



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Terhi Parviainen

Yhteisluominen osana sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista

Hyvinvointialueiden varautumista tarkentavan asetusluonnoksen
lausuntoaineiston analyysi

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotieteet
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Terhi Parviainen		
Tutkielman nimi:	Yhteisluominen osana sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista: Hyvinvointialueiden varautumista tarkentavan asetusluonnoksen lausuntoaaineiston analyysi		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Harri Raisio ja Juha Lindell		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	73

TIIVISTELMÄ:

Sosiaali- ja terveydenhuollossa varautuminen on tärkeää niin paikallisiin kuin laajoihin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, sillä lain mukaan väestölle on joka tilanteessa pystyttävä turvaamaan välttämättömät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisesta säädetään Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa (612/2021) ja lain 50 § 4 momenttia tarkennetaan valtioneuvoston asetuksella (308/2023).

Yhteisluominen tarkoittaa eri toimijoiden, kuten viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten, osallistumista prosessin kaikkiin vaiheisiin tasavertaisina kumppaneina. Tämä lähestymistapa korostaa vastavuoroisuutta, vallanjaon tasapainoa ja yhteistä oppimista, jossa kaikki osapuolet hyötyvät. Yhteisluomisen haasteena on erityisesti sen vaatimat runsaat resurssit, sekä kaikkien toimijoiden todellisen osallistamisen vaikeus. Yhteisluomisella voidaan saavuttaa uusia innovatiivisempia ratkaisuja sekä sitouttaa toimijat aiempaa paremmin niin prosessiin kuin lopputulokseen.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan yhteisluomisen roolia sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa. Tutkielman tarkoituksena on tutkia yhteisluomista osana varautumista sosiaali- ja terveydenhuollossa ja miten se mahdollisesti näkyy asetusluonnoksesta laadituissa lausunnoissa. Tutkielman tavoitteena on luoda ymmärrystä siitä, onko sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa tilaa yhteisluomiselle lausuntoaaineiston pohjalta. Tutkimuskysymyksinä ovat: miten yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa ilmenee annetuissa lausunnoissa, millaisia muotoja yhteisluominen saa annetuissa lausunnoissa ja millaisia haasteita yhteisluomiseen liittyy annettujen lausuntojen pohjalta?

Tutkimusaineistona käytetään kyseisen asetuksen luonnoksesta annettuja lausuntoja. Tutkielma toteutettiin laadullisen tutkimuksen keinoin ja lausuntoaineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin, jossa teoria kulki analyysin rinnalla. Lausuntoja antoivat muun muassa eri hyvinvointialueet, järjestöt sekä yhdistykset ja lausuntoaaineiston laajuus on 34 lausuntoa.

Tulokset osoittavat, että yhteistyö ja yhteistuotanto ovat keskeisiä varautumisessa, mutta todellinen yhteisluominen on vielä vähäistä. Lausuntojen perusteella yhteistyö on usein viranomaisjohtoista, ja etenkin hyvinvointialueiden pelastustoimen sekä kuntien roolit ovat puutteellisesti huomioituja. Jatkuvuudenhallinta ja viestintä korostuvat, mutta tilannekuvan tuottaminen on pääosin yksisuuntaista. Johtopäätöksissä todetaan, että yhteisluomiselle on tilaa, mutta sen toteutuminen vaatii laajempaa osallisuutta ja vallanjaon tasapainoa. Tulevaisuudessa yhteisluomisen elementtien hyödyntäminen voi tehdä varautumisesta verkottuneempaa ja osallistavampaa ja antaa tilaa uusille oivalluksille.

AVAINSANAT: Yhteisluominen, co-creation, varautuminen, kokonaisturvallisuus sosiaali- ja terveydenhuolto

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	7
1.2	Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymykset	9
1.3	Tutkielman rakenne	10
2	Yhteistyöstä yhteisluomiseen	11
2.1	Perinteisestä julkishallinnosta uuteen julkishallintoon	11
2.2	Yhteistuotanto (co-production)	14
2.3	Yhteisluominen (co-creation)	16
3	Varautuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa	20
3.1	Varautuminen	20
3.2	Kokonaisturvallisuus	23
3.2.1	Kokonaisturvallisuus ja yhteiskunnan elintärkeät toiminnot osana varautumista	26
3.3	Yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollossa	30
4	Menetelmä ja aineisto	33
4.1	Aineisto	34
4.2	Teoriaohjaava sisällönanalyysi	36
4.3	Aineiston analyysi	37
5	Tulokset	44
5.1	Yhteistyö, yhteistuotanto ja yhteisluominen varautumisessa	44
5.2	Eriytyminen	47
5.3	Jatkuvuudenhallinta ja viestintä	48
5.4	Sopimukset ja toimintatavat	51
6	Johtopäätökset ja pohdinta	54
6.1	Johtopäätökset	54
6.2	Tutkimuksen luotettavuus	59
6.3	Tutkimuksen eettisyys ja tutkimuksen rajoitteet	61

6.4	Jatkotutkimusaiheet	63
	Lähteet	65
	Liitteet	72
	Liite. Lausunnon antajat	72

Kuviot

Kuvio 1. Yhteisluomisen prosessi	17
Kuvio 2. Yhteisluomisen tikapuut	18
Kuvio 3. Kokonaisturvallisuuden timanttimalli yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista	27
Kuvio 4. Aineiston analyysin eteneminen	42
Kuvio 5. Pääluokat	43
Kuvio 6. Yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa	58

Taulukot

Taulukko 1. Esimerkki aineiston pelkistämisestä	39
Taulukko 2. Esimerkkejä alaluokkien muodostamisesta	40
Taulukko 3. Esimerkkejä yläluokkien muodostamisesta.	41

1 Johdanto

Varautuminen on noussut entistä tärkeämmäksi teemaksi sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisesti Covid-19 pandemian myötä. Myös jatkuvassa muutoksessa oleva maailman tilanne, muun muassa Venäjän Ukrainaan aloittama hyökkäyssota ja Yhdysvaltojen politiikan myötä koko maailmaan kohdistuvien talousvaikutusten aallokko, alleviivaavat varautumisen tärkeyttä. Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan toiminnan jatkuminen ja tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen, sekä tavanomaisesta poikkeavat mahdolliset toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (Valtioneuvoston yleisistunto, 2024, s. 5; Sanastokeskus, 2017, s. 15). Häiriötilanteella tarkoitetaan tilannetta, joka uhkaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuutta ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten tavallista tiiviimpää ja laajempaa yhteistyötä sekä viestintää (Valtioneuvosto, 2023, s.13). Poikkeusoloilla taas tarkoitetaan niin vakavaa yhteiskuntaan kohdistuvaa tilannetta tai uhkatilaa, että kansakunnan tai yhteiskuntajärjestyksen olemassaolo on uhattuna (Valtioneuvosto, 2023, s. 12).

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista ohjaavat lait, kuten Terveydenhuoltolaki (1326/2010), Tartuntatautilaki (1277/2016) ja Valmiuslaki (1552/2011). Sosiaali- ja terveydenhuollossa varautuminen vähentää riskejä niin normaalioloissa, kuin poikkeusoloissakin ja varautumisessa on huomioitava tasot aina paikallisesta toimijasta maiden väliseen yhteistyöhön (World Health Organization, 2019, s. 1, 7). Tässä tutkielmassa tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista yhteisluomisen linssien läpi.

Yhteisluomisella tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomaiset hyödyntävät muun muassa kansalaisten, järjestöjen sekä yritysten ideoita, kokemuksia ja resursseja yhteistyössä ja uuden luomisessa (Raisio ja muut, 2021, s. 264). Varautumisen ja yhteisluomisen (co-creation) tematiikkaan kytkeytyy vahvasti kokonaisturvallisuus, joka on Suomessa käytössä oleva turvallisuuden yhteisluomisen malli.

Kokonaisturvallisuus on lähtökohtana mahdollisimman laajalle turvallisuusajattelulle, sillä nyky-yhteiskunnassa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus kietoutuvat entistä enemmän yhteen (Valtioneuvoston kanslia, 2010, s. 9). Suomessa kokonaisturvallisuus tarkoittaa yhteiskunnan varautumista ja elintärkeiden toimintojen turvaamista, jotka toteutetaan yhteistoimintana eri viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten kanssa yhdessä (Kielenniva, 2017, s. 9). Kielennivan (2017, s. 9–10) mukaan kaikilla yhteiskunnan toimijoilla on vastuu riskien ennakkoinnista ja arvioinnista, sillä kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia toteutetaan niin paikallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla.

Savolainen ja Vuorinen (2019, s. 11) määrittelevät, että yhteiskunnan toimivuuden kannalta edellytetyt sosiaali- ja terveyspalvelut on pystyttävä tarjoamaan myös poikkeustilanteissa. Sosiaali- ja terveydenhuolto ei siis ole erillinen kokonaisuus kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallista, vaan kiinteässä yhteydessä yhteiskunnan muihin elintärkeisiin toimintoihin.

1.1 Tutkielman tausta

Sosiaali- ja terveydenhuollon täytyy toimia tilanteessa kuin tilanteessa, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään kohdistuisi jokin yllättävä tapahtuma, ei sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus voi loppua. Koronaviruspandemia on osoittanut meille, kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon tulee varautua erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin jo normaalioloissa, jotta toiminnan jatkuvuus voidaan taata.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta perustuu lakiin ja säännöksiin, joten myös varautumisen tematiikan tarkastelu lakien ja säännösten kautta istuu hyvin sosiaali- ja terveydenhuollon luonteeseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 50 § määrittää, että hyvinvointialueen on varauduttava yhteistyössä kuntien sekä yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista 2023 voimaan tulleen asetuksen pohjalta (Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin 308/2023). Asetuksen tarkoituksena on säätää tarkemmin hyvinvointialueiden varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, kuten laissa (612/2021) 50 § 4 momentissa määritetään. Tutkielman aloittamisen aikaan asetus oli vielä luonnosvaiheessa, joten tutkielmassa viitataan asetusluonnokseen, jonka pohjalta aineistona käytetty lausuntoaineisto on laadittu (Lausuntopalvelu.fi, 2022).

Sosiaali- ja terveydenhuolto on tunnetusti hyvin professio-orientoitunut, esimerkiksi lääkäri kertoo potilaalle, mikä potilasta vaivaa ja kuinka vaiva hoidetaan ja palveluiden ja toiminnan suunnittelusta ovat vastanneet ammattihenkilöt ja viranomaiset. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa asiakkailta on ollut mahdollisuus osallistua palveluiden suunnitteluun suunnitelman toteutusvaiheessa (Vargas ja muut, 2022, s. 2), mutta toisaalta teknologinen kehitys ja hidas kulttuurin muutos ovat antaneet mahdollisuuden käyttäjälle osallistua tehokkaammin ja helpommin (Brandsen ja muut, 2018, s.4).

Tutkielmaan valittiin aineistoksi asetusluonnos hyvinvointialueiden varautumisesta (Lausuntopalvelu.fi, 2022), sillä asetusluonnos lausuntoineen antaa hyvän kuvan hyvinvointialueiden, ja sitä myötä sosiaali- ja terveydenhuollon, varautumisen nykytilasta. Lausuntoaineisto antaa myös viitteitä varautumisen kehityksestä hyvinvointialueilla, sekä varautumiseen liittyvistä haasteista. Lausuntoaineisto (Lausuntopalvelu.fi, 2022) kuvaa hyvinvointialueen varautumiseen liittyviä yhdyspintoja ja yhteistyön muotoja, joita varautumiseen todennäköisesti liittyy eri toimijoiden välillä.

Tässä tutkielmassa on tarkoitus selvittää asetusluonnoksen pohjalta laadittujen lausuntojen avulla, onko sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa nähtävillä yhteisluomista, sen elementtejä tai muotoja ja millaisia haasteita yhteisluomiseen liittyy. Yhteisluomisella tarkoitetaan yhteistyön muotoa, jolla voidaan ratkoa monimutkaisiakin ongelmakohtia ja jossa yhteistyökumppanit osallistuvat prosessin alusta loppuun asti

tasapuolisina kumppaneina (Vargas ja muut, 2022, s 2–4). Vargas ja muut (2022, s. 4) kuvaavat yhteisluomisen ominaisiksi piirteiksi vastavuoroisuuden, yhteisen painotuksen vallanjaossa ja pyrkimyksen yhteiseen oppimiseen. Yhteisluomisesta (co-creation) voidaan käyttää myös termiä yhteiskehittely (co-creation) (Finto, n.d.)

1.2 Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tutkielman tarkoituksena on tutkia yhteisluomista osana varautumista sosiaali- ja terveydenhuollossa ja miten se mahdollisesti näkyy asetusluonnoksesta laadituissa lausunnoissa. Asetusluonnos on luonnos asetuksesta Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin (308/2023). Lausuntojen tausta-aineistona lausuntopalvelu.fi -järjestelmässä liitteinä oli asetusluonnoksen lisäksi perustelumuietio. Lausuntoja antoivat muun muassa eri hyvinvointialueet, järjestöt ja yhdistykset ja lausuntoaineiston laajuus on 97 sivua. Lausuntoja annettiin yhteensä 34 kappaletta. Lausunnon antajat on lueteltu liitteessä. Aineisto analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä, jossa teoria kulkee analyysin rinnalla koko analyysivaiheen läpi alusta loppuun. Tutkielman tavoitteena on luoda ymmärrystä siitä, onko sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa tilaa yhteisluomiselle lausuntoaineiston pohjalta.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa ilmenee annetuissa lausunnoissa?
2. Millaisia muotoja yhteisluominen saa annetuissa lausunnoissa?
3. Millaisia haasteita yhteisluomiseen liittyy annettujen lausuntojen pohjalta?

1.3 Tutkielman rakenne

Tässä tutkielmassa esitellään ensin luvussa 2 teoreettinen linssi, yhteisluominen, jonka läpi tutkittavaa ilmiötä, varautumista, tutkitaan. Luvussa 2 esitellään yhteisluomisen taustalla vaikuttavat teoriat ja käsitteet. Luvussa 3 paneudutaan varautumiseen sekä varautumisen yhteistoimintamalliin, kokonaisturvallisuuteen. Teoriaosan jälkeen luvussa 4 esitellään valitut menetelmät ja käytetty aineisto. Luvun 4 lopussa esitellään aineiston analyysi yksityiskohtaisesti.

Viidennessä luvussa esitellään tulokset. Tulosluku on jaettu alalukuihin aineiston analyysin pohjalta muodostuneiden pääluokkien mukaan. Viimeisessä luvussa muodostetaan johtopäätökset ja pohditaan saatuja tuloksia. Viimeisessä luvussa pohditaan tutkielman luotettavuutta, eettisyyttä, mahdollisia rajoitteita ja jatkotutkimusaiheita. Lähdeluettelo ja liite löytyvät tutkielman lopusta.

2 Yhteistyöstä yhteisluomiseen

Yhteistyö eri toimijoiden välillä on sosiaali- ja terveydenhuollossa muutenkin keskeisessä roolissa, kuin vain varautumisen kannalta. Yhteistyö ei kuitenkaan riitä täysin määrittelemään sitä linssiä, jonka kautta tässä tutkielmassa tarkastellaan varautumista. Seuraavassa luvussa esitellään yhteisluomisen taustalla vaikuttaneita teorioita ja luvun lopussa paneudutaan yhteisluomiseen tarkemmin.

Tepa-termipankki (n.d.) määrittelee yhteistyön yhteisen tekemisen muodoksi, joka muodostuu yhteistoiminnasta sekä yhteisten suorituskykyjen kehittämisestä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi, ottamatta kantaa siihen, kuinka monen henkilön tai toimijan välillä yhteistyötä tapahtuu. Yhteistyötä eri ammattiryhmien välillä korostetaan erityisesti terveydenhuollossa (Wiarsih ja muut, 2023, s. 13), mutta toki yhteistyö ja sen tärkeys korostuu myös muilla aloilla ja muissa tilanteissa. Varautumiseen liittyvä yhteistyö on tärkeää niin alueelliselta tasolta aina kansainväliselle tasolle ja yhteistyön eteen onkin tehty kansainvälisestikin paljon aloitteita useilla tasoilla (Friis & Tamnes, 2024, s. 826).

2.1 Perinteisestä julkishallinnosta uuteen julkishallintoon

Julkishallinnon kehityksen taustalla ovat vaikuttaneet kolme suuntausten aaltoa, jotka ovat kaikki pyrkineet muokkaamaan julkisista palveluista toimivampia (Sorrentino ja muut, 2018, s. 279; Raisio ja muut, 2021, s. 265). Nämä suuntaukset ovat perinteinen julkishallinto (Traditional Public Administration, TPA), uusi julkishallinto (New Public Management, NPM) ja uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG). Kukin julkishallinnon kehityksen suuntauksista on kehittynyt ja kehittyy edelleen rinnan (Jäntti ja muut, 2023, s. 21) ja jokaisessa suuntauksessa on nähtävissä yhteistyön eri muotoja ja tasoja.

Osborne (2009, s. 3–5) ja Tenbensen ja muut (2021, s. 1047) kuvaavat uuden julkishallinnon taustalla vaikuttaneen vahvasti perinteisen julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen suuntauksien kehittymisen. Osborne (2009, s. 3–5) kuvaa TPA:n ja NPM:n jättäneen aukkoja, joita tilkitsemään tuotiin NPG. Sorrentino ja muut (2018, s. 279) tuovat esiin, että vaikka jokainen suuntaus on tuonut mukanaan jotakin uutta, ovat ne esiintyneet myös samanaikaisesti.

