

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Hanna Brotkin

TAPAUSTUTKIMUS YKSITYISTEN SOSIAALIPALVELUJEN INFORMAATIO-OHJAUKSESTA
Sosiaalialan asiantuntijoiden näkemyksiä

Sosiaali- ja terveyshallintotieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2017

SISÄLLYSLUETTELO	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
LYHENNELUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
2. TUTKIMUSASETELMA	11
2.1. Tutkimuksen tieteenfilosofiset sitoumukset	11
2.2. Tutkimusmetodina kvalitatiivinen tapaustutkimus	14
2.3. Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus	17
2.4. Tutkimuskohteen kuvaus	20
3. VALTION OHJAUSJÄRJESTELMÄ OSANA HALLINNON RAKENTEITA	23
3.1. Ohjaus kunta - valtiosuhteessa	23
3.2. Katsaus valtion ohjaukseen 1970–2016	24
3.3. Informaatio-ohjaus	27
3.4. Muut ohjausmuodot	33
3.5. Uudenlaisen valtion ohjauksen rakenteet	35
3.6. Julkisen hallinnon ohjauksen dimensiot ja ohjausmalliajattelu	45
4. TUTKIMUSPROSESSI	50
4.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	50
4.2. Tutkimusaineiston keruu	53
4.3. Tutkimusaineiston kuvaus ja käsittely	56
4.4. Tutkimusaineiston analyysi	57
5. TUTKIMUSTULOKSET	63
5.1. Sosiaalipalvelujen ajankohtaiset turvallisuushaasteet	63
5.2. Informaatio-ohjauksen tarve, käytettävyys ja vaikuttavuus sosiaalialan toimijoiden mukaan	67
5.3. Ohjausinformaation rakenteen ja sisällön merkitys	70

5.4.	Informaatio-ohjauksen toimeenpano	72
5.5.	Yksityiset sosiaalialan toimijat osana verkostoja	78
5.6.	Odotuksia ohjauksesta tulevaisuudessa	86
6.	TUTKIMUSTULOSTEN YHTEENVETO	89
7.	TUTKIMUSTULOSTEN LUOTETTAVUUS, YLEISTETTÄVYYS JA TUTKIMUSETIIKKA	97
8.	POHDINTA	105
	LÄHDELUETTELO	110
 LIITTEET		
	LIITE 1. Saatekirje	119
	LIITE 2. Teemahaastattelurunko	120
	LIITE 3. Suostumuslomake	121
	LIITE 4. Esimerkki 1 tutkimusaineiston teemoittelusta	122
	LIITE 5. Esimerkki 2 tutkimusaineiston teemoittelusta	123

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettis-metodologinen lähestymistapa.	13
Kuvio 2. Tapaustutkimuksen muodot Yinin mukaan.	16
Kuvio 3. Ohjauksen prosessimalli.	17
Kuvio 4. Uusi sosiaali- ja terveystalvurakenne.	37
Kuvio 5. Rakenteellisen ohjauksen aika.	42
Kuvio 6. Ohjauksen dimensiot Lundquistin mukaan.	47
Kuvio 7. Julkisen hallinnon ohjausmuodot Lundquistin mukaan.	48
Kuvio 8. Tutkimusaineiston analyysiprosessin kuvaus.	58
Kuvio 9. Keskeiset sisäiset ja ulkoiset toiminta-, henkilö- ja toimitilariskit sosiaalihuollossa.	63
Taulukko 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.	52

LYHENNELUETTELO

HE 324/2014	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
HE 81/1976	Laki yritysten työllisyyspoliittisesta suhdannelainoituksesta
HE 101/1981	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslaki (677/1982)
KVOL 1147/1996	Kuntien valtiosuuslaki
KunL365/1995	Kuntalaki
KuntaL 410/2015	Kuntalaki
SosHL 1301/2014	Sosiaalihuoltolaki
STVOL 733/1992	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta
	Kuntien valtiosuuslaki 688/1992
	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (lakiluonnos 2016-06-27)
	Maakuntalakiluonnos 2016-06-27
	Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011
	Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Hanna Brotkin	
Pro gradu -tutkielma:	Tapaustutkimus yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta: Sosiaalialan asiantuntijoiden näkemyksiä	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede	
Työn ohjaaja:	Pirkko Vartiainen	
Valmistumisvuosi:	2017	Sivumäärä: 123

TIIVISTELMÄ:

Valtakunnallisten rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotavat uudistuvat merkittävästi. Kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tarjotaan väestölle kasvavasti yhä enemmän. Sosiaalipalvelujen tuotantotavat ovat monipuolistuneet ja julkisten palvelujen rinnalla palveluista kolmannes tuotetaan yhteistyössä yksityisten palveluntuottajien ja sosiaalipalveluja tarjoavien järjestöjen kanssa. Sosiaalipalvelujen turvallisuuden ja asiakkaiden hyvinvoinnin edistäminen ovat osa terveys- ja hyvinvointipolitiikkaa. Valtion ohjauksen avulla pyritään sekä turvaamaan väestölle yhtäläiset valtakunnalliset sosiaalipalvelut sekä kaventamaan hyvinvointi- ja terveyseroja. Valtion ohjaus on myös julkisen politiikan osa-alue, keino edistää palvelujen yhdenvertaisuutta ja tukea palveluntuottajien toimintaa. Sote-uudistuksen myötä valtion rooli sosiaalihuollon palvelua järjestävien tahojen ohjauksessa vahvistuu edelleen. Valtion ohjausta on viime vuosikymmen aikana uudistettu jo aikaisemmin. Sitovaa ja velvoittavaa normiohjausta on vähennetty ja ohjauksen painopiste on siirtynyt tietoa kartuttavaan informaatio-ohjaukseen. Informaatio-ohjauksen vahvistamisella on tavoiteltu toimijoiden omavalvonnan vahvistamista ja edelleen omaehtoista palvelujen kehittämistä.

Tämä tutkimus kohdentuu informaatio-ohjausprosessiin valtion ohjauksen muotona, jota tarkastellaan yksityisten sosiaalipalvelujen näkökulmasta. Tutkimus on tapaustutkimus, jossa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön uudistus- ja kehittämishankkeena tuotettu teos: yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuussuunnittelua tukeva ohjeistus. Tutkimusaineisto muodostuu sosiaalialan asiantuntijoiden haastatteluilta ja tutkimuskysymyksiin vastataan laadullisin tutkimusmenetelmin. Tutkimusaineiston analyysimenetelmänä käytetään teoriaohjaavaa, abduktiivista sisällönanalyysia. Tutkimustulokset esitetään luvussa viisi (5), jossa analyysin tuloksina esitetään kuvaus sosiaalialan asiantuntijoiden käsityksistä yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjausprosessiin vaikuttavista tekijöistä. Tutkimustulosten yhteenvedossa (luku 6) analyysin tuloksia tarkastellaan perusteellisesti vertaillen ja kytkemällä tämän tutkimuksen tuottamia tuloksia aikaisempien tutkimusten havaintoihin informaatio-ohjauksesta.

Tutkimuksen johtopäätöksenä syntyi konkreettisia toimenpide-ehdotuksia yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksen kehittämiseksi. Tutkimustulosten perusteella on pääteltävissä, että yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjaus toteutuu nykyisin epämääräisenä ja hallitsemattomana tietovirtana. Tulosten valossa näyttää siltä, että yksityisten sosiaalipalvelujen ohjausta on tarpeellista määrätietoisesti kehittää. Kehittämistoiminnan lähtökohtana tulee ohjausprosessin selkiyttämisen rinnalla olla pyrkimys vuorovaikutuksen lisäämiseen julkisten toimijoiden ja yksityisten sosiaalialan toimijoiden välillä. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan vetää johtopäätös, että vasta eri toimijoiden välisen dialogin kautta on mahdollista saavuttaa sote-uudistuksen ohjaukselliset tavoitteet; koordinoitua kehittämistoiminnan ja palvelutuotannon rakenteet sekä valtakunnallisesti yhdenvertaiset sosiaalipalvelut.

AVAINSANAT: valtion ohjaus, informaatio-ohjaus, yksityiset sosiaalipalvelut

1. JOHDANTO

Suomalainen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä rakentuu laajan julkisen sektorin nojaan, jossa suurimpina toimijoina ovat kunnat ja valtio. Julkisten palvelujen rinnalla palveluja tuotetaan yhä enemmän yhteistyössä järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien kanssa. Nykypäivänä järjestöt ja yksityiset yritykset tuottavat maamme sosiaalipalveluista arvioiden jopa kolmanneksen. Meneillään on lisäksi koko sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rakenteita muuttava yhteiskunnallinen uudistus. Sote-uudistuksen myötä palvelujen järjestämistä vastuu siirtyy kunnilta entistä suuremmille maakunnille ja sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuu on jatkossa valtiolla. Uudistus ei rajoitu ainoastaan siihen, miten tulevaisuuden palvelutuotanto toteutuu, vaan muutosten myötä koko julkisen hallinnon järjestelmä uudistuu. Valtion rooli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua järjestävien tahojen ohjauksessa vahvistuu tulevaisuudessa merkittävästi ja valtion ohjausrooli muodostaa suuren kokonaisuuden.

Valtion ohjauksella voidaan vahvistaa sekä palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuutta, että tukea palveluntuottajia kustannustehokkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisessä. Valtion ohjauksen keskeiset tavoitteet tulevaisuudessa ovat pyrkimys luoda nykyistä paremmin koordinoitua ja yhdenvertaisempia palveluita, jotka hillitsevät myös sosiaali- ja terveysalan kustannusten kasvua. Uudistukset vaikuttavat myös sosiaalipalvelujen valvontaan ja valvontaviranomaisten tehtäviin. Valvontaviranomaisten toiminta ja valvontakulttuuri muuttuvat nykyistä vuorovaikutteisemmaksi ja sosiaalipalvelujen valvontatoiminta perustuu ennakoivaan valvontaan ja uusien palvelurakenteiden vahvistamiseen (Valvira 2015: 8). Jotta valtionohjaus toteutuu tarkoituksenmukaisesti, on uudistuksen rinnalla myös valtionohjauksen uudistuttava. Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden täyttyminen edellyttää toimijoiden välisen yhteistyön sujuvuutta, joka toteutuakseen edellyttää selkeästi ja tarkasti määritellyt tavoitteet, toimintatavat ja vastualueet. Valtion ohjauksen tulee tulevaisuudessa toimia osana uudenlaista rakennetta, sekä ulottua yhä erilaistuvien palveluntuottajien ohjaukseen.

Tulevaisuuden ohjauksessa ja sote- alan johtamisessa korostuu tiedolla johtaminen. Yhtäältä osana uudistusta myös sosiaali- ja terveystalouden tutkimuksen ja kehittämisen rakenteet tulisi yhdistää. Informaatio-ohjauksen merkitys korostuu voimakkaasti myös sote-uudistuksessa. Huolimatta siitä, että informaatio-ohjaus on valtion ohjauksen muotona hyvin yleinen, on informaatio-ohjausta tutkittu kuitenkin vähäisesti etenkin sosiaalihuollon viitekehyksessä. Näkemykseni mukaan valtionohjauksen kehittämistä tukee tämän tutkimuksen tuottama ajankohtainen tieto siitä, millaiset tekijät tukevat ohjausprosessia erityisesti sosiaalipalveluissa. Tämän tutkimukseen pyrkimyksenä on tuottaa tietoa juuri sosiaalipalvelujen informaatio-ohjausprosessin kehittämisen ja ongelmakohtien tunnistamisen tueksi.

Sosiaalipalvelujen ohjausta on aikaisemmin pidetty vaikeana ja ohjaus on toteutunut epämääräisenä kokonaisuutena. Aikaisemman tutkimuksen mukaan erityisesti yksityisesti tuotettujen sosiaalipalvelujen ohjauksessa on puutteita (Oulasvirta ym. 2002: 136). Yksityisen palvelutuotannon lisääntyessä sosiaalipalvelujen ohjausta on tarpeen edistää jotta, ohjauksen tuella sosiaalipalvelut yhdenmukaistuvat. Valtion ohjauksen tutkimuksen tarpeellisuutta voidaan perustella myös sosiaalipalvelujen laadun ja asiakkaiden oikeuksien turvaamisen liittyvillä kehittämistarpeilla. Keskeinen kysymys on, kuinka hajanaisesti toteutuva ohjaus ja valvontatoiminta hankaloittavat sosiaalipalvelujen valvontaa juuri palvelunkäyttäjien näkökulmasta.

Tässä tutkimuksessa sosiaalipalvelujen laadun ja yhdenmukaisten toimintakäytäntöjen edistämistä tarkastellaan informaatio-ohjauksen näkökulmasta. Tutkimus on tapaustutkimus, jossa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön kehittämis- ja uudistushanke, yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuussuunnittelua tukeva turvallisuusohjeistus.

Turvallisuuden edistäminen ja riskienhallinta ovat kaikkien sosiaali- ja terveystalouden toimijoiden yhteinen tehtävä. Myös riskienhallinnan ja valvonnan merkitys on korostunut palvelujen organisointitapojen monimuotoistumisen seurauksena. Lisäksi myös sosiaalipalveluissa palvelutoimintaan liittyvät riskit ovat monialaisia ja taloudellisesti sekä

toiminnallisesti merkittäviä. (Kiviaho ym. 2014: 11.) Sosiaali- ja terveysalan organisaatioissa tulee kiinnittää huomiota erilaisiin riskeihin ja uhkiin, jotka voivat haitata palvelutuotannon jatkuvuutta, tavoitteiden saavuttamista, tuloksellisuutta ja hyvän hallintotavan toteutumista. Tutkimuksessa sosiaalipalvelujen turvallisuussuunnittelua ja riskienhallintaa tukeva turvallisuusohjeistus ymmärretään informaatio-ohjauksen välineenä, joka liitetään laajemmin osaksi informaatio-ohjausprosessia. Ohjausprosessin näkökulmasta on tärkeää tarkastella juuri sitä, miten ohjausta vastaanottavat toimijat tätä määrittelevät.

Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin sosiaalialan toimijoiden arvioita siitä, miten informaatio-ohjauksella voidaan vaikuttaa sosiaalipalvelujen toimintaan siten, että ohjausinformaatio tukee ja edistää sosiaalipalvelujen turvallisuutta. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi selvittää sosiaalipalveluja tuottavien toimijoiden näkemyksiä ohjauksen toteutumisesta ja siitä, millaiset tekijät vaikuttavat informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen sosiaalipalveluissa. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi tuottaa kuvaus siitä, miten informaatio-ohjausta tulisi tulevaisuudessa kehittää, jotta ohjaustavoitteet siirtyisivät osaksi sosiaalipalvelujen toimintoja ja toiminnan kehittämistyön tueksi. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ohjauksen kohteena olevien tahojen näkemyksiä informaatio-ohjauksen toteutumisesta yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaa ohjaavana menetelmänä. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa kuvaus sosiaalipalveluita tuottavissa organisaatioissa toimivien asiantuntijoiden käsityksistä informaatio-ohjauksesta ja siten vahvistaa tietoa ja ymmärrystä tutkimuskohteesta, informaatio-ohjauksesta valtion ohjauksen muotona.

Tutkimuksen toteutuksen sijoituessa palvelujärjestelmän uudistusvaiheeseen, käsitellään tutkimuksessa myös valtion ohjauksen tulevaisuuden suuntaviivoja laajemmin. Tulevaisuuden ohjausta tarkastellaan selvittäen, miten valtion ohjausta käsitellään uudistukseen liittyvissä selvityksissä, säädöksissä ja muissa asiakirjoissa. Perusteena tulevaisuuden katsauksen liittämiseen osaksi tutkimusta on, että tämän avulla on mahdollista tarkastella informaatio-ohjauksen paikkaa osana lähivuosien sosiaali-alan ohjauskonaisuutta. Tässä tutkimuksessa ohjaavalla taholla tarkoitetaan valtion keskushallintoa,

tämän alaisia virastoja sekä kuntia, joiden vastuulla on kunnan alueella toimivien yksityisten sosiaalipalvelujen ohjaus ja valvonta. Tutkimuksessa ohjattavana tahona ymmärretään kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavat yksityiset sosiaalipalveluja tuottavat yritykset, järjestöt ja yhteisöt. Tutkimuksessa ohjausta tarkastellaan erityisesti yksityisten kotiin vietävien sosiaalipalvelujen näkökulmasta.

Yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen informaallinen ohjaus on ollut verrattain niukkaa ja ohjauksen vaikuttavuus kyseenalaista. Sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi on julkaistu runsaasti ohjeistuksia, suosituksia ja muuta materiaalia. Kokemukseni mukaan tästä huolimatta turvallisuusnäkökulma jää usein kehittämistoiminnan marginaaliin, eivätkä turvallisuustekijät tule riittävästi huomioiduksi osana sosiaalipalvelujen strategisia linjauksia ja kehittämishankkeita. Ajatus tutkimuksen toteuttamisesta perustuu siten ajatukseen siitä, ovatko ohjaavien viranhaltijoiden ja ohjauksen kohteena olevien toimijoiden käsitykset lopulta yhteneväiset siitä, miten informaatio-ohjauksen ajatellaan käytännössä vaikuttavan sosiaalipalvelujen turvallisuuteen ja toisaalta, miten ohjausta tulisi jatkossa kehittää. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu valtion-ohjauksesta, informaatio-ohjauksesta sekä kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuudesta.

2. TUTKIMUSASETELMA

2.1. Tutkimuksen tieteenfilosofiset sitoumukset

Tutkimustyössä kannanotot tutkimuskohteen luonteesta määrittelevät sen, miten todellisuuden toimintaa voidaan selittää ja miten todellisuus lopulta ymmärretään. Tutkimusprosessin yhtenä osana tutkijan tulee pohtia omia tieteenfilosofisia valintojaan, kuten kysymyksiä siitä, millaisiin ontologisiin ja epistemologisiin ratkaisuihin tutkimustyössä päädytään. Kysymys on siis siitä, millaiseen käsitykseen todellisuudesta tutkija uskoo ja miten hän uskoo saavansa tästä tietoa. Tässä tutkimuksessa tieteenfilosofisena lähtökohdiana on kriittinen realismi, jonka ytimessä on yksi autenttinen tapaustutkimus.

Kriittistä realismia on kuvattu johtamistutkimuksessa ja organisaatiotutkimuksessa vaihtoehdoksi vallalla olleelle positivismille ja positivismiin vastareaktionä pidetylle sosiaaliselle konstruktionismille. Erityisesti kriittisen realismin kerrostunut käsitys todellisuudesta erottaa tämän empirismistä ja positivismista. (Fleetwood & Ackroyd 2004: 1–5; Kuusela 2006: 10–11.) Kriittinen realismi perustuu metafyyssiseen transsendentaaliseen realismiin (Bhaskar 1997: 25–26.) Transsendentaalinen realismi pitää tutkimuksen kohteina ilmiötä synnyttäviä mekanismeja ja rakenteita ja tiedon nähdään syntyvän tieteessä tapahtuvan sosiaalisen toiminnan myötä. Transsendentaalinen realismi väittää, että on mahdollista puhua kestävästi ihmisestä riippumattomasta ja lainomaisuuksien hallitsemasta maailmasta. Realismi viittaa tutkittujen ilmiöiden todelliseen olemassaoloon asioina, jotka ovat ihmismielestä riippumattomia ja josta on mahdollista saada tietoa välillisesti. (Kuusela 2006: 12; Töttö 2004: 236.) Kriittisessä realismissa korostuu käsitys todellisuuden kerrostuneisuudesta tunnustaen sekä sosiaalisen että materiaalisen todellisuuden olemassaolon (Fleetwood & Ackroyd 2004: 1–5.)

Näkemykseni mukaan kriittinen realismi tieteenfilosofisena valintana edellyttää, että koko prosessin ajan kiinnitetään riittävästi huomiota sekä toiminnan kerroksellisuuteen, että ohjauksen kausaalisiin mekanismeihin. Tässä tutkimuksessa kausaalisuus tarkoittaa

ohjausprosessin eri vaiheiden mekanisme, jotka saavat edelleen aikaan tapahtumia, vaikutuksia ja seurauksia toiminnassa. (Niiranen 2006: 194).

Philip Gorski (2013: 668–669) kuvaa kriittistä realismia tämän tyyppisten piirteiden kautta. Groskin (2013) mukaan kausaalisesti kumpuaa eri toimijoiden luomista toimivallan rakenteista, jotka edelleen synnyttävät havaittavia vaikutuksia ja tapahtumia. Rakenteiden tarkoitus on siten toteuttaa toimijoiden aikomaan toimintaan. Näin ollen myös ongelmat ovat toimijoiden ja rakenteiden välisiä ongelmia ja ilmiön selittäminen vaatii tietämystä vallan ja rakenteiden vaikutuksista ilmiöön. (Mts. 2013: 668–669.)

Kuviossa 1 kuvataan tutkimuksen teoreettis-metodologinen ja tutkimustehtävän rajaama näkökulma, josta valtion ohjausta tutkimuksessa lähestytään. Tarkastelen tutkimuksessani kriittisen realismin valossa sosiaalialan organisaatioita avoimina todellisina systeemeinä, jotka toimivat yhä dynaamisemmissa, alati muuttuvassa toimintaympäristöissä (ks. Töttö 2006: 67–72.) Avoimissa systeemeissä on sekä useita erilaisia rakenteita, käytäntöjä ja tapoja toimia (*organisaatiokulttuuri*), jotka Fletwoodin (2004: 28–30) mukaan eivät ole olemassa itsenäisinä tekijöinä, vaan osa toimijoiden hiljaista tietoa (*tacit knowledge*.) Organisaatioissa toimintaan vaikuttavat siten sekä tämän kulttuuriset, että rakenteelliset tekijät. Kuuselan (2006: 10) mukaan kriittinen realismi antaa mahdollisuuden saada aikaan perustellun näkemyksen sosiaalisen todellisuuden toiminnasta tarjoten näin edellytykset sekä käytännöllisten teorioiden muotoilulle, että todellisuuden ilmiöiden selittämiseksi.



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettis-metodologinen lähestymistapa.

Tutkimuksessa sosiaalipalvelujen ohjausta tarkastellaan sekä sosiaalitieteellisestä että hallintotieteellisestä näkökulmasta. Hallintotieteellinen näkökulma korostuu tutkimuksessa valtion ohjauksen vaikuttavuuden ja kehittämistarpeen arvioinnissa sosiaalipalvelujen organisaatioiden rakenteissa sekä tämän tapaustutkimuksen sisällä, että uuden rakenteellisen ohjauksen aikana lähitulevaisuudessa. Sosiaalitieteellinen näkökulma nousee tutkimuksessa esiin tarkastellessa kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämistyön tarvetta ja vaikuttavuutta palvelujen käyttäjien hyvinvointiin. Tiivistetysti tällöin voidaan puhua ohjauksen tarpeista, tuloksista ja vaikutuksista, joita tutkimuksessa arvoivat sosiaalipalvelujen asiantuntijat.

Tutkimuksessa julkisilla sosiaali- ja terveystalviteilla tarkoitetaan julkishallinnollista toimintaa, jota rahoitetaan julkisin varoin ja jonka palveluissa käytetään julkista valtaa. Yksityisillä sosiaalipalveluilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yksityistä yritystoimintaa, kolmannen sektorin palvelutoimintaa kuten erilaisten yhteisöjen ja järjestöjen tuottamia sosiaalipalveluja. Käsitteiden merkitys tässä tutkimuksessa säilyy edellisen kuvauksen mukaan myös silloin, kun julkinen organisaatio ostaa järjestämisvastuullaan olevia palveluja hankintoina yrityksiltä tai yhteisöiltä.

2.2. Tutkimusmetodina kvalitatiivinen tapaustutkimus

Tämän tutkimuksen metodisena valintana on tapaustutkimus. Tutkimusmetodia tarvitaan, jotta tutkimusaineistossa olevat havainnot voidaan erottaa tutkimuksen tuloksista. Tutkimusmetodi koostuu niistä operaatioista ja käytännöistä, joiden avulla tutkija tuottaa havaintoja aineistosta sekä säännöistä, joiden kautta havaintoja tulkitaan ja muokataan. Keskeistä on, että valittu metodi on sopusoinnussa teoreettisen viitekehyksen kanssa. (Alasuutari 2011: 62–63.)

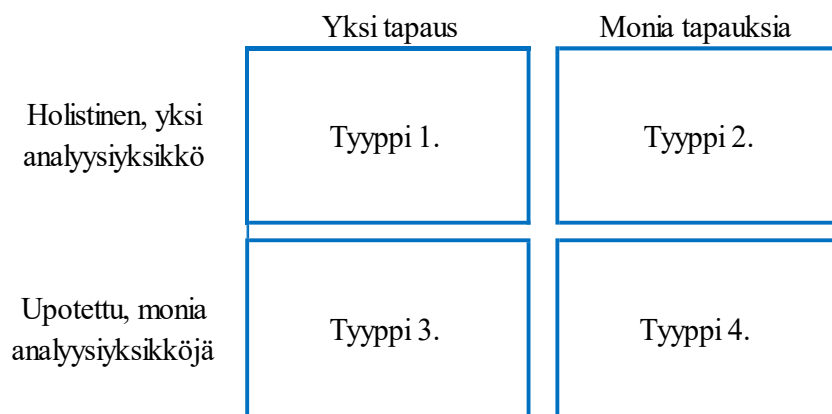
Valitun tutkimusmetodin, tapaustutkimuksen yksiselitteinen määrittelemine ei ole mahdollista, eikä tälle ole kansainvälisesti vakiintunutta määritelmää. Tapaustutkimusta on mahdollista kuitenkin lähestyä ja jäsentää tämän tyypillisten piirteiden perusteella. Tyypillisiä ominaispiirteitä metodille ovat luonnollisuus, yksilöllistäminen, kokonaisvaltaisuus, monitieteisyys, vuorovaikutus ja mukautuvaisuus. Tarkemmin tapaus tutkimuksessa merkitsee ainutlaatuista selkeästi rajattua ja määriteltyä tapausta. Menetelmä näkökulmasta tapaus tarkoittaa objektia, eli tutkimuksen kohdetta. Näin ollen tapaustutkimus on aina ainutlaatuinen, eikä tutkimusta voida toistaa täysin samanlaisena missään muussa ympäristössä. Tapaustutkimus metodisena valintana tarjoaa mahdollisuuden selvittää, mitä yhdestä ainukertaisesta tapauksesta voi oppia. (Metsämuuronen 2008: 18; Saarela-Kinnunen & Eskola, 2010: 190–194; Syrjälä & Numminen 1988: 5–7.)

Tapaustutkimuksella pyritään luomaan kokonaisvaltainen kuvaus tutkimusilmiöstä, joka mahdollistaa syvällisen ymmärryksen saavuttamisen tutkittavasta ilmiöstä. Tapaustutkimus perustuu voimakkaasti siihen, että tutkimusaineisto muodostaa kokonaisuuden eli tapauksen. Tiivistetysti voidaan todeta, että lopulta kysymys on tavasta tutkia todellisuutta, tavoitteena lisätä ymmärrystä tutkimuskohteesta. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010: 190, 198; Syrjälä & Numminen 1988: 1–7.) Virtasen (2007: 159) tulkinnan mukaan tapaustutkimus enemmän kuin tutkimusilmiön esittämistä tutkimuskokonaisuuden osana. Virtanen (2007) kuvaa tapaustutkimusta tutkimusstrategiana, joka etenee prosessimaisena tutkimusoperaationa.

Robert K. Yinillä on ollut keskeinen rooli tapaustutkimuksen metodisessa kehitystyössä. Yinin mukaan (ref. Patton 2002: 230–246; Virtanen 2007: 159–164) tapaustutkimus koostuu viidestä toisiinsa kietoutuneesta osasta. Yinin (2003) mukaan tapaustutkimus perustuu huolelliseen tutkimuskysymysten perusteluun ja muotoiluun. Kysymysten kautta tarkennetaan sitä, mitä ilmiöstä halutaan lopulta selvittää. Tästä syystä tutkimuskysymysten tulee olla muodoltaan ymmärrettäviä ja selkeitä. Tutkimuspropositioiden muotoilulla Yin (2003) viittaa tutkimuskysymysten jalostamiseen ja tarkentamiseen konkreettisiksi tutkimusongelmiksi. Tutkimuspropositioiden valinta liittyy tutkimuskohteen tavoitteisiin, muiden tutkimustuloksia hyödyntävien henkilöiden tarpeisiin sekä aikaisempien tutkimusten osoittamiin arviointitarpeisiin tai näiden täydentämiseen. Tapaustutkimuksessa analyysiyksiköiden valinta ja määrittely on pohdintaa siitä, mikä tapaus itseasiassa on. Tapaus voi olla yksi ihminen, yksittäinen ohjelma tai hanke. Laajimmillaan tapaus voi olla jopa yhteiskunta. Tapauksen huolellinen määrittely ja rajaaminen ovat tärkeitä, jotta tutkija onnistuu valitsemaan tutkimusilmiöön parhaiten sopivan tutkimusstrategian tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Tapauksen valintastrategian kuvaus on tärkeää myös tutkimustulosten luotettavuuden ja uskottavuuden vahvistamiseksi. Yin (2003) tarkoittaa tutkimusaineiston kytkemisellä tutkimuspropositioihin sitä, että tutkimusaineisto tulee kerätä niin, että aineistonkeruustrategiaa tarkastellaan suhteessa tutkimusongelmaan koko tutkimusprosessin ajan. Tutkijan tehtävänä on selvittää, löytyykö valituille tutkimushypoteeseille tukea aikaisemmasta tutkimuksesta. Viimeisenä tutkimusprosessin vaiheena Yinin mukaan on tutkimustulosten tulkinnan kriteerien muotoilu. Tällöin tutkija tarkastelee havaintojen kokonaiskuvaa ja yhteensovittuvuutta, jolloin tutkijan sanotaan kohtaavan tapaustutkimuksen suurimman haasteen; sen, miten tuloksia on mahdollista yleistää. (Patton 2002: 230–246; Virtanen 2007: 159–164.)

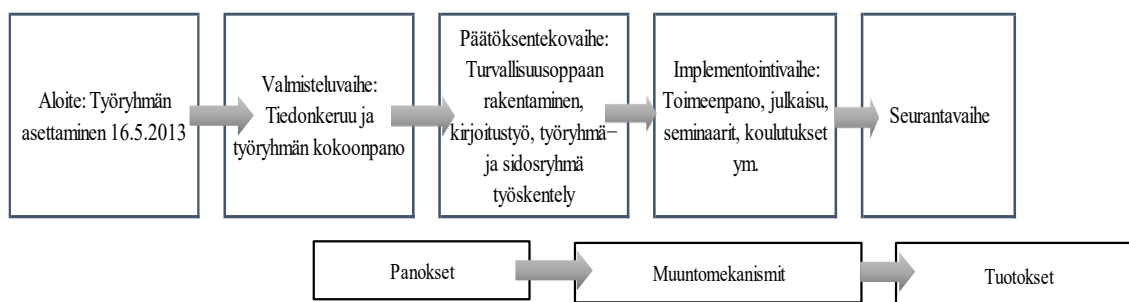
Robert K. Yinin (2003: 39) mukaan tapaustutkimusta neljä erilaista tyyppiä (kuvio 2), joita ovat: holistinen yksittäistapaustutkimus ja holistinen monitapaustutkimus sekä sulautettu tutkimus ja sulautettu monitapaustutkimus. Tutkimuksessa voidaan siis vertailla useita tapauksia yhdessä tai kuten tässä tutkimuksessa, käsitellä vain yhtä tapausta. Tutkimuksessa voi lisäksi olla joko yksi tai monia analyysiyksikköjä. Kuten tässä tutkimuksessa, yksittäisessä tapaustutkimuksessa käsiteltävänä on yksittäinen ainutlaatuinen

ja uniikki tapaus. Mikäli tutkimuksessa olisi useita tarkasteltavia yksiköitä, kysymys on tällöin sulatetusta tutkimuksesta. Monitapaustutkimuksissa analysoidaan useita tapauksia, jolloin tapauksia tarkastellaan kokonaisvaltaisesti tai sulatetusti eri konteksteissa. (Yin 2003: 39–46.)



Kuvio 2. Tapaustutkimuksen muodot Yinin mukaan (Yin 2003: 39).

Tämä tutkimus sijoittuu kuviossa 2 vasempaan yläkulmaan, sillä tutkimuksessa tarkastellaan informaatio-ohjausta yhdessä tapauksessa. Tutkimuksessa valtion ohjausta jäsennetään julkisen hallinnon systeemiajattelun kautta. Julkisen hallinnon systeemimalli perustuu kolmeen osaan: panoksiin, muuntomekanismeihin sekä tuotoksiin (kuvio 3). Kuviossa kolme esitetään Lennart Lundquistin (1987: 34–36) ohjauksen vaiheittain etenevä prosessimalli. Prosessimallin kuvaus perustuu prosessimallin ja tämän tutkimuksen kohteena olevan hankkeen vaiheiden kuvaukseen.



Kuvio 3. Ohjauksen prosessimalli (Lundquist 1987: 34–36).

Lundquistin (1987) mukaan ohjausprosessi koostuu toisiaan seuraavista vaiheista, jotka etenevät aloitteesta ohjausprosessin seurantaan asti. Prosessimallin rinnalla esitän kuviossa 3 myös julkisen hallinnon systeemimallin osatekijät; panokset, muuntomekanismit ja tuotokset. Panoksilla tarkoitetaan esimerkiksi taloudellisia resursseja, ohjeistuksia ja osaamisen kanavointia. Tässä tutkimuksessa panoksilla tarkoitetaan yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuussuunnittelua ja riskienhallintaa tukevaa turvallisuusopasta, joka tässä tutkimuksessa merkitsee myös informaatio-ohjausprosessiin liittyvää ohjausvälinettä. Muuntomekanismeilla tarkoitetaan sitä, miten panokset lopulta muutetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi. Tässä tutkimuksessa muuntomekanismit ovat ohjausta toteuttavien ja vastaanottavien tahojen toimintoja ja menetelmiä, joilla ohjausisällön toimeenpanoa toteutetaan. Edelleen ohjauksen tuotoksilla tarkoitetaan esimerkiksi poliittisia toimia, hankkeita ja ohjelmia sekä organisaatioiden toimintoja. Tuotokset ovat siis se, mitä muuntomekanismein lopulta instituutioissa saavutetaan. (Lundquist 1987: 140–148; Virtanen 2007: 17–19.)

2.3. Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus

Sosiaalipalveluihin kohdennetun valtionohjauksen painopiste on viime vuosina siirtynyt tiukasti säädetystä resurssi- ja normiohjauksesta enemmän kohti informaatio-ohjausta. Tämän tutkimuksen kohteena on valtionhallinnon suorittama institutionaalinen ohjaus,

jonka perimmäisenä tavoitteena on edistää kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuutta. Tutkimusmetodologisenä valintana on tapaustutkimus. Tutkimuksessa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön uudistus- ja kehittämishanke, jonka tuloksena julkaistaan sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin annettavien sosiaalipalvelujen turvallisuutta ja riskienhallintaa tukeva turvallisuusohjeistus. Tutkimuksessa kehittämishankkeen tuloksena julkaistava ohjeistus nähdään informaatio-ohjauskeinona, jonka tavoitteena on edistää sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuutta Suomessa mukaan lukien niin julkiset, yksityiset, kuin kolmannen sektorin sosiaalipalveluja tuottavat toimijat. Myöhemmin tutkimuksessa (luku 3.3 s. 27) kuvataan erityisesti yksityisten sosiaalipalvelujen ohjaushaasteita, joiden perusteella tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan juuri yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjausta.

Tutkimuksessa valtion ohjausprosessi kokonaisuutena ymmärretään kompleksisena järjestelmänä, jonka eri ohjausprosessin osavaiheiden seurauksena on tarkoitus edetä keskushallinnosta edelleen operatiiviselle toimijatasolle yksityisissä sosiaalipalveluissa. Eri hallinnon osat ja sosiaalipalvelujen toimijat ovat siten sekä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, että riippuvuussuhteessa keskenään.

Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin sosiaalialan toimijoiden arvioita siitä, miten informaatio-ohjauksella voidaan vaikuttaa sosiaalipalvelujen toimintaan siten, että ohjausinformaatio tukee ja edistää sosiaalipalvelujen turvallisuutta. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi selvittää sosiaalipalveluja tuottavien toimijoiden näkemyksiä ohjauksen toteutumisesta ja siitä, millaiset tekijät vaikuttavat informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen sosiaalipalveluissa. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi tuottaa kuvaus siitä, miten informaatio-ohjausta tulisi tulevaisuudessa kehittää, jotta ohjaustavoitteet siirtyisivät osaksi sosiaalipalvelujen toimintoja ja toiminnan kehittämistyön tueksi.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ohjauksen kohteena olevien tahojen näkemyksiä informaatio-ohjauksen toteutumisesta yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaa ohjaavana menetelmänä. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa kuvaus sosiaalipalveluita tuottavista

sa organisaatioissa toimivien asiantuntijoiden käsityksistä informaatio-ohjauksesta ja siten vahvistaa tietoa ja ymmärrystä tutkimuskohteesta, informaatio-ohjauksesta valtion ohjauksen muotona.

Näkemykseni mukaan valtionohjauksen tutkimus on tarpeellista ja merkittävää monestakin syystä. Johtuen esimerkiksi siitä, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla informaatio-ohjaus on hyvin yleinen ohjausmuoto. Informaatio-ohjauksen tavoitteena on tuottaa tietoa toiminnan kehittämisen tueksi. Käytännössä tietoa lisätään erilaisin raportein, suosituksin ja tutkimuksin (Heinämäki 2012: 96; Jalonen ym. 2009: 24). Tutkimustarpeen perusteluna pidän myös aikaisempien tutkimusten tulosten havaintoa siitä, että informaatio-ohjaus ohjausmuotona ei ole ongelmaton. Ohjausta on kuvattu hajanaiseksi ja koordinoimattomaksi muusta valtion ohjauksesta irralliseksi kokonaisuudeksi, jota ohjauksen kohteina olevat toimijat eivät aina edes tunnista valtionohjaukseksi (mm. Heinämäki 2012; TrVM 2008: 5; Stenvall & Syväjärvi 2006; Oulasvirta ym. 2006). Ohjaustoiminnan edistämiseksi ja ohjauksen vaikuttavuuden vahvistamiseksi on siten syytä pyrkiä selvittämään, miten ohjauksen kohteina olevat toimijat määrittelevät ja tulkitsevat ohjausta ja ovatko näkökulmat yhteneviä viranomaisten näkemysten kanssa. Sekä aikaisemman tutkimuksen, että tämän tutkimuksen tavoitteen ja tarkoituksen perusteella tutkimuksen pääkysymyksenä on:

- Mitä informaatio-ohjaus on kotiin vietävien sosiaalipalvelujen näkökulmasta?

