



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Niklander Elisa

## **Turvakotipalveluntuottajat - agentteja vai pehtoreja?**

Palveluntuottajien ja THL:n välinen suhde turvakotipalvelun tuottamisessa.

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Hallintotiede pro gradu  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Niklander Elisa		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Turvakotipalveluntuottajat - agentteja vai pehtoreja? : Palveluntuottajien ja THL:n välinen suhde turvakotipalvelun tuottamisessa.		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Harri Jalonen		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	84

---

**TIIVISTELMÄ:**

Turvakotipalveluiden rahoitus- ja järjestämisvastuu siirtyi valtiolle vuonna 2015, kun laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (1354/2014, myöhemmin turvakotilaki) astui voimaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) vastaa turvakotipalvelujen järjestämisestä, palveluverkoston koordinoinnista ja kehittämisestä. Turvakotilaki on ollut voimassa pian 10 vuotta. Turvakotipalveluiden järjestämistä ei ole Suomessa tarkemmin tutkittu lain tultua voimaan.

Lähisuhteissa tapahtuvassa väkivallassa on kyse mittavasta, merkittävästä ja globaalista yhteiskunnallisesta ongelmasta. Lähisuhdeväkivalta on kompleksinen ilmiö ja sitä pidetään pirullisena ongelmana, jolla on inhimillisen kärsimyksen lisäksi isot kansantaloudelliset ja -terveydelliset seuraukset. Suomessa lähisuhdeväkivalta aiheuttaa vuosittain niin kuolonuhreja, vammautumis- sia kuin monenlaista inhimillistä kärsimystä ja merkittävät kustannukset yhteiskunnalle. Väki- valta lähisuhteessa ei ole yksityisasia, se on mittava ongelma, johon yhteiskunnan tulee puuttua. Turvakoti tarjoaa turvaa ja apua akuutissa väkivaltatilanteessa tai, kun on sen uhkaa.

Turvakotipalveluiden tuottajina toimii kolmannen sektorin toimijoita ja hyvinvointialueita. Palveluntuottajat edustavat siten joko julkisen sektorin tai voittoa tavoittelemattoman järjestöken- tän toimijat. Tutkielmassa tarkastellaan palvelun tilaajan ja tuottajien välistä suhdetta päämies- agenttiteorian (Principal-Agent Theory) ja pehtoriteorian (Stewardship Theory) valossa sekä sitä, miten sopimussuhdetta olisi palveluntuottajien näkökulmasta tarpeen kehittää mahdollisim- man laadukkaana ja yhdenmukaisena turvakotipalvelun varmistamiseksi.

Tutkielmassa keskitytään ihmiskäsitykseen ja johtamisfilosofiaan, informaation saatavuuteen ja jakamiseen, ohjaukseen ja valvontaan, luottamuksellisuuteen sekä tilaajan ja tuottajien tavoit- teiden yhtenäisyyteen liittyviä näkökulmia. Tutkielma edustaa laadullista tutkimusperinnettä, sillä se pyrkii tulkitsemaan ja selittämään sitä, millaisena tilaajan ja tuottajan suhde aineiston perusteella näyttäytyy. Tutkielma tarkastelee sitä, näyttäytyvätkö palveluntuottajat pikemmin- kin agentteina vai pehtoreina. Pääasiallinen tutkimusaineisto on kerätty teemahaastatteluin ja analysoitu sisällönanalyysin menetelmällä. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään valmista aineis- toa kuten turvakotipalveluntuottajien valintapäätöksiä ja rahoitushakemuksia.

Tutkielman tulokset osoittavat palveluntuottajien ja tilaajan välisen suhteen näyttäytyvän ensi- sijaisesti pehtoriteorian mukaisena, vahvaan luottamukseen pohjautuvana ja yleistä hyvää toi- minnalla tavoittelevana sopimussuhteena. Suhteessa esiintyy kuitenkin lisäksi joitakin päämies- agenttiteorian mukaisia piirteitä.

---

**AVAINSANAT:** turvakoti, turvakotipalvelu, sopimussuhde, valtion ohjaus

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta ja lähtökohdat	6
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimusongelma	7
1.3	Tutkielman rakenne	9
2	Teoreettinen viitekehys	10
2.1	Toimijoiden väliset suhteet päämies–agenttiteorian valossa	10
2.2	Toimijoiden väliset suhteet pehtoriteorian valossa	12
2.3	Päämies-agentti- ja pehtoriteorioiden lähtökohtien vertailua	14
2.4	Päämies-agentti- ja pehtoriteorioiden kritiikki	15
2.5	Toimijoiden väliset suhteet sopimuksellisuuden valossa	17
2.6	Toimijoiden väliset suhteet - kontekstina turvakotipalvelu	20
2.7	Teorialuvun yhteenveto	22
3	Tutkielman konteksti	25
3.1	Lähisuhdeväkivalta ja turvakoti	25
3.1.1	Turvakotilaki ja muu lainsäädäntö	28
3.1.2	Istanbulin sopimus ja turvakotipalvelut	30
3.1.3	Turvakotipalvelun tilanne Suomessa nykyisin	31
3.2	Valtion hallinto ja ohjaus	34
4	Tutkielman toteuttaminen	40
4.1	Tutkielman aineisto	40
4.2	Analyysimenetelmä	41
5	Tutkielman tulokset	45
5.1	Ohjausmekanismit – säädöksiä, resursseja ja informaatiota	45
5.2	Päämiehen johtamisfilosofia – kannattelevaa ja hyvää	48
5.3	Valvonta, sanktiot ja kannustimet	50
5.4	Luottamus levollisuutta luomassa	56
5.5	Tavoitteiden yhtenäisyys	59
5.6	Järjestöt ja hyvinvointialueet palveluntuottajina	60

6	Yhteenveto ja johtopäätökset	65
6.1	Toimijoiden välinen suhde päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian valossa	65
6.2	Toimijoiden välisen suhteen kehittäminen	67
6.3	Pohdinta	69
	Lähteet	72
	Liitteet	83
	Liite 1. Tausta-aineiston kuvaus	83
	Liite 2. Teemahaastattelun runko	84

## Kuvat

Kuva 1. Suomen turvakodit kartalla vuoden 2024 alussa	32
-------------------------------------------------------	----

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b> Päämies-agenttiteoria ja pehtoriteorian vertailua	14
<b>Taulukko 2.</b> Turvakotipaikkojen ja rahoituksen kehittyminen	33
<b>Taulukko 3.</b> Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä	37
<b>Taulukko 4.</b> Esimerkki alkuperäisilmaisujen pelkistyksestä valtion ohjaukseen liittyen	42
<b>Taulukko 5.</b> Tulokset päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian valossa	66

## Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Valvira	Sosiaalialan lupa- ja valvontavirasto
WAVE	Women Against Violence Europe
WHO	Maailman terveysjärjestö

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman tausta ja lähtökohdat

Turvakotipalveluilla on keskeinen rooli lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokevien auttamisessa. Turvakotipalveluita järjestetään, jotta lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokevilla olisi turvallinen paikka mennä tilanteessa, jossa kotona ei väkivallan uhan vuoksi ole turvallista olla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (myöhemmin THL) mukaan turvakodissa tarjotaan akuutissa tilanteessa tarvitun suojan lisäksi psykososiaalista tukea, neuvontaa ja ohjausta (THL, 2024a).

Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu turvakotitoiminnan yleinen johto ja ohjaus (THL, 2024a). THL toimii palvelun järjestäjänä. Turvakotilaki ja turvakotipalveluiden kansalliset laatusuosituksot (Ewalds ja muut 2019, s. 3) määrittävät THL:n tehtäviksi turvakotitoiminnan ohjauksen, kehittämisen, arvioinnin ja palveluiden valtakunnallisen yhteensovittamisen. Laki ei määritä THL:lle varsinaista valvontatehtävää suhteessa turvakoteihin, toimintaa valvovat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä aluehallintovirastot toimialueillaan. (THL, 2024a.)

Turvakotipalvelua tuottavat tällä hetkellä järjestöt ja hyvinvointialueet, palveluntuottajaksi voi hakea myös yritykset. Palveluntuottajapäätökset tehdään viideksi vuodeksi kerrallaan. Rahoituspäätökset tehdään vuosittain, sillä turvakotien rahoitus riippuu valtion talousarviossa toiminnalle varatusta määrärahasta. Vuoden 2024 alussa turvakoteja oli Suomessa yhteensä 29. Palveluntuottajat valitaan viiden vuoden välein avoimen haun kautta. Palveluntuottajien valinnasta tehdään viisivuotiset päätökset turvakotipalvelun tuottamisesta. Vuonna 2023 valitut palveluntuottajat toimivat turvakotien palveluntuottajina 1.1.2024-31.12.2028 ja THL toimii palvelun tilaajana. (THL, 2024a.)

Julkisuudessa on nostettu esiin esimerkiksi tarve itsetuhoisien turvakodille (Sangervo & Virta, 2024), mutta turvakotilain määrittäessä mitä turvakoti tarkoittaa, käsite ei ole

vapaa muunlaiselle toiminnalle. Turvakodille on Suomessa lähikäsitteitä. Esimerkiksi Suomen Punainen Risti ylläpitää turvataloja nuorille viidellä paikkakunnalla Suomessa.

THL:n rooli suhteessa turvakotitoimintaan on kiinnostava. Yhtäältä se toimii valtionapuviranomaisen, valtion ohjauksen ja tilaajan roolissa, mutta samalla se on vastuussa palvelun kehittämisestä, laadusta, arvioinnista ja valtakunnallisesta yhteensovittamisesta. Tämä tarkoittaa, että palvelun tilaajalla on oltava osaamista niin valtionapuprosessista, toiminnan johtamisesta kuin myös turvakodeissa tehtävän väkivallan vastaisen työn substanssikysymyksistä. Toimintaa kehitetään tiiviissä yhteistyössä turvakotiverkoston kanssa. Yhteistyön, johtamisen, luottamuksen ja vuorovaikutuksen kysymykset ovat siten keskeisessä roolissa turvakotipalvelun järjestämisessä.

## 1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimusongelma

Tutkielman tavoitteena on ensisijaisesti selvittää, millaisena turvakotipalveluiden palveluntuottajien ja tilaajan välinen suhde näyttäytyy hallintotieteen teorioiden valossa. Tavoitteena on kuvailla THL:n ja palveluntuottajien välistä sopimussuhdetta päämies-agenttiteorian (Principal-Agent Theory) ja pehtoriteorian (Stewardship Theory) kautta. Kyseessä on hallintotieteen teorian, jotka ovat osin vastakkaisia toisilleen. Tästä syystä mielenkiinnon kohteena on myös se, kumpi teoreettinen asetelma kuvaa paremmin tähän tutkielmaan liittyvää sopimussuhdetta.

Varsinaiset tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisena turvakotipalvelun palveluntuottajien ja tilaajan välinen suhde näyttäytyy päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian valossa?
2. Miten sopimussuhdetta tulisi palveluntuottajien näkökulmasta organisoida tai kehittää?

Tutkielma vastaa osaltaan tarpeeseen tarkastella turvakotipalveluiden järjestämistä Suomessa. Konteksti on sikäli erityinen, ettei monissa maissa ole Suomen tapaan erillistä

lakia turvakotipalveluista eivätkä ne ole valtion vastuulla olevia sosiaalihuollon erityispalveluja. Turvakoteihin liittyvää tutkimusta on aikaisemmin tehty esimerkiksi asiakkaiden, työntekijöiden tai asiakasmenetelmien näkökulmasta. Turvakotipalveluiden tilaa on selvitetty Suomessa ennen turvakotilakia (Mäkelä & Ewalds, 2014). Hallintotieteellistä tutkimusta turvakotipalveluiden palveluntuottajien sekä palvelun järjestäjän välisestä suhteesta ei ole Suomessa toteutettu. THL on arvioinut vuonna 2020 turvakotien perhepaikkojen riittävää määrää ja kustannuksia (Hietamäki ja muut, 2020) ja tutkinut alueellisia eroja turvakotipalveluiden saatavuudessa (Hietamäki & Peltonen, 2023). Lisäksi käynnissä on parhaillaan muutamia tutkimuksia turvakodeissa tehtävään työhön liittyen, niihin voi tutustua turvakotitutkimuksen verkkosivulla<sup>1</sup>.

Tutkielma sijoittuu hallintotieteen tutkimuskenttään. Tilaajan ja palveluntuottajien välistä suhdetta tarkastellaan päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian valossa sekä sopimuksellisuuden kautta. Nämä sopivat hyvin valtion ja voittoa tavoittelemattomien palveluntuottajien välisen suhteen tarkasteluun (Van Slyke, 2006). Päämies-agenttiteoria ja pehtoriteoria tarjoavat vastakkaiset asetelmat palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajien välisen suhteen tarkasteluun.

Turvakodin asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää palvelua ja kohtelua ilman syrjintää (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 1 § & 4 §). Tutkielma antaa näkymiä myös siihen, miten turvakotipalvelun järjestämistä voisi palveluntuottajien käsityksien mukaan kehittää mahdollisimman yhdenmukaisen ja laadukkaan palvelun tuottamiseksi. Turvakotipalveluiden laadulla on vaikutuksia siihen, miten hyvin asiakkaat tulevat autetuiksi. Siksi tästä hallintotieteellisestä tutkimuksesta hyötyvät loppulta myös varsinaiset turvakotipalvelun loppukäyttäjät eli väkivaltaa tai sen uhkaa kokeneet.

---

<sup>1</sup> Turvakotitutkimuksen sivut THL:n verkkosivuilla 24.10.2024: <https://thl.fi/palvelut-ja-asiointi/valtion-sosiaali-ja-terveydenhuollon-erityispalvelut/turvakotipalvelut/turvakotitutkimus>

### **1.3 Tutkielman rakenne**

Tutkielman seuraava osio määrittelee tutkielman teoreettisen viitekehyksen, jossa kuvataan päämies-agentti- ja pehtoriteorioiden tausta sekä tutkielman kannalta keskeiset teoreettiset perusolettamat. Lisäksi luku käsittelee lyhyesti sopimuksellisuuden teemaa. Tutkielman kontekstia, turvakotipalveluita ja valtion ohjausta käsitellään kolmannessa luvussa ja sitä seuraavassa metodologialuvussa puolestaan kuvataan tutkimuksen toteuttamista, aineistoa ja analyysimenetelmää. Viides luku on varattu tutkielman tuloksien esittelyyn ja sitä seuraava luku johtopäätöksille tutkielman tuloksista sekä pohdintaa muun muassa jatkotutkimuksiin liittyen.

## 2 Teoreettinen viitekehys

Tutkielmassa tarkastellaan turvakotiorganisaatioita ja palveluntuottajien sekä THL:n välistä suhdetta. Palveluntuottajien ja tilaajan välistä suhdetta tarkastellaan päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian viitekehysten kautta. Suhdetta tarkastellaan tutkielmassa lisäksi sopimuksellisuuden kautta, sillä erityisesti pitkäkestoisissa sopimuksissa vuorovaikutussuhteilla ja niihin liittyvillä normeilla on merkitystä itse sopimuksen ohella. Tutkielman keskeisiä käsitteitä ovat turvakoti, turvakotipalvelu, valtion ohjaus ja sopimussuhde.

### 2.1 Toimijoiden väliset suhteet päämies–agenttiteorian valossa

Päämies–agentti-teoria edustaa taloustieteellistä lähestymistapaa ja sen avulla pyritään ymmärtämään toimijoiden käyttäytymistä ja niiden välisiä suhteita. Teoriaa hyödynnetään erityisesti organisaatio- ja johtamistutkimuksessa sopimussuhteiden rakentamisen ja hallinnan sekä päämiehen ja agentin välisten suhteiden tarkastelussa (Van Slyke, 2006).

Päämies-agenttisuhteessa päämiehen tavoitteena on, että agentti toimisi niin, että lopputulos olisi päämiehen tavoitteiden mukainen. Bhattacharjeen mukaan (1998, s. 141) päämies-agenttiteoria perustuu siihen, että toisen osapuolen (päämiehen) maksut ovat riippuvaisia toisen osapuolen (agentin) toimista. Päämies omistaa itse tuotannon, mutta se ei halua tai kykene tuottamaan sen vastuulla olevaa tuotosta tai palvelua, vaan päämies hankkii sen ostamalla palveluntuotannon muualta, jatkaa Bhattacharjee. Päämies-agenttiteorian ytimessä ovat siis päämies ja agentti ja heidän välisensä suhde. Suhteen kivijalkana toimii päämiehen ja agentin välinen sopimus. (Eisenhardt, 1989, s. 58; Bhattacharjee, 1998, s. 141)

Päämies-agenttiteoria sisältää ajatuksen siitä, ettei agentti aina toimi päämiehen etujen mukaisesti (Bhattacharjee, 1998, s. 141, Van Slyke 2006, Caers ja muut 2006, s. 26). Mallin mukaan tämä voi johtua kolmesta eri seikasta, jotka ovat 1) tavoitteen epäjohtonmukaisuus, 2) tietojen epämääräisyys eli asymmetria ja 3) erilainen riskien painotus.

Tavoitteen epäjohdonmukaisuus tarkoittaa sitä, että agentin ja päämiehen tavoitteet ovat erilaisia keskenään (Bhattacharjee, 1998, s. 141; Eisenhardt, 1989, s. 58, Van Slyke 2006). Tietojen asymmetria puolestaan sitä, ettei päämies voi kovin tarkasti saada kaikkea tietoa agentin toiminnasta. Agentilla ja päämiehellä voi olla myös keskenään erilainen asenne suhteessa riskaabeliin toimintaan. Tärkeää on epävarmuuteen liittyvät kysymykset ja kustannukset, jotka liittyvät agentin käyttäytymisen ja tuotettujen tulosten mittaamiseen (Van Slyke, 2006). Teoria sisältää oletuksen, että agentti toimii päämiehen tavoitteiden mukaisesti siihen asti, kun sopimussuhde siihen kannustaa.

Päämies-agenttiteoria pyrkii ratkaisemaan haasteen sopimuksin, kannustimin tai valvontamekanismein (Bhattacharjee, 1998, s. 141). Päämies luo sopimuksen, jossa määritellään mihin perustuen agentti saa rahoitusta toiminnalle ja jos agentti on valmis sitoutumaan sopimukseen, sopimus päämiehen ja agentin välille palveluntuottamisesta syntyy. Sopimuksen ehdoissa huomioidaan esimerkiksi prosessit liittyen valtionavustukseen, tulokset, laatu- ja tyytyväisyystekijät, raportointivaatimukset, millaisen valtionkorvauksia palvelun tuottamisesta saa ja seuraamukset, jotka seuraavat, jos päämies havaitsee agentin tavoittelevan omia tavoitteitaan päämiehen tavoitteiden yläpuolella. (Van Slyke, 2006.)

Tutkielmassa tarkastellaan päämies-agenttiteorian ihmiskäsitystä kerätyn aineiston valossa. Teorian ihmiskäsityksen mukaan ihmiset ovat rationaalisia, riskejä välttäviä ja motivoituvat omien etujensa kautta (Eisenhardt, 1998, s. 59). Kärjistettynä päämiesagenttiteorian (Jensen & Meckling 1976, s. 5–7) mukaan seuranta- ja valvontamekanismeja tarvitaan, jotta olisi keinoja hillitä palveluntuottajan halua tehdä huonoa työtä. Jensen ja Meckling (1976, s. 5) tuovat esille kuitenkin myös sen, että suurimmassa osassa päämies-agentti suhteita esiintyy positiivista valvontaa ja seurantaa. Teoriassa päämies käyttää mahdollisen tehottomuuden korvaamiseksi ja sovittaakseen agentin toimet päämiehen tavoitteiden mukaisiksi sekoitusta kannustimista, sanktioista, tietojärjestelmistä ja valvontamekanismeista (Van Slyke, 2006).

## 2.2 Toimijoiden väliset suhteet pehtoriteorian valossa

Toimijoiden välisiä suhteita voidaan tarkastella pehtoriteorian (Stewardship Theory) avulla. *Steward* sana viittaa tilanhoitajaan eli pehtoriin (Davis, Scoorman & Donaldson, 1997, s. 21). Keskeinen ajatus pehtoriteoriassa on sama kuin onnistuneessa, hyvässä tilanhoidossa, jossa pehtorien oletetaan toimivan yhtä hyvin ja sääntillisesti hoitaessaan päämiehen omistamaa tilaa kuin hoitaisivat omaansa. Davisin, Scoormanin ja Donaldsonin mukaan (1997, s. 24–25) pehtoriteorian ihmiskäsitys on päämies-agenttiteoriaa lempeämpi. Teoriassa pehtorien oletetaan siis toimivan yhtä huolellisesti ja tarkasti toisen omaisuuden kuin omankin omaisuuden kanssa. Eli rahoituksen lähteen ei oleteta vaikuttavan rahoituksen saajan toimintaan. Pehtori on luotettava ja vastuullinen toimissaan.

Pehtoriteorian juuret ovat psykologiassa ja sosiologiassa (Van Pyuvelde ja muut, 2011, s. 436; Davis, Scoorman & Donaldson, 1997, s. 24). Van Pyuvelden ja muiden mukaan pehtoriteoria jakautuu kahteen haaraan. Toisessa päämiehen ja pehtorin intressien välillä voi olla konflikti, mutta pehtori on motivoitunut toimimaan päämiehen toivomalla tavalla tai päämiehen etujen mukaisesti, sillä toimimalla näin pehtori uskoo saavuttavansa suuremmat hyödyt myös itselleen. Toisessa haarassa oletetaan, etteivät päämiehen ja pehtorin tavoitteet ole ristiriidassa keskenään.

Pehtoriteoria on kehittynyt vastapainoksi päämies-agenttiteorialle. Pehtoriteoriassa oletetaan, että pitkäaikaiset sopimussuhteet kehittyvät luottamuksen, maineen, kollektiivisten tavoitteiden ja osallistumisen perusteella, jossa yhteneväisyys on tulos, joka johtuu suhteellisesta vastavuoroisuudesta. Julkihallinnon ja voittoa tavoittelemattomien sosiaalipalvelujen sopimuksellisen palveluntuottamisen tapauksessa pehtoriteoria onkin hyvin sopiva malli, koska voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ovat riippuvaisia valtiosta rahoitukseen liittyvän suhteensa vuoksi. Valtion ja kolmannen sektorin tavoitteet voivat olla myös lähempänä toisiaan. Teoria sopii erityisen hyvin sosiaalipalveluihin palveluntuottamisen tarkasteluun. (Van Slyke, 2006.)

Van Slyke (2006) kuvaa pehtoriteorian mukaan pehtorin arvostavan kollektiivista tavoitteita yksilöllisiä tavoitteita enemmän, tekevän ratkaisujaan sen mukaan, joiden ajattelee edistävän päämiehen etuja tai tavoitteita ja näkevän yhteiset onnistumiset saavutuksina ja kannustimina tavoitteiden yhteensovittamisen saavuttamiseksi ilman välitöntä omaa taloudellista hyötyä tai yksilöllisen hyödyn maksimointia. Pehtorit motivoituvat niin sanotuista sisäisistä palkinnoista, kuten luottamuksesta, maineen parantamisesta, vastavuoroisuudesta, harkinnasta ja autonomiasta, vastuun tasosta, työtyytyväisyydestä, vakauden ja palvelusajan pituudesta sekä tehtävän yhteneväisyydestä. Periaatteessa pehtoriteoria nojaakin Van Slyken (2006) mukaan merkittävästi päämiehen ja pehtorin luottamusasetelmaan ja vuorovaikutussuhteeseen.

Pehtoriteoriassa pehtorilla on käsitys, jonka mukaan hyöty, joka saadaan toimimalla sopimuksen mukaisesti, on suurempi kuin hyöty, joka voidaan saada yksilöllisestä, itsekkästä käyttäytymisestä päämiehen tavoitteiden kustannuksella (Van Slyke, 2006). Tämä kuitenkin edellyttää, että alusta saakka sekä pehtori että päämies nojaa asenteeltaan luottamuksen ja kollektiivisten etujen toteutumisen suuntaan – siten tässä on merkittävä ero päämies-agenttiteoriaan, jossa lähtökohtaisesti päämies alusta saakka epäilee agentin aikeita.