Perinteinen julkishallinto (TPA) nojaa vahvasti hierarkiaan ja sääntelyyn, joiden pohjalta toteutetaan sääntöjä ja ohjeistuksia (Osborne, 2009, s. 2; Pestoff, 2018, s. 29). Pestoffin mukaan (2018, s. 29) julkisten palvelujen tuottaminen oli hyvinkin byrokraattista ja tavoitteena oli tuottaa kaikille yhteneväiset palvelut. Raisio ja muut (2021, s. 265) kuvaavat perinteisen julkishallinnon tunnusomaisiksi piirteiksi autoritääristä julkista sektoria ja epäsuhtaisia voimasuhteita.

Perinteinen julkishallinto luo laadukkaat palvelut ammattitaidon ja koulutuksen pohjalta (Pestoff, 2018, s. 32) ja vain ammattitaidon luoman pätevyyden avulla voidaan luoda oikeat olosuhteet ja tehdä oikeat päätökset. Tällaisessa mallissa asiakkaan osallistaminen ei luo laadukkaampaa palvelua, vaan hierakia ja ammattitaito luovat autoritäärisen aseman palveluntuottajalle asiakkaaseen nähden. Tällainen lähestymistapa oli voimissaan vielä 1980-luvun taitteessa, mutta byrokraattisuuden ja hierarkian kohtaama kritiikki tasoittivat tietä uudelle julkisjohtamiselle (NPM) (Pestoff, 2018, s. 30; Osborne, 2009, s. 3).

Byrokraattisen perinteisen julkishallinnon haasteisiin on Jäntin ja muiden (2023, s. 24) mukaan liitetty myös muun muassa järjestelmän heikko kyky muuntautua muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin sekä aikaa vievät ja raskaat toimintatavat. Myös kansalaisten näkökulmasta perinteisen julkishallinnon mukaan toimivia ja perinteisen julkishallinnon oppien mukaan johdettuja palveluita on vaikea lähestyä (Jäntti ja muut, 2023, s. 24).

NPM otti vahvasti vaikutteita yksityisten yritysten johtamiskulttuurista ja toi ne ratkaisuksi julkishallinnon ongelmiin (Osborne, 2009, s. 3). NPM:n avainkonseptina voidaan ajatella olevan asiakkaan vapaus valita minkä palveluntuottajan palveluita käyttää, jolloin palveluiden tuottajien välille syntyy kilpailuasetelma, jonka uskottiin parantavan palvelun laatua (Pestoff, 2018, s. 30). NPM asettaa laadun mittariksi kilpailun ja asiakkaan valinnanvapauden ja pelkän kilpailun uskotaan luovan laadukkaita palveluita riippumatta siitä, tuottaako palvelun julkinen organisaatio vai yksityinen toimija (Pestoff, 2018, s. 32). Rasion ja muiden (2021, s. 265) mukaan kuluttajan roolia korostettiin, sillä kuluttajat pystyivät sanelemaan itse mihin palveluun hakeutuvat ja toisaalta heillä oli myös mahdollisuus olla valitsematta jotakin palvelua.

Uutta julkishallintoa (NPM) on kritisoitu siitä, että markkinan mukaisesti toimiessaan se on sopeutumaton verkottuneeseen toimikenttään, sillä taloudellisuus, tuloksellisuus, vahva hierarkkinen kontrolli sekä auktoriteettien vetämät selvät linjat palvelevat lähinnä yksittäin toimivien organisaatioiden toimintaa (Jäntti ja muut, 2023, s. 24). Jäntin ja muiden (2023, s. 24) mukaan NPM:n haasteena voidaan nähdä myös kohonnut riski viranomaisten epäeettiseen toimintaan ja sen mukanaan tuomiin haasteisiin.

Uudessa julkisessa hallinnassa, NPG:ssa, keskiössä on tila, jossa useat eri toimijat tuottavat yhdessä moninaiset yhteiskunnan vaatimat palvelut ja päätöksentekoon vaikuttavat useat samanaikaiset prosessit (Osborne 2009, s. 9). Osborne (2009, s. 9) tuo esiin, että NPG:ssa keskeistä ovat organisaation väliset suhteet, sillä tehokkuus perustuu pitkälti organisaatioiden luoman verkoston toimimiseen. Samanaikaisesti on myös ymmärrettävä, että verkostoituneet organisaatiot harvoin ovat resursseiltaan tasavahvoja, joka on tärkeä huomioida onnistuneen lopputuloksen saavuttamiseksi. Pestoffin (2018, s. 30) mukaan NPG luottaa verkostoihin, joissa asiakas on aktiivinen toimija sekä palvelun tuottaja ja myös kolmannen sektorin toimijoita ja muita yhteistyökumppaneita on mahdollista hyödyntää. Tähän peilaten on selvää, että julkisilla toimijoilla resurssit tuottaa ja vaikuttaa palveluihin ovat herkästi paljon suuremmat kuin yksityisillä yrityksillä saatikka palvelun käyttäjällä.

NPG luottaa toiminnan laadun arvioinnissa lähinnä palvelun käyttäjien osallistumiseen ja vuoropuhelua käydään niin julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten kuin järjestöjenkin välillä (Pestoff, 2018, s. 32–33). Krogh ja Triantafillou (2024, s. 3041) kuvaavat, että NPG on saanut sateenvarjotermin aseman ja sitä käytetäänkin usein kuvaamaan julkisten, yksityisten ja yhteisöjen välistä yhteistyötä kompleksisissa ja verkottuneissa kokonaisuuksissa, jossa yhteistyöllä pyritään luomaan arvoa. Haasteena voidaan Jäntin ja muiden (2023, s. 25) mukaan nähdä muun muassa ristiriitojen ja erimielisyyksien mukanaan tuoma lisääntynyt yhteensovittamisen tarve, osallistumiseen liittyvät haasteet ja epäselvät valtasuhteet.

2.2 Yhteistuotanto (co-production)

Yhteistuotannosta on piirteitä kaikissa edellisessä luvussa esitellyissä julkisen hallinnon kehitystä ohjanneista suuntausten aalloista. Pestoffin (2018, s. 34) mukaan perinteinen julkishallinto, TPA, ja uusi julkishallinto, NPM, eivät perinteisesti luota juurikaan yhteistuotantoon, sillä asiakkaat ja palveluiden käyttäjät nähdään passiivisina toiminnankohteina, mutta toisaalta vuoropuhelua saatetaan käydä aktiivisten käyttäjien kanssa strategisin perustein. New public governance sisältää paljon piirteitä yhteistuotannosta, jossa sekä julkinen hallinto että palvelun käyttäjä osallistuvat yhdessä palvelun tuottamiseen. Palvelun käyttäjät ja palvelun tuottavat ammattilaiset ovat klassisen määritelmän mukaan pääasiallisia toimijoita yhteistuotannossa ja toiminta tapahtuu lähinnä kahdenvälisenä (Pestoff, 2018, s. 27; Sorrentino ja muut, 2018, s. 280; Raisio ja muut, 2022, s. 265).

Yhteistuotannon voidaan nähdä kehittyvän niin yksin kuin yhteistyössä riippuen mihin suuntaukseen sitä peilataan ja sisältävän enemmän tai vähemmän kansalaisten osallistumista (Pestoff, 2018, s. 34). Toisaalta osallisuuden määrä yhteistuotannossa riippuu niin järjestelmästä kuin palvelusta. Yhteistuotannossa voidaan Vargasin ja muiden (2022, s. 2) mukaan nähdä asiakkaan tai palvelun käyttäjän osallistaminen

suunnitelman implementointi vaiheessa. Perinteisesti yhteistuotannolle on Sorrentinon ja muiden mukaan (2018, s. 281–282) tyypillistä, että siinä hyödynnetään jo olemassa olevia palvelurakenteita ja tavoitteena on parantaa tehokkuutta tai vaikuttavuutta jo olevien rakenteiden sisällä.

Teknologian kehitys ja kulttuurillinen muutos ajattelussa on mahdollistanut palvelun käyttäjien osallistamisen helpommin ja tehokkaammin (Brandsen ja muut, 2018, s.4). Yhteistuotannon haasteena voidaankin nähdä todellinen saavutettavuus, sillä riskinä on, että todellisuudessa yhteistuotantoon osallistujina on palveluiden käyttäjien osalta melko homogeeninen joukko esimerkiksi koulutettuja työssäkäyviä aikuisia ja esimerkiksi vanhukset tai muista kulttuureista tulevat jäävät yhteistuotannon ulkopuolelle. Sorrentino ja muut (2018, s. 283) tuovat esiin, että matalammassa sosioekonomisessa asemassa olevat ihmiset osallistuvat epätodennäköisemmin yhteistuotantoon ja teknologian käyttö on lisännyt myös digitaalista kuilua niiden ihmisten välille, joille teknologian käyttö on syystä tai toisesta haastavaa.

Niin yhteistuotantoon kuin seuraavassa kappaleessa esiteltävään yhteisluomiseen (co-creation) sisältyy määritelmällistä epäselvyyttä (Raisio ja muut, 2012, s. 265). Sorrentinon ja muiden (2018, s. 286) mukaan yhteistuotannossa, kuten muussakin yhteistoiminnallisessa hallinnossa, haasteena on, ettei välttämättä tiedetä millaiset olosuhteet tai rajoitteet luovat mahdollisuudet onnistua tai epäonnistua, sillä toimijoilla on joka tilanteessa mahdollisesti erilaiset edellytykset toimia. Yhteistuotannossa onkin määritettävä tästä syystä tarkasti eri yksittäisten toimijoiden, yritysten ja systeemisen tason toimijoilta vaadittavat resurssit (Sorrentino ja muut, 2018, s. 286). Mikäli yhteistuotantoa käytetään väärin, on vaarana, että päättäjät lisäävät omaa harkintavaltaansa turhien holhouskäytänteiden avulla ja toisaalta myös yksityisten- ja julkistentoimijoiden eturistiriitojen havaitseminen voi olla vaikeaa, kun eri toimijoita on yhdistetty suunnittelu ja tuotantovaiheisiin (Sorrentino ja muut, 2018, s. 288).

2.3 Yhteisluominen (co-creation)

Yhteistuotantoon verrattuna yhteisluomisessa (co-creation) voidaan nähdä vielä enemmän ja syvemmälle tasolle ulottuvaa yhteistyötä eri toimijoiden kesken (Raisio ja muut, 2021, s. 265). Yhteisluominen on noussut keskeiseksi teemaksi länsimaisessa yhteiskuntapolitiikassa ja yhteisluomisen lähestymistapa käytössä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ja koulutuksen kentällä (Bassi, 2023, s. 395). Vargas ja muut (2022, s. 2) määrittelevät yhteisluomisen luovaksi tavaksi ratkaista yhteistyössä erilaisia monimutkaisiakin ongelmia osallistamalla yhteistyökumppanit alusta loppuun prosessin jokaiseen vaiheeseen. Yhteisluomisessa voidaan tunnistaa keskeisinä elementteinä yhteinen painotus vallanjaossa, vastavuoroisuus ja yhteinen oppiminen (Vargas ja muut, 2022, s. 4).

Vargas ja muut (2022, s. 4–5) kuvaavat yhteisluomista prosessina, joka on esitelty kuviossa 1. Ensimmäisessä vaiheessa on tärkeää *tunnistaa* kaikki sidosryhmät, jotka on syytä ottaa osallisiksi prosessiin. Seuraavaksi on tärkeää *analysoida* ja selventää prosessia sekä muodostaa ymmärrystä sidosryhmien yhteisistä ja vastakkaisista arvoista, jotka vaikuttavat mahdollisesti prosessin kulkuun. *Määrittelyvaiheessa* luodaan ymmärrystä osallistujien oikeuksista, velvollisuuksista ja ideoista ja ongelmien määrittelyn kautta siirrytään seuraavaan vaiheeseen, suunnitteluun. *Suunnitteluvaiheessa* asetetaan aloitteiden pohjalta tavoitteet ja määritellään tarvittavat toimet niiden saavuttamiseksi. Suunnitteluvaiheessa oikeiden aloitteiden löytämiseksi sidosryhmäyhteistyö on tärkeää. Suunnittelua seuraa *implementointi*, jolloin suunnitellut toimet pannaan täytäntöön ja tarvittaessa testataan suunnitteluvaiheen tuotoksia käytännössä. Viimeisessä vaiheessa *arvioidaan* ehdotettujen toimien onnistumista ja tavoitteiden saavuttamista. (Vargas ja muut, 2022, s. 4–5).



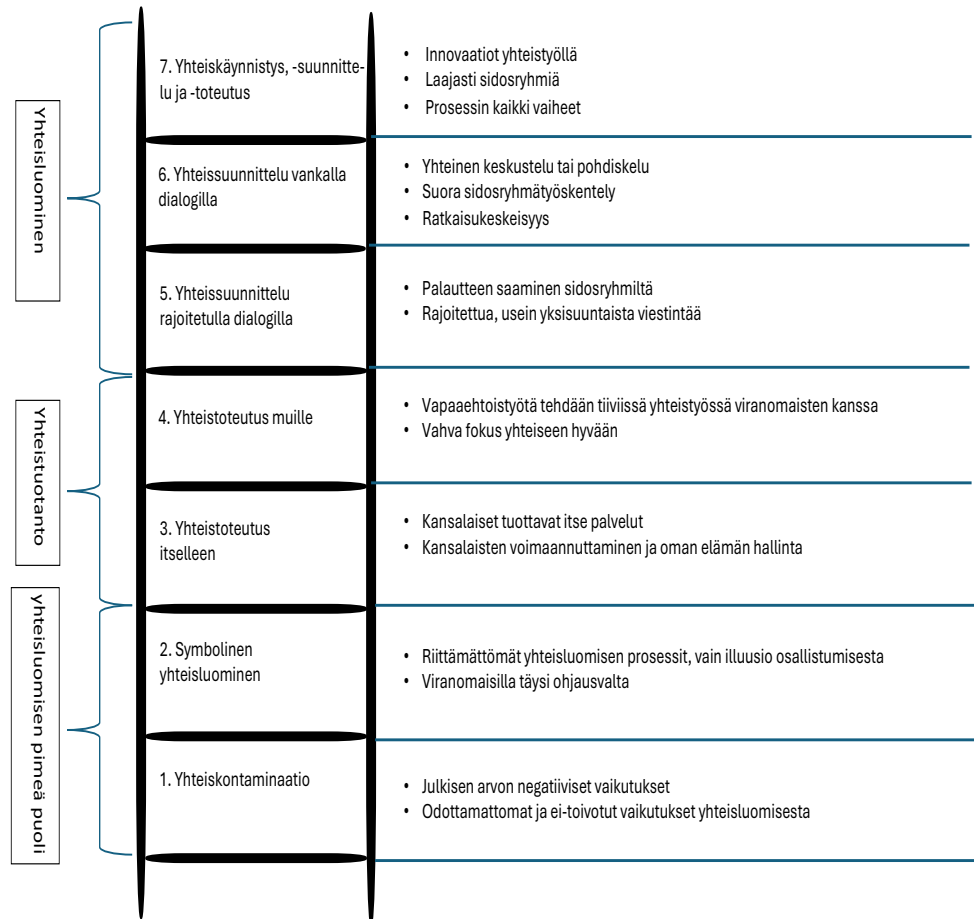
Kuvio 1. Yhteisluomisen prosessi

Yhteisluomista pidetään tehokkaana ja osallistavana tapana toimia ja sen käyttäjät kokevat toimintatapana yhteisluomisen hyväksi, mutta näyttöön perustuvaa tutkimustietoa yhteisluomisen vaikutuksista on vielä verrattain vähän (Bassi, 2023, s. 396). Yhteisluomisessa yhteistyötahoja on enemmän erona yhteistuotantoon, jossa toiminta on vain kahden välistä (Raisio ja muut, 2022, s. 265).

Yhteisluomisen haasteena voidaan toisaalta pitää Bassin (2023, s. 399) mukaan sitä, että kaikki eri toimijat osallistavat prosessit saattavat viedä kohtuuttoman pitkän ajan ja toisaalta usein toimijoiksi hakeutuvat vain hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat, jolloin todellinen osallisuus ei kata kaikkia mahdollisia toimijoita. Bassin mukaan (2023, s. 399–400) yhteisluomisen haasteena on huomioitava myös se, etteivät esimerkiksi suuret virastot välttämättä kevyesti muuta toimintatapojaan, jolloin yhteisluominen jää vain näennäiselle tasolle. Jo 1970-luvulla Arnstein (1969, s. 216) puhui siitä, kuinka näennäinen osallistuminen todellisen vaikuttamisen sijasta on turhauttavaa ja samalla sen seurauksena valtaa pitävät ovat voineet sanoa harkinneensa kaikkia näkökulmia, vaikka todellinen hyöty koskisi vain harvoja. Arnstein (1969, s. 217) on tunnettu luomastaan tikapuumallista, joka kuvaa kansalaisten osallistumista, josta monet tutkijat ovat myöhemmin luoneet omia päivitettyjä versioita.

Brandsen ja muut (2018, s. 5–6) tuovat esiin, että yhteisluomisessa, kuten yhteistuotannossakin, riskejä mietittäessä on huomioitava osallistuvien kansalaisten motiivit. On myös huomioitava, että vaikka näennäisesti kaikilla on mahdollisuus osallistua, ei välttämättä kaikilla ole resursseja tai halua vaikuttaa heitä koskeviin asioihin.

Alla on kuvattu yhteisluomisen tikapuut (kuvio 2). Yhteisluomisen tikapuissa on kuvattu niin todellista yhteisluomista, yhteistuotantoa kuin vain yhteisluomisen illuusiota.