Tutkimuksen pääkysymystä lähestyn kahden alakysymyksen kautta. Kysymykset muotoutuivat tukemaan tutkimuksen pääkysymystä. Tutkimuksen alakysymykset ovat:

- Miten informaatio-ohjausprosessi vaikuttaa yksityisten sosiaalipalvelujen näkökulmasta?
- Miten ohjausprosessia tulisi kehittää tulevaisuudessa?

Tutkimuksen tulososassa (luvut 5 ja 6) ohjaavien viranhaltijoiden ja ohjauksen kohteena olevien sosiaalialan toimijoiden näkökulmia peilataan toinen toisiinsa. Ohjaavien viranhaltijoiden näkökulmia selvitin samassa viittekehyyksessä 06/2016 Tampereen yliopiston kulttuuri- ja yhteiskuntatieteiden yksikön sosiaalipolitiikan pro gradu- tutkielmassa, ”*Tapaustutkimus sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta. Ohjaavien viranhaltijoiden näkemyksiä*”. Aikaisemmassa tutkimuksessani selvitettiin keskushallinnossa toimivien ohjaavien viranhaltijoiden näkökulmia informaatio-ohjauksen toteutumisesta sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi. Tutkimuksessa arvioitiin lisäksi sitä, millaisia konkreettisia vaikutuksia ohjauksella viranomaisnäkökulmasta tavoitellaan sekä tuoda esiin ohjaavien viranhaltijoiden näkemyksiä siitä, millaiset tekijät saavat aikaan onnistuneen ohjaukokokonaisuuden. Tutkimuksen luotettavuuden edistämiseksi tutkimustuloksia peilataan myös aikaisemman tutkimuksen tuloksiin (luvut 5 ja 6).

2.4. Tutkimuskohteen kuvaus

Hallituksen strategisessa ohjelmassa ”Ratkaisujen Suomi” (2015: 11–12, 20) kuvataan hallituksen muutosohjelma strategiaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön yhtenä kärkihankkeena on kehittää ikääntyneille nykyistä paremmin koordinoitua, yhdenvertaisempia sekä kustannusten kasvua hillitseviä palveluita. Kärkihankkeen ”*Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa*” toteuttamiseen on vuosille 2016–2018 budjetoitu 30 miljoonaa euroa. Hankkeen tarkoituksena on uudistaa sekä ikääntyneiden palveluja, että tukea heidän toimintakykyään vahvistamalla vanhustalvelulain (980/2012) toimeenpanoa ja parantamalla samalla havaittuja palvelujen laadun puutteita. Hankesuunnitelmassa uudistuksen toteutumisen onnistumisen varmistamiseksi tärkeänä tekijänä mainitaan jalkautuva, operatiiviseen toimintaan ulottuva ohjaus ja muutoksen tuki. (Voutilainen ym. 2016: 2, 16.)

Myös valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelman (2012: 13, 17) tavoitteena on arjen ja asumisen sekä työturvallisuuden parantaminen. Alati yleistyneet koti- ja vapaaajan tapaturmat sekä erilainen häiriökäyttäytyminen lisäävät riskitekijöitä asiakasturval-

lisuuden lisäksi myös sosiaalialan palveluntuottajille, mikä edelleen on myös työhyvinvoinnin riskitekijä. Riskien ennaltaehkäisemiseksi ja tilanteen korjaamiseksi tarvitaan tietoa asumisen ja toiminnan riskitekijöistä sekä turvallisuushäiriöiden torjunnasta.

Sosiaalihuollon palveluja tullaan jatkossa suuntaamaan yhä enemmän koteihin sekä pieniin palveluyksiköihin. Siten myös sosiaalihuollon toimintaympäristöt ovat hyvin monimuotoisia. Uudenlaisen palvelutoiminnan ja toimintaympäristön muutoksen seurauksena myös kuntalaki (15.6.2012/325) täydennettiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen osalta. Lakiuudistukset velvoittavat järjestämään kunnan ja kuntakonsernin riskienhallinnan, sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan sekä raportoimaan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tuloksellisuudesta. (Kiviaho ym. 2014: 5.) Riskienhallinnan tavoitteet tulisi liittää edelleen osaksi organisaatioiden tuloksellisuustavoitteita. Riskienhallinnan vieminen edelleen osaksi käytännön toimintaa, vaatii organisaatioiden johdon sitoutumista, riittävää riskienhallinnan ja turvallisuussuunnittelun osaamista ja asiantuntijuutta, aktiivista tiedonvälitystä ja viestintää sekä sitoutumista jatkuvaan arviointi- ja kehittämistoimintaan. (Kiviaho ym. 2014: 42.)

Sosiaali- ja terveydenhuollossa turvallisuuteen liittyvä riskienhallinta on mahdollista jakaa edelleen strategiseen riskienhallintaan ja tiiviimmin käytännön toimintaan liittyvään operatiiviseen riskienhallintaan. Riskienhallintapolitiikka viittaa organisaatioiden strategiaan perustuvaan periaatedokumenttiin, joka sisältää kuvauksen strategisen johdon tahtotilasta ja sitoutuneisuudesta riskienhallinnan kehittämiseksi ja turvallisuuskulttuurin edistämiseksi. Riskienhallinta-asiakirjojen lisäksi sosiaali- ja terveysalan organisaatioissa tulee olla laadittuina valmius-, turvallisuus- ja riskienhallintamenetelmien toteuttamista kuvaavia tavoite- ja toimenpideohjelmiä. Turvallisuuteen liittyy myös turvallisuuskulttuurin käsite. Turvallisuuskulttuuriin vaikuttavat organisaation toimintaprosessien kehittyneisyys, toimivuus ja organisaation sosiaaliset tekijät. Turvallisuuskulttuurissa korostuvat organisaation tavat jäsentää sitä mitä pidetään riittävän turvallisenä toimintana, millaisia vaaroja palvelutuotantoon liittyy ja miten riskejä voidaan ennaltaehkäistä. (STM 2011: 3–12.)

Tutkimuskohteena oleva hanke on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoima kehittämishanke kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja yksityisten sosiaalihuollon toimintayksiköiden turvallisuuden ohjeistamiseksi. (Hankenumero: STM 019:00/2013, Asetuspäivä: 16.5.2013.) Ohjeistusta valmisteleva työryhmä toimi ajalla 1.5.2013 – 31.5.2016. Kehittämishankkeen tavoitteena on edistää kotiin annettavia sosiaalipalveluja saavien asiakkaiden sekä heille palveluja antavien työntekijöiden turvallisuutta. Ministeriön johtamassa työryhmässä valmisteltiin kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja yksityisten sosiaalihuollon toimintayksiköiden fyysisten vaarojen arviointia tukeva turvallisuusohjeistus.

Turvallisuusohjeistus julkaistaan sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) yhteistyönä syksyllä 2016. Julkaisun tavoitteena on täydentää aiempia turvallisuusohjeistuksia erityisesti kotikäyntityötä tekevien ja sosiaalihuollon toimintaympäristön erityispiirteitä huomioiden. Sosiaalihuollon toimintayksiköillä tarkoitetaan tässä yhteydessä useita sosiaalihuollon toimialueita. Käytännössä kotiin vietävien sosiaalipalvelujen ja yksityisten sosiaalipalvelujen toimintakenttä on laaja-alainen haastaen siten myös ohjausprosessia. Sosiaalipalvelujen toimintojen määrittely tarkasti ei toimintakentän monimuotoisuudesta johtuen ole mahdollista. Yksityisiä sosiaalipalveluja tarjotaan muun muassa kotihoitopalvelujen parissa sekä perhehoitoyksiköissä. Kotiin vietäviä sosiaalipalveluja ovat esimerkiksi kotihoidon palvelut, sosiaalityön päihdepalvelut sekä lastensuojelu- ja perhepalvelut. Hankkeen tarkoituksena on, että ohjeistuksen avulla sosiaalihuollon toimijat saavuttavat tarpeelliset tiedot ja taidot sekä palvelutoiminnan että toimintaympäristön fyysisten riskien tunnistamisesta ja ennaltaehkäisemisestä. Turvallisuusoppaalla pyritään myös lisäämään eri viranomaistahojen välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta palvelutuotantoon liittyvien riskien ennakointiin ja havaittujen riskien haitallisten vaikutusten minimoimiseksi. Turvallisuusohjeistuksen päämääränä on tuottaa sosiaalihuollon toimintayksiköille valtakunnallisesti yhtäläiset riskienhallintakäytänteet.

3. VALTION OHJAUSJÄRJESTELMÄ OSANA HALLINNON RAKENTEITA

3.1. Ohjaus kunta - valtiosuhteessa

Kuntien ja valtion keskinäisessä ohjaussuhteessa keskeinen tekijä on kunnan asettuminen hallinnon rakenteisiin (Heinämäki 2012: 18). Ohjauksen tutkimus kunta-valtiosuhteessa perustuu tausta-ajatukseen asiantuntemukseen tai asemaan perustuvasta oikeudesta, johon perustuen ohjaava taho pyrkii vaikuttamaan ohjattavan tahon toimintaan (ks. Jalonen 2007). Hallinnon hajauttaminen liittyy ohjauksen näkökulmasta poliittisiin järjestelmiin, joissa ohjaussuhde ulottuu valtion keskushallinnosta alueille, kuntiin sekä yksityisiin ja kolmannen sektorin organisaatioihin. (Kaarainen 2008: 67; Oulasvirta ym. 2002: 17.)

Valtion ohjauksen yleisiä muotoja ovat normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus, joita käsitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa tarkemmin. Tiivistäen normiohjaus pitää sisällään säädökset, lait ja asetukset. Resurssiohjauksella ohjataan ja suunnataan palvelutoiminnan voimavaroja (mm. talousarvio). Informaatio-ohjaus perustuu tiedon välittämiseen. Nykypäivän valtion ohjauksessa perinteiset ohjausmenetelmät (edellä) myös sekoittuvat ja limittyvät uudempiin ohjausmuotoihin, kuten ohjelma- ja hankeohjaukseen, valvontaan ja arviointitoimintaan. Kansainvälisestä, kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta, monitaho- ja monitaso-ohjauksesta käytetään yhdistävää hybridiohjauksen käsitettä. (Niiranen 2013b: 212–213.) Valtion asettamat rajoitukset, tehtävät ja rahoitusuhteet sekä kuntien itsemääräämisoikeuden muodostama kokonaisuus vaikuttaa olennaisesti ohjauksen taustalla (Heinämäki 2012: 18).

Niirasen (2013a: 34) mukaan lopulta hallintojärjestelmä on se väline, jolla viestitään poliittisten päättäjien tahtoa ohjata muutosta. Siten reformeihin liittyvät myös kysymykset vallasta ja valta-aseman saavuttamisesta, vahvistamisesta ja säilyttämisestä. Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) myötä kunnissa on siirretty yhä enemmän valtaa luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, ja valtuuston roolissa korostuu strateginen

päätöksenteko. Kuten yksityisellä sektorilla, markkinaistuminen ja sääntelyn purku ovat olleen merkittäviä tekijöitä. Uusi julkisjohtaminen toi mukanaan kuntiin tulosjohtamisen sekä entistä laajemman kunnallisen itsehallinnon. Kasvavana suuntauksena on niin ikään ollut kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen, järjestöjen sitominen kunnallisten palvelujen tuottamiseen sekä kuntalaisten aktivointi. (Heinämäki 2012: 63.) Nyholmin (2008: 233–244) mukaan paikalliseen hallintaan ja verkostoitumiseen liittyvä paradigmanmuutos toi kunnallishallintoon kaoottisuuden ilmapiirin. Kuntarakenteiden ja palveluiden uudistus, resurssien epätasapaino suhteessa tehtäviin, toimijakentän muutokset, poliittisen käyttäytymisen ja kulttuurin muutos, väestön ikääntyminen ja polarisoituminen monimuotoistavat kuntajohtamista ja vaativat myös uudenlaisia johtamisvälineitä. Kunnan johtamisessa korostuvat yhä voimakkaammin yhteistyö ja dialogi päätöksentekijöiden ja kuntalaisten, professionaalisen johdon ja luottamushenkilöiden, johdon ja henkilöstön sekä kunnan ja tämän kumppaneiden rajapinnoilla. (Haveri ym. 2009: 28–29.)

Kunnallisen itsehallinnon laajeneminen on edellyttänyt uudentyypistä johtamisajattelua. Haastava taloudellinen tilanne, yhä monimutkaisemmat päätöksenteon tilanteet ja tietointensiivisyys tuovat kuntatoimintaan yhä enemmän haasteita. Palvelutuotannon monimuotoistuminen tuo niin ikään omia tarpeita uudistamiselle. Valtion ohjauksen läpäisevyys ei siten ole monimutkaisessa tilanteessa itsestänselvyys. (Heinämäki 2012: 67.) Kuntien palvelustrategioilla ja muutosjohtamisella on laaja merkitys. Tämän vuoksi sekä palvelutuotannon ohjauksessa, että johtamisessa tulee lisätä laatua, vaikuttavuutta ja tuottavuutta kuvaavan arviointitiedon käyttöä. (VM 2009: 41–42.)

3.2. Katsaus valtion ohjaukseen 1970–2016

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnossa ja edelleen valtion ohjauksessa on tapahtunut lyhyessä ajassa huomattavia uudistuksia. 1970- ja 80-luvuilla sekä hallinto että kuntien ohjaus olivat keskitettyjä. Ohjaus perustui voimakkaasti ennakkosuunnitteluun ja tämän

tarkkaan valvontaan. Kunta-valtiosuhde oli hierarkkinen ja hyvin sektorimainen kokonaisuus. Kunnissa onnistuneen toiminnan mittana oli valtiosuuserusteiden täyttämisen ja tämän tueksi valtionhallinnossa tuotettiin yksityiskohtaisia ja tarkkoja säännöksiä. Lainsäädäntö, sosiaali- ja lääkintöhallituksen yleiskirjeet sekä lääninhallituksen ohjaus muodostivat toimintakehyksen yhdessä kaupunki-, kunnallisliiton ja kunnallisen työmarkkinalaitoksen ohjeiden kanssa. (Heinämäki 2012: 18.)

Kuntapalvelujen resursoinnin sääntelyllä 1970–1980 -luvuilla tavoiteltiin perustarpeiden varaan rakentuvaa universaalia hyvinvointivaltiota. Pyrkimyksenä oli rakentaa valtio, jossa kaikilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet ja hyvinvointi jakautuisi oikeudenmukaisesti kaikille. Kuntapolitiikassa keskeisenä tehtävänä oli palvelujen tuottaminen, ja valtiolla oli merkittävä ohjausrooli. Valtionohjaus perustui pitkälti erityislainsäädäntöön, taloudellisiin pidäkkeisiin ja kiihokkeisiin, kuten valtioapujärjestelmään. Valtioapujärjestelmän osana universaalien ja pakottavien sääntöjen tilalle tulivat myös vapaaehtoiset sopimukset. Käytännössä kysymys oli itseregulaatiosta ja sopimukseen liittyvistä kovenanteista, eli viranomaisten ja ohjattavan välisistä sopimusvakuuksista. Valtiosuukien ja valtioapujärjestelmän taustalla oli tavoite sekä turvata palvelutuotantoa, että edistävää tasa-arvoa kuntien rahoituksessa ja palvelutuotannossa.

1980-luvulle saakka sosiaali- ja terveydenhuollon valtioapu määräytyi kantokykyluokituslain (655/1976) ja valtiosuuslain (35/1973) perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslaki (677/1982) vahvisti edelleen suunnitelmaohjausta vuodesta 1981 alkaen. Valtava-uudistuksen (1984) myötä sosiaalihuollon resurssiohjausta lisättiin merkittävästi, jolloin valtioapu kohdentui sosiaali- ja terveydenhuollon välillä entistä tasapuolisemmin. Myös kuntapalvelujärjestelmien valvonta oli 1970–1980 -luvuilla sidoksissa valtioapuresursointiin. Hallinnon laajentumisen ja yksityiskohtaisuuden seurauksena palvelujärjestelmien sääntelyssä siirryttiin väljempään menettelyyn, joten painopiste siirtyi kohti keino- ja tavoitesääntelyä. Uudenlainen ohjaus yhdisti julkisten toimintojen valvonnan osaksi toimintojen ohjausta. (Oulasvirta 2002: 18; Uoti 2003: 88–94.) Laki yleisestä valtiosuudesta (1273/1988) tarkoitti ”ei tehtäväsidoitteen”, kuntien taloudenpitoa tukevan valtiosuuden erkaannuttamista yksityiskohtais-

ta valtion resurssienkäytön ohjauksesta. Valtionosuuslaki voimaantuli vuonna 1993, mutta jo hallituksen periaatepäätöksessä (1989) aikaisemmat kustannusperustaiset valtionosuudet korvattiin laskennallisilla valtionosuuksilla. Uudistuksen seurauksena kuntien toimintavapaudet kasvoivat ja toiminnassa vahvistui tuloksellisuusajattelun rooli. Edelleen perusoikeusuudistuksessa (PL 19.3 §) julkisen vallan velvoitteeksi säädettiin väestön terveyden edistäminen sekä riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen. Valtionosuusuudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa valtionosuusmenettelyä ja vähentää valtionvalvonnan yksityiskohtaisuutta. Todellisuudessa valtionosuusuudistus vahvisti kuntien itsehallintoa periaatteellisella tasolla, mutta konkreettiset uudistuksen vaikutukset olivat vähäiset; kuntien vapaus lisääntyi, mutta valtion ote kuntatalouteen kokonaisuutena vahvistui edelleen. (Vartiainen 2005: 167).

Uuden julkisjohtamisen myötä 1990-luvulla julkisen vallan vastuulla olevien palvelujen järjestämistapaan ryhdyttiin suhtautumaan entistä joustavammin. Sosiaali- ja terveydenhuollon politiikkatoimien tavoitteiden painopiste siirtyi enemmän väestön hyvinvoinnin turvaamiseen vahvistaen palveluoikeuksia. Monitasoinen desentralisaatio-, eli hallinnon hajauttamisen vaihe (ks. Kaarakainen 2008: 47) muodosti hallinnosta uudelleen hallinnan uusia tapoja tavoittelevan ja entistä verkostomaisemman muodon, jonka tarkoituksena on kattaa entistä laajemmin eri toimintoja (Heinämäki 2012: 17). Verkostotyypin hallinnan myötä toimijoiden oli mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaisia toimia keskushallinnossa tehdään. (Ryynänen 2009: 6–8, 17–17.) Käytännössä muutos aikaansai sen, että 1990-luvulta alkaen kuntien tehtäviä on voitu siirtää yksityisen tai kolmannen sektorin hoidettavaksi, vaikka valvontavastuu ja rahoitus säilyvät julkisella vallalla. Yhteenvetona voidaan todeta, että palvelujen järjestämistavan muutos vaati myös valtion ohjauksen muutosta. (Heru 2001: 30–33, Oulasvirta ym. 2002: 18; Uoti 2003: 107, 113–119.) Keskeinen uudistus olikin ohjauksen painopisteen siirtyminen normiohjauksesta tietoa kartuttavaan ohjaustapaan, informaatio-ohjaukseen (Heinämäki 2012: 17).

2000-luvun valtion ohjauksen muutos liittyy verkostotyypin hallinnan (governance) ylisektorimaiseen toteutukseen, jonka haasteisiin on vastattu ohjelmaohjauksella ja koh-

dentamalla ohjausta laajasti kuntien lisäksi myös muihin yhteiskunnallisiin toimijoihin (Heinämäki 2012: 128, 13; Jalonen 2008: 4; Stenvall & Syväjärvi 2006: 32). Hierarkisten rakenteiden sijaan pyrkimyksenä on ollut luoda uudenlaisia toimintamalleja, jotka edistäisivät toimijoiden sitoutumista toimintaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Laffin 2009: 22). Nyholmin (2011: 132) mukaan julkinen hallinto on pyrkinyt 2000-luvulla ratkaisemaan entistä haastavampia ja vaikeampia ongelmia yhteistyönä, verkostomaiseen johtamiseen ja kumppanuuteen perustuen. Kunnat voidaan mieltää yhä enemmän julkista politiikkaa toteuttaviksi valtion subjektiivisiksi kumppaneiksi eikä ylhäältä alaspäin kohdistettua ohjausta vastaanottaviksi tahoiksi. Poliittikkatoimia kohdistetaan entistä voimakkaammin ylisektoriin vaikuttamispyrkimyksiin ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä tavoitellaan vaikuttamalla eri yhteiskunnallisiin toimijatahoihin. Poliittikkatoimien muutokset ovat edellyttäneet ja myös tulevaisuudessa edellyttävät valtion ohjauksen kehittämistä ja uudistamista. (Heinämäki 2012: 18.) Keast ym. (2014: 6) täydentävät, että verkostojen johtaminen edellyttää perinteisistä hierarkkisista viranomaisprosesseista siirtymistä enemmän tasa-arvoisiin ja horisontaalisiin ohjausjärjestelmiin.

3.3. Informaatio-ohjaus

Valtiovarainministeriön määritelmän mukaan informaatio-ohjaus tarkoittaa tiedon välittämistä siten, että tieto vaikuttaa ohjattavan toimintaan. Informaatio-ohjauksen keinoja ovat periaatekannanotot, raportit, suunnitelmat, suositukset ja tutkimukset. (Jalonen ym. 2009: 24.) Informaatio-ohjaus sisältää ne menetelmät ja tekniikat, joita viranomaiset hyödyntävät valtaperusteisesti saadakseen aikaan sosiaalisia muutoksia yhteiskunnassa. Huomioitava kuitenkin on, että hallinnon ohjausmenetelmät, politiikka- tai ohjausinstrumentit ovat kuitenkin riippuvaisia kulloisesta tarkastelunäkökulmasta. (Vedung 1998: 50.)

Informaatio-ohjaus ohjausmenetelmänä yleistyi 1990-luvun puolivälissä, jolloin kuntien itsehallinto laajeni mittavasti. Ohjaustavan muutoksella pyrittiin tuottamaan kuntatoimijoille kattavasti tietoa toiminnan kehittämisen tueksi. (Heinämäki 2012: 96.) Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla informaatio-ohjausta käytetään laajalti samalla uudenlaisia informaatio-ohjauksen muotoja kehittäen. Informaatio-ohjauksen pyrkimyksenä on tuottaa ja vahvistaa tietoa toiminnan ja tuottavuuden kehittämiseksi. Ohjauksen välineitä ovat tutkimus-, tilasto- ja rekisteriaineistot ja arviointitieto. Yhtäältä myös koulutus sekä suositukset, oppaat ja muut julkaisut lukeutuvat informaatio-ohjauksen välineiksi. Myös kehittämishankkeiden tuottamaa tietoa ja tämän edelleen välittämistä pidetään informaatio-ohjauksen instrumenttina. (TrVM 5/2008: 4.) Yksi informaatio-ohjauksen muodoista on myös asiakasohjaus, jossa korostuu voimakkaasti palvelujen laatuun liittyvät tekijät (Heinämäki 2012: 108). Mäki (2004: 129) ja Oulasvirta ym. (2002: 27) täydentävät, että kaikki politiikkainstrumentit sisältävät enemmän tai vähemmän informaatiota. Siten myös normiohjauksella annetaan tietoa siitä, mitä valtionhallinnossa pidetään tärkeänä.

Informaatio-ohjaus perustuu vapaaehtoiseen valintaan noudattaa tai jättää noudattamatta ohjaavan tahon ohjeita ja ohjaustavoitteita. Tästä johtuen informaatio-ohjaukseen ei voida luottaa, mikäli ohjauksen kohteena olevien tahojen intressit eivät ole ohjaavan yhteisön päämäärien ja tavoitteiden mukaisia. Ohjauksen kohteena olevien ja ohjaavan tahon samankaltaiset jaetut intressit, arvomaailma ja asenteet edistävät siis informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta. Mikäli nämä ovat luonteeltaan vastakkaisia, kasvaa ohjauksen vähäisen vaikuttavuuden riski. Ohjauksessa on tarpeen kiinnittää huomiota myös käytettävissä olevien resurssien määrään. Vaikka ohjausta vastaanottavilla kohdeorganisaatioilla olisi tahto toimia ohjaustavoitteiden suuntaisesti, on mahdollista, etteivät resurssit toimia ole riittäviä. Resurssien riittävyyden on havaittu olevan erityisesti kuntaorganisaatioissa informaatio-ohjauksen toteutumisen riskitekijä. Kunnissa riskien on nähty olevan sitä suurempia, mitä enemmän kuntien henkilöstö- tai taloudellisissa resursseissa on puutteita tai mitä suurempia ovat asenteelliset ja poliittiset ja ristiriidat valtion ja kuntien välillä. (Oulasvirta ym. 2002: 132–134.)

Luonteeltaan informaatio-ohjaus ei ole ohjattavaa tahoja sitovaa. Ohjausmenetelmä ei siten sido ohjauksen kohteena olevia toimijoita toimenpiteisiin. Tällöin ohjattaville tahoille jää vapaus harkita ohjaustavoitteiden toimeenpanon määrää ja muotoa. Toimeenpanon toteutuminen on riippuvainen siitä, miten ohjauksen kohteena olevat toimijat ovat sitoutuneet toimimaan ja kuinka he tunnistavat omassa toiminnassaan samansuuntaisia muutostarpeita. Ohjausta vastaanottavien tahojen sitoutuneisuus ohjaustavoitteisiin edistää siten informaatio-ohjauksen tavoitteita. (Kotiranta 2008: 14.)

Informaatio-ohjausta pidetään yleisesti hyvänä ohjausmenetelmänä tilanteissa, kun ohjaustavoitteiden vastaisesta käyttäytymisestä ei seuraa mitään niin vakavaa, että tämä vaarantaisi ihmisen terveyttä, hyvinvointia tai henkeä. Ohjausmenetelmä mahdollistaa myös tarkastelun, riittävätkö informaatio-ohjauksen keinot edistämään tavoitteita. Mikäli havainnot osoittavat, etteivät ohjausmenetelmän vaikutukset ole riittäviä, on mahdollisuus edelleen harkita pakottavimpiin ohjauskeinoihin siirtymistä. Sosiaali- ja terveysministeriön strategiaan on kirjattu, että normi- ja resurssiohjausta käytetään tilanteissa, joissa tavoitteita ei muilla keinoin kohtuullisessa ajassa saavuteta sekä tilanteissa, joissa väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tarpeellisia sosiaali- ja terveyspalveluja ovat tavalla tai toisella uhattuina. (Oulasvirta ym. 2002: 132–134.)

Informaatio-ohjaus ei ole täysin ongelmaton. Tiedolla ohjaamiseen ja tiedon hyödyntämiseen liittyvien ongelmien vuoksi informaatio-ohjaus ei ole saavuttanut tälle asetettuja odotuksia. Jalonen (2008: 3–4) pitää informaatio-ohjauksen merkittävänä ongelmana ohjausmuodon jäsentymättömyyttä suhteessa normi- ja resurssiohjaukseen, josta seuraa, että ohjauksen tulokset ovat osin sattumanvaraisia ja informaatio-ohjausta kuvataan usein vaikuttavuudeltaan varsin heikoksi. Laihosen (2009: 89) mukaan ohjausmenetelmän ongelma ei ole tutkimustiedon puute, vaan tiedon kanavoinnin haasteellisuus sekä se, miten tietoa todellisuudessa hyödynnetään toiminnan kehittämistä. Informaatio-ohjauksessa korostuvat lisäksi myös tiedonhallinnan kysymykset sekä ohjattavan että ohjaavan tahon näkökulmasta tarkasteltuna (mts.). Laihonen (2009: 89) toteaa, että tiedonkulun kehittymisen kautta ohjausinformaation hyödyntämistä olisi mahdollista edistää, mikä johtaisi edelleen toiminnan tehostumiseen. Informaatio-ohjauksen ongelmien

on kuvattu olevan seurausta siitä, ettei tämä muiden ohjausmuotojen tapaan kytkeydy poliittiseen päätöksentekoon. Jalonen (2008: 4) näkee informaatio-ohjauksen liittyvän niin tiiviisti prosessien toimeenpanoon, että ohjaus jää poliittisen päätöksenteon marginaaliin. Myös Syväjärvi & Stenvall (2006: 92–93) pitävät tarpeellisena sitoa ohjausta nykyistä tiiviimmin osaksi poliittista tavoitteenasettelua, joka tutkijoiden mukaan on mahdollista toteuttaa tietohallinnon ja tietojohdamisen periaatteita hyödyntämällä. Uudenlaisen ulottuvuuden mukaan tuo palvelurakenteiden monimuotoisuus, joka on johtanut siihen, että kuntatoimijoiden rinnalla myös muut toimijat, kuten kolmannen sektorin ja yksityiset toimijat ovat merkittävässä roolissa politiikan muotoutumisen kokonaisuudessa. (Laffin 2009: 22.)

Informaatio-ohjauksen todellisia vaikutuksia ohjauksen kohteena olevien toimintaan on usein vaikeaa todentaa (Mäki 2004: 128; Oulasvirta ym. 2002: 28; Vedung 1998: 11). Informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta tehdyt aikaisemmat implementaatiotutkimukset ovat osoittaneet, että mikäli toimeenpanevat organisaatiot tulkitsevat resurssit vaikeasti ennakoitaviksi ja epävakain, organisaatiot ovat haluttomia sitomaan resursseja ohjausinformaation toimeenpanoon. Heinämäki (2012: 30, 201) taas näkee ohjausmenetelmän haasteena erityisesti sen, ettei ohjausaineistoissa konkretisoidu se, miten esitettyjen asioiden ajatellaan siirtyvän kentälle. Heinämäen mukaan implementaation suunnittelussa ei konkretisoida riittävästi sitä, millä mekanismeilla odotettuja ohjausvaikutuksia tavoitellaan (mts. 201).

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (5/2008: 6–7) informaatio-ohjauksen keskeisenä haasteena pidetään sitä, etteivät ohjausmuodot tue riittävästi toisiaan ja siten muodosta ehyttä kokonaisuutta eikä ohjausprosessin toteutus ole riittävän koordinoitua. Tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaan keskushallinnon ongelmana on erityisesti osaamis- ja kapasiteettivaje tiedon hyödyntämisessä. Stenvall & Syväjärvi (2006) ehdottavat asiantilan parantamiseksi keskushallinnon viranhaltijoiden koulutusta ohjaamisosaamisen tueksi sekä tuottavuus- ja vaikuttavuustiedon määrän lisäämistä osaksi ohjausta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä ohjattavan tahon näkökulmasta

haasteina nousivat esiin taloudellisten resurssien puutteet sekä ohjauksen epäyhtenäisyys (TrVM 5/2008: 6–7).

Heinämäki (2012: 201) nimeää väitöskirjassaan haasteeksi myös ennako-oletusten ja käsitysten merkityksen ohjauksen vaikuttavuuteen. Heinämäen (2012: 201) tutkimuksessa keskushallinnon viranhaltijat uskoivat, että keskushallinnosta käsin välitettävä informaatio sisältää auktoriteettia, joka itsessään jo turvaisi ohjausinformaation perille menoa mediassa ja seminaareissa. Tutkimuksen tulokset kuitenkin osoittivat, ettei viranhaltijoiden uskomusta vahvistettu ohjausta vastaanottavissa kunnissa. Ohjausmateriaalista ei tunnistettu yleisiä linjauksia ja tavoitteita, vaan materiaalista poimittiin yksittäisiä asioita, mikäli omassa kunnassa oli työstetty ohjausinformaation kanssa samansuuntaisia teemoja. Mikäli ohjausta jäsennetään hierarkkisesti eri hallinnon tasoilta ylhäältä alas (up to bottom) suuntautuvana prosessina herättävät Heinämäen tulokset eittämättä kysymyksen siitä, tavoitetaanko informaatio-ohjauksella yksityisiä sosiaalialan toimijoita lainkaan.

Oulasvirta ym. (2002: 127–128) esittävät ohjausmenetelmään liittyvien ongelmien ratkaisuksi ohjauksen suunnittelu- ja analyysivälineiden kehittämistyötä. Tämän tutkimuksen viitekehyksessä pidän erityisen tärkeänä tutkijoiden havaintoa siitä, että informaatiojärjestelmän puutteet korostuvat juuri yksityisten sosiaalipalvelujen arvioinnissa, valvonnassa ja ohjauksessa. Oulasvirta ym. (2002: 137) katsovat, että yhtenä keskeisenä riskitekijänä on seuranta- ja arviointitiedon puute sekä toisaalta olemassa olevan tiedon heikkolaatuisuus. Merkittävä informaatio-ohjauksen haaste niin ikään on myös se, miten ohjausprosessissa olisi mahdollisuus huomioida nykyistä paremmin ohjattavien tahojen monimuotoisuus ja erilaiset tarpeet. Tutkijat esittävät, että jatkossa tulisi yhä paremmin ottaa huomioon myös ohjausta vastaanottavien tahojen resurssit. Tutkijat lisäävät, että toimeenpaneva organisaatio haluaisi usein toimia ohjauksen tavoitteiden suuntaisesti, mutta toiminnan edellyttämät resurssit ovat riittämättömät. (Mts. 127–128, 137.)

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (2008: 4–7) uudenaikaisena ohjaushaasteena nähdään kuntayhtymien ja kuntien tapa tuottaa järjestämisvastuullaan olevia palveluja ostopalveluina ulkopuolisilta palveluntuottajilta (myös Kaarakainen 2008: 64), joka tulkintani mukaan tuo informaatio-ohjaukseen uudentyyppisen ja monialaisen haasteen. Tavoitteet julkisen vallan vastuun kaventamiselle ja hyvinvoinnin tuottamisen vastuun vähentämisen myötä palveluja pyritään yksityistämään ja markkinoistamaan taloudellisuuteen ja moniarvoisuuden nimissä. Samanaikaisesti julkisen vallan ohjausmekanismit ovat monimuotoistuneet, kun ohjauksen ja säätelyn piiriin on tullut runsaasti sosiaalipalvelujen uudenaikaisia toimintoja kuten omaishoito ja ostopalveluista huolehtiminen (Anttonen ym. 2012: 23–24).

Tulevaisuudessa informaatio-ohjausta on syytä kehittää edellä kuvattuja haasteita ja ongelmia huomioon ottaen. Lisäksi keskeisenä tavoitteena pidän myös Stenvallin & Syväjärven (2006: 92–93) kuvausta siitä, että sosiaalipalvelujen ohjausympäristö luo tarpeen edistää ohjaavan ja ohjattavan tahon kaksisuuntaista vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa. Vahvempi kumppanuus ja uudenaikaiset vuorovaikutuksen tavat voisivat Nyholmin (2011: 138) mukaan tehdä ohjauksesta myös legitimiimpää. Kumppanuuteen perustuva ohjauskehitys on saanut rinnalleen entistä voimakkaammin myös vastakkaisia suuntia ja kuntien itsehallinnon vahvistamisen tavoite on jäänyt säätelyn jalkoihin (Nyholm 2011: 135; Ryynänen 2009: 74). Niiranen (2005: 283) lisääkin, että meneillään on tiiviimmän ohjauksen aalto. Tieto alueiden ja kuntien olosuhteista sekä nykyisistä palveluista tulisi kulkeutua nykyistä sujuvammin keskushallinnon tasolle ja vastaavasti valtakunnallisen seuranta- ja vertailutiedon tulisi siirtyä yhä paremmin alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä (2008) ratkaisuna haasteisiin ja uudenaikaisina ohjausmenetelminä ehdotettiin verkostotoiminnan ja vertaiskehittämisen lisäämistä, jolloin keskushallinnon roolissa korostuisi voimakkaammin kehittämisprosessien tukeminen. Yksinomaan informaatio-ohjauksen varassa ei kuitenkaan voida ylläpitää yhtäläisiä peruspalveluita, vaan rinnalle tarvitaan myös muita ohjauskeinoja. Seuraavassa luvussa kuvataan lyhyesti muita valtion ohjauksen muotoja. Luvun tarkoituksena on auttaa lukijaa hahmottamaan informaatio-ohjauksen paikka muiden ohjausmuotojen rinnalla.

3.4. Muut ohjausmuodot

Normiohjauksella tarkoitetaan ohjausta, josta säädetään asetuksissa, laeissa ja muissa toimijoita velvoittavissa ja sitovissa määräyksissä. Normiohjauksen synonyymina käytetään myös termiä ”säädösohjaus”. Perinteistä normiohjausta toteutetaan käytännössä hallinnollisten ohjeiden ja määräysten keinoin. Normiohjaus velvoittaa toimijoita toimimaan tarkasti juuri kuten säädöksiin on kirjattuna. Normiohjauksen keinona ovat valtion virastojen ja laitosten yleiskirjeet sekä lainsäädännölliset ohjeet ja määräykset. Säädösohjaus sisältää perustuslailliset perusoikeudet, lainsäädännön palveluja sääntelevän puitelainsäädännön sekä subjektiiviset kansalaisten perusoikeudet. (Mäki 2004: 128.)

Nykymuotoisen normiohjausmallin on Oulasvirran ym. (2002: 129) tulkinnan mukaan havaittu palvelevan hyvin dynaamisessa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä. Ohjausmuodon sitovasta ja velvoittavasta luonteesta huolimatta ohjauksessa on syytä välttää liian jäykkää normistoa, joka ei mahdollista paikallisiin olosuhteisiin sovellettujen ratkaisujen tekemistä. Mitä joustavammin ohjauksessa pystytään huomioimaan alueelliset erityisolosuhteet, sitä tehokkaammin ohjauksen voidaan myös ajatella aikaansaavan haluttuja vaikutuksia. Nyholmin (2011: 136) näkemyksen mukaan sitova ja velvoittava ohjaus on tarkoituksenmukaista, jopa välttämätön ohjausmuoto turvaamaan uudistusten etenemistä kunnissa, jotka eivät ole saavuttaneet ohjauksen tavoitteita omalla toiminnallaan. Toisaalta normiohjauksen voidaan ajatella kahlitsevan turhaan niitä toimijoita, jotka pyrkivät strategiseen kehittämiseen ja uudistamiseen.

Normiohjauksen lisäksi politiikkatason toimeenpanoa ohjataan resurssiohjauksella, josta käytetään myös termiä voimavaraohjaus. Resurssi- ja voimavaraohjauksella tarkoitetaan hallinnonalakohtaisia talousarvio- ja toimintasuunnitelmia, kuntien valtionapujärjestelmää ja talousarviomenettelyä. Käytännössä valtio toteuttaa resurssiohjausta talousarvion perusteluosan kautta. Valtionhallinnossa käydään osana budjetin valmistelua talousneuvottelut ja valtioneuvoston talousarvioesityksessä säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoon resursoitavista voimavaroista. Voimavarapäätös pitää siten sisällään ne toimenpi-

teet, jotka tukevat tavoite- ja toimintaohjelmaa. (Kaarakainen 2008: 71; Mäki 2004: 129.)