Van Slyke (2006) tuo esiin, että pehtoriteorian mukaan toimiminen edellyttää kuitenkin enemmän päämiehen aikaa, sillä siinä pehtorit osallistetaan enemmän muun muassa palvelun ja vuorovaikutussuhteen kehittämiseen sekä yhteiseen ongelmanratkaisuun ja päätöksentekoon. Päämies myös pyrkii ymmärtämään pehtorien tarpeita ja ottaa pehtorit mukaan ylipäätään kollektiiviseen toimintaan. Tämä kaikki voi nostaa toiminnan kustannuksia päämies-agenttiteoriaa enemmän, sillä se edellyttää enemmän päämiehen aikaa ja henkilöresursseja. Siten se ei ole välttämättä taloudellisin tapa toimia, mutta voi vaikuttaa tuotetun palvelun laatuun ja yhdenmukaisuuteen.

Palvelun tuottamisen kustannukset voivat kuitenkin ajan kuluessa myös laskea, Van Slyke huomauttaa (2006). Toimiva, luottamukseen perustuva suhde, jossa molemmat

osapuolet ymmärtävät toisiaan voi vähentää jatkossa tarvetta vähentää valvonnan määrää ja valita tilalle uusia pehtoreja. Kustannukset eivät valvontatoimenpiteiden osalta vie yhtä paljon pehtorien aikaa, kun raportointi ja muut vastaavat toimenpiteet tulevat tummiksi.

### 2.3 Päämies-agentti- ja pehtoriteorioiden lähtökohtien vertailua

Kuten aiemmin todettu, pehtoriteoria on kehittynyt vastapainoksi päämies-agenttiteorialle. Teorioita on vertailtu toisiinsa useissa eri tutkimuksissa (mm. Davis ja muut, 1997; Van Slyke, 2006; Schillemans, 2013; Nyyssölä, 2008; Torfing & Bentzen, 2020) ja näissä eri vertailuissa on pääasiassa samat asiat ryhmitelty hieman eri tavoin. Van Slyke (2006) vertailee artikkelissaan päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian lähtökohtia. Davis ja muut (1997) luokittelevat teorioiden eroja psykologisten ja tilannemuuttujien perusteella. Taulukossa 1 on teorioiden vertailua yhdistettynä erityisesti Van Slyken ja Davisin ja muiden tekemää vertailua, mutta niissä on huomioitu muiden edellä mainittujen tutkimuksien vertailut.

**Taulukko 1.** Päämies-agenttiteoria ja pehtoriteorian vertailua.

	<b>Päämies-agenttiteoria</b>	<b>Pehtoriteoria</b>
<b>Ihmiskäsitys</b>	Taloudellinen ihminen	Itseään toteuttava ihminen
<b>Käyttäytymisen/asenne</b>	Individualistinen, itsekeskeinen Alkuperäinen asenne on epäluottamus.	Kollektiivinen palvelu Alkuperäinen asenne on luottamus.
<b>Tavoitteet</b>	Ristiriitaiset <ul style="list-style-type: none"> <li>Olettaa tavoitteiden eriytymisen perustuen itsekkäisiin rationaalisiin toimijoihin.</li> <li>Teoreettiset oletukset perustuvat taloustieteeseen.</li> </ul>	Yhteneväiset <ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteiset tavoitteet</li> <li>Teoreettiset oletukset johdettu organisaatiokäyttäytymisestä, psykologiasta ja sosiologiasta.</li> </ul>
<b>Johtamisfilosofia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kontrolliin suuntautunut johtamisfilosofia.</li> <li>Ylhäältä-alas suuntautunut johtamistyyli.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Osallistamiseen ja sitoutumiseen suuntautunut johtamisfilosofia.</li> <li>Horisontaalinen johtamistyyli.</li> </ul>
<b>Vallan paikka</b>	Etäinen valta	Läheinen valta

	<b>Päämies-agenttiteoria</b>	<b>Pehtoriteoria</b>
	Korkea hierarkia	Matala hierarkia
<b>Aikakehys</b>	Lyhytkestoinen	Pitkäkestoinen
<b>Teoreettiset lähtökohdat</b>	<p>Poistetaan opportunistinen käyttäytyminen seuraavilla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• riskin kohdentaminen agentille tavoitteiden noudattamisen varmistamiseksi</li> <li>• valvonta, kontrolli</li> <li>• kannustimet ja sanktiot</li> <li>• uhka maineen menettämisestä sitoutumisen varmistamiseksi</li> </ul>	<p>Vahvistaa suhdetta seuraavien kautta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vastuu</li> <li>• autonomia</li> <li>• jaettu kulttuuri, normit, tavoitteet</li> <li>• henkilökohtainen valta ja luottamus</li> <li>• palkitsee muilla mekanismeilla kuin rahalla</li> <li>• muut hallintomekanismit</li> </ul>

Molemmat edellä mainitut teoriat soveltuvat sopimushallintokäytäntöjen tutkimiseen julkisten ja voittoa tavoittelemattomien sosiaalipalvelujen kontekstissa (Van Slyke, 2006). Van Slyken mukaan (2006) luottamus, maine, valvonta sekä jotkin muut tekijät vaikuttavat siihen, miten sopimussuhteita hallitaan. Sekä pehtoriteoria että päämies-agenttiteoria keskittyvät työkalujen, kuten valvonnan, luottamuksen, maineen, kannustimien ja sanktioiden käyttöön sopimussuhteissa. Tämän tavoitteena on saavuttaa tavoitteiden yhteneväisyys sopimuksen osapuolten välillä. Lähtöoletukset sopimussuhteiden hallinnasta ovat teorioissa erilaiset, sillä päämies-agenttiteoria olettaa tavoitteiden eriytymistä sopimuksen tehneen agentin osalta ja pehtoriteoria olettaa yhteneväisyyttä yhteisten kollektiivisten etujen vuoksi sopimuksen tehneen pehtorin kanssa.

Van Slyke (2006) esittää, että on tärkeää huomioida toimintaympäristön vaikutus sopimukseen, jotka tehdään liittyen sopimukseen sosiaalihuollon palvelujen tuottamiseksi. On huomioitava esimerkiksi kyseisen palvelun osalta ne poliittiset ideologiat, jotka tukevat tai vastustavat vaihtoehtoisia palvelujen tuottamisjärjestelyjä.

## **2.4 Päämies-agentti- ja pehtoriteorioiden kritiikki**

Päämies-agenttiteoria nähdään toisinaan liian yksinkertaistavana, sillä se ei ota huomioon esimerkiksi toimintaympäristöä kuten julkishallinnon erityispiirteitä kuten yleisen

edun tavoittelua Teoria onkin kehittynyt alun perin kuvaamaan yksityisen sektorin ase-  
telmaa ja teorian tausta on taloustieteessä, kun taas pehtoriteorian juuret ovat sosiolo-  
giassa ja psykologiassa.

Päämies-agenttiteorian kritiikki liittyy usein erityisesti teorian kapeaan ihmiskäsitykseen  
(ks. esim. Davis ja muut, 1997; Eisenhardt, 1989), mutta toisaalta esimerkiksi agenttiteo-  
reetikot Jensen ja Meckling ovat todenneet, etteivät ihmiset välitä ainoastaan rahasta.  
Ihmisille merkityksellisiä ovat myös kunnioitus, arvostus, valta, rakkaus ja muiden hyvin-  
vointi (Jensen & Meckling 1994, s. 1). Teoriaan kohdistuvassa kritiikissä tuodaan myös  
esiin, ettei päämies-agenttiteoria huomioi toimijoiden sisäisiä motiiveja (Autioniemi,  
2021, s.98). Sisäinen motivaatio kumpuaa henkilöstä tai toimijasta itsestään ja ohjaa sel-  
laiseen toimintaan, jonka yksilö kokee itsessään arvokkaaksi. Sisäistä motivaatiota voi-  
daan kutsua luonteeltaan omaehtoiseksi. (Ryan & Deci, 2000.)

Saarelainen ja Virtanen (2010, s. 137) ovat esittäneet kritiikkiä päämies-agenttiteoriaa  
kohtaan, sillä heidän mielestään teoria ei riittävästi ota huomioon toimijoiden vuorovai-  
kutusta, johon sisältyy esimerkiksi kumppanuus, luottamus ja verkostotoiminta. Myös  
Van Slyke (2006) kuvaa teoriaa kritisoitaneen siitä, että se jättää huomiotta työntekijöi-  
den lojaaliuden, ylpeyden ja samastumisen organisaation tehtävään ja tavoitteisiin. Malli  
ei huomioikaan eri muuttujien vuorovaikutusta keskenään. Malli ei Van Slyken mukaan  
huomioi myöskään sitä, että myös päämiehellä voisi olla opportunistista käyttäytymistä.

Pehtoriteoria on syntynyt osin kritiikkinä tai vastakohtana päämies-agenttiteorialle.  
Onalin (2014, s. 165) mukaan päämies-agenttiteorian kriitikot pitävät esimerkiksi mah-  
dollisena, että agentit jakavat päämiehen tai toimeksiannon tavoitteet eivätkä siten  
toimi opportunistisesti. Pehtoriteoriassa sopimussuhteet perustuvatkin luottamukseen  
ja yhteisiin intresseihin. Pehtoriteoriassa päämiehen ja agentin tavoitteet ovat lähem-  
pänä toisiaan kuin päämies-agenttiteoriassa.

Pehtori- ja agenttiteorioita tutkineet pyrkivät toisinaan valitsemaan näistä kahdesta paremman teorian olettaen, että kaikki päämiehet ja palveluntuottajat käyttäytyisivät selkeästi jommankumman teorian mukaisesti. Teorioiden pitävyyteen liittyvä tutkimustulokset ovat kuitenkin tukeneet molempia teorioita, molemmille teorioille on siten tarve. Kumpaakaan niistä ei voida poissulkea. (Davis ja muut, 1997, s. 26.) Teoriat voidaan nähdä myös akselina, jonka toisessa päädyssä on yhteistyö ja toisessa päädyssä ristiriita, joskin he toteavat, että eri tilanteiden tosiasiallinen asettaminen tälle akselille voi olla haastavaa (Caers ja muut, 2006). Caers ja muut esittävät, että pehtoriteoriaa tulisi tarkastella ennemminkin päämies-agenttiteoriaa rajoittavana tapauksena kuin vastakkaisena viitekehyksenä.

## 2.5 Toimijoiden väliset suhteet sopimuksellisuuden valossa

Tilaajan ja palveluntuottajien välistä suhdetta voidaan tarkastella sopimuksellisuuden kautta. Sopimuksellisuuden voidaan katsoa luovan yhden keskeisen kysymyksen 2000-luvun alulle ominaisessa modernissa julkisjohtamisorientoituneessa hallinnossa, jonka taustalla on New Public Management (NPM) –johtamisdoktriinin (oppijärjestelmä) läpimurto hallinnon uudistamisessa (Hyyryläinen, 2004, s. 13–14). Hyyryläisen (2004, s. 46–47) mukaan NPM ja sopimuksellisuus liittyvät tiiviisti yhteen, sillä ”*NPM on paitsi julkisen johtamisen ja hallinnon uudistamisen doktriini, myös sopimuksellisuuskoktriini*”. Hyyryläinen muistuttaa vielä olevan tarpeen muistaa, ettei NPM ole kuitenkaan ainoastaan sopimuksellisuutta.

NPM on kuvaava yleiskäsite viime vuosikymmenten julkishallinnon uudistusaallolle (Heranen, 2015, s. 28; Salminen, 2004). NPM on julkishallinnon doktriini, mikä syntyi 1980-luvun hallinnon tutkimuksen kentällä. Christopher Hoodin (1991) on tarkemmin määritellyt seitsemän eri NPM:n pääpiirrettä, jotka muodostavat sen ytimen, mistä uudessa julkisjohtamisessa on kyse. Pääpiirteet ovat tiivistä kuvaten seuraavat: 1) johtamistyön tulee olla ammattimaista, 2) toimintaa arvioidaan tulosstandardien ja suoritusmittausten kautta, 3) huomion keskittyminen prosessien sijaan suoritteisiin ja niiden kontrolliin, 4) hallinnon desentralisaatio (hajautetaan, pilkotaan), 5) kilpailuttamisen lisääminen

julkishallinnossa, 6) otetaan oppia yksityisen sektorin johtamismalleista ja 7) julkisten resurssien käyttö entistä kurinalaisemmaksi ja säästäväisemmäksi.

Hyyryläinen puolestaan esittelee (2004, s. 17) neljä keskeistä perustetta liittyen julkisen toiminnan siirtämiseen sopimuksella jonkin toisen tahon toteutettavaksi. Perusteena voi olla tehokkuuden tavoittelu, julkisen talouden tasapainon tavoittelu, ideologinen perustelu tai erikoistuminen.

Sopimuksellisuus voi olla julkishallinnon näkökulmasta kiinnostava vaihtoehto esimerkiksi siitä syystä, että joku muu huolehtii toiminnan operatiivisesta johtamisesta, eikä tällöin tarvitse huolehtia henkilöstöön liittyvistä kysymyksistä (kausivaihtelu, palkkakysymykset), ongelmakohdissa on selkeää, keneen otetaan yhteyttä ja palveluntuottaja voidaan tarvittaessa vaihtaa sopimuskauden loppuessa (Hyyryläinen 2004, s.19–20). Sopimuksellisuus edellyttää palvelun tilaajalta johtamis- ja talousasioiden huomioimista kaikissa vaiheissa prosessia. Turvakotipalvelujen osalta hallitus ohjaa valtion talousarvion kautta turvakotitoimintaa valtakunnallisesti, THL johtaa toimintaa strategisena toimijana ja turvakotien johto puolestaan johtaa operatiivista toimintaa.

Kaikkea sopimuksella johtamista voidaan kutsua sopimusohjaukseksi (Hyyryläinen 2004, s. 21–22). Sopimusohjaus voi olla sisäistä tai ulkoista. Hyyryläinen jatkaa, että yksi esimerkki valtionhallinnon sisäisestä sopimusohjauksesta ovat tulossopimukset ja ulkoisesta sopimusohjauksesta on puolestaan kyse, kun palvelu tai muu hankinta tuotetaan valtionhallinnon ulkopuolella. Kuten aiemmin kuvattu, turvakotitoiminta järjestetään palveluntuottajille myönnettävän valtionavustuksen kautta ja ohjauksessa toteutetaan sekä sopimusohjausta että informaatio-ohjausta.

Viralliset sopimukset tarjoavat molemmille osapuolille tiettyjä takeita, ja kaikki sopimukset perustuvat suunnittelun, tarkkuuden ja täydellisyyden normeihin, jotka liittyvät klassiseen käsitykseen sopimuksesta toiminnan ehtojen ilmaisuna (Hughes ja muut, 2013, s. 3). Turvakotipalvelun palveluntuottajapäätökset voidaan luonteeltaan tulkita edustavan

klassista oikeustoimikelpoista sopimusta, joka kuvaa tilannetta, jossa toinen osapuoli (tilaaja) tilaa palvelun tai muun hyödykkeen toiselta osapuolelta (tuottaja) sovituin ehdoin (Hyyryläinen, 2004, s. 28–29). Hyyryläinen kuvaa kuitenkin sopimuksellisuuden olevan lähtökohtaisesti itse sopimusta laajempi ilmiö. Julkisen hallinnon ja hallintoteorian kannalta erilaisten sopimuksellisten vaikutteiden dynamiikka muodostaa Hyyryläisen mukaan käytännössä kompleksisen kentän, johon julkisen sektorin erityispiirteet tuovat oman lisänsä.

Sopimusohjaus joko kannustaa tietynlaiseen toimintaan tai rankaisee tietynlaisesta toiminnasta eli käytössä ovat taloudelliset ohjauskeinot (Kähkönen, 2002, s. 90) ja päämies-agenttiteorian piirteet. Vaikka sopimuksellisuuden perusluonne on taloudellinen, kyse on siitä huolimatta luottamukseen tai sen puuttumiseen kohdentuvasta kysymyksestä (Hyyryläinen, 2004, s. 31). Luottamus tarkoittaa varmuutta toisen osapuolen luotettavuudesta ja rehellisyydestä (Nicholson ja muut 2001, s.4) ja uhkana leijuu samalla mahdollisuus siihen, että toinen osapuoli sortuu opportunistiin eli oman edun ajamiseen toisen kustannuksilla. Hyyryläinen kuvaa luottamustutkimuksen tarkastelevan niitä menettelyjä, joiden avulla saavutetaan tai säilytetään edes kohtalainen varmuus opportunistin välttämiseksi. Näitä menettelyjä korostettaessa luottamuksen saavuttaminen on mahdollista tulkita asianmukaisesti voimaan saatettujen ja johdonmukaisesti noudatettavien sääntöjen luonnollisena seurauksena (Harisalo & Stenvall, 2002, s. 32). Luottamusta onkin tällaisena ilmiönä luontevaa tarkastella sopimuksellisuutta käsittelevässä tutkimuksessa, Hyyryläinen toteaa.

Hughes ja muut tuovat (2013, s.2–3) esiin, että erityisesti pitkäkestoisissa sopimuksissa vuorovaikutussuhteilla ja niihin liittyvillä normeilla on merkitystä. Vuorovaikutussuhteella voi olla jopa sääntöjä tärkeämpi asema sopimussuhteen muokkautumisen kannalta. Sopimustenhallinta on keskeinen osa sopimuksellisuutta. Sopimustenhallinnan keskeisenä haasteena on Hyyryläisen mukaan (2004, s. 36) löytää ne toimintastrategiat, jotka varmistaisivat sopimuskumppaneiden välisen luottamuksen.

Hyyryläisen tapaan (2004, s. 36) tässä tutkimuksessa oletetaan, että kaikissa sopimuksissa ei tavoitella, eikä ole tarpeen tavoitella, samanlaista luottamuksen tasoa. Esimerkiksi kuten kuvattu, sopimussuhteen pituudella on merkitystä tavoiteltavan luottamustason kannalta. Pitkän aikavälin sopimuksissa tai useammassa peräkkäisissä sopimuksissa opitaan tuntemaan toinen osapuoli paremmin. Tällöin riski toisen osapuolen odottamattomasta käyttäytymisestä vähenee (Hyyryläinen 2004, s.173). Hyyryläisen mukaan luottamuksen kehittyminen mahdollistaa myös väljemmät sopimukset, mikä puolestaan lisää joustamisen mahdollisuuksia sopimusohjaukseen. Tässä tullaan pehtoriteorian äärelle.

## **2.6 Toimijoiden väliset suhteet - kontekstina turvakotipalvelu**

THL on sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva itsenäinen asiantuntija- ja tutkimuslaitos (2024c). Toiminta perustuu lakiin ja THL:n tehtävänä on tutkimus- ja asiantuntijatyö, jonka avulla ehkäistään sairauksia ja sosiaalisia ongelmia, kehitetään hyvinvointiyhteiskuntaa ja tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää sekä sosiaaliturvaa. THL palvelee monipuolisesti erilaisia toimijoita kuten valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden päättäjiä, viranhaltijoita ja sote-alan ammattilaisia, minkä lisäksi THL järjestää valtion vastuulla olevia sote- ja oikeuslääketieteellisiä palveluita. THL on järjestämisvastuussa turvakotipalveluista ja niiden kehittämisestä Suomessa ja toimii valtionapuviranomaisen roolissa.

Turvakotipalveluiden tuottamisen näkökulmasta pitkäkestoiset suhteet palveluntuottajiin ja luottamussuhteen syvyys ovat merkityksellisiä tekijöitä. Palveluntuottajaorganisaatioilla on tilaajan ja koko turvakotiverkoston yhteistyön, yhteiskehittämisen ja tiedon tuottamisen kautta vaikutuksia siihen, millaisiksi turvakotityö ja -palvelu kehittyvät tulevaisuudessa. Molemmat sopimusosapuolet tarvitsevat toisiaan, jotta Suomessa olisivat mahdollisimman laadukkaat ja yhdenvertaiset turvakotipalvelut väkivaltakierteen katkaisemiseksi.

Turvakotilain 11 pykälän mukaan turvakotipalvelun tuottajan on annettava vuosittain THL:lle edellistä varainhoitovuotta koskeva selvitys turvakotipalvelun tuottamisesta, siitä aiheutuneista kustannuksista ja korvauksen käytöstä. Selvitykseen tulee lain mukaan liittää tilinpäätös, toimintakertomus tai kertomus toiminnasta sekä tilintarkastuskertomus. Selvityksessä voidaan myös hakea ennakkoon maksetun korvauksen täydennystä. Kyse on selvityksestä, joka koskee ennakolta valtion varoista jaetun korvauksen käyttöä. Siten THL toteuttaa päämiehenä korvauksen valvontatehtävänsä, mutta THL:n rooli ulottuu myös valvontaroolin ulkopuolelle esimerkiksi eri mekanismeihin toteutettavaan informaatio-ohjaukseen.

Päämies-agenttiteoria tarjoaa yhden kehyksen turvakotipalvelun järjestäjän ja palveluntuottajien välisen suhteen tarkasteluun. Palveluntuottajat tuottavat valtion erityispalvelua, josta THL:lla on lain määrittämä vastuu. Teorian mukaisesti päämiehen ja agenttien välille luodaan sopimukset (palveluntuottajapäätös sekä joka vuotuinen päätös avustuksen summasta), jotka määrittävät turvakotilain ohella palvelun järjestäjän ja palveluntuottajien rooleja ja tehtäviä sekä sitä, millä ehdoin valtionavustusta myönnetään palveluntuottajille.

Sopimuksen noudattamisen seurannan ohella THL kehittää ja ohjaa turvakotiverkoston toimintaa antamalla ohjeita ja järjestämällä koulutuksia sekä tuottamalla tutkittua tietoa turvakotipalveluista. Päämiehen, eli THL:n tavoitteena on mahdollisimman yhdenvertaiset ja tasalaatuisen turvakotipalvelut läpi Suomen (THL, 2024a). Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä jokaiseen agentin tavoite, vaan heillä on myös omat tavoitteensa toimintaan liittyen. Palveluntuottajilla on paljon vapautta siinä, miten turvakotipalvelua toteutetaan ja organisoidaan palveluntuottajan toimesta. Kyseessä ei siten ole puhtaasti sopimuksen varainen toiminta, vaan päämiehen ja agenttien välinen suhde on toisaalta läheinen ja turvakotiverkoston sekä -palvelua kehitetään yhteistyösuhteessa.

Lähisuhdeväkivaltatyö ja turvakodit on aikaisemmin profiloituneet vahvasti kolmannen sektorin toteuttamaksi erityispalveluksi. Nykyisin turvakotipalvelujen

palveluntuottajista kaksi kolmasosaa on kolmannen sektorin voittoa tavoittelemattomia toimijoita ja loput hyvinvointialueita eli julkishallinnon toimijoita. Pehtoriteoria sopii mainiosti tähän tutkielmaan, jossa tarkastellaan turvakotipalvelujen palveluntuottajien ja THL:n välistä suhdetta. Van Slyke (2006) kuvaa pehtoriteorian mukaan pehtorin arvos-tavan kollektiivista tavoitteita yksilöllisiä tavoitteita enemmän, tekevän ratkaisujaan sen mukaan, joiden ajattelee edistävän päämiehen etuja tai tavoitteita ja näkevän tässä ta-pauksessa turvakotipalveluiden verkoston ja THL:n yhteiset onnistumiset saavutuksina ja kannustimina tavoitteiden yhteensovittamisen saavuttamiseksi ilman välitöntä omaa taloudellista hyötyä tai yksilöllisen hyödyn maksimointia.

