumisista. Rousun mukaan sellaisetkin tiedot jätettiin käyttämättä, jotka olisivat yksinkertaisesti olleet olemassa olevasta asiakastietojärjestelmästä poimittavissa ja olisivat tuottaneet tietoa oman työn onnistumisista.

Rousu (2007, 246) ehdottaa tavoitteiden mittaamiseksi yksinkertaista asiakaskohtaista mittaria, joka kuvaa ainakin suuntaa, mihin asiakkaan kanssa on edetty. Mittaus voitaisiin tehdä ainakin kerran vuodessa tai ainakin asiakkuuden päättyessä. Siinä arvioidaan, missä määrin lapsen tai nuoren elämäntilanne on muuttunut verrattuna alkutilanteeseen tai asetettuihin tavoitteisiin nähden. 0-4 -asteikolla dokumentoidaan onko lapsen elämäntilanne muuttunut erittäin hyvään suuntaan (4), hyvään suuntaan (3), edennyt jonkin verran (2), tilanne pysynyt ennallaan (1) tai tilanne huonontunut (0). Samalla voidaan arvioida asiakkaan kanssa, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet edistymiseen tai tilanteen huonontumiseen. Näistä tekijöistä voi koota asiakkaista yhteisotoksia ja arvioida niitä menetelmiä, jotka näyttävät aikaansaavan edistymistä lapsen elämässä.

8.3. *Yhteistyön muodot*

Yhteistyön muodot sijaishuollossa ovat moninaiset. Sijaishuollon laitospalvelussa asiakkaana voidaan pitää sijoituksesta päättävää tahoa, sijoitusta käytännössä hoitavaa sosiaalityöntekijää, sijoitettavaa lasta ja hänen biologisia vanhempiaan. Laitospalveluiden asiakkaita voivat olla myös lasta hoitavat muut tahot, kuten koulu ja psykiatriset palvelut. Grönroos (1987, 43) puhuikin organisaation sisäisistä ja ulkoisista asiakkaista. Tilaajan ja tuottajan välistä hyvää kumppanuutta korostetaan monissa tutkimuksissa, kuten Lundström (2011, 153); Höjer ja Forkby (2011).

Hyvä kumppanuus olisi tärkeätä myös laitospalveluiden hankinnassa, missä tavoitteena on löytää mahdollisimman hyvin lapsen tarpeisiin vastaava sijaishuolto paikka. Lundström näkee kumppanuuden löytymisen julkisissa palveluhankinnoissa kuitenkin vaikeaksi. Esteenä tähän ovat julkisen sektorin toiminnan viitekehys ja kulttuuri, jotka estävät luottamuksellisten suhteiden syntymisen. Lyhyet sopimusajat ja nopea syklinen kilpailuttaminen kuluttavat paljon resursseja ja estävät kumppanuuteen sitoutumisen. Kumppanuus lastensuojelussa olisi tärkeä, että palveluntarjoajat pystyisivät vastaamaan paremmin lastensuojelun muuttuviin haasteisiin. Tähän tarvittaisiin nimenomaan keskinäistä informaation jakamista, luottamusta ja pitkäaikaisia hankintasopimuksia, jotka takaisivat työrauhan sisällön kehittämiseksi.

Lundström (2011, 175) toteaaakin, että kuntien tavoite julkisissa palveluhankinnoissa on selkeästi kumppanuushakuinen, vaikka ne jäävät vielä ohuiksi ja lyhyiksi. Kunnat edelleen painottavat hankinnat palvelujen kohteen kilpailuttamiseen sen sijaan, että hankintamenettely mielletäisiin keinona valita paras mahdollinen kumppani palvelutuotantoon ja kehittämiseen. Lundström näkee kuitenkin muutoksen olevan tulossa. Näissä kaikissa kilpailutuksissa haettiin kolmen vuoden sopimusta, Oululla oli mahdollisuus maksimissaan kahden vuoden lisäaikaan ja Tampereella yhden vuoden.

Ruotsissa kumppanuushakuisuus palveluhankinnoissa on toteutunut paremmin. Höjer ja Forkbyn (2011, 101) tutkimuksessa Ruotsin sijaishuollon kilpailutuksesta ilmeni, että vuonna 2006 Ruotsin kunnista 62 % oli puitesopimus eri

palveluntuottajien kanssa. Näistä kolmanneksella oli vähintään neljän vuoden tai pidempi sopimus, vaikka yleensä puitelaki määrittelee sopimusajankohdan kolmeksi vuodeksi.

Sijaishuollossa laitoksen yhteistyökumppaneita ovat lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän lisäksi lapsen vanhemmat ja muut hänelle läheiset henkilöt; sisarukset, isovanhemmat, sukulaiset, kummit, sekä päiväkotia, koulu, muut sosiaali- ja terveystalvet; Perheneuvola, lapsi- ja nuorisopsykiatria, terapia- ja kuntoutustalvet.

Yhteistyö lapsen vanhempien ja muun verkoston kanssa sekä näiden välisen yhteydenpidon ja vuorovaikutuksen edesauttaminen ja edistäminen oli vaatimuksena kaikilla tilaajilla. Yleensä yhteydenpito muodot ja tavat määritellään lapsen asiakassuunnitelmassa, jossa ovat läsnä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, lapsi itse, vanhemmat ja sijaishuoltoapaikan edustaja. Mikäli lapsen ja vanhempien yhteydenpitoa täytyy rajoittaa, päätöksen tekee aina lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.

”Palveluntuottaja tekee säännöllisesti yhteistyötä vanhempien ja muiden lapselle läheisten henkilöiden kanssa. Lapsella on mahdollisuus tavata lähiverkostoaan yksikössä. Lapsella on oikeus pitää läheisverkostoon yhteyttä puhelimitse, sähköpostilla tai lähettämällä ja vastaanottamalla kirjeitä tai niihin rinnastettavia luottamuksellisia viestejä”. (Oulu, 2010.)

Palvelun tuottajilta edellytetään kaikissa kolmessa kilpailutuksessa lapsen kuntoutuksen järjestämistä ja osallistumista kuntoutuksen arviointi- ja kuntoutuskäynneille. Sijaishuollossa käytettyjä kuntoutustalvet ovat Perheneuvolan tuottamat talvet, lapsi- ja nuorisopsykiatria, päihdetalvet ja erilaiset kuntoutus- ja terapiatalvet. Kuntoutukseen liittyvistä matkoista vastaa aina sijaishuoltoapaikka.

Kuntoutus talvet ja niiden saatavuudessa on suuria eroja alueittain. Julkisissa talvet olevia puutteita joutuvat laitokset paikkaamaan palkkaamalla yksikköön erilaista asiantuntijuutta, jolloin he myös vastaavat näistä kustannuksista.

Tampere vaati myös palveluntuottajien hakevan lapselle kuuluvat tuet ja edut.

Tämä tarkoittaa sitä, että sijaishuollon yksikössä on oltava jollain työntekijällä tietoisuus ja osaaminen lapselle kuuluvista tuista ja eduista. Mielenkiintoiseksi tämän tekee se, että lapselle kuuluvista tuista sijoittava kunta perii hoidonkorvauksena aina osan ja osa kartuttaa lapsen itsenäistymisvaroja. Mielestäni tämä kuuluisi ehdottomasta lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän toimenkuvaan eikä sijaishuollon työntekijöiden. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on kuitenkin lapsen edun valvoja.

8.4. Työkäytännöt

Reinikaisen (2009, 69) mukaan keskeinen sijaishuoltoapaikkaa koskeva oletus on, että selkeä toimintajärjestys ja johdonmukaisuus kasvatuksessa lisäävät lasten ja nuorten turvallisuudentunnetta.

”Yksikön päivä/viikko-ohjelma, säännöt ja seuraamukset on esitetty kirjallisesti ja ne ovat asianosaisten saatavilla” (Jyväskylä, 2010).

”Yksikössä on kirjallinen ohjeistus rajoitustoimenpiteistä ja niistä tehdään lastensuojelulain mukaiset päätökset kuntien antamien ohjeiden mukaisesti. Yksikön säännöt ja seuraamukset on esitelty kirjallisesti ja ne ovat asianosaisten saatavilla”. (Tampere, 2010.)

Kaikissa kilpailutuksissa veloitettiin sijaishuoltoapaikkaa laatimaan lapsikohtainen hoito- ja kasvatussuunnitelma. Kun lapsi sijoitetaan sijaishuoltoapaikkaan, hänelle tehdään asiakassuunnitelmaan, johon kirjataan sijaishuollon tarkoitus ja tavoitteet. Asiakassuunnitelma on määritelty tarkemmin Lastensuojelulaissa (§30.) Asiakassuunnitelma tarkastetaan säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa. Siitä vastaa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.