Kuvio 2. Yhteisluomisen tikapuut (mukaihen Raisio ja muut, 2021, s. 269).

Yhteisluomisen tikapuiden alimmilla askelmilla yhteisluominen on jäänyt näennäiselle tasolle, jolloin viranomaiset käyttävät todellista valtaa päätöksenteossa ja yhteisluomisen negatiiviset vaikutukset tulevat esiin. Alimmilla puolilla julkishallinnon toimijat osallistavat tahallaan tai tahattomasti kansalaisia yhteisluomisen prosesseihin, jotka jäävät pahimmillaan täysin merkityksettömiksi (Raisio ja muut, 2021, s. 268).

Tikapuita kiivetessä kansalaisten ja vapaaehtoisten toimijoiden osallistaminen lisääntyy ja ylimmillä puolilla yhteisluominen johtaa toivottuihin lopputuloksiin osallistaen laajasti eri toimijoita ja toimijaryhmiä yhteisluomisen prosessiin. Raison ja muiden (2021, s. 269) mukaan ylimmillä puolilla eri toimijoiden joukko on ideaalitalanteessa mahdollisimman heterogeeninen ja mahdollistaa innovaatioiden syntymisen. Tikapuita ei kuitenkaan Raison ja muiden (2021, s. 269) mukaan tulisi ymmärtää hierarkiana, vaan tavoite usein määrittää käytettävät keinot ja resurssit.

3 Varautuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa

Tässä luvussa käydään ensin läpi varautumista keskittyen erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon varautumiseen. Alaluvussa 3.2 käydään läpi Suomessa käytössä olevaa varautumisen yhteistoimintamallia, kokonaisturvallisuutta. Luvun lopussa kootaan teoriaosaa yhteen paneutumalla yhteisluomiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa.

3.1 Varautuminen

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on varmistaa mahdollisimman häiriötön toiminnan jatkuminen ja mahdollisten tarvittavien toimenpiteiden turvaaminen normaaliolojen häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa (Valtioneuvoston yleisistunto, 2024, s. 5). Sanastokeskus (2017, s. 15) määrittelee kokonaisturvallisuuden sanastossa varautumisen toiminnaksi, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja tavanomaisesta poikkeavat tarvittavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen keskeisenä tehtävänä on varmistaa välttämättömät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mahdollistaa väestön terveellinen elinympäristö ja välttämätön toimeentulo sekä normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteessa, että poikkeusoloissa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 16). Varautuminen ei ole lainsäädännöstä irrallista toimintaa, vaan varautuminen, niin yleisesti, kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa, pohjaa lakiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisesta on säädetty muun muassa terveydenhuoltolaissa (Terveydenhuoltolaki 1326/2010) ja tartuntatautilaissa (Tartuntatautilaki 1277/2016). Julkishallinnolla, viranomaisilla ja yliopistoilla sekä muilla tutkimuslaitoksilla on merkittävä rooli varautumiseen liittyvässä säädösvalmistelussa, ohjauksessa, kehittämisessä ja toteuttamisessa, mutta myös elinkeinoelämän rooli on yhä merkittävämpi (Valtioneuvosto, 2017, s. 8).

Merkittävä osa sosiaali- ja terveyspalveluista on yksityisten yritysten tuottamia, jolloin jatkuvuuden hallinta on ensiarvoisen tärkeää (Valtioneuvosto, 2017, s. 8), sillä sosiaali- ja terveydenhuollossa monien palveluiden järjestämistä on voitu ulkoistaa sopimuskumppaneille. Savolainen ja Vuorinen (2019, s. 26) tuovat esiin sen, että vaikka palveluja on ulkoistettu, säilyy järjestäjällä velvollisuus varmistaa, että yksityisen kanssa solmitut sopimukset turvaavat julkisen organisaation velvollisuutena olevaa lakiin kirjattua varautumista. Näin ollen solmittavat sopimukset on laadittava siten, että ne velvoittavat yksityistä toimijaa varautumiseen ja että tilaaja voi valvoa yksityisen toimijan sopimusehtojen noudattamista (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 26).

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa ensiarvoisen tärkeää on huolehtia jatkuvuuden hallinnasta kaikissa tilanteissa, sillä se luo pohjan varautumistoimenpiteille häiriötilanteissa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 18). Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvosto, 2017, s. 8) on tuotu esiin myös järjestöjen tärkeä rooli osana varautumista, sillä palveluntuottamisen lisäksi järjestöissä koordinoidaan myös niihin kuulumattomien vapaaehtoisten voimavaroja erilaisiin auttamistehtäviin.

Varautumisen tulisi olla osa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden jokapäiväistä toimintaa, sillä lähes kaikki normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot koskettavat sosiaali- ja terveydenhuoltoa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 9–10). Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista suuri osa tuotetaan yksityisten toimijoiden järjestäminä, joka on huomioitava myös varautumisessa. Elinkeinoelämällä ei ole velvoitteita huoltovarmuuden suunnitteluun, vaan elinkeinoelämän toimijoilla varautuminen perustuu laadittuihin sopimuksiin ja näihin liittyvään riskienhallintaan (Valtioneuvoston kanslia, 2010, s. 25). Näin ollen yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden varautuminen perustuu liiketoiminnan riskien arviointiin sekä sopimuksiin varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa on otettava huomioon myös Suomessa tietyt maantieteelliset ja väestön kansanterveyteen liittyvät erityispiirteet. Keskimäki ja muut (2019, s. 5) tuovat esiin terveydenhuollon järjestämisen haasteena väestön epätasaisen maantieteellisen jakautumisen, joka aiheuttaa syrjäseuduille terveydenhuollon järjestämisen haasteiden lisäksi sosioekonomisia haasteita. Yhtenä syynä Keskimäki ja muut (2019, s. 5) tuovat esiin työikäisen väestön muuttoliikkeen kaupunkeihin, jolloin huoltosuhte maaseudulla huononee.

Keskimäki ja muut (2019, s. 7–11) tuovat esiin myös sen, että Suomi sijoittuu verrattain hyvin vertailtaessa Euroopan maita niin korkean eliniän odotteen kuin matalan imeväiskuolleisuuden suhteen. Samalla kuitenkin Suomessa tunnetut elintapasairaudet, kuten diabetes ja verenkiertoelimistön sairaudet ovat Euroopan vertailuarvoja korkeammat (Keskimäki ja muut, 2019, s. 11). Nämä kansanterveydelliset haasteet on huomioitava varautumisen suunnittelussa ja jatkuvuuden hallinnassa palveluntuottajasta riippumatta.

Valtioneuvoston yleisistunnossa (2024, s. 21) tuotiin esiin varautumisen vaihtelevuus ja puutteellisuus alueiden välillä pitkäaikaisiin, ja erityisesti moniin hyvinvointialueisiin kohdistuviin häiriötilanteisiin, kuten Covid-19 pandemia osoitti. Perinteisiin uhkiin Valtioneuvoston yleisistunnon (2024, s. 21) mukaan on pääosin varauduttu hyvin, mutta pitkäaikaiset häiriötilanteet ovat aiheuttaneet hoito- ja palveluvelkaa, jonka kuominen on edellyttänyt sopeuttamistoimia. Näihin haasteisiin lisättyä suomalaisen kansanterveyden ja maantieteellisen haastavuuden sekä huoltosuhteen heikkenemisen mukanaan tuomat erityispiirteet, tekevät sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisesta tärkeän, mutta haastavan ja kompleksisen kokonaisuuden.

Poikkeusoloihin varautumisen perustan luo normaaliolojen varautuminen (Valtioneuvoston yleisistunto, 2024, s. 3), sillä ilman normaalioloissa luotavia järjestelmiä reagointi mahdollisiin häiriötilanteisiin jää väistämättä puutteelliseksi. Seuraavassa luvussa esiteltävä kokonaisturvallisuuden käsite pohjaa varautumiseen

normaalioloissa ja poikkeusoloissa tehtäviin tarvittaviin toimenpiteisiin (Räisänen ja muut, 2021, s. 92), joten varautumisen kokonaisuus ei ole erillinen tai irrallinen yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta, eikä kokonaisturvallisuudesta.

3.2 Kokonaisturvallisuus

Kokonaisturvallisuuden käsite on verrattain uusi ja siksi vielä monille tuntematon. Kokonaisturvallisuuden käsite voidaan nähdä turvallisuuskeskustelua ohjaavana yläkäsitteenä, sen vakiinnutettua paikkansa turvallisuuskeskustelussa 2010-luvun alkupuolella (Keskinen ja muut, 2017, s. 128). Kokonaisturvallisuus on aiemmin usein käytettyä kokonaismaanpuolustusta laajempi käsite, joka kattaa viranomaisten lisäksi myös kolmannen ja neljännen sektorin toimijat ja korostaa eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Kolmannella sektorilla tarkoitetaan yleisesti ei voittoa tavoittelevaa ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa kansalaistoimintaa (Jalava ja muut, 2017, s. 18) ja neljäs sektori taas kattaa aktiiviset kansalaiset ja naapuriavun tyyppisen kevyesti järjestäytyneen altruistista auttamishalua tuntevan sekalaisen kansalaisten joukon (Jalava ja muut, 2017, s. 20–21). Ensimmäistä kertaa kokonaisturvallisuuden käsitettä on ehdotettu kokonaismaanpuolustuksen sijaan käytettäväksi vasta vuonna 2010 Valtioneuvoston kanslian laatimassa komiteamietinnössä (2010, s. 74), jossa käsitellään varautumista ja kokonaisturvallisuutta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2012) kokonaisturvallisuuden käsite määritellään seuraavasti:

Kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. (s. 7)

Kokonaisturvallisuuden yhteistyömalli pohjautuu monialaiseen yhteistyöhön eri toimijoiden välillä (Räisänen ja muut, 2021, s. 92). Kokonaisturvallisuus pohjaa vahvasti niin viranomaisten väliseen yhteistyöhön, kuin elinkeinoelämän ja järjestötoimijoiden mukaan ottamiseen varautumisessa ja kriisitilanteiden hallinnassa. Valtioneuvoston kanslian (2010, s. 75–76) komiteamietinnössä nostetaan esiin kulloisessakin tilanteessa toimivaltaisen viranomaisen vastuu tilanteen operatiivisesta johtamisesta ja koordinoinnista, samalla kun viranomaisen tulee tiedottaa valtionjohtoa riittävän ajoissa ja kattavasti kokonaisuuden hallitsemiseksi. Valtioneuvostolla on pääsääntöisesti kokonaisturvallisuutta koskevista asioista toimivalta, tehtävät on säädetty ministeriöiden toimialoille ja päätökset kokonaisturvallisuutta koskevista asioista tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä päätöksentekoprotokollan mukaisesti (Valtioneuvosto, 2012, s. 8). Käytännössä kokonaisturvallisuutta toteutetaan esimerkiksi hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa ja toimeenpano-ohjelmissa (Valtioneuvosto, 2017, s. 7).

Kokonaisturvallisuuden voidaan nähdä kehittyvän passiivisesta tilanteesta ja pelkästä tutkimuksellisesta käsitteestä kohti aktiivista ja yhteistoimintaa vaativaksi tekemiseksi eri toimijoiden välillä (Keskinen ja muut, 2017, s. 128). Viranomaisten välinen monialainen yhteistyö, joka huomioi myös viranomaistyön ulkopuoliset toimijat, ei voi toimia tehokkaasti ilman suunnittelua ja normaalitilanteessa tapahtuvaa yhteistyötä. Kuitenkin taloudellisinta ja tehokkainta on rakentaa yhteistyö siten, että häiriötilanteessa tilannekuvasta ja raportoinnista vastaavat niistä normaalitilanteessakin vastuussa olevat toimija, joilla on jo valmiina tällaiseen toimintaan vaadittava infrastruktuuri (Valtioneuvoston kanslia, 2010, s. 77; Valtioneuvosto, 2017, s. 15).

Häiriötilanteissa toimitaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti (Valtioneuvosto 2017, s. 15). Joissakin tilanteissa on otettava käyttöön valmiuslaki (1552/2011), jonka tarkoituksena on poikkeusoloissa väestön suojaamisen lisäksi turvata niin maan talouselämä ja väestön toimeentulo, oikeusjärjestyksen ylläpito, kuin perusoikeuksien ja

ihmisoikeuksien toteutuminen sekä Suomen alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaissa (1552/2011) on tarkasti määritelty mitä tarkoitetaan poikkeusoloilla, eikä esimerkiksi alueellinen häiriötilanne johda valmiuslain käyttöönottoon, elleivät laissa määritellyt ehdot käyttöönottoon täyty.

Valmiuslain (1552/2011) 16 §:n mukaan valmiuslain käyttöönotosta päättävät valtioneuvosto ja tasavallan presidentti yhdessä, kun poikkeusolojen todetaan vallitsevan ja käyttöönottoasetus voidaan antaa korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi. Eduskunta taas puolestaan päättää, saako valmiuslain käyttöönotto jäädä voimaan ja käyttöönottoasetus onkin viipymättä vietävä eduskunnalle käsiteltäväksi. Valmiuslakia on viimeksi Suomessa käytetty Covid-19-pandemian aikana keväällä 2021 (Eduskunta, 2022).

Kokonaisturvallisuuden ehdoton vahvuus on se, että se pyrkii ottamaan huomioon kaikki toimijat ja kaikki toiminnan tasot (Valtioneuvosto, 2017, s. 7). Kokonaisturvallisuuden mallia on pidetty hyvänä siksi, että se ottaa huomioon suuren määrän toimijoita myös viranomaistoiminnan ulkopuolelta (Räisänen ja muut, 2021, s. 95). Tutkimuksissa on myös nähty, että varautumis- ja turvallisuusyhteistyö on lisääntynyt eri viranomaisten ja hallinnon tasojen välillä (Räisänen ja muut, 2021, s. 95).

Toisaalta kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia on kritisoitu siitä, että monia sen luomia mahdollisuuksia jää edelleen käyttämättä (Räisänen ja muut, 2021, s. 95), muun muassa pehmeän ja kovan turvallisuuden edustajien välistä yhteistyötä lisäämällä uskotaan olevan positiivisia vaikutuksia. Pehmeällä turvallisuudella tarkoitetaan muun muassa konfliktien ehkäisyä ja kriisinhallintaa ja pehmeä turvallisuus voidaan nähdä turvallisuuden muotona, joka vahvistaa yhteiskunnan vakautta (Barrio, 2010, s.153; Ratkaisuja tieteenä, 2024).

Kokonaisturvallisuuden haasteena on myös monien toimijoiden ja teemojen muodostama vaikeaselkoinen ja hankalasti hahmotettava verkosto, jota ei pystytä

hallitsemaan tai ymmärtämään (Keskinen ja muut, 2017, s. 125, 130). Haasteena voidaan nähdä myös se, että turvallisuusajattelun jatkuva laajentuminen koskemaan kaikkia ja kaikkea saattaa vähentää turvallisuuden merkitystä (Keskinen ja muut, 2017, s. 130). Kaikkien toimijoiden hahmottaminen ja todellinen osallistaminen voi herkästi jäädä vaillinaiseksi tai toisaalta luoda vain illuusion osallistumisesta.

3.2.1 Kokonaisturvallisuus ja yhteiskunnan elintärkeät toiminnot osana varautumista

Kokonaisturvallisuuden perustana on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen, joiksi on määritelty Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvosto, 2017, s. 14–24) johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut, sekä henkinen kriisinkestävyys. Nämä toiminnot esitetään usein timanttimallina (kuviokuva 3). Kokonaisturvallisuuden yhteistyömallin mukaisesti yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan tarvittaessa tiiviin yhteistyön, resurssien laajan hyödyntämisen sekä viranomaisten, yritysten järjestöjen ja kansalaisten yhteistyön turvin (Räisänen ja muut, 2021, s. 92). Vaikka yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat erilaisia, niitä yhdistää niiden kaikkien inhimillisyys tai sosiomateriaalisuus (Keskinen ja muut, 2017, s. 133), jonka vuoksi ne nähdään elintärkeinä niin yksilö- kuin yhteisötasolla.

Keskinen ja muut (2017, s. 127) määrittelevät kokonaisturvallisuuden lähtökohtaisesti yhteiskunnan varautumisen toimintakonseptiksi, joka kytkeytyy vahvasti kansalliseen ja kansainväliseen yhteistoimintaan. Kokonaisturvallisuus on ikään kuin turvallisuuksien verkko, jossa perinteisten kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen toimijoiden lisäksi myös muilla turvallisuuden toimijoilla virkamiehistä ja yrityksistä aina kansalaisiin on tärkeä rooli (Keskinen ja muut, 2017, s. 129).

ELINTÄRKEÄT TOIMINNOT



Kuvio 3. Kokonaisturvallisuuden timanttimalli yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista (Valtioneuvosto, 2017, s. 14)

Kokonaisturvallisuuden timanttimallassa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin lukeutuu johtaminen, joka luo pohjan muiden elintärkeiden toimintojen turvaamiselle, sillä johtamista tapahtuu kaikissa toiminnoissa ja kaikilla toiminnan tasoilla (Valtioneuvosto, 2017, s. 15). Johtaminen mahdollistaa varautumiseen liittyvien toimintojen tehokkaan yhteensovittamisen ja toimeenpanon ja tehokas toiminta häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa vaatii selkeää johtamista (Valtioneuvosto, 2025, s. 16). Valtioneuvoston (2025, s. 16) julkaisussa korostetaan johtamisen tärkeyttä laajalaisissa poikkeustilanteissa, sillä tehokas tiedon jakaminen ja ennakointi mahdollistavat saumattoman toiminnan ja vaativat toimiakseen selkeää johtamista. Ensiarvoisen tärkeää on varmistaa tiedonkulku ja toiminnan koordinointi eri viranomaisten, yritysten ja järjestöjen yhteistoiminnalla (Valtioneuvosto, 2025, s. 17).