Turvakotipalveluiden osalta yksi syy varmasti sille, että THL on palvelun järjestämisvas-tuussa, mutta palvelua tuottavat 3.sektorin toimijat sekä hyvinvointialueet, on erikoistu-misessa. Turvakotipalvelut ovat valtion erityisvastuulla olevaa sosiaalihuollon palvelua, jota valtio ei ole koskaan tuottanut itse. Erikoistuminen puolestaan on yksi neljästä kes-keisestä perusteesta julkisen toiminnan siirtämiseen sopimuksella jonkin toisen tahon toteutettavaksi.

## **2.7 Teorialuvun yhteenveto**

Tutkielman kontekstina toimii turvakotipalvelut, kontekstia kuvataan tarkemmin seuraa-vassa luvussa. Kiinnostuksen kohteena tutkielmassa on erityisesti toimijoiden välinen suhde edellä esiteltujen teorioiden valossa. Päämies-agentti- ja pehtoriteoria tarjoavat vastakkaisen asetelman tai ainakin toisiaan täydentävän näkökulman sille, millaisena toi-mijoiden välinen suhde näyttäytyy.

Ohjaus, sen instrumentit ja toimintatavat määrittävät osaltaan toimijoiden välistä suh-detta. Ohjaus voi edustaa sopimusohjausta, jota esiteltiin alaluvussa 2.5. Kaikki sopimuk-sella johtaminen on jossain määrin sopimusohjausta. Sopimus määrittää osaltaan, miten asioita tehdään. Myös ohjauksessa voi olla päämies-agentti- ja pehtoriteorian mukaisia piirteitä. Esimerkiksi sopimuksissa mahdollisesti määritellyt sanktiot sen rikkomisesta edustavat päämies-agenttiteorian mukaista olettaa opportunistisesta

käyttäytymisestä. Ohjaus, jotta puolestaan annetaan ohjeita ja luotetaan palveluntuottajan noudattavan niitä valvomatta, edustaa pehtoriteorian mukaista ohjausta.

Johtaminen on osa ohjausta ja myös johtamisessa voi näyttäytyä niin päämies-agenttikuin pehtoriteorian piirteitä. Organisaation tai toimijan johtamisfilosofia perustuu usein ihmiskäsitykseen, jossa ihminen nähdään joko päämies-agenttiteorian mukaisena itsekkeisenä, epäluotettavana ja omaa etua tavoittelevana. Tällöin johtaminen on usein ylhäältä alas toteutuvaa, kontrolliin luottavaa johtamista. Ihmiskäsityksen ollessa itseään toteuttava, yhteistä etua tavoitteleva ja luotettava ihminen, johtamisfilosofia näyttää pehtoriteorian mukaisena tyyliltään mukaan kutsuvana, horisontaalisena, sitoutumiseen ja osallistamiseen suuntautuneena

Sopimuksen mukaista toimintaa voidaan seurata valvonnan kautta. Päämies-agenttiteoriassa valvontarooli korostuu, sillä sen ajatellaan poistavan opportunistista käyttäytymistä. Valvonnan ohella kontrollin, sanktioiden ja kannustimien teemat korostuvat. Pehtoriteoriassa valvonnan sijaan pyritään toimijoiden suhteen vahvistamiseen muun muassa vastuun, autonomian, luottamuksen ja muilla tavalla kuin rahalla palkitsemisen keinoin.

Päämies-agenttiteorian mukaisessa suhteessa tavoitteiden ei ajatella olevan yhteneväisiä toimijoiden välillä ja agenteja pidetään omia tavoitteitaan ajavina toimijoina. Pehtoriteoria puolestaan ajatellaan yhteisen hyvän tavoittelun ja jaetun kulttuurin ja normien muokkaavan tavoitteet lähelle toisiaan. Kaikkien tavoitteiden ei tarvitse kuitenkaan olla täysin samoja, vaan toimijoilla voi olla myös joitakin omia tavoitteitaan yhteisten tavoitteiden rinnalla.

Tutkielman pääaineistoa tarkastellaan tutkielmassa päämies-agenttiteorian, pehtoriteorian ja sopimuksellisuuden keskeisten periaatteiden kautta. Päämies-agentti- ja pehtoriteoriat antavat useita ehdotuksia, joita voidaan testata, kumpi teoria kuvaa sopimussuhteita tarkemmin. Nyssölä (2008) tuo väitöskirjassaan esiin, että tutkimusten mukaan

yrityksissä esiintyy sekä päämies-agenttiteorian että pehtoriteorian mukaista käyttäytymistä, sillä samoja yleisinhimillisiä ominaisuuksia on sekä päämiehellä että palveluntuottajilla. Tässä tutkielmassa oletetaan samaan tapaan, että palveluntuottajien ja päämiehen välisessä suhteessa esiintyy elementtejä sekä päämies-agenttiteoriasta, pehtoriteoriasta kuin myös sopimuksellisuudestakin.

Jos päämies suhtautuu palveluntuottajiin alun perin hierarkkisen vallan avulla käyttämällä raportointi- ja valvontamekanismeja ja olettaen aluksi, että luottamus ja päämäärät eivät ole yhteneväiset, suhde on johdonmukainen päämies-agenttiteorian periaatteiden kanssa. Jos päämiehen lähtökohtana on luottamuksen laajentaminen palveluntuottajina toimiville sopimuspuolille, niitä osallistaa sopimuksen tavoitteiden kehittämiseen ja parannetaan myös palveluntuottajan mainetta, niin sopimushallintakäytännöt ovat pääosin yhdenmukaisia pehtoriteorian periaatteiden kanssa. Tällöin päämiehen ja palveluntuottajien tavoitteet ovat pääosin yhteneväiset. Jos suhde kehittyy ajan mittaan, sopimuspuolten välille syntyy ja vakiintuu luottamus ja tavoitteet yhdenmukaistuvat, on suhteelle ominaista vähentynyt valvonta ja kehittynyt vuorovaikutteisempi suhde. (Van Slyke, 2006.) Silloin voidaan ajatella, että ollaan lähimpänä sopimuksellisuutta.

Voidaan olettaa, että esimerkiksi sillä onko palveluntuottaja hyvinvointialueen vai järjestön edustaja on merkitystä esimerkiksi sen osalta, millaisella rakenteella turvakotipalvelua tuotetaan eli millainen organisaatio- ja johtamisrakenne turvakodilla on. Sillä sekä palveluntuottajien toimintaympäristöllä voisi olettaa olevan vaikutuksia esimerkiksi siihen, mitä palveluntuottajat kaipaisivat THL:lta tuottaakseen laadukasta turvakotipalvelua.

### 3 Tutkielman konteksti

#### 3.1 Lähisuhdeväkivalta ja turvakoti

Noin joka kolmas suomalainen nainen kokee joko fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa josakin vaiheessa elämäänsä (FRA, 2014; Attila ja muut, 2023). Väkivallan käsitettä ei voida sivuuttaa puhuttaessa turvakodeista tai turvakotipalvelusta. THL:n väkivaltakäsitteiden sanasto nojaa Maailman terveysjärjestön WHO:n laajalti hyväksytyyn määritelmään väkivallasta (Krug ja muut, 2005). THL:n määritelmän mukaan (Bildjuschkin ja muut, 2020) väkivalta on *”Vallan, kontrollin tai fyysisen voiman tahallista käyttöä tai sillä uhkaamista siten, että tämä kohdistuu toiseen ihmiseen tai ihmisryhmään ja että tämä johtaa tai voi johtaa fyysisen tai psyykkisen vamman syntymiseen, kehityksen häiriytymiseen, perustarpeiden tyydyttymättä jäämiseen tai kuolemaan.”*

Turvakotilaissa puolestaan määritellään (1354/2015, 4 §) lähisuhdeväkivalta käsitteen tarkoittavan *”--- niitä tapahtumia, joissa henkilö on väkivaltainen nykyistä tai entistä kumppaniaan, lastaan tai puolisonsa lasta, vanhempansa, muuta lähisukulaistaan tai muuta läheistään kohtaan. Väkivallalla tarkoitetaan tekoa, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa teon kohteelle ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto.”* Lähisuhdeväkivalta määritellään siten hyvin samankaltaisella tavalla niin Maailman terveysjärjestön, Suomen lain kuin THL:n toimesta ja tähän määrittelyyn nojataan myös tässä tutkielmassa.

Turvakotipalvelu lasketaan ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksi, vaikka palvelu sisältää myös esimerkiksi oikeudellista neuvontaa. Turvakoti on suhteellisen tunnettu, vakiintunut käsite ja nykyisin sitä määrittää myös turvakotilaki. Turvakoti on kodinomainen paikka, jossa väkivaltaa tai sen uhkaa kokenut saa väliaikaisen turvallisen paikan asua alaikäisten lasten kanssa silloin, kun heidän ei ole turvallista olla kotona (THL, 2024a). Turvakotilain 3 pykälän mukaan turvakoti on ympärivuorokauden toimiva,

asiakkaalle maksuton kriisityön yksikkö, jonne lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokenut henkilö voi oma-aloitteisesti tai eri tahojen ohjaamana hakeutua yksin tai lastensa kanssa.

Turvakotipalveluita pidetään nuorehkona palveluna verrattuna moneen muuhun sosiaalipalveluun. Euroopassa ensimmäinen turvakoti avattiin Lontoossa vuonna 1971, Pohjoismaisen ensimmäinen turvakoti avattiin Osloon vuonna 1978 ja Suomen ensimmäiset turvakodit perustettiin Helsinkiin, Kotkaan, Turkuun ja Ouluun vuonna 1979. Kaikkiin Suomen ensimmäisiin turvakoteihin otettiin väkivaltaa kokeneet asiakkaaksi sukupuolesta riippumatta. (Laine, 2010, s. 194, Peltoniemi, 1983, s. 343).

Tilastotieto turvakodeista ennen vuotta 2015 on hajanaista eikä sitä pidetä kansallisella tasolla vertailukelpoisena, asiakasmääristä on kuitenkin saatavilla tilastotietoja vuodesta 1997 alkaen (Hietämäki, 2020, s. 6; Mäkelä & Ewalds, 2014, s. 3, 8). Vuonna 2013 toteutetussa selvityksessä (Mäkelä & Ewalds, 2014) turvakotipalveluiden tilasta ennen lainsäädäntömuutosta kerrotaan, että turvakoteja oli aikaisemmin siellä, missä oli väkivaltatyön toimijoita ja missä turvakodille saatiin rahoitusta. Väkivallan uhreilla ei ollut aiemmin yhdenvertaista mahdollisuudet päästä turvakotien asiakkaaksi esimerkiksi välimatkajien vuoksi. Suomessa oli yhteensä 19 varsinaista turvakotia ja niissä 118 perhepaikkaa. Ennen lakimuutosta perhepaikkoja oli noin viidennes siitä, mitä Euroopan neuvosto suosittaa.

Turvakotipalvelun juuret ulottuvat Suomessa jopa 1900-luvun alkuvuosikymmeniin (Ståhl, 2021). Taustalla on Ståhlin mukaan Miina Sillanpään ensikotien kehittäminen yksinäisille äideille ja näiden lapsille. Suomen ensimmäiset turvakodit olivat Ensi Kotien Liiton (nykyisin Ensi- ja turvakotien liitto) perustamia (Peltoniemi, 1983, s. 344). Suurin osa turvakodeista oli yhä ennen turvakotilakia järjestökentän toimijoiden ylläpitämiä, lisäksi jotkut kunnat tai kuntayhtymät ylläpitivät omia turvakotejaan.

Ennen turvakotilakia oli epäselvää kenen järjestämisvastuulla turvakotipalvelut Suomessa ovat ja rahoituksen saanti turvakotipalveluille oli hyvin epävarmaa, millä oli vaikutuksia siihen missä turvakoteja sijaitisi. Nykyisin THL:n tehtäviin kuuluu muun muassa varmistaa turvakotipalveluiden alueellinen saatavuus (Turvakotilaki, 8 §).

Suomen tapaan esimerkiksi Virossa turvakotipalvelut rahoitetaan valtion budjetista, Virossa palvelua tuottavat järjestösektorin toimijat (GREVIO, 2021, s. 34; Social Insurance Board, 2019). Kyse on varsinaisesti tukikeskuksista naisille, jotka ovat kokeneet väkivaltaa. Tukikeskuksien kautta väkivallan uhreille tarjotaan myös turvakotipalvelua eli järjestetään turvallinen asuminen väkivaltaa kokeneille sekä annetaan kriisiapua ja psykososiaalista tukea. Virossa ei ole erillistä turvakotilakia Suomen tapaan, mutta Virossa on Victim Support Act (Riigi Teataja Division, 2013) eli laki uhrien tukemisesta. Laki määrittää mitä uhrien tukipalvelut pitävät sisällään, kuka palveluista vastaa ja miten niiden rahoitus toimii. Viron Sosiaalihuoltolaki (Social Welfare Act) määrittelee aluehallinnolle myös vastuita väkivallan uhrien auttamiseksi (GREVIO, 2021, s. 33). Myös esimerkiksi Norjassa on omaa lainsäädäntöä (Lov om kommunale krisesentertilbod), joka määrittää järjestämisvastuun turvakotipalveluista kuntatasolle (Bergman, Bjørnholt & Helseth, 2022). Lain ensimmäisessä pykälässä todetaan, että sen tarkoituksena on varmistaa hyvät ja kattavat kriisikeskuspalvelut naisille, miehille ja lapsille, jotka ovat lähisuhdeväkivallan tai sen uhan uhreja (Lov om kommunale krisesentertilbod).

Suomessa perhenäkökulma on ollut turvakodeissa feminististä näkökulmaa voimakkaampi. Turvakotien perustaminen on kaikissa muissa Pohjoismaissa Suomea lukuun ottamatta tapahtunut feministisen liikkeen toimesta (Virkki, 2017, s. 4). Vuodesta 2021 alkaen Suomessa on toiminut yksi turvakoti, joka on tarkoitettu ainoastaan naisille (Monika-Naiset Liitto ry, 2020).

Turvakotilailla on voitu varmistaa turvakotipalvelut. Laki on yksi tapaa säätää lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen ja ehkäisyn keinoista ja sitä käsitellään seuraavassa alaluvussa. Lähisuhdeväkivalta on kuitenkin luonteeltaan ilkeä, pirullinen ongelma ja kompleksinen

ilmiö (Notko & Husso, 2019; Gear ja muut, 2018; Katerndahl ja muut, 2021; Kimball ja muut, 2024) eikä laki yksinomaan tarjoa ratkaisuja ongelman ratkaisemiseksi. Myös järjestelmä ja rakenteet lähisuhdeväkivallan ehkäisyn ympärillä ovat kompleksisia.

Ilkeän ongelman lähisuhdeväkivallasta tekee osaltaan se, etteivät sen juurisyyt ole yksiselitteisiä (Kimball ja muut, 2024). Lähisuhdeväkivalta on ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymys, jonka Istanbulin sopimus määrittää rakenteelliseksi syrjinnäksi. Kimball ja muut (2024) esittävät, että esimerkiksi patriarkaatti, kapitalismi ja köyhyys myötävaikuttavat ongelmaan. Myös valta ja kontrolli ovat yksi osa ongelmaa. Koska lähisuhdeväkivallan juurisyy ei ole tiedossa, usein lähisuhdeväkivaltaan liittyvissä ratkaisuissa keskitytään ratkaisemaan jotakin ilmiöön liittyvää oiretta. Kompleksista ongelmaa ei voida ratkaista yksittäisillä, erillisillä ratkaisuilla. Mikäli voitaisiin, kyseessä olisi kesy ongelma. Kesyt ongelmat ovat luonteeltaan stabiileja ja niiden ratkaisuvaihtoehdot ovat selkeitä. Lisäksi niistä vallitsee vahva yhteisymmärrys. (Raisio ja muut, 2018, s.14.) Lähisuhdeväkivaltaa ei tule nähdä yksinkertaisena, kesynä ongelmana, sillä se johtaisi vähäiseen ja tilapäiseen parannukseen, joka osaltaan lisäisi pirullisen ongelman monimutkaisuutta (Kimball ja muut, 2024).

### **3.1.1 Turvakotilaki ja muu lainsäädäntö**

Suomessa kansallisia turvakotipalveluja määrittää lainsäädäntö. Keskeiseen lainsäädäntöön turvakotipalveluihin ja niiden järjestämiseen kuuluvat:

- Laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (turvakotilaki)
- Valtioneuvoston asetus turvakotipalvelujen tuottamiselle asetettavista edellytyksistä (turvakotiasetus)
- Valtionavustuslaki
- Sosiaalihuoltolaki
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta

Turvakotilaki määrittää millä edellytyksillä valtionavustusta maksetaan turvakotipalvelun tuottajille. Laissa säädetään muun muassa eri viranomaisten rooleista, korvauksen käytön seurannasta, palveluntuottajan valinnasta, mikä on turvakoti ja ketkä ovat turvakotipalvelun asiakkaita. Turvakotilaissa (2014, 1 §, 3§, 5§) turvakodit määritellään valtion erityispalveluksi lähisuhteissaan väkivaltaa tai väkivallan uhkaa kokeneille. Lain tarkoituksena on *”turvata valtakunnallisesti laadukkaat ja kokonaisvaltaiset turvakotipalvelut henkilöille, joihin kohdistuu lähisuhteessa väkivaltaa tai jotka elävät tällaisen väkivallan uhan alla”*.

Turvakotilaki määrittää (2014, 12 §), että THL toimii valtionapuviranomaisena ja on vastuussa kansallisten turvakotipalveluiden organisoinnista, arvioinnista, kehittämisestä ja kansallisesta yhteensovittamisesta. Turvakotitoiminnan yleinen johto ja ohjaus kuluvat puolestaan STM:n vastuulle. Toimintaa valvoo Valvira ja aluehallintohallintovirastot.

Turvakotilain 8 pykälän mukaan (2014) THL valitsee turvakotien palveluntuottajat avoimen haun kautta ja jakaa niille valtion avustusta kulloisenkin valtion talousarviossa määritellyn kokonaissumman pohjalta. Laki määrittää myös mihin seikkoihin THL:n tulee erityisesti kiinnittää huomiota valitessaan palveluntuottajia. Turvakotilain mukaan sijainti on yksi valintaan vaikuttavista tekijöistä. Palveluntuottajaksi ei kuitenkaan voida valita muita tahoja kuin palveluntuottajaksi hakeneita tahoja. Valtakunnallisesti voisi siis olla tarpeen saada turvakotipalveluja myös sellaisille alueille, joilta ei ole hakijoita turvakotipalvelun palveluntuottajaksi.

Turvakotiasetuksella (2015) säädetään erityisesti turvakotien henkilöstön pätevyysvaatimuksista (§1) ja henkilöstön kouluttamisesta (§2). Käytännössä asetuksessa edellytetään, että turvakodin vastuuhenkilöllä tulee olla sosiaalityöntekijän kelpoisuus ja turvakodin asiakastyötä tekevillä tulee olla vähintään sosiaali- ja terveydenhuollon ammattikorkeakoulutasoinen koulutus. Asetus määrittää myös palveluntuottajan ja THL:n vastuut henkilöstön kouluttamiseen liittyen laajasti.

Valtionavustuslakia (688/2001) sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta eli esimerkiksi turvakotipalveluiden organisointiin ja rahoitukseen. Valtionavustuslaki määrittää valtionapuviranomaisena toimivan tahon velvollisuuksista valtionavustushakuprosessia koskien. Valtionapuviranomaisen tulee esimerkiksi tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelyistä sekä valtionavustuspäätöksen sisällöstä ja valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä valtionavustusta koskien. Laki määrittelee myös valtionavustuksen käyttöä ja palauttamista. Lisäksi turvakotipalveluiden valtionavustuksissa sovelletaan esimerkiksi korkolakia (THL, 2022).

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) on yleislaki, jonka perusteella myönnetään sosiaalihuollon palveluja niitä tarvitseville henkilöille, ominaisuuksista tai vammoista riippumatta. Laissa säädetään, mitä sosiaalipalveluja hyvinvointialueen on järjestettävä (STM, 2024b). Hyvinvointialueen tehtäviin kuuluu Sosiaalihuoltolain 11 pykälän mukaan (1301/2014) järjestää sosiaalipalveluja ”---*lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta, hyväksikäytöstä ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen*”. Siten muun väkivaltatyön järjestäminen ja väkivallan ehkäisy alueilla voidaan tulkita olevan ensisijaisesti hyvinvointialueiden vastuulla turvakotipalvelun ollessa valtion vastuulla. Avomuotoista, matalan kynnyksen väkivaltaerityistä työtä väkivallan eri osapuolien kanssa tekevät Suomessa pääosin kolmannen sektorin toimijat ensisijaisesti Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) rahoituksen turvin.

### **3.1.2 Istanbulin sopimus ja turvakotipalvelut**

Turvakotitoimintaa määrittää osaltaan Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdittuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta eli niin kutsuttu Istanbulin sopimus (Valtioneuvoston asetus, 2015). Suomi ratifioi Istanbulin sopimuksen vuonna 2015. Istanbulin sopimus velvoittaa 23 artiklassa sopimuksen ratifioineita maita toteuttamaan tarvittavat toimet säätääkseen asianmukaisten ja helposti saavutettavissa olevien turvakotien perustamisesta. Sopimuksen mukaan turvakotien tulee tarjota turvallinen majoitus ja ennakoivaa apua lähisuhdeväkivaltaa kokeneille.

Euroopan neuvoston tarkastusryhmä (2022) GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) on arvioinut Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon etenemistä Suomessa vuonna 2019 (GREVIO, 2019). GREVIO toi raportissaan esiin Suomen tilanteen positiivisen kehittymisen ohella joitakin edelleen parannusta vaativia seikkoja myös turvakotien osalta, kuten esimerkiksi sen, ettei Suomen tilanne ole vielä lähelläkään Euroopan neuvoston suositusta turvakotipaikoista. Suositus on yksi perhepaikka 10 000 asukasta kohden (GREVIO, 2019, s. 33–34). EU:n jäsenmaista vain kuudessa turvakotien perhepaikkojen määrä on suositellulla tasolla (WAVE, 2021).

GREVIO arvioi Suomea osalta Istanbulin sopimuksen toimeenpanon tilannetta jälleen vuonna 2024 (Euroopan neuvosto, 2024) tekemänsä maatarkastuksen pohjalta. Suomen saamat uudet suositukset GREVIOlta julkaistaan joulukuussa 2024. Julkaistavissa suosituksissa voi olla uusia suosituksia myös turvakotipalveluiden kehittämiseen liittyen.

### **3.1.3 Turvakotipalvelun tilanne Suomessa nykyisin**

Vuoden 2024 alussa turvakoteja oli Suomessa yhteensä 29, joissa perhepaikkoja oli yhteensä 230. Turvakodit ovat asiakkaille maksuttomia eikä niissä kerätä asiakasmaksuja tai omavastuuosuuksia. Turvakotiin menoa varten ei siten tarvita maksusitoumuksia tai lähetteitä vaan väkivaltaa tai sen uhkaa kokenut voi hakeutua omatoimisesti maksutta turvakotiin. (THL, 2024a.)

Kansalaisilla on aiempaa yhdenvertaisemmat mahdollisuudet päästä turvakotipalvelun piiriin, sillä jokaisessa maakunnassa on vuodesta 2018 alkaen ollut vähintään yksi turvakoti (Hietämäki ja muut, 2020, s. 8). THL on selvittänyt yhdessä Tilastokeskuksen kanssa sitä, kuinka pitkä välimatka kansalaisilla on lähimpään turvakotiin. 92 prosenttia väestöstä asui alle tunnin ajomatkan päässä lähimmästä turvakodista vuonna 2018. Yli kahden tunnin etäisyys turvakotiin oli puolestaan noin yhdellä prosentilla Suomen väestöstä. Esimerkiksi Lapissa ainoa turvakoti on Rovaniemellä, kun taas pääkaupunkiseudulla turvakoteja on lähemmäs kymmenen. Myös väestöpohja on alueilla keskenään erilainen.