Asiakassuunnitelmapalaverissa ovat yleensä lapsi, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, vanhemmat ja sijaishuoltoapaikan edustaja, joka on yleensä lapsen oma ohjaaja. Asiakassuunnitelmaa täydennetään tarvittaessa erillisellä hoito- ja kasvatussuunnitelmalla. Hoito- ja kasvatussuunnitelman teko kuuluu sijaishuoltoapaikan vastuulle. Siinä määritellään konkreettisemmin asiakassuunnitelmassa olevat sijaishuollon tavoitteet ja niiden seuranta. Hoito- ja kasvatussuunnitelmaa päivitetään sijaishuoltoapaikassa säännöllisesti yhdessä

lapsen ja hoitohenkilöstön kanssa. Tämän pohjalta raportoidaan yleensä lapsen edistymisen lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. Raportoinnin vaatimukset olen käsitellyt palvelun vaikuttavuus otsikon alla.

Laitosten säännöt ja käytännöt ovat pyrkineet olemaan samantapaisia kuin perheissä ja kodeissa yleensä. Sijaishuoltoapaikoissa edellytetään jonkin verran kotitöiden tekemistä, kotiintulo- ja nukkumaan menoaikojen noudattamista sekä koulunkäyntiä. (Reinikainen 2009, 70.) Sijaishuollon lapsikohtaiset käyttövarat ja sijaishuollon rajoitustoimenpiteet ovat nykyisin määritelty lastensuojelulaissa.

Lapsikohtainen kirjallinen raportointi vaade oli Jyväskylän ja Oulun kilpailutuksissa, Tampereen kilpailutuksessa sitä ei mainittu.

”Hoitopaikoissa on käytössä lapsikohtainen kirjallinen päivittäisraportointi, sekä lapsikohtainen käyttömenojen kuukausiseuranta”(Jyväskylä, 2010).

”Yksiköllä on käytössä lainmukaiset lasta koskevien tietojen kirjaamiskäytännöt. Kirjaaminen on jatkuvaa ja systemaattista”.
(Oulu, 2010.)

Sijaishuollon yksi suurimmista haasteista on lasten ja nuorten pallottelu sijaishuoltoapaikasta toiseen. Tarja Pösön (2004,12) koulukoteja koskevassa tutkimuksessa ilmeni, että nuoria siirretään toistuvasti uusiin suhteisiin ja yhteisöihin. Nuorta siirrellään lastensuojelun, lasten- ja nuorisopsykiatrisen sekä huumehoidon välillä.

Myös Manu Kitinojan (2005) tutkimuksessa koskien koulukoteihin sijoitettujen lasten lastensuojeluasiakkuutta ja kouluhistoriaa ilmeni, että 61,8 % lapsista ja nuorista on ennen koulukoti sijoitusta sijoitettu ainakin kerran kodin ulkopuolelle. Hiitolan (2007, 17) tutkimuksessa tulokseksi saatiin, että lapset olivat olleet keskimäärin kolmessa sijaishuoltoapaikassa.

”Palveluntuottaja tukee lapsen suunnitelmallista siirtymistä seuraavaan elämänvaiheeseen, tarvittavaan toiseen sijoitus- tai asuinpaikkaan”
(Oulu, 2010).

Kaikissa tarjouspyyntö- asiakirjoissa velvoitetaan palvelun tarjoajaa tarpeen

vaatiessa tukemaan lapsen siirtämistä toiseen paikkaan. Tuntuu kuin sijaishuoltoon olisi sisään rakennettu lapsen ja nuoren siirtyminen paikasta toiseen. Sen sijaan, että lapsia ja nuoria pallotellaan, eikö pitäisi miettiä enneminkin, miten sijaishuoltopaikat pystyisivät entistä paremmin vastaamaan sinne sijoitettujen lasten ja nuorten tarpeisiin.

8.5. Asiakkaan kohtaaminen

Grönroos (1987, 41) määrittelee asiakkaan laatukokemuksen kannalta tärkeiksi ne hetket ja tilanteet, joissa asiakas toimii yhteistyössä henkilöstön kanssa. Nämä tilanteet ovat ns. totuuden hetkiä. Näissä tilanteissa mitataan laitoksen palvelu- ja toimintaperiaatteet. Kuinka hyvin pystytään vastaamaan asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin, toiveisiin ja odotuksiin? Laitoksen asiakkaita lapsen kautta ovat myös lapsen vanhemmat ja muu luomu- ja viranomaisverkosto.

Staffan Höjer ja Torbjörn Forkby (2011, 97) toteavat tutkimuksessaan, että sijaishuollossa on vaikea kontrolloida laatua, koska tilaaja ei ole varsinainen palvelun käyttäjä. Lisäksi he näkevät, että sijaishuollossa laatu on sidottu ihmisten väliseen vuorovaikutukseen.

Laitoksen arjessa kohtaamisia on lukuisia kertoja päivässä. Ne liittyvät arjen askareisiin, yksilö- ja ryhmätilanteisiin ja lapsen asioiden järjestelyyn. Olennaista on se, että jokaisella lapsella on mahdollisuus tuntea joku aikuinen omakseen. Tätä varten on laitoksissa kehitetty omaohjaaja järjestelmä, joka oli myös edellytyksenä kaikissa kilpailutuksissa. Omaohjaajan tehtäviä ei kilpailutuksessa määritelty tarkemmin, mutta lapselle piti olla nimettynä sellainen. Ainoastaan Jyväskylä edellytti, että lapsella on oltava mahdollisuus keskustella omaohjaajansa kanssa vähintään kerran viikossa. Omaohjaajan ja lapsen yhteiseen aikaan vaikuttavat henkilöstön määrä, lasten määrä, lasten hoitoisuus ja omaohjaajuuden merkitys työntekijöille ja lapsille. Järjestetäänkö kahdenkeskistä aikaa ja tätä kautta mahdollistetaan suhteen syntyminen?

”Lapselle nimetään omaohjaaja, joka ensisijaisesti huolehtii lapsen arkeen

kuuluvien käytännön asioiden hoitamisesta sijoituksen aikana ja jonka kanssa lapsella on mahdollisuus kahdenkeskiseen keskusteluun vähintään kerran viikossa. Omahoitajan poissa ollessa muu hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva työntekijä huolehtii lapsen asioista omahoitajan tavoin”. (Jyväskylä, 2010.)

”Palveluntuottaja antaa lapselle eheyttäviä ja kuntouttavia kokemuksia ja jokaisella lapsella on omahoitaja/omaohjaaja, joka edesauttaa kiintymyssuhteen luomista”(Tampere, 2010).

”Palveluntuottaja huolehtii siitä, että jokaisella lapsella on nimetty omahoitaja/omaohjaaja”. (Oulu, 2010)

Jokainen ohjaaja on jonkun omaohjaaja, mutta kaikki ohjaajat ovat vuorovaikutuksessa jatkuvasti kaikkien lasten kanssa. Reinikaisen (2009, 55) tutkimuksessa ilmeni, että nuorten tyytyväisyys sijaishuoltoon on yhteydessä nuorten kokemuksiin heidän ja heistä huolehtivien aikuisten välisiin suhteisiin. Joillekin omahoitajasta tuli tärkeä ja läheinen, mutta kaikilla ei tällaista suhdetta syntynyt. Osalla omahoitaja vaihtui myös kerran tai useammin.

Myönteisiä kokemuksia työntekijöistä olivat Reinikaisen(2009, 57–58) tutkimuksessa se, että työntekijät antoivat aikaansa, kuuntelivat ja auttoivat konkreettisissa tilanteissa. Lisäksi koettiin hyvänä työntekijän luottamus nuorta kohtaan, työntekijän usko nuoren selviytymiseen elämässään. Erityisasemassa oleminen myönteisellä tavalla työntekijän silmissä nosti nuoren itseluottamusta ja itsetuntoa. Kielteisiä kokemuksia Reinikaisen (2009, 58–59) tutkimuksessa työntekijöistä olivat, etteivät työntekijät yrittäneet päästä nuorten lähelle ja ymmärtää heidän tunteitaan ja ajatuksiaan. Moni toivoi työntekijän aloitetta nuoren pahan olon puheeksi ottamisessa. Nuoret kokivat myös, että työntekijät tulkitsivat heidän käyttäytymisensä syyt väärin ja puuttuivat sääntöjen rikkomisiin, eivätkä olleet kiinnostuneista käyttäytymisen taustalla oleviin syihin.

