

**LAATU SOSIAALIPALVELUIDEN KILPAILUTUKSISSA
TEHOKKUUDEN, ASIAKASLÄHTÖISYYDEN JA
OSALLISUUDEN NÄKÖKULMISTA**

**Mari Latvala
Pro gradu-tutkielma
Sosiaalityö
Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2018**

TIIVISTELMÄ

LAATU SOSIAALIPALVELUIDEN KILPAILUTUKSISSA TEHOKKUUDEN, ASIAKASLÄHTÖISYYDEN JA OSALLISUUDEN NÄKÖKULMISTA

Mari Latvala
Sosiaalityö
Pro gradu -tutkielma
Jyväskylän Yliopisto
Ohjaaja: Professori Kati Närhi
Kevät 2018
Sivumäärä: 79 + liitteet

Tutkimuksessa tarkastellaan sosiaalipalveluiden hankintojen laadun määrittelyä tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden kautta. Tutkimuskysymys on: Miten kilpailutettavien sosiaalipalveluiden laatua määritellään tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden näkökulmista?

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä laadun määrittelystä sosiaalipalveluiden kilpailutuksissa. Laadun ollessa käsitteenä hyvin monisyinen, haluttiin sitä lähestyä eri suunnista. Tutkimuksen kautta pyritään myös herättämään keskustelua erilaisten laadun määrittelytapojen merkityksestä. Sillä, miten laatua määritellään, arvioidaan olevan vaikutusta myös palveluiden käytännön toteutukseen. Tutkimuksen keskeisen teoreettisen viitekehyksen muodostavat uuden julkisjohtamisen teoria (ks. Hood 1991, Lane 2000) ja Arnsteinin klassinen teoria osallistumisesta (1969), jossa erotetaan näennäisosallistaminen aidoista vaikutusmahdollisuuksista. Tutkimusaineiston muodostavat vuoden 2017 aikana toteutetut, julkiset, 14 erilaisen sosiaalipalvelukokonaisuuden tarjouspyyntöä koskevat asiakirjat. Tutkimus on laadullinen ja väljästi teorialähtöinen, jolloin jyrkkää sitoutumista yhteen päättelymuotoon ei ole tehty, vaan myös aineistolähtöiselle tarkastelulle on jätetty tilaa. Aineiston analyysissä hyödynnetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä käyttäen tukena myös kvantitatiivista sisällönerittelyä aineiston tarkasteluun ja kuvaamiseen.

Tutkimuksen johtopäätöksien mukaan tehokkuus näyttelee hankinnoissa vahvaa roolia laadukkaan toiminnan ilmentäjänä. Laadukkaan toiminnan määrittely mukailee kilpailutusasiakirjoissa uuden julkisjohtamisen kieltä. Keskeiseen rooliin nousee teksteissä laadukas palvelutuote ja sen ominaisuudet. Huomio kiinnittyy vahvasti tuotoksiin ja tavoitteiden saavuttamiseen. Asiakas määrittyy enemmän toiminnan kohteena, kun taas oikein kohdennettu palvelu tai palveluntuottajan toiminta nousevat vahvemmin avaintekijöiksi tavoitteiden saavuttamisessa. Osallisuus ei tule kovin vahvasti esiin aineistossa. Laadun määrittelemisen valituista näkökulmista jää kokonaisuudessaan suhteellisen pinnalliseksi ja konkreettisia näyttöjä etenkin asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden toteutumisesta ei juurikaan vaadita. Laadun määrittelyssä voisi tutkimuksen johtopäätöksien perusteella olla tilausta konkretialle ja useampien näkökulmien samanaikaiselle huomioimiselle, mikä tarkoittaa sekä talouden että sosiaalialan itseymmärryksen rinnakkaista tarkastelua.

Avainsanat: Laatu, tehokkuus, asiakaslähtöisyys, osallisuus, uusi julkisjohtaminen, vaikuttavuus, sosiaalipalvelu

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

KUVIOT JA TAULUKOT	2
1. JOHDANTO	3
2. TEHOKKAAT HYVINVOINTIPALVELUT	9
2.1. Puheenvuoroja uusliberalismin juurtumisesta	10
2.2. Julkisjohtamisen painotusten muutokset 1900-luvulla	12
2.3. Tehokkaampaa suorituskykyä uuden julkisjohtamisen kautta?	13
2.4. Palveluiden tehokkaampi organisointi	16
2.4.1. Tehokas sopiminen	19
2.4.2. Vaikuttavuutta ja aktivointia	20
3. ASIAKASLÄHTÖISET PALVELUT JA OSALLISUUS	25
3.1. Asiakaslähtöisyydestä osallisuuteen	27
3.2. Laadun sisäinen ja ulkoinen arviointi	32
3.2.1. Asiakkaan ääni laadun arvioinnissa	34
4. AINEISTO	38
5. TUTKIMUSMENETELMÄ	41
6. AINEISTON ANALYYSI	44
6.1. Tehokkuus laadukkaan palvelun keskiössä	46
6.1.1. Tehokkaat prosessit	46
6.1.2. Tavoitteellinen ja vaikuttava palvelu	48
6.1.3. Palvelun tuotoksena aktiivinen ja itsenäisempi asiakas	50
6.1.4. Tehokkaan toiminnan mittaaminen, arviointi ja dokumentointi	52
6.1.5. Tehokkaat työskentelymenetelmät	53
6.2. Laatu asiakaslähtöisyytenä	54
6.2.1. Asiakkaan lähtökohtien huomiointi	55
6.2.2. Laadukas palvelutuote	56
6.3. Kohti osallisuutta	62
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	67
8. POHDINTA	71
Lähteet:	73

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Osallisuus mukaillen Arnsteinin (1969) tikapuumallia	29
Kuvio 2. Tutkielman analyysiprosessi (Tuomi ja Sarajärvi 2009)	44
Taulukko 1. Uuden julkisjohtamisen doktriinit (Hood 1991, 4–5)	15
Taulukko 2. Pelkistettyjen ilmausten jakautuminen	45
Taulukko 3. Pelkistettyjen ilmausten jakautuminen	45
Taulukko 4. Tehokkaan toiminnan alaluokat	46
Taulukko 5. Tehokkuus laadukkaan palvelun keskiössä	46
Taulukko 6. Laatu asiakaslähtöisyyden näkökulmasta	54
Taulukko 7. Laatu osallistumisen ja osallisuuden näkökulmasta	62

1. JOHDANTO

Sosiaalityö on syntynyt alun perin humanitaarisia, uskonnollisia ja demokraattisia ihanteita toteuttamaan. Lähtökohta on asiakasorientoitunut työskentely sekä omaa ja alan työtä ohjaavan ihmiskäsityksen tiedostaminen. (Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010, 116.) Sipilän tutkimuksessa sosiaalityöntekijät nostivat keskeisimmäksi eettiseksi periaatteeksi kohtelun oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvoisuuden toimintaperiaatteen. Toiseksi merkittävistä periaatteista määrittyi asiakkaan ihmisarvoisen kohtaamisen toimintaperiaate. Velvollisuus toimia sääntöjen mukaan, yleishumaani toimintaperiaate ja yhteiskuntakriittisyys asiakaskunnan puolesta olivat myös tärkeinä pidettyjä periaatteita. Sosiaalityön eettiset periaatteet kertovat sosiaalityön asiakaslähtöisyyden kokonaisvaltaisuudesta. (Sipilä 2011, 141–143.) Asiakaslähtöisyydestä puhutaan myös julkishallinnon uudistamisen yhteydessä. Lisäksi keskusteluiden ytimessä ovat kuntien toiminnan tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä ulkopuolisen ja oman palvelutuotannon suhde. Monituottajamalliin ja markkinaistumiseen liittyviä mahdollisuuksia ja uhkia on tarkasteltu suomalaisessa tutkimuskentässä jo vuosien ajan (ks. Haveri 2007, 2009, Juhila 2016). Valtio on tuottavuusajattelun ohjatessa pitänyt tiukkaa taloutta kuntien palvelutoiminnan tehostamiseksi. Samaan aikaan kun julkista palvelusektoria on ohennettu, on korostettu palvelun hyvää laatua, asiakaslähtöisyyttä ja tasavertaisuutta. (ks. esim. Vaarama 2008, 458.)

Haverisen mukaan keskustelu palveluiden laadusta käynnistyi 90-luvulla samanaikaisesti talouskeskustelujen kanssa. Hyvinvointipalveluille määriteltiin talouden tilasta nousevia vaatimuksia, joihin on pyritty vastamaan uudistamalla johtamista yksityissektorin mallien pohjalta. Näissä malleissa laatu on yhdistetty yksityispalveluiden kuluttajakäsitteeseen, johon sisältyy oletus valinnanvapaudesta ja kuluttajälhtöisistä palveluista. Managerialistisiin liike-elämän johtamismalleihin sisältyi laadun varmistaminen ja palveluiden parantaminen kuluttajuusnäkökulmasta. Samalla siirryttiin kohti tuloksia ja tuotoksia painottavaa järjestelmää, jossa johtajan vallan laajentaminen oli edellytys tulosten saavuttamiseen. (Haverinen 2003, 325.)

Julkisten palveluiden kilpailuttaminen on lisääntynyt merkittävästi. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnat yksityisiltä ovat kasvaneet merkittävästi vuosina 1997–2012. Keskimäärin kasvu on ollut 11,6 %. (HE 108/2016, 20.) Kilpailutuksissa palveluntarjoaja valitaan hinnan ja laadun perusteella. Laadukkaan palvelun määrittely sosiaalipalveluissa ei ole lainkaan yksiselitteinen tehtävä ja siitä puhutaan paljon määrittelemättä, mitä sillä tarkoitetaan. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella tapaa, jolla laadukasta palvelua määritellään sosiaalipalveluiden kilpailutuksissa. Kirjallisuutta aiheeseen liittyen on paljon ja se sivuaa lukuisia tieteenaloja. Oma tarkastelukulmani sosiaalipalveluiden kilpailutuksiin liittyvään laatuun on eri suunnista tapahtuvaa. Lähestyn aihetta ensinnäkin kilpailutuksia vahvemmin hallitsevan, uuden julkisjohtamisen vaatiman, tehokkuuden suunnasta (ks. Hood 1991, 4-5; Lähdesmäki 2003, 53). Toinen suunta laadun tarkasteluun on osallisuuden, eli asiakkaan aitojen vaikutusmahdollisuuksien, kautta (Arnstein 1969, Valkama 2012). Kolmas näkökulma, eli asiakaslähtöisyys, sijoittuu näiden kahden vallitsevan pääteeman väliin määrittyen toisaalta valinnanvapautta korostavan kuluttajaroolin kautta ja toisaalta sosiaalityön oman itseyttämyksen sekä eettisten periaatteiden kautta (ks. Hyväri 2017, 35; Juhila 2016, 103; Pohjola 2012b, 28; Sipilä 2011; Vaarama 2008, 461). En keskity tutkimuksessani lakiin tai taloudellisiin tekijöihin, vaikka tiedostan myös niiden kytkeytyvän laatuun. Laatu tarkastellaan siis tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden kautta. Näkökulmien runsaus on tietoinen, joskin myös haastava, valinta tutkimuksessa. Kilpailutuksissa rakennetaan laadukkaan sosiaalipalvelun kriteerejä, jotka vaikuttavat siihen, mitä pidetään laadukkaana palveluna ja millaista palvelua pyritään tuottamaan. Sillä, miten laatu ja sen kriteerit kilpailutuksissa määritellään, voi olla suurempi merkitys kuin ensi alkuun voimme edes kuvitella. Tutkimukseen on päädytty sisällyttämään useampi tarkastelukulma, jotta on mahdollista paremmin tavoittaa sitä moninaisuutta, joka laadun määrittelyyn ja käyttämiseen liittyy.

Palveluiden asiakaslähtöisyys mainitaan tavoitteena myös hallitusohjelmassa. Tavoitteet ja niiden mittaaminen on hallitusohjelmaa läpileikkaava vaatimus. Jokaisella tulee olla mahdollisuus vaikuttaa, pärjätä, kantaa vastuuta ja tehdä valintoja. Yhteiskunnan taloudellinen kantokyky on huomioitava. Hallitusohjelmassa viitataan myös osallistavaan ja työhön kannustavaan sosiaaliturvaan. Palveluiden asiakaslähtöisyyteen liittyen puhutaan vaikuttavista ja asiakaslähtöisistä palveluketjuista sekä kokemusasiantuntijoiden ja osallisuuden vahvistamisesta. Palveluiden kustannukset ja laatu halutaan tehdä läpinäkyviksi. Kansallisia ohjauskeinoja lisätään pyrkimyksenä toimeenpanna tehokkaammin lainsäädäntöä.

Sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisessa pyritään sosiaaliturvan tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen. Lastensuojelussa ja ikäihmisten hoidossa pyritään muun muassa keskittymään ja vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin. Osatyökykyisille pyritään varmistaa asiakaslähtöinen palveluketju. (Valtioneuvosto 2015, 20–22.)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) määrittelee asiakkaan oikeudet ja hankintalaki (1397/2016) ohjaa palvelujen hankintaan liittyvää toimintaa. Laki antaa viitekehyksen palvelun laadulle, mutta sen avulla ei voida määritellä tyhjentävästi, mitä laadukkuus tarkoittaa. Yksityistämisen ja kilpailutusten yhteydessä laatuksymyksiin on kuitenkin jouduttu ottamaan yhä vahvemmin kantaa. Laatujohtamisen näkökulmasta tarkasteltuna laadun tason arvioimiseksi on olemassa erilaisia standardeja. Laatua ja sen merkitystä voidaan arvioida myös hankintaprosessin teknisenä tai juridisena osakysymyksenä. Sosiaali- ja terveystalouden palveluissa laatua arvioidaan yleensä palvelutuotannon lopputuloksen tai hyödyn näkökulmasta. Laadun mittaaminen on vaikeaa, kun kyseessä on inhimillinen hoito ja luottamuksellinen asiakassuhde. Myös asiakkaan oma näkökulma on merkityksellinen, kun laatua arvioidaan jälkikäteen. Tarjouskilpailussa voidaan esimerkiksi edellyttää asiakastyytyväisyyden mittaamista ja seuranta. (Narikka 2008, 102.)

Ainakaan vanhassa hankintalain (348/2007) ei ole säädöstä, jonka mukaan heikkotasoiseksi tiedetty tuottaja voidaan jättää valitsematta. Tarjouspyynnön kriteerien määrittely on merkittävässä roolissa, sillä valintapäätös tehdään vain pyynnön kriteerien pohjalta. Jos heikko tuottaja osaa tehdä asiallisia tarjouksia, voi se päästä läpi, vaikka sen suorituskyky olisi puutteellinen. (Syrjä 2010, 27.) Uusi hankintalaki (1397/2016) tuli voimaan 29.12.2016. Hankintalain uudistamisen tavoitteena oli taloudellisen tehokkuuden lisääminen, hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen, lain selkeyttäminen, pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien parempi huomioiminen sekä tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen kaikille tarjoajille. Hankintalain mukaisia kilpailuttamisvelvoitteita oli kritisoitu ja oli myös esitetty, etteivät hankintalain menettelyt sovellu yksittäisen asiakkaan palvelun hankkimiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 tekemän, sosiaali- ja terveystalouden julkisia hankintoja koskevan, raportin mukaan halvin hinta ja palvelun hinnoitteluperusteet ovat usein ratkaisevia sopimuskuoppaan valinnassa. Laadullisia kilpailutekijöitä ei oteta oikealla tavalla ja riittävästi huomioon. (HE 108/2016, 20.)

Tutkimuksen keskeisen viitekehyksen muodostaa *New Public Management*-ajattelu (uusi julkisjohtaminen), joka vaikuttaa kilpailutuksissa ja ylipäättään yksityistämässä sekä nostaa taloudellisuutta ja tehokkuutta keskeiseen rooliin. NPM-ajattelussa korostuvat tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet tehokkuus, vaikuttavuus, laadukkuus ja asiakaslähtöisyys. NPM-ajattelun vahvistuessa myös managerialismi on saanut vahvan jalansijan julkishallinnon kehittämässä, jossa keskeiseksi keinoksi on noussut yksityisen sektorin johtamisperiaatteiden soveltaminen. (ks. Eräsaari 2008, 89–93; Juhila 2016, 72–73; Julkunen 2017, 144–150.) Kaupankäynnin logiikka ja kilpailuelementti näyttäytyvät kuntien palveluhankinnoissa teoreettisesti tarkastellen NPM:n käsitteistön kautta (Lundström 2011, 186). Jatkossa viitataan *New Public Management* -käsitteeseen suomenkielisellä uuden julkisjohtamisen käsitteellä, jota käsitellään tarkemmin toisessa luvussa.

Vaikuttavuus kietoutuu myös laadukkaisiin palveluihin. Sosiaalityössä vaikuttavuus on ymmärrettävä laajasti, sillä sosiaalityön vaikuttavuutta voi vain harvoin tulkita selkeänä panos-tuotos-tuloksena yksilöllisessä auttamistilanteessa (Pohjola 2012a, 12). Kotirannan ja Mäntysaaren (2017, 35) mukaan vaikuttavuutta on pyritty tuomaan Suomen sosiaalihuoltoon jo useiden vuosikymmenien osan. Asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden kautta tarkasteltuna laadun arvioinnissa korostuvat asiakkaan oma arvio palvelusta saamastaan hyödystä, asiakkaan kohtelu ja palvelun kyvykkyys vastata asiakkaan fyysisiin, psykososiaalisiin ja ympäristöltä saatavan tuen tarpeisiin (Vaarama 2008, 461). Tarjoavatko palvelut apua asiakkaan ongelmaan tai ennaltaehkäisevätkö ne ongelmien syntymistä. Pelkkä asiakastytyväisyyskysely ei tällöin ole välttämättä riittävä mittaamaan palvelun vaikuttavuutta. Jos keskitytään asiakastytyväisyyden mittaamiseen yhtenä laadun mittaamisen osa-alueena, onko kuvattu, miten tyytyväisyyttä mitataan. Tutkimuksessa tarkastellaan vaikuttavuutta laadun osana toisaalta talouden ja markkinoiden kielen kautta, jolloin vaikuttavuuteen yhdistyy tehokkuus ja taloudellisuus sekä toisaalta sosiaalityön kautta, jossa korostuu ihmisten kokemuksellisuus ja koettu laatu. (Pohjola 2012a, 10–11.)

Tutkimuksessa *osallisuus* on keskeinen käsite, kun lähestytään laatua sosiaalityön omista lähtökohdista. Osallisuuden määrittelyssä keskeisenä taustateorianä vaikuttaa Arnsteinin (1969, 216–217) jo 60-luvulla muotoilema teoria osallisuuden eritasoista. Osallisuutta lähestyessä nojataan myös Juhilan (2016) kumppanuussuhteena määrittävään sosiaalityöhön. Valkama yhdistää väitöskirjassaan osallisuuteen ja osallistumiseen käsitteet asiakas, asiakaskeskeisyys ja asiakasasiantuntija, jotka ovat myös tämän tutkimuksen kannalta

keskeisiä. Osallisuudella viitataan asiakkaan kokemukseen ja aitoon vaikuttamiseen, kun taas osallistumisella viitataan järjestelmälähtöiseen mahdollisuuteen osallistua ja arvioida pääosin lopputulosta (Valkama 2012, 53, 59.)

Summaten keskeisiä käsitteitä ovat siis *laatu, tehokkuus, asiakaslähtöisyys, osallisuus, uusi julkisjohtaminen, vaikuttavuus ja sosiaalipalvelu*. Sosiaalipalveluiden laatua tarkastellaan uuden julkisjohtamisen vaatiman tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden linssien läpi. Aihetta pyritään tarkastelemaan eri suunnista välttämällä liiallista dikotomista asetelmaa tai yksinkertaistamista. Aiheen käsittelyn kannalta on hyvä tiedostaa myös tutkimuksen kannalta keskeiset asiakkuuskäsitteet, uuden julkisjohtamisen tuottaman kuluttaja-asiakasrooli sekä toisaalta kumppanuus- tai huolenpitosuhteeseen perustuvat asiakkuuskäsitteet. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan tutkimuksessa sosiaalihuoltolain mukaisia yleisiä sosiaalipalveluita, joihin kuuluvat sosiaalityö ja sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotipalvelu ja kotihoito, asumispalvelut, laitoshoido, liikkumista tukevat palvelut, päihde- ja mielenterveystyö, kasvatus- ja perheneuvonta sekä lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta. Lisäksi sosiaalipalveluihin sisältyvät erityislainsäädännön perusteella tarjottavat kunnalliset sosiaalipalvelut, kuten esimerkiksi vammaispalvelut, lastensuojelu ja kuntouttava työtoiminta, jotka myös ovat tutkimuksen kohteena. Tässä tutkimuksessa on rajattu tarkastelun ulkopuolelle omaishoidon tuki, joka sisältyy edellä mainittuihin palveluihin. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017a.)

Aineistona tutkimuksessa toimivat sosiaalipalveluiden hankintaan liittyvät tarjouspyyntöasiakirjat, joita on kerätty vuoden 2017 aikana. Aineistoa on analysoitu teoriaohjaavan sisällönanalyysin menetelmällä keskittymällä arvioimaan, miten laatua määritellään tarjouspyynnöissä tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden näkökulmista. Aihe kiinnostaa minua henkilökohtaisesti erittäin paljon, sillä olen pitkään pohtinut syitä siihen, miksi talouden ja sosiaalityön näkökulmista toinen loistaa poissaolollaan. Olisiko jo aika tarkastella asioita molemmista suunnista samanaikaisesti?

Tutkimuksessa keskitytään erilaisiin laatuun liittyviin elementteihin, joita kilpailutuksissa nousee esiin. Tutkimuskysymys on:

Miten kilpailutettavien sosiaalipalveluiden laatua määritellään tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden näkökulmista?

Tutkimuksen tarkoitus on lisätä ymmärrystä ja herättää keskustelua laadun määrittelystä ja merkityksestä hankintaprosessin alkuvaiheessa. Tavoitteena on myös herättää pohtimaan osin vastakkaisten näkökulmien rinnakkaisen huomioimisen tärkeyttä. Lisäksi tarkastellaan, nouseeko analyysissä kategoria, jota ei teoreettisessa viitekehyksessä esiinny. Tutkimuksessa arvioidaan myös loistaako joku teoreettisen viitekehysten elementti poissaolollaan. Odotan osittain myös pystyväni valaisemaan sitä railoa, joka on laatuun liittyvien lähestymistapojen välillä. Tutkimuksen toivotaan herättävän keskustelua näiden eri lähestymistapojen rinnakkaisen huomioimisen merkityksestä tulevaisuuden sosiaalipalveluiden järjestämisessä.

Tutkimuksen toisessa luvussa käsitellään uuden julkisjohtamisen taustoja ja keskeisiä periaatteita keskittyen tehokkuuteen, sopimuksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Kolmas luku tarkastelee laatua ja sen arviointia enemmän asiakkaan näkökulmasta, tarkastellen asiakaslähtöisyyden eri ulottuvuuksia sekä osallisuutta. Tutkimusaineisto esitellään neljännessä luvussa, kun taas viides luku keskittyy tutkimusmenetelmän kuvaamiseen. Kuudennessa luvussa aineiston analyysi ja tulkinta vuorottelevat keskeisten teemojen mukaan ryhmiteltynä. Seitsemännessä luvussa kiteytän tutkimuksen keskeiset tulokset ja viimeisessä, kahdeksannessa luvussa, reflektoin tutkimusta kokonaisuudessaan sekä sivuan matkan varrella syntyneitä jatkotutkimusaiheita.

2. TEHOKKAAT HYVINVOINTIPALVELUT

Sosiaali- ja terveystalouden uudistamisessakin peräänkuulutetaan palveluiden asiakaslähtöisyyttä, oikea-aikaisuutta, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. (ks. esim. Sitra 2015, 11; Valtioneuvosto 2018). Tuottavuuden heikkenemisestä on raportoitu ja perusteltu tarvetta muutokseen sosiaali- ja terveystalouden markkinoilla. Vuodesta 2002 vuoteen 2008 kuntayhteisöjen yhteenlaskettu tuottavuus on laskenut kuusi prosenttia. Koulutuksen kokonaistuottavuus laski tuolloin neljä prosenttia, sosiaalipalveluiden viisi prosenttia ja terveydenhuoltopalveluiden kahdeksan prosenttia. (Tilastokeskus 2008.) Vastaavaa sosiaalipalveluiden tuottavuuskehitystä ei ole julkaistu, sillä kustannuskehitykseen vaikuttavat voimakkaasti kuntasektorissa käynnissä olevat palvelurakenteen uudistukset. Riittävän tarkkoja tuottavuustietoja ei ole mahdollista laskea. (Tilastokeskus 2010.) Ekström, Haavisto ja Pohjonen ovat EVA-raportissaan tuoneet kuntien palvelutuotantoon ja avoimien julkisten palveluiden mallin luomiseen liittyviä talouspainotteisia näkemyksiä. He perustelevat rakenneuudistuksen tarvetta kustannusten kasvulla ja työvoimapulalla. (Ekström ym. 2012, 7.) Avoimeen malliin siirtymistä perustellaan palvelujen laadun paranemisella kysynnän kasvaessa. Palveluntuottajien lisääntyessä ennustetaan toimintamallien uusiutuvan ja aitojen valinnan mahdollisuuksien lisääntyvän. Paikallisten yhteisöjen päätäntävällän lisäämisen uskotaan lisäävän mahdollisuuksia julkisten palveluiden joustavaan järjestämiseen. (emt., 12–13.)

Tiiviimmän yhteistyön kuntien, palveluyritysten, teknologiantoimittajien sekä loppukäyttäjien välillä uskotaan avaavan uusia mahdollisuuksia ja luovan tilaa uudelle liiketoiminnalle sekä mahdollistavan palveluntarjoajien kilpailukyvyyn, kasvun ja kansainvälistymisen. Yritysten ja julkisen sektorin yhteistyössä on myös pyritty kartoittamaan asiakkaiden tarpeita ja vastaamaan niihin. VTT:n TupaTurva-hankkeessa pyrittiin parantamaan ikäihmisten itsenäistä selviytymistä kehittämällä yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyössä asiakkaiden tarpeisiin ja arvoihin perustuvia tulevaisuuden turvapalvelu- ja palvelukotimalleja. Raportissa tuodaan esiin innovatiivisiin hankintoihin liittyviä ongelmakohtia. Hankintojen sisältö ja resurssointi saatetaan määrittellä liian tarkasti etukäteen, eikä luovuudelle jää tilaa. Hankinta, maksuperusteet tai ansaintalogiikka ei välttämättä kannusta yrityksiä parhaiden ratkaisuiden

kehittämiseen. Käytössä oleva sopimustyyppi ei aina kannusta yhteistyöhön tai elinkaari kustannuksia- ja hyötyjä ei arvioida. Tilaajalla saattaa olla puutteellista hankintaprosessin tuntemusta tai hankinnalla voi olla monimutkaisuutensa vuoksi transaktiokustannuksia lisäävä vaikutus. (Hämäläinen, Lanne, Jännes, Hanski, Rytönen & Reisbacka 2014, 44.) Yrityksiltä odotetaan ikääntyvien asumistarpeisiin vastaamiseksi verkostomaista liiketoimintaa, mutta kumppanuuden kehittämisen haasteellisuutta lisää epävarmat tilanteet, joissa kunta voi vaihtaa toimijaa. Kunnissa on haettu tasapainoa kilpailutusten ja kokonaisratkaisujen osalta. Tilaaja toivoo yrityksiltä synergioita, joustavuutta ja riskien hallintaa. (emt., 84.)