(Peltonen, 2018.) Kuvassa 1 esitetään, miten turvakodit ovat sijoittuneet Suomen kartalle.



**Kuva 1.** Suomen turvakodit kartalla vuoden 2024 alussa (THL, 2024).

Toistaiseksi turvakotien määrä ja turvakodeissa olevien perhepaikkojen määrä sekä rahoitus ovat kasvaneet turvakotipalveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuun siirryttyä valtiolle. Istanbulin sopimuksen 23 artikla edellyttää, että turvakoteja on sopimuksen allekirjoittajamaissa *riittävästi*. Suomessa turvakotien paikkamäärän riittävyttä on arvioitu (Hietämäki ja muut, 2020) ja arvion tuloksena syntyi kolme erilaista näkemystä siitä, mikä voisi olla riittävä perhepaikkojen määrä Suomen turvakodeissa. Joka tapauksessa Hietämäen ja muiden (2020, s. 32) johtopäätös on kaikissa skenaarioissa se, että turvakotien perhepaikkojen määrää tulee edelleen lisätä. Tarvittava kokonaismäärä vaihtelee skenaarioissa 262–367 perhepaikan välillä.

Euroopan neuvoston suositus riittävästä perhepaikkojen määrästä turvakodeissa tarkoittaisi Suomessa yhteensä 514 perhepaikkaa maanlaajuisesti. Suositus on laskennallinen ja sama kaikille maille. Eri maissa turvakotijärjestelmä eroaa toisistaan ja maissa on

esimerkiksi erilainen tilanne muiden väkivaltaan erikoistuneiden palveluiden saatavuuden ja mahdollisen uuden asunnon löytymisen osalta. Suomessa turvakotijaksojen pituudet ovat lyhyitä, suurin osa asiakkaista on turvakodissa alle kuukauden (Nipuli & Mielikäinen, 2024, s. 4).

Kansainvälisen ohjauksen lisäksi kansallinen politiikka vaikuttaa osaltaan siihen, kuinka turvakotipalvelut Suomessa kehittyvät. Petteri Orpon hallitusohjelmassa Vahva ja välittävä Suomi (2023) todetaan, että turvakotien palveluiden saavutettavuutta pyritään nykyisellä hallituskaudella vahvistamaan. Turvakotien määrän ja alueellisen kattavuuden kehittyminen on suorassa yhteydessä turvakotipalveluille myönnettävään rahoitukseen. Valtion talousarviossa määritetään vuosittain turvakotipalveluiden rahoituksen määrä, ja sen lisäksi toisinaan turvakodit voivat hakea lisärahoitusta esimerkiksi turvakotien esteettömyyden parantamiseksi (Invalidiliitto, 2021).

Taulukossa 2 esitellään turvakotien ja turvakodeissa olevien perhepaikkojen määrän sekä valtion rahoituksen kehittymistä palvelun osalta turvakotilain tultua voimaan. Taulukossa on hyödynnetty THL:n tilastoraportteja turvakotipalvelun osalta sekä THL:n turvakotipalveluista kertovaa sivustoa (THL, 2024a).

**Taulukko 2.** Turvakotipaikkojen ja rahoituksen kehittyminen.

Vuosi	Turvakoteja	Perhepaikkoja	Asiakkaita	Rahoitus (euroa)
2015	19	114	3055	11,55 milj.
2016	19	118	3535	11,55 milj.
2017	23	143	4333	13,55 milj.
2018	27	179	5063	17,55 milj.
2019	28	202	5354	19,55 milj.
2020	29	211	5178	22,55 milj.
2021	29	211	4842	23,55 milj.
2022	29	228	5 163	24,55 milj.
2023	29	230	5 364	25,15 milj.
2024	29	230	ei tiedossa	26,55 milj.

Suomi pohjoismaisena hyvinvointivaltiona on kiinnostava tarkastelun kohde myös hyvinvointipalvelujen rahoituksen näkökulmasta. Pohjoismaissa kunnat ovat perinteisesti olleet vahvoja, ja niillä on ollut enemmän tehtäviä vastuullaan kuin esimerkiksi eteläisessä Euroopassa (Kettunen ja muut, 2016, s. 8). Kunnilla on Suomessa ollut vahva itsehallinto ja saman aikaisesti kuitenkin lailla on säädetty rahoitus- ja järjestämisvastuu esimerkiksi perusopetuksesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista (Valkama & Oulasvirta, 2021, s.2; Averio ja muut 2019, s. 20).

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä vuoden 2023 alusta Suomessa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta hyvinvointialueille (STM, 2024b). Uudistus oli osa Sanna Marinin hallitusohjelmaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on ollut poliitikkojen puheissa pitkään ja edellinen yritys toteuttaa uudistus kaatui vuonna 2019. Toteutuneen uudistuksen tavoitteina on ollut luoda tasa-arvoisempi palvelujen saatavuus ja vähentää ihmisten välisiä terveys- ja hyvinvointieroja. Tavoitteena on ollut saattaa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista leveämmille hartioille eli hyvinvointialueille kuin yksittäisille ja keskenään hyvin eri kokoisille kunnille.

### **3.2 Valtion hallinto ja ohjaus**

Valtion hallinnossa on kolme tasoa, jotka ovat keskus-, alue- ja paikallishallinto (Eduskunta, 2022). Ministeriöt ja niiden alaisuudessa toimivat virastot ja laitokset muodostavat valtion keskushallinnon. Valtion keskushallinnossa on 90 organisaatiota. Merkittävimpiä ministeriöiden alaisia virastoja tai laitoksia ovat Opetushallitus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Liikennevirasto ja Viestintävirasto. Aluehallinnosta vastaavat Aluehallintovirastot (AVI) ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) ja paikallishallinnosta vastaavat puolestaan eri virastot kuten poliisilaitokset, maistraatit, ulosottovirastot sekä työ- ja elinkeinotoimistot (Eduskunta, 2022).

Julkisen hallinnon tehtävänä on yleisesti ottaen panna täytäntöön lakeja sekä toteuttaa käytännössä ylimmän poliittisen johdon hyväksymiä toimintapolitiikkoja (policy).

Toimintapolitiikan luominen on vaativa prosessi. Yhteistyö on välttämätöntä valtion hallinnon eri tasojen ja toimijoiden välillä, koska usein ongelmat ylittävät perinteiset sektorien ja toimivaltuuksien rajat. Kompleksisessa ympäristössä ei kuitenkaan riitä, että valtion eri toimijat osallistuvat prosessiin, vaan yhteistyö kansalaisten, sidosryhmien ja hallinnon ulkopuolisten organisaatioiden kanssa on olennaista. Mikäli toimintapolitiikalta toivotaan tehokkuutta on keskeistä, että kaikille toimijoille on selkeää heidän roolinsa, tavoitteen ja heihin kohdistuvat odotukset. (Cairney & Toomey, 2024).

Julkishallinto voidaan Salmisen (2004, s.11–16) mukaan ymmärtää hyvin monella tavalla. Julkinen hallinto määrittyy yhteiskunnassa yhdessä hyväksytyjen arvojen ja politiikan kautta. Julkista arvoa pidetään monimutkaisena asiana, jolla voidaan tarkoittaa yhteiskunnassa tärkeänä pidettyyn asiaan (Jalonen, 2023). Tällöin kyse on jatkuvasti tapahtuvasta debatoinnista, joka määrittää sitä, mitä pidetään arvokkaana ja mitä ei. Julkinen arvo voidaan toisaalta ymmärtää myös yksilötasolla realisoituvaa arvoa kattavammaksi, jolloin asiaa voidaan pitää arvokkaana, vaikka se olisi ristiriidassa yksilöiden välittömän edun kanssa. Jalonen kuvaa, että arvo voidaan lisäksi liittää julkisen toiminnan perusolemuksen. Siinä tapauksessa julkinen arvo on eräänlainen toimintaa ohjaava eetos, johon liittyy vahvasti uskomus, että, kansalaisten tarpeet sellaisia, että niiden tyydyttämiseen ei juuri sovi markkinaperustaisesti toimivien yritysten vastuulle. Julkisia palveluja tarvitaan vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Julkisessa arvossa kyse on ensisijaisesti arvon kokemisesta eikä sen tuottamisesta, Jalonen summaa.

Julkinen hallinto määrittyy toisaalta Salmisen mukaan (2004, s.11–16) sen tehtävien kautta eli sen mukaan, mitä tehtäviä sen odotetaan toteuttavan ja myös sen mukaan, mitkä asiat kuuluvan julkisen vallan piiriin. Hallinnon käsitteellä viitataan Salmisen mukaan toimintaan ja sen toiminnan järjestämiseen ja johtaminen puolestaan hallinnon käytännön toimintaa.

Julkisten organisaatioiden toimintaan vaikuttaa voimakkaasti ylhäältäpäin tuleva ohjaus (Virtanen & Stenvall 2010, s. 35–39). Se muodostuu kulloisestakin poliittisesta tilanteesta,

yleisistä intresseistä sekä yhteiskunnassa parhaillaan vaikuttavista arvoista. Julkiset organisaatiot, kuten esimerkiksi THL, vastaavat yleishyödyllisistä toiminnoista, palveluista ja tavoitteista. Turvakotipalveluista on olemassa kansallista sääntelyä, mutta poliittinen tilanne voi vaikuttaa valtion talousarvion kautta esimerkiksi turvakotien rahoitukseen, sitä turvakotien määrään ja lopulta siihen, miten lähisuhdeväkivaltaa kokeneet tulevat autetuiksi.

Pitkän aikavälin suomalaista hallintopolitiikkaa on määrittänyt muutostrendi, jota Temmes (2013, s. 225) kutsuu ”keskityksen ja hajautuksen vuorovesi-ilmiöksi”. Käytännössä se on tarkoittanut keskittämisen ja hajauttamisen heiluriliikettä. 1990-luvulla toteutetut hallinnon uudistukset ovat siirtäneet Suomen hallinnon vahvan keskushallinnon mallista sellaiseen malliin, jossa vahvan keskushallinnon rinnalla ja osittain myös kilpaillen toimii Kunta-Suomi (Temmes, 2008, s. 30).

Tutkielman toteuttamisen aikana on ollut käynnissä hallinnollinen uudistus, jossa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja vastuut siirtyivät alueellisille ”vahvemmillle hartioille” eli hyvinvointialueille. Lyhyesti sanottuna puhutaan laajamittaisesta sote-uudistuksesta. Turvakotipalvelu on lailla määritelty valtion järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevaksi erityispalveluksi. Turvakotipalvelu ei ole ollut kuntien vastuulla turvakotilain tultua voimaan 2015, joten se ei siirtynyt osaksi hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta vaan jatkoi edelleen valtion erityispalveluna.

Valtionavustusjärjestelmän on merkittävä osa suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa ja myös valtionhallinnon ohjausjärjestelmää (Jakonen & Sokka, 2021, s. 286). Perinteisesti valtion ohjaus jaetaan kolmeen ryhmään, jotka ovat säädösohjaus, talousohjaus ja informaatio-ohjaus (Vartiainen ja muut, 2021, s. 43). Valtion valvonta ja ohjaus ovat kehittyneet hyvinvointipalvelujen ja niiden järjestämisen kasvamisen myötä. Tämä on osaltaan kasvattanut ja myös muotoillut ohjauksen muotoja (Jakonen & Sokka, 2021, s. 286).

**Taulukko 3.** Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä (mukaillen Vartiainen ja muut, 2021, s. 44).

<b>Strateginen ohjaus</b> Hallitusohjelma ja sen toimintasuunnitelma Muut hallituksen strategiset päätökset	<b>Säädösohjaus eli normiohjaus</b> Lait ja asetukset EU säädökset Muut normit
<b>Talousohjaus eli resurssiohjaus</b> Julkisen talouden suunnitelma Valtion talousarvio -prosessi Tulosohjaus	<b>Informaatio-ohjaus</b> Tutkimus, tilastot, raportit Koulutus Kehittämishankkeet ja -projektit Vertailutieto, mittarit
<b>Muu ohjaus</b> Konserniohjaus Yhteiset johtamistavoitteet Rakenteiden muotoilu Kannusteet ja palkitseminen	

Jakosen ja Sokan (2021, s. 290) mukaan valtionavustukset ovat resurssiohjausta, valtion varoista myönnettävää rahoitusta, jolla tuetaan jotakin tiettyä yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi todettua toimintaa. Valtionavustuslaki 688/2001 sääntelee noudatettavista perusteista ja menettelytavoista ja valtionavustusviranomaisena toimii se taho, joiden tehtäviin kyseistä avustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Jakosen ja Sokan mukaan harkinta tuen suuruudesta ja käytöstä perustuu lainsäädännön ohella avustustoimintaa koskeviin määriteltyihin kriteereihin ja perusteluihin. Valtionapuviranomaisen käyttämä harkinta ei ole mielivaltaa, vaan perustuu ennalta määriteltyihin tavoitteisiin ja seikkoihin.

Valtioavustusten valmistelu, instrumenttien valinta, budjetointi ja toimeenpano vaikuttavat yhteiskuntaan (Jakonen & Sokka, 2021, s. 291). Heidän mukaansa myös yhteiskunnan toimijat ja valtionavustusten vastaanottajat vaikuttavat mainitun ”hallinnollisen prosessin” suunnitteluun ja toteuttamiseen. Siten hallinnon ja edunsaajien välille muodostuu väistämättä valtasuhteita. Budjetit ovat joka tapauksessa vallankäytön ydintä.

Turvakotipalveluihin liittyen on tunnistettavissa erilaisia ohjauksen muotoja (taulukko 3). Strategista ohjausta turvakotipalveluihin liittyen edustaa Petteri Orpon hallitusohjelman aiemmin mainittu kirjaus. Normiohjausta edustavat ainakin laki turvakotipalveluista

(2014), Valtioneuvoston asetus turvakotipalvelujen tuottamiselle asetettavista edellytyksistä (2015) sekä Istanbulin sopimus (2015). Resurssiohjausta edustavat sekä valtion talousarvioprosessi että valtionavustuksen jakamisen prosessi. Kaikki ohjauksen muodot kytkeytyvät jollakin tavalla informaatio-ohjaukseen, vaikka sillä varsinaisesti tarkoitetaan ohjausta, joka pyrkii tiedon avulla vaikuttamaan ohjattavan tahon käyttäytymiseen (Jalonen, 2008, s.2). Informaatio-ohjausta edustavat tutkielmaan liittyen ainakin Turvakotipalvelujen kansalliset laatusuositukset (Ewalds ja muut, 2019), Turvakotipalveluiden kehittämisohjelma vuosille 2024–2027 (Nipuli & Svetloff, 2024), turvakotityöhön liittyvä tutkimus, tilastointi, kehittämishankkeet sekä palveluntuottajille järjestettävä koulutus ja erilaiset työhön liittyvät muut ohjeet ja suositukset.

Tutkijat puhuvat nykyisin myös hybridiohjauksesta, jolla tarkoitetaan sitä, että ohjauksessa voidaan käyttää ja yhdistellä erilaisia ohjauksen muotoja ja ne voivat olla keskenään limittäisiä ohjauksen mekanismeja (Nyholm & Niiranen, 2017, s. 121; Niiranen 2015, s. 93–94). Suomen turvakotipalveluihin liittyvän ohjauksen voi tulkita edustavan nimenomaan hybridiohjausta. Niirasan mukaan (2013, s. 112) hybridiohjaus tarkoittaa ohjausta, jossa tunnistetaan monitaso- ja monitaho-ohjaus sekä useat ohjaavat toimijat. Hybridiohjaus voi sisältää samanaikaisesti edelleen sekä perinteistä normi- ja resurssiohjausta, mutta myös muita ohjausmuotoja sekä vaikeammin tunnistettavaa uudenlaista informaatio-ohjausta ja vuorovaikutusta (Niiranen, 2013, s. 209).

Vartiaisen ja muiden mukaan (2021, s. 43) ohjausprosessissa onkin kyse myös ohjaavan ja ohjattavan toimijan välisessä vuorovaikutuksessa. Turvakotipalveluiden organisointi, laadukkaan ja mahdollisimman yhdenvertaisen palvelun kehittäminen, palveluiden kansallinen yhteensovittaminen ja turvakotiverkoston hyvä toimintakyky edellyttävät hyvää yhteistyötä ja -kehittämistä turvakotiverkoston eli palveluntuottajien kanssa. On keskeistä, että vuorovaikutus on THL:n ja palveluntuottajien välillä onnistunutta.

Julkinen sektori on yhä enemmän ryhtynyt tarkastelemaan toimintaansa ilmiölähtöisyyden periaatteita noudattaen (Vartiainen ja muut, 2021, s. 57, 67). Myös valtionohjauksen

kehittäminen ilmiölähtöisempään suuntaan on merkittävää, sillä Vartiaisen ja muiden mukaan silloin ohjauksesta muotoutuu kokonaisvaltainen toimintakulttuuri. Tällainen toimintakulttuuri voi ottaa huomioon sen, miten ohjaus toimii, mutta erityisesti myös sen, miten ohjauksella päästään toivottaviin tuloksiin, erilaisissa tilanteissa. Ilmiölähtöiseen toimintaan liittyy Vartiaisen ja muiden mukaan yhteisöllisyys ja yhteistyö, joten myös ohjausta olisi kehitettävä näiden suuntaisesti.

Ilmiölähtöinen ohjaus edellyttää siis Vartiaisen ja muiden (2021, s. 67) mukaan näkemystä ohjauksen kohteesta kokonaisuutena. Tämän voisi ajatella tarkoittavan esimerkiksi Suomen turvakotipalveluita tai lähisuhdeväkivaltailmiötäkokonaisuudessaan. Turvakotipalvelun kehitettävissä ohjausmekanismeissa tulee huomioida erilaiset alueelliset tarpeet, erilaiset organisatoriset tarpeet esimerkiksi erilaisten palveluntuottajaorganisaatioiden myötä ja eri alueiden erilaisen väestöpohjan tarpeet. Nämä huomioiden on Vartiaisen ja muiden näkemyksen mukaan mahdollista, että ohjauksesta muotoutuu kokonaisvaltainen toimintakulttuuri. Myös Sitra (2018) on ehdottanut työpaperissaan valtionhallinnon uudistamisesta ilmiölähtöisempään suuntaan, sillä se nähdään vastauksena tarpeeseen kehittää julkista hallintoa kohti strategisempaa, pitkäjänteisempää ja yhteisempää suuntaa.

Mikäli lähisuhdeväkivaltaongelma kokonaisuudessaan tarkasteltaisiin valtiolla ilmiölähtöisen ohjauksen kautta, edellyttäisi se lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen syvällistä ymmärtämistä hallinnonalojen ylittävänä ilmiönä. Tällöin tätä kompleksista ilmiötä ei pyritäisi ratkaisemaan pistemäisellä toiminnalla. Se tarkoittaisi uudenlaisia lähestymistapoja, mikä puolestaan edellyttäisi myös uudenlaista osaamista, johtamista ja toimintakulttuuria. Ilmiöillä on systemiset syynsä sekä seurauksensa, ja niiden lokerointi olemassa oleviin hallinnon siiloihin ei toimi. Pahimmillaan se voi tuottaa enemmän ongelmia kuin ratkaisuja. (Uusikylä ja muut, 2024, s. 13–15)

## 4 Tutkielman toteuttaminen

Turvakotipalvelut ovat oivallinen tutkimuskonteksti valtion ja voittoa tavoittelemattomien tahojen välisten sopimussuhteiden tarkasteluun. Päämies-agenttiteoria ja pehtoriteoria antavat erilaisia lähtökohtia ja elementtejä tähän tarkasteluun. Sopimuksellisuuden teemat linkittyvät laajasti toimintaan. Tutkielma on teorialähtöinen ja edustaa laadullista tutkimusperinnettä, jossa pyritään ymmärtämään kiinnostuksen kohteena olevaa ilmiötä.

### 4.1 Tutkielman aineisto

Tutkielmassa hyödynnetään sekä kerättyä että valmista aineistoa. Valmista aineistoa edustavat tutkielman liitteeseen 1 listatut palveluntuottajien hakemukset turvakotipalvelun palveluntuottajiksi vuosille 2024–2028 sekä palveluntuottajapäätökset vuosille 2024–2028. Valmista aineistoa voidaan kutsua tausta-aineistoksi, johon kerättyä aineistoa analyysivaiheessa peilataan. Valmista aineistoa on hyödynnetty myös haastattelukutsuvalinnoissa, jotta tutkielmaan haastateltavat edustaisivat keskenään erilaisia palveluntuottajaorganisaatioita eri puolilla Suomea. Valmis aineisto tuottaa lisäksi tietoa palveluntuottamisen organisoinnin tapojen tarkastelussa.

Teemahaastatteluihin kutsuttiin haastateltavia viidestä eri palveluntuottajaorganisaatiosta. Haastattelujen teemat on esitelty liitteessä 2. Haastateltavat valittiin eri puolella Suomea toimivien palveluntuottajaorganisaatioiden edustajista ja taustaorganisaatiot edustivat sekä julkisen sektorin että kolmannen sektorin organisaatioista. Kutsuttuihin valikoitiin sekä pidemmän että lyhyemmän aikaa turvakotipalvelua tuottaneita organisaatioita. Valikoimalla haastateltavat tahot pyrittiin saamaan monipuolinen aineisto.

Kaikki mukaan kutsutut tahot olivat halukkaita antamaan haastattelun. Yksi haastateltava kuitenkin perui haastattelun ja tilalle kutsuttiin ja saatiin eri organisaation edustaja. Haastatteluun kutsutuille toimitettiin kirje, jossa kerrottiin tarkemmin tutkielmasta ja sen tarkoituksesta. Lisäksi haastatelluille toimitettiin haastattelun teemat noin viikkoa

ennen haastattelun toteuttamista. Haastatteluun mahdollistettiin se, että organisaatiosta osallistuu samaan haastatteluun joko yksi tai kaksi henkilöä. Yhteensä viiteen haastatteluun osallistuikin seitsemän henkilöä.

Haastattelut toteutettiin Teamsin välityksellä ja niiden kesto vaihteli tunnista reiluun puoleentoista tuntiin. Haastattelun alussa haastateltavien kanssa käytiin läpi vielä tutkielman tavoitteet sekä käytännöt aineiston hävittämisen osalta. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin kokonaisuudessaan. Haastattelujen tallenteet hävitettiin analyysin päätyttyä. Haastatteluista kertyi vajaa 200 liuskan materiaali sisältäen myös haastattelijan puheen. Teemoitteluun tuotiin materiaalista suoria aineistoja. Teemat valittiin teoriakehykseen pohjautuen. Teemoittelun jälkeen aineistoa oli 35 liuskaa. Teemoiltuun aineistoon lisättiin kommenttitoiminnolla tutkielman tekijän huomioita. Kategorisoimalla aineistosta nostettiin vain aivan keskeisin sisältö abstraktimmalle tasolle. Tausta-aineistosta etsittiin kategorisoituun aineistoon liittyviä kohtia. Aineiston pelkistämisen jälkeen, tuloksien kirjoittamisen vaiheessa katsottiin uudelleen kategorisoidun aineiston lisäksi myös teemoitteludokumenttia ja raakaa aineistoa. Tällä pyrittiin varmistamaan, ettei mitään jää huomioiduksi ja varmistettiin pelkistetyn aineiston kontekstia väärinymmärryksen välttämiseksi tulkintoja tehtäessä.

## **4.2 Analyysimenetelmä**

Tutkielmassa hyödynnettävää valmista aineistoa analysoidaan sisällönanalyysin menetelmällä. Valmiin aineiston ja kerätyn aineiston eli teemahaastattelujen sisältöä analysoidaan sekä erikseen että yhdessä. Kerätty aineisto edustaa tutkielman pääaineistoa, jota valmis aineisto tukee. Kerättyä aineistoa analysoidaan teemoittelun ja kategorisoinnin kautta. Aineistoja keskustelutetaan keskenään ja hallintotieteen teorioiden valossa tutkielman analyysissä ja johtopäätöksissä.