Hiitolan (2008, 33) tutkimuksessa ilmeni, että lapsen asioista vastaavan

sosiaalityöntekijöiden arvion mukaan sijaisperheissä luodaan lapseen kiintymyssuhde, tuetaan lapsen kehitystä ja tarjotaan virikkeitä laitoksia onnistuneemmin. Tätä voidaan selittää sillä, että laitoksiin sijoitetaan yleensä vanhempia lapsia, lapsilla voi olla takanaan useita sijoituksia, jolloin kiinnittyminen on vaikeampaa tai laitoksen henkilöstön resursointi ei ole riittävä, vaan työntekijöiden aika menee arjen pyörittämiseen, jolloin keskittyminen yksilötasolla jokaiseen lapseen voi olla vaikeampaa. Lisäksi laitoksissa työntekijät työskentelevät kolmessa vuorossa, kun taas sijaisperheessä vanhemmat asuvat samassa kodissa sijoitetun lapsen kanssa.

Reinikaisen (2009, 55) tutkimuksessa nuoret olivat jännittäneet nuorisokotiin tuloa. Heidän mukaansa lämminhenkinen ja yksilöllisesti huomioon ottava vastaanotto, jossa työntekijät eivät ole jättäneet nuorta yksin, on koettu hyväksi ja on helpottanut nuorisokotiin asettumista, kun taas asiapitoinen ja nuoren itsekseen jättävä vastaanotto on koettu jossain määrin tylyksi. Jyväskylä koki tärkeänä panostaa sijoituksen alkuvaiheessa lapsen tutustumiseen, lapsen sopeutumisen tukemiseen sekä selvittää lapsen vointia ja kokemusta sijoitukseen johtaneista syistä. Jyväskylä on oikeilla jäljillä, mikäli sijoitukseen johtaneita syitä ei aleta heti selvittää.

Mikäli laatua asiakkaan kohtaamisessa haluttaisiin sijaishuollon laitoksissa nostaa, yhtenä edellytyksenä olisi vakituisen henkilöstön määrän lisääminen. Ainoastaan Tampereen kilpailutuksessa vaadittiin henkilöstön olevan vakituista, Oulun seudun kilpailutuksessa vaatimus oli puolet henkilökunnasta ja Jyväskylän kilpailutuksessa ei ollut vaateita sen suhteen ollenkaan. Muuten vaatimukset olivat yleisellä tasolla; perushoidosta huolehtiminen, ikätasoinen vastuunotto ja elämäntaitojen opettelu, sosiaalityöntekijän laatiman asiakassuunnitelman noudattaminen ja mahdollisuus harrastamiseen. Vaikka Oulun seudun kilpailutuksessa veloitettiin sosiaalityöntekijän laatiman asiakassuunnitelman noudattamista, laatimisessa on yleensä mukana myös lapsen lisäksi lapsen vanhemmat ja laitoksen edustajana omaohjaaja ja/tai laitoksen johtaja.

8.6. Henkilökunnan asenteet

Grönroos (1987, 15) määrittelee hyvän palvelun edellytyksiksi oikean tieto- ja taitotason, sekä henkilöstön asenteet. Hän näkee tärkeäksi, että myös organisaation ylin johto tietää, miten palveluorganisaatio toimii ja miten hyvä palvelu syntyy. Lisäksi henkilöstön on osattava toimia palveluperiaatteita noudattaen eri tilanteissa. Suhonen (1995, 46) nostaa esiin vaikeuden mitata sosiaalityössä kaikkea ammattitaitoa. Laadun näkökulmasta keskeisintä sosiaalityössä on se osa asiakasprosessia, joka jää piiloon. Se tarkoittaa ammatillista eksperttityötä, intuitiota tai selkäytimessä olevaa tietoa, mitä pitää kulloinkin tehdä.

Henkilökunnan tieto- ja taitotaso sisältyy osittain ammatilliseen koulutukseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen. Tarjouspyyntöasiakirjoissa oli vaatimuksena työnohjausta, kehityskeskustelua, ensiapukoulutusta, perehdytystä, mutta palvelun tarjoajalta ei edellytetty kuvausta, miten hyvä palvelu syntyy tai seurantaa henkilöstön asenteista vuosittain. Henkilökunnan asenteista saadaan ehkä jotain tietoa asiakaskyselyiden kautta, mutta olennaisempaa olisi kuitenkin se, miten laitokseen syntyy välittävä, turvallinen ja hoitava ilmapiiri. Ilmapiirin luomisen kannalta olennaisemmat tekijät ovat nimenomaan henkilökunnan asenteet.

8.7. Laadunhallinta ja seuranta

Laadunhallinta on osa johtamistoimintaa. Keinoja ovat mm. laadun suunnittelu, laadunvarmistus ja laadun jatkuva parantaminen. Laadunhallinnan ympäristöjä ovat esim. asiakasprosessi tai yksilön elämänlaatu. Tavoitteet, suunnitelmallisuus, vastuiden määrittely ja toiminnan tulosten vertaaminen tavoitteisiin auttavat ennakoimaan ja hallitsemaan kehitystä. Rousu ym. (2004, 22–24) liittävät tähän myös laatujohtamisen, joka on kokonaisvaltainen, laatua korostava johtamisoppi, laadulla johtaminen.

Oulasvirran (2007, 124) mukaan julkisten organisaatioiden tuottamia palveluja ei voida arvioida yksinomaan tavoiteperusteisesti, vaan mukaan on otettava eri tahoja. Monipuolisen arvioinnin saamiseksi olisi tehtävä monitahoarvio. Tähän tarvitaan Oulasvirran mielestä poliittiset päätöksentekijät, palvelun tuottaja

organisaation virkamiehet (sekä johto, että asiantuntijavirkamiehet), alempi organisaatio sekä palvelun loppukäyttäjät. Lastensuojelun laitoshoidon kilpailutuksessa valitut palveluntuottajat voidaan rinnastaa julkisiin organisaatioihin, koska niiden palvelut kustannetaan verovaroin. Lisäksi osa palveluntuottajista kuuluu isompaan organisaatioon, jolloin kilpailutukseen liittyvät asiat hoidetaan eri organisaation tasolla ja fyysisestikin eri paikassa kuin varsinainen asiakkaan kohtaaminen.

Oulasvirta (2007, 126- 127) jakaa arvioinnin tarkoituksen kehittämisen, tilivelvollisiin ja tutkimuksellisiin painotuksiin. Kehittämistä koskevassa arvioinnissa mukana voi olla palvelujen käyttäjien lisäksi poliittisia päätöksentekijöitä mutta myös palvelua tuottavien työyhteisön jäseniä. Kehittämisessä tuotetaan nimenomaan tietoa työyhteisön käyttöön. Tilivelvollisuus arvioinnin lähtökohtana on pikemminkin kontrollointi kuin kehittäminen. Siinä ollaan kiinnostuneita toiminnan aikaansaannoksista ja tulosten arvioinnista. Tutkimuksellisiin painotuksiin Oulasvirta ei tutkimuksessaan keskittynyt tarkemmin.

Laadunhallinnan ja seurannan osalta kilpailutus on vain yksi osa sitä. Pekka Valkama kumppaneineen (2008, 97) muistuttavat, että onnistunut kilpailutus ei välttämättä riipu yksin kunnan tilaajayksikön hankinta- ja sopimusosaamisesta. Kuten aikaisemmin mainitsin laitoshoidon laatuvaatimuksissa yksityisiä sosiaali- ja terveystalouksia valvovat aluehallintovirastot (entiset lääninhallitukset). Jos niiden resurssit eivät lisäänty samassa suhteessa kuin kuntien ostamat palvelut, kuntien ostopalveluihin liittyvät riskit kasvavat.

”Yksikössä on käytössä laatujärjestelmä, jonka voi kuvata kirjallisesti esim. menetelmänä, toimintamallina tai laatukäsikirjana toetuttavista palveluista”
(Jyväskylä, 2010).

Laadunhallintaan ja valvontaan liittyvät asiat ovat osittain kuvattu palvelun vaikuttavuus osion alla. Toiminnan kehittäminen, arviointi ja suunnittelu asiakaskyselyiden pohjalta liittyvät sekä palvelun vaikuttavuuteen, että laadun hallintaan ja seurantaan.

Laadun seurantaan liittyen Oulun tarjouspyynnössä oli mainittu tilaajan oikeudesta valvoa sopimuksen mukaista toimintaa ja laadun valvontaa.

Asiakaspalautteen lisäksi palveluntuottajan on toimitettava tilaajalle vuosittainen toimintasuunnitelma ja -kertomus. Lisäksi noudatetaan lakia yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta (603/1996 ja 1208/96).

Tampereen tarjouspyynnössä laadunhallinnan alle oli koottu asiakas ja yhteistyökumppaneilta saadun palautteen lisäksi työntekijöiden ohjeistuksia.

”Uusien työntekijöiden ja sijaisten perehdyttämiseen on käytössä perehdytysohjeet ja yksikössä on kirjallinen perehdytysuunnitelma”
(Tampere, 2010).