2.1. Puheenvuoroja uusliberalismin juurtumisesta

Uusi julkisjohtaminen juontaa juurensa uusliberalismiksi vihitystä suuntauksesta. Ferguson määrittelee uusliberalismin poliittiseksi ja taloudelliseksi strategiaksi, jonka keskiössä on kapitalististen talousjärjestelmien toimintakyvyn turvaaminen ja kannattavuuden kasvattaminen. Ensimmäisinä strategiaa alkoivat hyödyntää Chile, Iso-Britannia, USA ja Uusi-Seelanti vastauksena 1970-luvun öljykriisin aiheuttamiin taloudellisiin uhkiin. Fergusonin mukaan tämä on tarkoittanut uusien markkinoiden luomista alueille, jotka aiemmin ovat olleet valtion hallinnassa. On myös tehty erilaisia institutionaalisia uudelleen järjestelyjä, kuten tilaaja-tuottaja-malli, joiden kautta markkinavoimien mukaantulo on mahdollistettu. Toisaalta on myös pyritty poistamaan esteitä, joiden on katsottu heikentävän markkinoiden vapaata toimintaa. Esteitä on poistettu esimerkiksi aggressiivisen konsumerismin kautta, joka korostaa käyttäjän vapauksia ja oikeuksia professionaalisen vallan sijaan. (Ferguson 2008, 24-25.) Julkisten varojen yhtiöittämistä, tuotteistamista ja tavaroitumista Harvey (2008,195) kutsuu uusliberalistisen projektin tunnuspiirteiksi. Uusliberalismin keskeisiä periaatteita ovat yksilön vapaudet, yksityinen omistusoikeus ja vapaat markkinat. Reagan ja Thatcher alkoivat 1980-luvun virkaanastumisen myötä ajaa talousliberaalia uudistusohjelmaa. Useimpien maiden, kuten myös Suomen, roolina on pääsääntöisesti ollut omaksua säännöt ja periaatteet, eikä niinkään aktiivisesti luoda niitä. Uusliberalismi on juurtunut Suomeen kansainvälisten toimijoiden, kuten OECD:n, kautta. (Patomäki 2007, 10–12.) Eräsaaren (2008, 96) mukaan maamme uusliberalistisesta sovelluksesta tuli paljon esikuvamaitakin radikaalimpi.

Uusliberalismi on Patomäen mukaan ollut 1990-luvun laman alkaessa Suomen johtavin ideologia. Kilpailukyky politiikasta tuli 1980- ja 1990-luvuilla ensisijainen koko yhteiskunnan läpäisevä periaate ja visio uudesta julkisjohtamisesta ajettiin läpi teknisen toimenpiteen tavoin. (Patomäki 2007, 55.) Mikäli kaikki resurssien jakoon liittyvät päätökset on mahdollista tehdä markkinoiden ja markkinasignaalien perusteella, on Harveyn mukaan samalla mahdollista olettaa, että kaikkea voidaan kohdella ainakin periaatteessa tavarana. Kaikelle, prosesseille, esineille ja sosiaalisille suhteille, on tätä kautta mahdollista määritellä hinta ja näin ollen kaikki on kaupankäynnin ja sopimisen piirissä. Markkinat tarjoavat inhimilliselle toiminnalle etiikan. (Harvey 2008, 202.) Uusliberalismin pyrkimys on minimoida valtion rooli yhteiskunnassa ja suojella yksityistä omistusoikeutta. Päätöksenteon ja johtamisen periaatteita on mahdollista muuttaa niin, että valtaa siirretään budjetteja kontrolloiville tahoille. Talousteoriasta on tullut yhä teknisempi ja abstraktimpi systeemi, jonka väitetään olevan politiikan ulkopuolella (Patomäki 2007, 27–28.)

Juhilan (2016, 66-73) mukaan yhteiskuntatieteellistä keskustelua hallitseva ekonomistinen hyötyajattelu ja individualismi vaikuttavat omalta osaltaan sosiaalityön tehtäviin ja paikkoihin. Ekonomismissa korostuvat talouden asettamien rajoitusten ja globaalin kilpailukyvyyn turvaamisen ensisijaisuus ja näin sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen tähtäävää toimintaakin on alettu perustella myös taloudellisilla argumenteilla. Kaikessa toiminnassa etsitään taloudellisessa mielessä hyödyllisiä tuloksia. Individualismin hengessä yksiköiden oma toiminta ja henkilökohtaiset valinnat saavat suuremman roolin sosiaalisen tai hyvinvointivaltiollisen ajattelun menettäessä jalansijaa. Uusliberalismissa markkinoiden ja markkinatoimijoiden mahdollisimman suuri vapaus ovat keskeisiä, sillä ihmisten aloitteellisuus on maailman toiminnan kannalta välttämätöntä. Uusliberalistisessa ajattelussa kansalaisella on kaksi merkittävää roolia, tuottaja ja kuluttaja. Markkinoiden logiikkaa häiritsee esimerkiksi alihinnoitellut julkiset palvelut. Julkishallinnossa ekonomismin ja uusliberalismin vastinpariksi on muodostunut managerialismi ja New Public Management, jotka ohjaavat työkäytäntöjä kaikessa hiljaisuudessa halliten arkea esimerkiksi suoritteiden, tuotteiden ja näiden hintojen laskemisen muodossa. Toiminnan jatkuva tehostaminen, seurantamittarit ja henkilöstöresurssien kytkeminen tuottavuuteen ja palkitseminen tulosten perusteella ovat managerialismin ohjaavia periaatteita.

2.2. Julkisjohtamisen painotusten muutokset 1900-luvulla

Lane (2000) ja Hyyryläinen (2004) ovat tarkastelleet julkissektorin sopimusjärjestelyjä ja johtamista uuden julkisjohtamisen näkökulmasta. Julkissektorista kiinnostunut tiede syntyi 1900-luvun alussa. Klassisen koulukunnan teoriassa painottuivat systeemiteoreettinen selkeys työnjaossa, mielivaltaisuuksien minimointi, tehokas valvonta ja parempi ennustettavuus. (Lane 2000, 31.) Max Weber oli yksi keskeisistä vaikuttajista byrokratian ideaalimallinsa kautta. Klassisen koulukunnan jälkeen julkissektorin johtamisessa alkoi korostua yhteistyön merkitys sekä johtamisen ja tavoitteiden tehokkaan saavuttamisen korostaminen. (emt., 19, 27.) 1940-luvun lopulla johtamismallit ja tehokkaat menetelmät olivat julkisen johtamisen keskiössä. Johtamisen viitekehys lainattiin pääosin yksityiseltä sektorilta, mutta vaihtoehtoisia näkökulmia haettiin edelleen. Julkisjohtamisen painotus siirtyi toisen maailmansodan jälkeisenä ajanjaksona toimintapolitiikkoihin ja julkisiin ohjelmiin. Alkoi syntyä politiikkasyklejä, joissa politiikan tekeminen ja toteuttaminen vuorottelevat. Tavoitteet nousivat julkisjohtamisen ytimeksi ja politiikan jatkuva läsnäolo painottui. Erityisesti toteuttamisen näkökulma lisäsi tämän lähestymistavan valovoimaisuutta. Uusi julkisjohtaminen, eli neljäs julkisjohtamisen viitekehys, syntyi 1980- ja 1990-lukujen julkissektorin muutosten kautta. Uutta julkisjohtamista ei tule Lanen mukaan sekoittaa eettisyyttä korostavaan julkisjohtamisen teoriaan, joka keskittyi 1970-luvulla pääosin julkiseen vastuuseen ja tehokkuuteen liittyviin kysymyksiin. Uusi julkisjohtaminen linkittyy vahvasti tilaaja-tuottaja-malliin. (emt., 30–38.)

Julkishallinnon pienentämistä ei Patomäen mukaan ainakaan avoimesti määritellä tavoitteeksi, vaan puhutaan julkishallinnon tehostamisesta ja uudistamisesta. Uuden julkisjohtamisen soveltajat alkoivat puhua hallinnon sijaan hallinnasta. Pyrkimyksenä oli muodostaa järjestelmä, joka tuottaisi mahdollisimman tehokkaasti palveluita asiakkaiden tarpeisiin kilpailullisia markkinoita ihannoiden. Hallintoa alettiin hajauttaa erilaisiksi tulosvastuullisiksi yksiköiksi. Äänestäjille muutosta on Patomäen mukaan perusteltu palveluiden tehostamisen ja asiakaslähtöisyyden kautta. Viestinnässä on tuotu esiin, että valtion hierarkkinen byrokratia tulisi hylätä ja korvata liikemaailman joustavuudella ja tehokkuudella. Uuden julkisjohtamisen ideologiassa kilpailulliset yksityiset markkinat tulee luoda aina kun mahdollista. Tehostaminen, tulosohjaus, budjettikehys ovat tulleet osaksi normaalia hallintokieltä. (Patomäki 2007, 70–75.)

2.3. Tehokkaampaa suorituskykyä uuden julkisjohtamisen kautta?

Juhilan mukaan uudessa julkisjohtamisessa korostuvat tehokkuuden lisäksi vaikuttavuus sekä laadukkaat ja asiakaslähtöiset toiminta- ja ajattelutavat. Tehokkuus yhdistyy ajattelussa vahvasti laatuun, etenkin kaikki taloudellisesti tehokas on hyväksyttyä. Julkissektorin palvelutuotanto joutuu toimimaan entistä vahvemmin markkinatyylisesti. Sosiaalityö on muuttunut byrokraattisemmaksi ja teknisrationaaliseksi toiminnaksi. Uuden julkisjohtamisen näkökulmasta näyttöön perustuva ajattelu suuntaa huomion objektiivisesti mitattaviin ja numeerisiin tuloksiin. Työtä pyritään myös entistä enemmän systematisoimaan, jotta työn substanssia tuntemattomat pystyvät helpommin jäsentämään ja hallinnoimaan työtä. Keskiössä ovat toimenpiteet, joita asiakkaiden kanssa tehdään ja tavoitteiden jatkuva arviointi. Juhila viittaa myös Harriksen (2003) selitykseen, että edellä mainittu työn muutos on johtanut myös asiakkaiden ja heidän ongelmien innokkaampaan kategorisointiin ja paremmin kohdennettujen palvelutuotteiden rakentamisen tältä pohjalta. (Juhila 2016, 73–76.) Vaaraman (2008, 461) mukaan Suomessa on ollut tyypillistä tarkastella tuottavuutta lähinnä kustannustehokkuuden näkökulmasta, jolloin allokatiiivinen tehokkuus, eli kuinka hyvin palvelu vastaa asiakkaiden preferenssejä ja edistää heidän hyvinvointiaan, on jäänyt tarkastelun ulkopuolelle. Allokatiivista tehokkuutta voidaan tarkastella toisaalta sisäisten tekijöiden, kuten prosessin ja palvelun laadun, sekä ulkoisten tekijöiden, kuten asiakkaan tyytyväisyyden ja hyvinvointivaikutusten, kautta.

Lähdesmäki määrittelee uuden julkisjohtamisen tuloskeskeisyyden, säästäväisyyden, yrittäjämäisten toimintatapojen, valvonnan ja arvioinnin kautta. Lähdesmäen määrittelemästä uuden julkisjohtamisen keskeisestä sisällöstä tämän tutkimuksen kannalta olennaisia ovat value for money -periaate, kansalainen valintoja tekevänä kuluttajana ja tilivelvollisuus. Value for money keskittyy vaatimaan huomiota kustannuksiin ja panos-tuotos -suhteeseen. Keskeistä tässä on hallinnon suorituskyvyn parantaminen. Kansalaisen rooliksi määrittyy valintojen tekijä ja rahoittaja. Palvelun käyttäjä määrittyy asiakkaaksi, joka on tietoinen oikeuksistaan ja on valmis maksamaan palvelusta. Palveluiden on täytettävä laatuvaatimukset ja niitä tulee parantaa, samalla kustannuksia vähentäen. Lähdesmäki näkee asiakas-käsitteen ongelmallisena, etenkin jos kyseessä on henkilö, joka ei käytä palvelua omasta tahdostaan. Toisaalta kansalaisen rooliksi määrittyy myös aktiivinen osallistuja, jolla on halua ja kykyä vaikuttaa. Tilivelvollisuudessa virkamiesten vastuuta toiminnan tuloksista halutaan kasvattaa.

Arviointia tehdään suoritusten perusteella. Virheettömyyden ja sääntöjenmukaisuuden sijaan arvostetaan päätöksenteon nopeutta, joustavuutta ja kustannustehokkuutta. Lähdesmäki näkee mittaamisen lisääntymisen myötä myös valvonnan lisääntyvän. Vastuisiin liittyvät kysymykset tulevat myös haasteellisemmiksi toiminnan verkostoituessa. (Lähdesmäki 2003, 59–65.)

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoista aktivoinnin näkökulmasta on sen taustalla vaikuttavat uusliberalistisen ideologian mukaiset ajatusmallit sekä hyvinvointijärjestelmään ja sen tehottomuuteen kohdistuva kritiikki. Toinen näkökulma aktivointiin on yksilön vastuuta korostava työttömän velvollisuus osallistua sovittuihin aktiivitoimiin, mikä liittää myös sopimuksellisuuden osaksi aktivointia. (ks. Keskitalo & Karjalainen 2013, 9-10; Keskitalo 2013, 55). Aktivoinnissa tulisi hyödyntää henkilökohtaisesti räätälöityjä toimia, jotka huomioivat yksilöllisen elämäntilanteen. Keskeistä on tavoitteiden saavuttaminen ja huomiota aktivointipolitiikassa tulee kiinnittää palveluprosessiin, yksilölliseen asiakastyöhön ja neuvotteluun. Aktivointi linkittyy myös hyvinvointipalveluiden hallinnoinnin muutoksiin. (Keskitalo 2013, 63.)

Lähdesmäki kiteyttää väitöskirjassaan uuden julkisjohtamisen keskeiset periaatteet, jotka ovat julkiselle sektorille sovelletut yksityisen sektorin johtamiskäytännöt, tehokkuuteen ja talouteen keskittyminen sekä vahvan johtamisen ihanne. (Lähdesmäki 2003, 53.) Uuden julkisjohtamisen taustateoria on managerialismi (emt., 43). Uusi julkisjohtaminen on siis hyvin moniulotteinen termi. Hood on kiteyttänyt seitsemän doktriinia, jotka esiintyvät eri maiden uuden julkisjohtamisen suuntauksissa erilaisin painotuksin. Nämä uudistusten ja johtamisen taustalla olevat periaatteet on esitetty taulukossa 1. Kullakin seitsemällä doktriinilla on niille tyypillisiä perusteluja. Tilivelvollisuus edellyttää ammattimaista otetta johtamiseen, jolloin vastuut on selkeästi määritelty sekä toiminnan arviointia, jolloin tavoitteet on selkeästi sanoitettu. Nähdään tarpeellisena suunnata huomio tuotoksiin ja tuloksiin menettelytapojen sijaan. Hajautettu hallinto nähdään tarpeellisena, koska sen kautta on mahdollista muodostaa helpommin johdettavia yksiköitä, minkä uskotaan kasvattavan myös sisäistä tehokkuutta. Kilpailun lisäämisen uskotaan lisäävän kustannustehokkuutta ja laatua. Yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen perustellaan olevan todistetusti toimivia. Tarkempaa kustannuskuria argumentoidaan tyypillisesti sillä, että julkisella sektorilla on mahdollisuus saavuttaa enemmän vähemmillä panostuksilla. (Hood 1991, 4–5.)

TAULUKKO 1 Uuden julkisjohtamisen doktriinit (Hood 1991, 4–5)

1	ammattimainen ote julkisella sektorilla
2	toiminnan arviointi (kriteerit ja mittarit)
3	tuotoksiin keskittyminen
4	matala rakenne, hajautettu hallinto
5	kilpailun lisääminen
6	yksityisen sektorin johtamiskäytännöt
7	Kustannuskuri

Tutkimuksessa tehokkuutta ja laadukasta toimintaa tarkastellaan myös näiden Hoodin doktriinien kautta asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden lisäksi. Uusi julkisjohtaminen esiteltiin Hoodin mukaan yleisenä, joka alalle soveltuvana, julkisjohtamisen viitekehityksenä, eräänlaisena universaalina ja jokaiseen kontekstiin sopivana lääkkeenä johtamisen ongelmiin. Hood totesi jo tuolloin 90-luvun alussa, että uudella julkisjohtamisella oli vähemmän vaikutuksia kansainvälisiin organisaatioihin kuin kansallisiin ja enemmän vaikutuksia etulinjan tuotannollisiin yksiköihin. Toisekseen uutta julkisjohtamista pidettiin epäpoliittisena viitekehityksenä, johon sopivat useat erilaiset arvot. Tästä syystä nähtiin, että hyvinkin erilaiset poliittiset prioriteetit ja kontekstit voitiin saada toimimaan yhdessä korjaamalla johtamismallia. (Hood 1991, 8.) Pollitt (2003, 26) kutsuu uutta julkisjohtamista kameleontin kaltaiseksi ja paradoksaaliseksi olioksi, joka ilmaantuu eri syistä eri paikoissa ja tarpeen mukaan sitä räätälöidään kuhunkin kontekstiin sopivaksi. Doktriini täsmällisestä suorituksen arvioinnista ei juurikaan valu käytäntöön. Julkishallinnon johtajille annetaan lupaus suuremmasta toimintavapaudesta, poliitikoille vahvemmassa kontrollista ja palvelun käyttäjille luvataan enemmän valinnan vapautta.

Hoodin (1991, 9) mukaan yleinen kritiikki uutta julkisjohtamista kohtaan kohdistuu sen muodikkauteen ja samalla sisällön puutteeseen. Lisäksi on esitetty kriittisiä huomioita liittyen väitettyjen kustannussäästöjen puuttumiseen sekä näkemykseen, jonka mukaan uusi julkisjohtaminen ajaa vain tiettyjen tahojen etua yleisen edun sijasta. Näin ollen johdon ja liiketoiminnan etu menisi asiakkaiden edelle. Kritiikin yksi kulma liittyy uuden julkisjohtamisen kyvyttömyyteen porautua systeemiä syvemmillä oleviin näkökohtiin ja sen taipumukseen jäädä hallinnon tasolle.

Uusi julkisjohtaminen tavoittelee työn tuottavuuden optimointia jokaisen liikkeen ja tehtävän tarkalla suunnittelulla sekä pyrkimällä poistamaan työstä kaikki turhat vaiheet. Valvonnan ja arvioinnin on myös oltava tehokasta. (Patomäki 2007, 29.) Eräsaaren mukaan managerese - termillä viitataan yritysjohtamisen kieleen ja pyrkimykseen luoda koko maailman laajuinen yhtenäinen kieli, jolla maailmaa pidetään järjestyksessä. Suomessa tapahtunut julkisen hallinnon supistaminen on Eräsaaren mukaan osa laajempaa kansainvälistä kehitystä ja julkisen sektorin muutoksia perustellaan välttämättömänä globalisoitumisena. Julkisen vallan vähäisempää roolia peräänkuuluttavaan ideologiaan viitataan myös usein 'toimintaympäristön muutoksena'. Yksityisen paremmuutta perustellaan esimerkiksi joustavuudella, mutta Eräsaari muistuttaa julkisella puolella pätevän erilaiset säännöt kuin yksityisellä. Voidaan ajautua tilanteeseen, jossa kilpailun ollessa näennäistä, julkinen ajautuu tilaan, jossa se on vielä joustamattomampi. Uuden julkisjohtamisen perusteissa esiintyy vaativa kuluttaja ja valinnan vapaus, mutta sosiaalipalveluiden asiakkaat eivät aina edusta niitä rationaalisia asiakkaita, jotka pystyvät vaatimaan ja valitsemaan parempia palveluita. Eräsaaren mukaan uusi julkisjohtaminen on johtanut tilanteeseen, jossa byrokratia tosiasiallisesti lisääntyy ja asiakkaiden auttamiseen menevä aika vähenee. (Eräsaari 2008, 89–93.)

2.4. Palveluiden tehokkaampi organisointi

Haveri on tarkastellut julkissektorin organisointia koskevassa ajattelussa tapahtunutta muutosta ennen vuosituhannen vaihdetta ja todennut siinä tapahtuneen käänteen byrokratiasta kohti uutta julkisjohtamista ja itseohjautuvuutta. Normiohjattua organisaatiota alettiin purkaa ja muokata joustavammaksi, orgaaniseksi organisaatioksi. Organisaatioiden itseohjautuvuutta pyrittiin lisäämään uudistuneilla budjetointikäytännöillä, poistamalla normiohjausta sekä uusilla palkitsemisjärjestelmillä. Johtamisen katsottiin olevan samanlaista sekä yksityisellä että julkisella puolella, joten yksityissektorin malleja voitiin suoraan alkaa soveltaa julkissektorillakin. Samalla siirryttiin hallintovirkamiehistä julkisiin johtajiin, joilta alettiin vaatia oikeudellisen tiedon lisäksi neuvottelutaitoa, kielitaitoa, verkostoitumista, ihmissuhdetaitoja, strategista otetta ja taloudellisten perusasioiden hallintaa. (Haveri 2000, 33–34.)

Käsitteellä tilaaja-tuottaja-toimintatapa viitataan julkispalveluiden järjestämistapaan, jossa palvelun tilaajan ja tuottajan roolit on erotettu. Yhtä ideaalimallia toimintamallista ei ole, vaan sen sijaan voidaan nähdä toisistaan poikkeavien sovellusten kokoelma. Näihin sovelluksiin viitataan käsitteellä tilaaja-tuottaja-malli. Kuntien tavoitteena on ollut toiminnan organisointi siten, että niiden oma tuotanto olisi tarkoituksenmukaista ja tehokasta sekä ostettu tuotanto mahdollisimman selkeää ja vertailukelpoista. Tilaaja-tuottajamalli näyttäytyy keskeisenä markkinasuuntautuneiden toimintamallien käytännön sovelluksena ja tähän liittyvänä organisaatiouudistuksena Suomessa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavalla tavoitellaan asiakaslähtöisyyttä, reagoivaa palvelutuotantoa, jatkuvaa tuotteiden kehitystä ja arviointia, kustannustehokkuutta, liiketoiminnallista otetta palveluiden johtamiseen ja poliittisen ohjauksen strategista otetta. (Pauni 2011, 13–14.)

Pauni pitää elinvoimaisen kunnan kannalta tärkeänä demokratian ja kunnan asukkaiden sekä palvelun käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia. Toimintakykyisen kunnan on huolehdittava kilpailukyvyystään, talous- ja henkilöstöresursseistaan, yhdyskuntarakenteesta ja ympäristöstä. Palveluiden järjestämiseen liittyen keskeisiksi määrittyvät väestö- ja asiakasrakenne, palveluiden saatavuus, laatu, kustannustehokkuus, kuntalaisille tarkoituksenmukainen palvelurakenne, uusien tuotantotapojen sekä teknologian hyödyntäminen. (Pauni 2012, 19–20.) Laadun määrittelyssä Pauni näkee keskeisimpänä haasteena tasapainottaa asiantuntijoiden käsitykset laadukkaasta palvelusta ja asiakkaan näkökulmasta riittävänä koettu laatu. Tilaaja määrittelee tuotteen laatukriteerit siten, että laadun johtaminen ja hallinta mahdollistuvat. Tilaajan ja tuottajan laatimassa palvelusopimuksessa laatukriteerit konkretisoituvat. Erityisenä haasteena tilaajatoiminnasta vastaavien näkökulmasta on luoda riittävän konkreettiset kriteerit ja selkeät mittarit, jotta laadun toteutumisen seuranta poliittisella tasolla mahdollistuu. Laatua voidaan määritellä suurempina kokonaisuuksina, esimerkiksi ydinprosessiajattelun ja laajojen palvelukokonaisuuksien, kuten vaikuttavuuden, kautta sekä toisaalta yksityiskohtaisempien palvelukohtaisten laatumittarien kautta. (Pauni 2011, 52.) Tässä tutkimuksessa laatua lähestytään sekä laajasta että suppeammasta näkökulmasta valittujen teemojen, tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden kautta.

Lamothern mukaan yksityistämistä perustellaan yleisesti laadun nousemisella ja tehokkaamman suorituskyvyn saavuttamisella. Kovien palvelujen yksityistämisen kriteerejä käytetään myös pehmeiden palveluiden osalta. Sosiaalipalveluja pidetään huonosti kilpailtuina ja kilpailua pidetään tehokkuutta lisäävänä tekijänä. Kilpailun laajuutta ei ole tutkittu laajasti tarjoajien

määrän tai etenkin tarjoajien laadun osalta. Lamothen tutkimuksessa on tutkittu juuri tätä hyväksyttävien tarjoajien määrää tarkemmin. Lamothen tutkimuksen johtopäätösten mukaan kilpailutuksen ja tarjoajan suorituksen välinen suhde on ohut. Markkinoiden tehottomuuteen nähtiin liittyvän monia ongelmia. Heikot hintasignaalit esimerkiksi johtavat siihen, että toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa hintoihin. Tarjoajien määrän ollessa pieni, kilpailijat pystyvät hyödyntämään tietoja toisistaan ja räätälöidä tarjouksen sen mukaan. Joskus ajaututaan tilanteeseen, jossa yksittäinen tarjoaja voi tarjota kohtuuttoman edullisen tarjouksen, joka voidaan joutua hyväksymään pakosta. Pieni määrä voi johtaa myös vehkeilyyn ja tarjoajien on mahdollista tehdä yhteistyötä varmistaakseen matalan hinnan. (Lamothe 2015, 584–586.)

Laajemmin tarkasteltuna julkispalveluiden kilpailuttamiseen sekä niiden tehokkuuteen tai tehottomuuteen liittyen on liittynyt aina hyvinvointivaltion kukoistuskauten himmennettyä runsaasti eri koulukuntien ja asiantuntijoiden välistä keskustelua ja myös tieteellistä tutkimusta. Hankinta-asiakirjoja on tutkittu myös aiemmin ja keskitytty esimerkiksi siihen, miten asiakasnäkökulma huomioidaan tilaaja-tuottajamallissa ja johtaako malli taloudelliseen tehokkuuteen, jolla siihen siirtymistä on vahvasti perusteltu.