Kansainvälinen ja EU-toiminta ulottuu myös kaikille suomalaisen yhteiskunnan tasoille sääntelyn ja yhteistyön kautta (Valtioneuvosto, 2017, s. 17). Keskisen ja muiden (2017, s. 143) mukaan globaalissa tarkastelussa kokonaisturvallisuuden osalta on huomioitava niin valtasuhteet kuin materiaalivirrat osana verkottunutta turvallisuusajattelun kokonaisuutta, jossa katse on ulotettava EU:ta ja muita liittoumia pidemmälle koko maailman tasolle. Sabathil (2010, s. 65) sanoo, että EU tasolla on 2000-luvun alusta kiinnitetty huomiota kokonaisturvallisuuteen niin siviili-, kuin viranomaistahoilla. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tarkoituksena on varmistaa Suomen pysyminen itsenäisenä ja alueellisesti koskemattomana, samalla varmistuen suomalaisten turvallisuus (Valtioneuvosto, 2025, s. 17). Suomi on vahvasti mukana Euroopan unionin (EU) päätöksenteossa ja Pohjois-Atlantin puolustusliitossa (Nato), jotka osaltaan turvaavat Suomen asemaa itsenäisenä ja kansainvälisesti verkottuneena valtiona (Valtioneuvosto, 2025, s. 17–18).

Puolustuskyky on tärkeä Suomen itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden kannalta ja Suomi ylläpitää ja kehittää turvallisuusympäristöön suhteutettua puolustuskykyä pitkäjänteisesti (Valtioneuvosto, 2017, s. 18). Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvosto, 2017, s. 18) puolustuskyvyn kuvataan muodostuvan niin järjestelmän sotilaallisesta suorituskyvystä, yhteiskunnan varautumisesta, kuin kansallisesta viranomaisyhteistyöstä ja kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä. Nato-jäsenyys ja kansainvälinen puolustusyhteistyö vahvistavat Suomen puolustuskykyä sekä mahdollisuutta ennaltaehkäistä ja torjua Suomeen kohdistuvat aseelliset uhat (Valtioneuvosto, 2025, s. 18).

Sisäinen turvallisuus tarkoittaa Suomeen ja sen väestöön kohdistuvien rikosten, ympäristövahinkojen, onnettomuuksien ja muiden vastaavanlaisten häiriötilanteiden ja uhkien ennaltaehkäisyä ja hallintaa (Valtioneuvosto, 2017, s. 19). Sisäinen turvallisuus perustuu ensisijaisesti ennaltaehkäisyyn ja sen tarkoituksena on muun muassa vapauden, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja ihmisoikeuksien turvaaminen kaikissa

tilanteissa (Valtioneuvosto, 2025, s. 19). Erityisesti toimiva viranomaisyhteistyö on tarpeen sisäisen turvallisuuden toteutumiseksi (Valtioneuvosto, 2025, s. 19).

Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus ovat olennainen osa muiden elintärkeiden toimintojen ylläpitämistä turvaamalla tarvittavat resurssit ja rahoitus, jotta voidaan tuottaa välttämätön infrastruktuuri sekä turvata organisaatioiden että prosessien toiminta kaikissa tilanteissa (Valtioneuvosto, 2017, s. 20). Näiden toteutumiseksi on varmistettava kestävä julkinen talous ja valtion varainhankinta- ja maksukyky ylläpitämällä taloussuunnitelmia ja -prosesseja (Valtioneuvosto, 2025, s. 20). Infrastruktuurin osalta Valtioneuvoston (2025, s. 21) mukaan on varauduttava niin elintarvikehuollon riittävyteen ja jatkuvuuteen, vesihuollon, energian saatavuuden ja asumisen turvaamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Myös huoltovarmuuden osalta tehtävät toimenpiteet tulee olla riittäviä, jotta väestön elinmahdollisuudet ja yhteiskunnan välttämättömät toiminnot eivät vaarannu missään tilanteessa (Valtioneuvosto, 2025, s. 21–22).

Väestön toimintakyky ja palvelut on pystyttävä turvaamaan myös erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ylläpitämällä keskeiset peruspalvelut (Valtioneuvosto, 2017, s. 22), sillä toimivan yhteiskunnan edellytyksenä ovat toimintakykyiset yksilöt (Valtioneuvosto, 2025, s. 22). Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä kasvatus- ja koulutuspalvelut lukeutuvat palveluihin, joilla varmistetaan, ylläpidetään ja kehitetään väestön toimintakykyä (Valtioneuvosto, 2025, s. 22).

Henkinen kriisinkestävyys eli resilienssi tarkoittaa niin yksilöiden, yhteisöjen kuin yhteiskunnankin kykyä kestää kriisitilanteen aiheuttamaa henkistä kuormitusta ja palautua siitä (Valtioneuvosto, 2017, s. 22). Resilienssin perustukset muurataan normaalioloissa ja vahva resilienssi auttaa selviytymään kriisin keskellä ja toipumaan siitä (Valtioneuvosto, 2025, s. 22). Valtioneuvoston (2025, s. 23) periaatepäätöksessä korostetaan, että niin yksilöiden keskeinen luottamus, kuin luottamus yhteiskuntaan ja viranomistoimintaan ovat henkisen kriisinkestävyuden kannalta ensiarvoisen tärkeitä.

Kokonaisturvallisuus ja sen pohjalta luotu varautumisen yhteistyömalli auttaa Räisäsen ja muiden (2021, s. 92) mukaan riskien tunnistamisessa ja häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen ennakkoon on helpompaa ja tehokkaampaa, sillä myös resursseja osataan tällöin kohdentaa oikein. Varautumista ei tapahdu vain Suomen rajojen sisäpuolella, vaan varautuminen on linkittynyt myös Euroopan unionin luomiin varautumisjärjestelmiin ja säännöksiin (Räisänen ja muut, 2012, s. 92). Keskisen ja muiden (2017, s. 143) mukaan turvallisuudesta puhuttaessa on aina huomioitava sen kansallispoliittinen ja ulkopoliittinen ulottuvuus, vaikkei sitä aina selvästi erilaisissa turvallisuutta käsittelevissä dokumenteissa tuodakaan ilmi.

3.3 Yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollossa

Kokonaisturvallisuus kytkeytyy vahvasti sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisluomiseen, sillä kokonaiskuvallisuus on varautumisen yhteistoimintamalli, joka osallistaa toimijoita eri tahoilta ja tasoilta (Valtioneuvoston yleisistunto, 2024, s. 21). Valtioneuvoston yleisistunnon lausunnossa (2021, s. 33) kuvataan, että kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti hyvinvointialueilla sosiaali- ja terveydenhuollon tulisi toimia saumattomassa ja laaja-alaisessa yhteistyössä pelastustoimen kanssa onnistuneen moniviranomaisyhteistyön toteuttamiseksi. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulisi varmistaa kaikissa tilanteissa väestölle välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut ja järjestöt ja vapaaehtoiset ovat tärkeässä roolissa erityisesti kriisinkestävyyden parantamisessa (Valtioneuvosto, 2025, s. 22–23).

Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisin tehtävä on varmistaa, että saatavilla on välttämättömät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja toimeentulo, sekä taata väestölle terveellinen elinympäristö riippumatta siitä, onko voimassa normaali- tai poikkeusolot (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 16). Poikkeusoloissa sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit yhteisluomiseen lienevät normaalioloja heikkommat, joten yhteisluomisen paikka on juurrutettava normaaliolojen rauhallisessa tilanteessa, kuten

muissakin toiminnoissa varautumisen perustan luo normaaliolojen varautuminen (Valtioneuvoston yleisistunto, 2024, s. 3).

Hardyman ja muut (2015, s. 92) kuvaavat, kuinka terveydenhuollossa maallikon osallistaminen päätöksentekoon on jo jonkin aikaa esitetty siten, että sillä saavutetaan potilaiden parempi osallistuminen ja vastuunotto omasta hoidostaan sekä parempi tiedonsaanti, joka johtaa innovatiivisempiin lopputuloksiin. Toisaalta tällaista lopputulosta on todellisuudessa vaikea saavuttaa muun muassa osallistamisen tason kiistellyn määrittämisen ja vaikeasti hahmotettavan konseptoinnin takia (Hardyman ja muut, 2015, s. 92).

Sosiaali- ja terveydenhuollossa todellinen yhteisluominen on varmasti monissa tilanteissa haastavaa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisjohtoisuuden ja vahvan professio-olettaman takia. Sosiaali- ja terveydenhuolto on vahvasti säänneltyä jo sen osalta, kuka voi toimia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöstä 559/1994; Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstä 817/2015). Myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on määritelty laissa (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021).

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on myös vahvat salassapitosäännökset asiakas- ja potilastietojen osalta (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä 703/2023), mikä entisestään vaikeuttanee yhteisluomista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuolto on siis lain vahvasti sääntelemää, jonka takia sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien on kaikessa toiminnassaan toimittava lain osoittamalla tavalla.

Yhteisluomisen tarkastelu sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen näkökulmasta tuo esiin sen moninaiset mahdollisuudet ja toisaalta myös haasteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista johtaa Sosiaali- ja terveysministeriö, mutta käytännön varautumistyön on määritelty jakautuvan useille eri toimijoille kuten kunnille,

hyvinvointialueille, muille ministeriöille, kuten työ- ja elinkeinoministeriö sekä järjestöille kuten Punainen risti (SPR) (Valtioneuvosto, 2025, s. 112). Muita toimijoita, kuten vapaaehtoisia ei varautumisen toimijoihin Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Valtioneuvosto, 2025) ole erikseen nimetty. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista johdetaan viranomaisjohtoisesti ja osallistuvat toimijat on ennestään määritelty suurimmalta osin viranomaisjoukosta osallistamatta suoraan toimintaan vapaaehtoisia tai kansalaisia.

4 Menetelmä ja aineisto

Laadullinen tutkimus on tärkeää monista syistä, kuten esimerkiksi siksi, että laadullisille tutkimusaiheille on tyypillistä muun muassa niiden kompleksisuus, abstraktius ja ihmisen vuorovaikutukseen perustuva tai aika- ja paikka sidonnaisuus (Puusa & Juuti, 2020c, s. 58). Laadullinen tutkimus on Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 21) mukaan empiiristä tutkimusta, jolle tyypillistä on analyysin tapa tarkastella aineistoa ja argumentoida. Aineistona voidaan käyttää niin haastatteluja kuin valmiita dokumenttiaineistojakin ja toisaalta eri aineistonkeruumenetelmien yhdisteleminenkin on tavallista (Puusa & Juuti, 2020b, s. 13). Laadullisen tutkimuksen tutkimusaineistolle on tyypillistä, että aineisto on kompleksista, monitasoista ja ilmaisultaan rikasta (Alasuutari, 2011, s. 64).

Alasuutarin (2011, s. 31) mukaan laadullista tutkimusaineistoa tarkastellaan aina tietystä teoreettismetodologisesta näkökulmasta. Laadulliselle tutkimusaineistolle on myös ominaista, että aineistosta voidaan tuottaa monta eri tutkimusta katsomalla aineistoa erilaisten linssien läpi (Alasuutari, 2011, 64–68). Tutkijan näkökulmaa aineiston analyysiin ohjaa teoreettinen viitekehys (Alasuutari, 2011, s. 60), jonka avulla tutkija peilaa tutkimaansa ilmiötä jo olemassa olevaan tietoon.

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa havainnoitaessa kiinnitetään huomio tutkimuksen kannalta olennaiseen, eli poimitaan aineistosta vastaukset kulloisenkin teoreettisen viitekehysten ja kysymysasettelun mukaisesti (Alasuutari, 2011, s. 31). Laadullinen aineisto voi olla hyvinkin laaja, jolloin tutkijan on aineistoa tarkastellessaan suodatettava aineistosta tutkimuksensa kannalta oleellinen tieto. Tutkijan on hyvä muistaa, että samastakin aineistosta voidaan saada hyvinkin erilaisia johtopäätöksiä tutkijasta ja tutkimusasetelmasta riippuen (Alasuutari, 2011, s. 31).

Laadullista tutkimusotetta, joka tarkastelee ilmiötä, kutsutaan fenomenologis-hermeneuttiseksi tutkimukseksi (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 52). Hermeneutiikalla, joka on tämänhetkinen laadullisen tutkimuksen valtavirtaa, tarkoitetaan Puusan ja Juutin

(2020b, s. 9) mukaan sitä, että tutkija hankkii ja tulkitsee aineistoa alansa perinteitä noudattaen ja pohjaa tietonsa aiempiin alan tutkimuksiin. Hermeneutiikassa tutkija pohjaa tutkimuksensa laajempaan kontekstiin (Puusa & Juuti, 2020c, s. 69). Fenomenologia taas tarkoittaa filosofian suuntausta, jossa kiinnostuksen kohteena on ihmisen elämismailma ja tiedostettu todellisuus (Puusa & Juuti, 2020c, s. 67). Puusan ja Juutin (2020c, s. 69) mukaan avoin ja erilaisia näkökulmia esiin tuova tutkimusaiheen tarkastelu, joka päästää irti arkimaailma oletuksista edustaa fenomenologista tutkimusotetta. Fenomenologis-hermeneuttinen tutkimusote siis pohjaa tiedon aiempaan tutkimukseen, mutta tarkastelee tutkittavaa ilmiötä avoimen uteliaasti eri kulmista.

Tutkimusmetodia valittaessa tutkijan on valittava metodi siten, että sen avulla on mahdollista vastata haluttuihin tutkimuskysymyksiin ja myös valittu teoreettinen viitekehys ohjaa metodin valintaa (Alasuutari, 2011, s. 62). Tässä tutkielmassa tutkimusmetodiksi valittiin teoriaohjaava sisällönanalyysi, jossa teoria kulkee analyysin rinnalla ohjaten sitä.

4.1 Aineisto

Aineistona käytettiin lausuntoaineistoa Luonnos valtioneuvoston asetukseksi sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumisesta (Lausuntopalvelu.fi, 2022). Asetuksen tarkoituksena on täsmentää Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 50 §:n 4 momenttia, joka ohjaa hyvinvointialueiden varautumista. Lausuntojen tausta-aineistona lausuntopalvelu.fi -järjestelmässä liitteinä oli asetusluonnoksen lisäksi perustelumuihistio. Lausuntoja antoivat muun muassa eri hyvinvointialueet, järjestöt ja yhdistykset ja lausuntoaineiston laajuus on 97 sivua. Lausuntoja annettiin yhteensä 34 kappaletta. Lausunnonantajat on lueteltu liitteessä.

Perustelumuihistiossa korostetaan yhteiskunnan turvallisuusstrategian merkitystä ja sosiaali- ja terveydenhuollon roolia siinä. Muuttunut turvallisuusympäristö, kuten Covid-

19-pandemia ja Ukrainan konflikti, sekä kybertoimintahäiriöt ja ilmastonmuutos, ovat keskeisiä taustatekijöitä, joiden myötä sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista on nähty syytä täsmentää lausuttavana olleella asetuksella (Lausuntopalvelu.fi, 2022).

Hyvinvointialueiden varautuminen sisältää muun muassa valmiussuunnittelun, harjoittelun ja materiaalsen varautumisen ja lainsäädännöllä, kuten valmiuslailla ja järjestämislailla, veloitetaan hyvinvointialueita varautumaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Asetuksen säännöskohtaiset perustelut käsittelevät valmiussuunnittelua, tilannekuvan muodostamista, yhteistyön toteutusta ja yksityisten palveluntuottajien ohjausta varautumisessa. Asetuksella ei arvioida olevan itsenäisiä taloudellisia vaikutuksia, ja se on astunut voimaan maaliskuussa 2023 (Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin 308/2023). Tutkielmassa kuitenkin aineistona käytetään lausuntopalvelusta (Lausuntopalvelu.fi, 2022) löytyvää asetusluonnosta.

Asetusluonnoksessa on määritelty, että hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen tulee perustua ennakolta tehtäviin valmiussuunnitelmiin, joita ohjaa yliopistollista sairaalaa ylläpitävä hyvinvointialue ja HUS-yhtymä. Valmiussuunnitelman tulee sisältää valmiuden säätelyn tasot, hälytysjärjestelyt, tilannekuvatiedon kerääminen ja jakaminen, henkilöstö-, tila- ja materiaaliressurssien varmistaminen, yhteistyön toteutus, valmiuskoulutukset ja harjoitukset sekä viestintä. Hyvinvointialueen on muodostettava sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvaa alueeltaan sekä luovutettava tiedot valmiuskeskukselle ja valmiussuunnitelmien tulee olla yhteensopivia alueen pelastustoimen ja kuntien kanssa, sen lisäksi valmiussuunnitelmia on sovitettava yhteen myös muiden hyvinvointialueiden kanssa. Asetusluonnoksessa määritetään, että hyvinvointialueen tulee perustaa alueellinen yhteistyöryhmä, jossa on edustusta niin perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta, sosiaalihuollosta, kuntien ympäristöterveydenhuollosta kuin pelastustoimestakin. Hyvinvointialueen tulee sopia yksityisten palveluntuottajien kanssa tilannekuvan ylläpitämisestä ja välittämisestä sekä

varautumisesta häiriötilanteisiin ja palveluntuottajien tulee laatia suunnitelma valmiudesta ja jatkuvuudenhallinnasta.