”Yksiköllä on kirjallinen lääkehoidon toteuttamissuunnitelma ja lääkehoidon osaaminen ja toteuttaminen on varmistettu sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistuksen mukaisesti” (Tampere, 2010).

Ainoastaan Tampere vaati lääkehoitosuunnitelmaa erikseen palveluntuottajilta.

9. HANKINTAPÄÄTÖS – HINTA VAI LAATU

Kaikissa kolmessa kilpailutuksessa hyväksytyt palveluntuottajat aseteltiin edullisuusjärjestykseen ja hankintaperusteena oli halvin hinta. Jyväskylän päätöksessä ratkaisuperusteeksi määriteltiin halvin hinta edellyttäen, että tarjous täyttää kaikki tarjouspyynnön laatuvaatimukset. Tarjoukset asetettiin hinnan mukaiseen järjestykseen halvimmasta kalleimpaan. Sijoituspaikka valitaan edullisuusjärjestyksessä vapaana olevista paikoista ottaen huomioon sijoitettavan lapsen tarpeen ja edun mukaiset vaatimukset lastensuojelulain edellyttämällä tavalla. Tampereen hankintapäätös oli samanlainen. Oulun kilpailutuksessa tarjoukset vertailtiin ilmoitetun hinnan perusteella. Tarjouspyynnössä tilaaja jätti oikeudekseen valita palveluntuottajista edullisuusjärjestyksestä riippumatta vähintään 90 % noin sadan kilometrin etäisyydeltä Oulun seudusta. Tätä perusteltiin lastensuojelulain mukaisen läheisyys periaatteen mukaan ja mahdollisimman joustavan yhteistyön perheen ja sijoittajan kanssa. Tätä oikeutta ei kuitenkaan esitetty käytettäväksi. Ainoastaan Tampereen kilpailutuksessa edellytettiin palvelun tarjoajan sijaitsevan max. 200 kilometrin päässä Tampereelta. Mittauksessa esitettiin käytettäväksi Eniron reittipalvelua ja Tampereella määränpää oli Tampereen kaupungin Keskustori.

Käytännössä sijaishuoltoapaikan valintaan vaikuttavat muutkin asiat kuin hinta. Palveluntuottajia valitaan useita, että tilaaja voi varmistua palvelun riittävästä kapasiteetista. Lapselle valitaan hänen yksilöllisiä tarpeitaan parhaiten vastaava sijaishuoltoapaikka lastensuojelulain edellyttämin perustein palveluntuottajan vapaan kapasiteetin mukaan tarjouskilpailussa hyväksytyiltä palveluntuottajilta hankintapäätöksen mukaisessa edullisuusjärjestyksessä.

Lapselle voidaan hankkia palvelu myös suora hankintana myös kilpailutuksessa hyväksytyjen palveluntarjoajien ulkopuolelta, jos hyväksytyt palveluntarjoajat eivät pysty palvelua tarjoamaan tai jos lapsen etu niin vaatii. Suora hankinnan perusteet kirjataan lapsen asiakastietoihin ja siitä tehdään erillinen päätös.

Tehdäänkö sijoituspaikkapäätös laadun vai hinnan mukaan on vaikea vastata. Hyväksytyt palveluntuottajat on numeroitu edullisuusjärjestyksessä halvimmasta kalleimpaan, mutta sijaishuoltopaikkaa ei valita ensisijaisesti listan mukaan, vaan lapsen edun mukaan. Näin pitäisi ainakin toimia, jotta lastensuojelulain lapsen edun ensisijaisuus toteutuisi. Kun on arvioitu, millainen paikka ja missä sijaitseva vastaa parhaiten lapsen tai nuoren tarpeisiin, katsotaan listalta muutama sopiva paikka, joihin käydään lapsen ja perheen kanssa tutustumassa. Vasta tämän jälkeen tehdään päätöksiä. Jos listalta ei löydy sopivaa sijoituspaikkaa, hankinta tehdään suoraan ohi kilpailutuksen.

Laadun mittaamisessa on omat haasteensa ja mitataanko sijaishuollon kilpailutuksessa todellisesta laadusta vai ei, on toinen kysymys. Mielestäni ei mitata. Britt Slagsvold (1977, 306) pitää huomionarvoisena laadun mittaamisessa myös sitä, mitä ei mitata. Lastensuojelun sijaishuollossa tärkeitä asioita ovat myös turvallinen, välittävä ilmapiiri, aito vuorovaikutus, vakaat, turvalliset ihmissuhteet, ymmärrys asiakkaiden tilanteesta, kyky auttaa ja tukea heitä sekä hyvät vuorovaikutustaidot.

Demingin laatufilosofian neljätoista periaatetta saivat myös pohtimaan, mikä on todellista laatua lastensuojelun sijaishuollon laitoshuollossa. Deming (1994, 28-59) pitää tärkeänä hyvän laadun kannalta, että yritys ansaitsee työntekijöidensä luottamuksen ottamalla vastuun työntekijöiden kehityksestä ja työpaikoista. Kilpailutusyksi on lyhyt, maksimissaan viisi vuotta optioiden kanssa, joten tätä vastuuta työnantaja ei pysty kantamaan. Työntekijät joutuvat sietämään epävarmuutta, jos asiakkaita ei tule riittävästi kilpailutuksessa pärjäämisestä huolimatta. Hoitovuorokausihinta ei voi taas olla liian korkea, koska se voi vaikuttaa kilpailutuksessa pärjäämiseen.

Deming (1994, 28- 59) korostaa työntekijän merkitystä laadunhallinnassa, jatkuvassa parantamisessa ja koulutuksessa. Lastensuojelun laitoshoidossa työntekijä on se, joka kohtaa asiakkaan kautta oman osaamisen rajat. Sijaishuollossa olisi tärkeätä, että tähän kiinnitettäisiin enemmän huomiota kouluttamalla jatkuvasti työntekijöitä kohtaamaan erilaisia asiakkaan tarpeita, ettei lasta tai hänen perhettään tarvitsisi aina pallotella eri asiantuntijalta toiselle ja pahimmassa tapauksessa laitoksesta toiseen. Demingin mukaan koulutus aiheuttaa laadun parantamisen lisäksi tuottavuuden parantamista ja lisää työmoraalia, sekä

osoittaa työntekijöille, että yritys panostaa heihin ja on kiinnostunut heidän tulevaisuudestaan. Uskon vakaasti, että tällaiselle sijaishuollon yksikölle löytyy takuu varmasti asiakkaita. Avoin suhtautuminen omaan rajallisuuteen ja tuntemattomuuteen poistaa myös tehokkaasti pelkoa, joka on Demingin mukaan iso este hyvään laatuun. Hänen mukaansa työntekijä tekee parhaansa vain kun tuntee olonsa turvalliseksi.

Kilpailutuksessa ei käy ilmi, mitkä ovat palvelun tarjoajan motiivit. Onko motiivina voiton maksimointi vai laadukkaan palvelun tarjoaminen. Ovatko kilpailutukseen osallistujat taitavampia kilpailutusasiakirjojen täyttämässä kuin lastensuojelun sijaishuollon asiakkaiden kohtaamisessa. Onko kilpailutus tasapuolinen palvelun tarjoajien suhteen? Vaatiiko kilpailutukseen osallistuminen kohtuuttomasti voimavaroja pieneltä yksiköiltä ja sulkee heidät sitä kautta sijaishuollon laitoshoidon markkinoilta.

10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Laitoshoidon hoitovuorokausihinnoissa oli suuria eroja. Halvimmillaan sijaishuollon hoitovuorokausi oli 131 € ja kalleimmillaan 348€. Ero on todella suuri. Halvin ja kallein laitoshoitopaikka löytyi Jyväskylän kilpailutuksessa. Kummatkin ääripäät ovat täyttäneet laitoshoidolle annetut laatuvaatimukset, koska ne ovat hyväksytyt palveluntarjoajiksi. Itselleni herää kysymys, miten laitoshoidoa voidaan tuottaa noinkin halvalla. Halpa hinta täytyy näkyä henkilöstön työsuhteissa, palkassa ja määrässä, jos hoitovuorokausihinnoilla on tarkoitus kattaa kulut. Toisaalta johtajaa ei vaadita jokaiseen yksikköön erikseen, vaan johtaja voi olla vastuussa useasta yksiköstä, jolloin myös palkkakustannukset jakaantuvat. Oulun kilpailutuksessa keskimääräinen hinta oli 202 €, muissa sitä ei ollut laskettu.