Analyysimenetelmät laadullisessa tutkimuksessa eivät ole kovinkaan standardoituja (Puusa 2020, s. 145). Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta parantaa tutkimuksen etenemisen selkeä kuvaus ja dokumentaatio. Tutkielma hyödyntää sisällönanalyysiä,

mikä etenee vaiheittain. Vaiheet sisältävät esimerkiksi analyysiyksikön valinnan, aineistoon tutustumisen, aineiston pelkistämisen, kategorisoinnin sekä tulosten tulkinnan (Puusa 2020, s. 146–149).

Laadullisen sisällönanalyysin päävaiheina pidetään 1. valmistelu-, 2. analyysi-, ja 3. raportointivaiheita (Elo & Kyngäs, 2008). Varsinaisina analyysiyksikköinä toimivat tutkimuskysymykset ja aineistosta tehtiin havaintoja aineistoon tutustuttaessa erityisesti valittuihin teorioihin pohjautuen.

Aineistoa tarkasteltiin erityisesti luottamukseen, vuorovaikutukseen, ohjaukseen, kontrolliin ja valvontaan, sanktioihin ja kannustimiin sekä ihmiskäsitykseen ja johtamiseen liittyen. Näin syntyi teemoilta aineisto erilliseen dokumenttiin. Teemoiteltu aineisto pelkistettiin vielä luokittelemalla se abstraktimmalle tasolle teoriasta nouseviin kategorioihin omaan dokumenttiinsa. Taulukossa 4 kuvataan valtion ohjauksen mekanismeihin liittyvien alkuperäisilmauksien pelkistykseen toteuttamisesta. Taulukkoon ei ole nostettu jokaisen haastattelun kaikkia alkuperäisilmauksia, joissa haastateltava puhuu valtion ohjauksen mekanismeista, vaan se edustaa esimerkkiä tunnistetuista mekanismeista

**Taulukko 4.** Esimerkki alkuperäisilmauksien pelkistyksestä valtion ohjaukseen liittyen.

Valtion ohjaus: mekanismit	Alkuperäisilmaus	Pelkistys
	”lainsäädäntö mukaan lukien niin kutsuttu turvakotilaki, mutta kyllähän ne on ne THL:n laatusuosituksia, kehittämisohjelma”	lainsäädäntö
		laatusuosituksia
		kehittämisohjelma
	”henkilöstön, vaikka nää kelpoisuusasiat, että ne on asetustasolla”	asetukset
	”Siellä on toki lainsäädäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia,	lainsäädäntö
		kansainväliset sopimukset

Valtion ohjaus: mekanismit	Alkuperäisilmaus	Pelkistys
	mutta se ikään kuin suodattuu sieltä THL:n kautta”	
	”myös sellainen niinku epämuodollinen esimerkiksi työkokousten kautta tuleva ohjaus”	työkokoukset
	”THL edustaa valtiota ja sitä kautta tuo meille niin kun informaatiota”	informaatio
	”THL tekee paljon tutkimusta väkivaltatyössä ja sitten se ohjaa turvakoteja ja kouluttaa niin kun tietopohjaisesti”	tutkittu tieto
		koulutus
	”THL ohjaa sitä, että minkälaista työtä täällä tehdään, mutta toki siihen vaikuttaa myös sitten se talous, että mihin saadaan rahaa”	talousohjaus
		työn sisällöllinen ohjaus
	”Ne rahoituksen käyttöehdot ja ohjeet on aika semmoiset...miten mä nyt sanoisin? Ei kovin spesifit.”	rahoituksen käyttöehdot
		ohjeet

Lopulta pelkistetystä aineistosta muodostettiin tulkinta teoreettiseen viitekehykseen peilaten. Valtion ohjauksen osalta tuloksissa alaluvussa 5.1 käsitellään muun muassa sitä näkökulmasta, millaisia valtion ohjauksen instrumentteja haastateltavat tunnistivat. Valtion ohjauksen osalta tuloksissa käsitellään ohjausinstrumenttien ohella muun muassa sitä, millaisena haastateltavat pitivät THL:n toteuttamaa ohjausta.

Aineistoa luettiin useamman kerran analyysin eri vaiheissa, sillä sisällöstä haluttiin saada mahdollisimman syvällinen ymmärrys. Kerätty aineisto myös teemoiteltiin ja kategorisoitiin tästä syystä manuaalisesti. Analyysissä hyödynnettiin myös tietyllä sanalla hakuja aineistosta. Sillä pyrittiin varmistamaan, että kaikki olennainen materiaalista nousee tutkielman aineistoon. Teemoihin jaettu sisältö kategorisoitiin teorioista laaditun kehikon mukaisesti kategorioihin. Kategoriat pohjautuivat tutkielmassa käytettyihin päämies-agentti- ja pehtoriteorioihin. Kategorioiksi muotoutuivat seuraavat:

- ohjaus
- johtamisfilosofia
- valvonta, sanktiot ja kannustimet
- ihmiskäsitys, luottamus ja kontrolli
- tavoitteiden yhtenäisyys

Teemahaastattelujen tarkastelun kohteena ovat erityisesti palveluntuottajien näkemykset palveluntuottajien ja päämiehen välisen suhteen luottamuksesta, kontrollista, valvontamekanismeista, johtamisesta sekä käsitys tavoitteista. Lisäksi tarkastelun kohteena oli johtamisfilosofia ja ihmiskäsitys. Näitä seikkoja tarkastellaan suhteessa mainittuihin teorioihin. Lisäksi kysytään palveluntuottajien näkemyksiä suhteen kehittämistä, jotta palvelua voitaisiin tuottaa mahdollisimman laadukkaasti. Tätä tarkastellaan myös suhteessa valtion ohjausjärjestelmään tarkastelun kohteena olevan palvelun tuottamisessa.

## 5 Tutkielman tulokset

Tutkielman tulokset esitellään valittujen kategorioiden mukaisesti. Kategoriat ovat syntyneet luvussa 2 esitellyn tutkielman teoreettisen viitekehyksen kautta ja ovat seuraavat: 1) ohjaus, 2) johtamisfilosofia, 3) valvonta, sanktiot ja kannustimet, 4) luottamus ja kontrolli (myös ihmiskäsitys) ja 5) tavoitteiden yhtenäisyys. Aineiston analyysi on vaikuttanut teemojen ryhmittymiseen kuten kuvattu alaluvussa 4.2. Lisäksi tuloksissa käsitellään viimeisenä turvakotien organisaatorakenteeseen liittyviä seikkoja sekä palveluntuottajan edustamaan sektoriin (julkinen vai kolmas sektori) turvakotipalvelun tuottajana liittyen.

### 5.1 Ohjausmekanismit – säädöksiä, resursseja ja informaatiota

Palveluntuottajat tunnistavat useita käytössä olevia valtion ohjaus mekanismeja kyseessä olevaan palveluun liittyen. Aineistossa esiintyvät kaikki perinteiset valtion ohjauksen mekanismit eli säädösohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus (Vartiainen ja muut, 2021, s. 43). Säädösohjausta edustaa palveluntuottajille esimerkiksi turvakotilaki ja valtion vuosittainen talousarvio ja turvakotitoiminnalle myönnettävä kokonaisrahoitus. Myös esimerkiksi valtion allekirjoittama Istanbulin sopimus nähtiin ylätason säädösohjauksena, sillä sopimus on velvoittava sopimuksen allekirjoittaneille valtioille. Aineiston mukaan tilaaja ”pureskelee” ylätason säädösohjauksen palveluntuottajille ymmärrettävään muotoon ja tekee tarvittavat tulkinnat eri ylätason ohjausinstrumenteista. Aineistossa on useita mainintoja siitä, että tilaaja tuo riittävän tiedon ylätason ohjauksesta palveluntuottajille. Tilaajaa kuvattiin esimerkiksi suodattimena, jonka läpi palveluntuottajille suodattuu olennaisin tieto ymmärrettävään muotoon.

Ohjaus tulkittiin palveluntuottajien toimesta kahdenlaisena. Toisaalta ohjaus näyttäytyy resurssiohjauksena. Valtio kanavoi rahaa turvakotipalveluihin ja valvoo sen käyttöä. Toisaalta ohjaus tulkittiin myös työn sisällöllisenä ohjauksena, mikä edustaa informaatio-ohjausta. Tilaajan resurssiohjaus toteutuu erityisesti palveluntuottajapäätösten, rahoituspäätösten ja rahoituksen käyttöehtojen kautta. Lisäksi valtion resurssiohjauksena mainittiin turvakotipaikkojen saatavuus sekä maantieteellisen sijainnin valinta uusille

turvakodeille tai turvakotien perhepaikoille. Valtiontalousarvion ymmärrettiin määrittävän turvakotipalveluiden kokonaisrahoituksen.

Informaatio-ohjausta toteutetaan esimerkiksi erilaisten suositustasoisten ohjausdokumenttien kautta. Ohjausta koettiin toteutettavan myös palveluntuottajien työntekijöille suunnattujen koulutusten ja työkokouksien kautta. Näitä kuvattiin epämuodollisena ohjauksena. Myös THL:n toteuttama tutkimus ja asiantuntijatyö liittyen lähisuhdeväkivaltaan ja sen ehkäisyyn nähtiin olevan osa informaatio-ohjausta.

Turvakotipalveluiden ohjaus edustaa aineiston perusteella ainakin jossain määrin ilmiölähtöisen ohjauksen elementtejä (ks. esim. Vartiainen ja muut, 2021), ainakin mikäli turvakotipalvelut itsessään tulkitaan ilmiöksi eikä tarkastella koko lähisuhdeväkivaltailmiötä. Tällöin tilaajalla tulee olla näkemys ohjauksen kohteesta kokonaisuutena. Tilaajan toteuttamassa ohjauksessa ja toiminnan kehittämistyössä huomioidaan palveluntuottajien ja eri alueiden väestön erilaisia tarpeet. Näitä huomioiden on mahdollista, että turvakotipalvelujen THL:n toteuttamasta ohjauksesta muotoutuu kokonaisvaltainen toimintakulttuuri.

Tilaajan toteuttama ohjaus ei kuitenkaan ole aukotonta. Palveluntuottajat raportoivat asioista keskenään eri tarkkuudella ja sillä voi haastateltavien olla mukaan vaikutuksia siihen, mitkä kulut hyväksytään maksettavaksi valtion varoista. Suurpiirteisemmin tai ylemmällä tasolla raportoivien osalta saatettiin hyväksyä kuluja, joita tarkemmin raportoinneilta ei ollut hyväksytty. Palveluntuottajat keskustelevat keskenään ja tietävät siten, että yksityiskohtainen raportointi saattaa olla palveluntuottajalle itselleen epäedullisempää kuin suurpiirteisempi raportointi. Tämä viittaa päämies-agenttiteorian mukaiseen tiedon asymmetriaan, ettei päämies voi kovin tarkasti saada kaikkea tietoa agentin toiminnasta, mikä puolestaan voi aiheuttaa riskin sille, ettei palveluntuottajat aina toimi päämiehen etujen mukaisesti (Bhattacharjee, 1998, s. 141, Van Slyke 2006, Caers ja muut 2006, s.26). Yleinen etu ja päämiehen tavoite on kuitenkin se, että rahoitus kohdentuu nimenomaisesti turvakotipalveluun ja siihen liittyviin hyväksytyihin kuluihin.

Rahoituksen käyttöehtoja kuvattiin jonkin verran epäspesifeinä. Resurssit palveluntuotamiseen ovat aineiston perusteella hyvät. Lisärahoituksen hakemisen osalta tilaaja voi jopa kannustaa palveluntuottajia hakemaan lisää rahoitusta ja lisärahoituksen saantia kuvataan helpoksi. Rahoituspohja koettiin yleisesti vakaana ja huolta resurssien osalta aiheutti lähinnä ajatus siitä, jos palvelu siirtyisi joskus valtiolta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Valtion toimijana THL:n kuvattiin tuovan toimintaan vakautta ja turvallisuutta taloudellisesti epävakana aikana. Haastateltavat toivat esiin, että päätöksiä esimerkiksi lisärahoituksen osalta täytyy kuitenkin toisinaan odottaa.

Rahoituksen saannin kriteerit eivät ole palveluntuottajille aivan selvät. Kaikilla ei ole selkeää kuvaa siitä, mihin kaikkeen voi hakea ja saada rahoitusta. Päätöksistä ei aina selviä mihin rahaa ei ole myönnetty, kuten esimerkiksi (1) ilmenee. Palveluntuottajat kaipaisivatkin tässä läpinäkyvyyttä palvelunjärjestäjältä. Hakuprosessin kuvattiin olevan siltä osin muutoksessa, että jatkossa rahoitusta haetaan sähköisen järjestelmän kautta. Yksi haastateltavista pohti, tulisikö uusi järjestelmä tietojen läpinäkyvyyttä palveluntuottajille se osalta, mihin asioihin muille palveluntuottajille on myönnetty rahoitusta.

- (1) Toivoisi, että siinä olisi sitten sellainen, että sanottaisiin suoraan, että näihin ei myönnetty ja jonkinlaiset lyhyet perustelut sitten siihen.

Viestintää kuvattiin laajasti onnistuneena niin hallinnollisissa kuin työn sisällöllisiin kysymyksiin liittyvissä asioissa. Palveluntilaajalta saatua informaatiota pidetään laadukkaana, määrältään mittavana ja nopeasti palveluntuottajat saavuttavana. Pohdintaa aiheutti se, että jos yksi palveluntuottaja kysyy ohjausta jossakin asiassa, miten tuo sama tieto saatuttaa muutkin palveluntuottajat. Tilaajan päässä tapahtuvista organisaatio- ja henkilöstömuutoksista ei aina ole selkeää kuvaa erityisesti palveluntuottajille hallintotehtävissä työskentelevillä. Kysyttäessä tietoa kuitenkin kuvataan saatavan helposti eikä siten muutoksetkaan varsinaisesti horjuta yhteistyötä. Viestintää kuvataankin aktiivisena,

välittävänä ja vastavuoroisena. THL:n turvakotiryhmän henkilöstön koettiin olevan byrokraattien sijaan ihmisiä, kuten esimerkissä (2) sanoitetaan.

(2) Mä koen, että kaikki ne, jotka siellä työskentelee, ne ei ole niin kun mitään semmoisia kaukaisia byrokraatteja, vaan ne on ihmisiä.

Tilaaajan ei kuvata olevan etäinen, vaan pikemminkin lähellä ja toisaalta myös reagoivan nopeasti. THL:n työntekijöitä kuvattiin myös esimerkiksi asiallisiksi ja ihaniksi. Tilaaajan työntekijöillä kuvattiin olevan aito kiinnostus työhön kuten esimerkissä (3) ilmenee. Vuorovaikutus on ihmislähtöistä ja arvostavaa, mutta samalla kuvataan valtion toimijana tietynlaisen neutraaliuden ja diplomaattisuuden myös näkyvän. Se ei saanut ainoastaan kiitosta, vaan myös voimakkaampaa kannanottamista erityisesti työn sisältöjen osalta toivottiin.

(3) Ja tuntuu että THL:n turvakotitiimi...niin niillä on niinku todella aito kiinnostus siihen työhön mitä ne tekee.

Useilla palveluntuottajille olisi kiinnostusta lisätä palvelun määrää entisestään. Tällä tarkoitettiin joko uuden turvakodin avaamista tai perhepaikkojen lisäämistä olemassa olevaan turvakotiin. Avoimuus sen osalta, missä milloinkin palvelun määrää on mahdollista kasvattaa ja minne palvelunjärjestöjä haluaisi lisää palvelua, oli palveluntuottajien näkökulmasta epäselvää. THL:n tehtäviin kuuluu erityisesti tarkastella palvelun maantieteellistä sijaintia, jotta tilanne olisi mahdollisimman yhdenvertainen ja palvelut saavutettavia väestön näkökulmasta. Palvelun lisäämisen suunnittelu ja haku työllistävät palveluntuottajia reilusti eikä siihen työhön ollut halua ryhtyä, ellei ole tietoa siitä millaiset todelliset mahdollisuudet palvelun kasvattamiselle ovat.

## **5.2 Päämiehen johtamisfilosofia – kannattelevaa ja hyvää**

Tilaaajan toteuttamaan palvelun organisointia ja johtamista kuvattiin esimerkiksi siten, ettei se ole ainakaan autoritääristä. Myös joustavuus ja palveleva ote johtamisessa tuotiin esiin. Vallan sijainnin kuvattiin asemoituvan lähelle palveluntuottajia. Vaikka kaikkien

päätöksien kaikki taustatekijät ei ole palveluntuottajilla tiedossa, tunnelma on kuitenkin se, että tiedot tuodaan palveluntuottajille rehellisesti ja kuten esimerkissä (4) tuodaan esiin, pureskeltuina ymmärrettäväksi. Tämä tuottaa palveluntuottajille turvallisen ja luot-tavaisen olon sen osalta, että kaikki toimii oikein. Sen kuvataan tuovan vakautta ja myös työrauhan tekemiselle.

- (4) Semmoinen tunne mulla on suhteessa ainakin THL:n, että just se, että on niinku valmiiksi pureskeltu ja on turvallisissa käsissä, niin se jotenkin luo sen työrauhan.

THL tuo toimintaan vakautta, mutta omassa suuressa organisaatiossa tilanteen kuvataan voivan olla paljon haastavampi ja epävarmempi, kuten esimerkissä (5) tulee esiin. Käyn-nissä on ollut sotepe-uudistus, mikä on osin vaikuttanut myös osan palveluntuottajaor-ganisaatioiden toimintaan ja johtamisrakenteisiin.

- (5) ---mutta sitten täällä omassa organisaatiossa, täällähän myrskyä, mutta tavallaan se THL:n puolelta se on semmoista kannattelevaa hyvää. Niin mä koen.

Johtamisen osalta kuvattiin, että selkeästi on valittu luottamuksen tie. Tämä näkyy haas-tateltujen mukaan esimerkiksi siinä, että laatusuositukset ja muut informaatio-ohjauk-sen instrumentit mahdollistaisivat tarkemmankin kontrolloinnin, mutta aineiston perus-teella kokemus on se, että palvelunjärjestäjä on valinnut toisen toimintatavan toimia.

Valvontaa ja kontrollointia toteutetaan aineiston perusteella suhteellisen vähäisesti. Joh-taminen näyttäytyy aineistossa edustavan pehtoriteorian mukaista pikemminkin osallis-tamiseen ja sitoutumiseen suuntautunut johtamisfilosofia pikemminkin kuin päämies-agenttiteorian kontrolliin suuntautuvaa johtamistapaa. Monista asioista on mahdollista käydä keskustelua ja yhdessä etsiä keskustellen parasta ratkaisua erityisesti vaativissa tilanteissa. Johtaminen ei siten näyttäydykään ensisijaisesti päämies-agenttiteorian vaan pehtoriteorian mukaisena johtamisena. Kuten alaluvussa 2.3 esitellään, päämies-agent-titeoriassa valta on etäällä ja johtaminen on ylhäältä-alanpäin toteutuvaa, kun taas peh-toriteoriassa valta asemoituu lähelle ja johtaminen on horisontaalista.

Päämies-agentti- ja pehtoriteorioissa ollaan myös kiinnostuneita vallan sijainnista eli siitä onko valta etäällä vai lähellä palveluntuottajia. Palvelusta järjestämis- ja rahoitusvas-  
tuussa olevaa valtiota edustaa palveluntuottajille nimenomaisesti valtionapuviranomai-  
sena toimiva THL, joka aineiston perusteella koetaan läheiseksi kuten ylempänä tuotu  
esiin. Sen sijaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö näyttäytyy aineiston perus-  
teella olevan palveluntuottajille etäinen.

Haastateltujen yhteinen käsitys on se, että toiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon pe-  
riaatteita. Tästä aineistossa on useita mainintoja, joista yksi esimerkissä (6). Mikäli tar-  
kempia selvityksiä olisikin tarve pyytää, sen ei kuvattu horjuttavan palvelunjärjestäjän ja  
-tuottajan välistä suhdetta, vaan olevan normaali, viranomaistoimintaan liittyvä hallin-  
nointitapa.

- (6) Siellähän noudatetaan tällaisia hyvän hallinnon periaatteita siinä-  
kin asiassa, että sitten tehtäisiin selvityspyyntöä ja sen sellaista. En  
tokikaan toivo, että asiat semmoiselle tasolle menee. Mutta niin-  
hän me niitä hoidetaan, jos tulee sellaista, että on jotakin epäsel-  
vyyttä. Ajattelen, että näinhän me tehdään, koska sehän on meidän  
työssä ihan normaalia, että pyydetään selvitystä jostakin asiasta ja  
eikä se ole niinku mikään maailmaa mullistava asia, vaan se on se  
kankea viranomaistapa, millä me tässä hallinnon tasolta ajatellaan.

### **5.3 Valvonta, sanktiot ja kannustimet**

Tilaaajan toteuttama varsinaiseen palveluntuottamiseen liittyvä valvonta toteutuu ensisi-  
jaisesti raportoinnin kautta. Valvonta ei kuitenkaan korostu tausta-aineistossa eikä varsi-  
naisessa tutkielman pääaineistossa. Tilaaajan toiminta vaikuttaa pikemminkin pehtoriteo-  
rian mukaisena kuin päämies-agenttiteorian mukaisena toimintana valvonnan osalta.  
Toisaalta turvakotitoiminnan varsinaisesta valvonnasta ei vastaakaan THL vaan Valvira ja  
Aluehallintovirastot. THL:n toteuttama valtionavustuksen käytön valvonta toteutuu ta-  
lousraportoinnilla.

Palveluntuottajien käsitykset ja kokemukset valvonnasta eroavat. Toisaalta valvonta tunnistettiin hallinnollisena valvonta esimerkiksi rahankäytön suhteen. Valvonnaksi tunnistettiin muun muassa väli- ja vuosiraportoinnit rahan käytöstä sekä palveluntuottajan henkilöstön kelpoisuusvaatimusten seuranta. Palveluntuottajat eivät kuvanneet valvontaan liittyvän mitään yllätyksiä vaan valvontaa pidettiin pikemminkin selkeänä ja hallittavana, kuten ilmenee esimerkistä (7). Valvonnasta keskusteltaessa sitä verrattiin joihinkin muihin valtion rahoitusinstrumentteihin rahoituksen haun ja raportoinnin osalta. Vertaillessaan prosesseja haastateltavat kuvailivat turvakotipalvelun tuottamiseen liittyvää prosessia keveämmäksi kuin joissain muissa valtion rahoitusinstrumenteissa.

(7) Se ei tarkoita, että se olisi niin kun jotenkin puutteellinen, mutta niinku helpommin hallinnoitavissa ja selkeämpi kokonaisuus.

Vaikka aikaisemmin tuotiin esiin, ettei rahankäytön raportoinnin tarkkuus ole yhtäläistä kaikkien palveluntuottajien osalta, niin talouteen liittyvissä asioissa kuvattiin olevan ”avoimet kortit puolin ja toisin” eikä silloinkaan, kun talousraportoinnin osalta on kysytty tarkennuksia, ole välittynyt vahva kontrollointi vaan pikemminkin tarve ymmärtää tarkemmin mitä talousraportoinnin kirjaukset tarkemmin tarkoittavat. Aikatauluista myöhästymiseen päämiehen kuvattiin suhtautuvan ymmärtäväisesti.