Lausuntoaineisto sisältää useiden eri tahojen antamia lausuntoja valtioneuvoston asetuksesta hyvinvointialueiden varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Lausunnonantajina ovat muun muassa useat kunnat ja kaupungit, hyvinvointialueet, erilaiset yhdistykset ja liitot, järjestöt, aluehallintovirastot sekä Säteilyturvakeskus. Lausunnonantajat on lueteltu liitteessä.

4.2 Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on perustapa analysoida laadullista tutkimusaineistoa ja Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 78) mukaan voidaan sanoa, että kaikki laadullisen aineiston analyysitavat perustuvat sisällönanalyysiin tavalla tai toisella. Sisällönanalyysi voidaan nähdä myös väljempänä metodisena viitekehyksenä, joka mahdollistaa aineiston monipuolisen tarkastelun (Puusa, 2020, s. 144). Sisällönanalyysillä pyritään järjestelemään aineisto siten, että saadaan tutkittavasta ilmiöstä tiivis ja yleinen muoto (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 86). Kun aineisto järjestellään tiiviiseen muotoon, siinä pyritään kuitenkin säilyttämään sen keskeinen sanoma (Puusa, 2020, s. 144).

Laadullista aineistoa analysoidessa aineiston pelkistyksellä pyritään jäsentelemään aineisto hallittavampaan muotoon (Alasuutari, 2011, s. 31). Puusan (2020, s. 144) mukaan pelkistämällä aineistoa pyritään myös lisäämään sen informaatioarvoa, sillä rikas ja laaja aineisto on hankala analysoitava. Aineiston pelkistäminen myös mahdollistaa aineiston syvemmän analyysin ja sisällönanalyysi onkin tapa järjestellä aineisto käsitteellisempään muotoon, jotta voidaan muodostaa johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä (Puusa, 2020, s. 144).

Pelkistämisen jälkeen aineistoa luokitellaan siten, että aineistosta löytyvät samankaltaisuudet yhdistetään ja luokitellaan löytämällä aineistosta yhteneväisyyksiä

(Alasuutari, 2011, s. 31–34). Näin pyritään luokittelemaan aineisto mahdollisimman suppeaksi joukoksi (Alasuutari, 2011, s. 31–34). Alasuutarin (2011, s. 34) mukaan aineiston pohjalta tehtävät yleistyksset vaativat havaintojen pohjalta aineiston tarkkaa pelkistystä mahdollisimman suppeaksi joukoksi, sillä suuret eroavaisuudet suppeassa aineistossa eivät luo mahdollisuutta nimittää aineiston pohjalta muodostettua sääntöä poikkeuksettomaksi. Aineiston pelkistyksen ja luokittelun on oltava sellaista, että tulkinta on uskottavaa ja tehdyt ratkaisut ovat perusteltavissa (Puusa, 2020, s. 144).

Tässä tutkielmassa aineisto analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä, jossa teoria ohjaa analyysia, mutta analyysi ei pohjautu suoraan teoriaan, kuten deduktiivisessa sisällönanalyysissä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 81). Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 81) mukaan teoriaohjaava analyysi ei ole teoriaa testaavaa vaan uusia ajatuksia aukovaa, vaikka toki aikaisemman tiedon merkitys on tunnistettavissa.

Tutkielmaan valittiin teoriaohjaava eli abduktiivinen sisällönanalyysi, sillä tutkittava aihe, yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa, sekä käytetty lausuntoaineisto tukivat teoriaohjaavan sisällönanalyysin valintaa. Käytetyn lausuntoaineiston analysointi ilman mukana kulkevaa teoriaa voisi jättää lausuntoaineiston irralliseksi, kun taas liian vahva kytkeminen jo olemassa olevaan teoriaan analyysivaiheessa saattaisi jättää uusien oivallusten löytymiselle liian vähän tilaa.

4.3 Aineiston analyysi

Laadullisen aineiston analyysin tarkoituksena on tuottaa selkeä kokonaisuus, jonka avulla voidaan luoda perusteltu tulkinta, jonka avulla voidaan tehdä päätelmiä ja johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä (Puusa, 2020, s. 143). Puusa (2020, s. 141) muistuttaa, että laadullista aineistoa analysoidessa on pyrittävä avoimuuteen, systemaattisuuteen, perusteltavuuteen ja tarkistettavuuteen, sillä laadullisen aineiston analysoinnin keinot ovat usein kirjavia.

Aineistoa analysoitaessa on muistettava, etteivät aineistosta tehdyt havainnot ole tuloksia (Alasuutari, 2011, s. 59), huolimatta siitä, että aineistosta tehdyt havainnot voivat olla hyvinkin mielenkiintoisia ja merkityksellisiäkin jo itsessään. Myös Puusa (2020, s. 142) korostaa, että laadullisesta aineistosta tehdyt havainnot eivät yksinään ole tuloksia, vaan tutkija kokoaa ja yhdistelee yksittäisiä havaintoja johtolankojen joukoksi, joka lopulta muodostaa ymmärrettäviä ja uskottavia kokonaisuuksia.

Alasuutari (2011, s. 59–60) tuo esiin, että yhteiskunnallisessa tieteessä saattaa tosinaan olla hankala erottaa aineistosta tehtyjä havaintoja varsinaisista tuloksista juuri havaintojen merkityksellisyyden takia, mutta tämä ei vähennä tutkijan vastuuta tehdä niiden välille analyttinen ero. Laadullisen aineiston analyysille tyypillistä on myös analyysi vaiheessa tehty synteesi tutkijan pilkkoessa aineistoa osiin valitsemansa menetelmän viitoittamalla tavalla ja muodostaessaan siitä uusia kokonaisuuksia (Puusa, 2020, s. 142).

Tässä tutkielmassa aineisto analysoitiin teoriaohjaavalla sisällönanalysilla, josta kerrottiin tarkemmin luvussa 4.2. Aineiston analysointi aloitettiin lukemalla lausuntoaineisto moneen kertaan läpi. Ensimmäisellä lukukerralla aineisto luettiin silmäillen tekemättä aineistosta mitään muistiinpanoja. Toisella lukukerralla aineistosta poimittiin kaikki tekstikatkelmat, jotka viittasivat minkäänlaiseen yhteistyöhön, yhdessä tekemiseen tai varautumiseen perkaamalla sen tarkemmin yhteistyön tai varautumistoimien laatua. Toisella lukukerralla nämä poimitut tekstikatkelmat, myöhemmin nimeltään fraasit, merkittiin tulostettuun lausuntoaineistoon kynällä. Tämän jälkeen aineisto vielä luettiin läpi kertaalleen varmistukseksi siitä, että aineistosta oli poimittu kaikki tutkimuksen kannalta oleelliset fraasit.

Seuraavaksi aineistosta poimitut fraasit siirrettiin Excel-taulukkoon. Excel-taulukossa aineistosta poimittuja fraaseja oli 178, koko aineiston laajuus oli 97 sivua, joiden lisäksi aineiston tausta-aineistona perehdyttiin asetuksen perustelumuistioon ja asteuksen

luonnokseen. Excel-taulukossa aineistoa käsiteltiin siten, että aineistosta poimitut fraasit pelkistettiin käsiteltävämpään muotoon. Pelkistyksissä keskityttiin siihen, että tekstin sanoma ei pelkistuksen aikana muutu. Taulukossa 1. on esitelty esimerkkejä fraasien pelkistyksestä.

Taulukko 1. Esimerkki aineiston pelkistämisestä.

Fraasi:	Pelkistys:
<p>Myös hyvinvointialueiden ja ylipäättään viranomaisten tilannekuvatiedon keräämisessä on tärkeää huomioida tiedon keruu ja tiedon jakaminen järjestötoimijoiden kanssa. Alueellisten "yhteistyöryhmien kokoonpanossa on oleellista huomioida mainittujen viranomaistahojen lisäksi myös järjestöjen edustus sekä järjestöjen lapsiin, perheisiin ja vähemmistöryhmiin liittyvä asiantuntemus." (Pelastakaa Lapset Ry)</p>	<p>Tiedon jakaminen ja keruu viranomaisten ja järjestötoimijoiden kanssa yhteistyössä.</p>
<p>Valmiuden ja varautumisen yhteensovittamisen yhteistyöryhmään esitetään asetuksessa ainoastaan hyvinvointialueen sisäisiä toimintoja sekä kuntien ympäristöterveydenhuoltoa. Asetus ei sinänsä rajaa muidenkin yhteistyötahojen osallisuutta yhteistyöryhmässä, mutta lain edellytys kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisestä varautumisesta huomioiden on perusteltua, että kunnat mainitaan</p>	<p>Kaikista kunnista edustus yhteistyöryhmään.</p>

Fraasi:	Pelkistys:
asetuksessa yhteistyöryhmään kuuluviksi. Kuntaliitto myös katsoo, että alueen kaikista kunnista tulee olla yhteistyöryhmässä edustus, ei siten, että vain muutama kunta edustaisi varautumisessa koko hyvinvointialueen kuntakenttää. (Suomen Kuntaliitto ry)	

Kun fraasit oli pelkistetty Excel-tilukossa, pelkistysten pohjalta muodostettiin alaluokkia. Alaluokat numeroitiin, jotta luokitteluvaiheessa oli helpompi tarvittaessa palata taaksepäin. Näin pyrittiin varmistamaan, että aineiston keskeinen sanoma säilyy ja tutkijan on mahdollista palata muokkaamaan alaluokkia selkeämmiksi luokittelun aikana. Esimerkkejä alaluokkien muodostamisesta on esitelty taulukossa 2.

Taulukko 2. Esimerkkejä alaluokkien muodostamisesta.

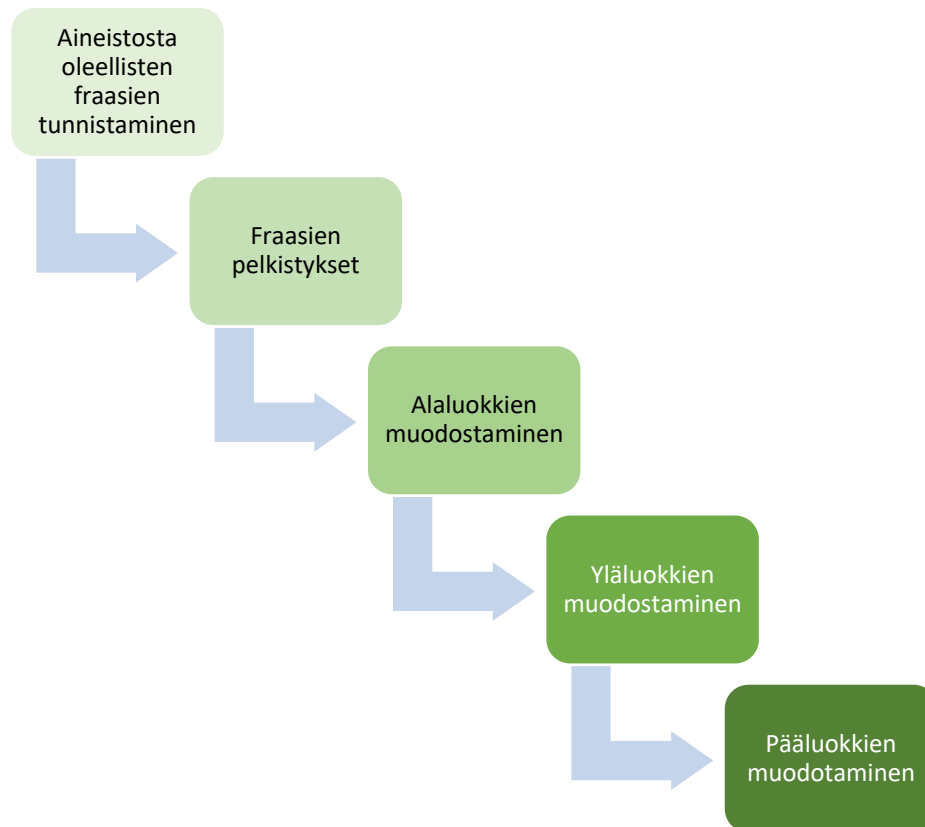
Pelkistys:	Alaluokka:
Valmiuden ja varautumisen yhteistyöryhmään sisällytettävä kunnat.	Kunnat yhteistyöryhmässä (21)
Yhteistyömahdollisuudet valmiussuunnitelmaa laadittaessa muttei tilannekuvaa muodostettaessa.	Vajaat yhteistyömahdollisuudet (27)

Alaluokkien muodostamisen jälkeen alaluokat värikoodattiin siten, että samantyylliset ja samansisältöiset alaluokat ryhmiteltiin saman värin alle. Tämä helpotti aineiston hallintaa. Alaluokat ryhmiteltiin ja niiden perusteella muodostettiin yläluokkia, joita aineiston pohjalta muodostui 30. Esimerkkejä yläluokkien muodostamisesta on esitelty taulukossa 3.

Taulukko 3. Esimerkkejä yläluokkien muodostamisesta.

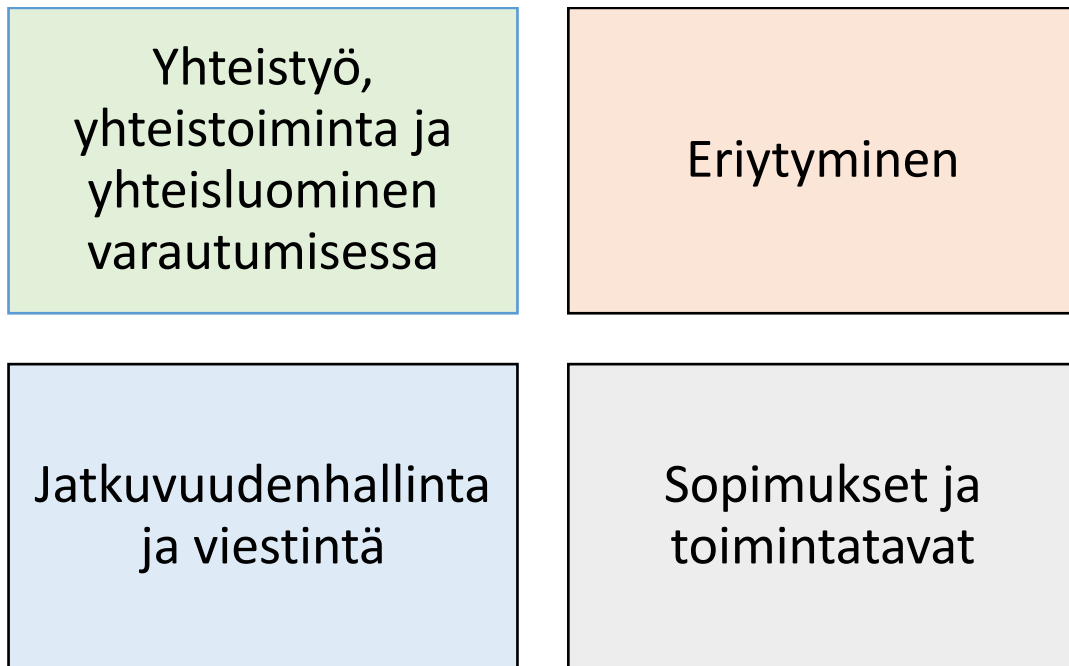
Alaluokka:	Yläluokka:
<p>Pelastustoimi, hallinto- ja tukipalvelut puuttuvat (39)</p> <p>Aluehallintovirastojen rooli säätämättä (105)</p> <p>Varautumisen yhdyspinnat puutteelliset (12)</p> <p>Varautumisen yhdyspinnat puutteelliset (50)</p> <p>Roolien ja tehtävien suppeus ja epäselvyys (25)</p>	<p>Roolien epäselvyys ja yhdyspintojen puutteellisuus</p>
<p>Eri toimijoiden valmiussuunnitelmat ja yhdyspinnat (34)</p> <p>Valmiussuunnitelmaan yhteistyö eri toimijoiden kanssa (33)</p> <p>Valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen yhteistyön ja asiantuntijuuden avulla (138)</p> <p>Suunnitelmien yhteensovittaminen viranomaisten ja muiden tahojen kanssa (159)</p> <p>Valmiussuunnittelun ja yhteistyöryhmän monialainen asiantuntemus (164)</p>	<p>Valmiussuunnittelun monialaisuus ja yhteistoiminta</p>

Saadut yläluokat ryhmiteltiin ja muodostettiin lopulliset päaluokat. Aineiston analyysin eteneminen on kuvattu kuviossa 4.



Kuvio 4. Aineiston analyysin eteneminen

Aineiston analyysin tuloksena saadut pääluokat ovat yhteistyö, yhteistuotanto ja yhteisluominen varautumisessa, eriytyminen, jatkuvuudenhallinta ja viestintä, sekä sopimukset ja toimintatavat. Muodostetut pääluokat on esitelty kuviossa 5.



Kuvio 5. Pääluokat

5 Tulokset

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen tulokset. Aineiston analyysin tuloksena aineistosta muodostettiin neljä pääluokkaa, jotka ovat yhteistyö, yhteistoiminta ja yhteisluominen, eriytyminen, jatkuvuudenhallinta ja viestintä sekä sopimukset ja toimintatavat. Luku etenee muodostettujen pääluokkien mukaan.