Juhila ja Günther (2013) ovat tarkastelleet, miten asumispalveluiden palvelun tilaaja-tuottajamallin mukainen kilpailutus organisoit kuntasijain, järjestöjen ja palvelunkäyttäjien suhteita. Tutkimus toteutettiin kilpailutusprosessin hankinta-asiakirjojen analyysina ja näkökulma oli erityisesti oikeuksien ja velvollisuuksien suunnasta. He tekivät monia mielenkiintoisia havaintoja liittyen tilaaja-tuottajamalliin ja heidän näkemyksensä mukaan palveluiden tarkka määrittely heikentää asiantuntijuuden painoarvoa ja ehkäisee asiakaslähtöistä työskentelyä. Ristiriitaisuutta kuvastaa Juhilan ja Güntherin havainto, jossa hankintadokumenteissa painotettiin yksilöllisiä, tarvelähtöisiä suunnitelmia, mutta silti palveluiden sisällöt kuvattiin yksityiskohtaisesti palvelukuvauksissa ja laatuvaatimuksissa. (emt., 8.) Mallin käyttöönottoa perustellaan usein uuden hallinnan mukaisilla kumppanuusargumenteilla, vaikka siihen olennaisesti kuuluu myös markkina- ja kilpailusuhde. Erilaisia monituottajuuskeskusteluja yhdistää asiakaslähtöisyyden korostaminen, vaikka sillä saatetaan viitata eri asioihin. Asiakas määrittyy pääosin kansalaiseksi, joka osallistuu palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen sekä aktiiviseen käyttämiseen. Markkinaistumisargumentit puoltavat kilpailutuksia niiden kautta saavutettavien laadukkaiden

palveluiden ja lisääntyvien valinnanmahdollisuuksien kautta, kuten esimerkiksi kuluttaja-asiakas voi valita palveluntuottajan ja omiin tarpeisiinsa vastaavat palvelut. (emt., 2–3.)

Tilaaajan valvontavelvollisuus ja palveluntuottajan dokumentointivelvollisuus korostuivat monella tavalla Juhilan & Güntherin tutkimuksessa. Myös tuloksiin sidotut bonukset ja sanktiot lisäsivät raportoinnin ja dokumentoinnin tarvetta. Myös vaikuttavuuden arvioinnin merkitys nousi esiin teksteissä. Asiakkaat näyttäytyivät teksteissä ensisijaisesti ongelmina ja erilaisia tarpeita omaavina ryhminä. Tähänkin liittyen asiakasryhmät on tarkkaan kuvattu, joten ongelmat ja tarpeet ovat tilaajalla ikäänkuin jo etukäteen tiedossa. Etukäteen tarkkaan määritellyt palvelujen sisältöön ja tuottamiseen liittyvät ehdot tulevat Juhilan ja Güntherin mukaan siirtymään myös tilaajan ja tuottajan suhteisiin. Selontekovelvollisuutta ja tarkkaa dokumentointia korostavaa kehityssuuntaa oikeutetaan kuntatilaajan näkökulmasta sillä, että ohjeistuksen ja dokumentoinnin kautta voidaan taata laadukkaat, yhdenmukaiset ja tarpeenmukaiset palvelut. Asiakasryhmien tarpeet näyttäytyvät samankaltaisina, mikä taas on ristiriidassa asiakaslähtöisyyden ja valinnanvapautta peräänkuuluttavien näkemysten kanssa. Tarkat ehdot voivat vaikuttaa myös palveluiden asiakaskohtaiseen räätälöintiin. Tuloksiin sidotut palkkiot voivat johtaa myös panostamiseen niihin asiakkaisiin, joilla on potentiaalia edetä kohti itsenäisempää toimijuutta. Sopimusten määräaikaisuus johtaa myös jatkuvaan epävarmuuteen, joka voi heijastua työntekijöihin ja asiakkaisiin. (Juhila & Günther 2013, 11–14.) Toisaalta tämä jatkuva arvioinnin kohteena oleminen pakottaa palveluntuottajat myös pitämään laadun tason jatkuvasti hyvänä ja kehittämään palvelua, mikä tapahtuu kuitenkin niiden kriteerien puitteissa, joita tilaaja pitää tärkeänä.

2.4.1. Tehokas sopiminen

Uusi julkisjohtaminen on Lanen määritelmän mukaan lähinnä normatiivinen teoria, joka esittelee mekanismin, jolla julkisia tuotteita ja palveluita tuotetaan tehokkaammin (Lane 2000, 148). Uuden julkisjohtamisen viitekehyksessä korostuu julkissektorin suuri sopimuksellinen vastuu tuotteiden ja palveluiden hankintaan liittyen. Uuden julkisjohtamisen näkökulmassa korostuu sopimuksellisuuden lisäksi tehokkuus, jossa ensimmäisen nähdään johtavan jälkimmäiseen. (emt., 65) Sopimuksellisuus on uuden julkisjohtamisen filosofiassa keskeisin vuorovaikutuksen keino. Mitä parempia sopimuksia julkinen sektori tekee, sitä paremmin se toimii. Sopimuksissa tulee määritellä eksplisiittisesti roolit, vastuut, mitä tuotoksia odotetaan

ja miten tilivelvollisuus tulosten suhteen käytännössä toteutetaan. (emt., 193.) Sopimuksellisuuteen liittyy Lanen mukaan kuitenkin aina myös opportunistin ja itsekkään oman edun tavoittelun mahdollisuus. Sopimuksellisuuteen perustuvassa yhteiskunnassa keskeistä onkin riittävät kyvykkyydet solmia ja hallinnoida sopimuksia. Sopimus siis on uuden julkisjohtamisen ytimessä, mutta se on alkuperältään yksityissektorin mekanismi. Lanen mukaan uuden julkisjohtamisen osalta parasta ennen päiväys oli jo mennyt vuonna 2000, jolloin hän teoksensa kirjoitti. Keskeiseksi ongelmaksi uuden julkisjohtamisen osalta nousee Lanen mukaan se, että julkissektori istuu usein molemmilla puolilla pöytää ja tällöin voidaan puhua nollasummapielistä. Uusi julkisjohtaminen on Lanen mukaan työkalu, jota valtiot käyttävät hallinnointiin, mutta se ei ole teoria siitä, miten hallinto toteutetaan erilaisissa valtioissa. Uuden julkisjohtamisen ydin ei tästä näkökulmasta ole palvelun ulkoinen tuottaminen, vaan sopimuksellisuus itsessään. (emt., 211–224.)

Sopimuksellisuuden ja oikeudellistuminen voivat lisätä asiakkaan ja työntekijän välistä etäisyyttä ja heikentää henkilökohtaista luottamusta. Tilaaja-tuottajamallissa sosiaalityöntekijän rooliksi määrittyy hinta-laatu-suhteeltaan parhaan palvelun hankkiminen asiakkaalle, jolloin asiakkaan vaikutusmahdollisuudet osallistua neuvotteluprosessiin heikentyvät. (Juhila 2016, 98.)

Syrjä on tutkinut vanhusten asumispalveluiden kilpailuttamiskokemuksia ja toteaa, että suurimpien kaupunkien kilpailutusten laatukriteerit ovat muuttuneet samansuuntaisiksi. Ehdottomia laatukriteerejä asettamalla kunnat voivat ohjata tuottajien toimintaa haluamaansa suuntaan. Tuottajan tulee tällöin sitoutua täyttämään jokainen laatukriteeri tai se on ulkona kilpailutuksesta. Kun tilaaja määrittelee eksplisiittisesti täytettävät ehdot, myös mahdollisuus pärjätä kilpailutuksessa pelkästään hyvän tarjouspyynnön ansiosta vähenee. Kunnat näkivät kilpailuttamisen keskeisenä tavoitteena laadullisen tason noston, eikä niinkään tehokkuuden lisäämisen. (Syrjä 2010, 63.)

2.4.2. Vaikuttavuutta ja aktivointia

Schedlerin ja Proellerin (2010, 52) mukaan keskeinen muutos uuden julkisjohtamisen uudistuksissa on poliittisen kontrollin suuntaaminen panosten sijaan tuotoksiin. Tuotoksiin keskittyvässä julkisjohtamisessa toimii kaksi limittäistä päätöksentekosykliä. Tästä syystä

päätöksenteossa täytyy olla välitysvaihe, jossa poliittiset ohjeistukset tulee purkaa johtamistavoitteiksi ja päinvastoin tuotokset on käännettävä ja luokiteltava poliittisiksi ohjenuoriksi. Julkunen kuvaa hyvinvointivaltion muutosta ja uudelleenmuotoilun tulosta ”*aktiivi-ryppääksi*”, sisältäen aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikan, aktiivisen kansalaisuuden ja aktivoinnin. Julkunen mukaan aktivoinnilla tähdätään ensisijaisesti yksilöiden saattamiseen, valmentamiseen tai velvoittamiseen ansiotyöhön, vaikkakin aktivointi voi liittyä myös syrjäytymisen ehkäisyyn, elämänhallintaan ja osallistamiseen. Julkunen mukaan aktivointikäsite pitää sisällään lukuisia eri toimia, joiden henki voi olla joko mahdollistavaa tai rankaisevaa. Aktivointitoimet jakavat julkiskeskustelussa mielipiteitä, eikä aktivoinnilla ole myöskään yhtä opillista pohjaa. (Julkunen 2017, 144–150.) Nytkin julkisessa keskustelussa runsasta keskustelua on herättänyt työttömyysturvaan liittyvä uudistus, josta puhutaan aktiivimallina. Varsinaisesti kyseessä on työttömyysturvalain (1290/2002) muutos, jolla hallitus pyrkii kannustamaan työttömiä koko työttömyyden ajan aktiiviseen ja omatoimiseen työnhakuun (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017b).

Theodore & Peck kyseenalaistavat tavanomaisen ajattelumallin, jonka mukaan aktivointiohjelmien on oltava pakollisia ja niiden on keskityttävä tuen saajien työvoimamarkkinakelpoisuuden parantamiseen. (Theodore & Peck 2001, 82.) Aktivointiin tähtäävät toimet eivät ole ainoastaan työvoimapolitiittisia, vaan aktivointiin voidaan tähdätä muillakin sosiaali- ja terveyspalveluilla. Aktivointi voidaan jakaa kahteen päälinjaan, joista kovemmassa linjassa korostetaan tiukkoja tuen ehtoja ja velvollisuuksia, kun taas pehmeämmässä linjassa korostuvat työttömän oikeudet, hänen inhimillisen pääomansa kehittäminen sekä työllistymisedellytysten ja sosiaalisen integraation parantaminen. (Keskitalo & Karjalainen 2013, 11–13; Theodore & Beck 2001, 84.) Inhimillisen pääoman kasvattamiseen tähtäävässä mallissa pyritään työllistymisen esteiden poistamiseen sekä kestävään muutokseen ja työllistymiseen. Nopeaa työllistymistä korostavassa suuntauksessa tyypillistä ovat nopeat lyhyen tähtäimen interventiot ja ne lähtevät helpoimmin työllistettävistä. (Theodore & Beck 2001, 86.)

Hankintayksiköt ovat pyrkineet luomaan uusia malleja kilpailuttamiselle, joiden avulla asiakkaan asemaa voitaisiin paremmin huomioida. Kriteerien määrittelemisestä ja ostamisesta on hallituksen esityksen mukaan nähty tarvetta siirtyä hankkimaan tietoa todellisista tuloksista ja vaikuttavuudesta. (HE 108/2016, 20.) Jos mielletään laadun liittyvän läheisesti vaikuttavuuteen, herää kysymys, onko kilpailutettavan palvelun vaikuttavuutta huomioitu

mitenkään kilpailutuksessa. Kuten Gambrill artikkelissaan viittaa, emme aina pysty arvioimaan hoitojen vaikuttavuutta. Lisäksi sosiaalityössä uskomme usein palvelujen vaikutusten olevan positiivisia, vaikkei siitä olisi mitään perusteltuja viitteitä. Asiakslähtöisessä vaikuttavuuden arvioinnissa lähdetään ajatuksesta, jossa palvelun vaikuttavuuden mittaamisessa huomioidaan se, että tulokset ovat niitä, joita asiakkaat arvostavat. Asiakkailta on Gambrillin mukaan oikeus tietää palvelujen vaikuttavuudesta. Vaikuttavuuteen perustuvat määritelmät rohkaisevat tutkimukseen, joka kattaa myös arvot, tiedon ja taidot, joita tehokkaat ja eettiset palvelut sekä sosiaalityön käytäntö edellyttää. Asiakslähtöinen määrittely rohkaisee Gambrillin mukaan selvittämään palveluiden vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta, eettisyyttä, virheiden minimoinnin ja riskienhallinnan tasoa, järkevää ei-ammattilaisten hyödyntämistä ja resurssien jakautumista. Palveluiden laajentaminen menee palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin edelle priorisoinnissa. Myös koulutuksessa rohkaistaan puutteellisesti läpinäkyvyyteen sekä sen näkyväksi tekemiseen, mitä on tehty ja millä vaikuttavuudella. (Gambrill 2003, 20–23.)

Pohjolan (2012a, 10–11) mukaan vaikuttavuus on käsitteenä epäselvä ja se ymmärretään monin eri tavoin. Jos tarkastellaan vaikuttavuutta organisaatiossa ja työn näkökulmasta, vaikuttavuus yhdistetään yleensä laatuun, hyviin käytäntöihin, toimivuuteen, hyödyllisyyteen ja rajattuihin interventioihin. Asiakkaan näkökulmasta vaikuttavuuteen liittyvät esimerkiksi yksilön hyvä, hyödylliset seuraukset ja tyytyväisyys. Taloudellinen vaikuttavuus taas liitetään tehokkuuteen, palveluiden oikeaan kohdentamiseen ja investointeihin. Vaikuttavuuden rakenteelliseen ulottuvuuteen taas liitetään usein vaikuttavuuden kontekstuaalisuus. Käsitteiden käytön ja moniulotteisuuden tarkasteleminen on tärkeää, sillä käsitteiden käyttö yhteiskunnallisessa keskustelussa on tapa käyttää valtaa. Termien käytöllä rakennetaan valtapositiioita ja vaikuttavuuden käsitteistössä vallassa on talouden ja markkinoiden kieli, jolloin vaikuttavuuteen rinnastetaan tehokkuus ja taloudellisuus. Sosiaalityössä vaikuttavuuteen haetaan toista näkökulmaa ihmisten kokemuksellisuuden ja koetun laadun näkökulmasta. Kotiranta ja Mäntysaari (2017, 46–47) pohtivat sosiaalihuollon roolia vaikuttavuusyhteiskunnan kannalta merkittävänä toimijana tulevaisuudessa. Voisiko uuden sosiaalihuoltolain soveltamisessa vaikuttavaksi palveluksi osoittautua juuri asiakslähtöinen ja osallisuutta tukeva palvelu, jossa asiakas on vahvemmin osallistettu arviointiin. Tällöin on myös tärkeää kehittää herkempiä tapoja vaikuttavuuden esiintuomiseen.

Näyttöön perustuvat käytännöt ovat tulleet sosiaalityöhön lääketieteen alueelta ja tämä kvantitatiivista mittaamista ja satunnaistettuja koeasetelmia suosiva vaikuttavuuden arviointi

sopii hyvin yhteen hallinnollisesti painottuneiden ajattelutapojen kanssa. Näyttöön perustuvat käytännöt voidaan ymmärtää laajasti tai suppeasti. Laajassa näkökulmassa käytäntö nähdään prosessina, jossa tehdään asiakaskohtaisia päätöksiä. Paras saatavilla oleva näyttö eli evidenssi yhdistetään työntekijän asiantuntemukseen ja asiakkaan arvoihin ja odotuksiin huomioimalla myös paikallisten olosuhteiden merkitys. (Pohjola 2012a, 11–12.) Vaikuttavuuden ymmärtäminen numeraalisena mittaamisena tai pelkästään kustannus-hyöty-ajattelun pohjalta on vierasta sosiaalityön itseymmärrykselle. Pohjola näkee seurauksena sosiaalityön pyrkimyksen väistää vaikuttavuusnäkökulmaa sosiaalityön piirissä, kun olisi voitu keskittyä hakemaan omaan toimintaan paremmin sopivia lähestymistapoja vaikuttavuuteen. (emt., 28.) Rajavaara (2007, 189) tunnustaa vaikuttavuusarvion hyödyllisyyden, mutta pohtii voisiko vaikuttava hyvinvointivaltio mahdollistua enemmänkin tilivelvollisuuteen ja näyttöihin liittyvän vaikutushallinnan löyhentämisen kautta, mikä edellyttäisi korkeampaa luottamusta hyvinvointivaltion toimijoihin ja ammattilaisten itseohjautuvuusperiaatteen merkityksen uudelleen tunnustamista.

Kettusen mukaan vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa esimerkiksi ongelmien pitkäkestoisuuden ja monimutkaisuuden vuoksi. Riskinä on tällöin tuloksien mekaaninen ja kapea-alainen arviointi, jolloin sosiaalipalveluista piirtyy helposti tehoton kuva. Vaikuttavuudella viitataan tavoitteiden ja tulosten suhteeseen, jonka interventio on saanut aikaan. Kettusen mukaan keskeistä on arvioida, mihin pyritään vaikuttamaan, miten tulos mitataan, ovatko tavoitteet ja odotukset selviä sekä miten interventio toteutetaan. Arvioinnissa ei juurikaan huomioida välillisiä vaikutuksia. Vaikuttavuuden arvioinnissa on hyödynnetty esimerkiksi ohjelmateoriaa, jossa pyritään mallintamaan intervention oletettu vaikutusketju. Yksittäisen intervention malli voi kuitenkin olla hyvin monimutkainen. On myös kerättävä tietoa asiakasmuutoksesta. Realistisen arviointimallin kohdalla taas on olennaista selvittää vaikutuksia juuri tietyssä kontekstissa ja selvittää toimiiko kyseinen interventio toisessa ympäristössä tai asiakaskunnassa. Satunnaistetussa parivertailussa arviointi perustuu koeasetelmaan ja sen toteuttaminen vaatii paljon resursseja. Vaikuttavuuden arvioinnissa ja näyttöperustaisuudessa korostuu tutkimuksen ja käytännön välinen vuoropuhelu ja palveluiden kehittämisen näkökulma. Kettusen mukaan on sekä asiakkaan että viranomaisten etu, että hyödynnetään käytännössä koeteltuja, tehokkaita sekä tutkimustietoon pohjautuvia interventioita. Julkissektorin interventioilla tähdätään usein ongelman lieventämiseen, eikä sen poistamiseen. Tällöin on hyväksyttävä, että pitkän aikavälin tulokseen vaikuttaa aina muutkin seikat kuin interventio. Tuloksekkuutta ja vaikutuksia intervention kautta saadaan, mikäli

muutkin tekijät ovat muutokselle suotuisia, mutta interventio voi kuitenkin olla merkitykseltään ratkaiseva. (Kettunen 2012, 146–150.)

Vaikuttavuus voidaan Rajavaaran mukaan lukea arvioinnin sanaston avainkäsitteeksi ja se määrittyi 1980-luvulla tulosohjauksen yleistymisen myötä julkisen toiminnan tuloksellisuuden osatekijäksi. Vaikuttavuus -termiin vedottiin myös 1990-luvun julkis palveluiden uudistamiseen liittyvissä dokumenteissa. Käsite levisi viime vuosikymmenellä jokaiseen julkissektorin toimintoon toiminnan- ja talousohjaus-uudistusten mukana. Vaikuttavuus on käsitteenä vallannut alaa yhteiskuntapolitiikan sisällä ja se näyttäytyy myös keinona säädellä moraalisesti julkissektorin työntekijöiden toimintaa. Rajavaara myöntää, että vaikutusten ja seurausten pohtiminen on luonnollinen osa yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikkaa. Toisaalta hän pohtii, mitä tapahtuu muille aiemmin tärkeänä pidetyille arvoille ja käsitteille, jos vaikuttavuus näyttäytyy itseisarvoisena päämääränä. Rajavaara pitää vaikuttavuus -käsitteen ilmaantumista hyvinvointivaltion hallinnointiin ja tiedonmuodostukseen tärkeänä asiana, koska se kokoaa ympärilleen käytänteitä, jotka puolestaan muokkaavat koko yhteiskuntaa ja politiikkaa. (Rajavaara 2007, 14–17.)

3. ASIAKASLÄHTÖISET PALVELUT JA OSALLISUUS

Osallisuudesta on tullut tärkeä yhteiskunnallinen tavoite ja sen kautta pyritään löytämään ratkaisuja monenkaltaisiin sosiaalisiin ongelmiin. Osallisuus on myös yksi keskeisimmistä sosiaali- ja terveyspalveluiden tavoitteista. (Närhi, Kokkonen & Matthies 2014, 228.) Sipilän hallituksen strategiapaperissa yksi hallituksen kärkihankkeista on palveluiden kehittäminen asiakaslähtöisiksi. Linjauksen mukaan keskitytään hallinnonrajat ylittävien vaikuttavien asiakaslähtöisten palveluketjujen kehittämiseen. Myös kokemusasiantuntijoiden käyttöä ja ihmisten osallisuutta aiotaan vahvistaa. Muutoksen perusta on eri toimijoiden, valtion, kuntien, järjestöjen, yksityisen sektorin, seurakuntien ja työelämän toimijoiden välinen kumppanuus. Palveluiden kustannukset ja laatu pyritään tekemään läpinäkyviksi. Myös tehokkuutta korostetaan ja pyritään tehostamaan ohjauskeinoja ja sähköisten palveluiden hyödyntämistä. Yksi uudistuskohdeista on hankintalaki, jonka uudistamisen taustalla oli ajatus kansalaisten hyvinvoinnin tukemisesta. (Valtioneuvosto 2015, 20.)

Asiakaslähtöisyyttä voidaan pitää Raitakarin, Juhilan, Güntherin, Kulmalan & Saarion (2012, 52–54) mukaan yhtenä nykyiseen palvelujärjestelmään liittyvänä avaintermiinä, johon liittyy sosiaali- ja terveyspalvelujen kontekstissa esimerkiksi valinnanvapaus, osallistuminen päätöksentekoon, arviointiin ja palveluiden kehittämiseen, hoidon nopeus, emotionaalisen tuen ja tiedon antaminen, moniammatillisen työskentelyn koordinointi, kokonaisvaltaisuus ja lähiverkoston kytkeminen asiakasprosessiin. Kun asiakaslähtöisyyttä tarkastellaan osana asiakkaan ja ammattilaisen välistä vuorovaikutusta, se muuntuu relationaaliseksi suhdekäsitteeksi todentuen aina tietyssä kontekstissa moninaistuen ja muodostaen epävarman, monitulkintaisen ja ristiriitaisen kokonaisuuden.

Raitakari ym. ovat tarkastelleet asiakaslähtöisyyksiä mielenterveyskuntoutuksessa kolmen asiakkaan ja ammattilaisen välisen vuorovaikutuksessa läsnäolevan tulkintatavan eli kuluttajuus-, kumppanuus- ja huolenpitosuhteen kautta. Kuluttajasuhteessa korostuu byrokraattisen palvelujärjestelmän kyvyttömyys vastata ihmisten yksilöllisiin tarpeisiin ja elämäntilanteisiin. Keskeistä on asiakkaan vahvempi rooli tarvemäärityksessä ja valintojen tekemisessä. (Raitakari ym. 2012, 56, 60.) Juhila (2016, 69) kiteyttää uusliberalistisen

mallikansalaisen kaksi keskeistä roolia, tuottaja ja kuluttaja, jolloin merkittävässä roolissa ovat oman hyödyn maksimointi ja yksilölliset valinnat. Kumppanuussuhteessa olennaista on asiakaslähtöisyyden näkökulmasta verkostoituminen ja yhteistyö yli rajojen. Asiakas määrittyy tässä kansalaisena, joka tuntee hyvin oman tilanteensa ja tarpeensa, jolloin hänellä on myös oikeus ja velvollisuus osallistua tilanteen selvittelyyn ja kantaa siitä vastuuta. (Raitakari ym. 2012, 63–64.) Asiakas ja sosiaalityöntekijä kulkevat rinnakkain jäsentäen muutostarpeita sekä tavoitteita yhdessä (Juhila 2016, 103). Huolenpitosuhteessa asiakas määrittyy riippuvaiseksi, apua tarvitsevaksi ja rajalliset vaihtoehdot omaavaksi kansalaiseksi. (Raitakari ym. 2012, 68).

Hyvärin mukaan uuden julkisjohtamisen myötä asiakkuus on käsitteenä saanut erilaisia jäsenystapoja. Oikeudellinen näkökulma perustaa asiakkuuden oikeudelliseen sääntelyyn, minkä kautta asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet määrittyvät. Juridinen asema asiakkaalla on Suomessa vahva, jos mittatikkuna pidetään lainmukaisia asiakkaan oikeuksia. Tässä näkökulmassa korostuu asiakkaan hyvä kohtelu ja itsemääräämisoikeus. Kansalaisuusnäkökulma taas lähtee asiakkaasta, joka osallistuu palvelutapahtumaan tasavertaisena ja aktiivisena toimijana. Kansalaisen ja kuntalaisen edustuksellista ja suoraa osallistumista halutaan tukea ja tätä pidetään tärkeänä vahvistettaessa demokraattista toimintaa. Hyvärin mukaan sosiaali- ja terveystalveluissa asiakkaat eivät helposti määrity tämän kaltaisena, vaan erityisryhmiin kuuluvina ja heikosti osallistuvina. Palvelujen käyttäjä voi määrittyä myös kuluttajaksi, minkä Hyväri näkee erityisesti nykyisessä, valinnanvapautta korostavassa sosiaali- ja terveystalveluinnossa, vahvistuvana roolina. (Hyväri 2017, 34–35.)

Hennalan mukaan julkisjohtamisen myötä asiakasnäkökulma, palvelujen laatu ja asiakastyytyväisyys ovat nousseet myös julkispalveluiden kehittämisen keskiöön. Perinteisten arviointimenetelmien, kuten asiakaspalautteiden ja asiakastyytyväisyyskyselyiden keräämisen lisäksi, on otettu käyttöön uusia menettelyjä, kuten käyttäjien mielipidettä kehitteillä tai olemassa olevista palveluista selvittävät asiakaspaneelit ja fokus -ryhmät. (Hennala 2011, 65.) Pohtiessaan julkissektorin käyttäjälähtöisen palveluinnoinnin päämääriä, Hennala kysyy väitöskirjassaan: ”*Onko tavoitteena subjektiivisesti arvioituna tyytyväinen asiakas vai ’asiakkaan hyvä’ ja kuka tämän ’hyvän’ määrittelee?*” Hennalan näkemykset edustavat uudempaa näkökulmaa osallistamiseen julkisen sektorin hyvinvointipalvelujen innovoinnissa. Uutta julkisjohtamista koskeva kritiikki ei ole mennyt ohi ja uusia näkemyksiä on jo pitkään noussut tässä tutkimuksessa pääpainon saaneen teoriakehyksen päälle. Hyvärin mukaan asiakaslähtöisten toimintakäytäntöjen kautta voidaan vaikuttaa positiivisesti myös

vaikuttavuuteen, palvelujen kustannustehokkuuteen ja asiakastyytyväisyyteen. Hyväri näkee sosiaali- ja terveysalaan kohdistuvien muutospaineiden vaikuttavan asiakkuuskäsityksiin muokkaamalla niitä asiakaslähtöisempään suuntaan. (Hyväri 2017, 33).

3.1. Asiakaslähtöisyydestä osallisuuteen

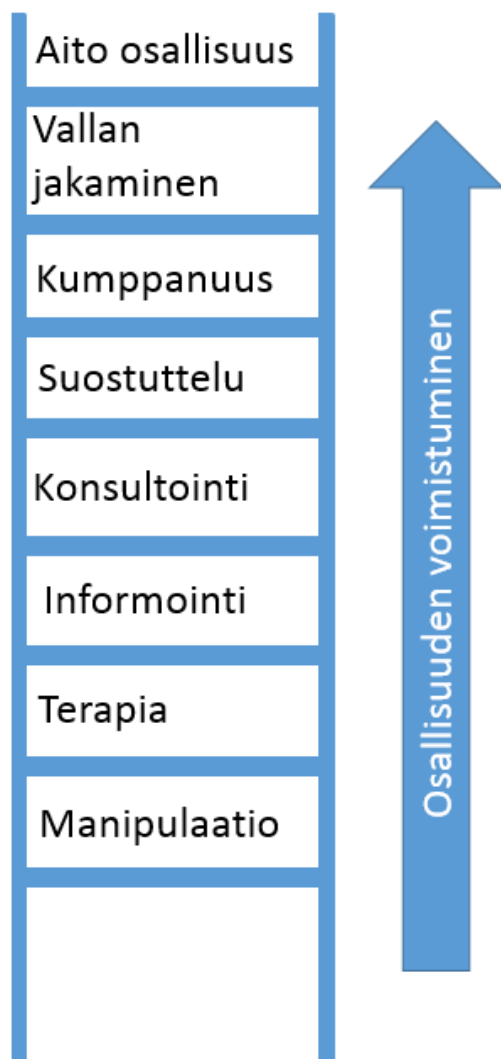
Merkittävin keskustelu osallisuuteen liittyen koskee ideologista eroa konsumeristisen ja demokraattisen lähestymistavan välillä. Ensimmäisen juuret ovat markkinavetoisessa politiikassa ja jälkimmäisen marginaaliryhmien ja heidän tukijoiden liikkeissä, jotka perustuvat sitoutumiseen kollektiiviseen asianajoon. Konsumerismi perustuu ajatukseen tuotteiden ja palveluiden ostamisesta oikeuksien turvaamisen sijaan. Konsumeristinen lähestymistapa on perustavanlaatuisesti erilainen kuin demokraattinen, joka näkee osallisuuden vallan ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen suunnalta. Keskiössä on ihmisen elämä, eikä palvelu. Elämää halutaan parantaa, ei palvelua. (Beresford 2012, 24.)

Muuttuvassa yhteiskunnallisessa tilanteessa Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö (Talentia) korostaa sosiaalialan ammattietiikan merkitystä ja haluaa nostaa esiin sekä pitää yllä eettistä keskustelua. Asiakaslähtöisyyden nähdään eettisen näkökulman suunnasta tarkasteltuna toteutuvan, mikäli asiakassuhde etenee asiakkaan määrittelemien tarpeiden kautta. Asiakaslähtöisyyden toteutumiseksi asiakkaan tulee kokea aitoa osallisuutta. Toteutumista voi estää asiakkaan kyvyttömyys toimia tai ilmaista tahtoaan. Osallisuus on yksilön tunne, eikä ulkoapäin tuotettu rakenne. Osallisuus on toiminnassa kehittyvä voimaantumiseen, valtaistumiseen, tasa-arvoiseen toimijuuteen ja palveluiden käyttäjien asiantuntijuuden hyväksymiseen ja hyödyntämiseen liittyvä tunne. (Talentia 2017, 15–16; ks. myös Sipilä 2011.)

Osallisuus on omakohtaisen sitoutumisen kautta syntyvää vaikuttamista asioiden kulkuun ja vastuunkantoa seurauksista. Osallistuminen liittyy konkreettisemmin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja yhteisöään koskevaan päätöksentekoon. Osallistaminen taas sisältää ajatuksen passiivisesta kansalaisesta, jota kehoitetaan osallistumaan. (Närhi ym. 2014, 232–233.) Valkama on väitöskirjassaan pyrkinyt ymmärtämään asiakkuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Mitkä tekijät määrittävät asiakkuutta ja vaikuttavat siihen. Valkaman

mukaan uusliberalismin myötä suomalaiseen hyvinvointivaltiodiskurssiin on tullut uusia käsitteitä, kuten esimerkiksi asiakas, asiakaskeskeisyys ja asiakasasiantuntija. Yhdistävä tekijä näille käsitteille on yhteys osallistumiseen ja osallisuuteen, joista on tullut sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiä käsitteitä. (Valkama 2012, 18, 53.) Asiakkaan osallisuuden käsite kuvaa asiakkaan kokemusta ja aitoa osallistumista, kun taas asiakaslähtöisyydellä viitataan organisaatioiden tai työntekijöiden tapaan toimia. Jos siis osallisuutta pyritään vahvistamaan, on lähestyttävä käsitettä molemmista näkökulmista. (Närhi ym. 2013, 118–119.)

Osallisuuteen sisältyy ajatus palvelunkäyttäjän vaikuttamisesta toimintaan tai palveluprosessiin. Palvelunkäyttäjän osallistuminen julkisiin palveluihin pohjaa demokraattisiin ja konsumeristisiin malleihin. Konsumeristisessa mallissa asiakkaat pääsevät osallistumaan järjestelmän ehdoilla ja arvioivat pääosin lopputulosta, palvelua tai tuotetta. Tavoitteena on asiakastyytyväisyys ja palveluiden responsiivisuus. Demokraattisessa näkökulmassa painottuvat asiakkaan ääni, valtaistaminen ja osallisuus päätöksentekoon. Osallisuutta perustellaan kolmella tavalla, halulla tuottaa asiakaslähtöisiä ja laadukkailla palveluita, korostamalla palvelunkäyttäjien oikeutta osallistua itseä koskevaan päätöksentekoon ja painottamalla osallisuuden voimaannuttavaa merkitystä. (Valkama 2012, 57–59.) Valkaman väitöskirjan kautta palasin uudelleen Arnsteinin tikapuumallin (Kuva 1) pariin, joka on mielestäni edelleen käyttökelpoinen teoreettinen viitekehys, kun halutaan tarkastella osallisuutta myös sosiaalityön kontekstissa. Arnstein kuvaa tikapuumallinsa kautta osallisuuden eri tasoja, jotka lähtevät liikkeelle tyhjästä näennäisosallistamisesta, joka on erittäin kaukana täydellisestä osallisuudesta, jossa kansalaisilla on aito valta päättää asioistaan. (Arnstein 1969, Valkama 2012.)



KUVIO 1 Osallisuus mukailten Arnsteinin (1969) tikapuumallia

Arnsteinin mukaan ensimmäinen askel kohti asiakkaan osallisuutta on kansalaisten informointi heidän oikeuksistaan, vastuistaan ja vaihtoehdoistaan. Neljännellä tasolla eli konsultoinnin tasolla mallissa on kansalaisten mielipiteiden selvittäminen, mutta mikäli tähän ei yhdisty mitään muita osallisuuden elementtejä, jää tämäkin näennäiseksi osallisuuden vahvistamiseksi. Tähän voidaan lukea kuuluvaksi esimerkiksi laadun mittaamiseen liittyvät mielipidekyselyt ja kuulemiset. Näiden kautta valtaapitävät saavat Arnsteinin mukaan todisteen ihmisten osallistamisesta. Suostuttelu (placation) tasolla kansalaisilla on jonkin verran vaikuttamismahdollisuuksia, vaikkakin sekin luetaan yhdeksi kolmesta näennäisvallan muodoista. Tällä viitataan esimerkiksi sellaiseen vaikuttamiseen, jossa kansalaisryhmä saa oman edustajansa johonkin päätöksenteko-elimeen. Edustus on kuitenkin niin marginaalista,

ettei todellisia vaikutuksia tälläkään menetelmällä saada aikaiseksi. (Arnstein 1969, 216–217.) Aito osallisuus edellyttääkin Valkaman mukaan palvelunkäyttäjien omien halujen, tarpeiden ja kykyjen huomioimista sekä aitoja vaihtoehtoja. Yksi keino tähän on palvelunkäyttäjän asiantuntemuksen hyödyntäminen. Osallisuutta voidaan lisätä prosessin eri vaiheissa, suunnittelussa, kehittämisessä ja toteuttamisessa. (Valkama 2012, 69.) Haveri, Karhu, Ryytänen, Siitonen ja Anttiroiko (2007, 243–247) ovat pohtineet markkinoistumista ja sen vaikutuksia kansalaisvaikuttamiseen ja demokraattiseen päätöksentekoon. Osallistumiskeskusteluun on nostettu edustuksellisen menettelyn rinnalle uudenlaisen suoran tai osallistuvan demokratian elementtejä, mikä on johtanut erilaisiin kokeiluihin, kuten paikallisfoorumeihin ja yhteissuunnitteluun. Osallistuva demokratia täydentää edustuksellista demokratiaa ja korostaa kansalaisten osallistumista heitä koskevien asioiden suunnitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon. Muotona voi olla esimerkiksi käyttäjädemokratia, jossa palvelulaitoksen hallintoelimessä olisi mukana kansalaisia.

Beresford korostaakin, ettei osallistuminen (participation) ja palvelunkäyttäjän osallistuminen (user involvement) ole arvovapaita tai neutraaleja asioita, vaan niiden historiallinen, kulttuurinen, ideologinen ja poliittinen konteksti on tärkeää ymmärtää. Muutoin ne jäävät hyödyttömiksi ja epämääräisiksi. 80-luvulta alkaen palvelunkäyttäjän osallistuminen käsitteenä on noussut keskiöön. Käyttäjäkeskeisyys on tullut tärkeäksi periaatteeksi palveluiden kehittämisessä. Tästä huolimatta sen tarkoitus sekä taustalla olevat arvot ja ideologia ovat pysyneet suurelta osin epäselvänä ja epämääräisenä. Palvelunkäyttäjän osallistumisen merkityksen kasvuun esimerkiksi Isossa-Britanniassa on vaikuttanut muun muassa erilaisten marginaaliryhmien esiinnoisuus, yhdenvertaisuuden merkityksen korostuminen ja palveluiden huonoon laatuun liittyvä keskustelu. Beresfordin mukaan Isossa-Britanniassa suurin vaikutus on ollut kuitenkin ideologisella siirtymällä poliittisen oikean suuntaan sekä uusien sosiaalisten ja vapautusliikkeiden synnyllä. Nämä liikkeet ovat usein marginaalissa, arvioivat yhteiskuntaa kriittisesti, keskittyvät ihmisten elämän laatuun ja pyrkivät toimimaan kansainvälisesti. (Beresford 2012, 20–24.)

Juhila näkee osallistavan sosiaalityön toteutuvan kumppanuussuhteeseen perustuvassa sosiaalityössä, joka lähtee toisesta tiedosta ja eroista. Tavoitteena osallistuvassa sosiaalityössä on täysivaltainen kansalaisuus. Osallistavassa sosiaalityössä sekä asiakas että sosiaalityöntekijä ymmärretään täysivaltaisiksi kansalaisiksi ja ovat näin ollen tasavertaisemmassa asemassa toisiinsa nähden. Osallistava sosiaalityö pyrkii vahvistamaan osallisuutta suhteessa omaan

elämään, sen tapahtumiin ja tavoitteisiin. Merkityksellistä on asiakkaan omasta lähtökohdasta nostettu tieto. Osallistavan sosiaalityön keskeisin menetelmä on valtautuminen, jossa valtaa pyritään siirtämään asiakkaalle itselleen. (Juhila 2016, 118–120.)

Hyväri on käsitellyt osallistumisen asteita sosiaali- ja terveystalveluiden osalta. Ensimmäisellä osallistumisen tasolla asiakas pääsee vaikuttamaan erilaisten työryhmien ja konsultaatiotilanteiden kautta, jolloin asiantuntijat määrittelevät asiakkaalta saadun tiedon soveltamistavat kehittämistyössä. Kehittyneemmällä osallistumisen tasolla asiakkaat keskenään sekä asiakkaat ja asiantuntijat toimivat kumppanuussuhteissa, jolloin kokemusperäinen tieto palveluista syntyy kokemusten reflektiivisestä kehittämisestä ja syntyy kokemusasiantuntemusta. Korkeimmalla tasolla asiakkaat toimivat kehittämistyössä aloitteen tekijöinä ja pääsevät osallistumaan täysivaltaisesti kehittämiseen liittyvään päätöksentekoon. Palvelun käyttäjät eivät siis uuden ajattelun mukaan enää määrity arviointitutkimuksen kohteiksi, vaan ovat pikemminkin kokemusasiantuntijoita, kanssatutkijoita ja itsenäisiä kehittäjiä. Osallisuuden vahvistaminen vaatii Hyvärin mukaan asiakkaille annettuja vaikuttamismahdollisuuksia omiin palveluihin sekä tapaan, jolla ne järjestetään. Hän näkee erityisesti valinnanvapauden laajentamisen sosiaali- ja terveystalveluissa vievän tähän suuntaan. Osallisuuden vahvistamisessa Hyväri näkee yhtenä haasteena, että asiakaslähtöisyyden tavoitteet ovat useimmiten ammatillisten toimijoiden näkökulmista määritellyjä. Asiakkaiden ja ammattilaisten tasavertaisuus edellyttää yhteistyötä auttamistyön tavoitteiden ja sisältöjen määrittelyssä. (Hyväri 2017, 39–43.)

Anttonen, Häikiö & Valokivi (2012, 39–41) ovat tarkastelleet aktiivisen kansalaisuuden ilmenemistä vanhuspalveluissa. Aktiivinen kansalaisuus valintojen tekemisenä ja osallistumisena ulottavat hoivavastuun kodin ulkopuolelle ja kunnan tehtäväksi määrittyy puitteiden tarjoaminen vastuullisille, valintoja tekeville ja osallistuville kansalaisille. Tämä puolestaan vaatii riittäviä tietoja, neuvottelutaitoja, rahaa ja sosiaalisia verkostoja, jolloin omaisten tarjoama kanssakuluttajuus tulee merkittäväksi ja tarpeelliseksi tueksi vanhukselle. 2000-luvun sosiaalipolitiikka ohjaa Anttonen ym. mukaan vanhuksia ja heidän läheisiään ottamaan lisää vastuuta hoivasta ja sen kustannuksista. Toisaalta valinnanmahdollisuudet ovat kasvaneet, mutta samaan aikaan tarveharkinta on myös tiukentunut. Julkisen vastuun piiriin jää lähinnä hoidon ja hoivan mahdollistavien olosuhteiden ja ympäristön luominen. Muutoksesta hyötyvät erityisesti kansalaiset, jotka pystyvät osallistumaan, valitsemaan ja kantamaan vastuuta itsestään sekä läheisistään.

3.2. Laadun sisäinen ja ulkoinen arviointi

Laatua voidaan arvioida osana sisäistä tai ulkoista allokatiivista tehokkuutta. Palvelun laatu kytkeytyy sisäiseen tehokkuuteen, asiakastyytyväisyyden lukeutuessa ulkoiseen. (ks. Vaarama 2008, 461.) Moore on tarkastellut asiakkuutta yksityisellä ja julkisella sektorilla. Yksityissektorin asiakkaalla on tietty paikka arvoketjussa. Asiakas hankkii tietyn tuotteen tai palvelun, jonka organisaatio tuottaa. Asiakas myös maksaa tuotteesta tai palvelusta organisaation taloudellisen kantokyvyn ollessa riippuvainen maksavista asiakkaista. Asiakastyytyväisyys oikeuttaa viime kädessä yrityksen olemassaolon. Vaikka julkissektorin asiakas saa myös palvelua, hän ei maksa siitä täyttä korvausta. Yksiselitteistä ei täten ole, kenen tyytyväisyys oikeuttaa organisaation toiminnan. Julkisella sektorilla on usein muitakin tärkeitä tavoitteita kuin tyytyväinen asiakas. Laadun määrittelyä on tehtävä monipuolisemmin ja arvioitava päästiinkö sosiaalisesti ja yksilöllisesti määriteltyihin tavoitteisiin. Usein tyytyväinen asiakas voi kuitenkin olla merkittävä keino päästä sosiaaliseen tavoitteeseen. (Moore 2001, 298–301.)

Laatujohtamisen keskiössä on johtamisfilosofia, jossa laatu ja etenkin asiakkaiden rooli laadun määrittelyssä on olennainen. Palvelujen laadun kriteerit ovat asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen, palvelujen yhdenmukaisuus ja virheettömyys. Laadun kehittäminen on kaikkien organisaation jäsenten työtä. Laatujohtamista ja perinteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja yhdistää asiakasnäkökulman keskeisyys. Ero syntyy kuitenkin siinä kohtaa, kun esitetään laatujohtamisen uusliberalistinen ajatus asiakkaasta kuluttajana. Palveluvastuu suuntaa huomiota asiakkuuteen ja asiakaslähtöisyyteen. Palveluajattelu kertoo kansalaisten aseman vahvistumisesta ja pyrkimyksestä asiakaslähtöisyyteen. (Valkama 2009, 33.)

Sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallinen suunnitelma sisälsi 1995–98 sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämistä koskevan suosituksen laadinnan. Sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyi tarkistamaan suositusta Stakesin ja Kuntaliiton kanssa 1998. Tällöin ensimmäisen suosituksen peruslähtökohdat olivat asiakkaan aseman korostaminen, tiedolla ohjaus, työyhteisöjen laatutyön käynnistäminen ja valinnan vapaus omiin laadunhallintamenetelmiin ja lähestymistapoihin. Laadunhallintaan liittyvä ongelma oli sen

epätasaisuus, joka ilmeni esimerkiksi asiakkaan mielipiteen huomioimisessa ja kerätyn asiakaspalautteen puutteellisena hyödyntämisinä. Käytännöt vaihtelivat ja selittäviksi tekijöiksi eivät muodostuneet asiakkaiden erilaiset tarpeet, vaan erot asuinpaikassa ja palveluntuottajissa. Laadunhallintaan liittyen kaivattiin selkeämpiä linjauksia ja ohjauksia. (Outinen, Räikkönen, Holma & Voipio-Pulkki 2007, 15.)

Kun kriteerinä käytetään laatuvaatimusta, on kuntatilaajan responsiivisuus kasvanut. Vähimmäislaatu taseen ehdottomien laatukriteerien avulla. Palvelun laatua valvotaan systemaattisemmin, mutta sopimusvalvontaan ei merkittävästi ole panostettu ainakaan resurssimielessä. Painopiste laatukriteereissä on rakenne- ja prosessitekijöissä. Esimerkiksi hoivan tuloksiin ja vaikuttavuuteen laatukriteereitä on vain vähän käytössä. Liian tiukka määrittäminen voi myös vähentää tuottajien kehittämis- ja innovointimahdollisuuksia. Nykymuodossaan kilpailutukset saattavat vaikuttaa valinnanmahdollisuuksiin negatiivisesti ja palvelujen standardointi voi yksipuolistaa tarjontaa. Osittain kuntatilaajaa on myös kritisoitu ylilaadun tarjoamisesta liian korkealla hinnalla. Osa tuottajista kokee tilaaja-tuottaja-suhteen olevan enemmänkin kunnan sanelua. (Syrjä 2010, 4.)

Palveluiden tuottajat kantavat yhä suurempaa vastuuta palveluiden laadukkaasta, taloudellisesta ja tehokkaasta tuottamisesta. Taloudellista lähestymistapaa edustavat arviointimenetelmät ovat kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikuttavuusanalyysit, joissa ensimmäisessä vaikuttavuutta arvioidaan rahayksikköinä ja jälkimmäisessä muina määrällisinä vaikutus- ja hyötyerinä. Taloudellista arviointia toteutetaan pääosin määrällisten mittareiden avulla. Toiminnan arviointia on mahdollista tehdä hyvin monipuolisesti. Keskeistä mittareiden ja kriteerien laatimisessa olisi pyrkimys organisaation toiminnan syvälliseen analyysiin ja mahdollisimman monipuoliseen kriteeristöön. Tällöin kontekstin ja ammatillisen sisällön huomioiminen asettuvat keskeiseen rooliin. Vain tällöin on mahdollista arvioida talouden rinnalla toiminnan organisointia, laatua, yhteistyötä tai volyyymia kyseessä olevan tarpeen mukaisesti. (Niiranen ym. 2010, 56–57.) Toimintaan keskeisesti liittyvät myös arvot, koska ne ohjaavat toimintaa organisaatiossa. Arvot ovat eettisen toiminnan perusta ja kaikkien organisaation jäsenten tulisi sitoutua arvojen mukaiseen käyttäytymiseen ja kaikilla tulisi olla mahdollisuus tulla kuulluksi. (emt., 115.)

Uuden julkisjohtamisen oppisuuntaan on liitetty vaatimus kustannustehokkaasti tuotetuista julkissektorin palveluista sekä vaatimus näiden palveluiden ja kansalaisten tarpeiden

vastaavuudesta (Niiranen ym. 2010, 43). Virkki, Vartiainen, Kettunen & Heinämäki (2011, 58) ovat tarkastelleet tarvevastaavuutta ParasSos-tutkimuksessa, jossa keskityttiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksiin kuntalaisten saamien palvelujen osalta. Tarvevastaavuutta on pidetty kansainvälisessä sosiaalipalvelututkimuksessa keskeisenä laadun kriteerinä, jolloin olennaista on, että saadut palvelut vastaavat tarvetta. Tällöin palvelut perustuvat asiantuntemukseen ja hyviin käytäntöihin (ammattillisen toiminnan laatu), ovat oikein kohdennettuja (palvelurakenteen laadukkuus) ja asiakas saa yksilöllisiä tarpeitaan vastaavan avun tilanteeseensa (palvelujen asiakaslähtöisyys). Ammatillisen toiminnan laatuun luetaan henkilöstön riittävyys sekä henkilöstön asiakkaalle käytettävissä oleva aika sekä henkilöstön osaaminen ja osaamisen johtaminen, käytettävissä olevat (moniammatilliset) yhteistyöverkostot sekä hyvät työkäytännöt ja -menetelmät. Tähän sisältyy myös työtä tukeva johtaminen ja työssä jaksamiseen liittyvät teemat. Tällöin olennaista on vastata kysymyksiin, millaisia työkaluja ja osaamista työntekijöillä on vastata asiakkaiden moninaisiin tarpeisiin ja millaista tukea he saavat eri yhteistyöverkostoista ja johdolta. Mitä puutteita osaamiseen liittyen on ja mihin osaamisvajeesiin kunta- ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä on tuonut ratkaisuja. Ovatko palvelut oikein kohdennettuja ja vastaavatko ne yksilöllisiin tarpeisiin.

Laatu (2009, 83) ennusti lähes 10 vuotta sitten, että sosiaalipalveluiden valvonta tulee markkinoistumisen myötä vaikeutumaan. Valvonnan vaikeutta aiheuttavat palveluntuottajien tekemien toimenpiteiden hinnoitteluperiaatteiden ja dokumentointikäytäntöjen vaihtelevuus sekä asiakkaan ja kunnan välisten vastuusuhteiden muuttuminen palvelujen sisältöjen määrittelyn osalta yhtä epäselvemmiksi. Laatu epäileekin, että laadun valvonnan harjoittamista tullaan tekemään yhä useammin ”*satunnaisen ja pintapuolisen asiakaspalautteen avulla sekä tilaajan ja tuottajan välisillä liikelounailla ja selaamalla erilaisia palvelulupaus- ja laatuasiakirjoja ja palvelutuotantoa koskevia prosessikarttoja, jotka eivät välttämättä kerro toiminnan varsinaisesta sisällöstä ja arkipäivästä juuri mitään*”.

3.2.1. Asiakkaan ääni laadun arvioinnissa

Palvelun laatuun liittyen asiakaslähtöisyydellä viitataan Stakesin raportissa palvelujen kehittämiseen, jossa tulisi huomioida asiakkaan yksilölliset tarpeet ja voimavarat sekä asiakkaan lähiyhteisö (Voutilainen 2007, 16). Laadun todentamisessa saatetaan edellyttää myös ulkopuolisen auditoijan myöntämää sertifikaattia, kuten ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004,

Euroopan laatupalkinnon arviointiperusteet (The European Quality Award) tai Palvelujärjestelmän kehittämisohjelma ja auditointi (King's Fund). (Narikka 2008, 102.)

Vaikka osallisuus on tunnustettu keskeinen arvo ja tavoite sosiaali- ja terveysalalla, on sen käytännön toteutus edelleen puutteellista. Palvelukäyttäjien mielipiteet ja kokemukset jäävät usein omaan arvoonsa. Asiakkaan pitäisi olla aktiivinen vastuunkantaja ja samalla kuitenkin mukautuvainen ja järjestelmän ehdoilla toimiva. (Närhi ym. 2014, 232.) Osallisuudelle ja osallistumiselle tunnistettuja esteitä palvelujärjestelmässä olivat Närhen tutkimuksessa yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän monimutkaistuminen, palvelujärjestelmän järjestelmälähtöisyys ja sen puitteissa jäsenyvä palvelujärjestelmän ja palvelunkäyttäjän kohtaamisen konteksti. (emt., 236.)

Hyväriin mukaan palvelujen käyttäjien ääni ja kuulluksi tuleminen ovat saaneet keskeisen aseman erityisesti palvelun käyttäjän kuluttajaroolin vahvistumisen myötä. Kuluttajuus voi rajautua palvelujen vastaanottajan roolissa toimivaan asiakkaaseen, jonka ääni kuullaan vain asiakaspalautteen välityksellä. Ydinajatuksena sosiaali- ja terveyspalveluissa on ollut, että palvelun käyttäjä pääsisi vaikuttamaan myös palvelujen suunnittelu-, toimeenpano- ja kehittämisvaiheisiin, sillä palvelut on kuitenkin verovarjoilla tuotettuja. Tarkasteltaessa asiakkuutta palvelutuottajan silmin, keskeistä on tapa, jolla organisaatioiden hallinnolliset käytännöt ja toimintatavat asiakkaisiin suhtautuvat tai millainen rooli asiakkaalle eri palveluprosessin vaiheissa määrittyy. (Hyväri 2017, 35–36.)

Yksi keskeinen kysymys onkin, milloin palvelun laatua mitataan. Grönroosin (1991, 50-51) mukaan palveluita yhdistää aineettomuus ja siksi palvelun arviointi ja mittaaminen on vaikeaa. Palvelu on teko, eikä asia ja tekoja tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti. Tällöin ei laatuakaan voida tuottaa eikä valvoa, kuin ainoastaan palvelun kuluttamisen yhteydessä. Laadunvalvonta pitäisi tehdä samalla, kun palvelua tuotetaan. Hoivan kokonaisuudessa laatu rakentuu teknisistä puitteista sekä asiakkaan ja henkilökunnan välisestä vuorovaikutuksesta. Palvelun laadun mittaaminen on vaikeaa etenkin asiakkaan kohtaamiseen liittyen. (Syrjä 2010, 39.) Sama pätee sosiaalipalveluihin, joiden kilpailutuksissa korostuvatkin usein teknisten puitteiden määrittäminen.

Ennen laadulla viitattiin siihen, miten moni on saanut apua tai miten toimenpiteet ovat tehonneet. Nykyiset tehokkuus- ja laatuvaatimukset edellyttävät palveluilta uudenlaista

mitattavuutta ja yleispäteviä laatukriteereitä. Vaatimukset ovat haastavia, sillä yksilöllisten, nopeasti vaihtuvien tilanteiden, laadullisten ja moraalisten tekijöiden huomiointi on mahdotonta kustannuslaskennan keinoin. Kilpailuttaminen edellyttääkin vahvaa liiketalousosaamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemusta. Asiakaspalautteen kautta voidaan saada tietoa koetusta palveluiden laadusta. Johtamistyössä asiakkaiden tarpeet ja palaute koetaan tärkeinä, mutta silti ne eivät saa keskeistä roolia johdon toiminnassa. Asiakaspalautemenetelmiä tulisikin Valkaman mukaan kehittää ja hyödyntää enemmän toiminnan kehittämisessä. (Valkama 2009, 37–38.)

Hokkanen nostaa esiin asiakastyytyväisyysmittauksiin liittyviä ongelmia. Hokkanen on tarkastellut lähemmin sosiaalitoimistojen asiakastyytyväisyystutkimuksen tulkintaa. Vaikuttavuustutkimusten tulokset kiinnostavat useita toimijoita ja yksi mahdollinen palveluiden vaikuttavuuden mittaaja on asiakas. Kokemuksellinen palveluiden arviointi on hyvä työkäytäntö, mutta silti usein tulosten hyödyntäminen on jäänyt usein tyytyväisyyden arvioinniksi, eikä tuloksia ole laajemmin hyödynnetty palveluiden kehittämisessä. Asiakkailta olisi Hokkanen mukaan mahdollista saada lisäksi tietoa kokonaiselämäntilanteeseen vaikuttavista tekijöistä ja palvelutapahtuman ulkopuolisista tilanteeseen vaikuttavista asioista. Tämä auttaisi palveluiden kohdentamisessa ja muotoilemisessa. Myös kyselyiden tulkinta metodologisenä kysymyksenä on saanut liian vähän huomiota. (Hokkanen 2012, 116.) Asiakastyytyväisyyskyselyitä on kritisoitu, sillä vastaukset tuottavat aina melko tai erittäin tyytyväisten enemmistön, mikä poikkeaa muilla metodeilla tuotetuista tutkimustuloksista. Palvelupalaute on ajallisesti, paikallisesti ja toiminnallisesti kontekstoitunutta. Siihen liittyy asiakkaan ja kansalaisen odotukset moniin erilaisiin asioihin monella eri tasolla. Millaisia odotuksia asiakkaalla on esimerkiksi palveluntuottajan velvollisuuksiin, toimialaan, omaan asemaansa kansalaisena tai työntekijän ammattitaitoon liittyen. Kaikki nämä vaikuttavat palautteeseen eli palvelutapahtuma ei ala nollatilanteesta. Asiakas tulkitsee saatua palvelua näistä odotuksista käsin. (emt., 122-124.) Ongelmista huolimatta Hokkanen näkee, ettei tyytyväisyyskyselyjä tule hylätä, vaan ne tulisi resursoida siten, että menetelmätietous on vahvemmassa roolissa kyselyjen rakentamisessa ja tulkinnessa. Asiakkaiden osallisuuden tulee hänen mukaansa joka tapauksessa olla paljon muutakin kuin kyselyihin vastaamista. (emt., 149.)

Sosiaali- ja terveysministeriön ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen mukaan asiakaslähtöisyys on hyvän palvelun keskeinen osatekijä. Asiakaspalautteen kerääminen on

oltava säännöllistä ja palautetta on myös hyödynnettävä. Asiakaslähtöinen palvelun suunnittelu perustuu asiakkaan tarpeiden, voimavarojen ja toimintaympäristön huolelliseen ja monipuoliseen arviointiin. Arvioinnin kautta luodaan pohja toiminnan toteutukselle, joka on läpikäytävä laatutekijä kaikissa palveluissa. Kaikissa palveluissa tulee tehdä arviointia hyödyntämällä toimintakykymittareita tai arviointijärjestelmiä sekä asiakkaan ja omaisten haastatteluja ja havainnointia. Tiedot tallennetaan asiakas- ja potilastietojärjestelmiin ja huolehditaan siitä tiedon ajantasaisuudesta. Asiakasnäkökulmaa korostetaan ja asiakaslähtöisesti toimivassa organisaatiossa asiakas osallistuu voimiensa mukaan palvelun tarpeiden arviointiin, suunnitteluun, toteutukseen ja vaikutusten arviointiin. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 31, 49.) Tämä laatusuosituksen kuvaus antaa hyvän kuvan siitä, millaista arviointikäytäntöä palveluissa tavoitellaan. Mittaamista, arviointia, haastatteluja ja tietojen kirjaamista tehdään suosituksen mukaan joka osa-alueella. Asiakkaan osallistuminen jokaisessa prosessin vaiheessa korostuu. Kuitenkin suositus sisältää ohuesti selkeitä toimenpiteitä. Jokaisen suosituksia hyödyntävän organisaation tulisikin työskennellä riittävästi muodostaakseen niistä omaa toimintaansa parhaiten palvelevan merkityksellisen ja käytännön toimintaa aidosti ohjaavan kokonaisuuden.

4. AINEISTO

Tutkimusaineiston muodostavat sosiaalipalveluiden kilpailuttamisen tarjouspyynnöt, joita on kerätty Hilmasta 1.1.2017 – 31.10.2017 välisenä aikana. Hilma on sähköinen ja maksuton kanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoista. Kanavaa ylläpitää työ- ja elinkeinoministeriö. Hilmassa ilmoitetaan hankinnat, jotka ylittävät kansallisen ja EU-kynnysarvon. Voimassa olevien ilmoitusten selailu on mahdollista ilman rekisteröitymistä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2017.) Uusia sosiaalipalveluihin liittyviä tarjouspyyntöjä tulee jatkuvasti Hilmaan ja tarjouspyyntöasiakirjat ovat julkisia. Aineisto koostuu siis kirjallisista sähköisessä muodossa olevista dokumenteista.

Julkisia hankintoja koskeneen lakimuutoksen ansiosta myös Hilmassa tapahtui muutoksia. Lakimuutoksen tavoitteena oli saada hankinnoista ja tarjouspyynnöistä laadukkaampia, innovatiivisempia, kestävämpiä ja vastuullisempia. Tarjoajien hallinnollista taakkaa pyrittiin vähentämään nostamalla kansallisia kynnysarvoja ja vähentämällä hankintamenettelyn vaatimuksia. Sosiaali- ja terveystalushankintojen kynnysarvo nostettiin 100 000 eurosta 400 000 euroon. Kynnysarvon alittavat hankinnat jäävät hankintaa koskevan lainsäädännön ulkopuolelle. Vuosien 2016 ja 2017 vaihteessa Hilmaan tuli käyttöön myös uusi lomake, jota on mahdollista hyödyntää kansallisissa hankintailmoituksissa tietopyyntöihin, keskeyttämisilmoituksiin ja aiemman ilmoituksen korjauksiin. Myös suorahankintailmoitusta ja avoimuusilmoituksille on muokattu uudet lomakkeet. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016.)

Hilman EU-ilmoituksista olen käynyt läpi lähinnä *Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut - hankintasopimukset* sekä *Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut - käyttöoikeussopimukset* hakuluokkien antamat uudet kilpailutukset. Aineistoon olen ottanut mukaan tarjouspyyntöjä liitteineen. Tarjouspyyntöjä aineistossa oli yhteensä 14 kappaletta ja liitteineen aineisto käsittää yhteensä 100 dokumenttia. Osa liitteistä on tosi sellaisia, jotka eivät sisällä tutkimusaiheen kannalta mitään olennaista, keskimäärin näitä ”hyödyttömiä” liitteitä oli 2–3 kussakin tarjouspyynnössä. Olen pyrkinyt sisällyttämään mukaan mahdollisimman monta erityyppistä palvelua. Mukana on kilpailutuksia seuraavista palveluista: lastensuojelun laitospalvelut, lapsiperheiden sosiaalipalvelut, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asumispalvelut ja

työtoiminta sekä sosiaalinen kuntoutus, kotiin annettava tuki mielenterveys- ja päihdeongelmallisille, vammaisten palveluasuminen, erilaiset työllisyyspalvelut, vanhusten palveluasuminen ja tuetut lomat. Myös kilpailutusten laajuudet ovat hyvin erilaisia vaihdellen laajasta kilpailutuksesta tiettyjen kapeampien palvelujen kilpailutukseen. Mukana on sekä kilpailutuksia, joissa hinnalla on suurin painoarvo, että kilpailutuksia, joissa laatukriteereillä on suhteellisesti suurin painoarvo. Myös kilpailutusten järjestelyt ovat erilaisia. Puitejärjestelyssä valitaan kaikki vähimmäiskriteerit täyttävät palveluntuottajat ja palvelu tilataan asiakaskohtaisesti tarpeen mukaisesti tai jossain tapauksissa minikilpailuttamalla. Hankinnalla voidaan myös valita vain yksi palveluntuottaja ennalta määriteltyjen kriteerien mukaisesti.

Aineiston tarkastelu päättyy kilpailutuksen dokumentteihin, eikä esimerkiksi itse tarjouksia ole sisällytetty tähän tutkimukseen. Olin kiinnostunut tutkimaan myös sitä, millaiset tarjouksen tulevat valituiksi, mutta tällöin tutkimus olisi paisunut liian laajaksi, joten se olkoon eri tutkimuksen aihe. Aineiston kilpailutuksista osa on keskeytetty ennen tarjouskilpailun päättymistä, mikä on myös mielenkiintoinen havainto ja myös nämä keskeytyneiden tarjouskilpailujen asiakirjat on pidetty mukana tutkimuksessa. Mikäli en ole saanut tarjouspyyntöasiakirjoja jostain syystä ladattua sähköisessä muodossa, olen pyytänyt asiakirjat kilpailutusta hoitavalta taholta.

Aineistossa keskitytään juuri tapaan, jolla laatu ja asiakaslähtöisyys tai asiakkaiden osallisuus määritellään. Puhtaasti laissa määritellyjä minimikriteerejä ei niin laajasti sisällytetä tutkimukseen, esimerkiksi rikosrekisteriotteiden selvittämisvaateita (ks. esim. L 504/2002, 3 §). Myös salassapitovelvollisuuden noudattamisvaade, tarvittavat työvälineet, asiakirjojen ja asiakastietojen käsittely sekä muut lain asettamat minimivaateet on rajattu lähtökohtaisesti tarkastelun ulkopuolelle, sillä voidaan olettaa näiden löytyvät kaikista tarjouksista, eikä niiden tarkastelu tuottaisi tämän tutkimuksen kannalta mitään lisäarvoa. Tosin tutkimuksen teemat liittyvät niin läheisesti myös lakiin, ettei lain minimivaatimuksiakaan voida täysin rajata tutkimuksen ulkopuolelle. Kaikkien tarjoajien on pääosin täytettävä lain kirjain, joten suoraan lakipykäliin tai lainattuun lakitekstiin viittaavia kohtia olen rajannut aineistosta pois. Raportointivaateisiin keskitytään pääosin niiltä osin, kuin ne liittyvät tutkimuksen kannalta olennaisiin teemoihin, kuten esimerkiksi asiakaslähtöisyyden tai osallisuuden mittaamiseen tai seurantaan tai vaikuttavuuden todentamiseen. Tutkimuksessa ei myöskään keskitytä hinnoittelun syvempään tarkastelemiseen, koska se ei tämän tutkimuksen kannalta tuo mitään olennaista esille. Kiinteistö- ja tilat ovat monessa tapauksessa keskeinen osa laadukasta

palvelua, mutta ne on rajattu aineiston ulkopuolelle ja keskitytty enemmän abstrakteihin ja vaikeammin määriteltäviin elementteihin.

Hankintalain (1397/2016) 68 §:ssä määritellään listauksen omaisesti tarjouspyynnön sisältöä. Heti listan ensimmäisessä kohdassa on määritelty, että tarjouspyynnössä on mainittava hankinnan kohde tai hankintakuvaus ja hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset. Pykälässä 108 on erikseen määritelty sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintaan liittyen palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioiminen hankinnoissa. Palvelun käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen on huomioitava ja lisäksi hankintayksikön on huomioitava ”*palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin*” liittyvät tekijät. Palvelun käyttäjille ei myöskään saa muodostua kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia. Palvelun käyttäjää on pyritty huomioimaan lainsäädännössä, mutta miten tämä asia on tarjouspyynnöissä määritelty, on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen kysymys.

5. TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan valittujen teoreettisten näkökulmien kautta ja pyritään tekemään siitä johtopäätöksiä. Tarkoitus ei tässä tutkimuksessa ole pyrkiä objektiiviseen arviointiin tai syy-seuraussuhteiden todentamiseen, vaan tavoitteena on keskittyä ilmiöön vaikuttaviin ilmiöihin ja kriittisten näkökulmien tuottamiseen hankintojen edelleen kehittämiseksi eli niin sanotusti lähestyä totuutta. Yhteiskuntatieteissä näyttäytyy Alasuutarin mukaan tarpeetonta menetelmällistä kahtiajakoa. Kvantitatiivista ja kvalitatiivista menetelmää voidaan soveltaa hyvin rinnakkain. Tässäkin tutkimuksessa voidaan kuitenkin puhua enemmän ”arvoituksen ratkaisemisesta” koeasetelman sijaan. Laadullisessa analyysissä ensimmäisessä vaiheessa havainnot pelkistetään ja toisessa vaiheessa ratkaistaan arvoitus. Käytännössä vaiheet nivoutuvat toisiinsa. Pelkistämisessä aineistoa tarkastellaan aina tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta käsin eli huomio kiinnittyy vain tutkimuskysymysten kannalta relevantteihin asioihin. Seuraavaksi lähdetään karsimaan aineistomäärää havaintoja yhdistämällä, jolloin ajatellaan, että aineisto sisältää näytteitä tutkittavasta ilmiöstä. Seuraavassa vaiheessa tuloksia tulkitaan, jolloin kohteena oleva ilmiö merkityksellistyy. (Alasuutari 2012.)

Sisällönanalyysi on menettelytapa, jota käytetään erilaisten dokumenttien systemaattiseen ja objektiiviseen analysointiin. Sisällönanalyysia voidaan soveltaa myös täysin strukturoimattoman aineiston analysoinnissa, millä voidaan saada tiivistetty ja yleinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysin heikkoutena on pidetty menetelmää soveltavien tutkimusten keskeneräisyyttä, jolloin aineistosta ei tehdä johtopäätöksiä, vaan tyydytään vain esittelemään uudelleen järjestetty aineisto tuloksina. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103.) Dokumenttiaineiston muodostavat tässä tutkimuksessa kilpailutukseen liittyvät asiakirjat.

Laadullinen aineiston analyysi on yleensä luonteeltaan syklistä ja analysointi alkaa jo aineiston keruun yhteydessä, kun aineistosta muodostuu lukemisen kautta yleiskuva. Aineistoon perehdytään ja luokittelua kehitetään syklimäisesti. Luokittelukategoriat kehittyvät ja muuttuvat analyysin edetessä toimien välineenä aineiston joustavaan hahmottamiseen. Analyysiprosessi etenee systemaattisesti ja kattaa koko aineiston. Myös uusien

analyysiluokkien syntymiselle jätetään tilaa. Luokittelu perustuu vertailuun ja vastakkainasetteluun. Sisällön analyysissa on mahdollista käyttää sekä laadullista että määrällistä tutkimusotetta, jotka täydentävät toisiaan. Luokittelu on mahdollista kehittää teorian ja aineiston vuorovaikutuksessa, jonka pohjalta tuloksia voidaan tarkastella sekä tilastollisen että käsitteellisen menetelmän avulla. Tässäkin tutkimuksessa käytetään kvalitatiivisen otteen tukena sisällönerittelyä tulosten kvantitatiiviseen tarkasteluun ja kuvaamiseen. (Seitamaa-Hakkarainen 2014; ks. myös Tuomi & Sarajärvi 2009, 106.)

Teoriaohjaavalla sisällönanalyysilla on paljon yhtymäkohtia aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin, sillä molemmissa tutkimusta viedään eteenpäin aineiston kautta. Ero tulee abstrahointivaiheessa, jossa empiria yhdistyy teoriaan. Aineistolähtöisessä analyysissa käsitteet nousevat aineistosta, mutta teoriaohjaavassa ne tuodaan tiedettynä teoreettisen viitekehyksen kautta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 117.) Diskurssianalyysiin verrattuna sisällönanalyysi etsii enemmänkin tekstin merkityksiä, kun taas diskurssianalyysissa keskitytään enemmänkin tapaan, jolla merkityksiä tekstissä tuotetaan. (emt., 104.) Tässä tutkimuksessa käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jossa lähdetään tarkastelemaan aineistoa tietyn teorian kautta, kuitenkin väljästi antaen myös aineiston puhua. Analyysin perustana on uuden julkisjohtamisen määrittämisen tehokkuuden, osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden kautta tarkasteltu laadun teoreettinen viitekehys ja sen mukaiset käsitteet, joiden kautta kuvailen ilmiön ulottuvuudet ja ominaisuudet. (emt., 113).

Yksityiskohtaisemmin kuvattuna aineiston analyysissa aineistoa pelkistetään, jolloin siitä karsitaan tutkimuksen kannalta epäolennaiset kohdat pois. Aineiston analyysi lähtee käyntiin induktiivisesti poimimalla aineistosta tutkimuskysymykseen liittyviä havaintoyksiköitä. Aineistoa tiivistetään ja pilkotaan nostamalla kuvaavat ilmaukset esiin. Analyysiyksiköksi voi muodostua sana, lause, lauseen tai tekstin osa. Pelkistystä seuraa klusterointi eli ryhmittelyvaihe, jossa analyysiyksiköt käydään läpi etsien niistä samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia. Tämän kautta syntyy eri aihepiirien ympärille aineistolähtöisesti tutkimuskysymysten kannalta olennaisia luokkia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–111.) Aineistosta voidaan poimia sekä runkoon kuuluvia tai sen ulkopuolisia asioita. Kun empiria liitetään teoriaan, syntyy edellä mainittu ero aineistolähtöiseen analyysiin ja teoreettiset käsitteet tuodaan analyysiin ennalta tiedettynä. Teoriaa testataan uudessa kontekstissa, mutta se ei ole tutkimuksen ainoa tarkoitus, vaan siinä pyritään myös tuomaan uutta näkemystä

tutkittavaan teemaan. (emt., 117–119.) Menetelmällinen väljyys on mielestäni hyvin perusteltua, etenkin kun laatu ja sitä ympäröivä viitekehys on niin moniulotteinen. Koen, etten tavoittaisi laadun niitä elementtejä, joista olen kiinnostunut, mikäli rajaisin tutkimuksen tiukasti vain tiettyyn kapeaan laatuteoriaan. Näin ollen tutkimus ei etene koko prosessin ajan puhtaasti deduktiivisesti, vaan erilliset päättelymuodot voivat vuorotella eikä ole tarpeen sitoutua jyrkästi vain yhteen muotoon.

6. AINEISTON ANALYYSI

Analyysivaihe alkoi kilpailutusdokumentteja lukemalla, jolloin syntyivät ensimmäiset havainnot. Seuraavaksi valitsin työkalun analyysia helpottamaan. Aloitin perehtymisen Atlas-ohjelmaan, joka tuntui helppokäyttöiseltä ja tarkoitukseen sopivalta. Analyysivaiheessa kirjoitin jatkuvasti auki prosessia eli kirjoitin päiväkirjaa analyysin etenemisestä. Tutkimuksen analyysiprosessia on havainnollistettu kuviossa 2.



KUVIO 2 Tutkielman analyysiprosessi (Tuomi ja Sarajärvi 2009)

Koodasin aineistolähtöisesti alkuperäisilmauksia merkitsemällä samalla koodilla samalla tavalla asiaa määrittelevät lauseet tai kappaleet. Koodauksessa ikäänkuin määritellään aineiston rikkautta eli sitä, mitä kaikkea tutkimuskysymyksen kannalta olennaista aineistosta löytyy (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Aineiston analysointi tapahtui käymällä jokainen dokumentti kerrallaan läpi poimien kaikki tutkimuskysymykseen liittyvät ilmaukset, lauseet, lauseen osat tai kappaleet analyysiyksiköiksi. Analyysiyksiköitä tutkimuksessa oli yhteensä 703 kappaletta. Analyysiyksiköistä jalostui koodauksen kautta pelkistettyjä ilmauksia.

Seuraavassa vaiheessa aloitin pelkistettyjen ilmausten ryhmittelyn eli klusteroinnin, jonka kautta pelkistetyistä ilmauksista alkoi muodostua alaluokkia. Alaluokkien muodostaminen vaati runsaasti tulkintaa ja analyysia. Kuviossa 2 on esitetty hyvin pelkistetty kuvaus analyysista. Alaluokat muodostuivat pyörittelemällä ohjelmalla pelkistettyjä ilmauksia erilaisiin ryppäisiin, joita yhdisti tutkimuskysymyksen kannalta joku yhdistävä ominaisuus tai tekijä. Alaluokkia muodostui yhteensä aluksi jopa 62 kpl. Alaluokkien ryhmittely kokoaviksi yläkäsitteiksi oli moniportainen prosessi, jossa joidenkin alaluokkien tie yläkäsitteeksi oli suoraviivaisempi, mutta toisten matka yläkäsitteeksi jalostui usean eri luokitteluvaiheen kautta. Yläkäsitteitä alkoi kuitenkin muodostua ja lopputuloksena muodostui teorian ja aineiston yhdistyessä synteesi, jossa tiivistyy tutkimuksen kannalta keskeiset laadulliset tulokset. Vaikka

analyysi eteni aineistosta kohti yhteenkokoavia yläkäsitteitä, olen päätenyt tässä tutkimusraportissa esittelemään analyysiä edeten yhteenkokoavista käsitteistä kohti kapealaisempia käsitteitä. Se tekee analyysin seuraamisesta lukijalle mielekkäämpää. Analyysi sisältää myös kvantitatiivisia kuvailuja.

Jokainen havaintoyksikkö on koodattu omalla yksilöllisellä tunnustekoodillaan, jossa ensimmäinen kirjaimen ja numeron yhdistelmä, esimerkiksi A1, yksilöi dokumentin ja jälkimmäinen osa määrittää dokumentin havaintoyksikön järjestysnumeron, esimerkiksi 1:2.

TAULUKKO 2 Pelkistettyjen ilmausten jakautuminen

NPM	191	86 %
Sosiaalityö	32	14 %

Teoreettisen viitekehysten tutkimuksessa muodostivat laatuun liittyvät teorit asiakaslähtöisyyden (ks. Juhila 2016, 103; Hyväri 2017, 35; Vaarama 2008, 461; Pohjola 2012b, 28), uuden julkisjohtamisen määrittämisen tehokkuuden (ks. Lähdesmäki 2003, 53; Hood 1991, 4-5, Pollitt 2003) ja osallisuuden (ks. Arnstein 1969, Valkama 2012) näkökulmista. Taulukossa 2 on esitelty pelkistettyjen ilmausten jakautuminen uuden julkisjohtamisen kielen ja sosiaalityön oman kielen mukaan ryhmiteltynä. Taulukossa 3 on ilmaukset jaoteltuna hieman tarkemmalla tasolla teoreettisten viitekehysten mukaisesti ryhmiteltynä. Suurin osa laatuun liittyvistä ilmauksista yhdistyi tulkintani mukaan tehokkuuteen ja pienin suhteellinen osa osallisuuteen. Ilmaukset saattoivat sisältää myös elementtejä molemmista. Liitteessä 1 löytyy kootusti kaikki keskeiset alaluokat.

TAULUKKO 3 Pelkistettyjen ilmausten jakautuminen

Asiakaslähtöisyys	79	35 %
Osallisuus	33	15 %
Tehokkuus	111	50 %

6.1. Tehokkuus laadukkaan palvelun keskiössä

Tehokkuus näyttäytyi dokumenteissa pääasiallisesti erilaisina tehokkaan toiminnan määritelminä ja vaatimuksena systemaattiseen toimintaan.

TAULUKKO 4. Tehokkaan toiminnan alaluokat

Menetelmät	17	16 %
Prosessit	41	39 %
Tavoitteellisuus	42	40 %

Taulukko 4 kuvaa myös määrällisesti tehokkuuteen liittyviä keskeisiä teemoja, jotka alaluokkien ryhmittelyn myötä selvimmin erottautui. Merkittävimmät kokoavat luokat muodostuivat prosesseihin ja tavoitteelliseen toimintaan viittaavista ilmauksista, joita käyn seuraavissa alaluvuissa tarkemmin läpi (taulukko 5).

TAULUKKO 5. Tehokkuus laadukkaan palvelun keskiössä

Prosessit	Prosessikuvaukset	
	Prosessin mukainen toiminta	Poikkeamaprosessien laadukas käsittely Seurantaprosessi
	Sitoutuminen tilaajan käytäntöihin	Sitoutuminen yhteiseen arviointiin tilaajan kanssa Sitoutuminen tilaajan informointiin
Tavoitteellisuus	Tavoitteellisuus työskentelyssä	Vaikuttavuus Tavoitteiden määrittely
	Tuotokset	Aktiivinen itsenäisempi asiakas
		Tuettu asiakas
		Tuotosten mittaaminen ja raportointi
Menetelmät	Asiakas- tai laadunhallintajärjestelmä	
	Joustavat ja monipuoliset menetelmät	

6.1.1. Tehokkaat prosessit

Tarjouspyynnöissä tilaaja edellytti erilaisten prosessien kuvaamista ja prosessin mukaista toimintaa. Toisaalta tilaaja edellytti sitoutumista tiettyihin käytäntöihin, jotka vaativat riittävää informointia tilaajan suuntaan tai usein edellytettiin myös pelkkää yhteistyöhön sitoutumista.

Informointiin liittyvissä vaatimuksissa korostui vaatimus informoinnin säännöllisyydestä ja määräaikojen noudattamisesta.

Palveluntuottajalta edellytettiin sitoutumista myös tilaajan laadunseurantamenetelmiin sekä yhteiseen arviointityöskentelyyn. Sitoutumista vaadittiin lähinnä konkreettisten ja teknisten vaatimusten kautta.

Sopimuksen toimivuutta ja palvelun laatua seurataan Tilaajan ja Palveluntuottajan välisissä seurantakokouksissa tai raporteista, jotka Palveluntuottajan tulee Tilaajan pyynnöstä kohtuullisessa määräajassa toimittaa sopimusyhteyshenkilölle. (D55, 55:5)

Palvelun laadun todentamiseksi ja seuraamiseksi Tilaaja ja Palveluntuottaja kokoontuvat aina tarvittaessa, mutta kuitenkin vähintään kerran vuodessa. (D57, 57:11)

Tilaaja seuraa erilaisin laadunvalvontamenetelmin palveluntuottajan toimintaa niin palvelutoiminnan ja palvelun tason kuin laskutuksen oikeellisuuden osalta. Palveluntuottaja sitoutuu pyydettyä antamaan selvityksen toiminnastaan tilaajalle sovittuun määräaikaan mennessä. (D97, 97:3)

Toisaalta prosesseihin liittyen korostui vaatimus tiettyyn laatuun, jota tarjoajalta edellytettiin vaatimalla erilaisten standardien mukaista toimintaa. Tarjoajan tuli sitoutua kansalliseen tai kansainväliseen tai voimassa olevaan laatusuositukseen ja ylimalkaisemmin ilmaistuna tarjota yleisen tason mukaista palvelua.

Pystyykö talouden toimija esittämään riippumattomien laitosten antamia todistuksia siitä, että talouden toimija täyttää tiettyjen laadunvarmistusstandardien vaatimukset (D73, 73:1)

Kolmantena prosesseihin liittyvänä teemana näyttäytyivät ilmauksiin liittyvät poikkeamien käsittelyä koskevat vaatimukset, joissa myös korostui teknisesti etukäteen määriteltyjen yksityiskohtaisten menettelyohjeiden kuvaaminen.

Palveluntuottajan on oma-aloitteisesti annettava tiedot havaitsemistaan palvelupoikkeamista tilaajalle viipymättä ja viimeistään yhden (1) arkipäivän kuluessa poikkeaman havaitsemisesta. (D24, 24:5)

Tilaajan odotettiin pystyvän kuvaamaan erilaisten poikkeamien ja ennakoimattomien tilanteiden hallitsemiseen liittyvät toimenpiteet. Dokumentointivaatimus liittyi myös poikkeamien hallintaan ja tilaaja odotti informointia ja raportointia kaikista poikkeamista. Yksityisen markkinan kielen mukaisesti tarjouksissa vaadittiin kuvaamaan reklamaatioiden käsittelyä ja esimerkiksi toiminnan kehittämistä niiden pohjalta. Poikkeamaprosessiin liittyvien vaatimusten lisäksi seurantaprosesseihin liittyvät vaatimukset muodostivat toisen tiettyyn prosessiin kohdistuvien ilmausten pääluokan. Seuranta tuli kohdistaa erityisesti asiakkaan tilaan ja suunnitelmien ajantasaisuuteen sekä yleisesti palvelun laatuun.

6.1.2. Tavoitteellinen ja vaikuttava palvelu

Tavoitteellisuus määrittyi toiseksi tehokasta toimintaa määrittäväksi yläkäsitteeksi, joka kokosi erilaiset tehokkaaseen ja tavoitteelliseen toimintaan liittyvät alaluokat yhteen. Tavoitteellisuusvaade ilmenee monella eri tavalla tarjouspyynnöissä. Palvelulla yleisesti, toimintayksikössä, työskentelyllä, asiakkaalla, palveluajalla, toimittajan ja tilaajan välisellä yhteistyöllä tulee olla tavoitteensa. Tavoitteellisuuteen liittyvät ilmaukset muodostivat kaksi keskeistä alaluokkien ryhmää, joista ensimmäinen sisälsi tavoitteelliseen ja vaikuttavaan toimintaan liittyvät ilmaukset ja toinen tuotoksiin keskittyvät ilmaukset. Tavoitteellinen työskentely ja tavoitteellisuus itsessään määrittyivät keskeiseksi alaluokaksi sisältäen yhteensä 69 alkuperäisilmausta. Tavoitteet tulivat teksteissä erittäin vahvasti esiin. Tilaaja edellytti useasti tavoitteellista työskentelyä ylipäättään ja palveluiden tavoitteita sanoitettiin paljon. Tavoitteellisuus liittyi monessa ilmauksessa läheisesti asiakkaan aktivointiin ja nämä teemat limittyivät vahvasti toistensa kanssa. Tavoitteiden huomioimista painotettiin yksilöllisten suunnitelmien tekemisessä, menetelmien valinnassa sekä koko toiminnassa ja sen suunnittelussa. Ylipäättään tavoitteita nostettiin teksteissä toistuvasti esiin haluttua toimintaa kuvattaessa. Palvelun tavoitteita määriteltiin ja toistettiin uudelleen ja uudelleen jopa saman tarjouspyynnön sisällä.

Asukkaalle annettavat palvelut ovat suunnitelmallisia ja tavoitteellisia (D45, 45:6).

Lähtökohtana on, että palveluntarjoaja etsii ja toteuttaa parhaat keinot, joilla varsinaisen palvelun tavoite saavutetaan (D81, 81:4)

Tämän lisäksi palveluntuottaja voi vapaasti suunnitella ja tuottaa palvelua sisällöllisesti ja toimintatavoiltaan siten, että se johtaa asetettuun tavoitteeseen (D83, 83:2)

Tavoitteellisuuden vaatimus sinänsä ei ole yllättävää, sillä sosiaalityön tulee jo sosiaalihuoltolainkin mukaan tähdätä asiakkaan kanssa sovittuihin tavoitteisiin (1301/2014, § 39). Kuitenkin valtaosin tämän luokan ilmaukset ovat toiminnalle ja palvelulle asetettuja tavoitteita, joissa pyritään aktivoimaan asiakasta ja saavuttamaan tuloksia, jotka yleensä viittaavat astetta itsenäisempään selviytymiseen. Asiakas näyttäytyy ilmauksissa vahvasti aktivoitavana objektina, jota viedään tavoitteisiin. Tavoitteen saavuttaminen on tärkeintä, keinojen valinnassa palveluntuottajalla on mahdollisuus hyödyntää omaa näkemystään.

Lähtökohtana on, että palveluntarjoaja etsii ja toteuttaa parhaat keinot, joilla varsinaisen palvelun tavoite saavutetaan. (D81, 81:4)

Työllistymistä edistäviä palveluja järjestetään ainakin 5 pv/henkilö. Palvelun voi toteuttaa ryhmäpalveluna ja palvelu voidaan toteuttaa yhteistyössä muun palvelun järjestäjän kanssa. Tämän lisäksi palveluntuottaja voi vapaasti suunnitella ja tuottaa palvelua sisällöllisesti ja toimintatavoiltaan siten, että se johtaa asetettuun tavoitteeseen. (D83, 83:2)

Tilaaaja edellytti myös vaikuttavuuden säännöllistä arviointia ja jossain kohti myös vaikuttavuustavoitteen määrittelyä. Vaikuttavuus terminä nousi esiin seitsemässä tarjouspyynnössä. Seuraavassa suorassa lainauksessa vaadittiin palvelun vaikuttavuuden jatkuvaa vahvistumista ja siinä vaikuttavuutta on konkreettisesti määritelty.

Palvelun tulee olla nousujohteista siten, että asiakas kykenee osallistumaan työtoimintaan useampana päivänä viikossa kuin ensimmäisen jakson alussa, pystyy siirtymään vaativampiin tehtäviin tai aloittaa työkokeilun tai palkkatuetun työn.

Ohjatun vertaisryhmän asiakas pystyy siirtymään ryhmämuotoisesta toiminnasta työpaikalla tapahtuvaan työtoimintaan. (92:5)

Työllistymistavoite: 80 % kisälliopiskelijoista työllistyy välittömästi koulutuksen jälkeen Oppimistavoite: 80 % kisälliopiskelijoista saavuttaa henkilökohtaisessa opiskelusuunnitelmassa asetetut tavoitteet (D34, 34:2)

Edellä mainituista ensimmäisessä on määritelty vaatimus vaikuttavuuden asteittaisesta kasvamisesta ja toisessa on numeerinen vaikuttavuustavoite määritelty. Vaikuttavuuteen liittyviä ilmauksia on hyvin vähän, mutta ne on konkreettisemmalla tasolla määritelty kuin esimerkiksi toiminnan tavoitteisiin yleisesti liittyvät. Vaikuttavuustavoitteet on näissä määritelty ulkoapäin, eikä asiakkaan rooli vaikuttavuuden määrittelyssä näyttäyty merkittävänä.

6.1.3. Palvelun tuotoksena aktiivinen ja itsenäisempi asiakas

Tavoitteellisuuteen liittyvän toisen yläluokan muodostivat tuotoksiin keskittyvät ilmaukset, joissa on kuvattu palvelun haluttuja seurauksia ja aikaansaannoksia. Nämä liittyvät olennaisesti myös vaikuttavuuteen, mutta edellä tarkastelin niitä ilmauksia, joissa vaikuttavuus on terminä mainittu. Tavoitteelliseen toimintaan liittyen teksteissä nousi toisaalta esiin 33 pelkistettyjen ilmausten muodostamaa erillistä luokkaa, joissa asiakas määrittyi joko aktivoitavaksi tai huolenpitoa tarvitseväksi sekä toisaalta luokkia, jotka liittyivät tuotosten ja suoritteiden mittaamiseen, raportointiin ja arviointiin. Näitä pyrin avaamaan seuraavaksi.

Olen tässä analyysissä päätenyt sijoittamaan myös aktivoitavan asiakkaan tuotoksiin liittyvään yläluokkaan, sillä tässä asiakas näyttäytyy vahvasti toiminnan kohteena, jota palvelun avulla pyritään aktivoimaan oikeaan suuntaan. Tilaajan teksteissä asiakasta pyritään aktivoimaan tarjoamalla aktiivista arkea, tukemalla sosiaalisia suhteita ja parantamalla asiakkaan toimintakykyä. Asiakkaan aktivointi on tutkimuksen kannalta erityisen merkittävä alaluokka, joka sisältää 68 erilaista alkuperäisilmausta. Tavoitteena on, että asiakas pääsee siirtymään seuraavaan vaiheeseen, jossa riippuvuus on pienempää. Asiakas näyttäytyy vahvasti kohteena, jota ohjataan ja opastetaan harjoittelemaan itsenäistä selviytymistä. Kuntoutuksessa tavoitteena on aktivoida asiakasta siirtymään kevyemmän tuen muotoihin, sosiaalisen kuntoutuksen

tavoitteena on edistää asiakkaan omatoimisuutta, työllisyyspalveluiden tavoitteena asiakasta aktivoidaan työnetsintään ja lomaluentojen tulee edistää oman fyysisen tai psyykkisen terveyden edistämistä. Aktivoinnin yhteydessä ilmauksissa on siis vahvasti läsnä myös tavoitteellisuus. Tavoitteellisuuden tulkitsen liittyvän taloudelliseen vaikuttavuuteen eli tehokkuuteen, joten aktivoinnin korostumisen taustalla näyttää vaikuttavan enemmän talouden ja markkinoiden kieli kuin esimerkiksi koettu laatu.

Palvelun tulee olla ratkaisukeskeistä, kannustavaa ja asiakkaan aktiivista toimijuutta tukevaa. (D1, 1:25.)

Kuntoutuksen tavoitteena on auttaa asiakasta toimimaan mahdollisimman itsenäisesti ja luomaan yhteys asuinalueen paikallisiin palveluihin. (D9, 9:45.)

Tavoitteena on, että lomalainen aktivoituu parantamaan omaa psyykkistä, fyysistä ja sosiaalista hyvinvointiaan ja voimaantuu loman aikana sekä saa tukea arjessa jaksamiseen. (D17, 17:18.)

Ohjatun vertaisryhmätoiminnan tavoitteena on ehkäistä asiakkaan syrjäytymistä ja vähentää aktivoitumisen esteitä, tukea arkitoiminnoissa ja elämän päämäärien löytämisessä. (D102, 102: 5)

Hoito ja huolenpito toteutetaan kuntouttavalla työotteella ylläpitäen ja edistäen asukkaan itsenäistä selviytymistä ja toimintakykyä sekä osallisuutta asumisyhteisöön. (D45: 45:3.)

Aktivoitavan asiakkaan kanssa limittäin määritetty alaluokka, jossa asiakas näyttäytyy huolenpitoa vaativana kohteena. Tässä asiakasmäärittelyssä korostuu huolenpito, neuvonta ja tukeminen, eikä aktivointipyrkimykset ole siinä määrin vahvoja kuin aktivoitavan asiakkaan alaluokassa olevissa ilmauksissa. Kuitenkin myös tässä luokassa asiakkaan aktivoimispyrkimykset ovat monin tavoin läsnä. Tämä luokka on merkityksellinen myös ilmausten lukumäärällä mitattuna. Tilaaja vaatii näissä ilmauksissa asiakkaan tukemista arjen hallintaan liittyvissä asioissa ja muissa elämänhallintaan liittyvien taitojen harjoittelussa. Keskeinen tätä alaluokkaa yhdistävä tekemistä kuvaava termi on tukeminen, joka esiintyy ilmauksissa 27 kertaa.

Palveluntuottaja ohjaa/neuvoo asiakasta käyttövarojen käytössä asukkaan kanssa yhdessä sovitulla tavalla, joka on kirjattu hoito- ja palvelusuunnitelmaan. (D57, 57:48)

asiakkaan tarvitsema neuvonta, ohjaus ja tuki taloudellisten etuuksien hakemiseksi asumisjakson aikana (esim. Kelan tuet: asumistuki, eläke-etuudet, hoitotuki) (D9, 9:121)

6.1.4. Tehokkaan toiminnan mittaaminen, arviointi ja dokumentointi

Tehokkaan toiminnan tuotoksiin liittyivät toisena isompana kokonaisuutena kustannustehokkuuteen sekä suoritteiden ja tuotosten arviointiin liittyvät ilmaukset. Mittaamista ja arviointia pyrittiin kohdistamaan tuotoksista esimerkiksi päätöksiin ja laatutuloksiin. Suoritteina vaadittiin asiakasajan, asiakassuunnitelmien ja asiakkaalle annetun tuen mittaamista. Tuotosten raportointiin sisältyivät yhteenvedot tavoitteiden saavuttamisesta ja lopputuloksista. Sopimuksen mukaisen toiminnan toteutumisesta vaadittiin myös raportointia:

Palveluntuottajan omatyöntekijä raportoi tilaajalle aktivointisuunnitelman sekä asiakaskohtaisen sopimuksen toteutumisesta. (D92, 92:11)

Erilaisia mittareita saatettiin yksilöidä liittyen kuntoutumiseen tai asiakasaikaan liittyen.

Palveluntuottajalla on käytössään kuntoutumisen seurantaan toimintakykymittari (esim. mielenterveystyön RAI). Vakuutatteko, että vaatimus toteutuu? Kyllä Lataa tähän selvitys käytettävästä mittarista (D9, 9:4)

Palveluntuottajalla on käytössään järjestelmä avustamiseen käytettävän ajan seurantaan (D52, 52:2)

Tavoitteiden toteutumisen arviointi ja raportointi ovat keskeisiä tavoitteellisen toiminnan luokassa. Tilaaja on määritellyt kahdessa tarjouspyynnössä erikseen myös selvitysvelvollisuuden niissä tapauksissa, kun tavoitetta ei saavuteta. Lisäksi alla olevassa

esimerkissä tilaaja myös velvoittaa poistamaan ne asiakkaat palvelun piiristä, joiden kohdalla tavoitteen saavuttaminen ei näytä todennäköiseltä.

Palveluntuottajan on lisäksi poistettava Asiakas palvelun piiristä ja Palveluntuottajan on laadittava Asiakkaasta raportti Ostajalle, jos....

- *Asiakas ei osoita palveluntuottajan ahkerasta motivoinnista huolimatta kiinnostusta tai aktiivisuutta oman työllistymisensä tai tilanteensa selvittämisen suhteen (D86, 86:3)*

Tehokkaaseen toimintaan linkittyi teksteissä vahvasti myös erilaiset dokumentointivaatimukset. Dokumentoinnissa korostui erityisesti systemaattisuus. Arvojen, asiakkaan toiveiden, vastuiden, palvelun seurannan, suunnitelmien ja tavoitteiden dokumentointivaatimukset toistuiivat teksteissä. Dokumentointivaatimukset olivat pääosin normatiivisia ja vain kahdessa tarjouspyynnössä oli vaatimuksena kuvata erikseen dokumentointikäytänteitä tarjoajien vertailua varten. Enimmäkseen dokumentointivaatimukset liittyvät asiakassuunnitelmiin ja poikkeamiin.

6.1.5. Tehokkaat työskentelymenetelmät

Nyt kun tavoitteellisuuteen ja prosesseihin liittyvät tehokkuuden luokat on purettu, käyn läpi vielä menetelmiin liittyviä vaatimuksia. 21 alkuperäisilmauksessa mainittiin vaatimus tietynlaiseen järjestelmään. Järjestelmää vaadittiin yleensä ylipäättään laadunhallintaan tai asiakashallintaan liittyen. Muissa menetelmiin liittyvissä ilmauksissa menetelmiltä vaadittiin joustavuutta, monipuolisuutta ja suunnitelmallisuutta. Jossain kohden menetelmä vaatimuksia oli kuvattu tarkemmalla ja konkreettisella tasolla, kuten seuraavassa esimerkissä:

ensisijaisesti odotamme kohderyhmää aktiivisia ja uudenlaisten työllistämiskäytäntöjen pohdintaan stimuloivia valmennuksia ja tapahtumia; esim. ideapajat, HUB –tyyppiset teemalliset vuorovaikutteiset (yritykset/elinkeino- ja palvelu- ja työhakijat), rekrytointimessut, perinteisemmistä valmennussisällöistä tietotekniikan perusteet, mahdollisesti kaupan alan tieto/taitovaatimuksista palvelumuotoilun perusteet, verkkokaupan perusteet (D81, 81:6)

Tavoitteelliseen työskentelyyn sisältyy aina erilaisten menetelmien käyttö, kuten esimerkiksi verkostokartta, riittävän vanhemmuuden arviointia ja vuorovaikutusta tukevat menetelmät (D74, 74:25)

Kaiken kaikkiaan menetelmissäkin määrittely jäi melko ympärilyönteille tasolle.

6.2. Laatu asiakaslähtöisyytenä

Asiakaslähtöisyyden kautta laatu määrittyi vahvimmin kahdessa eri ulottuvuudessa, toisaalta vaatimuksena huomioida asiakkaan tilanne, ominaisuudet, toimintakyky ja vakaumus sekä toisaalta ilmauksina, jotka olen sisällyttänyt yläkäsitteeseen laadukas palvelutuote (taulukko 6). Seuraavaksi tarkastellaan näitä yksityiskohtaisemmin.

TAULUKKO 6 Laatu asiakaslähtöisyyden näkökulmasta

Asiakaslähtöisyys	Ominaisuuksien huomiointi
	Tilanteen huomiointi
	Toimintakyvyn huomiointi
Laadukas palvelutuote	Asiakaspalaute
	Asiakastyytyväisyys
	Laadukas toimija
	Oikein kohdennettu palvelu
	Palvelukuvaus
	Palvelun ominaisuudet
	Yksilöllinen palvelu

6.2.1. Asiakkaan lähtökohtien huomiointi

Uuden julkisjohtamisen kielessäkin usein toistuva asiakaslähtöisyys oli vahvasti läsnä teksteissä ja asiakkaan huomiointi esiintyi jokaisessa tarjouspyynnössä. Palvelua suunniteltaessa ja toteutettaessa tarjoajan odotettiin huomioivan asiakkaan iän, sukupuolen ja asuinpaikan. Toisaalta vaadittiin myös asiakkaan tilanteen huomioimista ja siihen perehtymistä. Tilanteen yhteydessä usein toistuva termi oli kokonaisvaltaisuus ja käytettiin myös termiä lähtötilanteen kartoitus. Asiakkaan tilanteen huomiointi oli usein yleisenä normatiivisena vaatimuksena vailla sen kummempaa tarkennusta. Asiakkaan tilanteen kartoitukseen yhdistyi teksteissä myös tavoitteenasetanta, jossa tilannekuva määrittyi tietyksi lähtötasoksi, johon tavoite voidaan suhteuttaa ja sen toteutumista seurata. Pääosin tilannekartoitukselle ei esitetä juurikaan konkreettisia vaatimuksia, vaan liikutaan hyvin abstraktilla tasolla:

Asiakkaan palvelujaksolle määritellään tavoitteet ja sisältö aina asiakkaan tilanne ja lähtökohdat huomioiden. (D1, 1:30)

Seuraavassa esimerkissä lähtötilan arvioon yhdistyy myös palvelutarpeen ja motivaation määrittely:

Kartoituksessa palveluntarjoaja arvioi asiakkaan tilanteen, palvelutarpeen ja motivaation. (D81, 81:1)

Seuraavassa esimerkissä kartoitus on laaja-alainen sekä taakse- että eteenpäin suuntautuva:

Kuntoutussuunnitelman perustaksi kerätään perustietojen ja sairaushistorian lisäksi tietoja asiakkaan elämästä: ihmissuhteista, tulevaisuuden suunnitelmista, toiveista ja tavoitteista, elämän historiasta, työstä, harrastuksista jne. (D9, 9:41)

Myös asiakkaan toimintakyvyn huomiointi nousee teksteissä normatiivisesti esiin vaatimuksena huomioida asiakkaan valmiudet toimintojen järjestämisessä. Tosin joukossa on myös tarjouspyyntöjä, joissa vertailussa kiinnitetään huomiota juuri asiakkaiden valmiuksien

huomiointiin, mutta tämäkin kytkeytyy tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyteen, eikä asiakkaan huomioimiseen itseisarvoisesti:

Tarjousten arvioinnissa kiinnitetään ensisijaisesti huomiota valmennuksen tavoitteiden toteutumismahdollisuuksiin sekä palvelua käyttävien asiakasryhmien valmiuksien huomioimiseen. (D41, 41:1)

Teksteissä asiakkaan toimintakyvyn huomioimiseen yhdistyi myös osallistuminen, jonka vahvistamisessa toimintakyky tuli huomioida. Vain kahdessa tarjouspyynnössä nostettiin esiin asiakkaan taustan ja vakaumuksen huomioimiseen liittyviä vaatimuksia:

henkilökohtaisen vakaumuksen ja kulttuurisen erilaisuuden kunnioittamista (D57, 57:16)

Lomaryhmän tausta otetaan huomioon loman ohjelmaa suunniteltaessa. (D17,17:37)

6.2.2. Laadukas palvelutuote

Laadukas palvelutuote yläluokan alle yhdistyivät alaluokkien kaksi pääryhmää, joista ensimmäiseen sisältyi laadukkaaseen toimijaan liittyviä ilmauksia. Pääosin asiakaslähtöisyys määrittyi toimijaan liittyvinä normatiivisina vaatimuksina (26 alkuperäisilmausta).

Palveluntuottajalta odotettiin tiettyjen arvojen toteuttamista, kuten asumiseen liittyvissä palveluissa erityisesti yksityisyyden kunnioittamista (6 alkuperäisilmausta):

Uudesta elämänympäristöstä muodostuu asukkaan koti, jossa asukkaalla on oikeus yksityisyyteen ja itsemääräämisoikeuteen (D57, 57:28)

Palveluntuottajan odotettiin ymmärtävän laatua asiakkaan näkökulmasta ja toisaalta arvojen dokumentointivaatimuksia esiintyi myös viidessä eri tarjouspyynnössä.

Toimintayksikön arvot ja toimintaperiaatteet sekä johtamisen vastuut ja valtuudet on kirjallisesti määritelty. (D2, 2:9)

Arvojen dokumentointia konkreettisempiin vaatimuksiin ei juurikaan päästy, vaikka toiminnan vaadittiin olevan arvojen mukaista ja arvojen välittyvän toimintaan. Yhdessä tarjouspyynnössä kuitenkin arvojen toteutumista painotetaan aivan erityisesti ja myös aktivointipyrkimykset ovat tekstistä tulkittavissa.

Arvot välittyvät asukkaan omatoimisuuden tukemiseen, voimavaralähtöiseen ja toimintakykyä ylläpitävään toimintaan sekä asukkaan turvallisuudesta huolehtimiseen. (D57, 57:15)

Samaisessa tarjouspyynnössä palveluntuottajaa vaaditaan vertailua varten kuvaamaan erikseen:

- *miten toimintaa ohjaavat arvot ja periaatteet toteutetaan (D57, 57:3)*
- *miten itsemääräämisoikeus ja osallisuus mahdollistetaan. (D57, 57:4)*

Kolmessa muussakin vaaditaan konkreettisia kuvauksia tavasta, jolla kohderyhmä on huomioitu, mutta arvojen toteutumisen konkreettisia kuvausvaatimuksia ei juurikaan esiinny.

Uudistusmielisyys ja kyky sopeutua muutoksiin ovat myös laadukkaaseen toimijaan liittyviä vaatimuksia. Uusiutumispyrkimykset ovat teksteissä tulkittavissa itseisarvoisesti tärkeiksi.

Toimittajalta edellytetään lisäksi kykyä sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön sekä mahdollisuutta hyödyntää uusia palveluratkaisuja sekä joustavaa sopeutumista olemassa olevien sekä tulevaisuuden teknologioiden hyödyntämiseen. (D88, 88:7)

Laadukas palvelutuote yläluokassa asiakaspalautteeseen ja asiakastyytyväisyyteen liittyvät ilmaukset ja alaluokat sisältävät erilaisia vaatimuksia kerätä ja mitata asiakkaiden arvioita ja palautteita palvelusta. Tarjoajalta vaaditaan asiakaspalautteen keräämistä tai sen keräämistä ja raportoimista tilaajalle. Osassa tarjouksia vaaditaan palautteen yhteistä läpikäyntiä tilaajan kanssa. Suurimmassa osassa tarjouksia vaaditaan tarjoajalla olevan asiakaspalautejärjestelmä, mutta sen hyödyntämisvaatimuksia on sanoitettu hyvin eritasoisesti.

Palveluntuottajan on seurattava palvelun laatua asiakaspalautejärjestelmänsä avulla. (D24, 24:6)

Palveluntuottaja kerää asiakaspalautetta ja se dokumentoidaan. Palautetta hyödynnetään toiminnan kehittämässä. Palautteista ja tehdyistä toimenpiteistä tehdään yhteenveto. Yhteenveto toimitetaan tilaajalle vuosittain toimintakertomuksen yhteydessä. (D45, 45:23)

Palveluntuottajalla on palautejärjestelmä, jonka avulla palveluntuottaja kehittää toimintaansa. (D2, 2:16)

Toisaalta omavalvontasuunnitelman sisältöä koskevassa Valviran määräyksessä on määritelty, että palautteen käsittely ja sen hyödyntäminen olisi kirjattava omavalvontasuunnitelmaan. Kahdessa tarjouksessa viitataan suoraan tähän määräykseen ja veloitetaan tarjoajaa noudattamaan sitä. Olen sisällyttänyt sen vain yhden kerran aineistoon. Eri asteiset vaatimukset palautteen keräämiseen liittyen ovat kuitenkin hyvin lähellä tätä suositusta ja näin ollen lähellä minimivaatimusta.

Omavalvontasuunnitelmaan on kirjattava, miten yksikössä kerätään palvelujen sisältöön, laatuun, riittävyteen ja asiakasturvallisuuteen liittyvää palautetta, miten sitä käsitellään ja miten palautetta hyödynnetään toiminnan kehittämässä. (D6, 6:16)

Asiakastyytyväisyyteen liittyvät ilmaukset ovat hyvin samansuuntaisia kuin asiakaspalautteeseen liittyvät. Tilaaja odottaa asiakastyytyväisyyden säännöllistä mittaamista tai seuraamista sekä raportointia. Asiakastyytyväisyyteen liittyvien vaatimusten kohdalla ei kuitenkaan esiinny juurikaan sen hyödyntämiseen liittyviä vaateita, vaan lähes kaikissa ilmauksissa riittää itse mittaaminen.

Toimipaikka seuraa asiakastyytyväisyyttä ja tekee yhteenvedon sekä raportoi tuloksista tilaajalle vuosittain ja erikseen sitä pyydettyä. (D52, 52:7)

Laadukkaaseen palvelutuotteeseen sisältyy myös kohdennettu palvelu -luokka, johon olen koostanut erilaisia palvelun räätälöintiä ja tarvevastaavuuteen liittyviä ilmauksia. Seuraavaksi kuvaan teksteissä välittyviä oikein kohdennettuun palveluun liittyviä vaatimuksia. Palvelun kohdentaminen tehokkaasti näyttäytyy tekstissä erilaisina palvelupaketteina ja -tasoina, jotka pyritään rakentamaan juuri siihen tarpeeseen, joka asiakkaalla on. Näin vältetään tietynlaisen ylipalvelun riski ja säilytetään myös toiminnan tehokkuus. Palvelun tulee soveltua asiakkaan

tavoitteisiin. Palvelut tulee kohdentaa myös oikealle kohderyhmälle ja koko palvelurakenne on suunniteltava tarpeiden mukaan. Asiakkaan tarpeet palvelun suunnittelun ja toteutuksen lähtökohdiana määrittäyty myös alkuperäisilmausten määrän perusteella merkittäväksi alaluokaksi.

Minikilpailutukseen päästäkseen yrityksen on sovelluttava mahdollisimman hyvin asiakkaan tarpeiden mukaiseen palvelutuotantoon. (D22, 22:3)

Valmennuksen tavoitteet, sisältö ja kesto räätälöidään asiakkaan tarpeiden mukaisesti ja toteutetaan asiakkaan asuinpaikkakunnalla. (D26, 26:11)

tavoitteet ja erilaiset kohderyhmät on otettu erittäin hyvin huomioon 10 pistettä (D41, 41:4)

Tarjouspyynnön kohteena on palveluasumisen neljä (4) eri palvelutasoa, jotka perustuvat vaikeavammaisten henkilöiden palvelutarpeeseen. (D52, 52:17)

Sopimuskauden aikana palvelu hankitaan luettelossa olevilta palveluntuottajilta asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen perustuen tilaajan tarpeen ja sopimuksen mukaisin ehdoin (D102, 102:8)

Yksityisen markkinan kieli on vahvasti läsnä myös tarpeista puhuttaessa. Palvelutuotanto, palvelun räätälöinti ja palvelutasot kuvastavat markkinaterminologiaa, johon asiakkaan tarpeet linkittyvät.

Laadukkaaseen palvelutuotteeseen liittyy myös palvelukuvaus-luokka, jonka ilmauksia yhdistävät eräänlaiset palvelun sisällön kuvaamiseen ja kuvauksen noudattamiseen liittyvät ilmaukset. Tähän luokkaan sisältyi yhteensä 26 alkuperäisilmausta.

Kevyimmillään tarjoajalta odotettiin jonkinlaisen dokumentoidun toimintasuunnitelman olemassa oloa.

Yksiköllä on kirjallinen toiminta-ajatus ja toimintasuunnitelma, joka on liitettävä mukaan tarjoukseen. (D57, 57:1)

Etenkin lomapalveluissa tarjoajan odotettiin kuvaavan sisältöä hyvinkin yksityiskohtaisesti:

Kuvaile lomatyypissä tarjottava luennon sisältö ja luennon pitäjän asiantuntemus. Kuvaile lomapaikan kaikki muu mahdollinen vapaa-ajanohjelma, johon lomalaiset voivat osallistua ryhmän ohjelman lisäksi joko ilmaiseksi tai pientä maksua vastaan. Ilmoita hinnat. Maksuton ja maksullinen ohjelma merkattava selkeästi malliohjelmaan. Kuvaile lomatyypisiin kuuluva mittauttava kuntotesti ja siihen kuuluva palautetilaisuus. Kuvaile lomatyypisiin kuuluva hyvinvointipalvelu. (D17, 17:62)

Tavoitteellisuus on voimakkaasti mukana myös palvelun kuvaamiseen liittyvissä vaatimuksissa.

Toteuttamissuunnitelmassa avataan valmennuksen sisältö, käytettävät menetelmät ja niiden perustelut kohderyhmän tarpeet ja työllistyminen huomioiden. (D25, 25:2)

Sitoutuminen palvelukuvauksen noudattamiseen liittyvät vaatimukset korostavat sitoutumista esitettyihin kuvauksiin, minkä tulkitsen eräänä sopimuksellisuuden ilmentymänä teksteissä.

Palveluntuottaja sitoutuu täyttämään kaikki tarjouspyynnön mukaisessa palvelukuvauksessa mainitut sisältö- ja laadukuvaukset. Lisäksi palveluntuottaja on sitoutunut tarjoamaansa laatuun tarjouksen ja sen liitteiden mukaisesti. (D64, 64:1)

Olen eritellyt palvelutuotteen alaluokaksi palvelun ominaisuudet -luokan, jossa ilmauksia yhdistää normatiiviset haluttua ja laadukasta palvelua kuvaavat ilmaukset. Näitä ilmauksia on yhteensä 58 kappaletta. Oma työntekijäsuhde ja siihen liittyvät vaatimukset nousevat suurimmassa osassa tarjouksia yhdeksi laadukkaan palvelun kriteeriksi. Omalle työntekijälle liitettävät vaatimukset ovat eritasoisia vaihdellen työntekijän nimeämisestä aina työntekijälle tarkkaan määriteltyihin tavoitteisiin. Työntekijälle määritetty erilaisia rooleja, kuten esimerkiksi tukija, tiedonkulusta huolehtija, käytännön asioiden hoitaja, ohjaaja ja arvioija. Arvioinnin kautta myös tämä alaluokka kytkeytyy tavoitteellisuuteen.

asiakkaalle nimetään asumisyksikössä hänen asioistaan vastaava oma työntekijä (D9, 9:113)

Asukkaalle nimetään omatyöntekijä Asukkaalle tulee nimetä oma työntekijä, joka ensisijaisesti tukee asukkaan arkea ja jonka kanssa asukkaalla on mahdollisuus kahdenkeskisiin keskusteluihin. Omahoitajan/-ohjaajan poissa ollessa muu henkilöstö huolehtii tästä tehtävästä. (D57, 57:42)

Palveluntuottaja nimeää asiakkaalle omatyöntekijän, joka ohjaa ja arvioi asiakkaan työtoiminnan kehittymistä yhdessä yksilövalmentajan kanssa. (D92, 92:8)

Halutun kaltaisen palvelun ominaisuuksiin liittyi myös vaatimukset turvata pysyvyyttä erilaisilla konkreettisilla määräyksillä. Suurimmaksi osaksi palvelun ominaisuuksiin liittyvät vaatimukset olivat kuitenkin hyvin abstraktilla tasolla, mikä jätti hyvin tulkinnanvaraiseksi sen, miten ominaisuuksien toteutuminen käytännössä varmistetaan. Palvelun odotettiin olevan muun muassa huolellisesti tuotettua, monipuolista, laadukasta, kustannustehokasta, tarkoituksenmukaista, lähellä saatavilla olevaa ja asiakaslähtöistä.

Palveluntuottajan tulee olla yhteistyökykyinen ja sen toiminnan tulee olla laadukasta, luotettavaa ja vastuullista. (D74, 74:37)

Aktivointiulottuvuus näyttäytyy myös palvelun ominaisuuksiin linkittyen. Merkityksellisyyden ja motivoinnin vaatimukset ovat myös laadukkaaseen palveluun teksteissä liittyviä elementtejä.

kaupunki edellyttää, että palveluntuottajat tarjoavat aktiivista arkea (suunnitelmallinen toiminta), joka sisältää toimintakyvyn ylläpidon, taitojen vahvistamisen ja merkityksellisen arjen. (D57, 57:44)

Kartoituksessa palveluntarjoaja myös motivoi asiakasta jatkamaan varsinaiseen palveluun. (D81, 81:2)

Myös vaatimukseen elämyksellisestä palvelusta on kytkeyty tavoitteellisuus.

Arvostamme, että ohjelma tukee lomaviikolle asetettua tavoitetta ja sisältää vertaistukea ja antaa lomalaisten kokea uutta. (D17: 17:63)

6.3. Kohti osallisuutta

Analyysin viimeisessä vaiheessa nostan fokukseen ilmaukset, joissa asiakkaan osallistuminen palvelun suunnitteluun, toteuttamiseen ja päätöksentekoon on keskiössä. Taulukossa 7 näkyy pääluokat, jotka yhdessä ilmentävät eriasteisia osallistumiseen ja osallisuuteen linkittyviä ilmauksia. Ja kuten taulukossa 2 on näkyvissä, osallisuuteen liittyvät ilmaukset eivät alaluokkien lukumäärässä ole lähelläkään kahta vallitsevaa uuden julkisjohtamiseen kieleen vahvemmin linkittyvää kategorialla, tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Taulukossa 7 keskeiset alaluokat on ryhmitelty Arnsteinin tikkaiden mukaiseen järjestykseen, jossa etenemissuunta on heikosta osallisuudesta edeten kohti vahvempaa osallisuuden astetta.

TAULUKKO 7 Laatu osallistumisen ja osallisuuden näkökulmasta

Osallistuminen	Asiakkaan informointi
	Toiveen huomiointi
	Osallisuuden vahvistaminen
	Mahdollisuus osallistua
	Mahdollisuus vaikuttaa

Ensimmäiseksi asteeksi osallisuuteen olen määritellyt asiakkaan informointiin liittyvät ilmaukset (10 kappaletta), joissa vaaditaan erilaisia olemassa olevia informaatiolähteitä palveluun liittyen. Tässä luokassa ilmauksia yhdistää yksisuuntainen asiakkaan informointi, johon ei liity mitään viestin perillemenon varmistavaa elementtiä.

Palveluntuottajalla on kirjallinen esite tai Internet -sivut toimintayksiköstä. (D2, 2:15)

Palveluntuottaja on laatinut palvelun sisällöstä tiedotteen omaisille ja läheisille. (D9, 9:27)

Asumisyksikössä on laadittu viikko-ohjelma asukkaille järjestettävästä virkistystoiminnasta, tapahtumista ja juhlista. Ohjelma on nähtävillä toimintayksikön ilmoitustaululla. (D45, 45:12)

Luen tähän alaluokkaan kuuluvaksi myös ilmaukset, joissa yksinkertaisesti ja pelkästään vaaditaan säännöllisestä yhteydenpitoa omaisiin, jotka saavat tätä kanavaa pitkin tietoa esimerkiksi asiakkaan tilanteesta. Linkitän osallistumiseen myös itsemääräämisoikeuden huomioon, vaikka se jääkin pääosin kauniisti lausutuksi periaatteeksi vailla sen kummempaa konkreettista vaatimusta. Koska kuitenkin itsemääräämisoikeuden toteutuminen tarkoittaa käytännössä vahvasti sitä, että asiakas saisi vaikuttaa ja osallistua omaa elämäänsä koskeviin asioihin, olen katsonut sen kuuluvan osaksi osallisuus yläkategoriaa. Koska se kuitenkin jää pääosin periaatteen lausumisen tasolle, en katso sen edustavan erityisen vahvaa vaatimusta osallisuudesta. Se jää tulkintani mukaan johonkin asiakkaan informoinnin ja toiveen huomioon välimaastoon.

Palveluasumiseen liittyvät palvelut tulee toteuttaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioittaen (D54, 54, 1)

Asiakkaan toiveen huomiointi on asteen lähempänä osallisuutta ja siihen alaluokkaan olen sisällyttänyt ilmaukset, jotka linkittyvät asiakkaan äänen huomiointiin palveluja toteutettaessa (16 kpl). Nämäkin ilmaukset ovat pääosin normatiivisia ilmauksia ja niihin harvoin liittyy konkreettisia vaatimuksia esimerkiksi tuoda esiin, miten vaatimus käytännössä on toteutunut.

Tilaaaja sijoittaa asukkaan asumisyksikköön yksilöllisen harkinnan mukaan huomioiden tarjouskilpailun tuloksen sekä seuraavat asiat: yksikön sijainti, palvelun hinta, asiakkaan erityistarpeet, palvelun saatavuus, palveluntuottajan erityisosaaminen, asunnon koko ja vuokran suuruus Yllä olevat asiat eivät ole sijoittamisen kannalta tärkeysjärjestyksessä. Asukkaan toiveet huomioidaan mahdollisuuksien mukaan. (D51, 51:4)

viikon ohjelmassa on oltava tilaa toteuttaa nuorten omia toiveita ohjelman suhteen. (D17, 17:49)

Vaatimuksissa asiakkaan toiveen dokumentoinnista suunnitelmaan korostuu mielipiteen dokumentoinnin merkitys. Mielipiteen dokumentointi jättää todisteen siitä, että se on kuultu.

Suunnitelmassa otetaan huomioon asiakkaan omat toiveet, jotka kirjataan suunnitelmaan. (D9, 9:90)

Osallisuuden vahvistaminen -alaluokassa (12 kpl) vaatimuksia yhdistää periaatteen tasolle jäävät vaatimukset osallisuuden vahvistamiseksi. Nämä jäävät kuitenkin sen verran kauas konkreettisista vaatimuksista, että ne jäävät oman tulkintani mukaan lähemmäs informointia kuin aitoa osallisuutta.

Asumispalveluissa tuetaan asukkaalle merkityksellistä asumista, elämistä ja osallisuutta elämän loppuun asti hänen omat voimavaransa ja toimintakykynsä huomioiden yhdessä laaditun suunnitelman mukaan (D57, 57:29)

Seuraavassa alaluokassa, jonka olen nimennyt mahdollisuus osallistua -luokaksi (46 kpl), vaatimuksia yhdistää vaatimukset asiakkaan osallistumisen mahdollistamisesta tai yhdessä tekemisestä ja suunnittelusta. Tähän sisältyvät myös vaatimukset lähiverkoston osallistumismahdollisuuksiin liittyen, jotka useimmissa tapauksissa liittyvät mahdollisuuteen osallistua suunnitelman tekemiseen. Vaatimukset esitetään pääosin toteamalla, että asiat tehdään tietyllä tavalla. Asiakas ja lähiverkosto osallistuvat suunnitelmien, menetelmien ja/tai tarpeen arviointiin. Tai asiakkaalle myös annetaan mahdollisuuksia osallistua erilaisiin toimintoihin niin halutessaan.

Palvelu voi tarvittaessa sisältää myös lyhyen (1 kk) työkokeilujakson, mikäli asiakas ja palveluntuottaja arvioivat sen hyödylliseksi osaksi työhönvalmennusprosessia. (D1, 1:10)

Asukkaat voivat osallistua oman arkensa (esim. huoneen siivous, vaatehuolto) suunnitteluun ja toteutukseen voimiensa ja kykynsä mukaan. (D45, 45:17)

Dokumentoinnissa tulee pyrkiä yhteiseen kirjaamiseen asiakkaan kanssa. (D74, 74:26)

Omaisille mahdollistetaan osallisuus asukkaan jokapäiväisessä elämässä asukkaan ja omaisen toiveiden ja voimavarojen puitteissa (D57, 57:31)

Palveluntuottajalta toivotaan mahdollisuuksien mukaan aktiivista ja osallistavaa yhteistyötä perheenjäsenten sekä heidän läheisverkostojen kanssa. (D74, 74:49)

Koulutuksen päättyessä oppimistulokset arvioidaan; kuinka henkilökohtainen opiskelusuunnitelma on toteutunut ja ammattitaito kehittynyt. Arviointiin osallistuvat kisa-oppilaitaja, työpaikan edustaja (työpaikkaohjaaja) ja kouluttaja. (D34, 34:5)

Kun liikutaan osallistumisesta kohti aitoja vaikuttamismahdollisuuksia, ollaan alaluokassa, jonka olen nimennyt mahdollisuus vaikuttaa -luokaksi (6 kpl). Tässä luokassa ilmauksia yhdistää vaatimus asiakkaan konkreettisesta vaikuttamismahdollisuudesta.

Asiakas käy yleensä tutustumassa hänelle soveltuviin palvelutalovaihtoehtoihin. (D54, 54:4)

Asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa asumisyksikön yhteisten toimintojen suunnitteluun: asukaskokouksia, asukasedustus hallituksessa jne. (D52, 52:5)

Asukkailla tulee olla mahdollisuus osallistua asumispalvelunsa suunnitteluun esim. asiakasraatitoiminnalla. (D57, 57:52)

Asiakkaan mahdollisuus valita palveluntuottaja edustaa omalta osaltaan konkreettista vaikuttamismahdollisuutta, mikäli vaihtoehtoja aidosti on tarjolla. Tästä näkökulmasta asiakkaan mahdollisuus valita palveluntarjoaja palvelusetelin avulla kasvattaa hänen konkreettisia mahdollisuuksiaan vaikuttaa, näin ainakin tekstiaineiston perusteella.

Toisessa vaiheessa asiakas ja/tai hänen omaisensa valitsevat palveluntuottajista (palveluseteli) haluamansa palveluntuottajan, jonka jälkeen palveluohjausryhmä määrittelee palvelusetelin arvon asiakkaan sekä sijoituspaikan tietojen perusteella. (D22, 22:1)

Vaatimukset kuvailla konkreettisesti, miten osallisuus toteutetaan, olen lukenut myös kuuluvaksi mahdollisuus vaikuttaa kategoriaan. Tällöin tarjoajalta vaaditaan jotain konkretiaa pelkkien periaatteiden tueksi.

miten itsemääräämisoikeus ja osallisuus mahdollistetaan. (D57, 57:4)

Kaiken kaikkiaan konkreettisia osallisuuden vaatimuksia on tekstien sisältä vaikeaa löytää esimerkkejä. Osallisuus teemana ei muutenkaan saa aineistossa sellaista roolia, kuin tavoitteellisuus ja aktivointi.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella tapaa, jolla laadukasta palvelua määritellään sosiaalipalveluiden kilpailutuksissa. Aihetta lähestyttiin uuden julkisjohtamisen vaatiman tehokkuuden suunnasta (Hood 1991, 4-5; Lähdesmäki 2003, 53). Toinen suunta oli osallisuuden kautta (Arnstein 1969, Valkama 2012) ja kolmantena näkökulmana oli asiakaslähtöisyys (Hyväri 2017, 35; Juhila 2016, 103; Pohjola 2012b, 28; Vaarama 2008, 461). Laatu näyttäytyy hieman erilaisena riippuen siitä lähestytäänkö sitä tehokkuuden, asiakaslähtöisyyden vai osallisuuden kautta. Hoodin (1991) mukaan uusi julkisjohtaminen esiteltiin aikanaan universaalina vastauksena johtamisongelmiin. Myös tekstiaineiston analyysin perusteella tarjouspyyntöjen kieli näyttää pysyvän yleisellä, lähes alalle kuin alalle, soveltuvalla tasolla. Syrjän (2010, 63) tarkastellessa vanhusten asumispalveluiden kilpailuttamiskokemuksia, hän totesi laatukriteerien muuttuneen samansuuntaisiksi. Analyysin pohjalta tarjouspyyntöjen kieli näyttäytyi myös samankaltaisena ja "oppikirjamaisena" riippumatta siitä, mitä palvelua kilpailutettiin.

Toisessa luvussa kuvattiin uudelle julkisjohtamiselle ominaisia ajattelumalleja. Tehokkuus yhdistyy uudessa julkisjohtamisessa voimakkaasti laatuun ja julkinen palvelutuotanto joutuu toimimaan enemmän markkinatyylisesti. Uudessa julkisjohtamisessa huomiota suunnataan objektiivisesti mitattaviin ja numeerisiin tuloksiin. (Juhila 2016, 73–76). Tehokkuus määrittyi Hoodin (1991,4-5) doktriineista erityisesti arvioinnin, suoritteisiin ja tuotoksiin keskittymisen, yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen ja kustannuskurin kautta. Uuden julkisjohtamisen doktriinissa tuottavuutta pyritään optimoimaan tarkan suunnittelun kautta, mikä ilmenee myös tehokkaan valvonnan ja arvioinnin kautta. (ks. Patomäki 2007, 29.) Tuotosten merkitys korostui aineistossa sopimuksellisuuden kautta, jolloin pyrittiin tarkasti määrittelemään, millaisia tuotoksia odotetaan ja miten tilivelvollisuus ja vastuukysymykset hoidetaan (ks. Lane 2000, 193.) Laadukkuus näyttäytyi teksteissä vahvasti tavoitteellisena ja tehokkaana toimintana. Yksilön vastuun korostaminen ja räätälöityjen aktivointitoimien vaatimus, joka nousi esiin teoriassa (ks. Julkunen 2017), oli näkyvillä myös tekstiaineistossa. Erityisesti tavoitteisiin kytkeytyi merkittävästi aktivointiin liittyviä vaatimuksia, joissa yksilön

riippuvuuden astetta pyrittiin laskemaan. Laadukas toiminta tähtäsi asiakkaan aktivointiin, jolloin asiakasta ikäänkuin saatettiin kevyemmän palvelun suuntaan. Tavoitteellisuus ilmeni monella eri tasolla ja tavoitteet tuli olla määriteltynä lähes kaikelle, palvelulle, yksikölle, työskentelylle, asiakkaalle, palveluajalle, toimittajan ja tilaajan yhteistyölle. Tavoitteiden sanoittaminen sai teksteissä merkittävän painoarvon ja tavoiteretoriikassa korostui palveluntarjoajan tai palvelutuotteen rooli. Tehokkuuden näkökulmasta tarkasteltuna laadukas palvelu tai palveluntarjoaja vie asiakasta “oikeaan” suuntaan. Keskiössä ovat tällöin sujuvat prosessit ja etukäteen sanoitettujen tavoitteiden saavuttaminen eli toisin sanoen toiminnan tulokset, eikä niinkään asiakkaan kokemukset. Asiakas näyttäytyi myös huolenpitoa vaativana ja tuettavana, mutta tällöinkin aktivointiretoriikkaa kuljetettiin jatkuvasti rinnalla. Asiakas määrittyi teksteissä tässä yhteydessä voimakkaammin kohteena, eikä niinkään suuntaa itse määrittelevänä toimijana. Työntekijän rooliksi määrittyi tässä lähestymistavassa arjessa tukijan, tiedottajan, ohjaajan, arvioitsijan ja oikeaan suuntaan saattajan roolit.

Laadukkaaseen toimintaan linkittyivät teksteissä myös tarkkaan määritellyt ja dokumentoidut prosessit, joilla pyritään organisaation tehokkaampaan suorituskykyyn ja palveluiden organisointiin. Tehokkuus esiintyi teksteissä tehokkaan toiminnan vaatimuksina, joissa edellytettiin sitoutumista tiettyihin käytäntöihin, tiedottamiseen, raportoimiseen ja informoimiseen. Halutun kaltaista toimintaa luonnehtivat teksteissä erityisesti säännöllisyys ja yhteistyökykyisyys eli sopimuksen mukaisella tavalla toimiminen. Laadukasta toimintaa ilmentää tästä näkökulmasta sopimukseen perustuvat tavoitteet ja suoritteet, joiden jatkuva arviointi, mittaaminen ja valvonta on keskeistä. Kumppanuutena tilaajan ja toimittajan välinen suhde ei teksteissä määrittynyt, vaan palveluntarjoajan rooliksi määrittyi enemmän tyypillinen toimittajarooli, jossa odotettiin laadukkaita tuloksia tilaajan sanelemiin käytäntöihin sitoutumisen kautta. Poikkeamien hallinnan merkitys korostui ja tuottajan edellytettiin teksteissä sitoutuvan myös tilaajan seuranta- ja informointikäytäntöihin. Tehokkuuden vaatimus sai teksteissä leijonan osan läpileikatessaan määrittelyissä kaikkea toimintaa suunnittelusta, menetelmiin ja edelleen arviointiin, dokumentointiin ja seurantaan.

Vaikuttavuuden todettiin teoriaosuudessa olevan käsitteenä epäselvä ja monitulkintainen (Pohjola 2012a, 10). Vaikuttavuuden vaatimuksia esitettiin, mutta tarkempi määrittely jäi ohueksi ja ympäripyöreäksi. Hallituksen esityksessä (HE 108/2016, 20) määriteltiin tarve hankkia kilpailutuksissa tietoja todellisista tuloksista ja vaikuttavuudesta, mutta tähän tarpeeseen ei ainakaan selkeästi vaadittu vastauksia analyysin perusteella. Vaikuttavuus ei

noussut niin vahvasti esiin, kuin muihin lopputuloksiin ja suoritteisiin keskittyvät vaatimukset. Sen rooli sai kuitenkin enemmän painotusta, kuin olin etukäteen osannut odottaa.

Pauni (2011, 52) näki haasteellisena asiantuntijoiden laadukkaaseen palveluun liittämien käsitysten ja asiakkaan näkökulmasta riittävänä koetun laadun välisen tasapainottamisen. Tekstien perusteella vaatimukset selvittää ja hyödyntää asiakkaan kokemuksia laadusta jäivät pitkälti pinnallisiksi vaatimuksiksi toteuttaa asiakastyytyväisyyskyselyitä. Palvelun käyttäjän ääni ja näkemys palvelun laadusta jäi näin ollen pääosin kuultavaksi vain asiakaspalautteen välityksellä (ks. Hyväri 2017).

Aineistossa keskiöön nousi palvelutuote ja sen määrittely ihmisen elämän sijaan, joten tulkintani mukaan konsumeristinen näkökulma sai tekstissä vahvan painoarvon (ks. Beresford 2012, 24). Vaadittiin asiakkaan näkökulman huomioimisen merkitystä, mutta sen enempää konkretian suuntaan ei juurikaan päästy. Asiakaslähtöisyys näyttäytyi teksteissä toisaalta asiakkaan lähtökohtien huomioimisena ja toisaalta asiakassegmentille räätälöitynä laadukkaana palvelutuotteena. Teksteissä palvelutuotteiden tarkka määrittely nousi keskeiseen rooliin. Asiakkaita ja ongelmia pyrittiin kategorisoimaan ja palvelutuotteet olivat tarkkaan kohdennettuja tiettyyn tarpeeseen (ks. Juhila 2016, 76). Analyysin pohjalta tekemäni tulkinta oli hyvin samansuuntainen kuin Juhilan ja Güntherin (2013, 8) havainnot. Dokumenteissa korostettiin yksilöllisten tarvelähtöisten suunnitelmien merkitystä, mutta silti palveluiden sisältöjä määriteltiin tarjouspyyntöasiakirjoissa yksityiskohtaisesti. Myös dokumentointivaatimukset korostuivat aineistossa. Laadukas palvelutuote näyttäytyi kokonaisuudessaan tarkkaan määriteltynä ja sen odotettiin soveltuvan juuri asiakasryhmän tarpeisiin. Teksteissä käytettiin myös markkinoinnin kielestä tuttua kohderyhmäkäsitetä ja palvelukuvausten odotettiin olevan kunnossa antaen tarkempaa tietoa ostetun palvelun ominaisuuksista. Toimittajan odotettiin sanoittavan myös omia arvojaan tai siltä vaadittiin tiettyihin arvoihin ja laadukkaaseen toimintaan sitoutumista. Teksteistä tekemäni tulkinnan mukaan laadukas palvelutuotanto välttää viimeiseen asti poikkeamia, joita kutsutaan teksteissä markkinoiden ja kuluttaja-asiakkaaseen kytkeytyvän kielen mukaisesti reklamaatioiksi. Myös tätä kautta sosiaalipalveluiden tuotanto näytti lähestyvän tyypillistä markkinaretoriikkaa.

Aineisto mahdollisti laadun lähestymisen myös osallisuuden kautta, vaikka osallisuus jäi muita lähestymiskulmia pienempään rooliin. Pääosin osallistumisessa jäätin tikapuiden ensimmäisille askelmille vaatimatta sen suurempaa konkretiaa liittyen siihen, miten

osallisuuden toteutumista käytännössä aiotaan varmistaa. Osallisuuden periaate tuli useassa kohtaa esille, mutta tulkintani mukaan aineistossa jäätin kuitenkin kauas aidoista vaikuttamismahdollisuuksista. Osallistumisen tai osallisuuden toteutumisen seuranta ei myöskään noussut teksteissä juurikaan esiin. Osallisuuden osalta päästiin lähemmäs konkretiaa asumiseen liittyvissä palveluissa.

Vaikka tehokkuudessa päästiin paikoin lähelle konkretiaa, jäätin asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden osalta laadun määrittelyssä melko ympäripyöreälle tasolle. Useassa tarjouspyynnössä oli määritelty ehdottomia laatuun liittyviä kriteerejä, jotka kaikkien vertailuvaiheeseen pääsevien tarjoajien odotetaan täyttävän. Nämä olivat usein vakuutatteko, että vaatimus toteutuu -tyyppisiä rasti ruutuun kohtia, joiden osalta usein jää mahdollisuus pelata taitavalla retoriikalla tai järjestää vaatimuksen dokumentit viimeistään ennen tarjouksen jättämistä kuntoon.

Analyysin pohjalta näyttää siltä, että markkinakieli ja uuden julkisjohtamisen painotukset hallitsevat vahvasti sosiaalipalveluiden kilpailutustekstejä. Valituista tarkastelukulmista tehokkuus oli dominoivin osallisuuden vaatimusten jäädessä jalkoihin. Hintaa ei tässä tutkimuksessa otettu huomioon, vaikka sen suuri painoarvo valintakriteereissä tiedostettiin. Lähestyttäessä laatua valituista kulmista, se näyttäytyy teknisenä suorittamisena markkinaretoriikalla höystettynä. Sosiaalityön itseymmärrys, jossa auttaminen itsessään on arvokasta ja asiakkaan kokemus keskeistä, ei tule teksteissä kovinkaan kirkkaasti esiin. Tekstien asiakaslähtöisyys on vahvemmin kuluttaja-asiakaslähtöisyyttä, jossa vaaditaan kuluttaja-asiakkaan ja hänen näkemyksensä huomiointia, mutta palvelutuote ja tavoitteet ovat kuitenkin etukäteen jo räätälöity asiakkaan tarpeita vastaaviksi.

8. POHDINTA

Tutkimus itsessään sisältää eettistä latausta, sillä se tarkastelee kilpailutusasiakirjoja myös vahvasti eettisistä sosiaalialan periaatteista käsin. Asiakkaiden yksityisyyteen liittyviä vaatimuksia ei tässä tutkimuksessa ole tarvinnut erikseen huomioida, sillä koko tutkimusaineisto koostuu julkisista asiakirjoista, joiden tarkasteluun ei ole tarvinnut erillisiä tutkimuslupia hakea. Tutkimusraportti ei kuitenkaan sisällä myöskään tilaajia yksilöiviä tietoja ja myös näitä organisaatioita on pyritty tutkimuksessa käsittelemään arvostavassa hengessä, vaikkakin tutkimukseen sisältyy myös kriittistä pohdintaa. Sinänsä tutkimusaiheen eettinen tarkastelu on mielestäni hyvin tärkeää ja halusin tällä tutkimuksella myös nostaa esiin, etteivät kilpailutukset ole eettisen tarkastelun ulkopuolella talouden omassa maailmassa, vaan pikemminkin päinvastoin.

Kvalitatiivinen tutkimus on aina subjektiivista ja kysymyksiä herää enemmän kuin vastauksia. Tutkimusotteen kautta saavutetut tulokset eivät suoraan valu käytännön työhön. Subjektiivisuutta ei kuitenkaan nähdä epäonnistumisena, vaan olennaisena elementtinä ihmisen toiminnan ymmärtämisessä. (Stake 2010, 29.) Tutkimuksen lähestymiskulma laatuun oli monesta eri suunnasta tapahtuvaa, mikä aiheutti sen, ettei mihinkään teemaan päästy porautumaan peruskallioon saakka. Toisaalta koska laatu on käsitteenä niin monitulkintainen ja eri tarkastelukulmat limittyvät toisiinsa hyvin vahvasti, olisi kohteen tarkastelu puhtaasti yhden näkökulman kautta jättänyt tavoittamatta sitä moniulotteisuutta ja osittain jopa ristiriitaisuutta, joka aiheeseen väistämättä kytkeytyy. Päädyinkin hyväksymään sen, että käsitteitä käytettiin sekä aineistossa että tieteellisissä lähteissä hyvin monella eri tavalla. Teoriaohjaava sisällönanalyysi väljästi käytettynä oli mielestäni hyvä valinta metodiksi, vaikka aluksi suhtauduinkin pelonsekaisin tuntein sen hyödyntämiseen. Koska annoin myös aineistolle tilaa puhua, sain tutkimuksesta enemmän irti, kuin jos olisin pakottanut itseni tiukempaan teoriaohjaavuuteen. Tiedostan, että oma tulkintani vaikuttaa kuitenkin tutkimustuloksiin, eikä tuloksia voida yleistää laajemmin. Toivon kuitenkin niiden auttavan hahmottamaan aihetta uudesta näkökulmasta. Vaikka tutkimus oli laadullinen ja aineiston analyysille annettiin vapautta, aineiston käsittely oli mielestäni hyvin systemaattista ja koen menetelmän olleen soveltuva tutkittavan asian tarkasteluun. Olen myös pyrkinyt avaamaan omaa analyysiäni

lukijalle niin paljon kuin mahdollista, mikä omalta osaltaan parantaa tutkimuksen luotettavuutta ja mahdollistaa sen arvioinnin.

Tarjouspyynnöt määrittelevät haluttua toimintaa, joten on aiheellista kysyä, miten pitkälle olemme valmiit tehokkuusvaatimusten kanssa menemään. Olisiko syytä nostaa kriteereihin konkreettisempia laadun vaatimuksia, kuten vaatimuksia näyttää toteen esimerkiksi koettuun osallisuuteen ja todennettuun vaikuttavuuteen liittyviä tietoja. Uudessa julkisjohtamisessa korostuu arvioinnin merkitys. Arviointi itsessään ei ole huono asia, mutta on syytä tarkastella kriittisesti sitä, mitä milloinkin arvioidaan ja kuka arviointia suorittaa. Tärkeitä kysymyksiä ovat annetaanko asiakkaalle aidosti mahdollisuus arvioida toimintaa ja miten arviointia hyödynnetään. Tehokkuus ei myöskään ole asiakkaan kannalta huono asia, mutta tällöinkin on erotettava aidosti vaikuttava toiminta teknisestä suorittamisesta ja suoritteiden laskemisesta. Sosiaalipalveluissa ollaan usein hyvin monisyisten ongelmien äärellä, joiden parissa työskentely ei ole nopeaa ja tehokasta suorittamista, vaan edellyttää joskus pysähtymistä ja läsnäoloa, jota ei voi helposti mitata. Palveluiden on alasta riippumatta toimittava tehokkaasti, mutta tehokkuuden määrittelyssä on huomioitava useita näkökulmia samanaikaisesti. Tämä tarkoittaa sekä talouden että sosiaalityön oman itseymmärryksen näkökulmien esiin tuomista.

Työstäessäni aineistoa minut yllätti, miten vahvasti uuden julkisjohtamisen kieli nousi esiin. Vaikka uuden julkisjohtamisen kirkkaimman loiston on väitetty jo hiipuneen (ks. esim. Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler 2006; Lane 2000) suhtaudun taas, enemmän kuin aavistuksen, kriittiseen väitteeseen, jonka mukaan uusi julkisjohtaminen olisi jo aikansa elänyt. Uskon, että sen miltei kiveen hakatut periaatteet vaikuttavat sekä ajattelussa että käytännössä vielä pitkään. Hedelmällisempää voisi olla lähestyä sosiaalityön ja talouden näkökulmaa rinnakkain, eikä tarkastella näitä toisensa poissulkevana. Tutkijoiden olisi pystyttävä kunnioittamaan enemmän erilaisia lähestymistapoja aiheisiin, sillä joko tai -asetelmat eivät vie tutkimusta tai ajattelua yhtään eteenpäin. Jatkotutkimusaiheena näkisin mielenkiintoisena tarkastella, millaisiksi kilpailuskriteerit hahmottuvat Sote-uudistuksen jälkeen. Lisäksi olisi kiinnostavaa tutkia tarkemmin, miten ja millä kriteereillä palveluntuottajat menestyvät kilpailutuksissa sekä miten ja millä tasolla hankintoja tekevät tahot hahmottavat palvelun sisältöä ja siihen kytkeytyviä asioita, kuten arvoja.

Lähteet:

Alasuutari, Pertti (2012): Laadullinen Tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Flibrary.ellibs.com%2Flogin%2F%3Flibrary%3D10078%26book%3D978-951-768-503-0>. Viitattu 4.3.2018.

Anttonen, Anneli, Häikiö, Liisa & Valokivi Heli (2012): Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: Vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu. Teoksessa Anttonen, Anneli, Arto, Haveri, Juhani, Lehto & Hannele, Palukka (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampereen Yliopistopaino, Tampere 2012, 19–46.

Arnstein, Sherry (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 : 4, 216–224. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1080%2F01944366908977225>. Viitattu 15.06.2017.

Beresford, Peter (2012): The Theory and Philosophy Behind User Involvement. Teoksessa Beresford, Peter & Sarah, Carr (toim.): Social Care, Service Users and User Involvement. Research Highlights in social work 55. Jessica Kingsley Publishers, Lontoo; Philadelphia 2012, 21–36. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Fsearch.ebscohost.com%2Flogin.aspx%3Fdirect%3Dtrue%26scope%3Dsite%26db%3Dnlebk%26AN%3D499265>. Viitattu 15.06.2017.

Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane (2006): New public management is dead - long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:3. Oxford: Oxford University Press.

Ekström, Bo-Erik, Haavisto, Ilkka & Pohjonen Mika (2012): PALVELUT AUKI! Viisi vaatimusta kuntauudistukselle. Eva. Saatavilla: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2012/08/Palvelut-auki.pdf>. Viitattu 15.1.2018.

Eräsaari, Leena (2008): New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Helne, Tuula & Markku, Laatu (toim.): Vääryyskirja. Vammalan kirjapaino, Vammala 2008, 87–102.

Ferguson, Iain (2008): Reclaiming Social Work: Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice. Los Angeles: SAGE Publications. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Fsk.sagepub.com%2Fbooks%2Freclaiming-social-work>. Viitattu 6.3.2018.

Gambrill, Eileen (2003): A client-focused definition of social work practice. *Research on Social Work Practice* 13:3, 310–323. Saatavilla: <http://search.proquest.com.ezproxy.jyu.fi/docview/57036906>. Viitattu 2.12.2016.

Grönroos, Christian (1991): Nyt kilpaillaan palveluilla. 2. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

Haveri, Arto (2000): Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta Suomen Kuntaliitto 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo, Siitonen, Pentti & Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) (2007): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen Yliopistopaino. Saatavilla: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2>. Viitattu 14.1.2018.

Haverinen, Riitta (2003): Laatudokumentit ja suomalainen sosiaalipalvelujen modernisaatio. Yhteiskuntapolitiikka 68:4, 325–336. Saatavilla: <http://urn.fi/urn:nbn:fi-fe201209116924>. Viitattu 6.3.2018.

Harvey, David (2008): Uusliberalismin lyhyt historia. Tampere: Vastapaino.

HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaiksi lainsäädännöksi.

Hennala, Lea (2011): Kuulla vai kuunnella - käyttäjää osallistavan palveluinnovoinnin lähestymistavan toteuttamisen haasteita julkisella sektorilla. Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 453.

Saatavilla:

<http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/72622/isbn%209789522651389.pdf?sequen>.

Viitattu 21.12.2017.

Hokkanen, Liisa (2012): Sosiaalitoimistojen asiakastyytyväisyyskyselyjen tulkinta. Teoksessa Pohjola, Anneli, Tarja, Kemppainen & Sanna, Väyrynen (toim.): Sosiaalityön vaikuttavuus. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi 2012, 116–153.

Hood, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons. Public Administration 69:1, 3–19. Saatavilla:

<http://ezproxy.jyu.fi/login?url=http://openurl.ebscohost.com/linksvc/linking.aspx?sid=bsh&volume=69&date=1991&spage=3&issn=0033-3298&stitle=&genre=article&issue=1&title=Public+administration>.

Viitattu 3.1.2018.

Hyväri, Susanna (2017): Asiakslähtöisyyden periaatteet ja toteutuminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Teoksessa Helminen, Jari (toim.): Asiakkaan moniammatillinen ohjaus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Otavan Kirjapaino, Keuruu 2017, 32–45.

Hyyryläinen, Esa (2004): Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja 256:31. Saatavilla: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-051-7.pdf. Viitattu 4.2.2018.

Hämäläinen, Päivi, Lanne Marinka, Jännes, Jere, Hanski, Jyri, Rytönen, Arja & Reisbacka, Anneli (2014): Ikäihmisten tarvelähtöisten palveluiden kehittäminen yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. TupaTurva-loppuraportti. VTT Technology 155. Espoo: VTT.

Juhila, Kirsi (2016): Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. 7. Painos. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi & Günther, Kirsi (2013): Kunnan, järjestöjen ja asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet tilaaja-tuottajamallissa Tutkimus asumispalvelujen tarjouspyyntöasiakirjoista. *Janus* 21:4, 298–313. Saatavilla: <https://journal.fi/janus/article/view/50711/15412>. Viitattu 1.12.2017.

Julkunen, Raija (2017): Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. *SoPhi* 137. Jyväskylän yliopisto. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7146-5>. Viitattu: 4.1.2018.

Keskitalo, Elsa (2013): Tavoitteena aktiivinen kansalaisuus. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Elsa, Keskitalo (toim.): *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa*. THL:n julkaisuja. Teema 18. Juvenes Print, Tampere 2013, 45–72. Saatavilla: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104433/URN_ISBN_978-952-245-888-9.pdf?sequence=1. Viitattu 6.1.2018.

Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013): Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Elsa, Keskitalo (toim.): *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa*. THL:n julkaisuja. Teema 18. Juvenes Print, Tampere 2013, 7–20. Saatavilla: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104433/URN_ISBN_978-952-245-888-9.pdf?sequence=1. Viitattu 6.1.2018..

Kettunen, Pekka (2012): Sosiaalipalveluiden vaikuttavuuden arviointi. Teoksessa Hänninen, Sakari & Maijala, Junnila (toim.): *Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*. THL:n julkaisuja. Teema 15. Juvenes Print, Tampere 2012, 146–150. Saatavilla: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90840/URN_ISBN_978-952-245-527-7.pdf?sequence=1. Viitattu 4.1.2018.

Kotiranta, Tuija & Mäntysaari, Mikko (2017): Vaikuttavuus tulee ja menee – ja palaa taas takaisin. Teoksessa Tuulio-Henriksson, Annamari, Laura, Kallioma-Puha & Pirkko-Liisa, Rauhala (toim.): *Harkittu, tutkittu, avoin: Marketta Rajavaaran juhlakirja*. Kela. Erweko, Helsinki 2017, 35–50. Saatavilla: <http://hdl.handle.net/10138/178926>. Viitattu 6.3.2018.

Laatu, Markku (2009): Missä kulkevat sosiaalipalvelujen kaupallistamisen riskirajat? *Yhteiskuntapolitiikka* 74:1, 80–83. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117575>. Viitattu 4.12.2016.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä 14.6.2002/504.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta 22.9.2000/812.

Lamothe, Scott (2015): How Competitive Is “Competitive” Procurement in the Social Services? *American Review of Public Administration* 45:5, 584–606. Saatavilla: <http://arp.sagepub.com.ezproxy.jyu.fi/content/45/5/584.full.pdf+html>. Viitattu 3.12.2016.

Lane, Jan-Erik (2000): *New Public Management*. London, New York: Routledge. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Fsearch.ebscohost.com%2Flogin.aspx%3Fdirect%3Dtrue%26scope%3Dsite%26db%3Dnlbk%26AN%3D73700>. Viitattu 27.11.2017.

Lundström, Ilona (2011): *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisesta esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta-väitöskirja 227. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavilla: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8476-6>. Viitattu 6.3.2018.

Lähdesmäki, Kirsi (2003): *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Väitöskirja. Vaasan yliopisto. Hallintotiede. Acta Wasaensia 113. Saatavilla: https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-004-5.pdf. Viitattu 4.2.2018.

Moore, Mark H. (2001): *Privatizing Public Management*. Teoksessa Donahue, John D. & Joseph S., Nye (toim.): *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*. D.C. Brookings Institution Press, Washington 2001, 296–322. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Fbookcentral.proquest.com%2Flib%2Fjyvaskyla-ebooks%2Fdetail.action%3FdocID%3D3004352>. Viitattu 4.3.2018.

Narikka, Jouko (2008): *Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja hankinta*. Helsinki: Tietosanoma.

Niiranen, Vuokko, Seppänen-Järvelä, Riitta, Sinkkonen, Merja & Vartiainen, Pirkko (2010): *Johtaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus.

Närhi, Kati, Kokkonen, Tuomo & Matthies Aila-Leena (2013): *Nuorten aikuisten miesten osallisuuden ja toimijuuden reunaehdot sosiaali- ja työvoimapalveluissa*. Teoksessa Laitinen, Merja & Asta, Niskala (toim.): *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Hansaprint, Vantaa 2013, 113–145.

Närhi, Kati, Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena (2014): *Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä*. *Janus* 22:3, 227–244. Saatavilla: <http://ojs.tsv.fi/index.php/janus/article/view/51212/15670>. Viitattu 2.12.2016.

Outinen, Maarit, Rääkkönen Outi, Holma Tupu & Voipio-Pulkki, Liisa-Maria (2007): *Laadunhallinta sosiaali- ja terveystalouden organisaatioissa vuonna 2004 ja vertailu vuoteen 1999*. *Stakes Raportteja* 2007:10. Helsinki: Stakes. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/75151/R10-2007-VERKKO.pdf?sequence=1>. Viitattu 4.3.2016.

Pauni, Markus (toim.) (2011): *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa*. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2508. Viitattu 14.1.2018.

Pauni, Markus (toim.) (2012): *Kuntien yhdistymisselvitys - edellytykset, organisointi ja prosessi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/yhdistymisselvitysebook.pdf> http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2508. Viitattu 14.1.2018.

Patomäki, Heikki (2007): Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Vantaa: Dark Oy.

Pohjola, Anneli (2012a): Moniulotteinen vaikuttavuus. Teoksessa Pohjola, Anneli, Tarja, Kemppainen & Sanna, Väyrynen (toim.): Sosiaalityön vaikuttavuus. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi 2012, 9–15.

Pohjola, Anneli (2012b): Tutkimukseen perustuva vaikuttavuus. Teoksessa Pohjola, Anneli, Tarja, Kemppainen & Sanna, Väyrynen (toim.): Sosiaalityön vaikuttavuus. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi 2012, 19–42.

Pollitt, Christopher (2003): The essential public manager. Public policy and management. Midenhead: Open University Press. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Fsearch.ebscohost.com%2Flogin.aspx%3Fdirect%3Dtrue%26scope%3Dsite%26db%3Dnlebk%26AN%3D234073>. Viitattu 7.3.2018.

Raitakari, Suvi, Juhila, Kirsi, Günther, Kirsi, Kulmala, Anna & Saario, Sirpa (2012): Asiakaslähtöisyydet asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: kuluttajuus, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa. Teoksessa Anttonen, Anneli, Arto, Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampereen Yliopistopaino, Tampere 2012, 47–80.

Rajavaara, Marketta (2007): Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Kelan tutkimusosasto. Vammala: Vammalan kirjapaino. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/3290/RajavaaraVaikuttavuusnetti.pdf?sequence>. Viitattu 4.1.2018.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka Anna (2006): KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 15.12.2017.

Schedler, K., & Proeller, I. (2010). Outcome-oriented Public Management : A Responsibility-based Approach to the New Public Management. Research in Public Management. Charlotte, NC: Information Age Publishing. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?qurl=http%3A%2F%2Fsearch.ebscohost.com%2Flogin.aspx%3Fdirect%3Dtrue%26scope%3Dsite%26db%3Dnlebk%26AN%3D470114>. Viitattu 21.12.2017.

Seitamaa-Hakkarainen, Piritta (2014): Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. Metodix. Menetelmäartikkelit. Saatavilla: <https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>. Viitattu 30.1.2018.

Sipilä, Anita (2011): Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet: tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Väitöskirja. Itä-Suomen yliopiston julkaisuja 28. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Saatavilla: http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0537-6/urn_isbn_978-952-61-0537-6.pdf. Viitattu 5.3.2018.

Sitra (2015): Huomisen Sote Millaiseen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään meidän

tulisi pyrkiä ja miten se tehdään. Sitran selvityksiä 92. Helsinki: Erweko. Saatavilla: <https://media.sitra.fi/2015/04/02113825/Selvityksia92.pdf>. Viitattu 14.1.2018.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008): Ikäihmisten palvelujen LAATUSUOSITUS. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Helsinki: Yliopistopaino. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73379/Julk_2008_3_ikaihmiset_verkko.pdf?sequence=1. Viitattu 4.12.2016.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017a): Sosiaalipalvelut. Saatavilla: <http://stm.fi/sosiaalipalvelut>. Viitattu 14.5.2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017b): Työttömän aktiivisuus vaikuttaa jatkossa työttömyysetuuden määrään. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 121/2017. Saatavilla: http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyottoman-aktiivisuus-vaikuttaa-jatkossa-tyottomyysetuuden-maaraan. Viitattu 4.1.2018.

Stake, Robert E. (2010): Qualitative Research. New York, London: The Guilford Press. Saatavilla:

<https://www.dawsonera.com/guard/protected/dawson.jsp?name=https://login.jyu.fi/idp/shibboleth&dest=http://www.dawsonera.com/depp/reader/protected/external/AbstractView/S9781606235485>. Viitattu 15.2.2018.

Syrjä, Vesa (2010): Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttamiskokemukset. THL:n raportteja 2010:35. Helsinki: Yliopistopaino. Saatavilla:

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80410/85fa11a2-b520-4918-b579-f20e12fd815f.pdf?sequence=1>. Viitattu 20.11.2016.

Talentia (2017): Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö. Saatavilla: <http://talentia.e-julkaisu.com/2017/eettiset-ohjeet/>. Viitattu 15.2.2018.

Tilastokeskus (2008): Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto. Helsinki: Tilastokeskus.

http://www.stat.fi/til/kktu/2008/kktu_2008_2010-07-15_tie_001_fi.html. Viitattu: 12.2.2018.

Tilastokeskus (2010): Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto. Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuus vuonna 2010. Helsinki: Tilastokeskus http://www.stat.fi/til/kktu/2010/kktu_2010_2012-02-03_kat_001_fi.html. Viitattu: 1.2.2018.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. Uudistettu laitos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016): Uusi hankintalaki, uudet kansalliset kynnsarvot ja uusia lomakkeita vuoden 2017 alusta. Saatavilla:

https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/news/uusi_laki_voimaan. Viitattu 14.5.2017.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017): Tervetuloa HILMAN sivuille! Saatavilla:

<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>. Viitattu 14.5.2017.

Vaarama, Marja (2008): Tuottavuus – hyvä renki mutta huono isäntä? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 36:4. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Saatavilla: <http://ezproxy.jyu.fi/login?url=http%3A%2F%2Felektra.helsinki.fi%2Fse%2Fk%2F0356-3669%2F36%2F4%2Ftuotvaar.pdf>. Viitattu 5.3.2018.

Valkama, Katja (2009): Muuttuneen asiakkuuden haaste sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hallinnon tutkimus 28 :2, 26–40. Saatavilla: <http://elektra.helsinki.fi.ezproxy.jyu.fi/se/h/0359-6680/28/2/muuttune.pdf>. Viitattu 8.12.2016.

Valkama, Katja (2012): Asiakkuuden dilemma Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen. Väitöskirja. Vaasan yliopisto. Filosofinen tiedekunta. Acta Wasaensia 267. Saatavilla: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-412-4.pdf. Viitattu 8.12.2016.

Valtioneuvosto (2015): Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 2015:10. Saatavilla: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82. Viitattu 15.1.2018.

Valtioneuvosto (2018): Sote-uudistuksen tavoitteet. Saatavilla: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet>. Viitattu 5.3.2018.

Virkki, Tuija, Vartiainen, Anssi, Kettunen, Pekka & Heinämäki, Liisa (2011): Sosiaalipalvelut muutoksessa: Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. THL:n raportti 2011:56. Tampere: Yliopistopaino. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085373>. Viitattu 25.11.2016.

Voutilainen, Päivi (2007): Kontekstuaalisuuden arviointi. Teoksessa Voutilainen, Päivi (toim.): Laatusuosituksella? Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen seuranta ja arviointi. Stakes Raportteja 2007:2, 12-15. Helsinki: Valopaino. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204193848>. Viitattu 4.12.2016.

LIITE 1 Analyysin keskeiset alaluokat

Tehokkuus laadukkaan palvelun keskiössä

Prosessit	Prosessikuvaukset	
	Prosessin mukainen toiminta	Poikkeamaprosessien laadukas käsittely
		Seurantaprosessi
	Sitoutuminen tilaajan käytäntöihin	Sitoutuminen yhteiseen arviointiin tilaajan kanssa
		Sitoutuminen tilaajan informointiin
Tavoitteellisuus	Tavoitteellisuus työskentelyssä	Vaikuttavuus
		Tavoitteiden määrittely
	Tuotokset	Aktiivinen itsenäisempi asiakas
		Tuettu asiakas
		Tuotosten mittaaminen ja raportointi
Menetelmät	Asiakas- tai laadunhallintajärjestelmä	
	Joustavat ja monipuoliset menetelmät	

Laatu asiakaslähtöisyyden näkökulmasta

Asiakaslähtöisyys	Ominaisuuksien huomiointi
	Tilanteen huomiointi
	Toimintakyvyn huomiointi
Laadukas palvelutuote	Asiakaspalaute
	Asiakastyytyväisyys
	Laadukas toimija
	Oikein kohdennettu palvelu
	Palvelukuvaus
	Palvelun ominaisuudet
	Yksilöllinen palvelu

Laatu osallistumisen ja osallisuuden näkökulmasta

Osallistuminen	Asiakkaan informointi
	Toiveen huomiointi
	Osallisuuden vahvistaminen
	Mahdollisuus osallistua
	Mahdollisuus vaikuttaa