Kilpailutuksessa hyväksytyt paikat käydään katsomassa etukäteen, jotta voidaan varmistaa minkälaisia lapsia ja nuoria niihin voi sijoittaa. Kilpailutuksessa on hyväksytyt erilaisia laitoksia. Laitoksia pienille lapsille, nuorisokoteja, laitoksia kaikenikäisille, laitoksia, joissa on oma koulu, laitoksia, jotka ovat erikoistuneet esim. psyykkisesti oireileviin lapsiin. Ne on kuitenkin asetettu hinnan mukaan järjestykseen, joten niiden kyky vastata eri-ikäisten lasten ja nuorten erilaisiin haasteisiin selviää vasta paikkaan tutustussa. Parhaiten paikan kyky vastata lasten tarpeisiin selviää yhteistyötä tekemällä, jolloin tutustuu oikeasti henkilöstöön ja heidän tapaansa ajatella ja toimia lasten ja nuorten kanssa. Kilpailutus sykli on vain kovin lyhyt, kun se on kolme vuotta ja maksimissaan viisi vuotta. Yhteistyötä voi kehittää vain tekemällä sitä ja aidolla vuorovaikutuksella kehittää palvelun laatua. Kolme vuotta tuntuu lyhyeltä ajalta siihen, siinä ei pääse kuin alkuun.

Fyysiset tilat kertovat yllättävän paljon laitoksen laadusta. Ovatko paikat revittyjä, rikottuja ja riisuttuja vai kotoisia ja viihtyisiä? Kilpailutusasiakirjoista nämä eivät ilmene, vaan ne on todettava paikan päällä.

Kuinka monta lasta tai nuorta voi olla yhdessä asumisyksikössä, ja kuinka monta työntekijää lasta kohti on oltava, määritellään lastensuojelulaissa. Kilpailutukseen osallistuva palveluntuottaja ilmoittaa kilpailutuksessa arvioin, kuinka monta lasta he pystyvät vastaanottamaan. Lisäksi kilpailutuksessa hyväksytyt joutuvat säännöllisesti ilmoittamaan tyhjät paikat palvelun tilaajalle. Kuitenkaan kilpailutus ei takaa sitä, että hyväksytyyn palveluntuottajan palveluja käytetään. Hyväksytyillä laitosisyksiköillä täytyisi olla jonkinlainen varmuus tulevista asiakkaista. Epätietoisuus vaikuttaa kokonaisvaltaisesti työhön, jos koko ajan tarvitsee miettiä laitoksen tulevaisuutta ja sijoitettavien lasten riittävyttä.

Lasten riittävyys voidaan varmistaa myös tarjoamalla palvelua laajalla ikähaitarilla, jolloin laitospalvelut ovat tarkoitettu kaikille sijaishuoltoa tarvitseville. Jos laitospalvelua tarjoavat laskevat sisäänpääsy kynnystä kovin matalalle, vaarana on se, että kun vastataan kaikkien tarpeisiin, ei vastata kenenkään tarpeisiin.

Palveluntuottajan edellytetään aina palveluita tuottaessaan toimivan voimassa olevien lainsäädännön ja viranomais määräysten mukaisesti. Toisaalta taas sijaishuoltopaikan sijainnin suhteen ei noudatettu lain suosituksia, ainoastaan Tampere asetti maksimi etäisyys vaatimuksen. Oulun hankintapäätösesityksessä esitettiin huomioitavaksi etäisyyttä, mutta sitä ei kuitenkaan hankintapäätöstä tehtäessä noudatettu.

Palvelun teknisissä laaduissa erot oli helppo huomata, mutta palvelun toiminnallista laatua koskevissa laatuksiteereissä se oli haastavaa. Palvelun sisältövaatimuksia kuvailtiin yleisesti lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan. Jokainen lakia lukenut tietää, että ne ovat hyvin tulkinnanvaraisia. Toisaalta kilpailutus -asiakirjoissa oli joitakin hyvin yksityiskohtaisia kriteereitä, kuten tupakointikielto. Tosin minua mietityttää, miten sitä tulkitaan. Jos sijoitettu lapsi polttaa tupakkaa sijoituksen aikana, mitä siitä on seurauksena palveluntuottajalle. Toisaalta myös Suomessa on tupakointilaki, joka kieltää alle 18-vuotiaiden tupakoimisen. Tampere vaati tupakointikieltoa, Oulu yleisen oppivelvollisuuden suorittamista ja Jyväskylä palveluntuottajan arviota kyvyistään vastata sijoitettavan lapsen tarpeisiin.

Vaatimukset ovat sijoitettavan lapsen kannalta tärkeitä, jopa niin olennaisia, että miettii, miksi ne on pitänyt erikseen mainita kilpailutusasiakirjoissa. Jos Tampereen ja Jyväskylän kilpailutuksissa ei ole mainintaa oppivelvollisuuden suorittamisen edellyttämisestä kilpailutuksen ehtoina, tuskin sitä kuitenkaan ajatellaan niin, että palveluntarjoajan ei tarvitse siitä huolehtia. Suomessa on kuitenkin oppivelvollisuus. Ihmettelin, millä perusteella eri kilpailutuksissa oli nostettu näitä eri kriteereitä.

Palvelun vaikuttavuutta arvioitiin kaikissa kolmessa kilpailutuksessa palveluntuottajan keräämällä palautteella. Oulu oli määritellyt selkeimmin ja laajemmin keltä ja miten ja mistä palaute kerätään. Jyväskylällä oli kaikista epämääräisin, jossa ei määritelty kuka ja kuinka usein palaute kerätään. Tampereen kilpailutuksessa ei ollut puolestaan määritelty ketä asiakkaat ovat, joilta palaute kerätään. Oulun kilpailutuksessa oli puolestaan määritelty asiakkaiksi lapset, nuoret, heidän vanhemmat, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä sekä lapsen kasvatuksessa ja hoidossa mukana olevat henkilöt. Palaute on ensiarvoisen tärkeää sijaishuollossa ja miten ja keneltä se kerätään. Tässä pitäisi olla valtakunnallisesti kaikkia lastensuojelulaitoksia koskevat yhtenäiset ohjeet palautteen keräämiseksi, jolloin ne olisivat myös vertailukelpoisia. Asiakaspalautteen haasteena on mielestäni, se että miten niitä hyödynnetään. Hyvät ja toimivat suhteet luovat myös pohjan laadun kehittämiseksi palautteen pohjalta. Olennaista kuitenkin lastensuojelulaitosten työssä on lapsen ja nuoren kasvu ja kehitys ja miten siinä onnistutaan. Näiden mittareiden kehittäminen on mielestäni yhtä tärkeää kuin asiakaspalautteiden kerääminen.

Yhteistyön muodoissa ei kilpailutuksissa ollut juurikaan eroja. Suurimmat erot ovat kilpailutuksen ulkopuolella olevissa asioissa. Lastensuojelulaitos vastaa sinne sijoitetun lapsen kuntoutuksesta, mutta julkisten palvelujen saatavuudella eri puolella Suomea on eroja. Tampereen vaatimus kilpailutuksessa oli, että palveluntuottaja hakee lapselle kuuluvat tuet ja edut. Lapselle kuuluvat tuet ja edut vaatii sosiaalipalvelujärjestelmän hyvää tuntemusta, mikä liittyy sosiaalityön osaamisalueeseen. Kuitenkaan Tampereen kilpailutuksessa ei esimerkiksi vaadittu

johtajalta ylempää sosiaalialan tutkintoa. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on se, joka tehtävänä on varmistaa lapsen edun toteutuminen, jolloin myös hänen tehtäviinsä kuuluisi mielestäni luontevasti etuuksien ja tukien hakeminen. Eritoten, kun lapselle kuuluvista eduista ja tuista kunta perii osan hoidon korvauksena ja osa kerryttää lapsen itsenäistymisvaroja.

Asiakkaan kohtaaminen on lastensuojelulaitoksessa erittäin tärkeä asia. Siihen liittyviä laatukriteereitä ei kuitenkaan kilpailutusasiakirjoista paljoa löytynyt. Jokaiselle lapselle ja nuorelle määrätään oma ohjaaja, oli kaikissa vaatimuksena. Oma ohjaaja on lapsen ja nuoren asioista vastaava työntekijä. Oulun kilpailutuksessa vaadittiin nimeämään jokaiselle lapselle omaohjaajan, eikä määritellyt omaohjaaja suhdetta sen tarkemmin.