5.1 Yhteistyö, yhteistuotanto ja yhteisluominen varautumisessa

Yhteistyöllä tarkoitetaan yhteistä tekemistä, joka tähtää yhteisen päämäärän saavuttamiseen yhteisellä tekemisellä (Valtonen, 2010, s. 109; Tapa-termipankki, n.d.). Aineistossa yhteistyötä painotettiin monissa lausunnoissa. Aineiston pohjalta oli havaittavissa erilaisia tasoja yhteistyössä ja siinä, kuinka monen toimijan välillä yhteistyötä tapahtuisi. Yhteistyö mielletään usein kahden väliseksi toiminnaksi, jossa osapuolet osallistuvat joko tasavertaisesti tai toinen enemmän, kuin toinen. Yhteistyöllä pyritään saavuttamaan yhteinen päämäärä.

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ihanteellisena pidetty yhteistyön muoto on moniammatillinen yhteistyö (Nikander, 2003, s. 279). Moniammatillisessa yhteistyössä eri ammattiryhmät työskentelevät kohti yhteistä päämäärää. Vaikka moniammatillinen yhteistyö avaa uusia näkökulmia ja mahdollistaa tehokkaampia yhteistyön muotoja, perehdytään yhteisluomisessa vielä moniulotteisempaan ja useampia osallistavaan yhteistuotantoon.

Aineistossa yhteistyötä oli nähtävillä kahden toimijan välillä useissa lausunnoissa. Kahden välisenä yhteistyö nähtiin silloin, jos toiminta tapahtui yhteen tai kahteen suuntaan vain kahden toimijan välillä. Näissä tilanteissa myös usein viranomaisten ulkopuolisia toimijoita nähtiin osallistettavan vasta, kun suunnitteluvaihe oli oikeastaan jo valmis tai lähes valmis. Tällainen yhteistyö on lähempänä yhteistuotantoa, kuin yhteisluomista. Vargas ja muut (2022, s. 2) kuvaavat, että yhteistuotanto osallistaa usein

ulkopuoliset suunnitteluvaiheeseen vasta implementointi vaiheessa. Seuraavassa esimerkissä on katkelma lausunnosta, jossa yhteistyö on nähtävillä kahden toimijan välisenä. Esimerkkikatkelmassa on myös hyvin nähtävillä, että kunnat ollaan ottamassa vain osaan suunnittelua mukaan, ei koko prosessiin.

...Häiriötilanteissa tulee korostumaan hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyö, kaikki häiriötilanteet tapahtuvat jossakin/joissakin kunnissa uudistuksen jälkeenkin. Hyvinvointialueiden tulee suunnitella yhteistyössä kuntien kanssa mm. materiaalista varautumista ja tilajärjestelyistä sekä henkilöstön käytöstä... (Oulun kaupunki)

Lausuntoaineistossa useassa lausunnossa yhteistyön toteutuksesta nähtiin vastaavan kulloisenkin mahdollisen tilanteen vastuuviranomainen, jolle jäi tehtäväksi jakaa tietoa ylhäältä alaspäin muille relevanteiksi katsotuille toimijoille. Viranomaisjohtoisuus varautumisessa ja poikkeusoloissa on määritelty valmiuslaissa (1552/2011), joten vastuu ja tiedotus kulkee luonnollisesti viranomaisjohtoisesti. Yhteistyötä korostettiin, mutta toteutuskeinona nähtiin viranomaisjohtoinen tiedottaminen tai tiedon kerääminen muilta toimijoilta. Muiden kuin vastuussa olevien viranomaisten nähtiin olevan tietoa ja haluttuja palveluita sekä varautumistoimia tuottavia toimijoita tai tiedotuksen kohteita. Selvä viranomaisjohtoinen työnjako luo selkeät raamit ja vastuunjaon, sillä Jäntin ja muiden (2023, s. 25) mukaan jaetussa vallassa ja vastuussa haasteena voidaan nähdä yhteensovittamisen tarpeen mukanaan tuomat ristiriidat ja epäselvät valtasuhteet.

Kahden välisen yhteistyön lisäksi useammassa lausunnossa korostettiin myös yhteistyön tärkeyttä useampien toimijoiden välillä samanaikaisesti. Tiedonkulkua ja haluttuja varautumistoimia nähtiin verkottuneempana kokonaisuutena, jossa yhteistyö muuttuu yhteistuotannosta kohti yhteisluomista. Seuraavassa tekstikatkelmassa on esimerkki lausunnosta, jossa yhteistyötä korostetaan useamman toimijan kesken.

...suunnitelmat yhteistyön toteutuksesta viranomaisten, yksityissektorin ja kolmannen sektorin järjestöjen, uskonnollisten yhteisöjen tai muiden vastaavien toimijoiden kanssa häiriötilanteisiin varautumisessa ja hoitamisessa... (SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry)

Yhteisluomista ei terminä käytetty lausunnoissa lainkaan, mutta yhteisluomisen elementtejä oli tunnistettavissa useammassa lausunnoissa. Raision ja muiden (2021, s. 265) yhteisluominen näkee kansalaiset arvokkaina toimijoina ja yhteistyökumppaneina, ja juuri tällaista osallisuutta muun muassa edellä kuvatussa katkelmassa Sostin lausunnosta on nähtävillä. Soste ottaa lausunnossaan huomioon laajasti eri toimijat viranomaisista järjestöihin ja muihin toimijoihin ja kutoo laajasti yhteistyön verkkoa.

Monien toimijoiden yhteistyötä, jossa jokainen toimija toimisi täysivaltaisena jäsenenä yhteistyöverkostossa kuvattiin muutamissa lausunnoissa. Alla olevassa katkelmassa esitetään, että varautumisen tulisi tapahtua monen toimijan yhteistyönä.

...tulisi selkiyttää, koskeeko asetus sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista vaiko otsikon mukaisesti hyvinvointialueiden varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Yleisemmin varautumisen lainsäädännön kokonaisuudessa tulisi tunnistaa ja huomioida hyvinvointialueen kaikkien toimialojen varautumista koskevan sääntelyn kokonaisuus, koska häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa ei ole kyse pelkästään tiettyä toimialaa koskevista uhkista ja riskeistä vaan laajemmin kaikkia toimijoita koskevista tilanteista, mukaan lukien huoltovarmuus. Tällöin varautumisen rakenteiden sekä lain ja asetusten velvoitteiden tulisi olla yksiselitteisiä, ettei erilaisia toimintamalleja ja yhteistoimintaryhmiä perusteta riski- ja toimialakohtaisesti vaan mahdollisimman selkeiksi kokonaisuuksiksi kaikenlaiset häiriötilanteet ja poikkeusolot huomioiden... (Länsi-uudenmaan hyvinvointialue)

Yhteistuotanto nojaa vahvasti ammattilaisten asiantuntijuuteen, jossa kansalaiset ja palvelujen käyttäjät nähdään arvokkaina (Pestoff, 2018, s. 27; Sorrentino ja muut, 2018, s. 280; Raisio ja muut, 2022, s. 265). Lausunnoissa yhteistyötä kuvattiin tärkeänä, joskin viranomaisjohtoisina. Muiden toimijoiden huomioiminen mainittiin ikään kuin valmiiden suunnitelmien toteutuksessa, jotka viranomaiset laativat ja jakavat sitten tarpeellisille yhteistyökumppaneille.

5.2 Eriytyminen

Lausuntoaineiston pohjalta noussut eriytymisen tema kattaa puutteellisen yhteistyön, roolien epäselvyyden sekä puutteelliset yhdyspinnat. Puutteellinen ja näennäinen yhteistyö yhteisluomisessa on nähtävillä erityisesti kuviossa 2. esiteltyjen yhteisluomisen tikapuiden alimmilla puolilla. Vaikka lausuntoaineiston pohjalta yhteistyö nähtiin tärkeänä, voi alimmilla puolilla esiteltävä julkishallinnon kansalaisia yhteisluomisen prosesseihin puutteellisesti tai näennäisesti osallistava ote, jättää yhteisluomisen pahimmillaan täysin merkityksettömäksi (Raisio ja muut, 2021, s. 268).

Eriytymisen tematiikkaan istuvissa lausunnoissa tai lausuntojen kohdissa toistuivat pelastustoimen puutteellinen huomioiminen asetusluonnoksessa ja kuntien roolin puutteellisuus. Seuraavassa tekstikatkelmassa on esimerkki lausunnosta, jossa tuodaan esiin pelastustoimen irrallinen rooli.

...Hyvinvointialueen toisen toimialan eli pelastustoimen roolia hyvinvointialueen varautumisen toimijana on huomioitu puutteellisesti... (Etelä-Savon hyvinvointialue)

Lausunnoissa monessa kohdassa mainittiin pelastustoimen puutteellisen huomioimisen lisäksi myös kuntien roolin puutteellisuus. Kuntien roolia huomioitiin niukasti ja asetusluonnoksessa vain kuntien ympäristöterveydenhuollosta suunniteltiin edustusta mukaan yhteistyöryhmään. Useissa lausunnoissa korostettiin kuntien roolin tärkeyttä

niin kuntien infrastruktuurin kuin asiantuntijuuden näkökulmasta ja kuntien edustusta toivottiin yhteistyöelimiin. Seuraavassa esimerkkikatkelmassa on ote lausunnosta, jossa kuntien rooli asetusluonnoksessa nähtiin puutteellisena.

...Eryteisesti kuntien rooli on jätetty asetuksessa lähes kokonaan huomioimatta, vaikka laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 50 § nimenomaisesti edellyttää hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistä varautumista... (Suomen Kuntaliitto ry)

Eriytymistä näkyi myös siinä, että eri toimijoiden tehtävät ja roolit tuntuivat irrallisilta ja epäselviltä. Eräässä lausunnossa hyvinvointialueen varautumisen kuvattiin jäävän täysin irralliseksi kuntien varautumisesta, siitä huolimatta, että palvelujen käyttäjät ovat useissa tapauksissa kuntalaisia. Myös esimerkiksi kuntien jo olemassa oleva infrastruktuuri ja sen hyödyntäminen nähtiin puutteellisena.

Jo 1970-luvulla Arnstein (1969, s. 216) puhui siitä, kuinka näennäinen osallistuminen todellisen vaikuttamisen sijasta on turhauttavaa. Kuntien puutteellinen osallistuminen hyvinvointialueiden varautumisen suunnitteluun ja toteutukseen luo pahimmillaan vastakkainasettelua viranomaisten välille. Hyvinvointialueet ja kunnat ovat kuitenkin fyysisestikin tiiviisti yhdessä ja sosiaali- ja terveyspalveluita käyttävät kansalaiset asuvat ja elävät hyvinvointialueen sisällä olevissa kunnissa. Arnstein (1969, s. 216) tuo esiin, että näennäiselläkin osallistamisella päättäjät voivat sanoa ottaneensa huomioon kaikki näkökulmat, vaikka todellinen valta olisi edelleen viranomaisilla.

5.3 Jatkuvuudenhallinta ja viestintä

Jatkuvuudenhallinta ja viestintä kategorisoitiin oman pääotsikkonsa alle, sillä tärkeänä osana jatkuvuudenhallintaa on tehokas ja toimiva viestintä. Vargas ja muut (2022, s. 4) peräänkuuluttavat yhteisluomisessa tärkeänä vastavuoroisuutta, jonka voidaan sosiaali- ja terveydenhuollossa nähdä liittyvän erityisesti avoimeen viestintään.

Tilannekuvan tuottamista ja jakamista toimijoiden välillä sekä toimijoiden kesken korostettiin useissa lausunnoissa. Osa lausunnoista korosti tilannekuvan jakamista tilannekeskuksista eri toimijoille, kun taas toisissa pohdittiin sekä tilannekuvan jakamista, että tuottamista tilannekeskuksille ja tilannekeskuksilta eri toimijoille.

...Näkemyksemme mukaan jokaisessa sote-valmiuskeskuksissa tulee olla sote tilannekeskus tilannekuvan välittämistä ja jakamista varten tai vaihtoehtoisesti ehdotamme, että STM:n määrittelee kansallisesti 2–3 valmiuskeskusta joilla tällainen toiminne ja vastuu asetetaan ja jotka huolehtivat em. tehtävästä kansallisesti... (Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue)

Tilannekuvan tuottaminen organisaatioissa ja jakaminen tilannekeskuksille on toki yhteistyötä, mutta tällöin yhteistyö on vielä melko kaukana yhteisluomisesta. Vargasin ja muiden (2022, s. 4) esiin tuoma yhteisluomisen elementti vastavuoroisuus vallanjaossa, on melko kaukana yhdensuuntaisesta tilannekuvan jakamisesta.

Lausunnoissa tuotiin ilmi myös tilannekuvan välittäminen muille toimijoille osana varautumista ja erityisesti häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintaa. Seuraavassa katkelmassa on esimerkki lausunnosta, jossa tilannekuvan liikkuminen kaksisuuntaisesti on huomioitu.

...Tilannekuvan tuottaminen pitäisi olla kaksisuuntaista, eli myös paikallisesti (hva) tarvitaan tietoa aluetasolta (valmiuskeskus)... (Satakunnan pelastuslaitos)

Lausunnoissa ehdottomasti enemmistö huomioi vain tilannekuvan välittämisen yhteen suuntaan. Edellä nähty tilannekuvan liikkuminen moneen suuntaan on jo lähempänä Vargasin ja muiden (2022, s. 4) esittämää vastavuoroisuutta ja avoimuutta. Toki sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä pelastustoimessa on muistettava sen säännelty ja suojattu luonne, jota esiteltiin luvussa 5.1. Tilannekuvan avoin jakaminen kaikille sosiaali- ja

terveydenhuollon varautumisesta kiinnostuneille ja halukkaille toimijoille, esimerkiksi tavallisille kansalaisille, ei lain puitteissa todennäköisesti olisi edes mahdollista.

Osana jatkuvuudenhallintaa lausunnoissa korostui myös sopimuksellisen varautumisen tärkeys ja yhtenäiset toimintatavat ja valmiussuunnitelmat. Savolainen ja Vuorinen (2019, s. 26) korostavat järjestäjän vastuuta varmistaa, että he solmivat yksityisten toimijoiden kanssa sopimukset siten, että ne turvaavat varautumisen, sillä julkisella organisaatiolla on lakiin kirjattu velvollisuus huolehtia varautumisesta. Useissa lausunnoissa huomioitiin ja huolehdittiin myös yksityisten palveluntuottajien sopimuksellisesta varautumisesta, kuten seuraavassa esimerkkikatkelmassa on nähtävissä.

... "Asetusluonnoksen perustelumuistiossa todetaan myös, että hyvinvointialueen yksityisten palveluntuottajien varautuminen tulee varmistaa sopimuksilla. Koronapandemiassa veloitettiin kuntia antamaan suojaintuotteet alueen yksityisille palveluntuottajille, suojainten toimittamisen kustannukset valtio korvaa anottavissa valtionkorvauksissa. Tuleeko alueen varautua myös jatkossa yksityisten palveluntuottajien tarpeisiin tarvikkeiden varautumisissa tai mikä on materiaalisen varautumisen taso, joka sopimuksellisesti tulee olla huomioituna?"... (Keski-Suomen hyvinvointialue)

Sosiaali- ja terveydenhuollosta suuri osa on yksityisten palveluntuottajien tuottamia ja myös varautuminen on otettava huomioon sopimuksia laadittaessa. Sopimukset on laadittava siten, että ne velvoittavat yksityistä toimijaa varautumiseen ja että tilaaja voi valvoa yksityisen toimijan sopimusehtojen noudattamista (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 26). Kuten edellä esitellyssä Keski-Suomen hyvinvointialueen antamassa lausunnossa on nähtävillä, huolta kannetaan myös hyvinvointialueen vastuusta varautua yksityisten palveluntuottajien varautumisen tukemiseen.

Jatkuvuudenhallinnasta huolehtiminen on myös olennainen osa sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista ja se on huomioitava myös silloin, kun palvelut

hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta. Muun muassa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto puuttui tähän huoleen, kuten alta on nähtävissä.

... "Hyvinvointialueen on varautumisessaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta." ... (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot)

Savolainen ja Vuorinen (2019, s. 18) tuovat esiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa ensiarvoisen tärkeää on huolehtia jatkuvuuden hallinnasta kaikissa tilanteissa, sillä se luo pohjan varautumistoimenpiteille häiriötilanteissa. Lausuntoaineistossa jatkuvuudenhallintaan puututtiin useammassa lausunnossa ja tilannekuvan ja sopimuksellisen varautumisen lisäksi yksityisten palveluntuottajien kohdalla erityisesti jatkuvuudenhallinnan varmistaminen nähtiin tärkeänä.

5.4 Sopimukset ja toimintatavat

Sopimukset ja toimintatavat pääluokan alle muodostunut kokonaisuus sisältää niin sopimuksellisen varautumisen yksityisten toimijoiden kanssa, konkreettiset ohjeet ja ohjauksen, normaaliolojen sopimukset sekä johtamisen. Yksityisten toimijoiden kanssa tehtyjä sopimuksia ja niiden valvontaa painotettiin useammassa lausunnossa, sillä yksityisten toimijoiden tuottama osuus esimerkiksi terveystalvuuksista on verrattain suuri. Lähtökohtaisesti elinkeinoelämällä, eikä näin ollen yksityisillä sosiaali- ja terveystalvuuksien tuottajilla, ole velvollisuutta suunnitella huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa, vaan varautuminen perustuu laadittuihin sopimuksiin (Valtioneuvoston kanslia, 2010, s. 25).

Sopimusten lisäksi erityisesti konkreettiset ohjeet ja ohjaus, sekä normaaliolojen johtamisjärjestelmän pohjalle rakentuva häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtaminen nousivat tärkeäksi lausuntojen pohjalta. Poikkeusoloihin varautumisen perustan luo normaaliolojen varautuminen (Valtioneuvoston yleisistunto, 2024, s. 3), joten

johtamisjärjestelmää ei voida luoda irralliseksi normaaliolojen johtamisjärjestelmästä. Konkreettiset ohjeet sekä yhteisten harjoitusten järjestäminen nousivat esiin, näistä esimerkkejä seuraavissa katkelmissa lausunnoista.

...Eri toimijoiden alueellisiin valmiussuunnitelmiin tarvitaan kuitenkin vielä konkreettisia ohjeita lasten ja perheiden kohtaamiseen, huomioimiseen ja esimerkiksi psykososiaalisen tuen järjestämiseen... (Pelastakaa Lapset ry)

...Asetuksen tulisi yksittäisten hyvinvointialueiden harjoitusten lisäksi velvoittaa myös yhteisiin alueellisiin harjoituksiin (YTA-alue). Näin päästäisiin mm. testaamaan miten yhteystoiminta isommalla alueella toimii. YTA-tasoisten harjoitusten koordinaatio voisi kuulua yliopistollista sairaalaa ylläpitävälle hyvinvointialueelle... (Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue)

Etenkin yhteistuotannolle on Sorrentinon ja muiden (2018, s. 281–281) mukaan tyypillistä, että siinä hyödynnetään jo olemassa olevia palvelurakenteita ja tavoitteena on parantaa tehokkuutta tai vaikuttavuutta jo olevien rakenteiden sisällä. Etenkin jo kunnissa valmiina olevien rakenteiden ja infrastruktuurin hyödyntämistä korostettiin hyvinvointialueiden varautumisessa. Seuraavassa katkelmassa on esimerkki tällaisesta lausunnosta, jossa valmiiden rakenteiden hyödyntämistä tuotiin esiin.

...Asetuksen kirjauksen osalta kehotetaan pohtimaan, onko tarkoituksenmukaista velvoittaa perustamaan oma yhteistyöryhmä yhteensovittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuden ja varautumisen toimintoja vai voisiko yhteensovittamisessa hyödyntää mahdollisia olemassa olevia rakenteita... (Sisäministeriö, pelastusosasto)

Normaaliolojen johtamisjärjestelmän ja toiminnan pohjalle luodut rakenteet ovat ensiarvoisen tärkeitä, sillä koko varautumisen yhteystoimintamalli, kokonaisturvallisuus, perustuu normaaliolojen varautumiseen ja poikkeusoloissa tehtäviin tarpeellisiin

toimintatapoihin (Räisänen ja muut, 2021, s. 92). Lausuntojen pohjalta tämä nähtiin tärkeänä, sillä useammassa lausunnossa tuotiin esiin niin olemassa olevien rakenteiden hyödyntäminen, yhteiset harjoitukset kuin toisaalta taas sopimuksellinen varautuminen, jotka kaikki pohjaavat normaalioloissa tehtävään valmistautumiseen ja varautumiseen poikkeusolojen varalle.

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkielman tarkoituksena oli tutkia yhteisluomista osana varautumista sosiaali- ja terveydenhuollossa ja sitä, miten se mahdollisesti näkyy lausunnoissa liittyen asetusluonnokseen (Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin 308/2023). Tutkielman tavoitteena oli luoda ymmärrystä siitä, onko sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa tilaa yhteisluomiselle lausuntoaineiston pohjalta.

Johdannossa esitellyt tutkimuskysymykset, joiden pohjalta tavoitteeseen pyrittiin:

1. Miten yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa ilmenee annetuissa lausunnoissa?
2. Millaisia muotoja yhteisluominen saa annetuissa lausunnoissa?
3. Millaisia haasteita yhteisluomiseen liittyy annettujen lausuntojen pohjalta?

6.1 Johtopäätökset

Miten yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa ilmenee annetuissa lausunnoissa?

Yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa käsittää monia tasoja aina yhteistyöstä kahden toimijan välillä yhteistyöhön monien eri toimijoiden kesken ja moneen eri suuntaan. Yhteistyössä kaksi toimijaa voivat olla tasavertaisia tai toinen toimijoista saattaa olla auktoriteettiasemassa verrattuna toiseen, vaikkapa viranomaisen suhteessa vapaaehtoiseen. Lausunnoissa toistunut tilannekuvan tuottaminen on tästä hyvä esimerkki, sillä tilannekuvan tuottamisen tärkeyttä viranomaisten käyttöön painotettiin useammassa lausunnossa. Tällöin eri toimijat ja organisaatiot tuottavat tilannekuvaa viranomaisille, mutta viranomaisten tuottamaa koostetta tai tilanneraportointia toiseen suuntaan ei juurikaan lausunnoissa huomioitu. Tällainen yhdensuuntainen yhteistyön muoto varautumisessa on yhteisluomisen

narratiivia kapeampaa, sillä se jättää huomiotta mahdollisuudet, joita kahdensuuntainen viestintä avaisi.

Yhteisluomiseen liittyvä eri toimijoiden mukaan ottaminen ja laaja-alainen yhteistyö jäi monin osin lausuntoaineistossa vielä lapsenkenkiin. Vaikka kokonaisturvallisuus mainittiin muutamaan kertaan, ei todellista yhteisluomista juurikaan lausunnoissa vielä näkynyt. Yhteistyötä kuitenkin korostettiin ja myös yhteistoimintaa yhdessä useamman toimijan kanssa kuvattiin. Hardyman ja muut (2015, s. 92) kuvaavat, kuinka terveydenhuollossa maallikon osallistaminen päätöksentekoon on jo jonkin aikaa esitetty siten, että sillä saavutetaan potilaiden parempi osallistuminen ja vastuunotto omasta hoidostaan sekä parempi tiedonsaanti, joka johtaa innovatiivisempiin lopputuloksiin. Toisaalta tällaista lopputulosta on todellisuudessa vaikea saavuttaa muun muassa osallistamisen tason kiistellyn määrittämisen ja vaikeasti hahmotettavan konseptoinnin takia (Hardyman ja muut, 2015, s. 92).

Yhteisluomien vaatii todellista osallisuutta, osallistumista ja osallistamista monilta eri toimijoilta ja tällaisen monialaisen joukon valjastaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa esimerkiksi varautumiseen voi haastavuudestaan huolimatta avata paljon uusia ovia. Verkottunut yhteistyö varautumisen eri vaiheissa voisi antaa paljon uusia näkökulmia ja tuoda varautumisen luonnolliseksi osaksi kaikkien toimijoiden arkea. Haasteena tällaisessa vallan ja vastuunjaossa voidaan Jäntin ja muiden (2023, s. 25) mukaan nähdä muun muassa ristiriitojen ja erimielisyyksien mukanaan tuoma lisääntynyt yhteensovittamisen tarve, osallistumiseen liittyvät haasteet, sekä epäselvät valtasuhteet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa on kuitenkin ymmärrettävä toimintakentän säännellyn luonteen mukanaan tuomat rajoitteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilta vaaditaan lain mukaan tietty koulutus, toki johtajistossa ja ministeriötasolla kelpoisuusvaatimukset eivät välttämättä vaadi suojattua ammattinimikettä, kuten sairaanhoitajat, lääkärit tai sosiaalityöntekijät. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ohjaavat lait ja säädökset, jolloin myös sosiaali- ja

terveydenhuollon varautumisessa nämä on otettava huomioon. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä on säädetty lailla, kuten myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöstä 559/1994; Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstä 817/2015; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021).

Millaisia muotoja yhteisluominen saa annetuissa lausunnoissa?

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa voidaan nähdä lausuntoaineiston pohjalta paljon muita yhteistyön ja yhteistuotannon muotoja, mutta yhteisluominen jää vielä melko kapeaksi. Yhteistyötä korostettiin, mutta usein ehdotettuja osapuolia oli kaksi, esimerkiksi vaikkapa tilannetta johtava viranomaisen tiedon tuottajana ja toinen viranomaisen tiedon vastaanottajana. Lausunnoissa vilahteli kokonaisturvallisuuden käsite, joka viittaa varautumisen yhteistoimintamalliin ja joka sisältää runsaasti yhteisluomisen elementtejä. Toisaalta kuitenkin kokonaisturvallisuuden käsitteen viljelemisestä huolimatta ehdotukset yhteistyöstä jäivät osallistavuuden kannalta kovin vajaiksi.

Lausuntoaineiston pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa on nähtävissä yhteisluomisen elementtejä siinä, miten monissa lausunnoissa korostettiin yhteistyön merkitystä ja toisaalta kiinnitettiin huomiota myös yhteistyön puutteisiin. Lausunnoissa keskeiseksi nousi muun muassa kuntien ja pelastustoimen puutteellinen huomioiminen, jonka pohjalta yhteistyön parantamiseen myös kiinnitettiin huomiota. Yhteisluomisen muodoista lausuntoaineiston pohjalta voisi ajatella tunnistettavan ainakin tavoitteen yhteiseen oppimiseen. Lausuntoaineistossa nousi esiin niin laajat yhteiset harjoitukset alue- ja toimialarajojen yli, kuin yhteisen tilannekuvan tuottaminen yhteneväisin kriteerein. Nämä selvästi korostavat yhteisen oppimisen konsensusta, jolla pyritään luomaan myös yhteneväisiä toimintatapoja.

Toisaalta taas esimerkiksi yhteisluomiselle tyypillistä vallanjakoa ei lausunnoissa ole lainkaan nähtävillä. Hyvinvointialueilla tapahtuva sosiaali- ja terveydenhuollon

varautuminen esitetään lausuntoaineiston pohjalta tiukasti viranomaisjohtoisena, jota ohjaavat asiaankuuluvat ministeriöt. Toisaalta jo aiemmin pohdittu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toki myös pelastustoimen vahva pohjautuminen lakiin ja säännöksiin ohjaa myös vallan jakautumista. Täydelliseen vallanjakoon, tai edes näennäiseen vallanjakautumiseen, tuskin sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa koskaan päästään.

Millaisia haasteita yhteisluomiseen liittyy annettujen lausuntojen pohjalta?

Yhteisluomisen haasteet sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa liittyvät pitkälti edellä mainittuun vallanjaon puutteeseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen tulee todennäköisesti aina tuntemassamme järjestelmässä pohjautumaan viranomaisjohtoisuuteen ja viranomaisvalvontaan. Tästäkin huolimatta yhteisluomiselle on sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa enemmän tilaa, vaikka täydellistä ideaalimallia yhteisluomisesta ei tultaisikaan koskaan saavuttamaan. Vargas ja muut (2022, s. 4–5) kuvaavat yhteisluomista prosessina, jonka eri vaiheille on varmasti tilaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen viranomaisjohtoisuudesta ja valvonnasta huolimatta yhteisluomisen ajattelemisen prosessina jättää tilaa myös muille toimijoille. Vargasin ja muiden (2022, s. 4–5) esittelemässä yhteisluomisen prosessissa, joka esitetään kuviossa 1., erityisesti tunnistus- ja suunnitteluvaiheisiin voitaisiin helposti osallistaa laajasti useita toimijoita tunnistamaan varautumiseen liittyviä tarpeita ja riskejä ja toisaalta suunnittelemaan toimintatapoja ja prosesseja. Yhteisluomisen juurruttaminen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumiseen lienee pitkälinen prosessi, mutta pienin askelin ja sopiviin palasiin pilkottuna varmasti hallittavissa. Tähän Vargasin ja muiden (2023, s. 4–5) esittelemät vaiheet toimivat hyvinä askelmerkkeinä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumiseen liittyvä yhteisluominen on haastavaa myös salassapitosäännösten vuoksi. Kaikille on selvää potilas- ja asiakastietojen salassapito, joka estää kaiken tällaisen tiedon välittämisen muille toimijoille. Vaikka sosiaali- ja

terveydenhuollon varautuminen ei vaadi kenenkään henkilökohtaisten tietojen esiintuomista, ei esimerkiksi sairaalan osastoille ole vapaata kulkua muilla, kuin siellä työskentelevillä. Niinpä vapaaehtoiset eivät pysty osallistumaan varautumisen infran suunnitteluun paikan päällä ja myös esimerkiksi implementointi vaiheeseen ulkopuolisten ottaminen lienee haastavaa.

Kuviossa 6 on esitelty analyysin tuloksena nousseita yhteisluomista tukevia ja estäviä toimia sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa. Vihreällä esitellyt elementit tukevat yhteisluomista ja punaiset seisovat yhteisluomisen tiellä.



Kuvio 6. Yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa voidaan nähdä paljon haasteita yhteisluomisen tosiasiallisen toteutumisen suhteen, on yhteistyön ja osallisuuden laajeneminen ennennäkemättömiin prosessin vaiheisiin hyvinkin mahdollista. Uusien

toimintatapojen ja innovaatioiden luominen ei välttämättä vaadi yhteisluomisen täydellistä toteutumista, jo yhteisluomisen elementtien hyödyntäminen voi tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisesta verkottuneempaa ja osallistavampaa. Yhteistyön laaja huomioiminen ja näennäisen osallistumisen välttäminen voi tulevaisuudessa tuoda esiin kenties innovatiivisempia, taloudellisempia ja turvallisempia ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon varautumiseen.

6.2 Tutkimuksen luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuteen kohdistuu paljon kritiikkiä erityisesti siksi, että laadullisen tutkimuksen otos on laajuudeltaan usein määrälliseen tutkimukseen verraten hyvin pieni, tutkimuksen analyysivaiheeseen ei kohdistu tiukkoja standardeja ja usein tutkimus on melko tapauskohtaista (Puusa, 2020, s. 143). Tässä tutkielmassa aineistona käytetty lausuntoaineisto edustaa rikkaudestaan huolimatta vain lausunnonantajien näkemyksiä hyvinvointialueiden varautumiseen liittyvään asetukseen.

Alasuutarin (2011, s. 111–114) mukaan erityisesti haastatteluissa on tärkeää, huomata, että haastattelijan ja haastateltavan välillä on aina jonkinasteinen valtasuhde. Aineistona käytettiin valmiita lausuntoaineistoja, jolloin lausuntoja kirjoittaneet henkilöt eivät ole lausuntoja laatiessaan voineet muokata lausuntoja vastaamaan mahdollisiin odotuksiin, joita he saattaisivat tutkijalla olettaa olevan.

Aineiston paremmuutta ei voida mitata tutkittavan ja tutkijan välisillä valtasuhteilla, esimerkiksi läheinen suhde ei ole automaatio laadukkaammalle aineistolle (Alasuutari, 2011, s. 114). Toisaalta mikäli esimerkiksi haastattelutilanne on jännittävä, on mahdollista, että haastateltava käyttäytyy itselleen poikkeuksellisella tavalla ja etsii ympäristöstään vihjeitä siitä, miten hänen odotetaan käyttäytyvän (Puusa & Juuti, 2020a, s. 29). Tässä tutkielmassa aineistona on käytetty valmiita dokumentteja, jotka sisältävät kirjallisesti laadittuja lausuntoja eri organisaatioissa ja tehtävissä toimivilta henkilöiltä. Lausuntojen kirjoittajat tuskin ovat olleet samassa tilassa keskenään pohtimassa

kirjoittamiaan vastineita, joten he eivät ole voineet ottaa toisiltaan vaikutteita siitä, kuinka heidän tulisi vastata. Toisaalta lausuntoaineisto on ollut lausuntopalvelussa nähtävillä siten, että jo ennen viimeistä määräpäivää annetut lausunnot on voinut lukea palvelusta. Näin ollen on toki mahdollista, että lausunnon antajista osa olisi voinut lukea toisten antamia lausuntoja ennen oman lausunnon laatimista.

Puusan ja Juutin (2020a, s. 33; 2020c, s. 58) mukaan on hyvä muistaa, että kaikki tieto on aina arvolutautunutta ja pohjaa johonkin näkökulmaan, ja että tosiasiat ovat tosia vain tietyssä teoriaympäristössä. Esimerkkinä voisi toimia vaikkapa autolla ajaminen. Autolla ajaminen on laillista vain tien oikealla puolella, mutta toisaalta Englannissa tämä olisi laitonta. Tutkijan valitsema teoria luo siis viitekehyksen sille, millaisen linssin läpi tutkittavaa ilmiötä katsotaan.

Puusa ja Juuti (2020d, s. 73) kuvaavat laadullisen tutkimuksen tuottaman todellisuutta kuvaavan tiedon olevan subjektiivista. Jokaisella tutkijalla on tutkimusaiheestaan jonkinlainen ensiymmärrys, joka väistämättä ohjaa tutkijaa tekemään omaan kokemuspohjaansa perustuvia arvovalintoja. Kaksi tutkijaa voisi toisintaa näennäisesti identtisen tutkimusasetelman, mutta silti heidän olisi mahdollista päästä erilaisiin tuloksiin riippuen siitä, miten tutkija käsittelee aineistoa. Yksilöllinen kokemus ymmärtämisen pohjana on siis syy, miksi sama asia voidaan ymmärtää monin eri tavoin (Puusa & Juuti, 2020d, s. 74). Tutkielmaa tehdessä olen tutkijana pyrkinyt objektiivisuuteen ja teoriapohjaa luodessani kiinnittämään huomiota laajasti eri näkökulmiin, mutta tutkijana ensiymmärrys on varmasti ohjannut tiedostamatta tutkielman kehittymistä nykyiseen muotoonsa.

Tilastokeskus (n.d.) määrittelee tutkimuksen validiteetin siten, että se tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa on valittu mittausmenetelmä siten, että se mittaa tutkittavaa ilmiötä juuri siten, kuin on tarkoitus mitata. Hänninen (2016, s. 112) määrittelee sisäisen validiteetin tarkoittavan sitä, kuinka hyvin aineisto sisällöltään vastaa tutkittavaan ilmiöön. Tutkielmassa valittu teoriaohjaava sisällönanalyysi pyrkii ymmärtämään sosiaali- ja

terveydenhuollon varautumista lausuntoaineiston pohjalta teorian kulkiessa analyysin ja tulosten raportoinnin rinnalla. Valittu analyysitapa tuki analyysia ja vastasi asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Hänninen (2016, s. 110) määrittelee ulkoisen validiteetin siten, että tutkimusjoukko suhteutetaan koko joukkoon, josta halutaan tutkimuksen perusteella sanoa jotakin. Tässä tutkielmassa käytetty lausuntoaineisto kuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista vain aineistona käytetyn asetusluonnoksen pohjalta, joten tuloksia ei voida rajoitteitta siirtää koskemaan universaalisti kaikkea yhteisluomista ja sen ilmenemismuotoja sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa.

Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuutta ja toistettavuutta, eli miten luotettavasti tutkimuksessa valittu tutkimustapa mittaa haluttua ilmiötä ja miten tutkimus on toistettavissa (Avoin tiede, 2018). Tutkielmassa on selvitetty kattavasti, kuinka aineisto on analysoitu ja mitä menetelmiä käyttäen, joka tukee tutkimuksen toistettavuutta ja luotettavuutta.

Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka (2006) määrittelevät triangulaation tutkimusmenetelmäksi, jossa tutkimuksessa yhdistellään erilaisia tutkimusmenetelmiä, aineistoja, analyysitapoja tai tutkittavia kattavamman ymmärryksen luomiseksi tutkittavasta ilmiöstä. Tässä tutkielmassa ei päästy triangulaatioon ajan ja resurssien puutteen vuoksi, mutta toisaalta Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka (2006) kuvaavat, ettei opinnäytetöissä triangulaatio usein vaaditakaan työläytensä vuoksi.

6.3 Tutkimuksen eettisyys ja tutkimuksen rajoitteet

Aina tutkimusta tehdessä ja aineistoa kerätessä on huomioitava eettisyys. Erityisesti silloin, kun aineisto on kaikkien vapaasti saatavilla esimerkiksi internetissä, on huomioitava aineiston käytön eettisyydessä osittain myös erilaisia asioita kuin vaikkapa haastattelulla aineistoa kerättäessä. Mikäli käytetään vapaasti saatavilla olevaa aineistoa tutkimuksessa, aineiston laatijalla tai aineiston tuottamiseen osallistuneilla henkilöillä ei ole etukäteen tietoa, että heidän tuottamaansa materiaalia tullaan käyttämään

tutkimuksessa. Vapaissa aineistoissa on myös paljon eroja, sillä vaikkapa sosiaalisessa mediassa kerätty aineisto saattaa olla yksityishenkilöiden yksityishenkilöinä tuottamaa, toisin kuin esimerkiksi tässä tutkielmassa käytetty vapaasti saatavilla oleva lausuntoaineisto. Lausuntojen laatijat ovat laatineet lausunnot virka-asemassaan ja edustamansa organisaation jäseninä, eivät yksityishenkilöinä.

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan mukaan (2023, s. 13) on tutkimuksen eettisyydestä huolehdittava jo ennen tutkimuksen aloittamista ja asianmukaiset luvat hankittava ajoissa. Vapaasti saatavilla oleviin aineistoihin, kuten tässä tutkielmassa käytetty lausuntoaineisto, ei vaadita erillisiä tutkimuslupia, toisin kuin vaikkapa haastatteluaineiston keräämiseen. Buck ja Ralston (2021, s. 2) kuvaavat eettistä ongelmallisuutta erityisesti sosiaalisen median alustojen kautta kerätyssä aineistossa, sillä monet sosiaalisen median käyttäjät tuottavat sisältöä näennäisesti rajatulle joukolle ihmisiä. Tässä tutkielmassa käytetty lausuntoaineisto on kaikkien vapaasti saatavilla ja hyödynnettävissä Lausuntopalvelu.fi sivustolla, joten lausuntojen laatijat ovat olleet tietoisia lausuntoja laatiessaan niiden avoimesta näkyvyydestä.

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2023, s. 13) mukaan tutkijan on huolehdittava, ettei tutkimus vaaranna tutkijan tai tutkittavien terveyttä tai turvallisuutta ja että tutkija osoittaa arvostusta niin tutkittavia, yhteiskuntaa, kuin kollegoitakin kohtaan. Tämän tutkielman tekeminen ei vaarantanut tutkittavien terveyttä tai turvallisuutta ja tutkielma on laadittu kunnioittaen niin tutkittavia, kollegoita, ympäristöä kuin yhteiskuntaakin. Tutkijalla ei ole sidonnaisuuksia eikä tutkielmalla ole ulkopuolista rahoittajaa.

Tässä tutkielmassa käytetty lausuntoaineisto kuvaa laajuudestaan huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista vain käsitellyn asetusluonnoksen pohjalta. Tutkimuksen tulokset eivät ole suppean otannan takia täysin yleistettävissä yhteisluomiseen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa.

6.4 Jatkotutkimusaiheet

Kiinnostava jatkotutkimusaihe voisi olla tutkia sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen kehittymistä nyt, kun tässä tutkielmassa esitelty asetusluonnos on tullut voimaan (Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin 308/2023). Asetuksen tultua voimaan voisi tutkia, onko sosiaali- ja terveydenhuollon varautumiseen tullut konkreettisia muutoksia tai onko yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa lisääntynyt tai muuttunut johonkin suuntaan.

Kiinnostava tutkimusaihe voisi olla myös yhteisluominen sosiaali- ja terveydenhuollossa varautumisen ulkopuolelta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on paljon jatkuvaa kehittymistä ja kehitystarpeita, joissa yhteisluomisella voitaisiin päästä uusiin innovatiivisiin ja taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin. Olisi kiinnostavaa tutkia yhteisluomista vaikkapa perusterveydenhuollon palveluiden kehityksessä, jonka toiminnasta löytynee paljon mahdollisia kehityskohteita. Yhteisluomisen laajalla verkostomaisella otteella monien palveluiden ja toimintojen kehitykseen saattaisi tulla aivan uutta näkökulmaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen tematiikkaan liittyen olisi kiinnostavaa järjestää ikään kuin ryhmähaastattelu tilanne, jossa yhteisluomisen keinoin pureuduttaisiin käsillä olevaan ongelmaan. Pienimuotoinenkin ryhmätilanne, jossa ryhmään olisi valittuna osallistujia laajasti eri taustoista, saattaisi johtaa uusien kehitystarpeiden tunnistamiseen ja uusiin ratkaisumalleihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen on varmasti tulevaisuudessakin paljon pinnalla koko ajan muuttuvan maailmantilanteen ja uusien uhkakuvien takia. Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveydenhuoltoa kuormittanevat niin taudit, väestön vanheneminen ja huoltosuhteen heikkeneminen kuin muut mahdolliset häiriötilanteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen on siis oltava ajantasaista ja riittävää

jatkossakin, ja varautumisen tematiikkaan perehtyvät tutkimukset tulevat varmasti tarpeeseen.

Lähteet

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4): 216–224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Avoin tiede. (2018). *Todennettavuus ja toistettavuus*. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://avointiede.fi/fi/ajankohtaista/todennettavuus-ja-toistettavuus>
- Barrio, A. (2010). Global Challenges and Threats: European and US Approach. *UNISCI Discussion Papers*, (2), 142–160. Noudettu 3.4.2025 osoitteesta <https://www.redalyc.org/pdf/767/76712438010.pdf>
- Bassi, A. (2023). The Relationship Between Public Administration and Third Sector Organizations: Voluntary Failure Theory and Beyond. *Nonprofit Policy Forum*, 14(4), 385–404. <https://doi.org/10.1515/npf-2022-0049>
- Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018). "Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issue in Practice and Research." Teoksessa Brandsen T., Steen T. & Verschuere, B. (toim.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public*. (s. 3–8). Routledge.
- Buck, A.M. & Ralston, D.F. (2021). I didn't sign up for your research study: The ethics of using "public" data. *Computers and Composition*, 61, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.compcom.2021.102655>
- Eduskunta. (2022). *Valmiuslain käyttöönottoaminen korona-aikana*. Noudettu 21.9.2023 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx?TSPD_101_R0=08d2c9383aab2000e63f17d4e34f07645c17e4351777196d258ef2b3bea6750dd95d90bc6711a96808cb005e3314300090e4a5e8d9e06ed9c1a6df83f0e05ba5f664204dab5cc3bd2fa65e2b4b7d56ac43671ae00c525623e411d9053069e643
- Finto. (n.d.). *Co-creation*. Noudettu 25.4.2025 osoitteesta <https://finto.fi/koko/fi/page/p65876?clang=en>

- Friis, K., & Tamnes, R. (2024). The defence of northern Europe: new opportunities, significant challenges. *International Affairs*, 100(2), 813–824. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1093/ia/iiae019>
- Hardyman, W., Daunt, K. & Kitchener, M. (2015). Value Co-Creation through Patient Engagement in Health Care: A micro-level approach and research agenda. *Public management review*, 1(17), 90–107. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.881539>
- Hänninen, V. (2016). Kuinka paljon on tarpeeksi? Ainieston määrä laadullisessa tutkimuksessa. *Aikuiskasvatus* 2(36), 109–113. <https://doi.org/10.33336/aik.88484>
- Jalava, J., Raisio, H., Norri-Sederholm, T., Lahtinen, H. & Puustinen A. (2017). *Kolmas sektori viranomaisten turvallisuustoiminnan tukena*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-483-2>
- Jääntti, A., Leponiemi, U., Parkkinen, J. & Airaksinen, J. (2023). Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastimina. *Hallinnon Tutkimus* 42(1), 21–37. <https://doi.org/10.37450/ht.112237>
- Keskimäki, I., Tynkkynen, LK., Reissel, E., Koivusalo, M., Syrjä, V., Vuorenkoski, L., Rechel, B. & Karanikolos, M. (2019). Finland: Health system review. *Health Systems in Transition*, 21(2), 1–166. European Observatory on Health Systems and Policies.
- Keskinen, M., Kantola, A, Mäkinen, J. & Salonen, A. O. (2017). Miten yhteiskehittää kokonaisturvallisuutta? Tieteidenvälisiä näkemyksiä Winland-hankkeesta. *Tiede ja ase*. Noudettu 3.11.2022 osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/67728>
- Kielenniva, J. (2017). Johdanto. Teoksessa Maanpuolustuskorkeakoulu (toim.), *Turvallinen Suomi 2018: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 7-14). Turvallisuuskomitea. Noudettu 26.10.2022 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf

- Krogh, A. H., & Triantafyllou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040–3056. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- Lausuntopalvelu.fi. (2022). *Luonnos valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueiden varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*. Noudettu 18.3.2025 osoitteesta <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=db781fd4-06c0-469f-ae97-9d4e03f9ba7b>
- Nikander, P. (2003). Moniammatillinen yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon haasteena. Vuorovaikutuksellinen näkökulma. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*, (40), 279–290. Noudettu 9.4.2025 osoitteesta https://www.researchgate.net/profile/Pirjo-Nikander/publication/242426127_Moniammatillinen_yhteistyö_sosiaali-ja_terveydenhuollon_haasteena_Vuorovaikutuksellinen_nakokulma/links/55ded66908aeaa26af0f3187/Moniammatillinen-yhteistyoe-sosiaali-ja-terveydenhuollon-haasteena-Vuorovaikutuksellinen-naekoekulma.pdf
- Osborne, S. P. (2009). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, S. P. (toim.), *The new public governance? : Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 1–16). Taylor & Francis Group.
- Pestoff, V. (2018). "Co-Production at the Crossroads of Public Administration Regimes." Teoksessa Brandsen T., Steen T. & Verschuere, B. (toim.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public* (s. 27–36). Routledge.
- Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. (s. 141–152). Gaudeamus.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020a). Laadullisen tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. (s. 23–38). Gaudeamus.

- Puusa, A. & Juuti, P. (2020b). Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. (s. 9–19). Gaudeamus.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020c). Organisaatiokulttuurinäkökulma esimerkkinä laadullisen tutkimuksen yleistymisestä. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. (s. 58–72). Gaudeamus.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020d). Laadullisen tutkimuksen olemus. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. (s. 73–83). Gaudeamus.
- Raisio, H., Puustinen, A. & Valtonen, V. (2021). Co-Creating Safety and Security?: Analyzing the Multifaceted Field of Co-Creation in Finland. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 39(2), 263-291. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022012610375>
- Ratkaisuja tieteestä. (2022). *Pehmeä turvallisuus vahvistaa yhteiskunnan vakautta*. Noudettu 3.4.2025 osoitteesta <https://ratkaisujatieteesta.fi/osallistuvakansalaisuus-ja-muuttuva-hallinta/pehmea-turvallisuus-vahvistaa-yhteiskunnan-vakautta/>
- Räisänen, H., Hakala, E., Eronen, J. T., Hukkinen, J. I. & Virtanen, M. J. (2021). Comprehensive Security: The Opportunities and Challenges of Incorporating Environmental Threats in Security Policy. *Politics and Governance*, 9(4), 91–101. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4389>
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka A. (2006). *Triangulaatio*. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_4.html
- Sabathil, G. (2010). A European vision for addressing global security threats. *European View*, 9(1), 65-69. doi:<https://doi.org/10.1007/s12290-010-0116-4>
- Sanastokeskus TSK. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto. Ordlista om övergripande säkerhet. Vocabulary of Comprehensive Security*. Noudettu 25.4.2025 osoitteesta

https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf

- Savolainen, M. & Vuorinen, S. (toim.) (2019). *Sopimusperusteinen varautuminen: Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:9. [Sosiaali- ja terveysministeriö]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4068-0>
- Sorrentino, M., Sicilia, M. & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277–293. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Tenbense, T., Silwal, P., & Walton, L. (2021). Overwriting new public management with new public governance in new zealand's approach to health system improvement. [Overwriting New Public Management in health] *Journal of Health Organization and Management*, 35(8), 1046-1061. doi:<https://doi.org/10.1108/JHOM-10-2020-0417>
- Tepa-termipankki. (n.d.). *Yhteistyö*. Noudettu 3.4.2025 osoitteesta <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/yhteistyö>
- Tilastokeskus. (n.d.). *Validiteetti*. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://stat.fi/meta/kas/validiteetti.html>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta https://tenk.fi/sites/default/files/2023-03/HTK-ohje_2023.pdf
- Valtioneuvoston kanslia. (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Noudettu 20.9.2023 osoitteesta <https://vm.fi/julkaisu?pubid=3101>
- Valtioneuvosto. (2012, 5. joulukuuta). *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*. Noudettu 3.11.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/periaatepaatos->

- [kokonaisturvallisuudesta.pdf/399f0c06-7a0d-494e-aa57-6bef275fca60/periaatepaatos-kokonaisturvallisuudesta.pdf?t=1424979308000](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf)
- Valtioneuvosto. (2017). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 30.8.2023 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf
- Valtioneuvosto. (2023). *Sisäisen turvallisuuden sanasto*. Noudettu 25.4.2025 osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/documents/1410869/4024872/Sisaisen_turvallisuuden_sanasto.pdf
- Valtioneuvosto. (2025). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia: Valtioneuvoston periaatepäätös*. *Valtioneuvoston julkaisuja, 2025:1*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-762-1>
- Valtioneuvoston yleisistunto. (2024). *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta*. Noudettu 3.4.2025 osoitteesta https://stm.fi/documents/1271139/198978037/19_12_2024_VN_HE_sosiaali_ja_terveydenhuollon_jarjestamisesta_annettu_laki.pdf/492da5ff-465a-8fbd-19f9-099a1584dc29/19_12_2024_VN_HE_sosiaali_ja_terveydenhuollon_jarjestamisesta_annettu_laki.pdf?t=1734607199450
- Valtonen, V. (2010). *Turvallisuustoimijoiden yhteistö -operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. [väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu]. Doria. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201201241166>
- Vargas C, Whelan J, Brimblecombe J, Allender S. (2022). Co-creation, co-design and co-production for public health: a perspective on definitions and distinctions. *Public Health Research and Practice*, 32(2):e3222211. <https://doi.org/10.17061/phrp3222211>
- World Health Organization (WHO). (2019). *Health Emergency and Disaster Risk Management Framework*. Noudettu 4.8.2024 osoitteesta

<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/326106/9789241516181-eng.pdf?sequence=1>

Wiarsih, W, Sahar, J. & Nursasi, A. Y. (2023). Aqualitative study: Interprofessional collaboration practice in Indonesian primary healthcare. *Nursing Management (Springhouse)*, 54(5S), 13–18. DOI: <https://doi.org/10.1097/nmg.000000000000010>

Liitteet

Liite. Lausunnon antajat

Siuntion kunta

Pelastakaa Lapset ry

Pohjois-Savon hyvinvointialue

Etelä-Savon hyvinvointialue

Pohjanmaan hyvinvointialue

Suomen Kuntaliitto ry

MPK Maanpuolustuskoulutusyhdistys

Lääkäripalveluyritykset ry

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue

Säteilyturvakeskus

Kanta-Hämeen hyvinvointialue

HUS-yhtymä

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot

Tampereen kaupunki

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue

Keski-Suomen hyvinvointialue

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Pohjois-Savon hyvinvointialue

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry

Oulun kaupunki

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote)

Etelä-Karjalan pelastuslaitos

Turun kaupunki

Pirkanmaan hyvinvointialue

Satakunnan pelastuslaitos

Helsinki Helsingfors

Sisäministeriö, pelastusosasto

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

Anne Kolari

Suomen Kuntoutusyrittäjät ry

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos

Satakunnan hyvinvointialue