Ohjelma- ja tavoiteohjauksella välitetään tietoa toimintalinjoista, tavoitteista sekä näiden saavuttamiskeinoista, periaatteista ja velvoitteista. Tavoite- ja ohjelmaohjaus ovat päällekkäisiä, mutta erottuvat kuitenkin siten, että ohjelmaohjaus on aikataulutettu, yksityiskohtaisempi ja joustavampi ohjausmuoto. Tavoiteohjauksesta esimerkkinä mainittakoon terveystoimintalinjoista ohjelma. (Kaarakainen 2008: 71.) Tavoiteohjauksen voidaan tulkita olevan lähellä informaatio-ohjausta. Tavoiteohjausta käytetään valtion, kuntien ja kuntayhtymien vuorovaikutuksessa. Ohjauksen tavoitteena on määrittellä ja viestiä osapuolille ohjauksen tavoitetila. Tavoiteohjausta ohjausmuotona on kritisoitu siitä, että ohjaus on epäyhtenäistä eivätkä ohjausviestit ole yhdenmukaisia. Näin ollen ohjaus hajautuu moniin ohjaaviin tahoihin. Pahimmillaan tavoiteohjaus on ristiriitaista ja ohjausta voidaan tulkita monin tavoin eri yksiköissä. (Larsio & Oikarinen 2016: 5.) Palvelurakennemuutoksen yhteydessä tavoiteohjauksen kehittämiseksi on ehdotettu, että kansalliset tavoitteet keskitetään ja koordinoidaan ohjausprosessissa osaksi valtion ja maakuntien välistä vuoropuhelua. Tavoiteohjauksessa tulisi näin mahdollistaa maakuntien taholta esitettävien kehittämistarpeiden sitominen yhteisiksi valtion ja maakuntien tavoitteiksi. (STM 2016b: 6.)

Ohjelma-ohjauksesta on tullut keskeinen erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa koskeva ohjausväline. Informaatio-ohjaukseen perustuvaa ohjelmaohjausta on käytetty ennen ohjelmajohtamista (Heinämäki 2012: 101). Ohjelmajohtaminen on Heinämäen (2012: 26) mukaan keskushallinnon keino edistää hallituksen ja keskushallinnon toimintaa, joten ohjelmajohtaminen ei ole kuntiin kohdistuva itsenäinen ohjausmenetelmänsä. Ohjelmaohjauksen tunnusomaisia piirteitä ovat ohjelmien laajat strategiset ohjaustavoitteet. Ohjaus voi sisältää lisäksi useita yksittäisiä projekteja. (Mts. 26, 174–175.) Ohjausmuodon kritiikin mukaan ohjelmaohjaus on strategisella tasolla selkeyttävää ja siten hyödyllistä pohdintaa, mutta myös riskissä jäädä sellaiseksi, mikäli operatiivista toimintaa ei johdeta ja resursoida riittävästi. (Kauppila ja Tuulonen 2016: 26.)

Sosiaalipalvelujen valvonnan yhtenä muotona on myös omavalvonta, joka pitää sisällään sekä informaatio- että normiohjauksen elementtejä. Sosiaalihuoltolakiin kirjattu omavalvontavelvoite koskee kaikki sosiaalipalveluja. Sosiaalihuoltolain § 1:n mukaan lainsäädännön keinoin pyritään edistämään asiakkaiden oikeutta hyvään palveluun ja vahvistamaan asiakaskeskeisyyttä. (SosHL 1301/2014.) Omavalvontasuunnitelmassa palveluntuottajat kuvaavat palvelujen laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyviä menettelytapoja kuvaten myös palvelujen laadun parantamiseksi ja asiakasturvallisuuden varmistamiseksi suunniteltuja toimia. Omavalvonta perustuu ajatukseen siitä, että palveluntuottajat varmistavat huolellisesti normien, lupaehtojen sekä palveluntuottajan omien laatuvaatimusten täytöntöönpanoa. (Arffman 2013: 16–17.)

3.5. Uudenlaisen valtion ohjauksen rakenteet

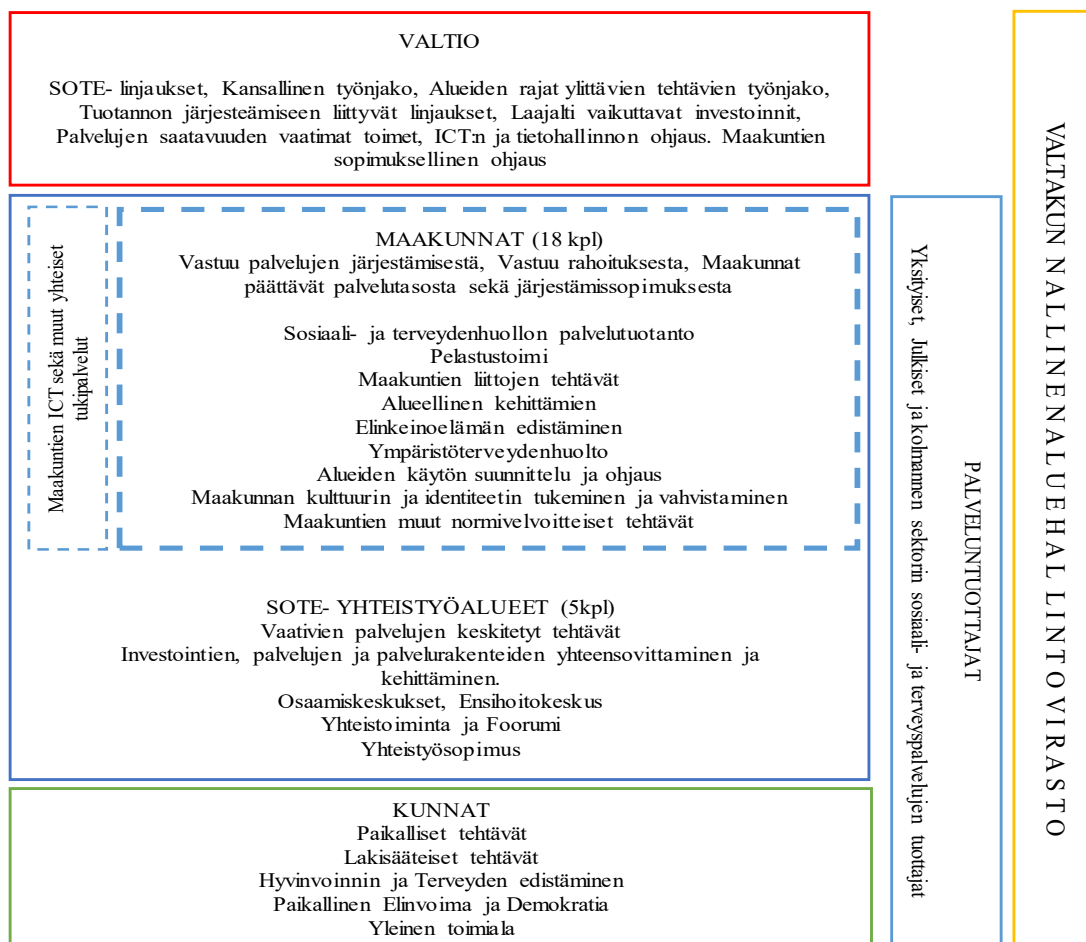
Meneillään olevat koko sosiaali- ja terveydenhuollon alaa koskettavat yhteiskunnalliset muutokset edellyttävät kunta-valtiosuhteen uudelleen tarkastelua; valtion ohjaus keskeisenä näkökulmana. Tutkielman kirjoitusprosessin aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen ohjaus perustuu eri keskushallinnon viranomaistoimijoiden erilaisiin ohjaustapoihin ja rakenteisiin. Ohjausmallien yhdistävänä tekijänä toimivat pääasiassa ministeriöiden talousarviovalmistelumenettelyt. Nykyhaasteena on normi-, resurssi-, ja informaatio-ohjauksen monikanavaisuus ja hajanaisuus, ohjaustavat poikkeavat toisistaan jopa yksittäisten virastojen sisällä, valmistelusta ja päätöksenteosta aina implementaatioon asti. (Larsio & Oikarinen 2016: 20.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uuden hallintomallin (kuvio 4) myötä perustetaan 18 maakuntaa, jotka järjestävät kaikki maakunnan sosiaali- ja terveystalvet. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (27.6.2016) palveluntuottajien ohjaamista koskevassa säännöksessä (ks. myös maakuntal. 7.2 §) maakuntien vastuulla on huolehtia siitä, että tuottajat käyttävät toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa toiminnan vaikuttavuutta, laatua, kustannuksia ja palvelujen yhteensovittamista koskevia valtakunnallisia sekä

alueellisia tietoja. (Järjestämisl. 27.6.2016 33 §.) Uuden ohjausmallin tavoitteena on, että tämä on ohjausvaikutuksiltaan selkeä kannustaen toimijoita samanaikaisesti vaikuttamaan ja kustannustehokkaaseen toimintaan (Kauppila & Tuulonen 2016: 9).

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy uudistuksessa kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille tammikuusta 2019 alkaen. Sote-uudistuksen yhteydessä hallitus kasvattaa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuutta. Maakunnilla on mahdollisuus tuottaa palvelut itse tai käyttäen yksityisiä ja kolmannen sektorin palveluja. Merkittävä muutos on, että kunta ei voi olla tulevaisuudessa palveluntuottaja. Kunnat eivät jatkossa tuota, järjestä tai rahoita sosiaali- ja terveyspalveluja ja kuntien henkilöstö siirtyy uudistuksessa maakunnan palvelukseen.

Maakuntien lisäksi perustetaan viisi yhteistyöaluetta, jotka toimivat tutkimuksen- ja kehittämistoiminnan tukena sekä laajempia sote- palveluja varten. Kullakin yhteistyöalueella sijaitsee yliopistollinen sairaala. Maakuntien yhteistyötä ja toimintaa tuetaan integroiduin tietojärjestelmin. Lisäksi perustetaan maakuntien omistuksessa oleva yhteishankintayksikkö sekä kansalliset tukipalvelut. Sote-uudistuksella pyritään vähentämään julkisen talouden kestävyysvajetta kolmella miljardilla eurolla. Muutokset vaikuttavat siten myös kuntatalouteen osana julkisen talouden vakauttamisprosessia, jonka seurauksen ohjausmekanismien muutostarve on välttämätöntä. Yhtenäisyyden periaatteeseen perustuvat ohjausmekanismit (esimerkiksi normiohjaus) eivät ole soveltuvia uudenlaiseen politiikan kontekstiin toimintatapojen ja resurssien erilaisuuden yhä lisääntyessä toimijoiden välillä. (Nyholm 2011: 137; VM 2010: 142–149.)



Kuvio 4. Uusi sosiaali- ja terveyspalvelurakenne (alueuudistus.fi).

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, kehittäminen, suunnittelu ja valvonta ovat myös tulevaisuudessa sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviä. Ministeriö vastaa siten strategisesta suunnittelusta, valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta, hallinnonalan lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelusta sekä valtakunnallisen kehittämissuunnitelman ja muun tiedolla ohjaamisen keskitetystä toimeenpanosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen yksi keskeinen osa on valtion ohjauksen uudistus. Ministeriön uudenlaisten ja yhä monimuotoisempien tehtävien toteutumiseksi perustetaan ministeriön alaisuuteen uusi ohjausyksikkö. (Järjestämislakiluonnos 27.6.2016 4: 26, 1)

Yhtä kaikki, sosiaali- ja terveysministeriöstä käsin ohjataan palvelujen järjestämistä jatkossa yhä vahvemmin, erityisesti uudistuksen alkuvaiheessa. Tähän asti kunnat ovat

luoneet omat järjestelmänsä, mutta uusi rakenteellisen ohjauksen aika, jota kuvataan tarkemmin tässä luvussa hieman myöhemmin; merkitsee yhä vahvemmin sitä, että valtio haluaa olla muiden toimijoiden rinnalla rakentamassa uutta. (Kauppila & Tuulonen 2016: 16.)

Sote-uudistuksen toimeenpano ja siihen sisältyvien uudenlaisten organisaatioiden perustaminen edellyttävät runsaasti hallinnollisia järjestelyjä, jotka onnistuessaan ovat askel kohti ehyempää hallintokoneistoa. Myös sote- ja maakunta -lakiluonnosten vaikutusarviointimuistion (STM 2016a: 77) mukaan uudistus voi johtaa nykyistä rationaalisempaan hallintoon, mikäli toimeenpanoa tuetaan vahvalla valtakunnallisella sisällöllisellä ja taloudellisella ohjauksella. (mts. 77.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen ohjauksen ja valtakunnallisen kehittämisen tavoitteena on uudistuksen myötä päällekkäisen toiminnan välttäminen, voimavarojen tehokkaan käytön varmistaminen ja laadukkaiden palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen turvaaminen. Ohjausvälineillä pyritään edistämään toimijoiden välistä yhteistyötä, vahvistamaan perustason toimintaa ja ohjataan valtakunnallista keskittämistä vaativien palvelujen toteuttamista. (Järjestämislakiluonnos 27.6.2016: 4: 26.)

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2015 kaksi selvityshenkilöä laatimaan selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen kehitystarpeista. Selvityksessä merkittävässä roolissa olivat kehittämiskäytännöt ohjauksen osana sekä dialogiin ja erilaisiin näkökulmiin yhdistävään uudenlaiseen ohjaukseen. Selvitystyön tavoitteena oli saada aikaan kattava käsitys sote-alan ohjauksesta uudistustyön tueksi. Selvitystyöryhmä laati ehdotuksen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen malliksi, jossa sekä sisällöllinen ohjaus että rahoitus sovitetaan yhteen tukien uudistuksen kustannusten hallintaa. Selvitystyöryhmän raportissa (2016) korostetaan, että ohjauksen tulee perustua entistä vahvemmin yhtenäiseen tietopohjaan, kansallisiin seurantaindikaattoreihin ja mittareihin, jotka edistäisivät vaikuttavuutta, arviointia ja vertailtavuutta. Arviointitoimintaa pidetään keskeisenä ohjausta yhtenäistävänä tekijänä tukien myös ohjauksen vaikuttavuutta. Vastuullisena toimijana arviointitoiminnan osalta selvityshenkilöraportissa pidettiin ter-

veyden ja hyvinvoinnin laitosta, jonka roolia tulisi selkiyttää osana ohjausjärjestelmän uudistusta. (Kauppila & Tuulonen 2016: 17.)

Valtionohjauksen yhdenmukaistamiseksi ja tehokkuuden parantamiseksi uuden palvelujärjestelmän kansallinen ohjaus on ehdotettu muodostettavan kahdesta päävaiheesta muodostuvaksi yhtenäiseksi prosessiksi. Prosessin päävaiheiksi on ehdotettu yhteistä suunnitteluprosessia ja olennaisia ohjauskohteita ohjaavia toimeenpanoprosesseja. Ohjausprosessin yhtenäistämisen on nähty muun muassa harmonisoivan nykyistä maakuntien tehtäviin kohdistettua ohjausta, lisäävän päätösvalmistelun läpinäkyvyyttä, yksinkertaistavan kokonaisohjausta ja edelleen parantavan toiminnan seurannan mahdollisuuksia. (Larsio & Oikarinen 2016: 21.)

Selvitystyössä kartoitettiin ohjauksen sidosryhmien tarpeita ja näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta kuulemistilaisuuksissa sekä kyselyin. Kuulemistilaisuuksien fokuksena oli yhteinen pohdinta siitä, miten sisällöllinen ja vuorovaikutteinen ohjaus tulisi organisoida sekä kansallisella tasolla että eri hallinnon tasojen välillä. Uudelta ohjausrakenteelta toivottiin erityisesti yksinkertaisuutta ja selkeyttä. Lisäksi tärkeänä pidettiin sitä, että eri osapuolet ymmärtävät miten järjestelmä toimii ja kykenevät siten myös arvioimaan sen toimintaa. Raportista selviää, että sidosryhmät odottavat valtion ohjaavan suuria linjoja, kuten merkittäviä kansallisia investointeja ja strategisia linjauksia. Itsehallintoalueilla tulisi sitä vastoin olla liikkumavaraa toteuttaa uudistusta alueellisella ja operatiivisella tasolla, eli käytännössä mahdollisuus päättää siitä, miten asetetut tavoitteet saavutetaan. Itsehallinnon keinoin toteutetun hajautetun toimivallan katsotaan edistävän mahdollisuuksia vastata ajankohtaisiin alueellisiin muutoshaasteisiin (Kauppila & Tuulonen 2016: 16–17).

Järjestämislakiluonnoksessa (27.6.2017 30: 1) ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja toiminnan ohjauksesta. Ohjauksen nähdään tapahtuvan maakuntien ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön välisenä vuorovaikutteisena ohjauksena. Uudistuksen myötä maakuntia ohjataan maakuntien ja valtion neuvottelumenettelyillä. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (4: 26) mukaan valtakunnallisen oh-

jauksen tehostamiseksi ohjauksen vaikuttavuutta seurataan, arvioidaan ja kehitetään uusia ohjausvälineitä. Uudistuksen myötä merkittävänä ohjauksellisena uudistuksena pidetään neuvottelumenettelyä ministeriön ja maakuntien välillä. Neuvottelumenettelyssä tarvitaan tietoa maakuntien toiminnan toteuttamista, jota sosiaali- ja terveysministeriö saa muun muassa hallinnonalan asiantuntijavirastoilta. (Järjestämislakiluonnos 27.6.2016 4: 26.)

Säännöksen mukaan osapuolet neuvottelisivat vuosittain siitä, miten palvelutuotanto on onnistunut ja miten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on maakunnissa toteutunut. Tarkoituksena on, että neuvotteluja käytäisiin erikseen kunkin maakunnan kanssa ja tarpeen mukaan järjestettäisiin neuvotteluja yhteistyöalueittain tai kaikille maakunnille yhteisiä neuvotteluja. Uudenlaisen ohjaustoiminnan pyrkimyksenä on lisätä jatkuvaa vuoropuhelua ministeriön ja maakuntien välillä, jolloin myös toimintaa kehitetään yhteisymmärryksessä maakuntien kokemuksia hyödyntäen.

Neuvotteluissa käsitellään sekä maakunnan itse asettamien tavoitteiden (määritellään maakuntien palvelustrategiassa ja maakuntien yhteistyösopimuksessa) että valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista. Toisessa neuvottelumenettelyssä käsitellään yleisesti maakuntien toimintaa valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista, taloutta sekä palvelurakenteen kehittämistä. Toisen, sosiaali- ja terveysministeriön johtaman neuvottelumenettelyn tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa rahoituksen riittävyyden takaamiseksi sekä palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. (Järjestämislakiluonnos 27.6.2016 30: 2; STM 2016a: 77–78.)

Valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja uuden järjestelmän mukanaan tuomat neuvottelumenettelyt lisäävät valtiovallan ohjausvoimaa silloin, jos tavoitteet on onnistuttu konkretisoimaan ja näiden toteutumista seurataan oikea-aikaisesti. Myös selvitystyöhön osallistuneiden sidosryhmien keskuudessa neuvottelumenettelyyn suhtauduttiin toiveikkaina, mikäli ammatillinen ja poliittinen johtaminen onnistutaan erottamaan toisistaan nykyistä selvemmin, eikä uusia toiminnaltaan ja tavoitteiltaan epäselviä neuvottelukun-

tatyypisiä elimiä luoda. (Järjestämislakiluonnos 27.6.2016: 29; Kauppila & Tuulonen 2016: 17.)

Informaatio-ohjauksen näkökulmasta lakiluonnoksessa otetaan kantaa tavoiteohjaukseen liittyviin asioihin. Luonnoksen mukaan tavoiteohjauksen pyrkimyksenä on edistää maakuntien toiminnan suunnitelmallisuutta ja tukea maakuntien asukkaiden hyvinvointia ja alueiden tasapainoista kehitystä toimintaedellytyksiä turvaamalla. (Larsio & Oikarinen 2016: 13–14.) Uudistuksessa maakuntia, kuntayhtymiä ja kuntia ohjataan tietoon perustuvan ohjauksen keinoin.

Myös Heinämäki (2015: 3) toteaa, että uudessa rakenteessa informaatio-ohjaukselle avautuu merkittäviä mahdollisuuksia verrattuna ohjausmenetelmän aikaisemmin tunnistettuihin haasteisiin. Järjestämispäätös -menettelyn ja uudistuneen tiedontuotannon ansiosta informaatio-ohjausta voidaan perustaa entistä enemmän tietoon. Entisistä relevanttimman tiedon avulla palvelun järjestäjille voidaan osoittaa yhä selkeämmin tietoa toiminnan vaikutuksista.

Heinämäen (2015: 1) mukaan sote-uudistuksen yhteydessä voidaan puhua uudesta rakenteellisen ohjauksen ajasta. Heinämäki lähestyy uudenlaisen ohjauksen muotoutumista tarkastellen mitkä aikaisemmin ovat olleet sosiaali- ja terveystieteiden pääasiallisia tavoitteita, ja millaisia ohjaajan ohjauspyrkimykset ovat olleet kunta-valtiosuhteen osalta (kuvio 5.)

	PALVELUJEN LISÄÄMISEN KAUSI	PALVELUJEN LAADUN KEHITTÄMISEN KAUSI	VASTUUN JAKAMISEN KAUSI	PALVELUJEN TEHOSTAMISEN KAUSI (2015 →)
Ohjausmuoto	Normi- ja resurssiohjaus	Informaatio- ja resurssiohjaus.	Ohjelma- ja informaatio-ohjaus	Rakenteellinen ohjaus
Tavoite	Universaalien palvelujen ja sosiaaliturvan varmistaminen	Palvelujen laadun kehittäminen, Kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen. Tiedon välittäminen hyvistä käytänteistä	Osallistaminen ja verkostoitumisen lisääminen. Vastuunjakautuminen eri toimijoiden ja hallinnonalojen kesken.	Palvelutuotannon uudistaminen ja tehostaminen sekä pyrkimys vaikuttavuuden lisäämiseen. Asiakaslähtöisyyden ja yhdenvertaisuuden edistäminen sekä julkisen talouden kestävyysvajeen hallinta.
Ohjausvälineet ja pääpiirteet	Kuntien alaisuus valtion ohjaukselle, Kuntatoiminnan valvonta. Lait, Asetukset, Kohdennettu valtionosuus, Sitova suunnittelu, Virkasääntely Ohjauksessa korostui palvelujen määrän sääntely kunnille osoitettuna velvoitteina sekä palvelujen toteutustapaan ja kansalaisten oikeuksiin saada palveluita.	Resurssien ohjauksesta siirryttiin peruspalveluohjelman käyttöön hankerahoitusta kohdistuen. Informaatio-ohjauksella oppain ja suosituksin kuvattiin palvelujen laadun tavoitteet. Kumppanuuden ja kuntien itsenääämisäikeuden korostuneisuus.	Verkostojen ja monitoimisuuden edistäminen informaatio-ohjauksella sekä normiohjausta sisältävän ohjelma-ohjauksen avulla. Ylisektoristen tavoitteiden huomioiminen, eri tahojen asiantuntijuuden hyödyntäminen, ohjauksen kohdentaminen strategiseen suunnitteluun ja palvelujen tuottamisjärjestelyihin. Kansalaisten aktiivisuuden lisääminen	Kuntien kohdistuvan ohjauksen painopisteenä kuntien roolin poikkiallinnollinen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Ohjaus sisältää sekä normatiivista että sopimuksellista rakenteiden muodostamista. Uudenlaisen rakenteen resurssien sääntely edellyttää kustannusten läpinäkyvyyttä.

Kuvio 5. Rakenteellisen ohjauksen aika (Heinämäki 2015).

Heinämäki jäsentää uudenlaista rakenteellisen ohjauksen aikaa tarkastellen valtion ohjauksen kehitystä, joka edelleen tukee rakenteellisen ohjauksen perustelujen valintaa. (Heinämäki 2015: 1.) Kuviossa 5 esitetään Liisa Heinämäen tulkintaa mukailien merkittävistä valtion ohjauksen kausista näiden tyypillisiä piirteitä ja ohjaustapoja tiivistäen.

Palvelujen lisäämisen kaudella normi- ja resurssiohjaus muodostivat valtion ohjauksen vahvan perustan. Ohjauksen tavoitteen oli varmistaa kansalaisille universaalit palvelut ja sosiaaliturva. Palvelujen lisäämisen kaudella ohjaus kohdistui erityisesti palvelujen määrän sääntelyyn. Ohjaus toteutui pääasiassa normatiivisesti sekä lainsäädäntöön että valtionosuuslainsäädäntöön perustuvalla suunnittelumekanismilla. Tämän lisäksi käytettiin resurssiohjausta. Resurssiohjauksessa valtionosuuden tarkka kohdentaminen palveluihin toimi vahvana ohjauskeinona.

Palvelujen laadun kehittämisen kaudella resurssi- ja informaatio-ohjaus tukivat yhä enemmän palvelukehitystä. Ohjauksessa korostui palvelujen laadun kehittäminen, ja huomiota kiinnitettiin niihin tyypillisiin piirteisiin, jotka vaikuttivat palvelujen laatuun.

Palvelujen laadun kehittämisen kaudella päämääränä oli turvata kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen. Merkittävä uudistus verrattuna edellä kuvattuun palvelujen lisäämisen kauteen oli resurssiohjauksen uudistuminen, kun peruspalveluohjelma otettiin käyttöön. Myös jäykästä suunnitteluprosessista irtauduttiin ja informaatio-ohjauksen keinoin kuvattiin palvelujen laadun tavoitteita. Kunta-valtiosuhteen näkökulmasta muutos lisäsi kumppanuutta, sopimuksellisuutta ja kuntien oman kehittämisen tukemista valtion ohjauksella ja resursseja kohdistuen.

Vastuun jakamisen kaudella informaatio- ja ohjelmaohjauksella lisättiin verkostoitumista ja osallistamista. Valtion ohjausta tuki myös aikakaudelle tunnusomainen hallinnon uudistuminen ja *governance*- henkisen hallinnan yleistyminen. Monitoimijuutta ja verkostoja tuettiin ohjausnäkökulmasta informaatio-ohjaukseen perustuvalla, myös normiohjausta sisältävällä ohjelmaohjauksella. Ohjausta kohdennettiin myös yhä enemmän palvelujen tuottamisjärjestelyihin, kuten monituottajamalleihin ja strategisen suunnittelun vahvistamiseen. (Heinämäki 2015: 1–5.)

Liisa Heinämäki (2015: 1–5) esitti vuonna 2015 sote-uudistuksen yhteydessä käsitteen uudesta rakenteellisen ohjauksen ajasta, jota hän pitää keskeisenä ohjaustapana palvelujen tehostamisen kaudella. Aikaisempina aikakausina valtion ohjaus on toteutunut pääasiassa organisaatio- ja virkarakennetta ohjaamalla. Myöhemmin kunnat ovat olleet velvollisia järjestämään palvelut, mutta toteuttamistavoista on voitu päättää itse. Koska kunnat ovat voineet päättää palvelurakenteiden muodostamisesta aikaisemmin itse, ei tästä johtuen rakenteellista ohjausta ole voitu aikaisemmin käyttää.

Rakenteellinen ohjaus liittyy tiiviisti kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteisiin lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä uudistaa palvelujen tuottamisen tapoja. Palvelujen tehostamisen aikakaudella selkeänä pyrkimyksenä on yhdenvertaisuuden ja asiakaslähtöisyyden edistäminen, joiden ohessa näyttäytyy voimakkaasti myös tarve hallita julkisen talouden kestävyysvajetta. Rakenteellinen ohjaus perustuu vahvasti normeihin. Lisäksi tähän läheisesti liittyy resurssien sääntelyn muutos. Rakenteellinen ohjaus sisältää siten sekä sopimuksellista että normatiivista rakenteiden muodostamista

ja resurssien sääntely edellyttää kustannusten läpinäkyvyyttä. Uudistuksen alkuvaiheessa korostuu siten hallintoon ja rakenteisiin liittyvä lainsäädännön uudistus. Heinämäki (2015) täydentää, että myös myöhemmin uudistuksen pysyvässä vaiheessa rakenteellisen ohjauksen merkitys korostuu, mutta ohjaustoiminta kohdentuu voimakkaammin palvelujen tuotantorakenteen tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen. (mts. 2015: 1–5)

Heinämäki (2015) korostaa rakenteellisen ohjauksen edellyttävän, että ohjausta viedään kattavasti järjestämisvastuun tasolle, eikä kiinnitetä erillislainsäädäntöön. Prosessien suunnittelussa tulisi lisäksi ottaa huomioon rakenteellisen ohjauksen ylläpitämisen muut edellytykset ja mekanismit: riittävä tiedon saanti sekä rakenteiden hallinnassa sopimuksellisten ja normatiivisten menettelyjen jatkuva ylläpito. (mts. 2015: 1–5.)

Valtion rooli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua järjestävien tahojen ohjauksessa vahvistuu tulevaisuudessa merkittävästi. Ohjausrooli muodostuu yhä suuremmaksi kokonaisuudeksi muun muassa uudesta sote-palvelujen rahoitusmallista johtuen. Uuden ohjausjärjestelmän haasteena voidaan pitää maakuntien sisäistä järjestäjätuottajamallien ja yhteistyösopimusjärjestelyjen sekä valtion ohjausjärjestelmän yhteensovittamisessa onnistumista. (STM 2016a:77.) Ohjausnäkökulmasta järjestämisrakenteen heikkoutena pidetään sitä, että osa tulevasta maakunnista on väestöpohjaltaan pieniä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakilunnon (27.6.2016 19§) mukaan rakenteen hajanaisuutta pyritään kompensoimaan esimerkiksi tarkoilla valtioneuvoston linjauksilla, tiiviillä seurannalla ja arvioinnilla. Toisaalta nämä yhä monimuotoisemmat ohjausmekanismit lisäävät ohjauksen monitahoisuutta entisestään, joka voi edelleen johtaa ohjauksen koordinoitavuuden heikkenemiseen.

Kauppila & Tuulonen (2016: 17) pitävät tärkeänä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonta tulisi sitoa tiiviisti osaksi uutta ohjausjärjestelmää ja valvonnan kriteerien tulisi olla kansallisesti yhdenmukaiset ja selkeät. Valviran (2016: 1) esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä tulee olla tiukka strateginen ohjaus palvelujen järjestämisalueisiin ja myös terveyden- ja hyvinvoinninlaitokselle (THL) tulee määritellä selkeä pal-

velujärjestelmän kansallinen ohjaustoimivalta ja ohjausvastuu. Valviran (2016: 1) mukaan myös maakunnilla tulee olla riittävät velvoitteet ja valtuudet alueen palvelujen saatavuuden, palvelukokonaisuuden laadun ja palvelujärjestelmän ohjaamiseen, perustuen jatkuvaan laadun arviointiin, seurantaan ja kehittämiseen. Näin ollen valtakunnallinen ohjaus edellyttää palvelujen sisällön, laadun ja saatavuuden kannalta sopivia indikaattoreita ja mittareita. Indikaattorit tukisivat edelleen palvelutoiminnan kehittämistyötä, mahdollistaisivat palvelunkäyttäjille palvelujen vertailtavuuden sekä antaisivat järjestämisvastuussa oleville alueille ja maakunnille perustietoa palvelujen kilpailuttamiseen.

Keskeisen ohjauksellinen kysymys on myös valvonnan kohdentuminen. Valviran (2016: 2) näkemyksen mukaan valvontatoimia tulee kohdentaa ensisijaisesti palvelujen lopputulokseen, palvelujen tuottamistavan sijaan. Lopputulokseen liittyvän vaikuttavuusmittariston kehittäminen liittyy tiiviisti myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisaluiden ohjausjärjestelmän kokonaisuuteen. Valtionohjauksella tulee tulevaisuudessa varmistaa, että palvelutuotanto vastaa palveluntarvetta ja on taloudellisesti kestävä. (Valvira 2016: 2.) Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen (THL) ennakoarvioinnin väli-raportin mukaan ohjauksen vaikuttavuus riippuu siitä, kuinka paljon maakunnilla on mahdollisuuksia kehittää, seurata ja ohjata alueen palvelutuotantoa kansallisten tavoitteiden mukaisesti. THL:n arvion mukaan järjestämisvastuun kokoaminen suuremmille tahoille voi edistää sosiaali- ja terveydenhuollon ohjattavuutta. THL:n näkemyksen mukaan maakunnilla on jatkossa myös nykyistä paremmat mahdollisuudet taata ohjaukseen kohdennettavat voimavarat ja resurssit. Lisäksi myös maakuntien suoran valtionrahoituksen katsotaan vahvistavan kansallisen ohjauksen mahdollisuuksia. (THL 2016: 78.)

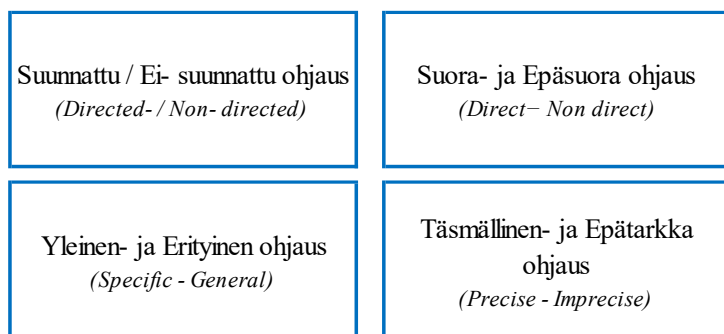
3.6. Julkisen hallinnon ohjauksen dimensiot ja ohjausmalliajattelu

Ohjauksen tutkimus voidaan jakaa toimija-analyyseihin ja rakennetutkimukseen (Lundquist 1987: 9). Vartola (2006) liittää rakenteen rinnalle muun muassa sellaiset käsitteet kuten systeemi ja organisaatio. Organisaatioilla edelleen tarkoitetaan hallintoa, instituutioita, järjestöjä ja yrityksiä, joilla kullakin on omat organisaatiokehityksensä (mts. 2006:

47–49). Sosiaali- ja terveydenhuollon julkisia virallisia poliittisia yksiköitä ovat eduskunta, hallitus, ministeriöt, kuntien hallitukset ja valtuustot. Makrotason ohjaavia hallinnontason toimijoita ovat keskushallinnon laitokset ja virastot sekä kunnallinen luottamushenkilöstö. Mikrotason muodostavat paikallistasolla ohjausta toimeenpanevat organisaatiot. (Kaarakainen 2008: 67.)

Ohjaus on osa hallintoa ja politiikkaa, joka toteutuu eri ohjausvälineitä käyttäen. Lundquist (1987: 70) sijoittaa ohjauksen osaksi hallinnon ja politiikan suhdetta, joka etenee poliittiselta päätöksenteon tasolta päättyen lopulta kansalaisiin. Poliitikoilla on virallinen vastuu päätöksenteosta ja viranhaltijoilla päätösten toimeenpanosta. Poliittikkaprosessi viittaa poliittisen tahdon toteuttamiseen. Poliittikkaprosessi on viranomaistoimintaa, jolloin julkista politiikkaa tai poliittisia päätöksiä toimeenpannaan tai aikaisemman politiikan toteutuksesta päätetään. (Harisalo ym. 2007: 58.) Kaarakainen (2008: 38) lisää, että päätöksenteon todellinen valta on kuitenkin muualla, koska poliittisten päätösten ja päätösten toimeenpanon väliin jää monia eri toimijoita.

Lennart Lundquist (1987: 148–161) jakaa ohjauksen neljään ulottuvuuteen (kuvio 6) Ohjausluokittelun perusteella ohjausmuodot jaetaan suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen sekä edelleen yleiseen ja erityiseen ohjaukseen. Ohjauksen ulottuvuuksien kautta kuvataan ohjauksellista kommunikaatiota toteuttajien ja päätöksentekijöiden välillä (Lundquist 1972: 33.)



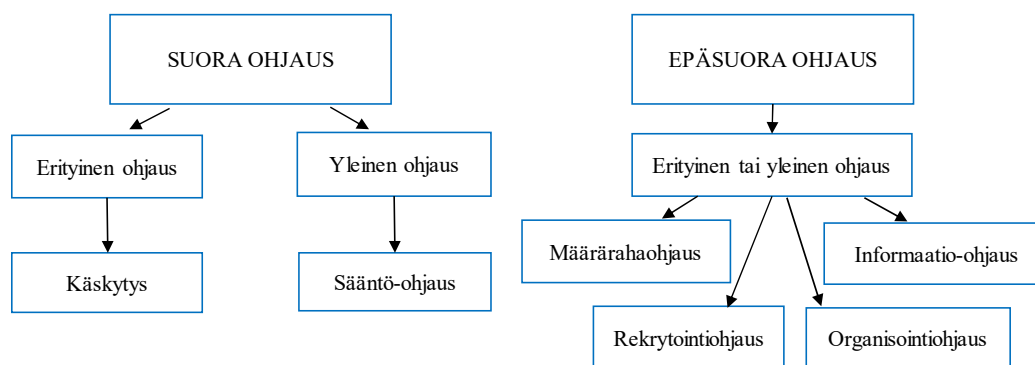
Kuvio 6. Ohjauksen dimensiot Lundquistin mukaan (1987: 148–161).

Ohjauksen ulottuvuuksien eri yhdistelmillä saavutetaan valtion ohjauksen perusmuodot: normiohjaus, informaatio-ohjaus ja taloudellinen ohjaus. Ohjauksen ulottuvuuksia yhdistäen saadaan aikaan erilaisia ohjauksen muotoja. Suoraohjaus yhdistettynä yleiseen ja erityiseen ohjaukseen muodostaa sääntö-, käsky- ja ohjelmaohjauksen. Epäsuora ohjaus voidaan taas liittää vaihtoehtoisesti joko yleiseen tai erityiseen ohjaukseen, jolloin ohjaustapana on esimerkiksi informaatio-ohjaus. Mikäli mukaan liitetään rahaa tai muuta aineellista ohjauksen sisältöä voidaan puhua määräraha- tai rekrytointiohjauksesta. (Lundquist 1972: 33–35.)

Lundquist (1987: 142) jakaa erilaiset ohjausjärjestelmät näiden sisällön mukaan poliittishallinnollisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin järjestelmiin. Ohjausluokittelussa (Kuvio 7) ohjaus jaotellaan suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen ja edelleen yleiseen sekä erityiseen ohjaukseen. Suoralla ohjauksella säädellään selkeästi ohjauksen kohteen toimintavapautta, kun epäsuora ohjaus vaikuttaa ohjauksen kohteen toimintakykyyn. Tarkemmin suoralla ohjauksella määritellään hallinnon toimenpiteiden sisältöä ja ohjaus perustuu pitkälti sääntöjen noudattamiseen ja käskytykseen. (Mts.1987: 33–35; 1992: 81.) Epäsuoran ohjauksen keinoin toimenpiteisiin pyritään vaikuttamaan toisin, esimerkiksi määrärahoja tarkasti kohdentaen (mts.1987: 33–35).