Jyväskylän kilpailutuksessa oli määritellyt suhdetta eniten ja edellytti omaohjaajalta kahdenkeskistä keskustelua lapsen kanssa vähintään kerran viikossa. Tampere vaatii yleisesti palveluntuottajaa antamaan lapselle eheyttäviä ja kuntouttavia kokemuksia ja omaohjaajan nimeämistä kiintymyssuhteen edesauttamiseksi. Tampere ei kuitenkaan eritellyt, mitä ne tarkalleen ottaen tarkoittavat eheyttävillä ja kuntouttavilla kokemuksilla. Henkilöstön määrä vaikuttaa siihen kuinka paljon lapselle on mahdollista antaa kahdenkeskistä aikaa. Käytännössä iltavuorossa on usein kaksi ohjaajaa seitsemää lasta ja nuorta kohti, joiden tehtävänä voi olla myös arkirutiinien pyörittäminen. Jos joukossa on yksikin jatkuvaa silmälläpitoa vaativa lapsi, voi olla haastavaa löytää kahdenkeskistä aikaa. Lisäksi voi olla lasten kuljettamista vaativia asioita tai yhteydenpitoa lasten vanhempien kanssa. Eheyttäviä ja kuntouttavia kokemuksia ovat yhteiset reissut, retket ja leirit poissa laitoksesta. Niiden järjestäminen on kuitenkin haasteellista. Ympärivuorokautisena toimintana ne sitovat paljon työntekijöiden työaikaa ja ovat muusta pois, mutta toisaalta ne ovat myös arvokasta aikaa lasten kanssa. Yhdessäkään kilpailutuksessa ei edellytetty näiden järjestämistä.

Henkilökunnan asenteisiin vaikuttavat paljon kokemus työn mielekkyydestä, hallittavuudesta ja jatkuvuudesta. Näihin kaikkiin kilpailutus vaikuttaa olennaisesti. Onko henkilöstön määrä ja osaaminen suhteessa laitoksiin sijoitettavien lasten ja nuorten tarpeisiin. Kuinka laitos pärjää kilpailutuksessa ja miten työntekijät voivat olla varmoja työn jatkuvuudesta ja pärjäämisestään kilpailutuksessa. Mikä olisi riittävää osaamista ja mikä takaisi työn jatkuvuuden. Sen sijaan, että kilpailutus toisi vastaukset näihin kysymyksiin, se kyseenalaistaa kaiken tämän. Kilpailutusta perustellaan laadun varmistuksella, mutta samaan aikaan kilpailutus itsessään polkee laatua.

Kilpailutuksen osallistuvalla palveluntuottajalta vaaditaan paljon perehtymistä eri kilpailutuksiin, koska parhaimmillaan palveluntuottaja osallistuu useisiin kilpailutuksiin. Tarjouspyyntöasiakirjojen laatuvaatimukset ovat kirjavia ja erilaisia. Jos täytät yhden ehdot, et välttämättä täytä toisen. Varsinkin henkilöstön osalta vaatimukset ovat kirjavia ja erilaisia. Se tuntuu oudolta, kun olettaisi, että sijoitetuilla lapsilla ja nuorilla on oikeus tasa-arvoiseen sijaishuoltoon riippumatta kenen kilpailutusalueella he elävät.

Willberg (125–127) totesi tutkimuksessaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamista koskevaa keskustelua hallitsee talouden, oikeuden ja hallinnon näkökulmat. Hän kaipaakin keskusteluun enemmän arvo- ja ideologiapohjaista keskustelua siitä kenen tai keiden etua kilpailuttamisella tavoitellaan. Hänen mukaansa kilpailuttamiseen tarvitaan kilpailuttamisen toimijoiden tietotaidon ja osaamisen kehittymisen lisäksi käytännön arkitiedon, asiantuntijatiedon kuin myös teoreettisen ja empiirisen tutkimustyön hyödyntämistä. Tähän on helppo yhtyä tutkielmani aineiston pohjalta. Tarjouspyynnöissä oli huonosti huomioitu lastensuojelun asiakkaiden palvelujen tarpeen erilaisuus ja monimuotoisuus. Sisällölliset vaatimukset olivat hyvin kirjavia ja epämääräisiä ja lopulta vaikeasti mitattavia.

Henkilöstön määrä, koulutus, fyysiset tilat ja varustus, sekä sijainti ovat helppoja mitata. Sen sijaan asiakkaan kohtaaminen on vaikeampi mitata. Kerättyjä asiakaspalautteita voidaan pitää laadun tulostittareina, mutta siinäkin on omat haasteensa. Ketkä ovat asiakkaita ja kenen palaute on arvokkaampi, jos samasta asiasta tulee vastakkaisia palautteita? Vastentahtoiset huostaanotot ja sijoitukset

heijastuvat varmasti palautteissa.

Kilpailutuksen kautta pystytään määritelmään raamit: fyysiset tilat, henkilöstön määrä, koulutus, välimatkat ja hinta. Sijaishuollon kilpailutuksessa oli myös päällekkäisyyttä vaatimusten suhteen. Ennen kuin laitos saa toimiluvat, sen pitää täyttää fyysisten tilojen ja henkilöstön osalta määrätyt kriteerit. Kuitenkin näitä samoja asioita edellytettiin kilpailutuksessa, vaikka kilpailutukseen ei voi osallistua ennen kuin on laitostoimintaan vaadittavat luvat. Tämä on aivan turhaa toistoa. Lisäksi lastensuojelulaissa on määritelty tarkasti sijaishuoltoa koskevat määräykset, joista joitakin oli poimittu erikseen vielä kilpailutus asiakirjoihin, kuten rajoitustoimenpiteiden kirjaaminen, mikä on mielestäni yllättävää. Lakisäätaiset asiat pitäisi itsestään selvänä kuulua hoidettavaksi. Kertooko tämä siitä, että palveluntilaaja ei välttämättä tunne riittävän hyvin tilattavaa palvelua?

Sijaishuollon laitospuolella laatuna pidetään pieniä ja kodinomaisia yksiköitä. Kilpailutus suosii selkeästi isompia yksiköitä. Kustannuspaineiden vuoksi voi käydä niin, että isot yksiköt saavat sopimukset, koska kilpailutuksissa haetaan edullisinta palveluntarjoajaa. Osallistuminen kilpailutuksiin, laadunseuranta, markkinointi ja dokumentointi tuottavat paljon lisätyötä, joka on helpompi tehdä isommissa yksiköissä keskitetysti. Pieniä yksiköitä kaikki kasvatustyön ulkopuolella oleva työ voi rasittaa liiaksi, koska henkilöstö määrä on muutenkin minimissään.

Tarjouspyyntöasiakirjojen pohjalta laatu määräytyi hyvin tasaiseksi peruslaaduksi. Henkilöstösuosituksissa riitti minimivaatimukset, eikä erityisosaamisesta saanut lisäpisteitä. Kuitenkin sijaishuollossa tarvitaan yhä enemmän erikoistunutta palvelua, että pystytään vastaamaan asiakaskunnan monisyisiin ongelmiin. Laadukkaampi ja erikoistuneempi palvelu myös maksaisi enemmän. Mikäli kunnat kilpailutuksessa suosivat pelkästään hintaa lapsia ja nuoria sijoitetaan helpommin huonosti heidän tarpeisiinsa vastaaviin paikkoihin, jolloin sijoitukset katkeavat helposti. Palvelun hinta saattaa aiheuttaa puolin ja toisin erilaisia tulkintoja. Sosiaalityöntekijät ja lasten vanhemmat saattavat ajatella, että voittojen maksimoimiseksi hoidosta tingitään ja palveluntuottajat näkevät, että kunnat haluavat mahdollisimman halvalla laadusta piittaamatta.

Kun palveluntuottajalla on asiakkaita useista kunnista, on yksikössä silloin myös useita erilaisia sopimuksia. Lastensuojelulaitoksen arjessa lapset voivat joutua

myös eriarvoiseen asemaan. Tällöin saman yksikön asiakkaat eivät ole välttämättä tasa-arvoisessa asemassa, eikä monien päällekkäisten sopimusten hallinta ole aina yksinkertaista.

Kilpailutukseen osallistuminen ja puitesopimus eivät takaa palvelun tuottajalle mitään. Se antaa ainoastaan mahdollisuuden saada asiakkaita. Tämä tuntuu jotenkin käsittämättömältä. Kilpailutuksessa ainoastaan palvelun tilaaja varmistaa sen, että paikkoja tarvittaessa löytyy, mutta palvelun tuottajalle se ei takaa mitään. Kuinka palvelun tuottajat voivat kehittää palveluaan ja pitää toimintaa yllä, jos ne eivät ylipäättäen voi olla varmoja tulevista asiakkaista. Sijaishuolto perustuu pitkälti vuorovaikutukseen, jolloin toimivat, pitkäaikaiset suhteet ovat tärkeitä, niin asiakkaan kuin palvelun tuottajan ja tilaajan välillä. Tuntuu käsittämättömältä, että toimiva hyvä asiakassuhde pitää kilpailuttaa säännöllisesti, vaikka toimiluvat ovat voimassa.