Asiakastilastoa sekä uhka- ja vaaratilanneraportointia kuvattiin yhtenä valvonnan muotona. Valvonnaksi tulkittiin käynnit palveluntuottajien luona ja koko palveluntuottajaverkostolle suunnatut yhteiset kehittämispäivät. Tarkkuutta ja valvontaa kaivattiin lisää erityisesti varsinaiseen työn sisältöön ja asiakastyöprosesseihin liittyen. Aineistosta ilmenee, että esimerkiksi asiakaspalautteen uskotaan voivan vaikuttaa valvonnan määrään. Mikäli asiakkaat olisivat yhteydessä tilaajaan ja kertoisivat epäkohdista, sen uskottiin vaikuttavan siihen, että kyseisen palveluntuottajan toimintaan kohdistuisi voimakkaampaa valvontaa. Ajatuksena oli, että palvelunjärjestäjä aloittaisi siinä tapauksessa syvemmät keskustelut palveluntuottajan kanssa ja tekisi enemmän ohjauksikäyntejä palveluntuottajan luona hakemassa varmistusta sille, miten palveluntuottaja toimii.

Turvakodissa toteutuvan työskentelyn sisällön osalta tilaaja ei juuri valvo toimintaa. Tilaajan kuvattiin luottavan siihen, että palveluntuottajat toimivat edellytysten mukaan ja noudattavat turvakotipalvelun laatusuosituksia asiakastyön osalta. Kaikkien palveluntuottajien ei uskottu aina toimivan luottamuksen arvoisesti. Sen koettiin vaikuttavan kansallisesti palveluun ja sillä olevan haitallisia vaikutuksia muille palveluntuottajille. Erilaisien toimintatapojen kuvattiin haastavan yhteistyötahojen kanssa toimimisen, sillä esimerkiksi hyvinvointialueen sosiaalipalveluissa ei välttämättä ymmärretä miksi palveluntuottajien toimintakäytänteet eroavat keskenään, vaikka kyseessä on valtakunnallinen palvelu. Toimintatapojen synkronointia ja valvontaa siihen liittyen toivottiin lisää sekä jokin mekanismi valvonnalle, kuten esimerkissä (8) osoittaa. Sen ajateltiin vahvistavan toimintaa ja vastaavan myös siihen, että palvelua käyttävät olisivat yhdenvertaisessa asemassa keskenään valtakunnallisesti.

(8) Mitä mä itse kaipaen, että siinä olisi myös joku mekanismi sille valvonnalle.

Pehtoriteoria ei korosta valvontaan liittyviä kysymyksiä (ks. esim. Hyyryläinen, 2018; Nyysölä, 2008). Päämies-agenttiteoria puolestaan näkee valvonnan päämiehen tekemänä toimintana kohdistuen agentteihin. Palveluntuottajille annetaan sopimuksissa ja ohjeissa tehtäviä ja velvollisuuksia, mutta niitä luotetaan noudatettavan ilman valvontaa. Tämä mukailee pikemminkin pehtoriteorian mukaista ihmiskäsitystä kuin päämies-agenttiteorian ihmiskäsitystä. (ks. esim. Van Slyke, 2006; Davis ja muut, 1997.), jolloin alkuperäinen asenne ja suhtautumistapa on luottamus, jota käsitellään tarkemmin seuraavan alaluvun tuloksissa.

Toimintatapojen valvontaan liittyen peilautuu ajatus siitä, että tarkempi valvonta lisäisi palvelun loppukäyttäjien oikeuksia tasalaatuisen ja yhdenvertaisen palveluun. Tästä syystä varsinaisen asiakastyön sisällöllisten asioiden valvontaa pidettiin merkityksellisenä. Sitä pidettiin sekä palveluntuottajan että loppukäyttäjän oikeusturvaa lisäävänä seikkana. Vahvempaa kontrollia asiakastyön osalta toivottiin, sillä vahvemman kontrollin uskottiin pidemmällä aikavälillä lisäävän luottamusta ja turvallisuuden tunnetta

palveluntuottajien näkökulmasta. Siten vahvempi valvonta voisi olla merkityksellistä myös tilaajan ja tuottajien välisen suhteen kehittymisen kannalta.

- (9) Jos THL:n ja palveluntuottajan turvakotien välistä suhdetta muokattaisi ehkä siihen tiiviimpään ohjaukseen ja valvontaan, niin se ehkä helpottaisi turvakotien asemaa siinä, että sitten meillä olisi entistä enemmän pelimerkkejä sanoa myös sinne hyvinvointialueelle.

Esimerkissä (9) tuodaan esiin, että vahvempi valvonta ja ohjaus voisi myös vaikuttaa työn edistämiseen muiden ilmiöön liittyvien toimijoiden kanssa. Toimintatapojen valvonnan osalta tuotiin esiin, että mikäli eri suunnitelmien osalta valvontaa olisi ja esimerkiksi tietoturvaan liittyvät suunnitelmat luettaisiin ja kommentoitaisiin tilaajan taholta, palveluntuottaja voisi luottaa tekevänsä sillä tavalla asiat kuin tilaaja on tarkoittanut. Nyt monenlainen tulkinta tilaajan tahtotilasta on tässä asiassa mahdollinen.

Aineistosta välittyi halu toimia oikealla tavalla, mutta ettei kaikille ole aivan selvää aina se, mikä olisi tilaajan toivoma oikea tapa. Jos olisi selkeämmät aikataulurajat sille, milloin erinäiset ohjeet tulee olla toimeenpantu, se myös pakottaisi palveluntuottajat laittamaan asiat aikaisemmin velvoitteiden tasolle, kuvailee yksi haastatelluista. Haastateltava pitäisi tätä pakotetta positiivisena asiana, toimeenpanevana voimana. Nykytilassa tilaaja suhtautuu siten ehkä liiankin ymmärtäväisesti siihen, ettei joku palveluntuottaja saa asioita hoidettua ja samalla luottaa asian hoituvan jollakin aikavälillä. Tässä voisi nähdä viiteen myös päämies-agenttiteoriaan sopivasta riskin asettamisesta palveluntuottajalle, sillä päämies on ohjeistamalla hoitanut oman velvoitteensa asian osalta mutta samaan aikaan se ei ole varmistanut asian toimeenpanoa.

Halu toimia päämiehen edun mukaisesti ja päämiehen toivomalla tavalla välittyi aineistosta useasti. Ajatus edustaa pehtoriteoriaa ja ihmiskäsitystä, jossa pyritään kollektiiviseen palveluun ja tavoitteet ovat jaettuina. Myös jaettu kulttuuri välittyi ja koko turvakotiverkosto sisältäen kaikki palveluntuottajat ja tilaajat koetaan yhteiseksi, työtä tukevaksi ja hyväksi, vaikka aineistossa on myös palveluntuottajien näkemyksiä siitäkin, etteivät

kaikki palveluntuottajat aina toimisi toivotusti. Jos aineistoa katsoo tästä näkökulmasta määrällisesti, tämä näkemys jää ohueksi.

Päämies-agenttiteorian mukaisia toiminnan sopimuksenmukaisuuden tehostamisen keinoina käytettyjä sanktioita ja kannustimia ei juuri aineistossa näy. (ks. esim. Leruth & Paul, 2006; Valkama, 2004). Sanktioita ei juuri tunnustettu käytettävän, mutta niiden vastinpareja eli kannustimista on havaintoja aineistossa. Sopimussuhteet palvelun tuottamisesta ovat määräaikaista, sillä palveluntuottajavalinnat tehdään viideksi vuodeksi kerrallaan. Viittä vuotta voidaan ajatella kohtalaisen pitkänä toimintakautena.

Yksi palveluntuottaja pohdiskeli mitä tapahtuisi, mikäli palveluntuottaja päättäisi kesken sopimuskauden lopettaa palveluntuottamisen. Vastaaja pohti, tiedetäänkö tätä korkeammalla hallinnollisella tasollakaan hänen edustamassaan suuressa organisaatiossa. Aineistosta ei selviä millaisia seurauksia sopimusrikkeillä ajateltaisiin olevan. Turvakotilain 11 pykälässä määritellään missä tapauksessa palvelun järjestäjä tai tuottaja voi irtisanoa sopimuksen. Lain mukaan palveluntuottajan toiminnan merkittävät puutteita tai laiminlyönnit tai niiden korjaamatta jättäminen kohtuullisessa ajassa kirjallisista huomautuksista huolimatta, antaa päämiehelle mahdollisuuden päättää palvelun tuottaminen ja korvauksen myöntäminen kyseessä olevalle palveluntuottajalle. Palveluntuottaja voi puolestaan kirjallisella ilmoituksella päättää palveluntuottamisen. Ilmoitus on annettava puoli vuotta ennen toiminnan lakkaamista.

Aineistosta ei näy, että palveluissa olisi ollut merkittäviä puutteita tai laiminlyönnejä eikä siten myöskään se, mitä silloin on tapahtunut. Tiedossa ei ole, että yhdenkään turvakotipalvelun tuottajan toiminta olisi lakkautettu tilaajan toimesta. Vuonna 2024 eräs turvakoti joutui kuitenkin sulkemaan ovensa kahden päivän varoitusajalla. Turvakoti sijaitti vuokratiloissa Äänekoskella ja Ylen tietojen mukaan sieltä katkaisiin sähköt vuokranantajan taloudellisten vaikeuksien takia (Yle, 2024). Kyse ei ole palveluntuottajan puutteellisesta toiminnasta, vaan kyseessä on palveluntuottajasta riippumaton yllättävä tapahtuma.

Aineisto antaa vaikutelman, että palveluntuottajilla on halu ja intressi pehtoriteorian mukaiseen yhteiseen kehittämiseen ja vastuuseen. Samoin esimerkki (10) osoittaa palveluntuottajilla olevan kokemuksia siitä, että myös tilaajalla on halu yhteiseen kehittämiseen. Palveluntuottajat toimivat myös proaktiivisesti päämiehen suuntaan kehittämistarpeiden osalta ja kuvaavat voivansa ilmaista kehittämissideiden ohella myös turhautumista ilman, että epäkohtien esiin nostamisesta seuraa pelkoa sanktioita. Kannustimena aineistossa näyttäytyi esimerkiksi palveluntuottajien vahva mukaan ottaminen palvelun sisällölliseen kehittämiseen ja vaikuttamismahdollisuudet turvakotipalvelun sisällön osalta. Lähisuhdeväkivallan aiheuttamaan inhimilliseen kärsimykseen vaikuttaminen oli tärkeää palveluntuottajille.

- (10) Sehän se onkin, että niin kun jotenkin ällistyttävää, että meiltä oikeasti aina kysytään. Meidän mielipiteillä on väliä, välittyy semmoinen aitous siinä, ettei kysytä vaan sen takia että nyt kuuluu kysyä, vaan oikeasti halutaan tietää ja sitten käytetään sitä tietoa.

Palvelun tilaaja huomioi erilaisten palveluntuottajien taustatekijöitä eikä oletta, että kaikilla palvelu voisi toteutua samalla tavalla. Palvelunjärjestämiseen liittyen erilaisia ratkaisuja hyväksytään esimerkiksi henkilöstörakenteiden osalta. Kustannukset jakautuvat eri perustein eri organisaatioille, koska esimerkiksi sillä on merkitystä, sijaitseeko turvakoti toimijan omistamissa tiloissa vai vuokratiloissa. Se vaikuttaa suoraan yksittäisen turvakodin kulurakenteeseen.

Sopimuksia tai palveluntuottajavalintapäätöksiä voitaisiin mahdollisesti tehostaa sanktiotoimilla. Sanktiointi tai muut ankarat kontrollimekanismit voivat olla päämiehen kanalta myös kalliita menetelmiä, joten tilaajalle saattaa olla kustannustehokkaampaa valita epäsuorempia valvontakeinoja tilivelvollisen arviointiin (Autioniemi, 2021, s.97). Päämies-agenttiteorian mukaisessa lähestymistavassa agentteja motivoidaan toimimaan päämiehen edun mukaisesti riittäväillä ja oikeasuhteisilla kannustimilla ja sanktioilla (ks. esim. Leruth & Paul, 2006; Valkama, 2004). Sanktiot ja kannustimet eivät näyttäyty aineistossa päämies-agenttiteorian mukaisina vastinpareina, vaan sanktiot puuttuvat

aineistosta. Vuorovaikutussuhteella voikin olla sääntöjä tärkeämpi asema sopimussuhteen kehittymisen kannalta (Hughes ja muut tuovat, 2013, s.2–3).

Haastateltavat toivat esiin, että palveluntuottajien toimintaa valvovat osaltaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä aluehallintovirastot (AVI). Lisäksi palveluntuottajilla tulee olla myös omat omavalvontasuunnitelmansa. Tutkielmassa ei tarkasteltu muiden valtion virastojen toimintaa suhteessa palveluntuottajiin. Siten selvittä-mättä jää millaisia sanktioita tai kannustimia valvontaviranomaiset voisivat palveluntuot-tajille tarjota.

Aineistosta välittyy kuva, ettei kaikille palveluntuottajille ole aivan selvää mikä kuuluu tilaajan rooliin ja mikä ei. THL:n toivottiin esimerkiksi antavan määräyksiä, jotka velvoit-taisivat hyvinvointialueita toimittamaan tiettyjä perheille kuuluvia palveluita myös tur-vakotiin. THL:lla ei kuitenkaan ole määräys- tai ohjausvaltaa hyvinvointialueisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosi-aali- ja terveysministeriölle. Ministeriö kertoo verkkosivuillaan ohjauksen perustuvan mi-nisteriön ja hyvinvointialueen väliseen tiiviiseen ja jatkuvaan vuorovaikutukseen (STM, 2024c).

#### **5.4 Luottamus levollisuutta luomassa**

Aineistossa korostuu vahvasti luottamuksen teema ja kokemukset. Luottamus THL:n tur-vakotipalveluja kohtaan on aineiston perusteella suurempaa kuin keskinäinen luottamus palveluntuottajien välillä, kuten edellisessä alaluvussa tuotiin esiin.

- (11) Voisihan täällä tehdä aika vvillejäkin ratkaisuja ja en mä tiedä tulisiko ne THL:n tietoon tai näin. Mutta että kyllä mä ajattelen, että THL aika pitkälti luottaa siis palveluntuottajiin.

Hallinnollisesta ja taloudellisesta näkökulmasta tilaajan ja palveluntuottajien välinen suhde näyttäytyy toimivana ja kuta kuinkin selkeänä. Palvelua johdetaan luottamukseen perustuen eikä vahvan kontrollin kautta, mikä tulee esiin esimerkissä (11).

Johtamistyyllissä korostuvat pehtoriteorian johtamisfilosofian elementit eli horisontaalisuus ja osallistaminen, kuten alaluvussa 5.2 esitettiin. Aineiston perusteella luottamus näyttäytyy muun muassa levollisuutena sen osalta, että palveluntuottajilla on vakaa asema palveluntuottajana. Huolimatta nykyisestä taloustilanteesta, aineistossa ei nouse esiin esimerkiksi pelko siitä, etteikö palvelua jatkossa rahoitettaisi tai pelkoa siitä, että palveluntuottajien valinnassa jatkossa palveluntuottajat vaihtuisivat. Palveluntuottajalla ajateltiin olevan keinoja osoittaa olevansa luottamuksen arvoinen, kuten esimerkistä (12) näkyy.

- (12) Luottamus mä ajattelen, että on niinku vahvaa. Toki siis, että on nää niinku...kyllä mä ajattelen, että tietysti se, että raportoidaan, on sitä, että osoitetaan, että ollaan sen luottamuksen arvoisia ja ollaan tuotettu sitä palvelua sopimuksen mukaisesti.

Turvakotipalvelun valtiollistamisen on koettu tuoneen ”rotia” ja antavan työkaluja suhteessa esimerkiksi omaan taustaorganisaatioon. Nykyisin on selkeät perusteet sille, mikä on turvakodin ydintyö. Työhön on tullut struktuuria, työkaluja ja prosesseja. Erän haastateltava kertoikin olevansa hyvin kiitollinen siitä, miten työ on kehittynyt toiminnan valtiollistamisen jälkeen.

Valtiollistamisen koetaan tuoneen yhdenvertaisuutta väkivallan uhreja ajatellen, sillä aiemmin tarvittiin maksusitoumus turvakotiasiakkuuteen kunnalta. Useimmiten maksusitoumus annettiin lähinnä lapsiperheille. Silloin esimerkiksi iäkkäillä, miehillä, yksin turvakotipaikkaa tarvitsemilla ja joillakin muilla ihmisryhmillä ei ollut samankaltaista mahdollisuutta päästä turvakotiin. Myös turvakotipalvelun esteettömyyden ja saavutettavuuden on koettu parantuneen ja siihen liittyvää valtion ohjausta pidetään onnistuneena.

Eryteisesti palvelun sisällöllisen kehittämisen osalta palveluntuottajat otetaan vahvasti mukaan ja palveluntuottajien näkemyksistä ollaan kiinnostuneita. Palveluntuottajilla on aineiston perusteella kokemus siitä, että palvelun kehittämisessä toteutuu niin vertikaalista kuin horisontaalistakin kehittämistä ja vuoropuhelu toimii hyvin, kuten esimerkeissä

(13) ja tuodaan esiin. Palveluntuottajat pitävät yhteiskehittämistä hyvin merkityksellisenä, arvokkaana ja palkitsevana.

- (13) mä ajattelen, että tää toimii juuri niin kuin sen pitäisikin. Eli se taho, jolla on siihen mahdollisuus, osaaminen ja resurssit eli THL niin he tekee sen pohjatyön, tuo tänne jonkun menetelmän ja sitten me testataan sitä. Me käydään sitä vuoropuhelua, että miten se käytännössä toimii. Sen jälkeen sitä kehitetään lisää, sitten testataan uudestaan ja kehitetään. Mä ajattelen, että se on niinku se ihanne ideaali tapa, miten sen pitäisikin toimia.

Tilaaja antaa arvoa perinteikkäälle työlle, jota palvelun osalta on esimerkiksi järjestöissä tehty. Tilaaja nostaa toiminnassaan esiin osaamisen, tiedon ja hyvät käytännöt, joita joillakin palveluntuottajilla jo entuudestaan on. THL:n historia turvakotipalveluiden osalta on verrattain nuori, kun taas ensimmäiset turvakodit on perustettu Suomeen vuonna 1979. Tilaajan kuvataan osoittavan arvostusta ja luottamusta sitä työtä kohtaan, jota pitkään toimineissa turvakodeissa on vuosikymmeniä tehty mutta myös uudempaa toimintaa kohtaan.

Palvelun tilaajan ja tuottajien välistä suhdetta kuvataan arvostavana ja asiallisena. Luottamuksen kokemus on vahvaa eikä osalle haasteltavista tullut mieleen, miten suhdetta voisi tai olisi tarpeen kehittää. Epäluottamuksena tilaajaa kohtaan voidaan tulkita aineistossa esiintynyt maininta päämiehen ”ruuhka-Suomi keskeisyydestä” sekä kokemus siitä, ettei päämies välttämättä ymmärrä aina realiteetteja, joita maakunnissa toimivat palveluntuottajat kohtaavat. Esimerkiksi kelpoisuusehdot täyttäviä hakijoita avoimena oleviin tehtäviin ei kaikkialla Suomessa saatu kovinkaan helposti ja sijaisien saamisessa oli koettu hankaluutta. Pienemmillä alueilla oli kokemuksia, ettei henkilöstön vaihtuvuus ole kovin suurta ja alueen eri toimijoihin syntyy henkilökohtaisia, pitkän linjan suhteita. Luottamus alueilla eri toimijoiden välillä voi siten myös perustua pitkiin yhteistyösuhteisiin.

## 5.5 Tavoitteiden yhtenäisyys

Palvelunjärjestäjä kuvaa tavoitteenaan olevan ”kehittää edelleen jo nyt hyvin toimivia ja laadukkaita turvakotipalveluja Suomessa ja pyrkiä tarjoamaan lähisuhdeväkivaltaa tai sen uhkaa kokeville korkeatasoisia ja laadukkaita turvakotipalveluja” (Nipuli & Svetloff, 2024, s.5). Tutkielman aineisto osoittaa palveluntuottajien tavoitteena olevan pääosin toimivat ja laadukkaat turvakotipalvelut.

Toisinaan kuitenkin THL voisi olla valmis lisäämään rahoitusta jollekin palveluntuottajalle saadakseen omia tavoitteitaan täytetyksi kuten varmistakseen palvelun maantieteellisen kattavuuden ja parantaakseen palvelun yhdenvertaista saatavuutta valtakunnallisesti. Palveluntuottajaorganisaation ollessa suuri toimija, sillä ei välttämättä ole omissa intresseissään palvelun kasvattaminen. Esimerkiksi jollekin alueelle voidaan toivoa lisää perhepaikkoja turvakotiin, mutta se ei ole alueella toimivan palveluntuottajan intressi. Joltain osin tavoitteet siis eivät ole aina täysin yhtäläiset.

Pehtoriteoriassa ei ole tarpeen hylätä täysin myös organisaatioiden omia intressejä, vaan pikemminkin kyse on siitä, ettei toimintaa toteuteta ainoastaan omista intresseistä juontuen, kuten päämies-agenttiteoria olettaa. Siten vaikka kaikki tavoitteet eivät ole yhdenmukaisia palveluntuottajien ja tilaajan osalta, palveluntuottajien ja tilaajan välinen suhde maalautuu myös tavoitteiden yhteneväisyyden osalta pikemminkin pehtoriteorian kuin päämies-agenttiteorian kautta.

Turvakotipalvelujen kehittämisohjelma vuosille 2024–2027 on laadittu yhteistyössä turvakotiverkoston kanssa. Ohjelmaan on useita viittauksia aineistossa ja yhdessä toiminnan laatusuosituksien kanssa sen katsottiin asettavan toiminnalle tavoitteita. Myös sotepe-uudistuksen tavoitteet ja henki tuotiin haastatteluissa esiin, kuten esimerkiksi (14) ilmenee. Erityisesti merkityksellisenä nähtiin se, että väestö olisi yhdenvertaisemmassa asemassa palvelujen saatavuuden ja laadun näkökulmasta.

- (14) Se, mikä on auki kirjattu kaikissa laatusuosituksessa ja kehittämissuunnitelmissa. Ja mikä mun mielestä pitäisi olla koko sotereformin pointti, että ihmiset saavat oikeasti tasalaatuisia, hyvää palvelua riippumatta siitä, mihin he menee tai riippumatta siitä, että kuka siellä on, mikä se palveluntuottaja on tai kuka siellä on työntekijänä.

## 5.6 Järjestöt ja hyvinvointialueet palveluntuottajina

Tutkielman aineiston perusteella sillä on merkitystä toiminnan kannalta, toimiiko palveluntuottajana kolmannen sektorin toimija vai julkista sektoria edustava hyvinvointialue. Haastateltavien näkemyksien mukaan molemmissa on sekä etuja että haittoja tai vähintäänkin huomioitavia erityispiirteitä.

Pehtoriteorian mukaisia matalan hierarkian palveluntuottajia pidetään aineiston perusteella parhaana ja mahdollisimman kustannustehokkaana tapana tuottaa palvelua. Mikäli turvakotipalvelulle jyvitetään paljon suuren organisaation kehittämis- ja hallintokuluja, sen ajatellaan lisäävän palvelun kustannuksia. Aineiston perusteella palveluntuottajat vertailevat keskenään käymissään keskusteluissa palvelun organisoinnin tapoja.

Kansallisen turvakotipalvelun organisoinnin osalta pidettiin tärkeänä, että kaikille palveluntuottajille ja turvakotien henkilöstölle on samat THL:n järjestämät koulutukset ja samat ohjeistukset. Sen koettiin lisäävän palvelun tasalaatuisuutta kansallisesti.

Eräs haastateltava toi esiin, että olisi kustannustehokasta ja järkevää lisätä tuttujen palveluntuottajien kapasiteettia tuottaa palvelua eikä valita täysin uusia toimijoita palveluntuottajiksi. Sen nähtiin toimivan kannustimena, mikäli saman palveluntuottajan olisi esimerkiksi mahdollista avata useampia yksiköitä. Esimerkin (15) mukaan olisi kustannustehokkainta, kun osin samoilla hallintokuluilla ja -osaamisella voitaisiin hallinnoida useampaa yksikköä. Tällöin esimerkiksi eri toimijoiden talouspäälliköiden palkkaa ei tarvitsisi hyödyntää, vaan samalla henkilöllä menisi lyhyempi aika hallinnoida kahta yksikköä. Useiden täysin uusien toimijoiden mukaan ottoa palveluntuottajaverkostoon ei pidetty taloudellisesti järkevänä tai kustannustehokkaana toimintana.

- (15) Meillä on sitten laskennallisesti raskaammat yleishallinnon kustannukset per turvakoti, kun ehkä niillä, joilla on sitten useampi turvakoti.

Tutkielman tausta-aineiston perusteella eri palveluntuottajilla on keskenään erilainen henkilöstörakenne. Osan turvakotien toimintaan jyvitetään useiden eri tasoisten johtamistehtävien kuluja. Joissakin turvakodeissa työskentelee turvakodin johtajan tai asiakastyöstä vastaavan lähiesihenkilön ohella esimerkiksi vastaava ohjaaja. Kaikki haastateltavat eivät ymmärtäneet mitä eri tason johtajat, päälliköt ja vastaavat tekevät konkreettisesti työkseen, mikäli turvakotipalveluun jyvitetään turvakodin johtajan lisäksi esimerkiksi järjestön väkivaltatyön johtajan palkasta osa. Työnkuviin toivottiin selkeämpää määrittelyä THL:n toimesta.

- (16) Toki niitäkin on hyvä niinku mun mielestä arvioida ja käydä läpi ja katsoa niitä hallinnon rakenteita. Mutta mä näkisin kustannusta isompana ongelmana sen, että jos joku voi vaikuttaa turvakodin substanssiin.

Aineiston perusteella huolta aiheuttivat erilaiset ristivedot, puun ja kuoren välissä toimiminen. Ongelmallisena koettiin esimerkin (16) tapaan se, jos palvelun ulkopuolelta pyritään vaikuttamaan turvakodeissa tehtävään työhön. Hyvinvointialueen toimiessa palveluntuottajana voi joutua perustelemaan sitä miksi turvakodin työntekijät eivät tee muita hyvinvointialueen työtehtäviä. Erityisesti turvakodin sosiaalityöntekijöihin on kohdistunut aineiston perusteella esimerkiksi odotuksia osallistua lastensuojelun prosesseihin turvakotityön ulkopuolella. Järjestötaustaisissa turvakodeissa voi puolestaan esiintyä yhdistyksen muusta toiminnasta johtuvia paineita käyttää työaikaan yhdistyksen muihin toimintoihin, joiden rahoitustilanne ei ole yhtä stabiili kuin turvakodeilla. Turvakotitoiminnassa kuvattiin rajattavan sekä hyvinvointialueilla että järjestöissä selkeästi sitä, mikä turvakotipalvelun valtion korvauksella on mahdollista tehdä.

Turvakodissa halutaan tehdä nimenomaan sitä, mikä turvakotityöhön sisältyy. Ylemmällä tasolla voi olla kiusaus päämies-agenttiteorian mukaiseen oman edun tavoitteluun,

kuten esimerkki (17) osoittaa, mutta haastateltavat kertoivat esimerkkejä siitä, miten he ovat pitäneet kiinni tilaajan ja myös turvakotiasiakkaiden puolia sellaisissa tilanteissa. Turvakotipalvelusta vastaavat henkilöt haluavat selkeästi toimia pehtoriteorian mukaisesti eli luottamuksen arvoisesti ja kollektiivista hyvää tavoitellen. THL:n kuvattiin toimivan selkärankana ja tarjoavan linjaukset siihen, mikä on valtion korvauksen ehtojen mukaista toimintaa.

- (17)       Mä näen sen ongelmana, että jos siellä on organisaation rakenteessa on päälliköitä tai toiminnanjohtaja tai muita, jotka pystyy määrittelemään muista intresseistä kuin siitä, mikä on THL:n laatusuositukset ja lainsäädäntö, niin sitä turvakotipalvelun sisältöä.

Erona järjestö- ja hyvinvointialueen palveluntuottajien välillä oli se, että toisinaan järjestötoimijoihin ei suhtauduta samalla tavalla kuin julkisiin toimijoihin. Yhteistyö hyvinvointialueen toimijoiden sekä muiden viranomaistahojen kuten poliisin kanssa ajatellaan olevan helpompaa, mikäli turvakotipalvelun tuottajana toimii hyvinvointialue. Eräs järjestötaustainen haastateltava kertoi, että ellei hyvinvointialue itse ole palveluntuottajana, hyvinvointialueen henkilöstölle ole välttämättä laisinkaan selvää, että turvakotipalvelu on lakisääteistä valtion erityispalvelua ja hyvinvointialueilla olevan vastuu väkivallan ehkäisystä laajemmin alueella. Tällöin myös yhteistyö asiakkaan asioissa ja hänen kiinnittymisensä hyvinvointialueen palveluihin turvakotijakson aikana tai sen jälkeen vaikuttaa hankalammalle.

Järjestötoimijoilla on aineiston perusteella enemmän mahdollisuuksia toteuttaa viestintää, kampanjointia ja vaikuttamistyötä esimerkiksi aluepolitiikkaan liittyen. Hyvinvointialueella samankaltaista ei pidetty mahdollisena. Hyvinvointialueen viestintä sisältää monia eri teemoja eikä turvakotipalveluihin liittyvää viestintää koettu voitavan toteuttaa laajasti esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Useilla järjestötoimijoilla on turvakotitoiminnan lisäksi avomuotoista väkivaltatyötä. Lähisuhdeväkivaltatyön kehittämistä kuvattiin ketterämmäksi ja helpommaksi silloin, kun turvakodin palveluntuottajana on järjestötaustainen toimija. Myös tilaajan toimesta viestintää ja tietoisuuden lisäämistä pidetään tärkeänä se liittyy palvelun kehittämisohjelmaan.

Turvakotipalvelua tuottavat järjestötoimijatkin ovat keskenään erilaisia. Toiset ovat toimineet väkivallan vastaisen työn kentällä pitkään ja toiset lyhyemmän aikaa. Järjestötoimijat ovat keskenään eri kokoisia. Aineisto osoittaa, että myöhemmin aloittaneiden turvakotien ajatellaan voineen aloittaa puhtaammalta pöydältä, kuin pitkään turvakotitoimintaa toteuttaneet. Ensi- ja turvakotien liitto jäsenyhdistyksineen sai kiitosta hyvinvointialueiden palveluntuottajilta. Liiton koetaan tehneen pitkään merkityksellistä erityistyötä lapsiin, väkivallan uhreihin ja tekijöihin liittyen. Eräs haastateltava pohti, näkykö se osaaminen myös jäsenyhdistyksien turvakodeissa automaattisesti. Järjestöpohjalta palveluntuottajilla työn ajateltiin olevan enemmän kuntouttavaa työotteeltaan kuin hyvinvointialueiden turvakodeissa.

Hyvinvointialueen toimiessa palveluntuottajana taustaorganisaation suurella koolla vaikuttaa olevan vaikutuksia palveluntuottamiseen. Ensinnäkin eräs haastateltava kuvasi asioiden menevät hyvin monen eri henkilön kautta, eikä turvakodista vastaavilla ole välttämättä tietoa siitä, miten asiat etenevät tai etenevätkö ne omassa organisaatiossa. Johtajien ja kehittäjien määrä on lisääntynyt merkittävästi hyvinvointialueiden myötä ja hallintohimmeliä kuvataan suureksi. Toisaalta pienillä järjestötaustaisilla palveluntuottajilla ei ole esimerkiksi omia juristeja taustaorganisaatiossaan, hyvinvointialueilla puolestaan on. Pienet toimijat eivät siten voi esimerkiksi tarkistuttaa mitään omilla juristeillaan, ja ulkopuolelta ostetut juristipalvelut tuovat mittavia kustannuksia.

Turvakotipalvelujen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2024–2027 (Nipuli & Svetloff, 2024, s. 5) yhdeksi tavoitteeksi on asetettu lähisuuhdeväkivallan ennaltaehkäisyn ja tunnistamisen vahvistaminen viranomaisissa, kunnissa ja hyvinvointialueilla sekä lisätä väkivallan uhrien tietoisuutta mahdollisuuksista saada suojelua ja turvaa. Hyvinvointialueilla on aineiston perusteella helpompi toteuttaa viranomaisille ja ammattilaisille kohdennettua viestintää, mutta suoraan kansalaisten tietoisuuden lisäämistä pidettiin hankalampana.

Palvelun käyttöaste voi eri alueilla toimivien palveluntuottajien palvelussa erota merkittävästi. Turvakodin sijainnilla tai sillä, kuinka monta turvakotia lähialueella toimii, voi olla suuri merkitys käyttöasteeseen. Tällä ei kuitenkaan kuvattu olevan merkitystä rahoituksen kannalta, sillä turvakotiverkostossa tulisi olla aina myös vapaita paikkoja apua tarvitseville. Tavoite ei siten ole se, että turvakodit olisivat jatkuvassa täynnä.

Koko turvakotiverkostoa pidettiin tärkeänä osana erityisesti tuen osalta, jota palveluntuottajat saavat. Toisilta turvakodeilta voi saada apua esimerkiksi konkreettisissa hankalissa tilanteissa, sillä jollain toisella palveluntuottajalla voi olla jo kokemusta vastaavasta tilanteesta. Toisien turvakotien tarjoama henkinen tuki koettiin tärkeäksi. Turvakotipalveluiden työkokouksiin kuvattiin kaivattavan vahvempaa fasilitointia erityisesti tilanteissa, joissa palveluntuottajia kehoitetaan keskustelemaan keskenään. Muussa tapauksessa tilaajan linjaukset ja näkemykset voivat jäädä epäselviksi ja keskusteluista saatetaan saada myös väärää informaatiota. Keskustelut palveluntuottajien kesken eivät ilman fasilitointia ole aina tasapainoisia. Informaaleihin turvakotiverkoston viestintäkäytäntöihin toivottiin formaalimpaa tapa kommunikoida koko verkoston kanssa.

## 6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Onko turvakotipalvelun tuottaminen itsekkäistä lähtökohdista käsin, omaa etua tavoittelevaa toimimista vai kollektiivista hyvää tavoittelevaa toimintaa? Tutkielmassa haluttiin löytää vastauksia seuraaviin tutkimusongelmiin:

1. Millaisena turvakotipalvelun palveluntuottajien ja tilaajan välinen suhde näyttäytyy päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian valossa?
2. Miten sopimussuhdetta tulisi palveluntuottajien näkökulmasta organisoida tai kehittää?

Tutkielmassa tarkasteltiin lisäksi sitä, millaisia vaikutuksia palveluntuottajan toimintaan on sillä, onko palveluntuottajaorganisaatio julkisen vai kolmannen sektorin toimija. Tätä tarkasteltiin palveluntuottajien esiin tuomien näkemysten kautta.

### 6.1 Toimijoiden välinen suhde päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian valossa

Tuloksien perusteella turvakotipalvelun tilaajan ja palveluntuottajien välinen suhde edustaa pehtoriteorian mukaista, luottamukseen painottuvaa suhdetta. Aineistossa oli kuitenkin viitteitä myös päämies-agenttiteorian mukaisista piirteistä. Sopimussuhteen toivottiin lisää päämies-agenttiteoriaan sopivasta voimakkaammasta kontrollista ja valvonnasta. Sen nähtiin voivan lisätä kaikkien osapuolien ja palvelun loppukäyttäjien oikeusturvaa. Tämä toive ei kuitenkaan tullut esiin kaikkien haastateltavien tahojen toimesta.

Peilattaessa aineistoa samoihin teemoihin kuin alaluvussa 2.3 huomataan, että turvakotipalveluiden tilaajan ja palveluntuottajien suhde näyttäytyy pehtoriteorian mukaisena. Vuorovaikutus, yhdessä kehittäminen, palveluntuottajien osallistaminen ja luottamus näyttäytyvät aineistossa vahvasti. Ihmiskäsitys on luottamuksen arvoinen, yhteistä hyvää

tavoitteleva ja toimintaan sitoutunut ihminen. Taulukossa 5 kuvataan, kumpi teoria painottuu aineiston perusteella.

**Taulukko 5.** Tulokset päämies-agenttiteorian ja pehtoriteorian valossa.

	<b>Päämies-agenttiteoria</b>	<b>Pehtoriteoria</b>	<b>Tulokset</b>
<b>Ihmiskäsitys</b>	Itsekeskeinen	Itseään toteuttava ihminen	Palveluntuottajiin suhtaudutaan inhimillisesti.  Toiminta perustuu luottamukseen.
<b>Käyttäytymisen/asenne</b>	Individualistinen, itsekeskeinen.  Alkuperäinen asenne on epäluottamus.	Kollektiivinen palvelu.  Alkuperäinen asenne on luottamus.	Palveluntuottajat ovat sitoutuneita yhteisen hyvän tavoitteluun.  Luottamus painottuu vahvasti.
<b>Tavoitteet</b>	Ristiriitaiset	Yhteneväiset	Tavoitteet painottuvat yhteneväisiin.  Aineistossa on joitakin mainintoja tavoitteiden ristiriitaisuudesta.
<b>Johtamisfilosofia</b>	Kontrolli  Ylhäältä alaspäin	Osallistava & sitouttava  Horisontaalinen	Mukaan kutsuva, osallistava johtamistapa.  Horisontaalinen johtaminen painottuu.
<b>Vallan paikka</b>	Etäinen valta  Korkea hierarkia	Läheinen valta  Matala hierarkia	Valta koetaan olevan lähellä.  Matalan hierarkian kokemuksia, vaikka kaikkeen ei aina voidakaan vaikuttaa.
<b>Aikakehys</b>	Lyhytkestoinen	Pitkäkestoinen	5v. palveluntuottajapäätökset, pitkäkö aikajänne.
<b>Teoreettiset lähtökohdat</b>	Opportunistisen käyttäytymisen poisto (mm. valvonta, kontrolli, kannustimet, sanktiot)	Suhteen vahvistaminen (mm. vastuu, jaettu kulttuuri, normit, tavoitteet)	Jaettu kulttuuri, normit ja tavoitteet painottuvat merkittävästi.  Kannustimena toimivat työn sisällölliset

	Päämies-agenttiteoria	Pehtoriteoria	Tulokset
			<p>asiat. Sanktiot eivät ilmene lainkaan aineistossa.</p> <p>Kannustimena voisi toimia palvelun lisääminen samalle palveluntuottajalle.</p> <p>Kontrollia toivottiin joidenkin vastaajien toimesta lisää.</p>

## 6.2 Toimijoiden välisen suhteen kehittäminen

Pitkät sopimussuhteet ja luottamus mahdollistavat kokonaisvaltaisen, ilmiöpohjaisen toiminnan kehittämisen. Vuorovaikutusta, horisontaalista kehittämistä, palveluntuottajien osallisuutta ja sitouttamista on syytä jatkaa. Turvakotipalveluiden kansallisessa kehittämisessä olisi mahdollista hyödyntää tulevaisuudessa myös älykkääseen erikoistumiseen pohjautuvaa ohjausta (Vartiainen ja muut, 2021, s. 68). Tällöin tarvittaisiin myös esimerkiksi ohjausmekanismeja, jotka ymmärtävät erikoistumisen tavoitteet ja niiden mahdolliset heikkoudet ja vahvuudet.

Yhtenä mahdollisena kehityssuuntana voisi olla turvakotipalvelun kehittämisohjelman toteuttamisen tarkastelu turvakodeittain tai esimerkiksi yhteistoiminta-alueittain. Vaikka kehittämisohjelma ei ole velvoittava, palveluntuottajat ovat osallistuneet sen laatimiseen. Yksi haastateltava pohti pitäisikö heidän turvakodillansa olla oma vuosittainen kehittämisohjelma tai -suunnitelma. Turvakotipalveluiden kehittämisohjelman osalta seuranta ja tavoitteiden saavuttaminen on THL:n vastuulla (Nipuli & Svetloff, 2024, s. 7). Turvakodit puolestaan kehittävät toimintaansa osana perustyötänsä. Osan toimenpiteiden osalta kuvataan perustettavan työryhmiä ja järjestettävän työpajoja, joihin palveluntuottajat voivat osallistua omien mahdollisuuksien mukaan. Turvakotipalvelun ohjauksessa tulee huomioida ilmiön erityisyys, alueiden ja toimijoiden erilaisuus, yhteistyön ja toiminnan merkitys sekä palveluntuottajien erilaiset vahvuudet.

Julkista hallintoa on yleisesti tarpeen kehittää kohti strategisempaa, pitkäjänteisempää ja yhtenäisempää suuntaa. Siihen vastauksena on esitetty älykkään erikoistumisen ohella muun muassa valtionhallinnon uudistamista ilmiölähtöisempään suuntaan (ks. Vartiainen ja muut, 2021; Sitra, 2018). Lähisuhdeväkivallan vastaisen työn ja siten myös turvakotipalveluiden osalta tämä suunta vaikuttaisi erityisen hyvälle. Lähisuhdeväkivalta on kompleksinen ongelma, joka tulee ymmärtää monisyisenä, monien ammattilaisten ja vi-ranomaisten toimintakenttään ulottuvana ilmiönä, jota ei ole mahdollista ratkaista pis-temäisellä toiminnalla.

Maailma on aiempaa kompleksisempi ja myös ohjausmekanismien kannalta merkittä-viksi kompleksisuutta lisääviksi tekijöiksi on tunnistettu (Vartiainen ja muut, 2021, s. 64) muun muassa yhteiskuntien, järjestelmien, organisaatioiden ja yksilöiden vahva yhteen-kietoutuminen ja keskinäisriippuvuus. Näiden merkittäviksi vaikuttimiksi on tunnistettu tietovirtojen jatkuva kasvu ja nopeatempoisuus. Ohjauksen näkökulmasta se tarkoittaa muun muassa sitä, että eri tahojen tai maiden tekemillä toimenpiteillä voi olla laajoja vaikutuksia myös muiden toimenpiteisiin.

Perinteisten ohjausmekanismien voimakas soveltaminen voi olla hankalaa palveluntuot-tajien kannalta, koska sen mahdollinen joustamattomuus vähentää turvakodin ja sen pal-veluntuottajan mahdollisuutta sopeutua toimintaympäristön kompleksisuuteen (ks. Var-tiainen ja muut, 2021, s. 64). Se ei ole myöskään väestön etu. Turvakotipalveluiden oh-jauksessa ja järjestämisessä vaikuttaa olevan joltain osin ilmiölähtöistä ajattelua mutta sen lisäämisellä voisi olla vaikutuksia toimijoiden välisten suhteiden kehittymisessä.

Palveluntuottajilla oli näkemyksiä siitä, miten sopimussuhdetta voisi olla hyödyllistä ke-hittää, jotta palvelu olisi mahdollisimman laadukasta ja yhteneväistä. Sopimussuhteen tarkastelua voisi jatkaa syventymällä esimerkiksi luottamukseen tai vuorovaikutukseen tutkimuksessa. Vuorovaikutusta kuvattiin onnistuneeksi ja se onkin hyvin merkitykselli-nen tekijä toimijoiden välisissä suhteissa.

### 6.3 Pohdinta

Väkivalta kuin myös valtion erityispalvelut ovat ilmiöinä tutkielman tekijälle läheisesti tuttuja. Sillä on ollut sekä positiivisia että negatiivisia kaikuja tutkielman toteuttamista ajatellen. Riskinä on esimerkiksi se, ettei tuttuuden läpi ole aina helppoa tarkastella sisältöä analyttisesti. Tähän voi kuitenkin vaikuttaa esimerkiksi metodien valinnalla ja niistä kiinni pitämällä sekä analyysitavalla. Tutkielmassa on kyse sen tekijälle vieraaman asian tarkastelusta, sillä aiempi lähestymistapa turvakotipalveluihin liittyy tekijän asiantuntijuuteen lähisuhdeväkivallan ehkäisystä ja torjunnasta.

Tutkielman taustalla on tekijän oman intressin lisäksi THL:n intressi. Turvakotipalveluiden kehittämisohjelmassa vuosille 2024–2027 lukee yhtenä tavoitteena: ”THL tekee selvityksen kaikkien palveluntuottajien hallinnollisista tavoista tuottaa turvakotipalvelua. Selvitys perustuu rahoitushakemusten yhteydessä saatuun tietoon sekä erilliseen palveluntuottajille tehtyyn kyselyyn tai haastatteluihin”. Kehittämisohjelmassa tuodaan esiin myös, että selvitykseen pohjautuen voidaan antaa esimerkiksi suosituksia ja ohjeita palveluntuottajille. THL:n toteuttaman selvityksen aikatauluksi on asetettu sen valmistuminen 2026 vuoden loppuun mennessä. Tämä tutkielma luo pohjaa ja tuottaa tietoa osaltaan turvakotipalvelun kehittämisohjelman selvitystyöhön. Tutkielman toteuttamisen aikana toteutetaan THL:n toimesta arviointitutkimus, jota kuvataan tarkemmin kehittämisohjelmassa. Kehittämisohjelmasta poiketen tutkielmassa pääpainopisteenä on ollut tarkastella palveluntuottajien ja THL:n välistä suhdetta. Sopimussuhteisiin ja niiden laatuun on sopimussuhteen osapuolien välisellä luottamuksella ja vuorovaikutuksella keskeistä merkitystä (ks. esim. Hyyryläinen, 2004; Hughes ja muut, 2013) ja siten tutkielma voi tuoda arvokasta lisätietoa koko kehittämisohjelman tavoitteen kannalta.

Hybridiohjauksen ja erilaisten ohjaustapojen painopisteiden tarkastelu sopisi hyvin valtion järjestämistä vastuulla olevan palvelun hallinnollisen tutkimuksen viitekehykseksi. Tutkielmassa ei käsitelty lainkaan palvelun tilaajana toimivan THL:n käsityksiä ohjauksesta tai sopimussuhteen laadusta.

Palveluntuottajien toiminnassa painottuvat keskenään erilaiset asiat. On erikoistuneita turvakoteja, jotka voivat tukea toisia palveluntuottajia erityisosaamisensa vuoksi. Turvakodit sijaitsevat eri puolilla Suomea erilaisissa alueellisissa toimintaympäristöissä. Yksi Suomen turvakodeista sijaitsee salaisessa osoitteessa ja on vain naisille tarkoitettu. Yhdellä hyvinvointialueella on käytössä etäturvakotimalli, jossa väkivaltaerityinen työ tulee toisella alueella toimivan järjestön turvakodista, mutta varsinaisen kriisivaiheen turvatus asumisen järjestää hyvinvointialue. Tampereelle on suunnitteilla päihkeitä aktiivisesti käyttäville naisille turvakotipilotti. Turvakotipalveluntuottajien ja turvakotien erilaisuus voi olla merkittävä voimavara väkivallan vastaisen työn kehittymisessä Suomessa.

Myös henkilöstön palkkataso eri puolilla Suomea on jo lähtökohtaisesti erilainen, mutta samalla myös asuminen ja muut elinkustannukset ovat erilaiset eri puolilla Suomea. Henkilöstön saatavuus vaihtelee, myös esimerkiksi henkilöstön pitovoimatekijät ovat erilaisia eri alueilla, jolloin rekrytoinnit saattavat prosesseina ja kustannuksiltaan erota toisistaan merkittävästi. Tutkimus turvakodeista työnantajina ja työpaikkoina voisi tuottaa tietoa, miten kehittää työtä ja sen hallinnollisia rakenteita. Työntekijöihin kohdentuva tutkimus voisi antaa lisäeväitä tarkastelulle, mikä olisi paras tapa organisoida turvakotipalvelua tai millainen henkilöstörakenne soveltuisi parhaiten turvakoteihin. Tällöin myös henkilöstörakenteita ja työnkuvia voisi olla mahdollista yhtenäistää.

Haastatteluissa esitettiin, että asiakasprosesseja ja -kirjauksia tarkastelemalla voitaisiin myös löytää palvelun kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Voitaisiin tarkastella, kuinka nopeasti asiakkaille löytyy esimerkiksi uusia asuntoja, kuinka usein samat asiakkaat palaavat turvakotiin, kuinka vaikuttavaa työ on ollut väkivallan loppumiseksi. Lähisuhdeväkivalta kuitenkin ilmenee erilaisena eri ihmissuhteissa ja tilanteissa. Siten ei voida ajatella, että turvakotijaksojen toistuvuus liittyisi suoraan edellisen turvakotijakson onnistumiseen. Turvakotijaksot ovat lyhyitä kriisivaiheen jaksoja ja varsinainen pidempi väkivallasta toipumiseen tähtäävä työ ja väkivallan käytön loppumiseen tähtäävä työ tehdään muualla. Yhteiskunta ei voi estää väkivaltaa kokenutta palaamasta takaisin väkivallan

tekijän luo. Ei ole tavatonta, että sama henkilö kokisi elämässään useamman eri ihmis-suhteen aikana väkivaltaa, sillä väkivaltakokemukset osaltaan vaikuttavat riskiin kokea niitä myöhemminkin elämässä. Lähisuhdeväkivallasta selviytymistä ja toipumista on tarkasteltavana kompleksisena prosessina, jossa turvakoti on tarvittaessa yksi toimijoista.

Tutkielmaa tehdessä useampi henkilö Suomessa on kuollut lähisuhdesurman seurauksena. Turvakotipalveluita olisi tarpeen kasvattaa Suomessa. Lähisuhdeväkivaltaa kokee Suomessa hyvin moni (ks. esim. Attila ja muut, 2023), siitä on tiedetty pitkään eikä sen määrä yhteiskunnassamme ole varsinaisesti vähentynyt valtion ja muiden toimijoiden toimien seurauksena. Ilmiölähtöinen suhtautuminen lähisuhdeväkivaltaan voisi tuoda uudenlaisia avauksia sen ehkäisyyn.

Viime vuosien tutkimus osoittaa (ks. esim. Siltala ja muut, 2022), että mahdollisimman varhainen lähisuhdeväkivallan tunnistaminen ja siihen puuttuminen laskee väkivallan kustannuksia ja eri sektoreiden palvelun käyttöä. Olisi keskeistä panna aktiivisesti toimeen sitä tutkittua tietoa, miten väkivaltaa voidaan ehkäistä jo ennen turvakodin tarvetta. Turvakoteihin ja lähisuhdeväkivaltaan liittyvä tutkimus ovat tärkeitä tekijöitä näiden selvittämisessä. Tutkimustieto antaa suunnat väkivallan vastaisen toiminnan kehittämiselle.

Taloudellisen niukkuuden aikana on valtion näkökulmasta tärkeä keskittyä inhimillisen kärsimyksen vähentämisen lisäksi siihen, mikä on vaikuttavaa ja mikä voisi laskea väkivallan kustannuksia yhteiskunnalle. Tämä koskettaa myös turvakotipalvelun tuottamiseen ja organisointiin liittyvää tutkimusta.

## Lähteet

- Attila, H., Keski-Petäjä, M., Pietiläinen, M., Lipasti, L., Saari, J. & Haapakangas, K. (2023). *Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021*. Loppuraportti. Tilastokeskus. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta [https://www.stat.fi/media/uploads/sukupuolistunut\\_vakivalta\\_teemasivu/sukupuolistunut\\_v%C3%A4kivalta\\_ja\\_l%C3%A4hisuhdev%C3%A4kivalta\\_suomessa\\_2021\\_loppuraportti.pdf](https://www.stat.fi/media/uploads/sukupuolistunut_vakivalta_teemasivu/sukupuolistunut_v%C3%A4kivalta_ja_l%C3%A4hisuhdev%C3%A4kivalta_suomessa_2021_loppuraportti.pdf)
- Autioniemi, J. (2021). *Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi*. Akateeminen väitöskirja. Acta Wasaensia, 464. Vaasan yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-965-5>
- Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E. (2019). *Kuntien talous ja rahoitus*. Kunnallissalan kehittämissäätiön erillisjulkaisu. Noudettu 20.1.2022 osoitteesta [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/04/averio-koskinen-ja-laestera-kuntien-talous-ja-rahoitus\\_julkaisu-1.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/04/averio-koskinen-ja-laestera-kuntien-talous-ja-rahoitus_julkaisu-1.pdf)
- Bergman, S., Bjørnholt, M. & Helseth, H. (2022). Norwegian Shelters for Victims of Domestic Violence in the COVID-19 Pandemic – Navigating the New Normal. *Journal of Family Violence* 2022. Vol. 37(6), 927–937.
- Bhattacharjee, A. (1998). Managerial Influences on Intraorganizational Information Technology Use: A Principal-Agent Model. *Decision Science*. Vol. 29(1), 139–162.
- Bildjuschkin, K., Ewalds, H., Hietämäki, J., Kettunen, H., Koivula, T., Mäkelä, J., Nipuli, S., October, M., Peltonen, J. & Siukola, R. (2020). *Väkivaltakäsitteiden sanasto*. Työpöytäpaperi 1/2020. Terveystieteiden tutkimuskeskus. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-211-6>
- Caers, R., Du Bois, C., Jegers, M., De Gieter, S., Schepers, C & Pepermans, R. (2006). Principal-agent relationships on the stewardship–agency axis. *Nonprofit Management & Leadership* Vol. 17(1), 25–47.
- Cairney, P. & Toomey, C. (2024). *Collaborative Policymaking: a qualitative systematic review of advice for policymakers*. Noudettu 26.11.2024 osoitteesta: <https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-204/v1>

- Clarke, K. (2011). The Paradoxical Approach to Intimate Partner Violence in Finland. *International Perspectives in Victimology*. Vol. 6(1), 9-19.
- Davis, J. H., Scoorman, F. D. & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*. Vol. 22(1), 20-47. Noudettu 21.4.2022 osoitteesta: [https://www.academia.edu/1186198/Toward\\_a\\_Stewardship\\_Theory\\_of\\_Management](https://www.academia.edu/1186198/Toward_a_Stewardship_Theory_of_Management)
- Eduskunta. (2022.) *Näin eduskunta toimii*. Noudettu 15.10.2024 osoitteesta: <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/suomi-valtiona/Sivut/Valtion-hallinto.aspx>
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. Vol. 14(1), 57–74. <https://doi.org/258191>
- Euroopan neuvosto. (2024). *GREVIO carries out its 1st thematic evaluation visit to Finland*. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-carries-out-its-1st-thematic-evaluation-visit-to-finland>
- Euroopan neuvosto. (2022). *Grevio*. Noudettu 26.2.2022 osoitteesta <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>
- Ewalds, H., Karjalainen, R. & Peltonen, J. (2019). *Turvakotipalveluiden kansalliset laatusuosituksen*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-335-9>
- FRA – Euroopan unionin perusoikeusvirasto. (2014). *EU:n laajuinen tutkimus naisiin kohdistuvasta väkivallasta*. Noudettu 20.12.2021 [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet\\_fi.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_fi.pdf)
- Gear, C., Eppel, E. & Koziol-McLain, J. (2018). Exploring the complex pathway of the primary health care response to intimate partner violence in New Zealand. *Health Research Policy and Systems*. Vol. 16(99), 1-13. <https://doi.org/10.1186/s12961-018-0373-2>
- GREVIO. (2019). *Baseline Evaluation Report Finland*. Noudettu 26.2.2022 osoitteesta <https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d>
- GREVIO. (2021). *Report submitted by Estonia pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against*

- women and domestic violence (Baseline Report)*. Noudettu 8.3.2022 osoitteesta <https://rm.coe.int/grevio-inf-2021-3-state-report-estonia/1680a24cd4>
- Harisalo, R. & Stevall, J. (2002). *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Suomen Kuntaliitto, Acta 151. Noudettu 24.4.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2006/1160-luottamus-ja-epaluottamus-kunnanhallituksen-paatoksenteossa-acta-nro-151>
- Heinämäki, L. (2012). *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. Väitöskirja. THL Tutkimus 75/2012. Noudettu 22.4.2022 osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085498>
- Herranen, O. (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon Tutkimus* Vol. 34(1), 27–42.
- Hietämäki, J. , Kaipainen, S., Koivula, T., Nipuli, S. & Peltonen, J. (2020). *Arvio turvakotien perhepaikkojen riittävästä määrästä ja kustannuksista*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 44/2020.
- Hietämäki, J. & Peltonen, J. (2023). Alueelliset erot turvakotipalveluiden saatavuudessa. *Yhteiskuntapolitiikka*. Vol. 88(3), 219-304. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023061454861>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2005). *Tutki ja kirjoita* (11. uudistettu painos). Tammi.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration* Vol. 69, 3-19. Noudettu 30.9.2024 osoitteesta: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
- Hughes, D., Allen, P., Doheny, S., Petsoulas, C. & Vincent-Jones, P. (2013). Co-operation and conflict under hard and soft contracting regimes: case studies from England and Wales. *BMC Health Services Research* 2013 13:S7. Noudettu 3.12.2024 osoitteesta: <https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-13-S1-S7>

- Hyryläinen, E. (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen*. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 256. Noudettu 21.4.2022 osoitteesta [https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_952-476-051-7.pdf](https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-051-7.pdf)
- Invalidiliitto.(2021). *Turvakodeissa aloitetaan työ esteettömyyden parantamiseksi*. Noudettu 6.3.2022 osoitteesta <https://www.invalidiliitto.fi/ajankohtaista/turvakodeissa-aloitetaan-tyo-esteettomyyden-parantamiseksi>
- Jakonen, O. & Sokka, S. (2021). "Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!": virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä. *Politiikka*, Voi. 63 (3), 285–310. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101896>
- Jalonen, H. (2023). Julkisesta arvosta sekä sen luomisesta ja kokemisesta. *Hallinnon tutkimus* Voi, 42 (4), 389–391. <https://doi.org/10.37450/ht.131751>
- Jalonen, H. (2008). *Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta*. Informaatiotutkimus 27 (2). Noudettu 27.10.2024 osoitteesta: <https://journal.fi/inf/article/view/608/499>
- Jensen, M. & Meckling, M. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* Vol. 3(4), 305–360. Noudettu 28.2.2022 osoitteesta: <https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>
- Katerndahl, D., Burge, S., Montanez Villacampa, M., Becho, J. & Rodriguez, S. (2021). Violence towards women and their decisions to take action: A complex systems approach. *Medical Hypotheses*. Vol. 151. <https://doi.org/10.1016/j.mehy.2021.110589>
- Kettunen, P., Sandberg, S. & Fredriksson, C. (2016). *Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016.
- Kimball, E., Ilea, P. & Ng Ping Cheung, S. (2024). Domestic violence as a wicked social problem: policy cascades and misdirected solutions. *Critical and Radical Social*

- Work*. Vol. 12(2), 245-257.  
<https://doi.org/10.1332/20498608Y2023D000000003>
- Krug, E., Dahlberg, L., Mercy, J., Zwi, A. & Lozano, R. (2005). *World report on violence and health*. World Health Organisation. Noudettu 25.2.2022 osoitteesta  
[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42495/9241545615\\_eng.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42495/9241545615_eng.pdf)
- Kähkönen, L. (2002). Sopimusohjaus teoriassa ja käytännössä. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 21(1), 90-96. Noudettu 3.12.2024 osoitteesta:  
<https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101694>
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812. Finlex. Noudettu 12.10.2021 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>
- Laki valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle 30.12.2014/1354. Finlex. Noudettu 12.10.2021  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141354>
- Laine, T. (2006). Työntekijäidentiteetit turvakodissa –etäisyyttä, kumppanuutta ja tulkintaa. *Janus* Vol. 14(2), 139-152. Noudettu 6.3.2022 osoitteesta:  
<https://journal.fi/janus/article/view/50370/15220>
- Leruth, L. & Paul, E. (2006). *A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries*. IMF Working Paper WP/06/204. Noudettu 10.10.2024 osoitteesta:  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=934463](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=934463)
- Lovdata. (2021). *Lov om kommunale krisesentertilbod (krisesenterlova)*. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-44>
- Monika-Naiset Liitto ry. (2020). *Monika-Naiset liitto ry:n Turvakoti Mona muuttuu vain naisille tarkoitetuksi turvakodiksi 1.1.2021 alkaen*. Noudettu 3.12.2024 osoitteesta: <https://monikanaiset.fi/tiedotteet/monika-naiset-liitto-ryn-turvakoti-mona-muuttuu-vain-naisille-tarkoitetuksi-turvakodiksi-1-1-2021-alkaen/>
- Mäkelä, V. & Ewalds, H. (2014). *Selvitys turvakotipalveluiden nykytilasta ja tarpeesta*. Terveystieteiden tutkimuskeskus. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201705046312>
- Nicholson, C. Y., Compeau, L. D. & Sethi, R. (2001). The Role of Interpersonal Liking in Building Trust in Long-Term Channel Relationships. *Journal of the Academy of*

*Marketing Science*. Vol. 29(1), 3–15.

<https://doi.org/10.1177%2F0092070301291001>

- Niiranen, V. (2013). Sosiaali- ja terveystalvelujen ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit. Teoksessa (toim.) Ollila, S. & Raisio, H. *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä*. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi. Acta Wasaensia 277, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. Noudettu 20.4.2022 osoitteesta [https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-444-5.pdf](https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-444-5.pdf)
- Niiranen, V. (2015). Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen muutosprosessit. Teoksessa (toim.) Ursin af K., Pekkola, E. & Stenvall, J. *Felix Byrokratia?* Julkinen hallinto huomioimisen taitona. Tampereen yliopiston 50-vuotisen hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen sekä julkishallinnon emeritusprofessori Juha Vartolan juhlakirja. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9851-0>
- Nipuli, S. & Mielikäinen, L. (2024.) *Turvakotipalvelut 2023. Turvakotien asumispäivien määrä kasvussa 2023*. Tilastoraportti 26/2024. THL. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024053041294>
- Nipuli, S. & Svetloff, M. (2024.) *Turvakotipalvelujen kehittämisohjelma 2024–2027*. Työpapari 3/2024. THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-254-9>
- Nousiainen, K. & Pentikäinen M. (2017). Naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeuskysymyksenä. Suomi alisuorittaja. Teoksessa (toim.) Niemi, J., Kainulainen, H. & Honkatukia, P. (2017). *Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma*. Vastapaino.
- Notko, M. & Husso, M. (2019). Lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen haasteet ja mahdollisuudet. Teoksessa Niklander, E., Notko, M. & Husso, M. *Lähisuhdeväkivaltaan puuttuminen ja ammattilaisten koulutus sosiaali- ja terveydenhuollossa ja poliisissa. EPRAS-hankkeen arviointi*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 13/2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-369-4>

- Nyholm, I. & Niiranen, V. (2017). Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola Sjöblom, M. *Tulevaisuuden kunta*. Acta 264. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Noudettu 20.4.2022 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264>
- Nyysölä, H. (2008). *Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjäyys ja tuloksellisuus ammattikorkeakouluissa*. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä studies in business and economics <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-3507-8>
- Onali, A. (2014). Yksi pehtoori, monta isäntää? Rahoittajien seurantakäytännöt liberialaisen kansalaisjärjestön näkökulmasta. *Hallinnon Tutkimus*. Vol. 33(2), 162–174
- Peltonen, J. (2018). *Onko Suomessa turvakoteja tarpeeksi, ja paljonko on tarpeeksi?* Kirjoitus THL:n blogissa. Noudettu 24.10.2024 osoitteesta <https://blogi.thl.fi/onko-suomessa-turvakoteja-tarpeeksi-ja-paljonko-on-tarpeeksi/>
- Peltoniemi, T. (1983). Turvakodit ja perheväkivalta. *Alkoholipolitiikka*. Vol. 48(3), 43–3 5  
Noudettu 20.1.2022 osoitteesta <https://www.julkari.fi/handle/10024/128595>
- Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus. ISBN: 978-952-345-064-6.
- Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139. Noudettu 27.10.2024 osoitteesta: <https://www.sitra.fi/julkaisut/kesy-sotkuinen-vai-pirullinen-ongelma/>
- Riigi Teataja Division. (2013). *Victim Support Act*. Noudettu 8.3.2022 osoitteesta: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521122013001/>
- Ryan, R. M. & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*. Vol. 25(1), 54–67. <https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1020>.
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 29(2), 134–152.

- Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen*. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy
- Sangervo, J. & Virta, S. (2024). *Itsetuhoista ei tulisi jättää koskaan yksin*. Mieli- ja mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa 2.1.2024. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta: <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000010063304.html>
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2019). Trust and verification: balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*. Vol. 23(5), 650–676. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1553807>
- Siltala, H., Hisasue, T., Hietamäki, J., Saari, L., Laajasalo, T., October, M., Laitinen, H-L. & Raitanen, J. (2022). *Lähisuhdeväkivallasta aiheutuva palveluiden käyttö ja kustannukset: Terveys-, sosiaali- ja oikeuspalveluissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:52. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-385-2>.
- Sitra. (2018). *Ilmiömäinen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi*. Sitra työpaperi. Noudettu 20.4.2022 osoitteesta <https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/09/ilmiomainenjulkinenhallinto.pdf>
- Social Insurance Board (Republic of Estonia). (2019). *Women's support centres*. Noudettu 8.3.2022 osoitteesta: <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/en/victim-support/womens-support-centres#Sisukord>
- Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301. Finlex. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM). (2017). *Sosiaalihuoltolain soveltamisopas*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3959-2>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM). (2024a). *Sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva lainsäädäntö*. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta: <https://stm.fi/sotepalvelut/lainsaadanto>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM). (2024b). *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus)*. Noudettu 24.10.2024 osoitteesta: <https://stm.fi/soteuudistus>

- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM). (2024c). *Sosiaali- ja terveysministeriön rooli hyvinvointialueiden ohjauksessa*. Noudettu 28.10.2024 osoitteesta: <https://stm.fi/hyvinvointialueiden-ohjaus>
- Ståhl, S. (2021). *Turvakotityön laatua kehittämässä. Asiakasprosessin tarkistuslista laadun kehittämisen välineenä*. Opinnäytetyö. Diakonia-Ammattikorkeakoulu. Noudettu 6.3.2022 osoitteesta: [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/495729/Susanne\\_Stahl.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/495729/Susanne_Stahl.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Temmes, M. (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon Tutkimus*. Vol. 27(3), 69–79.
- Temmes, M. (2013). Suomalaisen hyvinvointivaltion post-NPM-haasteet. Teoksessa Ollila, S. & Raisio, H. (toim.), *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi* (s. 219–236). Acta Wasaensia. Vaasan yliopisto.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). (2024a). Turvakotipalvelut. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta <https://thl.fi/palvelut-ja-asiointi/valtion-sosiaali-ja-terveydenhuollon-erityispalvelut/turvakotipalvelut>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) (2024b). *Turvakodit*. Noudettu 25.10.2024 osoitteesta: <https://thl.fi/fi/palvelut-ja-asiointi/valtion-sosiaali-ja-terveydenhuollon-erityispalvelut/turvakotipalvelut/turvakodit>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). (2024c). *Tietoa meistä*. Noudettu 28.10.2024 osoitteesta: <https://thl.fi/fi/thl/mika-on-thl> <https://thl.fi/thl/tietoa-meista>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). (2022). *Valtion palvelut*. Noudettu 6.3.2022 osoitteesta: <https://thl.fi/fi/thl/organisaatio/osastot-ja-yksikot/valtion-palvelut>.
- Torring, J. & Bentzen, T. Ø. (2020) Does stewardship theory provide a viable alternative to control-fixated performance management? *Administrative Sciences*. Vol. 10(4), 2-19. <https://doi.org/10.3390/admsci10040086>
- Uusikylä, P., Virtanen, P. Jalonen. H. , Lintinen U. & Ketamo, H. (2024). *Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiseksi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-255-8>

- Valkama, P. & Oulasvirta, L. (2021). How Finland copes with an ageing population: adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments. *Local government studies*. Vol. 47(3), 429–452.  
<https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1877664>
- Valkama, P., Bailey, S. & Anttiroiko, A-V. (2013). Analyzing Organizational Innovations in Public Services - Conceptual and Theoretical Issues. Teoksessa Valkama, P., Bailey, S. & Anttiroiko, A-V. (2013). *Organizational Innovation in Public Services. Forms and Governance*. Palgrave Macmillan.
- Valtionavustuslaki 27.7.2001/688. Finlex. Noudettu 3.12.2024 osoitteesta:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>
- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi - Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Noudettu 3.3.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/10/2>
- Valtioneuvoston asetus naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. 53/2015. Finlex. Noudettu 2.10.2022 osoitteesta:  
[https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2015/20150053/20150053\\_1](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2015/20150053/20150053_1)
- Valtioneuvoston asetus turvakotipalvelujen tuottamiselle asetettavista edellytyksistä 598/2015. Finlex. Noudettu 3.12.2024 osoitteesta:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150598>
- Van Slyke. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 17(2), 157–187.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- Van Pyuvelde, S., Caers, R., Du Bois, C. & Jegers, M. (2011). The Governance of Nonprofit Organizations: Integrating Agency Theory With Stakeholder and Stewardship Theories. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 41(3), 431-451 <https://doi.org/10.1177/0899764011409757>

- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P. (2021). *Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Noudettu 15.3.2022 osoitteesta <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Katsaus+valtion+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf>
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy
- Virkki, T. (2017). At the Interface of National and Transnational: The Development of Finnish Policies against Domestic Violence in Terms of Gender Equality. *Social Sciences*. Vol. 6(1). 1-17 <https://doi.org/10.3390/socsci6010031>
- WAVE. (2021). *Wave Country Report 2021 Women's Specialist Support Services in Europe and the impact of COVID-19 on their provision*. Noudettu 8.3.2022 osoitteesta [https://wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE\\_Country-Report.pdf](https://wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE_Country-Report.pdf)
- Yle. (2024). *Turvakoti joutui evakkoon kahden päivän varoitusajalla Äänekoskella, kiinteistöä katkaistiin lämmöt*. Noudettu Ylen verkkosivuilta 25.20.2024: <https://yle.fi/a/74-20085811>

## **Liitteet**

### **Liite 1. Tausta-aineiston kuvaus**

Hakemukset turvakotipalvelun palveluntuottajiksi vuosille 2024–2028 sisältäen seuraavat hakemusten liitteistä

- Turvakodin toimintakertomus
- Turvakodin toimintasuunnitelma 2024–2028

Palveluntuottajapäätökset vuosille 2024–2028 liitteineen

- Liite 1 Ehdot henkilötietojen käsittelystä
- Liite 2 Oikaisuvaatimusosoitus

## Liite 2. Teemahaastattelun runko

1. Valtion ohjaus
  - Millaista mielestäsi on valtion ohjaus turvakotipalveluiden osalta?
  - Mitä se tarkoittaa ja miten toteutuu?
  - Mikä THL:n rooli siinä on?
2. Vaikuttamismahdollisuudet
  - Millaiseksi näet palveluntuottajan mahdollisuudet vaikuttaa kansallisiin turvakotipalveluihin ja niiden kehittämiseen?
3. Toimijoiden välinen suhde
  - Millaiseksi kuvailisit THL:n ja palveluntuottajien välistä suhdetta teidän/si-  
nun näkökulmastasi?
4. Vuorovaikutus
  - Millaista vuorovaikutus on THL:n ja palveluntuottajien välillä?
  - Mikä vuorovaikutuksessa on toimivaa ja mikä ei?
5. Valvonta
  - Miten THL valvoo sopimusten toteuttamista?
6. Suhteen kehittäminen
  - Miten palveluntuottajien ja THL:n välistä suhdetta voisi kehittää entises-  
tään laadukkaana turvakotipalvelun tuottamiseksi?
7. Luottamus vs. kontrolli
  - Miten luottamus ja kontrolli näkyvät palveluntuottajien ja THL:n välisessä  
suhteessa?
8. Miten turvakotipalvelu olisi mielestäsi mielekkäintä organisoida teidän organi-  
saationne näkökulmasta?