Epäsuora ohjaus on luonteeltaan joko yleistä tai spesifiä jakaantuen edelleen määrärahaohjaukseen, organisaatio-ohjaukseen, rekrytointi-ohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Yleinen sääntöohjaus sisältää normit ja säädökset, joita sovelletaan hallin-

nossa yksittäisiin tapauksiin. (Lundquist 1987: 157–160; Nylander ym. 2003: 4; Oulasvirta ym. 2002: 19–20.)



Kuvio 7. Julkisen hallinnon ohjausmuodot Lundquistin mukaan (Oulasvirta ym. 2002: 20).

Kuvion 7 sanoma voidaan tiivistää yleisen sääntöohjauksen sisältävän säännökset, joita hallinto soveltaa yksittäisiin tapauksiin. Epäsuora ohjaus voi olla luonteeltaan joko yleistä tai erityistä jakautuen edelleen määrärahaohjaukseen, rekrytointiohjaukseen, informaatio-ohjaukseen ja organisaatio-ohjaukseen. (Oulasvirta ym. 2002: 19–20.) Sitä, kuinka ohjausmekanismit vaikuttavat organisaatioiden toimintaan voidaan tarkastella ohjausmalliajattelun avulla.

Ohjausmalliajattelu pohjautuu Lennart Lundquistin (1987: 34–36) kehittämään malliin julkisen hallinnon toimeenpano-ohjauksesta ja päätöksentekojärjestelmästä. Ohjausmalliajattelu perustuu kausaaliseen ajatukseen siitä, miten valituin ohjauskeinoin voidaan vaikuttaa lopputulokseen. Ohjausmalliajattelu toimii julkisen hallinnon ohjauksen jäsentelyn välineenä tukien myös toimintarakenteiden ja hyvinvointivaltiolle kuuluvien tehtävien tarkastelua tutkimuksen viitekehyksessä. Ohjausmalliajattelun taustalla on Lundquistin (1987: 34–36; 1992: 116–119) mukaan ohjaavan tahon tavoite vaikuttaa ohjauk-

sella ohjattavien tahojen toimintaan. Ohjausmalliajattelu perustuu ajatukseen, että tiettyjen organisaatorakenteiden, olosuhteiden ja valtasuhteiden vallitessa ohjauksella voidaan saavuttaa tavoitteen mukaista toimintaa tai vaikutuksia. Niirasen (2006: 204–205) mukaan ohjausmalliajattelu voi toimia välineenä silloin, kun tarkoituksena on joko osoittaa tarvetta toiminnan uudistamiselle tai mallintaa valtion ohjausmekanismien vaikutuksia organisaatioiden toimintoihin, josta myös tässä tutkimuksessa on lopulta kysymys.

Toimeenpano-ohjauksella tarkoitetaan poliitikkojen tai poliittisten organisaatioiden pyrkimystä vaikuttaa viranomaisten tai hallinnon organisaatioiden toimintaan. Yhtäältä termillä tarkoitetaan ylempien viranhaltijoiden vaikuttamista alemman tason viranhaltijoiden toimintaan. Laajasti tulkittuna toimeenpano-ohjaus on poliittishallinnollisen järjestelmän vaikuttamista koko yhteiskuntaan, sekä organisoituihin ryhmittymiin että kansalaisiin. Kysymys on siis tavoitteesta vaikuttaa ohjauksen kohteena olevien tahojen toimintaan tai päätöksenteon prosesseihin määriteltyjen tavoitteiden toteutumiseksi. Tässä tutkimuksessa ohjausimpulssina toimii yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusopas, joka ohjausmenetelmän näkökulmasta toteutuu informaatio-ohjauksena. Julkaistavalla teoksella pyritään ohjeistamaan laaja-alaista ja monimuotoista yksityisiä ja kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavia sosiaalipalvelujen toimijoita.

Tässä tutkimuksessa ohjauksen tutkimuksen taustalla vaikuttaa aikaisemmin luvussa yksi kuvattu kerroksellinen käsitys todellisuuden rakentumisesta, joka Niirasen (2006: 204–208) mukaan tekee mahdolliseksi ymmärtää päätöksenteon perusteita sekä sitä, miten ohjaus todellisuudessa tapahtuu. Tutkimuksessa informaatio-ohjausvälineeksi tulkitaan ”kotiin annettavien sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon toimintayksiköiden riskienhallintaa ja fyysisten vaarojen arviointia tukeva turvallisuusohjeistus”, josta yhtäältä käytetään lyhyempää käsitettä ”turvallisuusopas”. Turvallisuusopasta tarkastellaan tutkimuksessa informaatio-ohjausmenetelmänä julkisen hallinnon ohjausmalliajatteluun peilaten. Tutkimuksen perustana on Lundquistin (1987) kehittämä poliittishallinnollisen järjestelmän ja ohjausmekanismien tutkimuksen työkalu eli ohjausmalliajattelu.

4. TUTKIMUSPROSESSI

4.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimus on tapaustutkimus, jossa tapauksen muodostaa sosiaali- ja terveysministeriön kehittämis- ja uudistushanke, yksityisten sosiaalihuollon toimintayksiköiden ja kotiin annettavien sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuussuunnittelua tukeva turvallisuusohjeistus. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin sosiaalialan toimijoiden arvioita siitä, miten informaatio-ohjauksella voidaan vaikuttaa sosiaalipalvelujen toimintaan siten, että ohjaus-informaatio tukee ja edistää sosiaalipalvelujen turvallisuutta. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi selvittää sosiaalipalveluja tuottavien toimijoiden näkemyksiä ohjauksen toteutumisesta ja siitä, millaiset tekijät vaikuttavat informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen sosiaalipalveluissa. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi tuottaa kuvaus siitä, miten informaatio-ohjausta tulisi tulevaisuudessa kehittää, jotta ohjaustavoitteet siirtyisivät osaksi sosiaalipalvelujen toimintaa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ohjauksen kohteena olevien tahojen näkemyksiä informaatio-ohjauksen toteutumisesta yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaa ohjaavana menetelmänä. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa kuvaus sosiaalipalveluita tuottavissa organisaatioissa toimivien asiantuntijoiden käsityksistä informaatio-ohjauksesta ja siten vahvistaa tietoa ja ymmärrystä tutkimuskohteesta, informaatio-ohjauksesta valtion ohjauksen muotona.

Tämän tutkimuksen toteutus voidaan nähdä jatkona edelliselle pro gradu -tutkielmalleni. Edellisessä tutkimustyössäni selvitettiin ohjausta toteuttavien valtion keskushallinnon viranhaltijoiden näkemyksiä informaatio-ohjauksesta saman tutkimusilmion viitekehyksessä teoreettisen taustan sekä tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella. Tutkimuksen tuloksista selviää, että erityisesti yksityisten sosiaalipalvelujen ohjaus koetaan ohjaavien viranhaltijoiden keskuudessa haastavana ja jäsentymättömänä, eikä yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksen erityispiirteisiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Näyttää myös siltä, että keskushallinnossa jäsenetään ohjausta usein hierarkkisesti siten, että kun informaatio on välitetty kuntatoimijoille, tämä etenee kuntien toimesta edelleen yksityisille sosiaalialan toimijoille. (Brotkin 2016; Heinämäki 2012: 30, 201.) Sekä tutkimustyöni tuottamien tulosten, että aikaisemman sosiaalialan informaatio-

tio-ohjausta käsittelevien tutkimusten tulosten valossa päädyin rajaamaan tämän tutkimuksen kohteeksi juuri yksityisten sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksen.

Tutkimuksen tavoitteiden ja tarkoituksen perusteella tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tutkimus toteutettiin laadullisin tutkimusmenetelmin. Empiirinen tutkimusaineistonkeruu toteutettiin teemahaastattelumenetelmällä. Aineisto hankittiin haastatteleamalla yksityisiä sosiaalialan toimijoita, jotka ovat tutkimusilmion asiantuntijoita. Paneutuesani aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen ja -artikkeleihin oli tavoitteenani löytää aiemmasta tutkimustiedosta puolueetonta, arvostettua, totuudellista ja uskottavaa tutkimustietoa ja näin osoittaa lukijalle, miten tämä tutkimus liittyy aikaisempiin tutkimuksiin ja laajemmin osaksi tutkimuskenttää (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 113–114, 121). Tutkimuskysymysten taustalla vaikuttavat seuraavat aikaisemmat tutkimukset:

Liisa Heinämäki (2012) *”Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla”* väitöstutkimus.

Jari Stenvall & Antti Syväjärvi (2006) *”Onks Tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä”*.

Oulasvirta Lasse, Ohtonen Jukka & Stenvall Jari (2002). *”Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus tasapainoista ratkaisua etsimässä”*.

Laihonen Harri (2009) *”Terveysjärjestelmän johtamisen tietovirrat”*.

Aikaisempi tutkimus toimi myös pohjana sekä tutkimuskysymysten asettamiselle, että teemahaastattelurungon laatimiselle. Teemahaastattelurungon kysymykset rakentuivat sekä aikaisemman tutkimuksen tuloksiin, että näistä johdettuihin tutkimuksellisiin aukoihin tutkimusaiheesta. Tämän tutkimuksen kannalta aikaisempien tutkimuksen keskeiset tulokset luokiteltiin taulukossa 1 esitettäviin näkökulmiin informaatio-ohjauksesta.

Taulukko 1. Tutkimuksen teorettinen viitekehys.

INFORMAATIO-OHJAUS SOSIAALIPALVELUIJEN VALTIONOHJAUKSEN MUOTONA	Ohjausjärjestelmä on puutteellinen yksityisten sosiaalipalvelujen osalta.	Ohjausmenetelmän haasteiden vuoksi sosiaalipalvelujen ohjaus on toteutunut epämääräisenä ja väljänä kokonaisuutena.	Ohjausta jäsenetään valvonnan kautta ja ohjaus kummituu normeihin ja valkoiuihin yksittäisiin määräyksiin.	Ohjauksen kohteena olevat tahot eivät tunnista ohjeita ja suosituksia ohjaukseksi.	Ohjaus toteutuu epäselvänä ja irrallisena poliittisesta päätöksenteosta eikä ohjaus siirry osaksi toimijoiden strategista kehittämistä.	Oulasvirta ym. 2002: 32-58, 127-129; Heinämäki 2012: 152-153,170; Stenvall & Syväjärvi 2006: 38-51.
TIEDONHALLINNAN JA TIEDON VÄLITYMISEN MERKITYS OHJAUSPROSESSISSA	Ohjausprosessin keskeinen osa on viestintäväylien valinta ja näiden soveltuvuuden arviointi, jotka edistävät ohjauksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.	Kuntajohtamisen dynaamisuus konkretisoituu projektikaakosena hajauttaen sekä polttikaan että palvelutotannon hallinnan kokonaisuutta.	Tiedonhallinnan ja tiedon kanavoiminnin haasteellisuus. Tietoa välitetään paljon ja useilta tahoilta, ettei tietomäärää kyeta käsittelemään.	Ongelmana on tiedon käsittely ja hyödyntäminen. Informaatioteknologisten järjestelmien hyödyntäminen ohjausprosessissa on ollut puutteellista.	Tunnistettuja tiedonkulu ongelmia ei ole pyrrity poistamaan ratkaisemalla havaittuja tiedonvälittymisen haasteita.	Haveri ym. 2009: 36-38; Heinämäki 2012: 66; Stenvall & Syväjärvi 2006: 19, 60; Laihonon 2009: 89.
OHJAUSINFORMAATIO N LUONTEEN LUONTEEN MERKITYS OHJAUSPROSESSISSA	Ohjauksen kohteena olevat toimijat toivovat ohjauksen tarjoavan selkeitä ja tarkkoja toimialakohtaisia ohjeita.	Sisällöllisesti paikkansa pitävä ja ajantasainen tieto tukee ohjauksen laatua sekä tiedon yhteiskunnallista yleistettävyyttä.	Talouden tietoperustaa toivottu osaksi ohjausta. Haasteena on, etteivät talouden tunnuskuvat ole keskenään vertailukelpoisia, eikä palvelujen moninaisuus ylipäätään mahdollista vertailua.	Strategisen suunnittelun tueksi ohjausmateriaalin tulisi sisältää selkeitä kausaalipäätelmiä siitä, mitä eri ratkaisusta seuraa. Syy-seurauksyhteyksiä sisältävä tieto tukee päätöksentekoa ilman määräyksiä.	Yleishuontoista ohjausmateriaali on pidetty kehittämistoiminnan näkökulmasta ongelmana. Ohjausinformaatio ei sisällöllisesti kohtaa vastaanottajien tarpeita.	Heinämäki 2012: 151-154; Stenvall & Syväjärvi 2006: 24-25,79.
RESURSSIEN MERKITYS OHJAUKSESSA	Henkilöstö- ja taloudellisten resurssien puutteet informaatio-ohjauksen vaikuttavuusriskinä. Hallinnan keinoina ohjauksen ja ohjausympäristön lähtökohta-analyysi ja johdonmukaiset selkeät ohjaustavotteet.	Ohjausta vastaanottavien tahojen ajallisten resurssien puutteet sekä ohjauksen epäyhtenäisyys ja epäselvät tavoitteet.	Ohjauksen kohderyhmän hajajaisuus, homogeenisuus ja erilaiset tarpeet lisäävät ohjausprosessin epäonnistumisriskiä.	Seuranta- ja arviointitiedon puutteet ja heikko laatu ovat ohjausprosessin riskitekijöitä, joita voidaan hallita suunnittelu- ja analyysivälineiden käyttöä lisäämällä.	Informaatiojärjestelmän puutteet korostuvat erityisesti yksityisen sosiaalipalvelujen ohjauksessa, valvonnassa ja arvioinnissa. Ohjausinformaatio ei tavoita tarpeellisia resurssieja.	Oulasvirta ym. 2002: 128, 132-243.
VALLAN JA VUOROVAIKUTUKSEN MERKITYS OHJAUSPROSESSISSA	Ohjaavan tahon asemaan ja asiantuntijuteen perustuva valta ohjausvoimaa lisäävänä tekijänä.	Ohjauksen heikon vaikuttavuuden yhtenä tekijänä on valtaperusteinen yhäältä alaspäin suuntautuva ohjaus.	Informaatio-ohjaus ei ole synnyttänyt vuorovaikutteista kulttuuria toimijoiden välille, eikä ohjaus näyttäydyy ohjattaville taholle vuorovaikutteisena toimintana.	Ohjausprosessin kehitystyössä tukee tavoitella luottamuksen vahvistamista ohjausjärjestelmää selkiyttämällä.	Informaatio-ohjauksen tulisi olla vuorovaikutteinen prosessi, jossa yhteistyössä rakennetaan järjestelmän osasista kokonaisuutta, joka on enemmän kuin osiensä summa.	Heinämäki 2012: 201; Laihonon 2009: 187; Oulasvirta ym. 2002: 31-33; Stenvall & Syväjärvi 2006: 24, 70-80; Nyholm 2011: 138.
INFORMAATIO- OHJAUKSEN HAASTEET	Tietoon ja suosituksiin perustuva ohjaus ei sido tai velvoita ohjattavia toimijoita ohjauksen mukaiseen toimintaan. Näin vain osa heistä huomioi ohjeita ja suosituksia oman toiminnan kehittämistyössä.	Valionohjauksen näkyttömyys, määrityttömyys sekä kokonaisuuden puuttuminen ohjauksesta lisäävät ohjauksen vaikuttavuuteen liittyviä ongelmia.	Ohjaustavoitteiden ja keinojen epäselvät syy- ja seurauksuhteet lisäävät riskiä hallitsemattomiin ja ennakoimattomiin vaikutuksiin.	Ohjausmenetelmän epäjohtamukaisuus, käsitteellinen epäselvyys sekä ohjauskokonaisuuden hajajaisuus haasteena. Ohjausmenetelmän epäjohtamukaisuus ja tarpeeton käyttö lisää tietotulvaan liittyviä riskejä.	Informaatio-ohjauksen tavoite toimijoiden itseohjautuvuuden tukena ja toimijoiden omaa vastuuta ja vapauttaa lisäävänä ohjauksena ei ole onnistunut. Ohjauksen kohteena olevat toimijat ovat päätyneet ohjaustavoiteista poikkeaviin erilaisiin ratkaisuihin.	Jalonen 2008: 1-2; Heinämäki 2012: 64-65, 151-154; TrVM 5/2008: 4-16; Stenvall & Syväjärvi 2006: 14, 84.

Taulukon 1 ensimmäiseen sarakkeeseen on koottu informaatio-ohjauksesta valtion ohjaus muotona liittyviä yleisiä havaintoja. Taulukon toisessa sarakkeessa kuvataan tutkimuksista esiin nousutta kokonaisuutta siitä, miten tiedonhallinnan ja tiedon välittymisen vaikuttaa aikaisemman tutkimuksen mukaan ohjausprosessiin kokonaisuutena. Taulukon kolmannessa sarakkeessa tarkastellaan ohjausinformaation luonteen merkitystä laajemmin ohjauskokonaisuuden kannalta, jonka jälkeen sarakkeessa neljä ja viisi kuvataan aikaisemman tutkimuksen tuottamia havaintoja resurssien ja vallan merkityksestä ohjauksessa. Taulukon viimeiseen sarakkeeseen on koottu tämän tutkimuksen näkökul-

masta keskeisiä ohjausprosessiin liittyviä haasteita ja ongelmia, jotka aikaisempaan tutkimukseen perehtyessä nousivat selkeimmin esiin.

Taulukkoon 1 kootut ohjausprosessiin liittyvät seikat muodostivat yhdessä tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ollen myös perustana teemahaastattelurungon rakentumiselle. Laajemmin aikaisemman tutkimuksen tuottamat havainnot vaikuttavat myös tutkimuksen tutkimuskysymysten muotoilun taustalla.

4.2. Tutkimusaineiston keruu

Tutkimusaineisto koostuu neljän sosiaalialan asiantuntijan haastattelusta. Tässä tutkimuksessa haastateltavien valinta perustui harkinnanvaraiseen otantaan. Harkinnanvaraista otantaa käyttämällä tavoitellaan niiden henkilöiden tavoittamista, jotka soveltuvat sekä tutkimukseen yleensä, että täyttävät ennalta asetetut kriteerit (Yin 2003: 78.) Kyse on siis tutkijan taidoista rakentaa tutkimuksen teoreettiset perusteet, jotka ohjaavat edelleen aineiston hankintaa (Eskola & Suoranta 1998: 18).

Tässä tutkimuksessa tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi haastateltavien tuli täyttää seuraavat kriteerit:

- Vähintään osa palvelutuotannosta tuotetaan kotiin vietävinä sosiaalipalveluina
- Palveluja tuotetaan pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen)
- Palvelutuotanto perustuu sopimukseen/kumppanuuteen vähintään yhden pääkaupunkiseudulla toimivan kunnan kanssa

Tässä tutkimuksessa harkinnanvaraisella otannalla tavoiteltiin tutkimusaineiston edustavuutta niin, että haastateltavat edustaisivat sosiaalipalvelujen toimintakenttää mahdollisimman monipuolisesti edellä kuvatut kriteerit täyttäen. Ennen tutkimusaineistonkeruuta tavoiteltiin tutkimukseen suurempaa haastateltavien määrää, mutta tätä tavoitetta ei saavutettu. Haastateltavien hankinta osoittautui hyvin vaikeaksi. Haastattelupyynnöt lähetettiin yhteensä 80 kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavalle toimijalle. Mikäli sähköpostin vastaanottajat eivät reagoineet yhteydenottoon kahden viikon kuluessa, heihin otettiin yhteyttä uudelleen (liite 1). Lopulta neljä kotiin vietävien sosiaalipalvelujen asiantuntijaa osallistuivat tutkimushaastatteluun, jotka näin muodostavat tämän tutkimuksen empiirisen aineiston.

Tutkimukseni empiirinen aiheisto kerättiin kotiin vietävien sosiaalipalvelujen parissa toimivilta asiantuntijoilta. Tarkemmin haastateltavat valittiin eliittiotannalla (*elite interviewing*). Eliittiotantaa käyttäen haastateltaviksi valitaan henkilöitä, jotka pystyvät antamaan tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman kattavasti tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2009: 86). Eliittiotannan käyttö tässä tutkimuksessa on perusteltua, koska tutkittavasta ilmiöstä pystyvät antamaan tietoa vain sellaiset henkilöt, jotka ovat konkreettisesti kytköksissä kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuustematiikkaan ja joilla on kokemusta sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta. Haastateltaviksi valitsin henkilöitä, jotka työskentelevät yksityisissä sosiaalipalveluja tuottavissa yrityksissä ja sosiaalipalveluja tuottavissa järjestöissä. Haastateltavat henkilöt olivat sosiaalipalveluissa toimivia asiantuntijoita, joilta uskoin saatavani riittävästi tietoa tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Aineistonkeruun taustalla oli siten tutkijan uskomus siitä, että haastateltava henkilö voi asiantuntijuutensa perusteella arvioida sosiaalipalvelujen turvallisuutta ja ennakoida informaatio-ohjausprosessin kulkua kokonaisuutena. Myös Alastalon ja Åkermanin (2010: 372) mukaan asiantuntijahaastatteluille on tyypillistä, että haastateltavat valitaan heidän asiantuntijuutensa tuottaman osaamisen ja tiedon perusteella.

Tutkimushaastattelut toteutettiin vuoden 2016 syys-lokakuussa. Haastateltavat tavattiin kukin erikseen sovittuna ajankohtana haastateltavien asiantuntijoiden työpaikoilla. Haastattelutilanteissa läsnä olivat vain haastateltava henkilö ja haastattelija. Tutkimus-

haastattelujen aluksi jokaiselle haastateltavalle annettiin mahdollisuus esittää lisäkysymyksiä tutkimuksesta ja haastatteluaineiston myöhemmästä käsittelystä ja käytöstä. Lisäksi kukin haastateltava allekirjoitti suostumuslomakkeen (liite 3.) haastatteluun osallistumisesta. Suostumuslomakkeen sisältö käytiin läpi ennen lomakkeen allekirjoitusta. Haastattelut tallennettiin nauhurilla myöhempää tutkimusaineiston analyysia varten. Haastattelut olivat pituudeltaan vaihdellen 59–77 minuuttia.

Hirsjärvi ym. (2001: 191–199) ja Metsämuuronen (2008: 37–41) jakavat haastattelu-tyypit lomakehaastatteluun eli strukturoituun haastatteluun, avoimeen haastatteluun eli ei-strukturoituun haastatteluun ja kuten tämän tutkimuksen tutkimusaineisto kerättiin, teemahaastatteluun. Metsämuuronen (2008: 41) pitää teemahaastattelua käyttökelpoisena tilanteissa, jolloin tutkimukseen osallistuvia vastaajia ei ole runsaasti. Tässä tutkimuksessa haastateltiin viittä sosiaalialan asiantuntijaa. Teemahaastattelusta käytetään myös käsitettä puolistrukturoitu haastattelu. Puolistrukturoidussa teemahaastattelussa jokaiselle haastateltavalle esitetään samat kysymykset, mutta ilman valmiita vastausvaihtoehtoja (Hirsjärvi & Hurme 2009: 47; Eskola & Vastamäki 2010: 28.)

Puolistrukturoidun teemahaastattelumenetelmän valinnan riskinä on, että haastateltavat ovat saattaneet tehdä tutkijan näkemyksistä poikkeavia tulkintoja siitä, mihin kysymyksillä lopulta pyritään ja haetaan vastauksia. Tällaisessa tilanteessa riskinä on, että haastateltavat rakentavat vastauksensa tähän tulkintaansa nojaten ja siten riskinä on, että jotakin olennaista tietoa ei haastatteluissa ole noussut esiin. (Alasuutari 2011: 116.) Tässä tutkimuksessa edellä kuvatun riskin minimoimiseksi teemahaastattelurunko rakentui yläotsikoihin, joiden tarkoitus oli kuvata sitä näkökulmaa, johon varsinaisilla haastattelukysymyksillä pyrittiin saamaan vastauksia. Haastattelukutsun yhteydessä kullekin haastateltavalle henkilölle lähetettiin saatekirje (Liite 1), jossa kerrottiin tutkimuksesta sekä kuvattiin alustavasti haastattelutilanteen etenemistä. Henkilöille annettiin yksilöllisen tarpeen mukaan myös lisätietoa tutkimukseen osallistumiseen liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi haastattelutilanteissa haastateltavien pyydettiin esittämään tarkentavia kysymyksiä, mikäli jokin kysymys tai kysymyksen asettelu oli epäselvä.

Teemahaastattelu on luonteeltaan joustavampi ja keskustelunomaisempi kuin strukturoitu lomakehaastattelu. Jari Eskolan ja Jaana Vastamäen (2010: 26) määritelmän mukaan teemahaastattelut ovat keskustelua, jonka päämääränä on kerätä tarpeellista tietoa vuorovaikutukseen perustuen. Myös Alasuutari (2011: 112) kuvaa teemahaastattelua luonnolliseksi keskustelutilanteeksi, jossa haastattelija toimii usein niiden käyttäytymismallien mukaan, joita hän on oppinut noudattamaan. Näin ollen myös haastattelijan reaktiot ovat osa tutkimusaineistoa. Alasuutarin mukaan (2011:113) haastattelutilanne on ihan teellinen silloin, kun haastattelun eri osapuolet kohtaavat tasavertaisina subjekteina, eikä haastattelutilanne rakennu valtasuhteen varaan.

Haastattelutilanteet sujuivat suunnitellusti ja kukin haastateltava oli tutustunut teemahaastattelurunkoon ennalta. Haastattelutilanteissa haastateltaville henkilöille esitettiin teemahaastattelurungon mukaiset kysymykset, joihin asiantuntijat saivat vastata rauhasa ja käyttää vastaukseen valitsemansa ajan. Kuhunkin kysymykseen haastateltava henkilö sai antaa vastauksen haluamassaan laajuudessa. Haastateltavien henkilöiden keskeyttämistä pyrittiin välttämään ja mikäli tarkentavia kysymyksiä oli tarpeellista esittää, esitettiin nämä sen jälkeen, kun haastateltava henkilö oli selkeästi päättänyt puheenvuoronsa. Haastattelujen päätyttyä kullekin asiantuntijalle tarjottiin vielä mahdollisuutta täydentää aikaisempia vastauksiaan sekä esittää kysymyksiä. Haastattelutilanteiden välitön palaute haastatteluun osallistuneiden taholta oli sävyiltään positiivista ja haastatteluun osallistumista pidettiin hyvänä ja tutkimusaihetta tarpeellisena.

4.3. Tutkimusaineiston kuvaus ja käsittely

Ennen aineiston analyysiin ryhtymistä aineistoa käsitellään ja järjestetään (Hirsjärvi & Hurme 201: 138). Alasuutari (2011: 121) täydentää, että aineisto ei ole yhtä kuin tutkimuskohde, vaan empiirinen aineisto liitetään tiettyihin kehyksiin, jotta aineiston kautta voidaan vastata tutkimuskysymyksiin. Kysymys on siis tutkijan havainnoista, joita voidaan käyttää johtolankoina ja todisteena tutkimustuloksia esitettäessä.

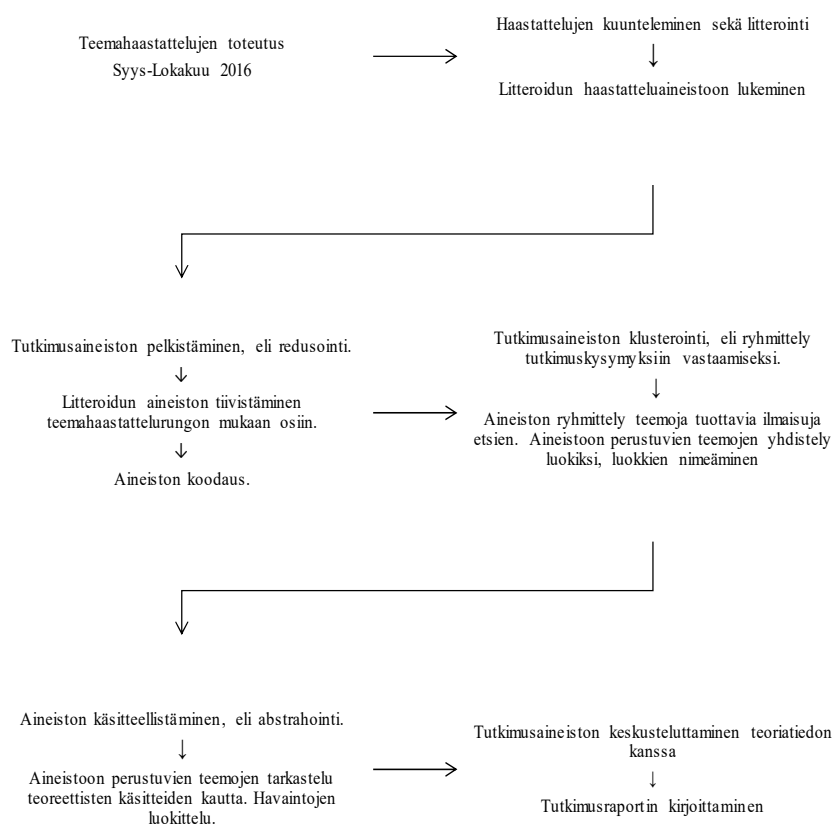
Haastatteluaineistoa on yhteensä neljä tuntia ja 46 minuuttia. Litteroitua haastatteluaineistoa syntyi yhteensä 39 sivua (fontti: Times New Roman, koko: 12, riviväli: 1,5). Haastattelut litteroitiin välittömästi haastattelutilanteen jälkeen ja samalla kukin haastateltava koodattiin siten, että haastateltavien tunnistetiedot säilyvät vain tutkijan tiedossa. Yksittäisen haastattelun litterointiin kului aikaa noin 4–5 tuntia, jonka jälkeen litteroitu aineisto luettiin kertaalleen läpi huolellisesti, korjaten muun muassa tekstien kirjoitusasua. Litteroidusta aineistosta poistettiin lisäksi tarpeettomat täytesanat, sanojen toistot, sekä tutkimusongelman kannalta epäolennaiset ilmaisu.

4.4. Tutkimusaineiston analyysi

Laadullinen tutkimusaineiston analyysi perustuu tutkimusaineiston tarkasteluun kokonaisuutena. Analyysi rakentuu kahdesta toisiinsa nivoutuvasta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. (Alasuutari 2011: 31–32.) Laadullisen tutkimuksen aineistonanalyysissä on kysymys aineiston tiivistämisestä siten, ettei tärkeää informaatiota kadoteta ja analyysi perustuu sekä aineiston tulkintaan, että loogiseen päättelyyn (Eskola & Suoranta 1998: 136; Tuomi & Sarajärvi 2009: 108–120). Alasuutari (2011: 65) lisää, että olipa havaintoaineiston dokumentointi miten yksityiskohtaista tai suurpiirteistä tahansa, tärkeintä on, että aineisto säilyttää rikkautensa suhteessa siihen, missä määrin aineistoa lopulta analyysissä hyödynnetään.

Tapaustutkimukselle ei ole määritetty omia spesifejä analyysimenetelmiä, vaan analyysi toteutuu tapauskohtaisesti. Tuomen & Sarajärven (2009: 108–120) mukaan sisällönanalyysin toteutusvaihtoehtoja ovat aineistolähtöinen, teorialähtöinen ja teoriaohjaava sisällönanalyysi. Tutkimusaineiston analyysia, kuten tässä tutkimuksessa voi ohjata myös aikaisempi teoreettinen tieto tutkimusilmiöstä (Yin 2003: 127; Yin 2009: 18, 127). Tässä tutkimuksessa tutkimusaineiston analyysi toteutettiin teoriaohjaavaa, abduktiivista sisällönanalyysia hyödyntäen. Laadullisen tutkimuksen päättelyn analyysilogiikat jaetaan induktiiviseen, deduktiiviseen ja abduktiiviseen analyysilogiikkaan (Tuomi & Sarajärvi 2009: 95). Abduktiivisella päättelyllä tarkoitetaan päättelyn logiikan etenemistä

aluksi aineistolähtöisesti tutustumalla tarkasti empiriseen tutkimusaineistoon, jonka jälkeen edetään teoriaohjaavaan tulkintaan. Tässä tutkimuksessa abduktiivisen analyysilogiikan valintaperusteena toimi tutkijan aikaisempi perehtyneisyys sosiaalipalvelujen valtion ohjaukseen, jonka seurauksena ajattelua ohjasi aikaisempi tieto tutkimusilmios-
tä. Lisäksi koko tutkimusprosessin ajan, aina teoreettisesta viitekehysten luomisesta temahaastattelurungon laatimiseen, rinnalla vaikutti aikaisempi tutkimustieto aiheesta. Tästä johtuen aineistolähtöinen, induktiivinen lähestymistapa analyysiin ei ollut toimiva vaihtoehto. Tutkimuksen analyysiprosessi esitetään vaiheittain kuviossa 8.



Kuvio 8. Tutkimusaineiston analyysiprosessin kuvaus.

Aineistonanalyysi ei edennyt kuvion 8 mukaisesti vaihe vaiheelta. Tutkimusaineiston eri analyysivaiheet limittyivät toisiinsa. Lisäksi prosessin eri vaiheissa aineistoa tulkittiin ja tulkinnat jalostuivat edelleen analyysin edetessä. Analyysi oli näin ollen jatkuvaa aineiston tulkintaa, päätöksentekoa ja ongelmanratkaisua (Syrjälä & Numminen 1998: 15).

Teoriaohjaava analyysi vaatii teoreettisia kytkentöjä ja teoria toimii analyysin etenemisprosessin apuna (Tuomi & Sarajärvi 2009: 99). Tässä tutkimuksessa aikaisempi tieto tutkimusilmiöstä antoi suuntaa aineiston analyysille toimien myös ajattelun jäsentäjänä. Näin ollen tutkijan on mahdollista peilata omia johtopäätöksiä ja tulkintojaan aikaisempaan tutkimukseen. Huolimatta siitä, että aineistonanalyysia ohjasi aikaisempi tieto informaatio-ohjauksesta, pyrin tarkastelemaan tutkimusaineistoa juuri tätä tutkimustyötä varten tietyssä erityisessä tilanteessa tuotettuna puheena. Näin aikaisempi tieto tai käsitketykset eivät vaikuttaisi liikaa silloin, kun tutustuin tätä tutkimusta varten kerättyyn aineistoon analyysiprosessin ensimmäisissä vaiheissa.

Abduktiivisen logiikan kautta tutkimusilmiön problematiikkaan paneudutaan aluksi yleisesti, jonka jälkeen aineiston analyysissa edetään selittämään aineistosta nousseita mysteerejä. Tämän jälkeen palataan jälleen yleisemmälle tasolle ja tutkimusilmiön tuottamia näkökulmia suhteutetaan laajemman kokonaisuuden osaksi. Analyysi voi tuottaa siten tietoa, joka tukee tai syventää aikaisempaa teoriaa tai nostaa esiin uusia näkökulmia tutkimusilmiöön. (Alasuutari 2001: 38–48.) Havaintojen pelkistäminen tarkoittaa tutkimusaineiston tarkastelua tietyistä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta kiinnittämisen huomiota erityisesti siihen, mikä on kysymyksenasettelun ja teoreettisen viitekehyksen kannalta olennaista. Havaintojen pelkistämisen kautta tekstimassa tiivistyy hallittavammaksi määräksi erillisiä raakahavaintoja, joita yhdistellään edelleen yhdeksi havainnoksi tai harvemmaksi joukoksi havaintoja. Laadullisen tutkimusaineiston analyysiin kuuluu myös raakahavaintojen yhdistely metahavainnoiksi. Havaintojen yhdistely ilmentää tutkijan tavoitetta tarkastella ilmiötä yksittäistapausta yleisemmällä tasolla. Havaintojen yhdistäminen tapahtuu etsimällä havaintojen yhteinen piirre tai nimittäjä tai muotoillen sääntö, joka pätee koko aineistoon. Lähtökohtana on siten ajatus siitä, että aineisto sisältää näytteitä ja esimerkkejä samasta ilmiöstä. (Alasuutari 2011: 32, 184.)

Havaintojen pelkistämisen vaiheessa hyödynnettiin teemahaastattelurunkoa, kun litte-roitua materiaalia järjestettiin teemojen mukaiseen järjestykseen.

Tutkimusaineiston haastattelujen analyysissa oli tutkimuksen tarkoitukseen perustuen pyrkimys selvittää ohjauksen kohteena olevien sosiaalialan toimijoiden näkökulmia informaatio-ohjauksen toteutumisesta. Analyysin keskeisenä näkökulmana oli informaatio-ohjauksen tavoitteisiin perustuen pyrkiä määrittelemään sosiaalipalvelujen toimijoiden näkemyksiä turvallisuuden liittyvistä ajankohtaisista haasteista sekä määritelmiä informaatio-ohjauksen mahdollisuuksista palvelutoiminnan turvallisuuden edistämiseksi.

Haastattelutilanteissa haastateltavien henkilöiden tarkentaviin kysymyksiin informaatio-ohjauksen käsitteestä pyrittiin vastaamaan, etenkin jos käsite ei ollut haastateltavalle ennestään tuttu. Haastateltaville ei kuitenkaan annettu syvällistä ja eksaktia tietoa informaatio-ohjauksesta, jotta aineiston kautta tuli mahdolliseksi arvioida myös sitä, miten sosiaalialan toimijat jäsentävät valtion ohjausta yleensä. Alasuutari (2011: 35) puhuu laadullisen tutkimuksen analyysin toisessa vaiheessa arvoituksen ratkaisemisesta, josta käytetään yleisemmin termiä tulosten tulkinta. Arvoituksen ratkaisemisella Alasuutari tarkoittaa sitä, että käytettävissä olevien vihjeiden ja johtolankojen perusteella tutkittavasta ilmiöstä tehdään merkitystulkintaa. Arvoituksen ratkaisemisen vaiheessa esiin nousevat uudet kysymyksenasettelut johtavat uusiin tutkimusaineiston osien operationalisointeihin sekä pelkistämisen vaiheisiin (liite 3), mutta johtolankoina käytetään myös niitä yksittäisiä ja erityisiä tapoja, joilla ihmiset ilmaisevat jonkin asian. Alasuutari (2011: 36–37) lisää, että mitä enemmän arvoituksen ratkaisemisessa on käytettävissä mysteerin ratkaisuun liittyviä vihjeitä, sitä paremmin voidaan luottaa siihen, että ratkaisu on mielekäs.