Olisi mielenkiintoista tietää, miten käytännössä valitaan lapselle tai nuorelle sijoituspaikka ja mitkä asiat siihen vaikuttavat? Sijoitusta tarvitsevat lapset ovat hyvin homogeeninen ryhmä erilaisine tarpeineen ja taustoineen. Tätä taustaa vasten ajatellen, tarjolla pitäisi olla hyvin erilaisia sijoituspaikkoja, jotka vastaavat erilaisiin tarpeisiin ja ikäryhmiin? Laadun tasaaminen kilpailutuksen myötä tuntuisi olevan taaksepäin menoa. Mitä uutta kilpailutus on tuonut lastensuojelun laitospalveluihin? Kilpailutus on vaikuttanut hinnoitteluun ja selkeyttänyt sitä, mutta onko se tehty laadun kustannuksella. Jos käytännössä sijaishuoltopaikan laatu osoittautuu huonoksi, sitä ei todennäköisesti jatkossa käytetä, vaikka se pärjää kilpailutuksessa. Lastensuojelulaki mahdollistaa kilpailutuksen ohittamisen ja palvelun ostamisen ohi kilpailutuksen. Kuinkahan paljon tätä mahdollisuutta käytetään?

Minusta lastensuojelulaitoksissa laatua on se, että pystytään vastaamaan sijoitetun lapsen tarpeisiin mahdollisimman hyvin. Tämä edellyttää avointa vuoropuhelua sijoitettavan lapsen asioista perillä olevien tahojen kanssa, ammattitaitoista henkilökuntaa, joiden työskentely edellytykset ovat kunnossa. Työntekijöiden pitää tietää, mitä heiltä odotetaan ja mitä heidän pitää osata. Tämä onkin se haastavin osuus laadussa. Se, että se on yksiselitteisesti määritelty läpi organisaation ja kaikki voivat siihen sitoutua.

Oulasvirta (2007, 152) kiinnittää huomiota tutkimuksessaan, miten julkiset

palvelut on tarkoitettu suurelle yleisölle, ei niinkään yksittäisen palvelunkäyttäjän tarpeisiin. Tämä näkyy siinä, kuka palvelun laatua määrittelee. Oulasvirran mukaan viime kädessä palvelun laadusta päättävät poliittiset päätöksentekijät. He päättävät, miten palvelut tuotetaan. Lainsäädännössä määritellään mitä palvelut ovat, ja mille kohderyhmälle ne on tarkoitettu, mutta lainsäädäntö jättää avoimeksi, miten ne käytännössä tuotetaan. Tämä näkyy myös lastensuojelun laitoshoidon kilpailutuksessa. Lainsäädäntö antaa toiminnalle oikeutuksen ja väljät reunaehdot, mutta varsinainen toteutus jää laitosten omaan harkintaan.

Kaiken kaikkiaan tarjousasiakirjojen perusteella ei voida tietää kovin tarkasti palvelun todellisesta laadusta. Se selviää käytännön kautta. Jotta lapsi hyötyisi sijoituksesta, pitäisi hänelle löytyä nimenomaan hänen tarpeisiinsa vastaava paikka. Tämä edellyttää toimivaa suhdetta tuottajan ja tilaajan välillä, jolloin voidaan käydä avointa vuoropuhelua, minkälaista palvelua milloinkin tarvitaan. Mielestäni kilpailutusasiakirjat eivät pysty vastaamaan laadun osalta tähän kysymykseen.

Lähteet

HE331/2010. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100331>
Luettu 29.11.2011.

Hilma. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> luettu 3.10.2011.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 8.4.1983/361

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista
29.4.2005/272.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3.8.1992/733

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

THL/sosiaali- ja terveystilastot/tilastot/sosiaalipalvelut.

THL/sosiaali- ja terveystilastot/tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet.

Yleissopimus lapsen oikeuksista 60/1991

Aineisto

Jyväskylä. Lastensuojelun sijaishuollon ympärivuorokautisen hoidon sisältövaatimukset. Tarjouspyyntö 1/2010. 22.3.2010.

Jyväskylä. Keski-Suomen lastensuojelun sijaishuollon ostopalvelujen hankintasopimus. Tarjouspyyntö 1/2010. 22.3.2010.

Jyväskylä. Hoitovuorokausihinnan sisältö. Tarjouspyyntö 1 /2010. 22.3.2010.

Jyväskylä. Lastensuojelun sijaishuollon ostopalvelujen hankinta. 1/2010.
22.3.2010 LIITE 1.

Jyväskylän kaupunki. Sosiaali- ja terveystilastot/tilastot/sosiaalipalvelut. Päätös Keski-Suomen sijaishuollon ostopalveluiden hankinnasta. Päätös 121/2010.

Apulaiskaupunginjohtaja 3.6.2010. Dnro0/0

Liite 3.

1.1. Ympärivuorokautinen laitoshoidon tarjoaja ja tarjoustusta koskevat kelpoisuusehdot täyttävät tarjoukset.

1.2. Ympäri vuorokautinen laitoshoido: tarjoukset, jotka eivät täyttäneet tarjoajaa ja tarjousta koskevia kelpoisuusehtoja

Tampere. Tampereen Logistiikka Liikelaitos. Tampereen seutukunnan ja Etelä-Pirkanmaan lastensuojelun sijaishuollon palvelujen hankinta. Tarjouspyyntö. TRE: 2060/02.07.01/2010. 6.5.2010.

Liite 1.2. Laitoshoidon ehdottomat laatuvaatimukset

Liite 2.2. Tarjottava palvelu ja hinnat

Liite 3. Hoitovuorokausihinnan sisältö

Liite 4. Sopimus Tampereen seutukunnan ja Etelä-Pirkanmaan lastensuojelun sijaishuollon palvelujen hankinnasta

Oulu. Sosiaali- ja terveystoimi. Tarjouspyyntö. Lastensuojelulain (13.4.2007/417) mukainen ympäri vuorokautinen luvanvarainen ammatillinen perhehoito ja lastensuojelun laitoshoido. Tarjouspyyntö 14.10.2010. Sote 4791/2010.

Oulu. Lastensuojelulain mukaisen ammatillisen perhehoiton ja lastensuojelun laitoshoidon seudullinen kilpailuttaminen ja hyväksyminen. A-liite.

Ouka:4791/231/2010. Sttk 21.10.2010

§ 109.

Kirjallisuus

Alasuutari, Pentti (1999) Laadullinen tutkimus. Vastapaino. 3. uudistettu painos. Jyväskylä.

Children Act (2004). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31/contents> luettu 12.2.2012.

Clarke, John and Newman Janet (2006) The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare Sage publications. London.

CWDC, (2012)
http://www.cwdcouncil.org.uk/assets/0001/0550/Professional_Practice_Standards_RCC.pdf. Luettu 12.2.2012.

Deming, Williams Edwards (1994) Out of the crisis. Quality, productivity and competitive position. Cambridge university press. Printed in the United States of America. Ninteenth printing, 1994.

Eduskunta (2011).
http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/ev_342_2010_p.shtml#asiakirja-alku luettu 11.2.2012.

ECM (2003).(<http://www.everychildmatters.gov.uk/aims/>) luettu 11.2.2012

Eskola, Saira & Ruohoniemi, Erkki (2007) Julkiset hankinnat. WSOY. Helsinki.

Eskola & Suoranta (1999) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.

Fredriksson, Sami & Lith, Pekka & Martikainen, Tuomo (2006) Kuntien sosiaali- ja terveystalveluiden markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallinen kehittämissäätiö. Vammala, 19-38.

Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (2006) Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa Fredriksson Sami & Martikainen Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset.

GSCC, General Social Care Council (2012). (<http://www.gsc.org.uk/>) luettu 12.2.2012.

Grönroos, Christian (1987) Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Suomen kaupunkiliitto. Suomen kunnallisliitto. Helsinki.

Grönroos, Christian (1998) Nyt kilpaillaan palveluilla.4.uudistettu painos. WSOY. Porvoo.

Haatainen, Jaana (2006) Kansainvälisiä kokemuksia kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Teoksessa Fredriksson Sami & Martikainen Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisalan kehittämissäätö. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1. Vammala, 101-115.

Hafford-Letchfield, Trish (2009) Management and Organisations in Social Work. Second edition. Series editors: Jonathan Parker and Greta Bradley. Learning Matters.

Hankinnat, 2012.

http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867.
luettu 11.2.2012

Hannula, Aino (2007) Systemaattinen tekstianalyysi. Kohteena Paulo Freiren pedagogian klassikkoteokset. Teoksessa : Eija syrjäläinen& Ari eronen & Veli-Matti Värrä (toim.) Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin.111-125.

Heino, Tarja (2009) Lastensuojelun tilastot, asiakkaat ja palvelut. Julkaisussa: Bardy Marjatta (toim.) Lastensuojelun ytimessä. Helsinki: THL; 52–75.

Heinonen, Hanna (2011) Sadoissa verkoissa sukkulointia. Kumppanuudet sijaishuollossa. Lastensuojelun Keskusliitto. Helsinki.

Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (2006) Johdanto. Suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan? Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki. Gaudeamus, 7-13.