Alasuutari (2011: 59) kiteyttää tieteellisen tutkimuksen olevan merkkien tulkintaa ja uusien johtolankojen aktiivista tuottamiseksi. Johtolankojen ja vihjeiden avulla pyritään tekemään päätelmiä, joita ei ole mahdollista havaita ”paljaalla silmällä”. Tutkimuksessa empiiriseen aineistoon perustuvat havainnot eivät näin ollen itsessään ole tuloksia. Ai-

neistoon perustuvat havainnot ovat johtolankoja, joita tulkitsemalla on tarkoitus päästä havaintojen taakse. Tästä johtuen tutkimuksessa on tärkeää tehdä analyttinen ero havaintojen ja johtolankojen välille. Tutkimuksessa tarkastellaan havaintoja johtolankoina, koska näiden tarkastelu perustuu määriteltyyn näkökulmaan, teoreettiseen viitekehykseen. (Mts. 59–60.) Käytännössä tutkimusaineiston abduktiivinen analyysi eteni etsien litteroidusta tutkimusaineistosta aikaisempaan teorian tietoon liittyviä teemoja, joita haastateltavat esittivät. (ks. liite 3).

Analyysin tuloksena keskeisiä teemoja tutkimusaineistosta löytyi neljä. Ensimmäiseksi asiantuntijoiden näkemyksiä sosiaalipalvelujen ajankohtaisista turvallisuushaasteista tarkasteltiin eri näkökulmista peilaten niitä sekä riskikarttaan (kuvio 9) että ohjaavien viranhaltijoiden näkemyksiin.

Toiseksi keskeiseksi aineistoon perustuvaksi teemaksi aineistosta nousi aineistosta informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen ja ohjaustehoon liittyvät ilmaisut, joita asiantuntijat jäsensivät pääasiassa perustuen ohjausmateriaalin rakenteeseen ja sisältöön liittyen. Ohjausrakenteen ohella aineistosta oli löydettävissä näkökulmia siitä millaista informaatio-ohjauksen tulisi olla, jotta tämä tukisi sosiaalialan toimijoiden työtä ja ohjaus näin siirtyisi osaksi toimintaa sosiaalipalvelujen arjessa.

Kolmantena teemana tutkimusaineistosta nousi selkeästi esiin asiantuntijoiden tulkintoja siitä, miten ohjauksen toimeenpanon tulisi heidän mielestään toteutua ja kuinka toimeenpanon keinoja ja menetelmiä tulisi uudistaa.

Neljäntenä keskeisenä analyysin tuottamana tuloksena olivat sosiaalialan toimijoiden kuvaukset siitä, millaiseksi he kokevat yhteistyön ja vuorovaikutuksen kuntatoimijoiden ja keskushallinnon kanssa. Tässä yhteydessä haastateltavat esittivät myös näkemyksiään siitä, millaista yhteistyötä he toivovat tulevaisuudessa.

Haastatteluaineiston analyysin jälkeen tutkimuksen raportointivaiheessa aineistosta nousseita teemoja tarkasteltiin laajemmassa kehyksessä. Analyysin tuottamia teemoja peilattiin aikaisempaan, tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimivien tutkimusten tuloksiin ja aikaisempaan tutkimustyöhöni (Brotkin 2016), jossa selvitettiin ohjausta toteuttavien keskushallinnon viranomaisten käsityksiä informaatio-ohjauksesta samassa tapauksessa. Näin tutkimuksen raportointivaiheessa ohjaavien viranhaltijoiden, ohjattavien sosiaalialan toimijoiden ja aikaisempaan tutkimukseen perustuvat havainnot kietoutuivat toinen toisiinsa.

Tutkimustulosten tarkastelussa on syytä ottaa huomioon, että asiantuntijoilla ei ollut käytössään ohjausmateriaalia, vaan näkemykset perustuivat heidän aikaisempiin kokemuksiinsa ja ennakkokäsityksiinsä siitä, miten ohjauksen tulisi toteutua. Katson, että mikäli ohjausmateriaali olisi ollut haastateltavien asiantuntijoiden käytössä olisi haastattelussa saatu tarkempia näkemyksiä ohjausmateriaalin soveltuvuudesta heidän toimintaansa. Toisaalta katson, että ohjausmateriaalin puuttuminen olisi saattanut ohjata ajattelua liikaa juuri kyseisiin materiaaliin ja tämän arviointiin. Ohjausmateriaalin puuttuminen teki paremmin mahdolliseksi arvioida informaatio-ohjausta laajemmin kuin yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuussuunnittelua tukevan ohjausmateriaalin osalta.

5. TUTKIMUSTULOKSET

5.1. Sosiaalipalvelujen ajankohtaiset turvallisuushaasteet

Tutkimuksessa haastateltavilta asiantuntijoilta kysyttiin, mitkä ovat heidän näkökulmastaan tämän päivän kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden ajankohtaisia haasteita. Empiirisen aineiston analyysi toteutettiin hyödyntämällä riskikarttaa (kuvio 9), jota on mahdollista käyttää apuna riskien tunnistamisessa. Tutkimusaineistosta etsittiin ilmaisuja, jotka sijoitettiin riskikartan (kuvio 9) mukaisiin osa-alueisiin; keskeisiin ulkoihin ja sisäisiin toimintariskeihin, henkilöriskeihin sekä toimitilariskeihin kotiin vietävien sosiaalialan palveluissa.

ULKOISET RISKIT	SISÄISET RISKIT			ULKOPUOLISIIN KOHDISTUVAT RISKIT
Yhteiskunnalliset riskit	Toimintariskit Päätöksenteko, johtaminen, ohjaus, valvonta	Henkilöriskit <u>Henkilöstö näkökulma:</u>	Toimitilariskit Pelastussuunnittelu	Omaisille, muille läheisille, avustajille aiheutetut :
Lainsäädäntö		Yli- ja alikuormitustekijät	Tulipalot, rakenteellinen ja tekninen palontorjunta	Vahingot
Talousnäkömät	Toiminnan organisointi	Puutteelliset työolot	Fyysinen esteettömyys, tilojen toimivuus	Viiveet
Kaavoitus	Turvallisuuskulttuuri	Puutteelliset työvälineet	Toimitilojen järjestys ja siisteys	Häiriöt
Rahoitus Verotus	Laadunhallinta Sopimukset	Fyysinen/henkinen väkivalta Henkilöstön osaaminen ja saataavuus	Toimitilojen sijainti	
Kehitystrendit	Hankinnat Investoinnit/Maksuliikenne	Työhönotto, työsopimukset, työsuhteen päättymisen	Lämmitys, käyttövesi	Toiminnasta aiheutuvat riskit:
Politiikka	Toiminnan vastuuriskit Keskeytykset, toiminnan jatkuvuus	Vapaaehtoistoiminta	Sähkönjakelu	Ympäristölle
Muut ulkoiset riskit	Palvelujen tuottaminen	Päihteet, tupakointi	Ilmanvaihto, sisäilman laatu	Luonnolle
Onnettomuudet	Ostopalvelut, alihankinnat	Etniset näkökohdat	Valaistus	Väestölle
Rikollisuus Epidemiat	Logistiikka	Vakaumuksellisuus	Sähkölaitteet	Sidosryhmille
Pandemiat Luonnonilmööiden aiheuttamat riskit	Tietojärjestelmähäiriöt Arkistot, tietosuojat Laitteet, tarvikkeet	Vahingonteot	Kosteusvauriot, home	Rakennuksille
	Ruokahuolto Jätehuolto Hygienia Tartuntataudit	Inhimilliset virheet	Murrot ja ilkivalta Kiinteistö- ja turvateknikka Kiinteistön huolto ja kunnossapito	
		Rikokset, väärinkäytökset		
		Työmatkat <u>Asiakasnäkökulma:</u> Toimintakyky Kaatumiset Katoamiset Sairaudet Lääkitys Ravinto Päihteet/tupakointi		
		Asiakkaalle aiheutetut virheet, haitat, vahingot, tapaturmat		
		Palveluketjun toimivuus Sosiaaliset verkostot		

Kuvio 9. Keskeiset sisäiset ja ulkoiset toiminta-, henkilö- ja toimitilariskit sosiaalihuollossa (STM.fi).

Haastatteluissa asiantuntijoita pyydettiin kuvaamaan, mitkä heidän mielestään ovat koettiin vietävien sosiaalipalvelujen ajankohtaisempia turvallisuushaasteita. Haastatteluissa asiantuntijat kuvasivat turvallisuushaasteita monipuolisesti ja laaja-alaisesti. Asiantuntijoiden näkemykset ajankohtaisista turvallisuushaasteista olivat samantyyppisiä huolimatta siitä, tarkasteltiinko asiaa sosiaalialan järjestöjen palvelutuotannon vai yksityisten kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavan yritysten näkökulmasta. Haastateltavien asiantuntijoiden kuvaamat ajankohtaiset turvallisuushaasteet olivat varsin samansuuntaisia turvallisuusohjeistuksen sisältämän riskikartan (kuvio 9) kanssa, painottuen kuitenkin voimakkaasti henkilöriskeihin.

Asiakasnäkökulmasta henkilöriskeinä korostuivat asiakkaan kognitiivisen toimintakyvyn lasku, jonka katsottiin olevan yhteydessä ja lisäävän sekä toimitiloihin liittyviä turvallisuusriskejä, kuten tulipaloja ja vesivahinkoja asuinkiinteistöissä.

”Iso haaste on siinä asiakkaan kunnossa. He ovat yhä huonokuntoisempia ja yhä huonomuistisempia ihmisiä asuu kotona. Se lisää selvästi paloturvallisuusriskejä ja vesivahinkoriskiä. Toki sitten myös henkilö itselleen tapahtuvat kaa tumiseen liittyen esimerkiksi.” (H4)

Toisena asiakasnäkökulman henkilöriskinä tutkimusaineistossa korostui asiakkaisen sosioekonominen asema turvallisuusriskinä. Asiakkaiden köyhyyden ja vähävaraisuuden katsottiin tuovan mukanaan runsaasti muita turvallisuusriskejä. Vähävaraisilla vanhuk-silla ei ole mahdollisuuksia hankkia palveluja, jotka turvaisivat kotona-asumista.

”Meillä on ihan hirveästi ihmisiä, jotka tarvitsisivat palveluja, että voisivat asua kotona, mutta heillä ei ole rahaa ostaa tarvittavia palveluja.” (H2)

”Asiakasmaksu on joillekin liikaa, esim. 20-30 euroakin on liikaa joillekin leskille. Meillä olisi mahdollista antaa heidän tarvitsemiaan palveluja mutta heillä ei ole varaa maksaa siitä.” (H3)

Myös taloudelliset mahdollisuudet huolehtia toimintakykyä ja terveyttä ylläpitävästä ravitsemuksesta ovat vähentyneet, mikä yleisen toimintakyvyn laskun rinnalla lisää kaatumisriskiä ja altistaa kotitapaturmille.

”Kuinka nyt sitten ihmisten raha jää ruokaa ja vaatteisiin ja näin jos koti on ensisijainen paikka, niin miten varattomille ihmisille turvataan tämä, että on mahdollista asua kotona.” (H3)

Henkilöstönäkökulmasta ajankohtaisina turvallisuusriskeinä korostuivat henkilöstön fyysiset ja psyykkiset ylikuormitustekijät. Fyysisinä kuormitustekijöinä pidettiin henkilöstön siirtymistä asiakkaalta toiselle, asiakkaan siirtoja sekä puutteellisia työoloja. Henkiset kuormitustekijät liittyivät voimakkaasti edellä kuvattuihin asiakkaan kognitiivisen toimintakyvyn laskuun riskitekijänä. Henkilöstö kohtaa työssään yhä useammin seksuaalista häirintää, syyttelyä ja väkivallan uhkaa. Henkinen välivalta liittyy usein asiakkaan edenneeseen muistihäiriöön, harhoihin tai päihteiden käyttöön. Henkilöstön näkökulmasta tilanteet tuovat mukanaan ristiriitaisia pohdintoja siitä, miten henkistä hyvinvointia ja työkykyä uhkaaviin riskeihin tulisi puuttua, kun kuormitustekijät liittyvät asiakkaan toimintakyvyn laskuun tai sairauteen.

”Joskus joku on tullut tontilla esimerkiksi kirveen kanssa vastaan.” (H1)

”On syytetty esim. varkaaksi ja joutuu juoksemaan poliisilaitoksella, muistihäiriöt sekoittavat päähän. Ensin vienyt vähän ja sitten kultakellot ja hautarahat. Sitten yksi naishenkilö meni eräälle miesasiakkaalle, tämä mies avasi sepaluksen ja kävi tähän naiseen kiinni. Nämä ovat sellaisia turvallisuus asioita, koska minun (vastuuhenkilö) pitää huolehtia työntekijöiden työkyvystä ja mielenterveydestä.” (H3)

”Meidän henkilöstä näkee sen kurjuuden ja sitten he ahdistuvat. Ja he eivät aina pysty laittamaan niitä asiakkaan asioita syrjään vapaa-ajalla. Se on merkittävä ylikuormitustekijä.” (H3)

Päihteiden käyttöä ajankohtaisena sosiaalipalvelujen turvallisuus riskinä kuvattiin tutkimusaineistossa sekä henkilöstönäkökulmasta, asiakasnäkökulmasta että asiakkaan lähipiirin näkökulmasta.

”Päihteet yhtenä isona oikeastaan enemmän ja enemmän, alkoholi ja lääkkeet sitten ehkä siellä lähipiirissä tulee niiden huumeiden käyttö mitkä ovat isoja riskejä. Ne ovat varmaan sellaisia mitä nyt näyttäytyy.” (H4)

”Millaisia ne työntekijät on. Kuka haisee viinalle, kuka on pilvessä ja kuka väkivaltainen...näiden työntekijöiden päihteidenkäyttö. Ihmisillä on ongelmia.” (H3)

Lisääntynyt päihteiden käyttö ja tähän liittyvien henkilöriskien lisäksi päihteiden käyttöä tarkasteltiin aineistossa sekä toimitilariskinä että ulkoisena yhteiskunnallisena riskitekijänä.

”Täällä on paljon vähäosaisuutta ja päihteiden käyttöä joka aiheuttaa turvallisuusriskejä ja levottomuutta. Kaupunki voisi siihen kyllä vaikuttaa. Se kaikki heijastuu eteenpäin ja lisää turvattomuutta. Tässä ei ole varmaan vielä, mutta pieni slummi on syntymässä.” (H4)

Ulkoisista riskeistä haastatteluaineistossa esiin nousivat selkeimmin yhteiskunnalliset riskit, joilla asiantuntijat viittasivat sote-uudistukseen liittyvään epävarmuuteen. Toisena näkökulmana oli palvelutuotannon rahoitukseen liittyvät riskit. Palvelutuotannon jatkuvuus turvallisuustekijänä korostui aineistossa järjestötoimijoiden riskitekijänä. Sosiaalialan järjestöjen toimintaa rahoitetaan usein määräajaksi kohdennetuilla projekti/hankerahoituksena. Järjestöjen toiminnan rahoituksen määräaikaisuus ja tämän jatkuvuuden aiheuttama epävarmuus vaikuttaa palvelutoiminnassa laajalti. Toiminnan jatkuvuutta turvallisuusriskinä kuvattiin aineistossa sekä hankkeen hallinnoijan, että työntekijöiden näkökulmasta. Erityisesti tätä korostettiin kuitenkin asiakaspalvelun jatkuvuuden näkökulmasta. Palvelutoiminnan jatkuvuuteen liittyvä epävarmuus lisää myös asiakkaiden epävarmuutta ja turvattomuuden tunnetta.

”Minusta on sääli, että meidän toimintaidea on nerokas, mutta jos rahoittaja (nimi poistettu) ei anna meille rahaa niin tämä loppuu. Tämä koko idea menee hautaan ja vanhukset eivät saa senkään vertaa kotiin vietäviä palveluja, eivätkä työntekijät työtä. Että kamalan sääli” (H3)

”Ehkä sellainen palvelujen tuottajien sellainen... tämä on kamalan monimutkainen vyyhti niin palveluntuottajana en välttämättä koe oloani turvalliseksi. se epävarmuus ja jatkuvuus ja just se tiedonsaanti, jollei itse pysty olemaan tosi aktiivinen, että tälläkin hetkellä kaikki on aika levällään ja paljon pitää tulkita uutisista. Mitä konkreettista ihan oikeasti tulee tapahtumaan.” (H4)

Myös epätietoisuus siitä, miten tuleva sote-uudistus tulee vaikuttamaan järjestöjen asemaan ja rooliin koettiin palvelutoimintaan liittyvänä riskitekijänä. Sekä yrityksissä että järjestöissä toimivat asiantuntijat toivoivat selkeää keskustelua siitä, miten heidän sote-uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa heidät huomioidaan.

5.2. Informaatio-ohjauksen tarve, käytettävyys ja vaikuttavuus sosiaalialan toimijoiden mukaan

Ohjauksen tarve

Yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusohjeistusta valmistelleet viranomaiset, kuten aikaisemmin myös Oulasvirta ym. (2002: 134) nimeävät ohjausprosessia tukevaksi tekeväksi ohjaavien ja ohjattavien toimijoiden yhteistä käsitystä ja ymmärrettyä merkitystä ohjauksen tarpeellisuudesta. Yhteinen käsitys ohjauksen tarpeellisuudesta edistää sekä ohjaustavoitteiden saavuttamista, että ohjauksen vaikuttavuutta. Lisäksi ohjausmateriaalia laativat keskushallinnon viranhaltijat uskoivat erityisesti sosiaalipalvelujen turvallisuus teemaa käsittelevän ohjausmateriaalin saavuttavan ohjauksen kohteena olevien toimijoiden legitimitetin. (Brotkin 2016: 60; Oulasvirta ym. 2002: 25, 29.) Tämän tutkimusaineiston analyysi osoitti, että viranomaisten käsitys turvallisuusteeman merkityksestä voidaan vahvistaa myös sosiaalialan toimijoiden kes-

kuudessa. Sosiaalialan asiantuntijat pitivät turvallisuusohjeistusta tarpeellisena ja hyvin tärkeänä. Asiantuntijat perustelivat näkemystään argumentoiden, että aikaisemmin kotiin vietävien sosiaalipalvelujen erityispiirteitä ei ole riittävästi otettu huomioon vastaavissa ohjeistuksissa.

”Kiinnostaa erityisesti juuri se kotiin annettavien palvelujen turvallisuuspuoli, jota ei paljoa ole aikaisemmin käsitelty missään. Nämä ovat kuitenkin vähän eri asia ja vaikea asia. Kotiin annettavien palvelujen pitäisi olla se keihäänkärki, että tässä käsitellään oikeasti niitä kotiin annettavia asioita. Sen pitäisi olla selkeä osa-alue koska siitä on ollut aikaisemmin niin vähän.” (H1)

”Tämä on tärkeä asia. kun lain mukaan ensisijainen paikka on se koti ja suurin osa haluaa siellä olla, niin tämä on hurjan tärkeä asia.” (H2)

Informaatio-ohjauksen ohjausteho

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön (5/2008: 4–16) mukaan informaatio-ohjauksen keinoin ei ole onnistuttu edistämään toiminnan kustannustehokkuutta, tuottavuutta tai vaikuttavuutta. Myös Heinämäen (2012: 190–191) tutkimuksen perusteella viranhaltijat katsoivat, että toimijat eivät juurikaan noudata suosituksia, vaan normeja ja asetuksia. Tutkimushaastatteluissa asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan sitä, miten he uskovat yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuus-suunnittelua tukevan ohjauksen vaikuttavan käytännössä. Aikaisemman tutkimuksen mukaan informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta on ollut haasteellista todentaa, mistä joh-tuen ohjausmenetelmän kehittämisen näkökulmasta on tärkeää arvioida miten ohjausta vastaanottavat toimijat uskovat ohjauksen vaikuttavan käytännössä (Mäki 2004: 128; Oulasvirta ym. 2002: 28; Vedung 1998: 11).

Tutkimusaineistossa asiantuntijat arvioivat informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden heikoksi ja katsoivat, ettei informaatio-ohjauksen keinoin voida pelkästään vaikuttaa kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseen.

”Ei sillä ohjauksella ole tehoa jos ei ole tietoa. Tilanne ei ole nyt optimaalinen, kun tähän ohjaukseen liittyy niin paljon ongelmia. Ei meille tule tietoa näistä.” (H3)

Toisen arvion mukaan ohjauksen uskottiin vaikuttavan, mikäli toimeenpanon toteutuksessa onnistutaan.

”Kyllä ihan varmasti tämä vaikuttaa jos se jaetaan hyvin.” (H2)

Keskeisenä ongelmana vastaajat pitivät sitä, että tarpeellinen tieto ei saavuta yksityisiä sosiaalialan toimijoita. Haastatteluissa esitettiin ilmaisia myös siitä, miten informaatio-ohjausta hyödynnetään sosiaalipalvelujen arjessa.

”Valtiovallan ohjeistuksen näen tärkeänä, kun me esitetään näitä asioita vanhukselle tai omaiselle niin sitä on apua...Me kyllä käytetään julkaisuja myös oman toiminnan suunnittelun tukena ja perusteluna silloin, kun esittelen asioita muille omassa organisaatiossa.” (H 2)

”Kyllä valtionohjauksella voidaan vaikuttaa...Me turvaudumme aika paljon ohjeistuksiin ja käytän sitä hyödyksi. Usein haen tietoa internetistä ja otan sieltä printit.” (H2)

Myös Stenvallin & Syväjärven (2006: 49–50) mukaan ohjauksessa voi olla kyse sellaisen tiedon välittämisestä, jonka avulla toimijat voivat puolustaa ja perustella tarpeita ja valintojaan. Myös tämän tutkimuksen aineistosta selviää, että ohjeistusmateriaali hyödynnetään osana toiminnan kehittämistä, päätöksenteossa sekä muutostarpeen osoittamisen tukena.

Oulasvirta ym. (2002: 128) pitävät tärkeänä, että jo ohjauksen suunnitteluvaiheessa huomioidaan ohjausympäristön asettamat lähtökohdat, joiden perusteella ohjausinformaatioon liitetään selkeät ja johdonmukaiset tavoitteet. Mikäli ohjauskeinojen ja tavoit-

teiden syy-seuraussuhteet jäävät puutteellisiksi tai epäselviksi lisääntyä samanaikaisesti myös ennakoimattomien ja hallitsemattomien ohjausvaikutusten riskitekijät (mts. 2002: 128). Laihonen (2009: 89) toteaa, että ohjausinformaation hyödyntämistä ja toiminnan tehostumista voidaan edistää tiedonkulun kehittymisen kautta. Mikäli ohjauksessa kyettään ottamaan huomioon alueelliset erityisolosuhteet, sitä tehokkaammin ohjauksella voidaan saavuttaa toivottuja vaikutuksia. Ohjaustehon ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi myös ohjauksen tarkoituksenmukainen kohdentaminen ja ohjausvälineiden ja informaatiokanavien valinta on tärkeää. (Heinämäki 2012: 101; Jalonen 2009: 25; Oulasvirta ym. 2002: 129.)

5.3. Ohjausinformaation rakenteen ja sisällön merkitys

Aineiston analyysi osoitti, että sosiaalialan toimijoiden, eli ohjausta vastaanottavien tahojen näkökulmasta informaatio-ohjausta on syytä lähestyä yhä enemmän tiedonhallinnan ja viestinnän näkökulmasta (ks. Heinämäki 2012: 191; Stenvall & Syväjärvi 2006: 20–23). Tarkemmin aineistosta nousi esille neljä keskeistä tekijää, jotka edistävät sekä ohjauksen vaikuttavuutta, että motivoivat toimijoita tutustumaan ohjausmateriaaliin. Asiantuntijat korostivat tiiviin ilmaisutavan merkitystä, joka nähtiin tärkeimpänä informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen liittyvänä tekijänä. Lisäksi asiantuntijat korostivat kielellisen ilmaisutavan ja argumentoinnin selkeyttä. Lähtökohtaisesti ohjausinformaatio koettiin virkakieliseksi ja sisältävän vieraita vaikeaselkoisia teoreettisia käsitteitä. Ohjausmateriaalin toivottiin olevan arkikielistä, käytännönläheistä ja tiiviisti ilmaistua.

”Älkää taas tehkö opasta joka on sellaista jargodia, vaan sellaista yksinkertaista ja selkeää.” (H3)

”kyllähän sen pitäisi olla arkipäivän kieltä ja riittävän yksinkertaista.” (H2)

”...että se olisi selkeää arkikieltä ja tiivistii.” (H4)

”Kyllähän sen pitäisi olla arkipäivän kieltä ja riittävän yksinkertaista. Ihan niin yksinkertaista kun on mahdollista tehdä.”(H1)

Aineistossa esitettiin myös toive lisätä ohjusmateriaalissa visuaalisia ilmaistutapoja. Kuvien ja piirrosten nähtiin lisäävän erityisesti operatiivisten toimijoiden mielenkiintoa ohjausmateriaalia kohtaan sekä tukevan asiasisällön omaksumista.

”Että käytettäisi paljon kuvamateriaalia ja piirrettyä, että se olisi visuaalista. että hyvin paljon kuvitettua materiaali johon tulee pieni teksti.”(H3)

Laihosen (2009: 89) tulkinnan mukaan informaatio-ohjauksen ongelmana ei ole tutkimustiedon puutteet, vaan kyky hyödyntää tietoa toiminnan kehittämisessä ja ongelmat tiedon kanavoinnissa. Laihonen (2009: 89) täydentää, että tiedonkulun kehittämisen kautta voidaan tukea ohjausinformaation siirrettävyyttä käytäntöön, joka puolestaan johtaa toiminnan tehostumiseen (mts.). Tutkimusaineistosta selviää, että laajan kirjalliseen ohjausmateriaaliin liittyy pääasiassa ajankäyttöön liittyviä ongelmia. Asiantuntijoiden mukaan erilaista materiaalia tuotetaan sekä omissa organisaatioissa että useiden ohjaavien tahojen ja kumppaneiden toimesta. Kirjalliseen ohjausmateriaaliin tukeudutaan näin ollen konkreettisissa käytännön ongelmatilanteissa. Tulkintani mukaan tällöin ohjauksen tavoite edistää ennakoivaa riskienhallintaa, mutta turvallisuussuunnittelun vahvistuminen jää toteutumatta.

Stenvall & Syväjärvi (2006: 92–93) pitävät tärkeänä, että osaksi ohjausta liitetään tuotavuus- ja vaikuttavuustietoa, koska informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden näkökulmasta ongelmana ovat erityisesti tilanteet, jolloin ohjausta toimeenpanevat tahot tulkitsevat resurssit vaikeasti ennakoitaviksi ja epävakaisiksi. Tällöin ei myöskään olla halukkaita sitomaan vähäisiä resursseja ohjauksen toimeenpanoon. Myös tämän tutkimuksen aineistosta selviää, että sosiaalialan toimijat hyötyvät tiedosta, jossa korostuvat toiminnan syy-seuraussuhteet. Tämänkaltaisen perustelevan tiedon merkitys oli asiantuntijoiden mukaan kahtalainen. Toiminnan muutosten perustelevuuden katsottiin tukevan johtamista ja esimiestyötä sekä tukevan henkilöstön omaa pohdintaa toiminnan uudistumi-

sen tarpeista. Yhtäältä syy-yhteyksiä korostavan informaation katsottiin tukevan käytännön työntekijöiden työtä silloin, kun turvallisuutta käsitteleviä teemoja esitetään asiakkaille, joiden hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämistä ohjauksella tavoitellaan.

”Että sitä tietoa voi hyödyntää käytännössä... kyllä näihin asioihin tulee puuttua ja antaa selkeitä ohjeita ja käytännöllisiä asioita. Julkaisussa tulisi korostaa siis toimintojen syy-seuraussuhteita ja hyviä käytäntöjä.” (H1)

”Mikä painoarvo sillä on, että sitä voi hyödyntää käytännössä. Että se olisi sellainen selkeästi ohjaava ...Että kerrotaan perusteluja siitä miksi näin on hyvä toimia ja mitä vaikutuksia toimilla on. Sitä perustelevuutta, seurauksia ja merkityksiä pitäisi lisätä.” (H2)

”Pitäisi korostaa sitä, mitä tämä merkitsee minun työssäni. Paneudutaan mitä hyötyä sinulle on siitä, että sinä teet juuri näin.” (H3)

5.4. Informaatio-ohjauksen toimeenpano

Kolmantena teemana tutkimusaineistosta nousi selkeästi esiin asiantuntijoiden tulkintoja siitä, miten ohjauksen toimeenpanon tulisi heidän mielestään toteutua, millaiset toimeenpanon keinot koetaan toimiviksi ja kuinka toimeenpanoa tulisi kokonaisuutena uudistaa. Asiantuntijat toivat esiin uudenlaisia keinoja ohjauksen toimeenpanon toteuttamisen näkökulmasta, koska mahdollisuudet lukea laajaa ohjausmateriaalia ovat puutteelliset.

”Mikä ei ilahduta on se laajuus. Joka asiasta tulee samankokoisia oppaita ja ohjeita, niin ne rupeaa olemaan tuhansia sivumääriä luettavaksi ja omaksuttavaksi, ja se on iso haaste ihan oikeesti ja aidosti...et minä iltoina sitä sitten lueskellaan, ja kuinka lueskellaan vai katsotaanko vain päällisin puolin.” (H4)

Mikäli informaatio jaettaisiin nopeasti omaksuttavassa muodossa, asiantuntijat uskoivat myös ohjaustehon vahvistuvan. Ohjausta vastaanottavien sosiaalipalvelujen toimijat

katsoivat, että kirjallisen materiaalin rinnalla tulisi tuottaa ohje/huoneentauluja, joissa esitettäisiin konkreettisia ydinkohtia turvallisuussuunnittelun ja riskienhallinnan tueksi.

”Sellaisia huoneentauluja joita voitaisiin hyödyntää sellaisenaan tai pienellä muokkauksella. Sellaisia info-bokseja.” (H1)

”Pitäisi sisältää yhteenvetoja. Mitä tiiviimmin se pystytään ottamaan ulos, sen parempi...ikään kuin ohjekyltityyppisiä ohjeistuksia.”(H4)

Lisäksi sähköisten viestintäkanavien kautta toivottiin lähetettävän tietoa julkaisuista yleensä sekä videoviestejä yhdestä ohjausmateriaalian osa-alueesta kerrallaan. Videoviestien nähtiin olevan toimiva informaatio-ohjauksen toimeenpanon keino edistään myös ohjauksen vaikuttavuutta. Yksityisten sosiaalipalvelujen tiedottamisvastuullisina toimijoina pidettiin Valviraa ja Aluehallintovirastoja, joilla on hallussaan rekisteri alueen kaikista yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavista toimijoista.

”Tulee mieleen sellaiset videoviestit yhdestä asiasta tai muuta, et voisi jonkin pienen viestin katsoa ja siihen olisi oikeasti tiivistetty se asia ja sanoma, se olisi hyvä ja lisäsi vaikuttavuutta.” (H4)

”Että kun me ollaan tuolla Valviran listoilla niin se olisi sieltä helppo lähettää vastuuhenkilöille.” (H2)

Oulasvirta ym. (2002: 29) esittävät, että uudenlaisten viestintäkanavien, kuten sähköisen tiedonjaon väyliä tulee huomioida osana informaatio-ohjausprosessia. Internet, sähköposti ja nettiverkot tarjoavat monia mahdollisuuksia, jotka voivat olla sekä tehokkaita että edullinen tapa toteuttaa ohjauksen toimeenpanoa (ks. myös Laihon 2009: 89). Tutkimusaineisto osoitti, että sosiaalialan asiantuntijat toivovat ohjauksen toimeenpanovaiheessa hyödynnettävän nykyistä enemmän tietoteknisiä ratkaisuja. Tutkimusaineiston analyysi vahvisti käsitystä sähköisen tiedonjaon kehittämisen tarpeellisuudesta tulevaisuuden ohjausprosessin eri vaiheissa. Vastajat toivoivat sähköisten kanavien kautta sekä tiedotteita uusista julkaisuista, että tietoja koulutuksista ja seminaareista. Sähköisiä

välineitä toivottiin hyödynnettävän sekä toimijoiden tiedottamisessa, että varsinaisen ohjauksen toimeenpanossa.

”Olisi hyvä jos tulisi sellaisia sähköisiä kirjeitä. Kunnilla ja Valviralla on tietoa meistä kaikista jotka tuottaa näitä palveluja. Että sieltä tulisi se tieto.” (H3)

”Se vastuuhenkilö yrityksessä on siellä valvovalla viranomaisella tiedossa, niin häntä voisi kyllä informoida. Että jos on juuri tällainen tärkeä asia mikä pitää lanseerata ulos, niin kyllä se olisi paras että sähköpostilla se tieto sieltä tulisi.” (H2)

Informaatio-ohjauksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden vahvistaminen edellyttää uudenlaisten ohjausmenetelmien ja informaatiokanavien käyttöä (Jalonen 2009: 25). Tutkimusaineistossa pidettiin mahdollisena, että myös sosiaalista mediaa hyödynnettäisiin tulevaisuudessa yhä enemmän tiedonjaon väylänä.

”...että kaikki aktivoituisi näihin kaikkiin mahdollisuuksiin mitä some tuo mukanaan. olen hyvin paljon tekemisissä Facebookin ja Twitterin kanssa...” (H1)

”Sosiaalisen median hyödyntäminen on hirveän nopeaa ja edullista...viime päivinä on paljon puhuttu hoiva-alan investoinneista, niin tieto kyllä liikkuu nopeasti.” (H2)

”Facebook voisi toimia meille ihan hyvin.” (H4)

Haastattelutilanteissa käydyn keskustelun mukaan sosiaalisen median mahdollisuuksia ei vielä käytetä hyödyksi organisaatioiden sisäisessä tai ulkoisessa viestinnässä. Asiantuntijat kuitenkin pohtivat miten sosiaalista mediaa olisi mahdollista käyttää tehokkaammin hyödyksi erityisesti organisaation sisäisessä viestinnässä. Informaatio-ohjauksen näkökulmasta sosiaalisen median kanavia pidettiin käyttökelpoisena informaatiöväylänä, kun ohjausmateriaalia jaetaan organisaation sisällä. Näkökulmia siitä, miten sosiaalista mediaa olisi mahdollista käyttää hyödyksi kuntayhteistyössä ei haastatelussa tuotu esiin. Myös ohjaavat viranomaiset ovat pohtineet sosiaalisen median mahdollisuuksia tiedonjaon foorumina informaatio-ohjauksen tukena. Viranhaltijat ko-

kivat sosiaalisen median kanavat melko vieraiksi, mutta yhtäältä huomionarvoisena tulleisuuden mahdollisuutena (Brotkin 2016: 57).

Informaatio-ohjauksen perinteisenä implementaatiokeinona on ohjattavan tahon koulutus (Lundquist 1992: 80–81). Myös ohjaavat viranhaltijat pitävät koulutus- ja seminaarituloiksi tärkeimpänä ohjauksen toimeenpanomenetelmänä. Tilaisuuksien järjestämisen ongelmana yksityisille sosiaalialan toimijoille ohjaavien viranhaltijoiden näkökulmasta on hajanainen ja laaja-alainen toimijakenttä. Suuren toimijaryhmän kouluttaminen vaatii runsaasti sekä taloudellista panostusta, että henkilöresursseja. (ks. Brotkin 2016: 50, 59.) Viimevuosina on lisäksi tehty havaintoja siitä, että panostuksesta huolimatta seminaarein ja koulutuksin ei ole onnistuttu vahvistamaan ohjauksen vaikuttavuutta. Ongelmana on, että tilaisuuksiin on osallistunut yhä vähemmän ihmisiä. Ohjauksen toteuttavien viranhaltijoiden mukaan merkittävänä yksityisen sosiaalialan toimijoiden osallistumisen esteenä on tilaisuuksista aiheutuvat taloudelliset menetykset pienyrityksille. (Mts. 2016: 51.) Myös tämän tutkimuksen analyysin tuloksena voidaan tehdä johtopäätös, että yhä vähäisemmät taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat voimakkaimpia esteitä koulutuksiin ja seminaareihin osallistumiselle. Talousnäkökulmasta korostuivat koulutuskustannusten lisäksi välilliset kustannukset, kuten matka- ja yöpymiskustannukset.

”Ei ole mahdollisuutta osallistua, kun tulee matkakustannuksia ja yöpymiskustannuksia.” (H1)

Lisäksi osallistumisen esteeksi kuvattiin se, että pienten sosiaalialan toimijoiden ei ole mahdollista irrottaa henkilöresursseja koulutuksiin. Palvelutuotannon resurssit ovat niin vähäiset, että henkilöiden irrottaminen perustehtävästä seminaaripäiviin ei ole mahdollista. Myöskään sijaisten palkkaamista koulutustilaisuuksien ajaksi perustehtävää toteuttamaan ei pidetty taloudellisesti mahdollisena vaihtoehtona.

”Vähemmän käydään niissä koulutuksissa, kyllä talous on se näkökulma minkä takia koulutuksiin talon ulkopuolelta ei osallista. Meillä jo yhden tai kahden henkilön lähettäminen koulutukseen on iso panostus” (H4)

Kolmantena tekijänä siihen, miksi sosiaalialan yksityisten ja kolmannen sektorin toimijat osallistuvat koulutuksiin ja seminaareihin vähän, ilmeni osallistumista heikentävänä tekijänä tyypilliset tiedonkulun ongelmat. Tieto koulutus- ja seminaarituloista ei saavuta yksityisten sosiaalipalvelujen tai järjestöjen toimijoita joko ollenkaan tai riittävän ajoissa, jotta osallistuminen olisi suhteessa resursseihin mahdollista toteuttaa.

”No siinä on se että ei niistä oikein tiedä. Tai sitten voi olla että tieto niistä tulee liian myöhään eikä ne aikataulut sitten sovi yhteen. Olis hyvä jos niistä koulutuksista ja seminaareista tulisi jokin kutsu.” (H2)

”Mä en ole ikinä edes kuullun tällaisista koulutuksista tai seminaareista. En mäkään tule menneeksi heidän nettisivuille. Minusta olisi mielenkiintoista kouluttautua, mutta en tule etsineeksi sen tyyppistä tietoa.” (H3)

”Tieto tilaisuuksista tulee, jos itse olet sinne ilmoittautunut tilaajaksi, mut ei muuten tule”. (H4)

Tutkimustulosten valossa näyttää siltä, että henkilöstöressurssien sekä taloudellisten voimavarojen puutteilla on yhä kasvava merkitys informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden riskitekijänä (Oulasvirta ym. 2002: 132, 243). Tutkimusaineiston valossa yhtenä mahdollisuutena vähentää käytettävien resurssien vaikutusta seminaari- ja koulutustilaisuuksiin osallistumiselle, on uudistaa näiden toteuttamisen tapaa ja hyödyntää tietoteknisiä mahdollisuuksia yhä enemmän. Tutkimusaineiston perusteella näyttää siltä, että olipa kysymys sitten operatiivisista käytännön toimijoista, johdosta ja esimiehistä, he osallistuvat mielellään verkkoseminaareihin. Webinaarien nähtiin olevan myös kustannustehokas vaihtoehto perinteisille koulutus- ja seminaarituloille, sekä osallistujien että ohjaavan tahon resurssinäkökulmasta.

”Meidän väki on niin taitavaa, että he osallistuisivat mielellään näihin verkkoseminaareihin. Kiinnostusta täällä kyllä löytyy. Se olisi helppoa järjestää laajalakin. Tällainen asia on kyllä varmasti kaikkien kiinnostuksen kohteena ja valttavan tärkeä niin varmasti osallistuisimme. Se on nopeaa ja edullista...”. (H2)

”Webinaarit on tätä päivää ja ne ovat hyviä. Niitä me on käytettykin. Niihin osallistutaan ja sitten sitä tietoa viedään eteenpäin. Nämä työvälineet esim. Skype for business alkaa tulemaan tärkeiksi niin niitä voisi hyödyntää tässä... laajalla kentällä on mahdollisuus osallistua niihin. Se olisi niin kuin hyvä.” (H1)

Verkkoseminaarien ja koulutusten etuna kustannustehokkuuden lisäksi pidettiin sitä, että välillisten kustannusten, kuten matkakustannusten säästyessä koulutusta voidaan tarjota organisaatiossa useammalle henkilölle. Tämä nähtiin lisäksi ohjauksen vaikuttavuutta edistävänä tekijänä, koska ohjausinformaatio katsottiin olevan helpommin jaettava eteenpäin organisaatiossa osallistujamäärien kasvaessa.

”Webinaarit olisi ihan upeeta ja ne toimivat ihan yhtä hyvin kuin se että käytettäisi työaika siihen menemiseen ja myöskin se, että pystytään samalla hinnalla tuottamaan koulutusta tuhansille, se olisi loistavaa ja säästäisi aikaa täällä...se asia leviäisi ihan eri lailla.” (H4)

Ohjaavat viranhaltijat esittivät (ks. Brotkin 2016: 48–50), että koulutus- ja seminaaritalaisuuksien rinnalla järjestettäisiin vapaamuotoisia alueellisia tapaamisia sosiaalipalveluja tuottaville toimijoille. Ohjaavien viranhaltijoiden kokemuksen mukaan vapaamuotoiset tilaisuudet ovat edistäneet dialogia ja verkostojen syntymistä sekä madaltaneet osallistumiskynnystä. Myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa sosiaalialan toimijat pitivät tärkeinä yhteisiä tilaisuuksia, johon osallistuisivat vähintäänkin kunta, tulevaisuudessa maakuntien edustajat, sosiaalialan yrittäjät ja kolmannen sektorin toimijat. Toimijoiden välistä yhteistä paikkaa keskustelulle ei nykypäivänä ole, vaikka ajatustenvaihtoa ja keskustelua toivottiin haastatteluissa poikkeuksetta.

”Yhteiset tilaisuudet olisi hyviä, että olisi jokin alustus ensin ja sitten viedään yhteistyössä asioita eteenpäin. Nyt sille keskustelulle ei oikein ole paikkaa. Toivon, että sitä avointa keskustelua lisättäisiin.” (H2)

”Yhteistyön kannalta olisi tärkeää, että alueelliset toimijat kutsuttaisiin yhteen kaikilta sektoreilta ja siellä keskustelisimme yhdessä ja jakaisimme tietoa. Siten muotoutuisi käsitys mitä kokonaisuutena täällä tapahtuu.” (H3)

5.5. Yksityiset sosiaalialan toimijat osana verkostoja

Neljäntenä keskeisenä analyysin esiin nostamana teemana olivat sosiaalialan toimijoiden kuvaukset yhteistyöstä, ohjauksesta ja valvonnasta. Eri osa-alueita tarkasteltiin erikseen suhteessa kuntiin, joiden alueella palveluja tuotetaan ja suhteessa keskushallinnon viranomaistahoihin.

Valtion ohjaus toteutuu sekä suorana ohjauksena että hallinnon eri tasojen kautta. Esimerkiksi silloin, kun aluehallintoviranomaiset toteuttavat ohjaus- ja valvonta toimintaa. Valtionohjaus liitetään yleensä kunta–valtio -suhteeseen, jossa valtion toimesta ohjataan kuntien toimintaa suhteessa kunnille säädettyihin tehtäviin ja kuntien itsemääräämisoikeuteen. Kuntiin kohdistuva ohjaus sisältää normatiivisia ja ei-normatiivisia aineksia, ja ohjaus voi toimia joko hajautettuna tai keskitettynä. (Heinämäki 2012: 90.) Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa säädetään laissa yksityisiä sosiaalipalveluista (922/2011). Yksityisten sosiaalipalvelujen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa edelleen aluehallintovirastoja niille kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Ohjauksen tavoitteena on yhtenäistää aluehallintovirastojen menettelytapoja, toimintaperiaatteita, ja ratkaisukäytäntöjä. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011: 33 §.)

Kuntalain (KuntaL 410/2015) mukaan kunnat tai kuntayhtymät voivat tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimusperusteisesti muulta palvelujen tuottajalta (KuntaL 410/2015: 9 §). Silloin kun kunnat hankkivat järjestämisvastuiset palvelut muualta, säilyy kunnilla itsehallintonsa mukaisesti alueen yksityisen palvelutuotannon valvontavastuu. Ohjauksella ei ole yhtä ainoaa toimintamallia tai hallinnollista muotoa. Lisäksi ohjaus voi kohdistua toimintatapoihin, toimintaan tai tuotoksiin, kuten asiakkaiden palvelujen laatuun. (Heinämäki 2012: 90.) Kunnat valvovat esimerkiksi sitä, tuottaako toimintayksikkö asiakkaille heidän tarvitsemansa palvelun ja hoidon. Toinen keskeinen valvontanäkökulma on varmistaa, että kunnan asiakkaat saavat palvelupäätösten ja hoito- ja palvelusuunnitelman mukaiset laadukkaat sosiaalipal-

velut. Aluehallintovirasto ja kunnan toimielin valvovat ja ohjaavat toimialueellaan tuotettavia yksityisiä sosiaalipalveluja yhteistyössä.

Lain mukaan valvontaviranomaisten tulee toimia yhteistyössä valvontatehtäviään hoitaessa. Kunnan toimielimen on ilmoitettava edelleen aluehallintovirastoon valvonnassa tietoon tulleista epäkohdista tai puutteista. Lisäksi kuntien tulee ilmoittaa aluehallintovirastolle suorittamistaan tarkastuksista ja tarkastusten johtopäätöksistä. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011: 34 §, 35 §.) Sosiaalipalvelujen ohjausympäristö itsessään lisää tarvetta ohjaavan ja ohjausta vastaanottavien tahojen kaksisuuntaisen vuorovaikutuksellisuuden edistämiseksi. Tutkimusaineiston analyysissä selvitettiin erikseen sosiaalialan toimijoiden yhteistyötä niiden kuntien kanssa, joissa palvelut tuotetaan. Toisena näkökulmana oli tarkastella kokemuksia yhteistyöstä keskushallinnon viranomaisten kanssa.

Valvontavastuussa olevien kuntien kanssa yhteistyö oli poikkeuksetta hyvin vähäistä. Käytännössä sen jälkeen, kun kunnille oli toimitettu ilmoitus sosiaalipalvelujen tuottamisesta ei yhteyttä juurikaan pidetty. Kunnat eivät myöskään välitä edelleen yksityisiä sosiaalipalveluja tuottaville toimijoille sellaista tietoa, jota kunnille keskushallinnosta välitetään. Analyysin tulokset osoittivat, että kolmannen sektorin ja yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavat yritykset eivät ole vuorovaikutuksellisessa suhteessa toisiinsa, eikä alueen sosiaalipalveluja kehitetä yhteistyössä. Yksi asiantuntijoista kuvasi vuorovaikutusta kuntien kanssa jopa olemattomaksi. Palveluntuottaja totesi, ettei kunnalle lähetettyä ilmoitusta sosiaalipalveluista noteerattu kunnassa mitenkään.

”Minä en saanut edes vastausta, että se on vastaanotettu. Voihan se olla, että se on hävinnyt jonnekin, mutta voisihan sen nyt ainakin kuitata, että on tullut perille.” (H3)

Yksi asiantuntijoista kuvasi haastattelussa positiivisten vuorovaikutuskokemusten merkitystä tapaamisesta sen kunnan edustajan kanssa, jossa palveluja tuotetaan.

”Yhdestä kunnasta minut kutsuttiin neuvotteluun, kun olin lähettänyt tämän ilmoituksen, niin siellä oli joku päällikkö, joka vastasi asioista. Hän kutsui minulle sinne ja halusi tietää tästä lisää. Meillä oli hirveen hyvä keskustelu ja minulle tuli tunne, että tämä arvostaa meidän työtä.” (H3)

Valtionohjausta tulkitaan usein sektorien sisäiseksi toiminnaksi, joka siirtyy hierarkiaan perustuen ylhäältä alas valtiolta kuntiin ja edelleen yksityisille toimijoille kuntien omista verkostoissa (Heinämäki 2012: 30, 201). Myös ohjaavan tahon asemaan ja asiantuntemukseen sisältyvää valtaa on pidetty ohjausvoimaa lisäävänä elementtinä (Heinämäki 2012: 201; Oulasvirta ym. 2002: 31–33). Ohjaavien viranhaltijoiden taholla ohjausmateriaalin verkkojulkaisu ja sosiaalialan kuntatoimijoiden tiedottamisen julkaisusta uskotaan leviävän edelleen kuntien omista verkostoissa tavoittaen näin sekä kunnalliset että kuntien alueella toimivat yksityiset sosiaalialan toimijat. (Brotkin 2016: 49–50.) Tutkimushaastatteluissa haastateltavilta asiantuntijoilta kysyttiin myös, miten kunnat tiedottavat alueen sosiaalipalveluja tuottavia toimijoita yleensä.

”ei meille kunnista tule mitään tietoa tai ohjeita. ei tule yhtään mitään. ei ole kertaakaan tullut näiden vuosien aikana. (H 3)”

”...sieltä kaupungista ei juuri tule kuin käskyjä... (H4)

”eivät kunnat kyllä tiedota meitä. Olen ollut tästä yhteistyöstä hirveen huolissaan, kun ei tässä sellaista oikein ole tai ohjausta sieltä. (H1)”

Kysymystä yhteistyöstä kuntien kanssa tarkennettiin kysyen välittävätkö kunnat tietoa valtion ohjaukseen (normit, informaatio ym.) liittyen tai tietoa kunnan omista uudistuksista, ohjeistuksista tai toiminnan kehittämistyöstä. Sosiaalialan asiantuntijoiden kokemus oli, etteivät kunnat välitä yksityisille toimijoille tietoa, kuin niissä tilanteissa, joissa kunnat odottavat palveluntuottajan toimivan haluamallaan tavalla.

”ei oikein voida puhua yhteistyötä nykyhetkellä...voidaanko siinä puhua ohjauksesta vai sanelusta että sieltä kaupungista ei juuri tule kuin käskyjä.”(H4)

Tiedonkulun puutteellisuus koettiin asiantuntijoiden taholta keskeisenä ongelmana. Ongelmaa käsiteltiin aineistossa useista näkökulmista. Yhteistyön ja vuorovaikutusten puuttuminen nähtiin riskinä sille, että asiakkaiden palvelujen laatu voi käytännössä olla mitä tahansa, eikä poikkeamiin tai puutteisiin voida puuttua, mikäli asiakkaat eivät itse tuo esille puutteita tai ongelmia saamissaan palveluissa. Tulkintani mukaan ongelmallista on, että usein sosiaalipalvelujen asiakkaiden toimintakyky on laskenut niin, ettei asiakkaalla itsellään ole kykyä tai mahdollisuuksia vertailla palvelujen laatua tai ylipäättään raportoida mahdollisista puutteista tai epäkohdissa palveluissa. Katson, että laajemmin yhteistyön puuttuminen heijastelee sitä, etteivät sosiaalipalvelujen ohjaus ja valvonta toimi tarkoituksenmukaisesti turvaten valtakunnallisesti yhdenvertaisia ja laadukkaita sosiaalipalveluja.

Tutkimusaineiston analyysin perusteella tiedonkulun kehittämisen kautta olisi mahdollista vähentää sosiaalipalveluissa sekä päällekkäistä toimintaa että hillitä kehittämistoiminnan kustannuksia.

”Jokaisen täytyy keksi pyörä uudestaan. Kun kerran on hyviä ohjeita ja varsinkin jos se kaupunki tekee sen ohjeen julkisilla varoilla, niin tuota sieltä saisi tulla jakoon ne ohjeistukset ja muut meille jokaiselle.” (H4)

Tulkintani mukaan ohjeistusten jakamisella alueen sosiaalipalvelujen toimintaa olisi mahdollista sekä yhtenäistää että sitä kautta turvata asiakkaille nykyistä tasalaatuisemmat ja samat alueelliset sosiaalipalvelut. Tutkimusaineistossa asiantuntijoiden tulkinnoissa ohjauksen keskeiset ongelmat liittyvät juuri tiedonkulkuun kuntien ja yksityisten toimijoiden välillä.

Tutkimusaineisossa kuvattiin myös henkilökohtaisia kontakteja ja vuorovaikutussuhteita tiedon välittymisen tukena. Aikaisemmin myös Stenvall & Syväjärvi (2006: 62) ovat kuvanneet näiden edistävän informaation välittymistä.

”se (tiedonkulku) riippuu mihin ollaan yhteydessä ja tuolla tutunkaupalla saan joitakin asioita eteenpäin enemmän kuin muuten. Mutta voi olla myös niin, ettei sieltä (kunta) edes vastata. (H4)”

Stenvall & Syväjärvi (2006: 92–93) pitävät tärkeänä informaatio-ohjauksen kokonaisuuden kannalta sujuvaa tiedonkulkua palvelujärjestelmän eri toimijoiden välillä. Tutkijat toteavat, että valtakunnallisen tiedon tulisi välittyä nykyistä paremmin alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Vastaavasti myös tiedon sosiaalipalvelujen palveluista ja olosuhteista tulisi kulkeutua sujuvammin keskushallinnon toimijoiden tiedoksi. Tutkimusaineistossa sosiaalialan toimijat pitivät tärkeänä, että tiedonkulkua myös sosiaalipalvelujen arjesta ministeriöihin ja keskushallinnon virastoihin parannettaisiin. Yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuussuunnittelua tukevan ohjeistuksen yhdeksi tavoitteeksi mainitaan pyrkimys viranomaisten välisen vuorovaikutuksen edistämiseksi. Ohjeistuksessa viranomaisten välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen ajatellaan tukevan sosiaalihuoltoon liittyvien riskien ennakointia sekä vähentävän toteutuneiden riskien vaikutuksia. Asiantuntijat ajattelivat, että yksityisten sosiaalipalvelujen laajalla toimijajoukolla on runsaasti tietoa, osaamista ja kokemusta, joita olisi mahdollista hyödyntää sekä valtakunnallisessa päätöksenteossa että sosiaalipalvelujen kehittämistyössä.

”Meillä on paljon tietoa jota heidän pitäisi tietää ja mistä olisi varmasti heillekin hyötyä. Rahaa tähän kaikkeen menee miljardeja, mutta kukaan ei oikein välitä siitä mitä sillä saadaan aikaan. Tieto tulee ylhäältä alas, se on kuin tsaarin aikaan.” (H3)

Ohjaavien viranhaltijoiden näkemykset olivat samansuuntaisia sosiaalialan toimijoiden kanssa. Viranhaltijat katsoivat, että sosiaalialan toimijoiden ja ohjaavien viranhaltijoiden välinen dialogi helpottaa ohjausinformaation fokusointia tarpeita vastaavaksi. Samalla dialogin kautta ohjaavalle taholle välittyy tietoa ja ymmärrystä sosiaalipalvelujen käytännöistä ohjausmateriaalin suunnittelun ja valmistelun tueksi. (Brotkin 2016: 46.)

Markkinoilla toimivien yksityisten sosiaalipalveluja tuottavien yrittäjien suhtautuminen yhteistyön mahdollisuuksiin julkisin varoin palveluja tuottavien toimijoiden kanssa oli

sävyltään varauksellista. Varauksellinen suhtautuminen liittyi sekä toimijoiden välisiin valta-asetelmiin, että kokemuksiin julkisten toimijoiden asenteisesta ja suhtautumisesta hoivayrittäjyyteen.

”Kunnissa usein ajatellaan, että yritykset vaan tavoittelevat rahaa eikä aito kumppanuus toteudu. Että tällä vanhuksella ei saisi tehdä bisnestä.”(H2)

Hoivayrittäjän näkemys toiminnastaan oli kohdattuja asenteita laajempi. Hoivayrittäjyyttä oikeutettiin toteamalla, että kuten muullakin yritystoiminnalla, myös hoivayrittäjyydellä on laajempi yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen merkitys.

”Näen sen sillä tavalla, että ensinnäkin, sä autat sitä vanhusta, sitten sä työllistät niitä henkilöitä jotka maksaa verot yhteiskuntaan. Kyllä meillä on myös kansantaloudellinen merkitys. Nyt ajatellaan, että se perhana hankkii tällä itselleen rahaa.”(H2)

Valvonnan kautta ohjauksessa tuotetaan tietoa siitä, miten ohjaus on onnistunut, kuten tavoitteiden saavuttamisesta, tuloksellisuudesta ja siitä, miten ohjaus on vaikuttanut ohjattavien tahojen käyttäytymiseen (Heinämäki 2012: 89; Heuru 2000: 140–141). Lain yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011: 7 §) mukaan ympärivuorokautiset sosiaalipalvelut ovat luvanvaraista toimintaa. Palveluntuottajan on lain mukaan saatava ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista lupaviranomaiselta lupa toimintaan tai toiminnan muutokselle. Lisäksi aluehallintoviraston tulee tarkastaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja antava toimintayksikkö sen jälkeen, kun lupahakemus on tullut vireille aluehallintovirastossa. Muiden, kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavien sosiaalipalvelujen toiminta on ilmoituksenvaraista toimintaa (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011: 11 §). Palveluntuottajan tulee tehdä kirjallinen ilmoitus toiminnasta sen kunnan toimielimelle, jossa palveluja tuotetaan. Ilmoitus tulee toimittaa ennen toiminnan aloittamista tai olennaista toiminnan muutosta.

Tutkimusaineistossa voimakkaimmin nousivat esiin omavalvontavelvoitteeseen liittyvät ilmaisut sosiaalipalvelujen valvontakeinona. Omavalvontasuunnitelmat laadittiin jokai-

nessa toimintayksikössä, mutta niiden merkitystä valvontatoimena kyseenalaistettiin. Aineistossa todettiin useiden haastateltavien osalta, ettei heidän toimintaansa valvota omavalvontavelvoitetta lukuun ottamatta ollenkaan. Olennaista on, että valvontatoiminnan ohjauksellista näkökulmaa tai ulottuvuutta ei tutkimusaineistossa kuvattu ollenkaan.

”Vaikka se (omavalvontasuunnitelma) tehdään ja toimitetaan Valviraan ja kumppani-kaupungeille niin sitä ei valvo kukaan. Vähän on valvottu, siis hirveän vähän, tai ei oikeastaan ollenkaan.” (H2)

”...vastuutonta on, että ei ole mitään valvontaa. Luukekohan niitä meidän pape-reita edes kukaan. Tulisi edes kuittaus siitä, että olemme vastaanottaneet tämän.” (H3)

”Ei ole kyllä mitään yhteistyötä me toimitetaan van ne omavalvontasuunnitelmat”. (H2)

”No jos ajattele, että kuka meitä ohjaa niin tuota tietyllä lailla sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa hyvin vahvasti eli on tullut lainsäädäntö, ja sitten nämä laatu ohjeet ja kriteerit.” (H4)

Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011: 15 §) säädetään sosiaalipalvelujen ohjauksesta, neuvonnasta ja seurannasta. Perinteisesti ohjausta on pidetty yhtenä valvonnan muotona. Ohjauksen ja valvonnan keskeinen ero Heinämäen (2012: 89) mukaan on, että ohjaus kohdistuu enemmän tulevaisuuteen. Mitä tulisi tapahtua ja miten (preventiivisyys), kun valvonta kohdistuu pääosin menneeseen (repressiivisyys). Tosin valvonnallakin pyritään vaikuttamaan tulevaisuuteen. Näin ollen valvonta tulisi mieltää yhdeksi ohjauksen vaiheeksi. Sosiaalialan asiantuntijat jäsensivät valtion ohjausta normien, laatusuosituksen ja velvoittavien valvontatoimien näkökulmasta.

Lain mukaan valvontaviranomaisen tulee toteuttaa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. Tässä tutkimuksessa yksityiset sosiaalialan toimijat eivät kokeneet saavansa valvontaviranomaisten aloitteesta ohjausta tai neuvontaa.

”Kyllä ministeriöt ja virastot ovat niin kaukana meidän arjesta kun vain voi olla. En ole yhtään paperia tai viestiä saanut esim. Valviralta tai THL:ltä koskaan, saati että joku joskus kävisi... että he Valvirasta tulisi joskus käymään tai tarkastamaan, että he näyttäisivät, että olisivat kiinnostuneita.” (H3)

Sosiaalialan toimijat olivat saaneet ohjausta ja neuvontaa tilanteissa, kun toiminnan muutosilmoituksen laatimisen yhteydessä heillä oli ollut kysyttävää valvontaviranomaiselta. Lisäksi yhdessä toimintayksikössä, jossa kotiin vietävien sosiaalipalvelujen lisäksi toteutettiin ympärivuorokautisia palveluja, oli suoritettu viranomaisaloitteinen lain velvoittama valvontakäynti.

”Meitä ohjataan aluehallintovirastosta ja Valvirasta omalla tavallaan. Silleen, että jos meillä on joku muutos, niin me tehdään sitten ilmoitus Valviraan... se aloite tulee pitkälti meiltä. Jos aloite tulee heiltä, niin se on sitten valvontakäynti. Että se ei oikein kuitenkaan ole sitä ohjausta. Jos täällä jotain tapahtuisi, niin kyllä ne sitten tulisi ja ohjaisi. Tai oikeammin määrittäisi miten meidän tulisi tehdä olla ja toimia.” (H4)

Tutkimusaineiston perusteella haastateltavat kokivat keskushallinnosta välitettävien viestien olevan pääasiassa formaalia ajankohtaisista asioista tiedottamista, liittyen esimerkiksi influenssarokotteisiin tai RAI-toimintakykymittauksiin liittyen. Viranomaisten kanssa käyty suora yhteydenpito toteutui sosiaalialan toimijoiden aloitteesta, mikäli heillä oli jotakin kysyttävää viranomaistaholta.

”Se on sellaista, että sieltä tulee THL:ltä lähinnä rokotustiedotteita tai tämän tyyppisiä yleisiä tiedotteita... et se kun minä kysyn, jos minä keksin ja löydän keneltä mä kysyn, niin kyllä sieltä sitten tulee vastauksia ja neuvoja. Mutta se aloite tulee pitkälti meiltä, että jos aloite tulee heiltä, niin se on sitten valvontakäynti. Että se ei oikein kuitenkaan ole sitä ohjausta.” (H4)

Haastatteluaineistossa asiantuntijat kuvasivat kokemuksiaan ohjauksesta pääasiassa normiohjauksen sekä valvontatoiminnan kautta. Ministeriötason toteuttamaa ohjausta ei juurikaan tunnistettu, mutta valvontatoiminta oli asiantuntijoille tuttua omavalvontavelvoitteen ja ilmoituksenvaraisen palvelutoiminnan kautta. Myös Heinämäen (2012: 152) väitöstutkimukseen osallistuneet ohjauksen kohteena olevat toimijat tarkastelivat valtion ohjausta pääasiassa valvontatoimien ja laajemmin viranomaisvalvonnan kautta. Sekä

aikaisemman että tämän tutkimuksen analyysin tulosten perusteella voidaan vetää johtopäätös, että sosiaalipalveluissa valtionohjaus kulminoituu pääasiassa normeihin ja suosituksiin perustuvina yksittäisinä määräyksinä. Merkittävä tulos aineistossa oli, että valvovien viranomaisten toiminnassa ei tunnistettu ollenkaan ohjaavaa ulottuvuutta. Katson, että juuri puuttuva dialogi valvovan viranomaisen ja sosiaalialan toimijoiden välillä johtaa ohjauksellisen näkökulman puutteeseen. Näin ollen omavalvontasuunnitelmien irrallisuus on luonnollinen prosessin tulos.

5.6. Odotuksia ohjauksesta tulevaisuudessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon meneillään olevat uudistukset vaikuttavat olennaisesti sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeseen, ohjaukseen ja valvontaan. Valvontaohjelmakaudella 2016–2019 valvontaviranomaiset suuntaavat valvontaa kolmen kokonaisuuden avulla: palveluiden saatavuus ja rakenne sekä palveluiden laatu ja sisältö. Myös valvontakulttuuriin liittyy muutoksia. Valvontakulttuurin uudistuksessa painopisteenä korostuvat ennakoivat valvontamenetelmät. Ennakkovalvonta perustuu luottamusperusteiseen valvontamalliin, jossa ensisijaisia valvontakeinoja ovat omavalvonta ja sen tukeminen. (Valvira 2015: 5–6.) Valtion ohjauksen näkökulmasta tämä tarkoittaa siirtymistä resurssiohjauksesta kohti tulosten ohjaamista. Jatkossa valvontatoimintaan tulee nykyistä ohjaavampi ote, jossa korostuu vuorovaikutus palvelujen tuottajien, järjestäjien ja palvelunkäyttäjien kanssa (mts. 2015: 9). Myös Stenvall & Syväjärvi (2006: 92–93) ovat todenneet, että sosiaalipalvelujen ohjausympäristössä korostuu tarve lisätä ohjattavan ja ohjaavan tahon kaksisuuntaista vuorovaikutusta. Toivottavaa on, että tähän kiinnitetään huomioita tulevaisuudessa sosiaalipalvelujen rakenteiden kaikilla tasoilla. Tulevaisuuden ohjaukselta sosiaalialan toimijat odottivat, että olipa ympäröivät rakenteet ja tuottaja- järjestäjä suhteet mitkä tahansa, maakunnissa kehitettäisiin määrätietoisesti yhteistyötä eri toimijoiden kesken ja että virkamiehet osoittaisivat aitoa innostusta ja halukkuutta yhteistyöhön järjestöjen ja sosiaalipalveluja tuottavien yritysten kanssa. Konkreettisenä keinona aineistossa pidettiin sitä, että virkamiehet jalkautuisivat kentälle ja tutustuisivat eri sosiaalipalveluja tuottavien yksiköiden toimintaan laajemmin kuin

omavalvontasuunnitelmat lukemalla. Aikaisemmin myös ohjausta toteuttavat viranhaltijat pitivät tärkeänä yhteydenpitoa ja jalkautumista toimijoiden keskuuteen (Brotkin 2016: 47–48). Myös Heinämäen (2012: 190) tutkimuksessa keskushallinnon ohjaavat viranhaltijat pitivät tärkeänä aktiivista viestintää ohjattavan tahon suuntaan. Niin ikään eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (2008: 5) todetaan, että valtion ohjausta tulee kehittää enemmän vertaiskehittämisen ja verkostotoiminnan suuntaan. Tämän tutkimuksen analyysin tuloksena voidaan todeta, että estettä vertaiskehittämiselle ja verkostotoiminnalle yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavien toimijoiden keskuudessa ei ole.

”Meillä on kyllä intoa osallistua ja mielellämme osallistumme sekä teemme yhteistyötä.” (H3)

”Olen ihan kaupunginjohtajaan asti ollut yhteydessä ja käynyt puhumassa tästä, kun me haluttaisi sitä keskustelua. Olisi niin helppo järjestää näitä palveluja, jos tehtäisiin enemmän yhdessä.” (H2)

Asiantuntijat eivät haastattelujen toteutuksen aikaan tienneet, miten sote-uudistus heidän palvelutuotantoon lopulta todella tulee vaikuttamaan. Aineistossa tuotiin esiin kritiikkiä siitä, että yksityiset sosiaalialan toimijat on jätetty sote-uudistuksessa syrjään sekä kehittämisestä että uudistuksen etenemisen tiedottamisesta.

”Se yhteistyö olisi ollut tärkeä aihe nyt sote uudistuksen kannalta. Oikeasti se, kun sanotaan että järjestöt toimivat kumppaneina niin se on sananhelinää. Ikävä kylä.” (H3)

”...jollei itse pysty olemaan tosi aktiivinen, että tälläkään hetkellä et kaikki on aika levällään ja paljon pitää tulkita uutisista. mitä konkreettista ihan oikeasti tulee tapahtumaan.” (H4)

Ulkopuolisuuden kokemuksista huolimatta asiantuntijat olivat pohtineet asiaa kukin tahollaan ja esittivät haastatteluissa monipuolista pohdintaa tulevaisuudesta. Haastatteluissa todettiin, että toistaiseksi palveluntuottajat eivät usko, että ohjaus ja valvonta

muuttuisivat yksinkertaisemmaksi tai selkeämmäksi sote-uudistuksen myötä. Tulevaisuuden kannalta riskinä sitä vastoin pidettiin sitä, että nykypäivän hajanainen ohjauskonaisuus muuttuu entistä hajanaisemmaksi.

”On vaikea mieltää mitä se tulevaisuus on. Nämä ovat nytkin isoja organisatioita joissa ohjaus hajooa meidän näkökulmasta. Se, että valvontaa ja ohjauksia tulee niin monesta paikasta ja kaikkia niitä pitäisi seurata ja toimia niin kuin siellä halutaan ja määritellään. Riski on se, että ohjaus on jatkossa entistä hajanaisempaa varsinkin siirtymävaiheessa ennen kuin ne joukot ovat kasassa ja kaikki tietää mitä he tekevät.” (H4)

Tutkimusaineiston analyysistä vahvimpana kehittämistarpeena tulevaisuuden informaatio-ohjauksen kehittämisen kohteina olivat tiedonhallintaan liittyvät kysymykset. Sen lisäksi, että sosiaalipalvelujen ohjausta kokonaisuutena tulisi yhtenäistää, tulisi ajantasaisen tiedon siirtyminen sosiaalipalvelujen toimijoiden keskuuteen varmistaa. Tällä hetkellä tieto on pirstaleista ja hajallaan eri foorumeilla. Vaikka tietoa haettaisiin aktiivisesti, on tietoa saatavilla niin runsaasti, ettei enää ole selvää millaista tietoa toimijoiden lopulta odotetaan soveltavan, jotta kaikki velvoitteet tulevat täytetyiksi.

”Kun tietäisi mistä sen tiedon saa ja tietäisi mitä tietoa edes pitäisi hankkia, jos ei mistään mitään tule ennekuin joku tulee tekemään tarkastuksen ja kysyy missä teillä on tämä ja tämä paperi.” (H4)

Tiedonhallinnan kehittämisen tarpeellisuus korostuu, kun ohjauksen painopiste siirtyy informaatio-ohjauksen suuntaan. Nykyistä suuntausta normien vähentämiseksi ja velvoitteiden purkamiseksi pidettiin hyvänä ja informaatio-ohjausta pidettiin vaikuttavana menetelmänä, jos ohjaus-informaatio kyetään rakentamaan helposti käytäntöön sovellettavaan muotoon. Käytännössä tämän nähdään olevan mahdollista lisäämällä tietoa hyivistä käytännöistä ja korostaen tiedon perustelevaa luonnetta.

6. TUTKIMUSTULOSTEN YHTEENVETO

Tässä tutkimuksessa valtion ohjausprosessi ymmärrettiin kompleksisena järjestelmänä. Järjestelmän sisältämien eri prosessin vaiheiden toimintojen seurauksena ohjausinformaation ajatellaan etenevän keskushallinnosta aina sosiaalipalvelujen asiantuntijoiden ja eri toimijoiden hyödyksi. Kriittisessä realismissa korostuu käsitys todellisuuden kerrostuneisuudesta (Fleetwood & Ackroyd 2004: 1–5). Tutkimustyössäni kriittinen realismi tieteenfilosofisena valintana konkretisoitui siinä, että koko tutkimusprosessin ajan tuki-ajan tuli huomioida ohjausprosessin kerroksellisuus ja kausaaliset mekanismit. Tutkimustyössä lähestymistavan etuna oli se, että kerrostuneen käsityksen avulla oli ohjausprosessin moninaisuutta mahdollista ymmärtää paremmin. Tutkimuksessa kausaalisuudella tarkoitetaan ohjausprosessin eri vaiheiden mekanismeja, joiden seurauksena syntyy tapahtumia ja vaikutuksia toimintaan. Gorskin (2013: 668–669) mukaan kausaalisuus syntyy eri toimijoiden luomista rakenteista (valtion ohjaus kokonaisuutena), jotka edelleen synnyttävät havaittavia vaikutuksia ja tapahtumia (ohjausprosessin eri vaiheet). Rakenteiden tarkoituksena on näin ollen toteuttaa ja osaltaan tukea toimijoita ohjausprosessin eri vaiheissa toteuttamaan aiottua toimintaa. Tutkimuksessa yksityiset sosiaalialan organisaatiot nähtiin avoimina systeemeinä, jotka toimivat yhä dynaamisemmissa, kompleksisissa toimintaympäristöissä. Kuuselan (2006: 89) mukaan olemassa oleva reaali maailma asettaa toiminnalle reunaehdoita huolimatta siitä, miten subjektit varsinaisesti toimivat. Tässä tutkimuksessa esimerkkinä reaali maailman asettamista reunaehdoista on havainnot siitä, että informaatio-ohjauksen muutos käytännön toiminnaksi on riippuvaista sekä ohjattavan tahon halusta ja intresseistä toimia samansuuntaisesti ohjausinformaation kanssa. Toisaalta yksinomaan onnistunut ohjausprosessi tai ohjausmateriaali ei riitä varmistamaan sitä, että ohjauksella olisi vaikuttavuutta, vaan myös reaali maailman asettamilla reunaehdoilla ja olosuhteilla on merkitystä siinä, vaikuttaako ohjaus lopulta vaikeaksi.

Tutkimustyössä ohjausprosessin kerroksellisuuden tunnistaminen oli kokonaisuutena melko vaikeaa, mutta prosessin kerrostuneen luonteen kuvaaminen konkreettisesti tut-

kimusraportissa oli vieläkin vaikeampaa. Rakenteiden olemassa oloa on myös Niirasen (2006: 196) tulkinnan mukaan vaikeaa selittää, koska toiminta tapahtuu rakenteiden sisällä ja rakenteet on luotu juuri toimintaa varten. Tutkimustyö vahvisti käsitystäni siitä, että lopulta organisaatiossa on kysymys abstrakteista rakenteista, joiden osana ihmiset toimivat. Näkemys tukee myös tulkintaani siitä, että valtion ohjausta tulisi kehittää toimintatavoitteisesti ei niinkään jakamalla erillisiä tehtäviä tai vastuualueita toimijoille tietyissä rakenteissa.

Tämän tutkimuksen tuloksista selviää, että toimivalla vuorovaikutuksella on keskeinen merkitys, jotta informaatio-ohjauksella saavutetaan tavoiteltuja vaikutuksia. Vuorovaikutuksella ja kommunikaatiolla on näkemykseni mukaan jopa rakenteita merkittävämpi rooli organisaatioiden kehittämisen tukena. Tutkimuksen empiirisessä aineistossa nousi esiin palauteprosessien ja vuorovaikutuksen merkitykseen liittyviä ilmaisuja. Luhmanin (1995: 137–139) mukaan kommunikaatio on sosiaalisen toiminnan perusyksikkö muodostaen systeemin perustan. Kompleksisuusajattelussa kommunikaation ja vuorovaikutuksen ajatellaan olevan riippuvainen palauteprosesseista, joiden kautta sekä systeemin sisäinen, että ulkoinen informaatio siirtyy systeemiin, ja vain palautteen kautta systeemillä on mahdollisuus uudistua. (Jalonen 2007: 215.) Haastatteluaineiston perusteella voidaan vetää johtopäätös, että sosiaalialan toimijat toivovat nykyistä enemmän yhteistyötä keskushallinnon viranhaltijoiden, kuntatoimijoiden sekä muiden alan toimijoiden kanssa. Lähtötilaisuuden kannalta keskeisenä kumppanina pidettiin maakuntia. Maakuntayhteistyön toivottiin olevan dialogista ja jatkuvaa yhteistyötä. Tämän toteutumiseen käytännössä suhtauduttiin kuitenkin varauksin. Viranomaisyhteistyön näkökulmasta erityisen vahvasti aineistosta nousi esiin vuorovaikutuksen ja palautteen puuttuminen valvontaviranomaisilta. Yhteistyötä ja keskustelua toivottiin omavalvontasuunnitelmien osalta, jotka nykyisin koettiin irrallisina velvoitteina, pakollisina mekanistisina suunnitelmina, jotka eivät tue toimintaa.

Tulevaisuudessa toivottavina pidettiin niin ikään yhteisiä tapaamisia eri toimijoiden välillä. Eri toimijoiden välistä kommunikaatiota pidettiin yhä merkityksellisempänä, jonka avulla voidaan edistää yhteisen käsityksen saavuttamista siitä mitä toimialalla nyt ja tu-

levaisuudessa tapahtuu. Toimijoiden välisen kommunikaation kautta asiantuntijat uskoivat saavansa uusia näkökulmia sekä jakavansa esimerkkejä hyvistä käytännöistä. Jalonen (2007: 217) puhuu tässä yhteydessä ideoivasta kommunikaatiosta, jolloin eri osapuolet voivat esittää tulkintojaan ja näkemyksiään, jotka edelleen tukevat sekä tietopohjan laajentumista, että uusien mahdollisuuksien tunnistamista. Tulosten valossa erityisen tärkeänä pidän sitä, että ohjauksen toimeenpanon yhteydessä lisätään mahdollisuuksia avoimeen keskusteluun ja dialogiin, jonka kautta luodaan uusia näkökulmia ja ideoita. Aikaisemmin mm. Aula (1999: 145) korostaa uusien näkökulmien luomista ja ideointia dissipatiivisena funktiona.

Kompleksisuustieteissä kytkeytyneisyys liittyy systeemin kompleksiseen käyttäytymiseen. Jalonen (2007: 228) tarkentaa, että kytkeytyneisyys merkitsee yksittäisen toimijan vaikutuksia systeemin sisällä ja tämän sidosryhmiin. Tässä tutkimuksessa kytkeytyneisyys näyttäytyi käsityksinä siitä, kuinka esimerkiksi uuden toiminnan käynnistämisen myötä yhteistyö valvovan viranomaisen kanssa oli välttämätöntä. Yhteistyö tosin perustui normeihin, lakisäteiseen ilmoitusvelvollisuuteen ei niinkään tasavertaiseen kumppanuuteen toimijoiden välillä. Kytkeytyneisyys liittyi myös yhteistyön kuntien toimijoiden kanssa. Käytännössä tutkimusaineistossa tätä kuvattiin epävarmuutena toiminnan jatkuvuudesta. Samanaikaisesti kuntien toimijoiden kanssa toivottiin yhteistyötä, mutta sen toteutumiseen tasavertaisesti suhtauduttiin varauksin. Ongelmana tämän tutkimuksen aineiston valossa ovat sekä kuntien valta-asema suhteessa sosiaalialan toimijoihin, että kielteiset asenteet hoivayrittäjyyttä kohtaan.

Vuorovaikutus on yksi modernin organisaatiokäsityksen perushyve, jonka on nähty edistävän sekä ongelmanratkaisukykyä että informaation prosessointia. Vuorovaikutuksellisuuteen perustuvissa lähestymistavoissa organisaatio ymmärretään toimijoiden välisistä suhteista rakentuvana systeeminä. Lähestymistapaa edustaa autopoietis-teoria, jonka mukaan systeemin ydin on juuri vuorovaikutussuhteissa. (Jalonen 2007: 216.) Ihmisten välisessä kanssakäymisessä sosiaalinen vuorovaikutus on kommunikaatiota, jonka avulla rakennetaan yhteisöllisyyttä, jaetaan kokemuksia ja vaihdetaan informaatiota. Dialogin ja yhteistyön näkökulmasta on tärkeää sote-uudistuksen seurauksena ottaa

huomioon myös toimijoiden keskinäinen kilpailu-asetelma ja se, millaiset vaikutukset tällä on yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen. Tutkimusaineiston valossa näyttää siltä, että juuri toimijoiden välinen kilpailuasetelma vaikuttaa siihen, kuinka palvelujen kehittäminen lisääntyvän kilpailun myötä on ylipäättään mahdollista toteuttaa yhteistyössä. Näkemykseni mukaan sote-uudistuksen valinnanvapauden myötä kuntien lisääntyvä ”kilpailuhenkinen” sijoittuminen kentälle haastaa dialogin ja vuorovaikutukseen perustuvan yhteistyön toteutumista ennestään, mikäli eri toimijoiden välisen yhteistyön edistäminen ei ole kaikkien toimijoiden yhteinen intressi ja päämäärä. Näkemykseni mukaan tasa-vertaisen ja yhteisen kehittämisen kautta voidaan vaikuttaa sekä palvelujen laatuun, että ylipäättään palvelujen tasapuolisuuteen sosiaalipalveluissa. Mikäli lisääntyvä kilpailu estää tai vähentää nykyisellään vähäistä yhteistyötä riskit palvelujen laatueroille kasvavat. Katson, että seuraukset voivat olla yhtäläiset myös työhyvinvoinnin näkökulmasta.

Oulasvirran ym. (2002: 205) johtopäätös siitä, että epäselvät syy-seuraussuhteet valittujen ohjauskeinojen ja ohjauksen tavoitteiden välillä lisäävät ennakoimattomia sivuvaikutuksia tai jopa estää ohjausprosessin suunnitellun etenemisen, pitää paikkansa. Tästä johtuen pidän tärkeänä, että ohjauksen suunnitteluvaiheessa toteutuu analyysi ohjauksen lähtökohdista, tarkoituksenmukaisista ohjausmekanismien valinnasta sekä välineistä. Tämän tutkimuksen tulosten valossa korostaisin syy-seuraussuhteiden rinnalla tarvetta uudistaa toimeenpanokeinoja. Ohjattavien sosiaalialan toimijoiden mahdollisuudet osallistua perinteisiin koulutus- ja seminaaritalaisuuksiin ovat entistä vähäisemmät. Tilaisuuksien osallistujamäärät ovat lisäksi usein varsin rajoitetut, eikä tilaisuuksissa jaettu tieto etene organisaatiossa riittävän laajalti kehittämistoiminnan tueksi. Näkemykseni mukaan ohjauksen vaikuttavuutta kyettäisiin lisäämään hyödyntäen olemassa olevia rekistereitä sähköisiä tiedonjaon kanavia käyttäen sekä lisäämällä valvovien viranomaisten ja sosiaalialan toimijoiden välistä vuorovaikutusta kautta linjan. Myös Niiranen (2006: 209) toteaa, että informaatio-ohjauksella voidaan tukea toiminnan muutosta, mikäli kyetään nykyistä paremmin osoittamaan se, miten paikalliset olosuhteet ja generatiiviset mekanismit lopulta vaikuttavat ohjausprosessiin sosiaalialan organisaatiossa.

Tutkimuksen tulosten valossa esitän, että informaatio-ohjausta kehitetään hyödyntäen nykyistä enemmän arviointitietoa, jolloin sekä ohjauksen legitimitetin että vaikuttavuuden voidaan nähdä kasvavan. Arviointitiedon käyttö on näkemykseni mukaan hyödyllistä sekä ohjaavan että ohjattavan tahon näkökulmasta. Arviointitiedon avulla ohjaavat toimijat kykenevät lisäämään tarveperusteista ohjausta ja luomaan informaatiota, joka on helposti sovellettavissa käytäntöön.

Informaatio-ohjauksen tavoitteiden siirtyminen edelleen osaksi sosiaalipalvelujen arki­työn toimintaa on riippuvainen monista tekijöistä. Onnistuneen ohjauksen katson tutki­musteni tulosten valossa olevan riippuvainen siitä, miten ohjauksen tarve onnistutaan ohjaavan tahon toimesta konkretisoimaan ja osoittamaan ne positiiviset vaikutukset, joi­ta toiminnan uudistamisen kautta on mahdollista saavuttaa. Lähitulevaisuuden sote­uudistuksen näkökulmasta korostan tarvetta luoda selkeät ohjausrakenteet ja velvoitteet. Tässä tutkimuksessa ohjaavat toimijat toivat voimakkaasti esiin ohjauksen hajanaisuu­den ja runsaat ohjaavat tahot. Ohjaavan tahon näkökulmasta pidän tärkeänä, että olipa ohjaava taho jatkossa mikä tahansa, lisättäisiin aitoa vuorovaikutusta ja yhteistyötä yksi­tyisten sosiaalipalvelujatuottavien toimijoiden kanssa, jota tapaustutkimuksessa sosiaa­lialan toimijat poikkeuksetta toivoivat enemmän; sekä toinen toistensa, että ohjaavien toimijoiden kanssa.

Organisaation toiminnan ja päätösten ymmärrys vaatii, että tutkija kykenee tunnistaa­maan sekä kontekstit että ne vuorovaikutukselliset mekanismit, jotka vallitsevat organi­saation ja tämän toimintaympäristön välillä (Niiranen 2006: 201). Huolimatta siitä, että generatiiviset mekanismit ovat olemassa, on näitä vaikeaa havaita. Mekanismit säilyvät myös silloin kun ne eivät ole toiminnassa. Generatiiviset mekanismit ovat yksi osa ra­kenteita ja luovat rakenteisiin kausaalisia mahdollisuuksia. (Niiranen 2006: 202.) Valti­on ohjauksen tutkimuksessa kriittisen realismin tieteenfilosofisen lähestymistavan mer­kitys tässä tutkimuksessa oli se, että koko tutkimusprosessin ajan huomio kiinnittyi sekä toiminnan kerrokselliseen rakenteeseen sekä valtion ohjauksen kausaaliisiin mekanis­meihin. Tässä tutkimuksessa kausaalisuudella tarkoitettiin ohjausprosessin vaiheiden mekanismeja, jotka aikaansaavat toimintaa, vaikutuksia ja näiden seurauksia. (Niiranen

2006: 194.) Rakenteella ja toimijalla on oma paikkansa, keskeistä on siten tunnistaa tutkimuskohteen moniulotteisuus ja monitasoisuus (Niiranen 2006: 199). Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että informaatio-ohjaukseen liittyvät yhä tiiviimmin tiedonhallintaan ja tietotulvaan liittyvät ongelmat. Sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksessa kysymys on erityisesti tiedon välittymiseen liittyvistä ongelmista.

Heinämäen (2012: 89) mukaan hyvinvointia turvaavassa oikeusvaltiossa ohjaus näyttäytyy syklisenä päätöksentekoprosessina, jossa kunnat toimeenpanevat tasapuolisesti eduskunnan tekemiä päätöksiä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella näyttää siltä, että ohjausmateriaali tavoittaa hyvin kunnalliset organisaatiot, mutta ei etene kuntatoimijoilta edelleen yksityisille sosiaalialan toimijoille tai järjestöille. Tiedon välittymiseen liittyvät ongelmat kunnista sosiaalialan toimijoille on näkemykseni mukaan merkittävä tämän tutkimuksen tuottama tulos. Näyttääkin siltä, että keskushallinnossa yleisesti uskotaan kuntatoimijoiden välittävän tietoa edelleen niille sosiaalialan toimijoille, jotka toimivat kunnan alueella. Näkemystä ei kuitenkaan voida tämän tutkimuksen mukaan vahvistaa, vaan tiedonkulun ongelmat nousevat tuloksista merkittävänä kehittämiskohteena tulevaisuudessa.

Sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksessa korostuu niin ikään tietotulvaan liittyvät haasteet. Ohjaavia tahoja on useita ja tietomäärät kasvavat sitä kautta suuriksi. Toisaalta runsas informaatio-tulva aikaan saa sen, että tietomassasta on vaikea hahmottaa sitä, mitkä asiat ovat tärkeitä ja mitä kaikkea olisi tarpeellista omaksua. Lisäksi tutkimusaineistossa viitattiin siihen, että jossakin tapauksessa tiedonhakua rajoittavat puutteet myös tiedonhaun taidoissa. Tietoa siitä, mistä tarpeellinen tieto on saatavissa, ei ole riittävästi.

Omavalvonnan edistäminen on osa toimintayksiköiden vastaavien tahojen valvontaa. Omavalvontakulttuuri tulisi tulevaisuudessa omaksua osaksi sosiaalipalvelujen työn kehittämistä ja laatutyötä. Toimintayksiköissä tulee lakisääteisesti tehdä omavalvontaa, mutta myös seurata ja arvioida toimintaa sekä tarpeen mukaan tehdä tarpeellisia korjausliikkeitä. (Valvira 2015: 10.) Tämän tutkimuksen tulosten valossa sosiaalipalvelujen

omavalvontatoiminta ei toteudu tarkoituksenmukaisesti. Omavalvontasuunnitelmat koetaan pakollisena velvoitteena, jonka seurauksena omavalvontasuunnitelmat jäävät irralliseksi toiminnan kehittämistyöstä. Lisäksi yksityisten sosiaalialan toimijoiden omavalvontasuunnitelmat tehdään erillisinä suunnitelmina palveluja ostavien kuntien tai kuntayhtymien omavalvontasuunnitelmista, mikä tulkintani mukaan lisää valvonnan epä johdonmukaisuutta ja laatueroja asiakkaiden palveluissa. Valviran ja aluehallintovirastojen suunnitelmaperusteisen valvonnan kautta pyritään tukemaan iäkkäiden henkilöiden kotihoidon ja omais- ja perhehoidon muutoksia ja vahvistamista, jonka puitteissa valvontatoimintaa kohdistettiin vuonna 2016 kotiin annettavien palvelujen valvontaan (Valvira 2015: 7). Tämän tutkimuksen tutkimustulosten valossa valvontatoiminnan vahvistuminen ei näkynyt millään tavalla yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavien toimijoiden keskuudessa.

Palvelujen sisältöä ja laatua valvotaan ensisijaisesti omavalvonnalla. Valvontaviranomaisten roolissa korostuu palveluntuottajien tukeminen ja omavalvonnan toteutumisen jälkikäteisvalvonta. (Valvira 2015: 9–10.) Valvira (1/2014) on antanut määräyksen yksityisen sosiaalihuollon omavalvonnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisessa valvontaohjelmassa (2015: 11) todetaan, että omavalvonnan toteutumista käsitellään vuorovaikutteisesti valvonnassa, esimerkiksi arviointi- ja ohjauksenkäynneillä sekä valvonta-asioiden käsittelyn yhteydessä. Lisäksi valvontaviranomaisten kuvataan toteuttavan ennakoivaa, ohjaukselliseen ulottuvuuteen ja vuorovaikutukseen perustuvaa valvontaa järjestämällä sekä ohjaus- ja arviointikäyntejä ja alueellisia tilaisuuksia. Tämän tutkimuksen tulosten valossa ongelmana on, miten yksityiset sosiaalialan toimijat saavat tiedon järjestettävistä tilaisuuksista ja millaiset mahdollisuudet heillä on tilaisuuksiin osallistua olemassa olevien resurssien puitteissa.

Työelämän ja laajemmin koko yhteiskunnan muuttuminen yhä dynaamisemmaksi, jatkuvassa muutoksessa olevaksi toimintaympäristöksi lisää informaatio-ohjauksen toimeenpanoon liittyviä ongelmia (Oulasvirta ym. 2002: 28). Vaikka ohjauksen toimeenpanoon resursoitaisiin runsaasti ei tarkoituksenmukaisia kohderyhmiä välttämättä siitä huolimatta tavoiteta. Koulutus- ja seminaaritalaisuudet ovat yhä toimiva ohjauskeino,

mutta vähäiset taloudelliset, ajalliset ja henkilöstöresurssit estävät osallistumisen käytännössä. Toisaalta sosiaalialan toimijoista osa uskoi osallistumisen olevan mahdollista ja kokivat osallistuvansa tilaisuuksiin mielellään, mutta tieto järjestettävistä tilaisuuksista ei tavoittanut heitä riittävän ajoissa. Tutkimuksen tulosten valossa voidaan vahvistaa Oulasvirran ym. (2002: 127–129, 137) toteamus siitä, että tulevaisuuden ohjauksessa tulee nykyistä paremmin ottaa huomioon sekä maakuntien että alan toimijoiden erilaisuus, vaihtelevat resurssit ja erilaiset ohjaukselliset tarpeet suhteessa ohjauksen tavoitteisiin ja ohjauksen toimeenpanoon.

Sote uudistuksen myötä tulee ottaa huomioon, miten palvelurakenteiden dynaamisuus ja monimuotoistuminen tulee haastamaan tulevaisuuden ohjausta. Näkemykseni mukaan sote-uudistus lisää sosiaalipalvelujen kompleksisuutta yhä edelleen. Informaatio-ohjauksen soveltuvuuden arviointiin ja kehittämiseen entistä kompleksisemmässä kokonaisuudessa on suhtauduttava äärimmäisellä vakavuudella.

7. TUTKIMUSTULOSTEN LUOTETTAVUUS, YLEISTETTÄVYYS JA TUTKIMUSETIIKKA

Tutkimus on kvalitatiivinen, laadullinen tapaustutkimus. Tapaustutkimus asettaa haasteita tutkimustulosten yleistettävyyden eli tutkimuksen validiteetin arvioinnille. Tapaustutkimuksellisen tutkimuskohteen kritiikin mukaan tapaustutkimuksella ei saavuteta juurikaan tieteellistä arvoa yleistettävyyden ongelmasta johtuen. Kritiikki perustuu ajatukseen siitä, että tutkimuksen tavoitteena tulee olla tilastollinen yleistettävyys. (Pehkuri 2007: 130.) Myös Alasuutari (2011: 182) toteaa, että tutkimustulosten yleistettävyyden vaatimus sisältää esioletuksen siitä, että tulosten tulisi päteä myös muihin kuin tutkituun tapaukseen. Tulosten yleistettävyys perusjoukkoon ei kuitenkaan ole laadullisen tutkimuksen yleinen vaatimus. Keskeistä sitä vastoin on kuvata ja selittää tutkimusilmiötä sellaisella abstraktiotasolla, että selityksen voidaan katsoa olevan pätevä myös muihin yksittäistapauksiin. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää tavoitella ilmiön selittämistä ja tämän tekemistä ymmärrettäväksi. (Alasuutari 2011: 184, 190.) Syrjälä & Numminen (1988: 137–137) korostavat, että tapaustutkimuksessa tulisi yleistettävyyden sijaan arvioida tutkimuksen uskottavuutta siitä, miten tutkimusraportissa on onnistuttu kuvaamaan informanttien näkemyksiä ja ajatuksia tutkimusilmiöstä. Metsämuuronen (2008: 17–18) lisää, että tapaustutkimusta arvioidessa tulee tarkastella sitä, kuinka kattavasti tutkimusraportissa on kuvattu tutkimusprosessin eri vaiheita. Tutkimusraportissa olen pyrkinyt kuvaamaan prosessin eri vaiheita mahdollisimman tarkasti sekä parhaan mahdollisen kykyäni mukaan tuonut esiin haastateltavien asiantuntijoiden näkemyksiä tutkimusilmiöstä.

Yleistettävyyden tarkastelussa ongelman ydin on, että tutkimuskohteena on erikseen rajattu ja valikoitu ainutlaatuinen tapaus. Staken (1995: 7–8) mukaan tapaustutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena on lisätä yksityiskohtaista ja täsmentävää tietoa tutkimuskohteesta. Myös Helena Leino (2007, 214) korostaa tapaustutkimuksessa tulkintojen merkitystä kuvaamalla tapaustutkimuksen tuottavan kokonaisnäkömyksen, josta esiin nousee yhä laajempia- ja uudenlaisia näkökulmia ja teemoja. Tässä tutkimuksessa tapaustutkimuksellisen tutkimusotteen valinta perustuu tutkimuksen tarkoitukseen lisätä

ymmärrystä todellisuuden moninaisesta rakenteesta sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksen viitekehyksessä. Lähtökohtana oli tuottaa uutta tietoa, havaintoja ja kehittämisehdotuksia tutkimuskohteena olevan ilmiön ominaisuuksista.

Yksi luotettavuuden mittari on tutkijan kyky ja osaaminen hallita tutkimuskohteen teoriapohjaa (Patton 2002: 546–547). Tutkimuksen luotettavuutta voidaan edistää perehtyen perusteellisesti tutkimuskenttään. Tämän tutkimusprosessin taustalla, aikaisemman tutkimustyöni perusteella oli olemassa vahva tietopohja tutkimusilmioistä. Tästä huolimatta olen aktiivisesti laajentanut osaamistani ja tietämystäni eri näkökulmista tutustuen aihepiiriä käsitteleviin teoksiin ja ajankohtaisiin kansainvälisiin artikkeleihin. Tutkimuksessa aikaisemmalla tutkimustiedolla on keskeinen rooli, joka tulkintani mukaan osaltaan tukee myös tutkimuksen tulosten luotettavuutta. Tutkimusprosessin kaikissa vaiheissa teorian ja empirian sidosta on pyritty vahvistamaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jokaisessa tutkimusprosessin vaiheessa on uudelleen palattu aikaisemman tutkimustiedon pariin ja peilattu omia valintoja ja tulkintoja tähän.

Tutkimuksen toistettavuuden eli reliabiliteetin arvioinnissa tarkastellaan sitä, saavutetaisiinko samat tutkimustulokset, mikäli tämä toistettaisiin (Yin 2014: 46.) Laadullisessa tapaustutkimuksessa tutkimuksen reliabiliteetti perustuu tulosten toistettavuuden lisäksi tulosten johdonmukaisuuden tarkasteluun. Tutkimuksen pätevyys on siten riippuvainen siitä, hyödynnetäänkö tietoa käytännössä. Eli tiedon käyttökelpoisuuden lisäksi kysymys on siitä, miten tieto vaikuttaa käytännössä. (Mäntysaari 1999: 10.) Tutkimustiedon hyödyntämiseen liittyvät tiedon välittämisen ja levittämisen (*dissemination*) käsitteet, jotka ovat osa tiedon hyödyntämistä (Rajavaara 1999: 34.) Rajavaara (1999: 34) täydentää, että tällöin tietoa ei sovelleta päätöksenteossa, vaan tiedon hyödyntämiseen liittyy myös soveltamisen (*application*) käsite. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimustieto siirtyy päätöksenteon osaksi. Myös Alasuutari (2011: 189) pitää erityisen tärkeänä sitä, että tutkija tekee selväksi sen, miten ja missä suhteissa hän väittää tuloksilla olevan yleisempää merkitystä. Yinin (2003: 2) näkemyksen mukaan tapaustutkimuksella saavutettava tulkinta ja ymmärrys tekevät tästä käyttökelpoisen tutkimusmenetelmän käytäntöiden kehittämiseksi. Joustavuus ja monipuolisuus ovat tapaustutkimuksen tavoittelun

arvoisia piirteitä kaikessa tutkimustyössä (mts.). Toisaalta Yin (2003: 60–61) lisää, että harvat tapaustutkimukset päättyvät siten kuin alun perin oli suunniteltu. Tässä tutkimuksessa tämä näyttäytyi siten, että alun perin tavoiteltua suurempaa otoskokoa ei lopulta saavutettu.

Katson, että tämän tutkimuksen tuloksia on mahdollista hyödyntää osana päätöksentekoa ja ohjauksen kehittämistyötä, myös tulevaisuudessa. Tutkimuksen tulokset toimivat parhaimmillaan vahvistaen aikaisempaa teoriaa yksityisten sosiaalipalvelujen heikosta ohjauksesta. Tutkimuksen tuloksia voidaan lisäksi käyttää perusteluna ohjauksen kehittämisen tarpeellisuudelle. Toisaalta tutkimusta voidaan käyttää tulevaisuuden ohjauksen prosessien tukena silloin, kun tarkoituksena on tavoittaa juuri yksityisiä ja kolmannen sektorin sosiaalialan toimijoita. Tutkimuksen tuloksia voidaan lisäksi soveltaa uusien maakuntatoimijoiden keskuudessa. Keskeisiä näkökulmia tällöin ovat vuorovaikutuksen ja dialogin kehittäminen osaksi palvelurakennetta. Toisena näkökulma sekä maakuntien että valvovan viranomaisen näkökulmasta on omavalvonta-suunnitelmien irrallisuus sekä yksittäisten toimintayksiköiden omasta toiminnasta, että alueen palvelukokonaisuudesta laajemmin.

Tutkimusprosessi sisältää aina myös eettisiä kysymyksiä. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2012) mukaan tutkimusta voidaan pitää luotettavana ja eettisesti hyväksyttävänä vain, jos tutkimustyö on toteutettu hyvän tieteellisen käytännön edellyttämällä tavalla (mts. 2012: 6). Tässä tutkimuksessa eettiset pohdinnat olivat yksi prosessin mukana elävä osa-alue. Myös Pohjola (2007: 12) toteaa, että tutkimusetiikka on periaate, joka liittyy osaksi koko tutkimusprosessia ja on näin osa kaikkia tutkijan tekemiä valintoja. Pohjola (2007) lisää, että eettisesti laadukas tutkimus edellyttää, että tutkija on kyennyt harkitsemaan valintojensa kestävyyttä ja tekemään sattumanvaraisten päätösten sijaan tietoisia valintoja (Mts. 12).

Tässä tutkimuksessa pidin tärkeänä kuvata tarkasti sekä tieteenfilosofisia näkemyksiäni että syitä, mitkä johtivat tutkimuksen metodologisiin valintoihin. Tarkan kuvauksen kautta pyrin osoittamaan lukijalle, että valinnat ovat harkittuja ja näihin on päädytty

huolellisen pohdinnan tuloksena. Tutkimusta voidaan näin pitää sekä metodologisesti vakuuttavana että eettisesti sensitiivisenä silloin, kun tutkimusprosessi perustuu metodologian ja etiikan suhteen arvostukselle. (Shaw 2008: 400–404)

Tutkimusaineiston hankintaan liittyvät eettiset pohdinnat ja valinnat liittyvät tiedon hankkimisen ja tiedon julkaisemisen etiikkaan (Pohjola 2007: 11–12). Tutkimushaastatteluihin osallistuminen oli haastateltaville asiantuntijoille vapaaehtoista ja heille tuotiin haastattelutilanteessa sekä kirjallisesti jo saatekirjeessä esiin se, että heillä on halutesaan mahdollisuus keskeyttää tutkimukseen osallistuminen missä vaiheessa tahansa ilman perusteluja (Kankkunen & Vehviläinen-Julkunen 2009: 177). Haastattelutilanteessa osallistujat myös allekirjoittivat suostumuslomakkeen tutkimukseen osallistumisesta ja tulosten raportoinnista. Suostumuslomakkeet täytettiin kunkin haastateltavan kohdalla kahtena kappaleena. Lomakkeista toinen jäi haastateltavalle ja toinen tutkijalle. (Kylmä & Juvakka 2007: 142).

Haastatteluaineisto säilytettiin tunnusluvulla suojattuna tiedostona niin, ettei aineistoon ole pääsyä muilla henkilöillä kuin tutkijalla. Aineiston litteroinnin jälkeen haastateltavat myös koodattiin siten, ettei aineistosta tai tutkimusraportista voida tunnistaa haastateltavia asiantuntijoita. (Kankkunen & Vehviläinen-Julkunen 2009: 160). Tutkimusraportissa ei kuvattu pienen osallistujamäärän vuoksi myöskään haastateltavien asiantuntijoiden taustatietoja eikä kuvattu heidän työorganisaation tuottamia palveluja tarkasti. Sen sijaan tutkimushaastatteluissa asiantuntijat kertoivat sekä asemastaan työorganisaatiossa, että organisaatiossa tuotettavista palveluista. Kuvaukset olivat merkityksellisiä sisällyttää osaksi haastatteluja, jotta näiden kautta varmistettiin, että osallistujat täyttävät ennalta laaditut kriteerit, jotka haastateltaville asetettiin. (Mts. 2007: 179)

Tutkimusaineiston analyysivaiheessa eettiset pohdinnat liittyivät tapaan tulkita ja kuvata haastateltavien asiantuntijoiden ajoittain erittäin kriittisiäkin näkökulmia ja miten nämä on mahdollista nostaa esiin selkeästi. Tutkimustulosten raportoinnin tulee tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeen (2013: 6) mukaan olla avointa ja vastuullista. Tästä johtuen tutkimuksen tulokset on esitetty rehellisesti ja aineiston analyysin tulokset on nostet-

tu kattavasti esiin myös tutkimusraportissa. Raportoidut tutkimustulokset perustuvat tätä tutkimusta varten kerättyyn aineistoon. Tutkimustulokset on raportoitu rehellisesti, eikä tuloksia ole valikoitu, seipitetty tai manipuloitu. (Kankkunen & Vehviläinen-Julkunen 2009: 183). Tutkimusaineistossa käytettiin paikoin ilmaisia, joiden pariin piti palata yhä uudelleen varmistaen, että olen tulkinnut haastatteluaineistoa oikein sekä induktiivisesti että onnistunut liittämään tehdyt tulkinnat abduktiivisen logiikan mukaan aikaisempiin teorioihin asiaan kuuluvalla tavalla. Tutkimusraportissa olen pyrkinyt erottamaan huolellisesti myös teoriaan liittyvät henkilökohtaiset tulkintani. Tutkimusraportissa olen pyrkinyt lisäksi huolellisten lähdeviittausten kautta osoittamaan kunnioituksen muiden tutkijoiden töille ja saavutuksille. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2013: 6.) Huolellisen ja rehellisen ilmaisun katson tukevan sekä tiedon tulkitsemiseen, että julkaisemiseen liittyviä tutkimuseettisiä osa-alueita. (Pohjola 2007: 11–12.) Pohjola (2007) puhuu tässä yhteydessä sekä tiedon tulkitsemisen, että tiedon intressin etiikasta.

Tapaustutkimuksessa tulee esittää myös riittävästi näyttöä ehdotetuista tuloksista. Aineiston analyysin tulee näin olla toteutettu riittävän hyvin, jotta raportissa voidaan rakentaa selkeä polku analyysistä johtopäätöksiin. (Eriksson ym. 2014: 45–46.) Tässä tutkimuksessa analyysin polkua kohti johtopäätöksiä on pyritty vahvistamaan tuoden tutkimusaineistosta autenttisia lainauksia tukemaan tutkijan tulkintoja ja edelleen tarkastellun johtopäätöksiä suhteessa aikaisempaan tutkimukseen (Syrjälä & Numminen 1988: 140–149).

Eriksson ym. (2014: 45) toteavat, että tapaustutkimuksen tärkein arviointikriteeri on, että tutkimusta voidaan pitää yhteiskunnallisesti merkittävänä. Katson, että informaatio-ohjauksen, laajemmin sosiaalipalvelujen valtion ohjauksen tutkimus on juuri nyt sote-uudistuksen aikana yhteiskunnallisesti merkittävää. Sosiaali- ja terveysministeriön kaavillaan uudenlaista ohjaavaa virastoa, jolloin tutkimuksen tulosten voidaan nähdä olevan tärkeää kahdesta syystä. Tutkimuksen tulosten kautta ohjaavat viranhaltijat saavat tietoa siitä, millaista informaatio-ohjauksen tulisi olla rakenteeltaan ja sisällöltään, jotta ohjauksen vaikuttavuutta voidaan lisätä. Toisaalta tulosten kautta on mahdollista kehittää informaatio-ohjauksen toimeenpanoa siten, että ohjauksella tavoitetaan sosiaa-

lialan toimijat nykyistä paremmin, ja näin ohjausinformaation voidaan luottaa olevan kattavasti sosiaalipalveluja tuottavien toimijoiden käytössä heidän omassa kehittämissyössään. Virtasen (2007: 155, 161) tulkinnan mukaan tapaustutkimuksessa yleistämisen sijaan korostuu analyttinen yleistäminen, jolloin tutkija vertaa omia havaintojaan teoriapohjaisiin tutkimuspropositioihin. Katson, että teoreettisesta näkökulmasta abduktiivisen sisällönanalyysin valinta tekee mahdolliseksi tulkintojen tekemisen siitä, miten tämän tapaustutkimuksen tulokset ovat yhteneväistä tai eroavia aikaisempaan tutkimukseen nähden. Eriksson ym. (2014: 45) lisäävät, että hyvä tapaustutkimus on huolellisesti suunniteltu, toteutettu ja saatettu loppuun. Lisäksi tapaus on rajattu perustellulla tavalla. Tässä tutkimuksessa tapaus oli rajattu selkeästi koskemaan yksityisten ja kotiin vietävien sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuussuunnittelua tukevaa ohjeistusta. Lisäksi kaikki haastateltavat sosiaalialan asiantuntijat täyttivät ennalta määritellyt ja harkitut kriteerit. Tutkimuksen aineisto kerättiin teemahaastattelu menetelmällä, jota on aineiston hankinnan näkökulmasta syytä tarkastella arvioiden sitä, miten luotettavana tai epäluotettavana saatua informaatiota voidaan pitää. Tutkimuksessa haastatteluiden tavoitteena oli saada kattavasti tietoa sosiaalipalvelujen toimijoiden näkemyksistä liittyen sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseen informaatio-ohjauksen ohjauksen keinoin sekä heidän tulkintoja valtion ohjauksesta laajemmin.

Alasuutarin (2011: 155) mukaan teemahaastattelu tulee mieltää tilanteeksi, jossa haastattelun osapuolet käyttävät sosiologista mielikuvitustaan. Sekä haastateltava että haastattelija toimivat siten tutkimusmateriaalin aktiivisina tuottajina. Sekä tutkijan näkökulmasta, että haastateltavien asiantuntijoiden antaman välittömän palautteen perusteella haastattelutilanteet sujuivat Alasuutarin kuvaamalla tavalla, ja aineistonkeruumenetelmän valintaa voidaan siltä osin pitää onnistuneena. Alasuutari (2011: 111) kehottaa tutkijaa arvioimaan lisäksi sitä, miten haastattelutilanne tai haastattelija on vaikuttanut haastateltavaan ja näin saadun tiedon luonteeseen sekä luotettavuuteen. Haastateltavista asiantuntijoista yhtä lukuun ottamatta kaikki olivat tutkijalle ennestään tuntemattomia henkilöitä, joten haastattelu tilanteisiin ei liittynyt valta-asetelmia tai kytköksiä, joiden voitaisiin ajatella vaikuttavan aineiston luotettavuuteen. Myös haastattelutilanteet olivat luonteeltaan keskusteleuvia. Haastattelut sujuivat luontevasti ja jokaisessa haastattelussa

käytiin läpi teemahaastattelurunko kokonaisuudessaan, joskin kysymysten järjestys vaihteli kussakin haastattelussa sen mukaan, mihin suuntaan keskustelu oli edennyt.

Kuten edellä totesin, tutkimukseni heikkoutena voidaan pitää pientä otoskokoa. Toisaalta esimerkiksi Syrjälä & Numminen (1988: 188–121) toteavat, että tapaustutkimuksella tutkimusotteella pienistä tutkimusaineistoista on mahdollista nostaa esiin havaintoja ja tulkintoja, joita voidaan tarkastella kattavasti suhteessa aikaisempaan tutkimustietoon. Tutkimuksessa haastateltavien valinnan kriteereinä oli, että vähintään osa palvelutuotannosta toteutetaan kotiin vietävinä sosiaalipalveluina, palveluja tuotetaan pääkaupunkiseudulla ja että palvelutuotantoa toteutetaan sopimusperustaisesti tai kumppanina vähintään yhden pääkaupunkiseudun kunnan kanssa. Edellä kuvatut kriteerit täyttäviä sosiaalipalveluja tuottavia toimijoita löytyi runsaasti. Tästä huolimatta haastateltavien hankinta osoittautui yllättävän vaikeaksi. Haastattelupyynnöt lähetettiin saatekirjeineen (liite 1) 80 kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavalle toimijalle. Noin kahden viikon kuluttua, jos vastaanottajasta ei ollut kuulunut mitään lähetettiin sähköpostiviestit uudelleen. Henkilöihin, jotka halusivat lisää tietoa tutkimuksesta, otettiin yhteyttä ja annettiin tarkentavaa tietoa tutkimuksesta.

Näkemykseni mukaan haastateltavien asiantuntijoiden hankinnan haasteellisuus tutkimukseen, jossa käsitellään informaatio-ohjausta vahvistaa Stenvallin & Syväjärven (2006: 42) havaintoa ohjausmuodon jäsentymättömästä luonteesta. Sosiaalialan toimijoilla yleisesti ei ole selvää käsitystä siitä, mitä informaatio-ohjauksella tarkoitetaan. Sosiaalialan toimijat pitivät valtion ohjausta etäisenä asiana ja uskoivat, että he eivät pystyisi tästä johtuen osallistumaan haastatteluun. Lisäksi informaatio-ohjaus käsitteenä oli monelle vieras, eivätkä he huolimatta siitä, että käsitteen merkitystä avattiin ja konkretisoitiin ollut halukkaita osallistumaan haastatteluun. Lopulta neljä kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavaa asiantuntijaa olivat halukkaita osallistumaan tutkimushaastatteluun. Tässä yhteydessä haluankin osoittaa lämpimät kiitokset heistä jokaiselle. Ilman heitä tutkimuksen toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista.

Syrjälän & Nummisen (1988: 142–143) mukaan tulosten yleistettävyyttä parantaa se, jos näitä voidaan hyödyntää käytännössä. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa kuvaus siitä, miten ohjausta vastaanottavat toimijat määrittelevät valtion ohjausta ja miten ohjauksen keinoin vaikutetaan konkreettiseen toimintaan sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi. Tutkimuksen tarkoituksena oli lisäksi selvittää sosiaalipalveluissa toimivien asiantuntijoiden näkemyksiä, miten informaatio-ohjauksen tulisi toimia, jotta ohjausinformaatio kohdentuisi tarkoituksenmukaisesti ja edelleen ohjaustavoitteet juurtuisivat osaksi sosiaalipalvelujen käytäntöjä. Tässä tutkimuksessa tulosten yleistämisen sijaan tavoitteena on ymmärryksen lisääminen tutkimusilmiöstä, eli sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta tätä tapausta yleisemmällä tasolla. Katson, että tämän tutkimustulosten kautta on mahdollista osoittaa ohjauksen kontekstisidonnaisuutta. Tulkintani mukaan tällöin tutkimuksessa on onnistuttu lisäämään ymmärrystä sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta tätä tapausta yleisemmällä tasolla.

8. POHDINTA

Tutkimusmetodin tulee olla sopusoinnussa teoreettisen viitekehyksen kanssa (Alasuutari 2011: 63). Tässä tutkimuksessa haastatellaan pientä joukkoa sosiaalialan asiantuntijoita tietyssä selkeästi rajatussa tapauksessa, jolloin tapaustutkimuksen valinta tutkimusmetodiksi on mielestäni perusteltua. Metodologinen valinta vaikutti tutkimuksen kysymysten asetteluun, aineiston keräämiseen ja analysoinnin tapaan, tutkijan rooliin, tutkimusprosessiin ja tulosten esittämiseen. Analyysi oli monikerroksista ja ilmiötä tarkasteltiin monitasoisena ja eri toimijaryhmien näkökulmasta. Monikerroksisuus syntyy siitä kriittisen realismin käsityksestä, että maailma on jakautunut empiiriseen, aktuaaliseen ja reaaliseen kerrokseen (ks. kuvio 1 s.12) Empiirisellä alueella tutkitaan ihmisten kokemuksia, kun taas aktuaalinen kerros sisältää kokemusten lisäksi tapahtumat. Reaaliselta alueelta löytyvät mekanismit, jotka ovat näkymättömiä, mutta saavat aikaan muutoksen. (Kivinen 2008: 12.) Tutkimuksessa informaatio-ohjausta tarkasteltiin niin empiirisellä alueella (kokemukset) kuin aktuaalisella (kokemukset ja tapahtumat) tasollakin. Lisäksi reaalitason tarkastelu liittyy tässä tutkimuksessa niihin käsityksiin ja tulkintoihin, jotka lopulta liittyvät tavoiteltujen muutosten aikaan saamiseen.

Laadullisessa tutkimuksessa prosessin eri vaiheet, kuten tutkimusongelman asettelu, aineiston keruu, analysointi ja raportointi lomittuvat monin tavoin toisiinsa (Alasuutari 2011: 196). Myös tässä tutkimuksessa tutkimusprosessin vaiheen lomittuivat toinen toisiinsa. Erityisesti tutkimusaineiston analyysi ja raportin kirjoitustyö toteutuivat rinnakkain. Myös tutkimuskysymyksiä tarkennettiin haastattelujen jälkeen sellaiseen muotoon, johon aineiston avulla kyettiin vastaamaan. Katson, että pitkä kokemus tutkimuksen aihepiiristä teki mahdolliseksi sen, että empiiriseen aineistoon pääsi syvälle ja tulkintojen tekeminen sekä merkityksellistäminen oli sujuvaa.

Tutkimustyössä haasteelliseksi osoittautui ohjausprosessin kerroksellisuuden tunnistaminen, koska yksityisiä sosiaalialan toimijoita ohjataan hyvin usealta taholta. Näin ollen tutkimustyön näkökulmasta en mielestäni onnistunut riittävän hyvin rakentamaan koko-

naisuutta, jossa ohjausprosessin vaiheiden merkitys ja kerroksellinen kokonaisuus konkretisoituisi riittävän selkeästi. Myös Niiranen (2006: 196) on todennut, että rakenteiden olemassaoloa ilman toimijoita on vaikeaa selittää, koska toimintaa tapahtuu rakenteiden sisällä ja rakenteet ovat olemassa toimintaa varten. Näin ollen organisaatiot ovat abstrakteja rakenteita jotka eivät toimi yksinään. Sitä vastoin toiminnasta vastaavat organisaatioissa toimivat ihmiset. Realistisen lähestymistavan pyrkimyksenä on liittää toimijoita ja rakenteita kuvaavat käsitykset teoriaksi, jonka kautta voidaan osoittaa kulttuurin, rakenteiden ja yksilöiden vuorovaikutus.

Ohjausmalliajattelun (ks. sivut 45–47 tämä tutkimus) taustalla vaikuttaa kausaalinen ajatus siitä, miten valituin ohjauskeinoin voidaan saavuttaa tavoiteltu lopputulos. Ohjausmalliajattelu tiivistyy näin ajatukseen siitä, että tiettyjen olosuhteiden, organisaatorakenteiden, ja valtasuhteiden vallitessa ohjauksen kautta aikaansaadaan sekä tavoiteltua toimintaa että vaikutuksia (Niiranen 2006: 204–205). Ohjausmalliajattelu toimii välineenä tilanteissa, kun valtion ohjausmekanismien vaikutuksia organisaatioiden toimintaan mallinnetaan tai silloin, kun pyritään selittämään tarvetta toiminnan uudistamiselle.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää ohjauksen kohteena olevien sosiaalialan toimijoiden näkökulmia informaatio-ohjauksen toteutumisesta yksityisissä sosiaalipalveluissa sekä käsityksiä siitä, miten sote-uudistuksen rakenteelliset muutokset vaikuttavat sosiaalipalvelujen ohjaukseen. Tutkimustyön tarkoituksen katson täyttyvän ensimmäiseksi mainitun tarkoituksen osalta. Johtuen siitä, että sote-uudistuksen valmistelu oli haastattelujen toteutuksen aikaan keskeneräinen, ei tämän tutkimuksen tulosten valossa voida vastata kysymykseen siitä, miten sote-uudistus vaikuttaa sosiaalipalvelujen ohjaukseen sosiaalialan toimijoiden näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää ja tuoda esiin kotiin vietäviä sosiaalipalveluja tuottavien ja informaatio-ohjauksen kohteena olevien sosiaalialan toimijoiden näkemyksiä siitä, miten informaatio-ohjauksen tulisi tulevaisuudessa toimia ohjausinformaation kohdentuessa tarkoituksenmukaisesti ja ohjaustavoitteiden siirtyessä osaksi sosiaalipalvelujen toimintoja. Katson, että huolimatta siitä, että otosta voidaan pitää määrällisenä pienenä, muodostui tutkimusaineistosta kuitenkin hyvin monipuolinen ja kattava. Tämän tapaustutkimuksen osalta katson, että

haastatteluaineisto oli riittävän kattava ja laadukas tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Haastateltavat asiantuntijat osallistuivat tutkimukseen mielellään ja täyttivät ennalta asetetut kriteerit. Asiantuntijat tarkastelivat haastatteluissa informaatio-ohjausta hyvin monipuolisesti ja kattavasti.

Myös Sote-uudistuksessa palvelutuotannon monipuolistamisen reformeilla pyritään osaltaan supistamaan julkisen sektorin palvelutuotantoa ja vahvistamaan kilpailuun perustuvaa palvelutuotantoa (Anttonen ym. 2012: 24). Ohjauksen näkökulmasta uudenaikaisena haasteena on palvelujen järjestämistapojen uudistuminen ja monipuolistuminen. Julkisten palvelujen rinnalle tulee oletettavasti entistä enemmän yksityisiä palveluntuottajia. Toisaalta myös julkisen vallan ohjausmekanismit ovat monimuotoistuneet, kun ohjauksen ja säätelyn piiriin on tullut sosiaalipalvelujen uudenaikaisia toimintoja kuten omaishoito ja ostopalveluista huolehtiminen (mts.). Palvelurakenne uudistuksen myötä ohjausta tulee myös tulevaisuudessa uudistaa. Oletettavaa on, ettei sote- ja maakuntauudistuksen myötä ohjauksen haasteet lähitulevaisuudessa ainakaan vähene. Kuten esimerkiksi Anttonen (2012: 147) on todennut, että tulevaisuuden ohjauksessa on tärkeää erotella nykyistä tarkemmin ohjauksen kohde, käytettävät keinot sekä ne yhteiskunnalliset rakenteet, jotka ohjaukseen vaikuttavat.

Lopulta niin ohjaavien viranhaltijoiden kuin ohjattavien toimijoiden tulisi muistaa, että valtion ohjauksen perimmäinen pyrkimys on varmistaa osaltaan kansalaisten oikeutta tasavertaiseen kohteluun ja palveluihin sosiaali- ja terveystalouden palvelujen käyttäjinä.

Tutkimustulosten valossa ehdotan, että Suomalaista sosiaalipalvelujen ohjausjärjestelmää, ja laajemmin valtionohjausta kokonaisuutena kehitettäisiin esimerkiksi kansainvälisesti vertailututkimuksen metodisia lähestymistapoja hyödyntäen vertaamalla Suomalaista järjestelmää suhteessa muiden yhteiskuntien toteuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaukseen. Komparatiivisen, vertailevan hallinnon tutkimuksen metodologiaa soveltaen tulisi mahdolliseksi toteuttaa vertailu yhdistäen kokeellisia-, tilastollisia-, ja tapaus-tutkimuksellisia metodisia lähestymistapoja. Katson, että monimetodisen vertailun kautta tulisi mahdolliseksi selvittää edelleen empiirisiä havaintoja valtion ohjauksesta ja to-

dentaa kansainvälisesti ohjauksellisten muuttujien välisiä yhteyksiä ja eroja. (Lijphard 1971: 682–863.)

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (5/2008: 4–16) informaatio-ohjausta kuvattiin hajanaiseksi ja jäsentymättömäksi kokonaisuudeksi. Myös Heinämäki 2012; Stenvall & Syväjärvi 2006, Oulasvirta ym. 2006 ja Brotkin 2016 ovat tutkimuksissaan päätyneet samankaltaiseen tulkintaan informaatio-ohjauksen hajanaisesta ja epäjohdonmukaisesta luonteesta. Näkemykseni mukaan ohjausmenetelmän tunnusomaisia ongelmista ja haasteista on tuotettu vahvaa tutkimuksellista näyttöä. Tästä johtuen informaatio-ohjauksen kehitystyöhön olisi suhtauduttava vakavasti. Niiranen (2006: 207) jatkaa, että ylemmän tason ohjaustoiminnan ristiriitaisuus ja hajanaisuus estävät pahimmillaan tavoitteellisen toiminnan jopa kokonaan. Tämän tutkimuksen tulosten valossa informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta voidaan kehittää ratkomalla tiedonhallintaan ja tietotulvaan liittyviä ongelmia, hyödyntämällä eri tiedonjaon kanavia ja teknologisia ratkaisuja yhä paremmin ja tukemalla horisontaalista verkostoitumista ja yhteisen kehittämisen mahdollisuuksia.

Informaatio-ohjauksen kehittämisellä vuorovaikutteisempaan suuntaan pyritään edistämään valvonnan vaikuttavuutta ja läpinäkyvyyttä. Valviran (2015: 10) mukaan valvontaviranomaiset viestivät valvonnasta ja ohjauksesta laajasti kansalaisille, palveluntuottajille ja päättäjille. Raportin mukaan viranomaiset viestivät osana ennakoivaa valvontaa asiakokonaisuuksittain valvontaohjelman toimeenpanosta, päätöksistä ja valvontavainnoistaan eri toimijoita. Tutkimustulosten valossa tavoitetta ei vuoden 2016 aikana ole juurikaan saavutettu.

Tulosten perusteella ehdotan, että yksityisten sosiaalipalvelujen rekisterin pitäjänä toimiva sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomainen ottaa jatkossa vahvemman roolin informaatio-ohjauksessa. Rekisterinpitäjällä on hallussaan yksityisten sosiaalialan ja järjestötoimijoidien yhteystiedot, joita hyödyntämällä ohjaustoimintaa voidaan vahvistaa nopeasti ja kustannustehokkaasti. Yhtäältä esitän, että lähetettävä ohjausmateriaali rakennetaan tiiviiseen ja selkeäkieliseen muotoon, jolloin ohjausinformaation ohjaus-

vaikutusten ja ohjaustehon voidaan uskoa kasvavan. Näkemykseni mukaan valvovan viranomaisen roolin vahvistaminen ja vuorovaikutteisuuden lisääminen ohjaustoiminnalle lisää sosiaalialan toimijoiden kokemuksia siitä, että heidän palvelutuotannon merkitys osana yhteiskuntaa tunnustetaan viranomaistaholla ja heidän toiminnastaan ollaan aidosti kiinnostuneita. Tällöin myös perusta yhteistyössä toteutuvalla yksityisten sosiaalipalvelujen kehittämiseksi on olemassa. Tutkimustulosten valossa esitän, että informaatio-ohjauksen toimeenpanoa toteutetaan jatkossa pääasiassa verkossa järjestettävissä seminaareissa. Webinaarien ongelmana kuitenkin yleisesti on se, että osallisuuden ulottuvuus jää verkkoseminaareissa perinteisiä seminaareja vähäisemmäksi. Ongelman poistamiseksi esitän, että webinaarien rinnalla osallisuutta tuetaan mahdollistaen kysymysten esittäminen ja kommentointi sosiaalista mediaa hyödyntäen, esimerkiksi Twitterissä.

Tulevaisuudessa sosiaalipalvelujen valvonnassa siirrytään asiakkaiden saaman palvelutuloksen valvontaan. Keskeinen painopiste on näin ollen asiakas- ja potilasturvallisuusriskien tunnistamisessa, jotka otetaan huomioon suunnitelmaperusteisen valvonnan riskienarvioinnissa ja kehittämisessä. (Valvira 2015: 7–10.) Sosiaalipalvelujen valvonnan uudistuksen näkökulmasta kotiin vietävien ja yksityisten sosiaalipalvelujen riskienhallintaa ja turvallisuussuunnittelua tukeva ohjeistus informaatio-ohjauksen välineenä vaikuttaa parhaillaan positiivisesti asiakas- ja potilasturvallisuuteen, sekä sosiaalipalvelujen työturvallisuuteen. Lisäksi ohjeistuksen positiiviset vaikutukset voivat ylettyä sosiaalipalvelujen valvontaa toteuttavien viranomaisten työskentelyyn ja tehtäviin. Edellytyksenä tosin on, että ohjeistuksen toimeenpanoon käytetään riittävästi resursseja ja ohjeistuksen rinnalle tuotetaan muunlaista ohjausta tukevaa materiaalia. Toivottavaa on, että yhteiskunnallisesti positiivisten vaikutusten saavuttamiseksi ne viranomaistahot, jotka huolehtivat ohjauksen toimeenpanosta, hyödyntävät työssään tutkittua tietoa informaatio-ohjauksesta. Toimeenpanovaiheessa tarvitaan tietoa implementoinnista yleensä, mutta erityisesti rohkeutta käyttää uudenlaisia ohjauksellisia menetelmiä ja tiedonjaon kanavia, joita myös sosiaalialan asiantuntijat odottavat käytettävän.

LÄHDELUETTELO

- Alasuutari, Pertti (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino. Tampere.
- Arffman, Marja-Liisa (2013). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut parempaan valvontaan. Pro terveys, terveystieteiden akateemiset johtajat ja asiantuntijat ry:n lehti. 15–17
- Anttonen, Anneli; Häikiö, Liisa; Valokivi, Heli (2012). Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa. Vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu. Teoksessa: Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos. Toim. Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka. Tampere: Tampere University Press. 19–46.
- Aula, Pekka (1999). Organisaation kaaos ja kaaoksen organisaatio. Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria. Loki-kirjat. Helsinki.
- Bhaskar, Roy (1997) A Realist Theory of Science. First published by Leeds Books Ltd 1975. London - New York: Verso. Toinen painos.
- Brommels, Mats; Aronkylä, Timo; Kananen, Aulikki; Lillrank, Paul; Reijula, Kari (2016). Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016: 37. Helsinki.
- Brotkin, Hanna (2016). Tapaustutkimus sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta. Ohjaavien viranhaltijoiden näkemyksiä. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma Tampereen yliopisto.
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008 vp. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. TrVM 5/2008 vp- M 2/2008 vp.
- Eriksson, Päivi & Koistinen Katri (2014). Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11/ 2014. Helsinki.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.

- Fleetwood, Steve (2004). An ontology for organisation and management studies. Teoksessa: Fleetwood, Steve & Ackroyd, Stephen (edit.) *Critical Realist Application in Organisation and Management Studies*. Routledge, London & New York. 28–53.
- Fleetwood, Steve & Ackroyd, Stephen (edit.) (2004). *Critical Realist Application in Organisation and Management Studies*. Routledge, London & New York.
- Gelders, Dave (2005). Public Information Problems in the Implementation of Public Policy: The long road of the reflecting licence plate in Belgium. *Government Information Quarterly*, Vol. 22, Issue 3, 374–388.
- Goldsmith, Michael (2002). Central Control over Local Government - A Western European Comparison. *Local Government Studies* 28:3, pp. 91–112. London.
- Gorski, Philip. (2013). What is critical realism and why should you care? Special Essay. *Contemporary sociology*. SAGE publications. Sep2013, Vol. 42 Issue 5. 658–670.
- Hallitusohjelma (2015) *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita.
- Harisalo, Risto & Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Julkinen toiminta-Julkinen politiikka*, Tampere university press, Tampere. Saatavilla: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/65351>
- Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Kuntaliitto. Edita Prima: Helsinki.
- Heinämäki, Liisa (2012). *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. Akateeminen väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tutkimus 75/2012.
- Heinämäki, Liisa (2015). *Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjauksen muotoutuminen: Rakenteellisen ohjauksen aika*. Julkaisematon lähde.
- Heru, Kauko (2001). *Itsehallinnon aika*. Polemia-sarja nro 40. Kunnallisan alan kehittämissäätiö, 2001, 30–33. Helsinki.

- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2001). Tutki ja kirjoita. 6.–7. uudistettu painos. Tammi. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2009). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus. Helsinki.
- Jalonen, Harri (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Informaatio-tutkimus 27(2), 1–14.
- Jalonen, Harri (2007). Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Julkaisu 693, Tampereen teknillinen yliopisto.
- Kankkunen, Päivi & Vehviläinen-Julkunen, Katri (2009). Tutkimus hoitotieteessä. 1–2. painos. WSOYpro Oy. Helsinki.
- Kaarakainen, Minna (2008). Hajauttaminen valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945–2008. Valtiollisesta järjestelmästä kohden kuntaverkoston perusterveydenhuoltoa. Kuopion yliopiston julkaisusarja E, Yhteiskuntatieteet.
- Kauppila, Tarja; Tuulonen, Anja (2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttava ja tehokas ohjaus. STM:n raportteja ja muistioita 2016: 5. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Kiviaho, Markus; Oulasvirta, Lasse; Paananen, Mikko (2014). Riskienhallinta murroksessa Havainnot ja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Suomen Kuntaliitto Helsinki.
- Kivinen, Tuula (2008). Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollon organisaatioissa. Akateeminen väitöskirja. Kuopion yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Saatavissa 5.9.2016: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-27-1068-3>
- Keast, Robyn & Mandell, Myrna & Agranoff Robert (2014). Network Theory in the Public Sector - Building New Theoretical Frameworks. New York

- Kotiranta, Pirjo-Liisa (2008). Asumiseen laatua informaatio-ohjauksella. Arviointia vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuosituksen vaikutuksista kunnissa. Helsinki: Stakes, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Kuusela, Pekka (2006). Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitieteet. Teoksessa Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) Realismin haaste sosiaalitieteissä. Oy UNIpress Ab. Kuopio. 9–21.
- Kylmä, Jari & Juvakka Taru (2007). Laadullinen terveystutkimus. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Laaksovirta, Tuula (2000). Tiedonvälittämisen trendit ja informaatio-ohjaus. Yhteiskuntapolitiikka 65: (2000), 355–358.
- Laihonen, Harri (2009). Terveysjärjestelmän johtamisen tietovirrat. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto, Julkaisu 824.
- Laffin, Martin (2009). Central-Local Relation in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda. *Local Government Studies* 35:1, pp. 21–37. London. Saatavissa 11.7.2016: <http://dro.dur.ac.uk/5549/>.
- Larsio, Antti & Oikarinen Tommi (2016). Maakunta- ja sote-uudistuksen tietohallinnon ohjauksen selvityshanke. Saatavissa 12.7.2016: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75018>.
- Leino, Helena (2007) Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus. 214–227.
- Lehto, Juhani; Anttonen, Anneli; Haveri, Arto & Palukka, Hannele (2012). Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa: Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos. Toim. Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka. Tampere: Tampere University Press. 11–17.
- Lijphart, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep. 1971), pp. 682–693. Saatavissa 25.10.2016: <http://homepages.wmich.edu/~plambert/comp/lijphart.pdf>

- Ludowise, Christine (2004). Accountability in social service contracting: The state action doctrine and beyond. *Journal of health and human services administration*. 27/2005, 304–331.
- Luhmann, Niclas (1995). *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press. 137–139
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist, Lennart (1987). *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*. Studentlitteratur. Lund.
- Niiranen, Vuokko (2005). Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio-suhteen ohjausmekanismina. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2005, 279–289.
- Niiranen, Vuokko (2006). Johtamisen kausaaliset voimat ja mekanismit. Teoksessa Kuusela Pekka & Niiranen Vuokko (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Kuopio: Oy UNIPress Ab. 193–218.
- Niiranen, Vuokko (2013a). Kunta-valtio -suhde ja ohjauksen monet muodot. Teoksessa: *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta -juhla* julkaisu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4. Valtiovarainministeriö. Helsinki. 33–39. Saatavilla: [www. http://vm.fi](http://vm.fi)
- Niiranen, Vuokko (2013b). Sosiaali- ja terveystalouden ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit. Teoksessa: Ollila Seija & Raisio Harri (toim.) *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä*. Juhlakirja professori Pirkko Vartiainen 60 vuotisjuhlan kunniaksi. *Acta Wasaensia* 277. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. Vaasan Yliopisto, 207–215. Saatavilla: <http://www.uva.fi/materiaali>
- Nyholm, Inga (2008). Keski-johto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Nyholm, Inga (2011). Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Kaija Majoinen (toim.): *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* s. 128–140. Suomen kuntaliitto. Acta-sarjan julkaisu nro 224.

- Metsämuuronen, Jari (2008). Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. 3.uudistettu painos. Jyväskylä: International Methelp Oy.
- Mäki, Tiina (2004). Laadun informaatio-ohjauksen haasteet. Hoitohenkilökunnan ja laatusuosituksen laadulle antamien merkitysten harmonisuus ja ristiriitaisuus. Akateeminen väitöskirja. Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteet.
- Mäntysaari, Mikko (1999) Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa Eräsaari Risto, Lindqvist Tuija, Mäntysaari Mikko & Rajavaara Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus. 7–16.
- Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.
- Patton, Michael Quinn (2002). Qualitative Research & Evaluation Methods. California: Sage. Kolmas painos.
- Pehkuri, Timo (2007). Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus. 130–142.
- Pohjola, Anneli (2007). Eettisyyden haaste tutkimuksessa. Teoksessa: Viinamäki Leena & Saari Erkki (toim.) Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Tammi. Helsinki. 11–31.
- Rajavaara, Marketta (1999) Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Eräsaari Risto, Lindqvist Tuija, Mäntysaari Mikko & Rajavaara Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus. 31–53.
- Ryynänen, Aimo (2009). Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Eduskunnan tulevaisuusvalio- kunnan julkaisu 3/2009.
- Saarela-Kinnunen, Maria. & Eskola, Jari (2010). Tapaus ja tutkimus= Tapaustutkimus? Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Aaltola Juhani ja Valli Raine (toim.) Juva: PS-kustannus. 184–195.
- Shaw, Ian (2008). Ethics in and the Practice of Qualitative Research. Qualitative Social Work 7(4), 400–414.

- Stake, Robert E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti & Harisalo, Risto (2007). *The Information steering in Government: Information resource Managed by Administration in welfare sector. Managing worldwide operations & communications with information technology*. Idea Group Inc.
- Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2011:1) Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Saatavissa 12.7.2016: <http://stm.fi/strategia>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2016a). Sote- ja maakunta -lakiluonnosten vaikutusarviointimuistioita. Keskenäinen Luonnos. 30.7.2016
- Sosiaali- ja terveysministeriö STM (2016b: 35). Maakunta- ja sote-uudistuksen tietohallinnon ohjauksen selvityshanke. Liite 1. Nykyiset ohjausrakenteet. Saatavissa 12.7.2016: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75018>.
- Syrjälä, Leena & Numminen, Merja (1988). Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Oulun yliopisto, Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51/1988.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksen vaikutusten ennakoarviointi. Raportti 12/2016. Helsinki.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi: Helsinki.
- Turvallisempi huominen (2012) Sisäisen turvallisuuden ohjelma 26/2012 Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2013). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa 2012*. Helsinki.

- Tynkkynen, Liina-Kaisa; Milen, Anneli ja Moisio, Antti (2016). Valtionohjaus ja julkisen talouden ohjausjärjestelmä. Teoksessa: Keskimäki Ilmo, Moisio Antti ja Pekurinen Markku (toim.) Julkisen talouden ohjaus ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen rakenneuudistus. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2016. Helsinki
- Työtaturmat -tilasto julkaisu (2014). Tilastovuodet 2005–2013. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto (TVL). Saatavilla www.tvk.fi.
- Töttö, Pertti (2006). Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät. Teoksessa: Kuusela, Pekka & Niiranen, Vuokko (toim.) Realismin haaste sosiaalitieteissä. Oy Unipress Ab. Kuopio. 45–75.
- Töttö, Pertti (2004) Syvällistä ja Pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Vastapaino. Tampere.
- Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos.
- Vakkuri, Jarmo; Kivimäki, Riikka; Mänttari, Pietu & Kork, Anna (2012). Tuottavuusongelma julkisrahoitteisissa palveluissa- Mitä tiedetään, mitä tehdään ja mitä vaikutuksia tekemisellä on? Teoksessa: Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos. Toim. Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka. Tampere: Tampere University Press. 138–173.
- Valtiovarainministeriö (2010). Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Helsinki.
- Valvira (2015). Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2016–2019. Helsinki. Saatavissa 1.11.2016: <https://www.valvira.fi>.
- Valvira (2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttava ja tehokas ohjaus – Selvityshenkilöraportti. Dnro 1808/00.04.00.03/2016, 1–3.
- Vartiainen, Pirkko (2005). Wicked Health Care Issues: An analysis of Finnish and Swedish health care reforms. Teoksessa G.T. Savage, J.A. Chilingerian, M. Powell & Q. Xiao (toim.) International Health Care Management. Advances in health care management. Vol 5. Oxford.

- Vartola, Juha (2006). Näkökulmia byrokratiaan. 4.painos. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Vedung, Evert (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa Bemelmans-Videc Rist ja Vedung (toim.), Carrots, Sticks & Sermons, New Brunswick: Transaction Publishers. 21–58.
- Ventelä, Anne (2016). Iäkkäiden kaatuminen on mahdollista estää. Tesso, Sosiaali- ja terveystieteiden aikakauslehti. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 4.5.2016.
- Virtanen, Petri (2007). Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Voutilainen, Päivi; Noro, Anja; Karppanen, Satu; Raassina, Anna-Mari (2016). Sosiaali- ja terveysministeriö STM 2016:41. Kärkihanke: Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa- hankesuunnitelma. Saatavissa 12.7.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75191>.
- Yin, Robert K. (1994). Tapaustutkimuksen vaiheet. Teoksessa Patton, Michael Quinn (2002) Qualitative Research & Evaluation Methods. California: Sage Publications. Kolmas painos. 230–246.
- Yin, Robert. K. (2003). Case Study Research. Design and Methods. Sage Publications, London. Kolmas painos.
- Yin, Robert K. (2014). Case Study Research Design and Methods. 5. painos. Los Angeles ym.: Sage Publications.

LIITE 1. Saatekirje



Saatekirje: Kutsu haastateltavaksi

15.9.2016

Hyvä vastaanottaja

Nimeni on Hanna Brotkin. Opiskelen Vaasan yliopistossa hallintotieteen maisteriksi. Pääaineenani on sosiaali- ja terveyshallintotiede. Parhaillaan teen pro gradu -tutkielmaa, jonka alustava nimi on: *"Tapaustutkimus sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta; Sosiaalialan toimijoiden näkemyksiä"*. Työn ohjaajana toimii professori Pirkko Vartiainen. Tutkimukseni pää tavoitteena on nostaa esiin sosiaalialan toimijoiden näkemyksiä siitä, miten ohjauksen tulisi toteutua ja kuinka valtion ohjausmekanismeja tulisi kehittää ohjauksen vaikuttavuuden edistämiseksi. Ajatus tutkielman tekemiseksi aiheesta kiteytyykin kysymykseen siitä, millaisia käsityksiä sosiaalialan toimijoilla on informaatio-ohjauksen tarpeesta sekä vaikutuksista käytännön toimintaan. Tutkimuksen tavoitteena on lisäksi selvittää, kuinka sosiaalialan asiantuntijoiden käsitysten mukaan ohjausta tulisi kehittää ja onko kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuusnäkökulmasta informaatio-ohjaus ohjausmenetelmänä riittävää, vai tulisiko ohjausmuotoa mahdollisesti muuttaa. Työn teoreettinen viitekehys rakentuu siten valtionohjauksesta, informaatio-ohjauksesta sekä kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuudesta.

Tutkimusaineisto kerätään haastattelemalla kotiin vietävien sosiaalipalvelujen parissa työskenteleviä asiantuntijoita. Toivon, että suostut haastatteluun. Haastattelut toteutetaan yksilöhaastatteluina erikseen sovittuna ajankohtana. Haastatteluun on hyvä varata aikaa 1-2 tuntia. Haastattelut ovat keskustelunomaisia tilanteita, jossa asiantuntijat tuovat omat mielipiteensä ja kokemuksensa vapaasti esille. Haastattelussa noudatetaan aihealueittain ennalta sovittuja teemoja, mutta keskustelu pyritään kuitenkin pitämään mahdollisimman avoimena. Ennalta sovitut teemat lähetetään etukäteen tutustuttavaksi noin viikko ennen haastattelua. Tutkimukseen ja haastatteluun osallistuminen on vapaaehtoista ja tutkimukseen osallistumisen voi keskeyttää milloin tahansa. Mitään tutkimukseen liittyviä tietoja ei luovuteta missään vaiheessa ulkopuolisille. Asiantuntijahaastattelut nauhoitetaan aineiston käsittelyä varten, jonka jälkeen nauhoitteet hävitetään asianmukaisesti. Ennen haastattelutilannetta haastateltavilta pyydetään kirjallinen suostumus haastatteluun osallistumisesta ja tietojen raportoinnin julkisuudesta.

Vastaan mielelläni kaikkiin tutkimusta koskeviin kysymyksiin.

Ystävällisin terveisin

Hallintotieteen maisteriopiskelija Hanna Brotkin

LIITE 2. Teemahaastattelurunko



HAASTATTELUKATEEMAT

16.9.2016

1. HAASTATELTAVAN TAUSTATIEDOT

Mikä on organisaatio ja tehtävä missä työskentelet?

Miten tehtävääsi liittyy sosiaalipalvelujen turvallisuustematiikka?

2. TURVALLISUUSOPPAAN SOVELLETTAVUUS KÄYTÄNNÖN TOIMINTAAN

Mitä mielestäsi ovat tämän päivän kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden ajankohtaiset haasteet?

Millaisia odotuksia teillä on turvallisuusoppaan sisällön näkökulmasta?

Millaisia asioita tulisi huomioida ohjausmateriaalin suunnittelussa?

Millaiset ohjaukselliset tekijät motivoivat tutustumaan ohjausinformaatioon? (liittyen. esim. tiedon määrään, laatuun ja rakenteeseen)

3. INFORMAATIO-OHJAUKSEN TOIMEENPANO

Implementaatiomekanismi (Tiedonkulun näkökulma keskushallinnosta organisaatioosi ja edelleen eri tasoille, Oppaan tavoitteiden siirtyminen toimintaan)?

Millä menetelmillä ohjausvaikutusta tehostetaan?

Mille organisaatiotasolle informaatio-ohjausta tulisi kohdistaa?

Mitkä ovat mielestänne informaatio-ohjauksen toimeenpanoa estävät ja edistävät tekijät nk. kriittiset menestystekijät?

Miten arvioisitte turvallisuusoppaan ohjaustehoa?

4. VALTIONOHJAUKSEN KEHITYSMAHDOLLISUUDET

Millaisia valtionohjauksen vaikutusmahdollisuudet käsityksenne mukaan ovat sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämisen näkökulmasta?

Miten te kehittäisitte valtionohjausta sosiaali- ja terveysalan turvallisuuden edistämisen näkökulmasta?

Uskotteko informaatio-ohjauksen olevan riittävä menetelmä turvallisuuden edistämiseksi kotiin vietävien sosiaalipalvelujen osalta?

Millaiseksi koette vuorovaikutuksen teidän ja ohjaavan tahon välillä?

LIITE 3. Suostumuslomake



SUOSTUMUS

27.9.2016

Suostumus tutkimukseen osallistumisesta ja haastatteluaineiston käyttämiseen pro gradu -tutkielmassa

Olen saanut riittävästi tietoa tutkimuksesta ja suostun haastatteluun. Allekirjoituksellani annan suostumuksen, että Vaasan yliopiston filosofisen tiedekunnan, sosiaali- ja terveyshallintotieteen maisteriopiskelija Hanna Brotkin saa käyttää opinnäytteessään ”*Tapaustutkimus sosiaalipalvelujen informaatio-ohjauksesta sosiaalialan toimijoiden näkemyksiä*” antamaani nauhoitettua asiantuntijahaastattelua, joka koski sosiaalipalvelujen informaatio-ohjausta kotiin vietävien sosiaalipalvelujen turvallisuuden edistämiseksi.

Haastatteluaineisto käsitellään täysin luottamuksellisesti ja tutkimukseen osallistuneiden asiantuntijoiden henkilötiedot jäävät ainoastaan tutkijan tietoon. Valmiista pro gradu- tutkielmasta ei voi tunnistaa yksittäisiä henkilöitä. Olen tietoinen, että tutkimukseen osallistuminen on täysin vapaaehtoista ja sen voi keskeyttää missä vaiheensa tahansa ilman perusteluita.

Aika: . . . 2016

Paikka:

Haastateltavan allekirjoitus ja nimenselvitys: _____

Suostumuksen vastaanottajan allekirjoitus ja nimenselvitys: _____

Hanna Brotkin

Suostumus tehdään kahtena kappaleena, joista yksi jää tutkittavalle ja toinen tutkijalle.

Hanna Brotkin

Hallintotieteen maisteriopiskelija

Vaasan yliopisto

LIITE 4. Esimerkki 1 tutkimusaineiston teemoittelusta

ALKUPERÄINEN ILMAISU	PELKISTETTY ILMAUS	YLÄLUOKKA	PÄÄLUOKKA
<p><i>Käytännön tasolla mennään. Minä tarvitsisin näitä työkaluja todellakin selkeitä työkaluja mitä voin käyttää (H3)</i></p> <p><i>Se mitä tarvitaan, on käytännön lähellä olevia ohjeita... (H4)</i></p> <p><i>että sitä tietoa voi hyödyntää käytännössä... kyllä näihin asioihin tulee puuttua ja antaa selkeitä ohjeita ja käytännöllisiä asioita (H1)</i></p> <p><i>Sen pitäisi olla hyvin käytännönläheinen. Simppelit ohjeet ja käytännön ohjeita (H2)</i></p> <p><i>Se mitä mä oikeasti odottaisin enemmän. esitettävää käytännön ohjeita siitä miten tietyissä tilanteissa toimitaan. (H4)</i></p> <p><i>mikä painoarvo sillä on, että sitä voi hyödyntää käytännössä. Että se olisi sellainen selkeästi ohjaava .kyllä näihin asioihin tulee puuttua ja antaa selkeitä ohjeita ja käytännöllisiä asioita(H2)</i></p> <p><i>Että kerrotaan perusteluja siitä miksi näin on hyvä toimia ja mitä vaikutuksia toimilla on. Sitä perustelevuutta, seurauksia ja merkityksiä pitäisi lisätä. (H2)</i></p> <p><i>Pitäisi korostaa sitä, mitä tämä merkitsee minun työssäni. paneudutan mitä hyötyä sinulle on siitä, että sinä teet juuri näin (H3)</i></p> <p><i>Se hyöty mitä niistä toiminnoista saa pitäisi olla hyvin selvillä. Julkaisussa tulisi korostaa siis toimintojen syy-seuraussuhteita ja hyviä käytäntöjä. (H2)</i></p> <p><i>Tällainen asia on kyllä varmasti kaikkien kiinnostuksen kohteena ja valtavan tärkeä (H2)</i></p> <p><i>Tämä on tärkeä asia...aihe on äärimmäisen tärkeä (H4)</i></p> <p><i>Tämä on hirveän tärkeä asia.. Meillä on myös oma turvallisuus kampanja. Tässä oli lehdessä meistä juttuakin.(H2)</i></p> <p><i>Riippuu varmaan siitä mielletäänkö se asia tärkeäksi.. ja pidetäänkö sitä riittävän tärkeänä. kyllähän joku saattaa osata ottaa sieltä niitä tärkeitä asioita, jos on oikeasti kiinnostunut.(H1)</i></p>	<p>Ohjauksen tulisi vastata käytännön tarpeisiin ja sisältää käytännön ongelmiin perustuvaa tietoa, jolloin tieto on sovellettavissa osaksi palvelutoimintaa.</p> <p>Vaikuttavan ohjausmateriaalin tulisi olla selvästi ohjavaa ja sisältää selkeitä ohjeita ongelmatilanteisiin</p> <p>Tiedon pererustelevuus ja syy-yhteyksiä korostava tieto edistää informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta ja lisää ohjaustehoa.</p> <p>Sosiaalipalveluissa turvallisuuteen liittyvää ohjausta pidetään legitimiinä.</p>	<p>Tiedon luonteen merkitys informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen sosiaalipalveluissa (ks. mm. Oulasvirta ym. 2002:128)</p> <p>Ohjausta vastaanottavat tahot toivovat työkaluja "arjen elämiseen" (Stenvall & Syväjärvi 2006: 84).</p> <p>Yhteinen käsitys ohjauksen tarpeellisuudesta vahvistaa toimijoiden keskuudessa legitimitettä valtion ohjausta kohtaan ja parantaa ohjauksen vaikuttavuutta (ks. Oulasvirta 2002: 14, 134)</p>	<p>Informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen ja ohjaustehoon liittyvät ohjausmateriaalin sisällölliset tekijät</p>

LIITE 5. Esimerkki 2 tutkimusaineiston teemoittelusta

ALKUPERÄINEN ILMAISU	PELKISTETTY ILMAISU	YLÄLUOKKA	PÄÄLUOKKA
<p><i>joka asiasta tulee samankokoisia oppaita.... se on iso haaste ihan oikeesti ja aidosti (H4)</i></p> <p><i>Kun tietäisi mistä sen tiedon saa ja tietäisi mitä tietoa edes pitäisi hankkia, jos ei mistään mitään tule ennekuin joku tulee tekemään tarkastuksen ja kysyy missä teillä on tämä ja tämä paperi.(H4)</i></p> <p><i>mun mielestä näitä ohjeita ja ohjaavia tahoja riittää silleen, että hyvä jos perässä pysyy. (H4)</i></p> <p><i>se sivumäärä ihan oikeasti joka asiasta tulee samankokoisia oppaita ja ne rupeaa olemaan tuhansia sivumääriä luettavaksi ja omaksuttavaksi, ja se on iso haaste ihan oikeesti ja aidosti (H4)</i></p> <p><i>nämä on enemmän sellaisia käsikirjoja, jossa otetaan kaikki huomioon ja otetaan kaikkeen kantaa(H1)</i></p> <p><i>Kyllähän siellä on paljon sellaista nippelitietoakin, mutta ongelma on se, miten sen löytää sieltä (H1)</i></p> <p><i>et miten päivittäisen työn sisälle on mahdollista ympätä tuollaisien kirjojen lukemista (H4)</i></p> <p><i>niin jotta saisi enemmän tietoa, niin pitäisi olla mahdollisuus mennä koko ajan syvemmälle, mutta kuitenkin meidän pääasiallinen toiminta on pyörittää tätä toimintaa just nyt. (H4)</i></p> <p><i>Ei kukaan lue yli 100 sivua (H1)</i></p> <p><i>Jos ohjeistus on kamalan laaja, silloin se ihminen ei kyllä myöskään lue sitä (H3)</i></p> <p><i>..jos se kamalan laaja niin se pelottaa niitä ihmisiä..että jos se 100 sivua annetaan luettavaksi niin se kauhistuttaa ihmisiä. (H3)</i></p>	<p>Tiedonhallinnan haasteellisuus sekä suhteessa tiedon määrään että mahdollisuuksiin käyttää aikaa tiedonhankintaan ja edelleen omaksumiseen</p> <p>Tietotulvassa korostuu kysymykset siitä mistä tarpeellisen tiedon saa ja mikä tieto on tärkeää omaksuttavaksi</p> <p>Runsas ohjausmateriaalin laajuus vähentää motivaatiota ja ajallisia resursseja tutustua ohjausmateriaaliin tai pahimmillaan estää tämän kokonaan</p>	<p>Informaatio-ohjauksessa korostuvat tiedonhallinnan haasteet (Laihonen 2009: 89).</p>	<p>Tietotulva ja tiedonhallinnan ongelmat ovat informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden merkittävä riskitekijänä (Brotkin 2016: 62; Stenvall & Syväjärvi 2006: 84)</p>