Heiskala, Risto (2006) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki. Gaudeamus, 14- 42.

Hilma, 2011. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> luettu 26.1.2012.

Hiitola, Johanna (2008) Selvitys vuonna 2006 huostaan otetuista ja sijaishuoltoon sijoitetuista lapsista. Lastensuojelun sijaishuollon kehittäminen Tampereella, Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaan hanke. Stakes työpapereita 21/2008.

Höjer Staffan and Forkby Torbjörn (2011) Care for Sale: The influence of New Public Management in child protection in Sweden. British Journal of Social Work 41, 93-110. The Author 2010.

Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa Jokinen, Arja ja Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino. Tampere. 48–81.

Juuti, Pauli (2001) Johtamispuhe. PS-kustannus. WS Bookwell oy. Juva.

Kilpatrick, Rosemary & Berridge, David & Sinclair, Ruth & Larkin, Emma & Lucas, Patrick & Kelly, Berni & Geraghty, Teresa (2008). Working with challenging and disruptive situations in residential child care: Sharing effective practice. SCIE Knowledge review 22.

<http://www.scie.org.uk/publications/knowledgereviews/kr22-summary.pdf>.

luettu 10.2.2012.

Kitinoja, Manu (2005) Kujan päässä koulukoti. Tutkimus koulukoteihin sijoitettujen lasten lastensuojeluasiakkuudesta ja kouluhistoriasta. Käyttätymistieteellinen tiedekunta. Erityispedagogiikka. Helsingin yliopisto.

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

Kovalainen, Anne & Österberg, Johanna (2006) Kilpailuttaminen, sopimisen mekanismit ja yrittäjäyys sosiaali- ja terveysalalla. Teoksessa Fredriksson Sami & Martikainen Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallinen kehittämissäätiö. Vammala, 115-122.

Kovalainen, Anne & Österberg-Högstedt, Johanna (2008) Sopimisen mekanismit sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammala.

Kunnat (2011). <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/arviointi-laatu/laatu/Sivut/default.aspx> luettu 28.9.2011.

Kumpulainen, Aila (2005) Lastensuojelun Kuusikko-työryhmä. Kuuden suurimman kaupungin lasten sijaishuollon palvelujen ja kustannusten vertailu. Helsinki. Edita.

Kuntaliitto (2007) Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Helsinki.

Kähkönen, Liisa & Volk, Raija (2008) Kuntien vanhuspalveluiden kilpailuttamiskokemuksia. Kunnallinen kehittämissäätiö. Vammala.

Känkänen, Päivi & Pösö, Tarja (2008) Lastensuojelulaitokset Euroopassa – tieto ja näyttö keskiössä? Yhteiskuntapolitiikka 73 :5, 563-567.

Känkäinen, Päivi & Laaksonen, Sari (2006) Selvitys sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta ja kehittämistarpeista. Lastensuojelun kehittämisohjelma.

Laituri-projekti (2004) Valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit.. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 18. Lastensuojelun keskusliitto.

Lastensuojelun käsikirja (2012). <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/hankinta/> luettu 11.2.2012

Lehto, Juhani (2003) Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Stakes. Raportteja 276. Gummerus Kirjapaino oy. Saarijärvi. 36–41.

Lillrank, Paul (1998) Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Otava. Keuruu.

Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (1999) Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Tampere. Gaudeamus.

- Lundström, Iiona (2011) Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Meklin, Pentti & Näsi, Sami & Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2006) Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: laskentatoimen ongelma. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallinen kehittämissäätiö. Vammala, 123-130.
- Murto, Lasse (1995) Päihdeongelmasta, sen hoidosta ja hoidon laadusta. Teoksessa Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Stakes.Raportteja 179. Saarijärvi.117- 128.
- Mäkelä, Klaus (1990) Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa Mäkelä, Klaus (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Helsinki: Gaudeamus, 42-67.
- Mäntysaari, Mikko (1995) Laadun hyveet. Teoksessa Kemppainen, Erkki & Mäntysaari, Mikko (toim.) Aristoteles, Rawls ja sosiaalipolitiikka. Keskustelua hyvinvointivaltion peruskysymyksistä eurooppalisten ajatteluperinteiden valossa. Stakes. Raportteja 223.
- Mäntysaari, Mikko & Maaniittu, Maisa (1995) Ajankohtaistuva laatu. Teoksessa Haverinen Riitta & Maaniittu Maisa & Mäntysaari Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Stakes.Raportteja 179. Saarijärvi.11-18.
- Narikka, Jouko (2008) Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja hankinta. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Niiranen, Vuokko (2003) Kunnallisten sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen sosiaalipoliittinen näkökulma. Teoksessa Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes.
- Ollila, Eeva (2003) Sosiaali- ja terveystaloudellisia näkökulmia kilpailuttamiseen. Teoksessa Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes. Raportteja 276. Gummerus Kirjapaino oy. Saarijärvi.
- Outinen, Maarit & Haverinen, Riitta & Maaniittu Maisa & Mäkelä Marjukka & Mäntysaari, Mikko (1996) Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Stakes. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Pekkala, Elise (2008) Hankintojen kilpailuttaminen. Jyväskylä: Gummerus. Kirjapaino Oy.
- Pösö Tarja & Vuori Jaana (2007) Lastensuojelun puuttuva tieto. Teoksessa Nätkin Ritva (toim.) Perhetyön tieto. Tampere. 65–82.
- Rajavaara, Marketta (2006) Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveystalouden katsauksia 69. Helsinki, Kela.
- Reinikainen, Sarianna (2009) Nuorisokodista maailmalle. Kokemuksia

nuorisokodista elämisestä ja aikuisiässä selviytymisestä. Helsinki: Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 224.

Rousu, Sirkka (2007) Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2003) Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004) Lastensuojelupalvelujen onnistumisen arviointi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Slagsvold, Britt (1997) Quality measurements and some unintended consequences: Can quasi-quality be a consequence of quality standards? Teoksessa Adalbert, Evers & Riitta Haverinen & Kai Leichsenring & Gerald Wistow (Eds.) Developing Quality in Personal Social Services. Concepts, Cases and Comments. European Centre Vienna. Ashgate. Public Policy and Social Welfare. 291-306.

Sipilä, Jorma (1995) Ylhäältä alas vai alhaalta ylös? Teoksessa Haverinen Riitta & Maaniittu Maisa & Mäntysaari Mikko (toim.) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Stakes.Raportteja 179. Saarijärvi. 21–25.

SFS, Suomen standardisoimisliitto ry (2012) <http://www.sfs.fi/iso9000/> luettu 6.4.2012

STM, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2011) http://www.stm.fi/lapset/palvelut_perheille/lastensuojelu/sijaishuolto luettu 27.8.2011.

Tepponen, Merja (2009) Kotihoidon integrointi ja laatu. Kuopion yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Väitöskirja. E, Yhteiskuntatieteet, no 171.

THL, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinninlaitos (2011). <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Lapsuusjaperhe/lastensuojelu.htm> , luettu 20.8.2011.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2006) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Turtiainen, Juhani (2000) Työhallinto ja laatu – laatutyön erityispiirteitä julkisen hallinnon palvelussa. Acta Universitatis Tamperensis; 737, Tampereen yliopisto, Tampere.

Tuurala, Timo & Holma, Tupu (2009) Laatusanasto. Palvelujen tuottaminen ja hankkiminen. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto. LapsiArvi. Helsinki. http://printfu.org/read/lastensuojelun-laatusanasto-palvelujen-tuottaminen-ja--eb5e.html?f=1qeXpurpn6Wih-SUpOGum62nh7jQ6dnZ1tjl4dPT4NvjjdHN0Ora58nT0eXd3aKGxc7R4tTi2t7N05Dm3t3o2tbaztrU5IXeyYWeoJeQr9mvnp-O1Zig56KcoayL1uja5aeUm-Le1OSW0OXg18_olOPS2ZvT5dzi1NTR1pfe3Na0087Y1OTG4c2i5eLV3dXK6JzVnKimnqSalailoaKpsaPdydKRseI.
luettu 5.2.2012

Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Haatainen, Jaana & Laurila, Hannu & Siitonen,

Pentti (2008) Kuntapalvelun kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala.

Valtonen, Hannu (2001) Mitä markkinat ovat? Teoksessa Niiranen, Vuokko (toim.) Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttaminen – sosiaalipoliittinen näkökulma. Kuopio: Yliopiston painatuskeskus.11–15.

Varto, Juha (1992) Laadullisen tutkimuksen metodologia. Hygienia. Terveyden- ja sairaanhoitajan kirjasto. Tampere.

Willberg, Mirja (2006) Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä. Terveystieteiden ja -talouden laitos. Kuopion yliopisto.

Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Kettunen, Pekka & Heinämäki, Liisa (2011) Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Parasuudistuksessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere.