



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jenna Markkanen

Lastensuojelun laitoshoidon laatu ja laatupuutteet yksityisessä ja julkisessa palveluntuotannossa

Tutkimus valvontaraporteissa esiin nousseista laatueroista

Johtamisen akateeminen
yksikkö
Pro gradu
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jenna Markkanen		
Tutkielman nimi:	Lastensuojelun laitoshoidon laatu ja laatu puutteet yksityisessä ja julkisessa palveluntuotannossa: Tutkimus valvontaraporteissa esiin nousseista laatueroista		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Patrik Nordin		
Valmistumisvuosi:	2024	Sivumäärä:	93

TIIVISTELMÄ:

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on selvittää, miten uusi julkishallinto näkyy lastensuojelun sijaishuollossa ja sen valvonnassa, sekä miten sijaishuollon laatu näyttää ympäri vuorokaudisissa laitospalveluissa. Tutkielmassa vertailen julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuottajien toimintayksiköissä ilmenneitä epäkohtia sekä toimintayksiköiden vahvuuksia. Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tutkittua tietoa monituottajamallin ja hybridioorganisaation johtajalle, palveluntuottajille ja palvelunkäyttäjille sijaishuollon laadusta ja laatujohtamisesta.

Tutkimusaineistona on Manner-Suomen aluehallintovirastojen suunnitelmallisen valvonnan dokumentit vuosilta 2019–2024 sekä erään hyvinvointialueen tuottamat suunnitelmallisen valvonnan valvontaraportit samalta ajanjaksolta. Aineisto koostui yhteensä 117 dokumentista, joiden yhteenlaskettu pituus oli 1058 sivua. Valvontaa oli kohdistunut sekä yksityiseen että julkiseen palveluntuotantoon. Aineisto käsitti noin 20 % yksityisen sektorin toimintayksiköistä ja noin 15 % julkisen sektorin toimintayksiköistä.

Tutkimusmenetelmänä on hyödynnetty laadullista sisällönanalyysia. Aineiston kategorisointia ohjasivat Valviran lastensuojelun ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen valvontaohjelman (2012–2014) painopisteet sekä Sosiaali- ja terveysministeriön laatimat sijaishuollon laatukriteerit. Deduktiivisen lähestymistapaa täydensivät aineistossa esiin nousseet havainnot, jotka ohjasivat lopullista aineiston analyysia.

Tutkielmassa ei havaittu merkittäviä laadullisia eroja yksityisen ja julkisen palveluntuotannon välillä, vaikkakin yksittäisiä havaintoja oli nostettavissa esille. Merkittävää oli se, että kaikissa valvontaraporteissa löydettiin korjattavaa palveluntuottajien toiminnasta. Havainnot olivat keskenään eri tasoisia, osa välitöntä puuttumista vaativia ja osa pienempiä korjauskehotuksia. Yleisimmät havainnot liittyivät lääkkeiden säilytykseen, omavalvontasuunnitelmaan ja rajoitustoimenpiteiden lapsikohtaisten arviointien puuttumiseen.

Lastensuojelun sijaishuollon järjestämisessä ja valvonnassa näkyy voimakkaasti uuden julkishallinnan piirteet ja hybridimallin organisaatio. Palvelut on järjestetty monituottajamallilla, jonka kaikki osapuolet toteuttavat valvontaa. Tutkielmassa korostui myös tarve kehittää valvontaa kohti yhteneväisempiä toimintakäytäntöjä, jotta sijaishuollon laadusta saataisiin kattavampaa aineistoa tulevaisuuden tutkimusta sekä tiedolla johtamista varten.

AVAINSANAT: uusi julkishallinta, lastensuojelun laitoshoido, laatujohtaminen, valvonta vaikuttavuus

Sisälllys

1	Johdanto	5
2	Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävä	8
3	Julkinen hallinta	10
3.1	Uusi julkisjohtaminen ja uusi julkishallinta	12
4	Toimintaympäristö	16
4.1	Julkkiset palvelut	16
4.2	Lastensuojelu osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa	17
4.2.1	Kodin ulkopuolelle sijoittaminen	19
4.2.2	Laitoshoidon muodot	22
4.3	Julkkiset hankinnat ja kilpailuttaminen	23
4.4	Monituottajamalli lastensuojelun sijaishuollon järjestämisen mallina	26
5	Valvonta	30
5.1	Laatu ja laatujohtaminen	30
5.2	Sijaishuollon valvonta Suomessa	33
6	Valvontaraportit laadun mittarina	41
6.1	Tutkimusetiikka	43
6.2	Aineiston kerääminen	44
6.3	Aineiston kuvaus	46
6.4	Sisällönanalyysi laadullisena menetelmänä	48
6.5	Aineiston analyysin vaiheet	49
7	Lastensuojelun laitoshoidon laatu ja eroavaisuudet palveluntuottajittain	54
7.1	Lastensuojeluyksiköiden vahvuudet	56
7.2	Havaitut epäkohdat ja laatupuutteet	61
7.3	Yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden väliset eroavaisuudet	74
7.4	Miten uusi julkishallinta näkyy lastensuojelun sijaishuollon järjestämisessä?	78
8	Pohdinta	80
8.1	Tutkimuksen luotettavuus	80
8.2	Lopuksi	82
	Lähteet	86

Kuviot

Kuvio 1. Valvontaa toteuttavat tahot Suomessa s. 34

Kuvio 2. Sosiaalipalveluiden valvonnan muodot s. 36

Taulukot

Taulukko 1. Epäkohtien ja kehittämistarpeiden maininnat (kpl) vuosina 2019–2024 yksityisen ja julkisen palveluntuotannon mukaan eroteltuna. s. 54

Taulukko 2. Epäkohtien ja kehittämistarpeiden maininnat (kpl) ryhmittelyn mukaisesti vuosina 2019–2024 yksityisen ja julkisen palveluntuotannon mukaan eroteltuna. s. 74

Taulukko 3. Epäkohtien ja kehittämistarpeiden maininnat (kpl) vuosina 2019–2024 julkisessa palveluntuotannossa todellisen määrän mukaan ja kerrottuna. Yksiköiden määrä (n) aineistossa oli 13. Yksityisten palveluntuottajien toimintayksiköiden määrä oli 97, joten taulukossa olen kertonut havaintojen määrän 7,5 lukujen vertailtavuuden vuoksi. Numerot on pyöristetty kokonaisluvuiksi. s. 75

1 Johdanto

Lastensuojelun sijaishuollon kentässä on tapahtunut suuri muutos viimeisen 20 vuoden aikana, kun palveluntuotanto on siirtynyt julkisesta kohti markkinavetoista, yksityistä palvelutuotantoa (Eriksson & Harrikari 2023). Muutoksen taustalla on ollut ajatus kustannusten säästöstä ja laadun parantamisesta, mikä on linjassa julkisen sektorin suurten hallintoreformien kanssa: uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*) ja sittemmin uusi julkishallinto (*New Public Governance*) näkyvät myös sijaishuollon järjestämistavoissa.

Lastensuojelun sijaishuolto on kallis palvelu, joka kohdentuu kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja nuoriin. Kuntalehden (2021) mukaan vuonna 2020 kuusikkokaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu) yhteenlasketut lastensuojelun sijaishuollon kokonaiskustannukset olivat runsaat 341 miljoonaa euroa. Suurista kustannuksista huolimatta sijaishuollon laadusta on kuitenkin kohtalaisen vähän koottua tietoa (Eriksson & Harrikari, 2023). Havainto on kiinnostava, sillä sijaishuoltoa valvovia tahoja on useita, ja viranhaltijat tuottavat kirjallista materiaalia eri toimintayksiköihin liittyen jatkuvasti. Tietoa myös jaetaan eri ammattilaisten kesken, kun suunnitellaan uutta sijoitusta johonkin toimintayksikköön, josta ei sijoittavalla sosiaalityöntekijällä vielä ole aikaisempaa kokemusta. Hiljainen tieto ei vaikuta siirtyneen tilastoihin tai herättäneen laajempaa kiinnostusta akateemisen tutkimuksen kentällä.

Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportissa (STM, 2020) suositeltiin, että kaikkein vaativinta sijaishuoltoa, erityistä huolenpitoa (lastensuojelulaki 417/2007 71 §), voitaisiin jatkossa toteuttaa vain koulukodeissa, kuntien ja maakuntien yksiköissä. Taustalla oli ajatus siitä, että lapsen perusoikeuksia voimakkaasti rajoittava hoito tulisi toteuttaa julkisen toimijan yksikössä julkisen vallan käytön vuoksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on

kartoittanut Valtion koulukotien asemaa myös laajemmin (STM 2022), tarkoituksena keskittää kaikkein vaativimmin oireilevien lasten hoito näihin yksiköihin. Keskustelua on käyty myös laajemmin sijaishuollon kentällä siitä, voiko julkisen vallan käyttöä ja perusoikeuksien rajoittamista siirtää yksityisille palveluntuottajille.

Lasten perusoikeuksien toteutuminen on myös tämän tutkimuksen taustalla määräävä ajatus: toteutuvatko lasten perusoikeudet paremmin, kun palveluntuottajana toimii julkisen sektorin toimintayksikkö, vai onko sijaishuolto laadukkaampaa yksityisten palveluntuottajien toimintayksiköissä? Voitaisiko julkisen vallan käyttöön liittyvää eettistä ja juridista haastetta ratkoa jollain muulla tapaa? Aihe on kiinnostava, sillä kohderyhmänä lapset ovat haavoittuva ryhmä ja sijaishuoltoon sijoitetut lapset erityisen suojelun tarpeessa.

Aiheen ajankohtaisuudesta kertoo myös valvontalain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta 741/2023) voimaantulo vuoden 2024 alusta. Lain tarkoituksena on yhdenmukaistaa aiempaa sääntelyä, varmistaa palveluiden hyvä laatu, edistää valvontaviranomaisten ja palveluntuottajien yhteistyötä ja varmistaa asiakkaan ja potilaan asiakas- ja potilasturvallisuus (STM 2024). Hypoteesina onkin valvonnan vahvistuminen viimeisten vuosien aikana ja omavalvonnan roolin korostuminen myös valvontaraporteissa.

Vastaava tutkimus on toteutettu aiemmin iso-Britanniassa. Malthe Bach-Mortensen ym. (2022) tutkivat maassa toimivien yksityisten ja julkisten sijaishuoltopalveluiden laatua vertailemalla tarkastusraportteja seitsemän vuoden ajalta. Tutkimus osoitti, että yksityisten palveluntuottajien palvelun laatu oli heikompaa verrattuna julkisen ja kolmannen sektorin palveluntuotannon laatuun. Koska lastensuojelulla on vahva yhteiskunnallinen kytkös, tutkimus on tärkeä toteuttaa myös suomalaisessa yhteiskunnassa, jotta se vastaisi kansalliseen tiedontarpeeseen.

Tutkimuksen ajankohtaisuudesta kertoo myös se, että nykyisessä hallitusohjelmassa on kirjaus lastensuojelulain kokonaisuudistuksen aloittamisesta. Lastensuojelulaki on muutettu lukuisia kertoja edellisen, vuonna 2007 tehdyn uudistuksen jälkeen ja kokonaisuudistuksen tarve on tunnustettu laajasti. Poliittisen päätöksenteon taustalla tulisi olla tutkittua tietoa palveluiden vaikuttavuudesta ja laadusta, jotta tiedolla johtaminen olisi vaikuttavaa. Tämä pro gradu -tutkielma pyrkii osaltaan vastaamaan tiedontarpeeseen ja osoittamaan, kuinka hallinnon reformien tavoitteet ovat toteutuneet lastensuojelun sijaishuollossa, vaativimman asiakasryhmän hoidossa.

2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävä

Tiedolla johtaminen vaatii tuekseen tutkittuun tietoon perustuvaa ymmärrystä. Julkisen sektorin johtajan tulee tehdä yhteiskunnallisesti vaikuttavia ratkaisuja rajallisilla resursseilla. Tämän tutkimuksen tarkoitus on lisätä ymmärrystä lastensuojelun sijaishuollon mahdollisista laatueroista ostopalveluiden ja oman palveluntuotannon välillä.

Tutkimus sijoittuu vuosille 2019–2024 ja Suomen valtion rajojen sisäpuolella toimiviin lastensuojeluyksiköihin.

Tutkimuskysymykseni ovat:

- 1) Miten uusi julkishallinta sekä monituottajamalli näkyvät lastensuojelun vaativan tason laitoshoidossa?
- 2) Onko yksityisen ja julkisen sektorin palveluntuottajien välillä laadullisia eroavaisuuksia, ja millaisia ne ovat?

Tavoitteenani on selvittää, millaisena palveluntuottajien laatu näyttäytyy valvontatyötä tekeville valvontaraporttien kautta, millaisia epäkohtia ilmenee ja miten niihin puututaan. Olen kiinnostunut myös siitä, kuinka julkinen sektori eroaa yksityisestä laadullisten tekijöiden kautta ja miten laatukriteerit on määritelty valvontaraporteissa.

Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ovat uudessa julkisjohtamisessa (*New Public Management, NPM*) ja uudessa julkishallinnassa (*New Public Governance, NPG*), jotka hallinnon uudistamisen teorioina ovat ohjanneet myös lastensuojelun sijaishuollon viimeaikaista kehitystä. Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat valvonta, laatujohtaminen ja vaikuttavuus. Jäsennän teoreettisen tiedon ja aikaisemman tutkimuksen avulla viranomaisten tuottamat dokumentit osaksi laadun arviointia.

Voidakseen ymmärtää toimintaympäristöä, on ymmärrettävä myös julkisen hallinnan, julkisen vallan ja julkisen sektorin toimintaa säätelevän lainsäädännön roolia. Lastensuojelun sijaishuoltoa toteutetaan aina institutionaalisessa ympäristössä ja ala on vahvasti säänneltyä. Myös julkisia hankintoja säädelään tarkoin ja myös tämä luoraameja ostopalveluiden palveluntuottajille.

Kuvaan seuraavissa luvuissa sitä, miten tutkimus asettuu hallintotieteelliseen keskusteluun ja miten hallinnon uudistaminen on vaikuttanut lastensuojelun sijaishuollossa ja kuinka se näkyy valvontaviranomaisten sekä hyvinvointialueiden valvontaa tekevien työntekijöiden valvontaraporteissa. Lisäksi kuvaan lastensuojelun sijaishuollon nykytilaa ja monituottajamallia, suomalaista valvontajärjestelmää ja laadun määrittelyä. Luvussa 6 kuvaan käyttämäni aineiston, valitsemani menetelmän, eettiset periaatteet sekä analyysin vaiheet. Luvussa 7 esittelen tutkimuksen tulokset.

3 Julkinen hallinta

Julkinen hallinta (*governance*) on moniulotteinen käsite, joka viittaa instituutioiden ja prosessien kokonaisuuteen. Se tarkoittaa tapaa ohjata ja hallita yhteiskunnallisia ja taloudellisia toimintoja olemassa olevien lakien ja säädösten määrittäessä toiminnan reunaehdot. Hallinta terminä ohjaa suuntaamaan ajattelua hallinnon rakenteista kohti hallinnan prosesseja (Lundström 2011, s. 80). Hallinta voidaan nähdä toimintana, jossa viranomaisilla on aktiivinen rooli. Yhteiskunnallista näkökulmasta hallinnan käsitteen aktiivinen ulottuvuus korostaa viranomaisten vastuuta eettisistä ja vastuullisista valinnoista.

Ymmärtääkseen julkista hallintoa ja hallintaa, tulee ymmärtää ensiksi julkisen toiminnan erityispiirteitä. Oulasvirta (2017, s. 52) tiivistää julkisen toiminnan erityispiirteet yhteisöllisiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja näkökulmiin: palvelut kustannetaan verovaroin ja palveluiden kohderyhmät on määritelty lain tasolla. Julkiset organisaatiot ovat vastuussa taloudellisesti ja sisällöllisesti poliittisille päätöksentekijöille, mikä niin ikään erottaa julkisen toiminnan yksityisestä sektorista. Julkisen toiminnan erityispiirteisiin kuuluu myös sellaisia periaatteita, kuten yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuudesta on säädelty Suomen perustuslaissa.

Suomi pärjää muiden Pohjoismaiden tavoin kansainvälisesti erinomaisesti hallinnan tehokkuutta mitattaessa: näissä maissa on myös korkeat julkiset menot suhteessa BKT:seen (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 130, s. 143). Hallinnon mittaaminen ja arviointi on kuitenkin haastavaa: poliittisessa ympäristössä monimutkaisesti ilmaistut tavoitteet hankaloittavat lopputuloksen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. On myös haastava arvioida sitä, johtuuko tehokkuuden paraneminen tai tulosten paraneminen organisaatiosta itsestään vai muista tekijöistä. Niin myös hallinnon uudistaminen on voinut saada alkunsa menojen leikkaamisesta, mutta kustannusten väheneminen on voitu lopulta tulkita uudistuksen aiheuttamaksi (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 137).

Julkinen hallinto ja hallinta ovat kohdanneet kansainvälisesti useita kriisejä niiden olemassaolon aikana. Viime vuosikymmeninä julkista hallintoa ovat ravistelleet muun muassa terrori-iskut, koronapandemia, ilmastonmuutos sekä talouden kriisit (Ansell ym. 2021, s. 949). Kriisit ovat osoittaneet muun muassa sen, että julkisen sektorin resilienssi ja kyky reagoida ja muuntautua ovat keskeisiä sen selviytymisen kannalta. Julkisen sektorin hallinnon tulee kyetä uudistumaan, pystyäkseen toimimaan maailman muuttuessa. Kriisit voivat olla myös julkisen hallinnon muutosten ja reformien alkusysäysten tekijöinä.

Stenvall ja Virtanen (2021) kuvaavat julkisen hallinnon reformeja julkisen hallinnon uudistamisen käsitteen kautta, sillä reformit pyrkivät nykyaikaistamaan hallintoa pitäen sen ajan tasalla. Yhteiskunta on alati muuttuva ja osa globaalia taloudellista ja kulttuurista kehitystä. Hallinnon reformit ovatkin kumuloituvia, aika- ja kontekstisidonnaisia (Stenvall & Virtanen, 2017). Reformeihin liittyy vahvasti toimijuus, sillä ihmisten rooli niiden suunnittelussa, toimeenpanossa ja ylläpitämisessä on suuri (Stenvall & Virtanen, 2021). Reformit eivät toteuta itse itseään, eivätkä myönteisetkään muutokset tai parannukset tule käytäntöön ilman sitoutumista muutokseen.

Suomessa toteutuneet julkisen sektorin uudistukset ovat olleet kansainvälisesti laajoja viime vuosikymmeninä: erinäisiä reformeja on implementoitu julkisella sektorilla niin voimakkaasti, että osin hallinto näyttäytyy jopa täysin erilaisena aiempaan verrattuna (Peters, 2006, s. 36–42). Suurin muutos on nähtävissä byrokratian purkamisena. Reformit eivät ole kuitenkaan toteutuneet ongelmitta: esimerkiksi kokonaisuuden koordinointi ja hallinta on ollut vuosien saatossa haasteellista, mikä on luonut pirstaleisuutta ja vahvaa politisoitumista (Stenvall & Virtanen, 2021). Joskus reformien vaikutukset ovat olleet myös hallitsemattomia ja yllättäviä, ja niiden seurauksena on syntynyt tarve uusille reformeille.

Julkisen hallinnon reformeille on tyypillistä ristiriidat ja vastakkaiset intressit, joiden välillä on tehtävä kompromisseja. Pollitt ja Bouckaert (2017, s. 191) listaavat niistä

muutaman: esimerkiksi laadun parantaminen ja kustannusten hillitseminen yhtäaikaaisesti vaatii muutosten johtajalta monialaista ongelmien ratkomista. Monimutkaiseen haasteeseen ei myöskään ole yhtä ainutta ratkaisua. Hallinnon reformeissa pyritään määrittelemään intressit, joiden kautta hallinnon haasteisiin pyritään puuttumaan.

3.1 Uusi julkisjohtaminen ja uusi julkishallinta

Nykyiseen julkiseen hallintoon on vaikuttanut eri lähteiden mukaan eniten uusi julkisjohtaminen. Uutta julkisjohtamista (NPM), voidaan Lundströmin (2011, s. 65) sanoin pitää julkisen sektorin modernisaation ohjenuorana. Vaikka NPM:llä ei ole selvää filosofista pohjaa tai empiiristä perustaa, sen juurten voidaan nähdä olevan neoklassisessa taloustieteessä, managerialismissa ja institutionaalisessa taloustieteessä (Lundström 2011, s. 65–76). Sen taustalla on myös rationalisita näkökulmia (Kokko ym., 2018). NPM:sta on tullut maailmanlaajuisesti laaja, hallinnontasoja leikkaava julkisen hallinnon suuntaus (Vartiainen ym. 2020, s. 3). Ei siis ole yllättävää, että myös suomalaisessa yhteiskunnassa on ryhdytty toteuttamaan reformeja NPM:n tavoitteiden mukaisesti.

NPM syntyi vastauksena kritiikille, jota kohdistui perinteiseen politiikka-hallintotrikotomiaan julkishallinnon premissinä (Osborne ym. 2013, s. 137). Kolme keskeistä kritiikkiä olivat: kaksijakoisuuden toteutumiseen käytännössä; julkisten virkamiesten eliittiin, joka palvelee ensisijaisesti itseään kansalaisten kustannuksella; ja julkishallinnon tehottomuus suhteessa julkisten resurssien allakointiin. NPM:ia varhaisempi versio kritiikkiin oli yhdysvaltalainen NPA (*New Public Administration*), mutta sitä kritisoitiin liiallisesta liittovaltion puuttumisesta paikallisesti julkisiin palveluihin sekä siitä, että kansalaisten osallisuuden rooli oli kapea (Osborne ym. 2013, s. 137).

NPM keskittyy tehokkuuteen ja kustannussäästöihin. NPM:n ajatuksen mukaan julkisen hallinnon ongelmana on kilpailun puute, joka on johtanut alhaiseen tuottavuuteen. Hallinnon tehottomuutta pyritään kitkemään kilpailuttamalla ja siirtämällä tuotantoa yksityiselle sektorille (Lundström 2011, s. 67–69). NPM:n mukaan ”markkinat ja niiden toiminta luo parhaan mahdollisen alustan julkisten palveluiden tuotannolle” (Lundström 2011, s. 72). NPM:n tavoitteena on muovata julkisia organisaatioita joustavammiksi, kohti yksityisen sektorin antamaa mallia.

NPM on tuonut mukanaan myös raportoinnin, seurannan ja tulostavastuullisuuden julkiselle sektorille. Näiden voidaan ajatella toimivan myös eräänlaisina valvonnan keinoina. (Lundström 2011, s. 73). Tätä on perinteisesti pidetty onnistuneena uudistuksena, sillä edellä mainitut seikat ovat lisänneet toiminnan läpinäkyvyyttä. Tämä voi olla omiaan edistämään julkisten varojen tehokasta käyttöä ja vähentää väärinkäytöksiä.

Kokko ym. (2018) toteavat, että on tunnustettu NPM:n muuttaneen poliittisen päätöksenteon autonomiaa, sillä viranhaltijoiden vaikutusvalta poliittikkoihin on lisääntynyt voimakkaasti. Viranhaltijat toimivat ikään kuin portinvartijoina tietoon, ja voivat käyttää niin kutsuttua piilovaltaa esimerkiksi hyödyntämällä budjetoitiharhaa. Toisaalta myös poliittikkojen vaikutusvalta viranhaltijoihin näyttää toisissa tutkimuksissa kasvaneen. Tämä voidaan nähdä toisaalta myös yhteistyön lisääntymisen merkinä.

NPG:n, eli New Public Governancen (suom. uusi julkinen hallinta), voidaan nähdä kuvaavan nykyisen yhteiskunnan monimuotoista luonnetta, jossa useat toimijat osallistuvat julkisen sektorin palveluiden tuottamiseen ja poliittiseen vaikuttamiseen (Dickinson, 2016, s. 42; Xu ym., 2015). Oletuksena on, ettei julkinen hallinto selviä kompleksisessä maailmassa pirullisten ongelmien ratkomisesta yksin (Vartiainen ym. 2020, s. 3–6). Muutos on vaikuttanut siihen, miten moni toimija osallistuu julkiseen hallintaan verkostomaisessa ympäristössä, kauempana traditionaalisesta, hierarkkisesta

ja valtiovetoisesta rakenteesta. Tämä tarkoittaa vaikuttavampien hallinnan menetelmien kehittymistä (Dickinson, 2016, s. 55).

Julkisten palveluiden johtajalta vaaditaan kuitenkin taitoa navigoida hybridimallin hallinnossa ja kykyä kannatella arvopohjaista työskentelyä. Hybridimallin hallinto ja hybridiajattelu ovat yleistyneet juuri uuden julkishallinnan myötä. Hybridimallissa toiminta on yhdistelmä julkista palvelutehtävää ja markkinavetoisen toiminnan asiakaslähtöisyyttä sekä tehokkuutta. Tällöin koko palvelujärjestelmä toimii hybridimaisesti: toiminta vaatii yhteistyötä eri ammattien, organisaatioiden, päätöksentekojärjestelmien ja omistajatahojen välillä (Niiranen ym., 2010, s. 158). Monialaiset verkostomaiset yhteistyösuhteet vaativat myös ymmärrystä sopimuksista ja organisoinnin välineitä (Lundström 2011, s. 83; Xu ym. 2015, s. 14). Julkisen sektorin johtajan tulee hallita noita verkostoja meta-hallinnan menetelmin, yhdistäen useita erilaisia strategisia ja tilannesidonnaisia lähestymistapoja (Gjaltema ym., 2020, s. 1771–1776). Niiranen ym. (2010, s. 160) määrittelevät hybridijohtamisen koostuvan neljästä osa-alueesta: kyvystä tunnistaa monialaisen organisaation toimintatapoja, kyvystä hyödyntää yllättäviä ja epävarmoja tilanteita toiminnan kehittämiseen ja oppimiseen, kyvystä hallita valtarakenteita ja verkostoja sekä kyky johtaa osaamista.

NPG:n mukaan kuntalaiset ovat asiakkaan ja palvelunkäyttäjän roolin ohella myös aktiivisia yhteisön jäseniä. Teorian voidaan siis nähdä korostavan yksilön osallisuutta ja aktiivista toimijuutta: periaatteessa kuka vain verkoston toimija voi johtaa sitä (Pestoff, 2011, s. 13; Lundström 2011, s. 86). Tätä voidaan kuvata termillä pluralismi, jolla tarkoitetaan vallan jakautumista poliittisessa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa (Xu ym. 2015, s. 15–16). Pluralismi voidaan kuitenkin nähdä myös mahdollisena NPG:n haasteena: sidosryhmien osallistaminen vaatii aktiivista työtä. Samalla viranomaisten tulee olla valmiita irrottamaan roolistaan julkisen palveluntuotannon palveluntuottajina ja siirtämään työn painopistettä kohti valvovaa roolia (Torfing & Triantafillou, 2024, s. 17). Toisaalta verkostot ovat myös jonkun luomia ja jonkun hyväksymiä: julkinen hallinto

vaikuttaa hallinnan keinoin niihin niin sanotusti kokonaisuuden varjoissa (Gjaltema ym., 2020, s. 1775).

Torfin ja Triantafillou (2014, s. 14–15) esittävät, että NPG:n luonteeseen kuuluu jatkuva yhteistyö viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Eri toimijat antavat aktiivista palautetta toisilleen edistääkseen organisaation oppimista. Tavoitteiden saavuttamiseksi omaksutaan uusia työkaluja sidosryhmien voimaannuttamiseen (*empowerment*) ja sitouttamiseen julkisen sektorin ongelmanratkaisuun. NPG pyrkii hyödyntämään yksityisiä resursseja, energiaa ja uusia ideoita julkisen sektorin parempaan suoriutumiseen esimerkiksi sopimusten ja kumppanuuksien kautta. Tätä on raportoitu lähes kaikissa OECD-maissa (Torfin & Triantafillou, 2014, s. 15).

Julkisen sektorin uudistuksista keskusteltaessa on viime vuosina oltu kiinnostuneita myös siitä, miten uudistukset vaikuttavat kansalaisten luottamukseen julkista hallintoa kohtaan (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 150). Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen sekä palveluntuottajien kyky reagoida muuttuviin olosuhteisiin voivat parantaa luottamusta viranomaisiin sekä siihen, että heidän verorahansa käytetään tehokkaasti (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 150). Joustavan julkisen hallinnon tulisi perustua luottamukseen, sillä se helpottaa ja nopeuttaa vuoropuhelua osapuolten välillä. Samalla, kun julkisen hallinnon tulee rakentaa kriisinkestäviä yhteistyöverkostoja, niin kansalaisten ottaminen osaksi lisää hallinnon jatkuvuutta (Ansell ym., 2021, s. 955).

4 Toimintaympäristö

4.1 Julkiset palvelut

Julkiset palvelut voidaan määritellä palveluiksi, joille eduskunta on määritellyt sääntelyn tarpeen, ja joiden tuottamiseen julkisella sektorilla on palveluvelvoite (Bovaird & Loeffler, 2015, s. 7). Iso-Britanniassa julkiset palvelut määritellään yleishyödyllisiksi palveluiksi (Wollman, 2016). Tämä määrittely toimii myös suomalaisessa kontekstissa. Julkinen palvelu voi olla esimerkiksi erilaisia tavaroita, palveluita, organisaatioita tai virastoja (Witesman ym. 2023, s. 2). Osborne, Radnor ja Nasi (2013, s. 136) esittävät, että julkinen palvelu on ensisijaisesti palveluprosessi eikä konkreettisia tuotteita. Julkiset palvelut ovat aineettomia, prosessivetoisia ja perustuvat palvelulupaukseen.

Palvelu tuotetaan samaan aikaan kuin sitä kulutetaan (Osborne ym. 2013, s. 137). Osborne ym. (2013, s. 137) käyttävät mielestäni ansiokasta esimerkkiä tämän kuvaamiseen: samalla, kun urheilijat kilpailevat ja tapahtuman järjestäjät huolehtivat sen sujumisesta, urheilutapahtuman katsojat kuluttavat palvelua olemalla osa yleisöä. Sama logiikka pätee myös julkisiin palveluihin: niiden tuottaminen tapahtuu yhtäaikaaisesti kuluttamisen kanssa.

Lastensuojelun voidaan katsoa asettuvan Euroopan komission määrittelyn mukaan yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden luokkaan (Wollman, 2016). Niiden järjestämisestä päättävät vaaleilla valitut päätöksentekijät, joiden tavoitteena on yhteinen hyvä. Näin ollen julkisiin palveluihin, niiden järjestämisen tapaan ja lopulta palveluntuotantoon vaikuttaa politiikka. Julkisten palveluiden järjestämisessä vastuullinen taho on valtio, sitä alempien sektori, kuten hyvinvointialue ja/tai kunta (Wollman, 2016). Järjestämisvastuullinen taho määrittellään lainsäädännöllä: esimerkiksi sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu on säädetty hyvinvointialueille laissa hyvinvointialueesta (611/2021) ja laissa sosiaali- ja terveyshuollon järjestämisestä (612/2021). Hyvinvointialueilla aluevaltuusto päättää muun muassa

hyvinvointialuestrategiasta ja varallisuuden hoidosta. Aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, taloutta ja hallintoa.

Perinteisesti julkisten palveluiden suunnittelu, ohjaus ja toimittaminen on määritelty hallinnonalan ministeriön tehtäväksi (Osborne & Strokosch, 2013, s. 34). NPG:n hengen mukaisesti palveluiden suunnitteluun osallistuvat kuitenkin myös verkostot ja palvelunkäyttäjät. Näin ollen julkisten palveluiden määrittelyssä ei ohjaavan tahon voida ajatella olevan joustamaton. Julkisten palveluiden johtaminen vaatii tehokasta suunnittelua, palvelunkäyttäjien palveluodotusten tunnistamista ja hallitsemista, henkilöstön kouluttamista ja motivoimista positiiviseen vuorovaikutukseen (Osborne ym. 2013, s. 138).

4.2 Lastensuojelu osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa

Lastensuojelu on osa sosiaalihuoltoa. Lastensuojelun institutionaaliset rajat on haastava määrittellä, sillä käytännöt ovat kansainvälisesti ja kansallisesti kirjavina ja tiedontuotanto on pistemäistä. Lastensuojelun toimivalta on määritelty lastensuojelulaissa ja se koskettaa melko suurta lapsijoukkoa, joilla on moninaisia haasteita (Pösö 2010, s. 326–327). ”Jokaisella lapsella on oikeus hyvään lapsuuteen ja turvalliseen elinympäristöön” toteaa Kati Saastamoinen (2016, s. 135). Oikeus perustuu Saastamoisen mukaan perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Lapsen oikeutta hyvään lapsuuteen kuvataan erinomaisesti lapsen huoltolain (190/2019) 1 §:ssä:

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

Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatustapa sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus. Lasta on suojeltava kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä.

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

Lastensuojelulain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (lastensuojelulaki 1 §). Laissa määritellään, että lastensuojelun tehtävä on tukea vanhempia tehtävässään huolehtia lapsesta, sekä tarjota erilaisia ja eriasteisia tukitoimia perheelle, jotta lapsella on turvallinen ympäristö kasvaa ja kehittyä ikätasonsa mukaisesti. Lastensuojelulain mukaisia erityispalveluita voidaan tarjota, kun edellytykset lastensuojeluasiakkuudesta ovat voimassa ja lapsi perheineen on lastensuojelun asiakkaana.

Lastensuojelu on lopulta lapsen viimekätinen julkisoikeudellinen turvaverkko, eikä sen tarkoitus olekaan tarjota palveluita universaalisti. Tästä huolimatta tilastojen valossa kiireellisesti sijoitettuja, sijoitettuja ja huostaan otettuja lapsia on Suomessa paljon. Lastensuojelun kustannukset ovat myös korkeat, eivätkä ne ole laskeneet, vaikka palvelut ovat siirtyneet pitkälti yksityisten toimijoiden palveluntuotannoksi (esim. Höjer & Forkby 2011, s. 106; Eriksson & Harrikari 2023). Yksityistämisestä seuraa muun muassa transaktio- ja hallinnollisia kustannuksia, mikä on voinut osaltaan vaikuttaa kustannusten tasoon. Kilpailun puute vaativimpien asiakasryhmien kohdalla on myös

voinut niin ikään lisätä kustannuksia yksittäisten lasten kohdalla merkittävästi vaikuttaen keskiarvoon.

Kiireellisen sijoituksen keskihinta vuorokautta kohti oli vuonna 2016 330,56 euroa, kun lapsi oli sijoitettu laitoshoidon (Heino ym. 2016, s. 145). Tämä tekee noin 120 600 euroa vuodessa yhtä lasta kohti. Summa pitää sisällään kaiken tasoisen laitoshoidon, eli perus-, erityis- ja vaativan tason hoidon. On hyvä huomioida, että kustannukset ovat nousseet vuosittain edellisten kahdeksan vuoden aikana ja kustannusten vaihteluväli on suuri. Erillishankintana lapsen sijoitus voi nousta lähemmäksi 2000 euroa vuorokautta kohti, vaikkakin tilanteet ovat harvinaisia.

Lastensuojelu on erittäin vaativa toimintaympäristö, sillä asiakkaat ovat kaikkein heikoimmassa asemassa olevia lapsia sekä heidän perheitään (Välimäki ym. 2021, s. 137). Toiminta kohdentuu kompleksisiin sosiaalisiin ongelmiin ja on pitkälti kontekstisidonnaista (Pösö 2010, s. 333). Toimintatapojen ja palvelumallien löytäminen yksilöllisiin tilanteisiin on haastavaa. Välimäki ym. (2021, 142) toteavat ansiokkaasti, että ”epävarmuuden hallinta on yksi lastensuojelun ammatillisen työn olennainen piirre”. Tilanteet ovat muuttuvia, mikä lisää arvioinnin haastavuutta. Ennakointi ja riskien minimointi kompleksisessä ympäristössä vaatii erityisasiantuntemusta juridisista reunaehdoista ja näkemystä järjestelmän toiminnasta. Koska lastensuojelussa noudatetaan lievimmän puuttumisen periaatetta, on toimenpiteiden etujen ja haittojen punninta vaativaa (Välimäki ym. 2021, s. 143). Tämä pätee myös laatutekijöitä vertailtaessa.

4.2.1 Kodin ulkopuolelle sijoittaminen

Lapsi voidaan sijoittaa sijaisperheeseen, ammatilliseen perhekotiin tai lastensuojelulaitokseen avohuollon tukitoimena, kiireellisesti sijoitettuna tai huostaan otettuna (mm. Välimäki ym. 2021, s. 147). Joissain tapauksissa sijoitus voi toteutua myös

jälkihuollon tukitoimena lyhyen aikaa. Huostaanotettu lapsi voi myös asua väliaikaisesti kotonaan, yleensä silloin, kun huostaanoton päättämistä valmistellaan.

Koska huostaanotto on lastensuojelun viimesijainen keino, siitä säädelään tarkasti lastensuojelulain 9 luvussa. Jotta lapsi voidaan ottaa huostaan, on kolmen kriteerin täytyttävä yhtäaikaaisesti:

”1) puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai 2) lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Huostaanoton ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan kuitenkin ryhtyä vain, jos: 1) 7 luvussa tarkoitetut toimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi; ja 2) sijaishuollon arvioidaan olevan 4 §:n mukaisesti lapsen edun mukaista”. (Lastensuojelulaki 40 §).

Näitä kriteerejä on myös jatkuvasti arvioitava lapsen ollessa huostassa, sillä huostaanoton tulisi olla aina väliaikainen toimenpide, jonka tavoitteena on perheen jälleen yhdistäminen. Huostaanotto tarkoittaa käytännössä sitä, että vastuu lapsen kasvatuksesta ja huollosta siirtyy osittain viranomaiselle. Viranomainen voi päättää lapsen olinpaikasta, hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta (lastensuojelulaki 45 §). Lapsen huoltajuus ei kuitenkaan huostaanoton myötä poistu ja huoltaja saa yhä päättää määrätyistä seikoista, kuten esimerkiksi lapsen uskonnosta.

Päätöksen lapsen huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta tekee joko johtava viranhaltija tai toimivaltainen hallinto-oikeus lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua sen. Päätös alistetaan hallinto-oikeudelle silloin, kun yli

12-vuotias lapsi tai hänen huoltajansa vastustaa sitä (lastensuojelulaki 43 §). Sijaishuoltopaikan muuttamista koskevan päätöksen tekee hyvinvointialueen johtava viranhaltija, mutta päätös on valituskelpoinen (lastensuojelulaki 15 luku).

Lastensuojelun sijaishuollon piirissä oli vuonna 2021 17 727 lasta, joista huostassa oli 9547 lasta (Frimodig, 2023, s. 36). Laitoshoidon osuus on yhä suuri huolimatta siitä, että sijaishuollon painopistettä on pyritty kääntämään kohti perhehoitoa. Laitoshoidon sijoitusten määrää selittää esimerkiksi se, että lapsi sijoitetaan Suomessa usein vasta teini-ikäisenä, kun lapsen oma käyttäytyminen ja haasteet ovat jo vaikeampia.

Lapseen voidaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä ainoastaan silloin, kun lapsi on sijoitettuna laitoshoittoon (mm. Saastamoinen, 2016, s. 150–159). Poikkeuksena on yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös, joka voidaan tehdä myös perhehoitoon tai ammatilliseen perhekotiin sijoitetulle lapselle. Jälkihuollon piirissä olevalle tai avohuollon sijoituksella olevalle lapselle ei voida tehdä rajoitustoimenpiteitä. Rajoitustoimenpiteistä säädellään tarkemmin lastensuojelulain 11 luvussa. Tämän tutkielman kannalta on kuitenkin oleellista ymmärtää rajoitustoimenpiteitä ja niiden vaikutusta lapsen perusoikeuksien toteutumiselle, sillä useat kantelut sijaishuoltoyksiköistä koskevat juuri rajoitustoimenpiteitä (Kalliomaa-Puha ym. 2021, s. 52). Rajoitustoimenpiteet puuttuvat sijoitetun lapsen yksityisyyteen, itsemääräämisoikeuteen, fyysiseen koskemattomuuteen tai omaisuuden suojaan (Kalliomaa-Puha ym., 2021, s. 43).

Rajoittamista oleellisempaa on mielestäni kuitenkin lasten hoidon ja huolenpidon toteutuminen, sijaishuollon sisällöllinen osaaminen ja ammatillisuus. Lastensuojelun sijaishuollon toimijoilta vaaditaan laajaa ymmärrystä lapsen kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Lastensuojelussa olevan lapsen haasteisiin tulee pyrkiä vastaamaan lapsikohtaisesti ja kunnioittavasti, erilaisia menetelmiä hyödyntäen. Lastensuojelun sijaishuollon tulisi tuottaa lapselle ja tämän perheelle jonkinlaista arvoa,

kuten psyykkisen, sosiaalisen tai emotionaalisen tilanteen kohenemista (esim. Eriksson ym., 2024, s. 15), lapsen suojelun ohella.

4.2.2 Laitoshoidon muodot

Lastensuojelulaki tunnistaa lastensuojelun sijaishuollon eri muodoiksi perhehoidon, ammatilliset perhekodit ja lastensuojelulaitokset. Laissa ei säädetä tarkemmin sijaishuollon vaativuudesta, mutta hyvinvointialueiden kilpailutuksissa on ollut vakiintuneena käytäntönä jakaa laitoshoidon yksiköt kolmeen luokkaan: perustason, erityistason ja vaativan tason laitoshoitoon. Jaottelun taustalla on henkilöstöresurssin määrä suhteessa hoidettavien lasten lukumäärään siten, että erityistasolla on useampi hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva työntekijä yhtä lasta kohti kuin perustasolla, ja niin edelleen. Henkilöstöresurssin lisäksi hankintayksiköllä voi olla myös muita vaatimuksia eri tasoille, esimerkiksi henkilöstön täydennyskoulutuksen tai lastensuojelulaitoksen tilojen suhteen.

Perustason yksiköissä hoidetaan lapsia, jotka eivät syystä tai toisesta voi asua perheessä. Perustasolla henkilöstömitoitus on yleensä 7 aikuista 7 lasta kohti, eli 1. Tämä tarkoittaa sitä, että työvuoroja tehdään paljon myös yksin. Aikuisten vähäinen määrä luo reunaehdot yksikköön soveltuville sijoituksille: esimerkiksi hyvin aggressiivisia lapsia ei voida sijoittaa perustasolle. Erityistason lastensuojeluyksiköt ovat tyypillisesti profiloituneet jo hiukan enemmän. Henkilöstömitoitus erityistason yksiköissä on melko vakiintuneen käytännön mukaisesti 9 aikuista 7 lasta kohti, eli 1,3.

Vaativan tason lastensuojeluyksiköissä hoidetaan voimakkaasti oireilevia lapsia, joita ei voida hoitaa kevyemmin resursoiduissa yksiköissä. Niiden asiakkaaksi ohjautuu esimerkiksi riippuvuustasoisesti päihteillä oireilevia, rikoskierteessä olevia, vakavaa väkivaltaa käyttäviä sekä vakavista mielenterveyden haasteista kärsiviä lapsia ja nuoria. Tyypillisesti lapsilla on taustalla useita sijaishuoltopaikan muutoksia, haasteita

koulunkäynnissä ja he ovat usein myös muiden erityispalveluiden, kuten nuorisopsykiatrian asiakkaita. Näin ollen on ollut tapana ajatella, että vaativan tason yksiköissä tulee olla monialaista ja -ammattillista osaamista, jotta yksiköt voivat vastata haastavasti oireilevien lasten tarpeisiin. Vaativan tason lastensuojeluyksiköissä mitoitus on yleensä vähintään 10,5 aikuista 7 lasta kohti, eli 1,5. Useissa vaativan tason yksiköissä henkilöstöresurssi voi olla kuitenkin jopa 2 tai enemmän, ja lapsiryhmät ovat usein pienempiä kuin seitsemän lapsen ryhmiä.

4.3 Julkiset hankinnat ja kilpailuttaminen

Huhtanen (2012, s. 83) toteaa, että tärkein yksityistämistä koskeva säännös on perustuslain 124 §:ssä, jossa todetaan, että ”julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle”. Palveluiden yksityistäminen ei saa vaikuttaa niiden laatuun heikentävästi eikä järjestämistavalla ole merkitystä palvelun käyttäjän käytössä olevien oikeusturvakeinojen kannalta (Huhtanen, 2012, s. 95–107).

Julkisten hankintojen kokonaisarvo Suomessa on n. 34 miljardia euroa vuodessa (Eskola ym. 2017, s. 19). Vaikka sosiaali-, terveys- ja pelastusalan osuuden lisäksi summa pitää sisällään myös muita hankintoja, eivätkä kaikki hankinnat ole palveluiden hankintoja, voidaan ajatella ostopalveluiden olevan merkittävässä osassa julkisten palveluiden toteuttamista. Koska julkiset hankinnat tehdään verovaroin, on sen sääntely välttämätöntä. Hankintalainsäädännön tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö sekä laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistäminen. Hankintoja säätelemällä pyritään myös yritysten tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun. Yritysten kilpailua hyödyntämällä julkinen sektori voi hankkia tarvitun palvelun tai

tuotteen optimaalisella hinnalla (Eskola ym. 2017, s. 24). Julkisten hankintojen tulee olla myös avoimia ja suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.

Yksinkertaistettuna hankintaprosessi etenee seuraavasti: 1. hankinnan käynnistäminen, 2. hankinnan suunnittelu, 3. hankinnan kohteen määrittely, 4. kilpailutus ja päätös, 5. sopimuksen aikainen toiminta (Frimodig, 2023, s. 42). Hankintayksikkönä lastensuojelun sijaishuollon järjestämisessä toimii nykyään hyvinvointialue tai Helsingin kaupunki. Kilpailutuksen voittaa tavanomaisesti halvimman hinnan antanut tarjoaja, joka täyttää annetut laatuvaatimukset. Painotukset voivat kuitenkin vaihdella laatu- ja hintakriteeristöissä, jonka hankintayksikkö on laatinut osaksi kilpailutuksen asiakirjoja. Lastensuojelun sijaishuollon palvelut ovat pääsääntöisesti aina kilpailutettuja, mutta hankintakriteerit eivät ole valtakunnallisesti johdonmukaisia eikä laadullisia tekijöitä ole sisällytetty yhdenvertaisesti (Frimodig, 2023, s. 22–43).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ympärivuorokautisten palveluiden hankinnassa käytetään usein puitesopimusjärjestelyä. Tämä tarkoittaa ”yhden tai useamman hankintayksikön tai toimittajan keskinäistä sopimusta” ja sopimuskauden aikana hankintayksikkö voi valita mieluisan toimittajan (Frimodig, 2023, s. 44). Ratkaisu on usein toimiva siksi, että sosiaalihuollon palveluiden kysyntä vaihtelee (Virtanen ym. 2016, s. 33). Puitesopimusten ohella julkisia hankintoja on mahdollista hankkia myös suorahankintana, jolloin hankintapäätös tulee perustella tapauskohtaisesti (Frimodig, 2023, s. 43–44). Suorahankintamenettely on kuitenkin puitesopimuskaudella raskaampi menettely yksittäisen hankinnan osalta, mutta joskus välttämätön, jotta oikea palvelu voidaan järjestää. Suoraostoja voidaan tehdä myös silloin, jos uusi toimintayksikkö ei ole ehtinyt puitesopimusjärjestelyyn.

Julkiset hankinnat ovat saaneet osakseen niin ikään kritiikkiä, sillä yksityistämisen myötä julkisen sektorin varat valuvat yksityisille toimijoille (Carey 2019, s. 278). Kilpailuttaminen vaatii myös osaamista ja ymmärrystä, eli hankintayksiköltä tiedollista resurssia. Lisäksi kilpailuttamisesta syntyy hallinnollisia kustannuksia.

Transaktiokustannuksia syntyy huolimatta siitä, kuka kilpailutuksen voittaa ja millä hinnalla (Lundström 2011, s. 71). Kilpailutus voi kuitenkin toimia myös laatua edistävänä prosessina, sillä kilpailutettujen palveluntuottajien tulee täyttää tietyt vaatimukset ja kriteerit, jotta sopimus osapuolten välille voidaan tehdä. Kuten edellä todettu, Suomessa ei ole vielä ole kuitenkaan valtakunnallista kriteeristöä hankintayksiköiden käytössä.

Sosiaalityöntekijät ovat tuoneet esille huolta ja pelkoa yksityistämisen vaikutuksista sijaishuollon laatuun, muun muassa kodinomaisuuden häviämisen ja taloudellisen tuoton ensisijaisuuden myötä (Porko ym. 2018, s. 37). Toisaalta markkinoistaminen on saanut kritiikkiä myös eettisistä syistä: Carey (2019, s. 283) esittää markkinavetoisen lastensuojelun lisäävän lasten hoidon kaupallistamista ja vaikeuttavan yksilöllisten ratkaisujen löytämistä kompleksisissa elämäntilanteissa, kun palvelut eivät ole niin joustavia. On havaittu esimerkiksi, että yksityiset toimijat perustavat sijaishuollon yksiköitä alueille, jossa asumisen kulut ovat edullisempia. Tämä voi johtaa siihen, että sijaishuoltoon sijoittaminen tarkoittaa lapselle sosiaalisten siteiden katkeamista taloudellisten vaikuttumien vuoksi tai erityistarpeisten lasten kapenevien vaihtoehtojen kautta (Carey 2019, s. 278). Yksityistäminen saattaa myös vaarantaa lapsen sijaishuollon jatkuvuuden, kun voimakkaasti profiloituneet yksiköt eivät pysty vastaamaan lapsen tarpeisiin ja lapselle tehdään sijaishuollon aikana useita sijaishuoltopaikan muutoksia (Eriksson & Harrikari, 2023, s. 557). Yksityistämiseen liittyvä kritiikki koskee myös hyvinvointipalveluita laajemmin: miten yksityinen sektori voi tuottaa laatua samalla, kun yritys pyrkii tuottamaan voittoa (Taimio 2015, s. 59)?

Kritiikkiin voinee esittää myös vastakritiikin taloustieteen tieteenalalta. Markkinakilpailun on tarkoitus edistää resurssien tehokasta käyttöä oikeudenmukaisesti, uusien tuotantomahdollisuuksien havaitsemista ja käyttöönottoa (Virtanen ym. 2016, s. 12). Markkinoiden tasapainossa kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa. Kilpailuttamalla voidaan hyväksikäyttää markkinavoimia. Kilpailun lisääntyminen vaikuttaa hintojen laskuun, kun yritysten määrä lisääntyy. Samalla

yrietykset joutuvat kilpailemaan hinnan ohella palvelun laadulla, jotta palvelun ostajan maksuhalukkuus säilyy (Virtanen ym. 2016). Sosiaalihuollon palvelut ovat laissa vahvasti säänneltyjä, joka vaikuttaa kilpailun hyödyntämismahdollisuuksiin (Virtanen ym. 2016, s. 28). Timo Toikko (2017) on havainnut tutkiessaan sijaishuollon kustannusvaikuttavuutta Suomessa, että palvelujen kustannustasossa ei ole suurta vaihtelua niiden kuntien välillä, jotka ovat voimakkaasti ulkoistaneet palveluntuotannon ja niiden, joilla on omaa palveluntuotantoa: näin ollen sijaishuollon yksityistäminen ei ole laskenut kustannuksia Suomessa.

Lisäksi on hyvä huomioida, että NPM:n ja NPG:n myötä julkinen hallinto on entistä verkottuneempi. Julkisella ja yksityisellä sektorilla on yhtäläisyyksiä, muun muassa siksi, että molemmat tarjoavat samoja palveluita (Willberg 2006, s. 28). Willberg (2006, s. 29) toteaaikin väitöskirjassaan, että julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan välisistä eroista käytävissä keskusteluissa näkyy ”ideologiaperusteista argumentointiretoriikkaa”.

4.4 Monituottajamalli lastensuojelun sijaishuollon järjestämisen mallina

Monituottajamalli korostaa hybridiorganisaatiota ja tuotannon näkökulmaa, jossa yhdistetään julkisen hallinnon hierarkkista ohjausta ja markkinoilla toimimista (Keskimäki ym. 2012, s. 36). Mutta miksi sitten sijaishuoltoa toteutetaan monituottajamallilla, eivätkä palvelunjärjestäjät tuota itse palvelua kokonaisuudessaan? Usein ulkoistamisen taustalla on palvelustrategia, jonka tavoitteena on kustannusten hallinta, palvelujen turvaaminen, elinkeinopoliittiset tavoitteet, palvelujen tuotantotapojen uudistaminen ja toimiva monituottajuus (Fredriksson ym. 2012, s. 95–99). Kustannussäästöjä haetaan muun muassa siirtämällä investointikustannuksia ja tuotannon riskiä julkiselta sektorilta yksityiselle tuottajalle.

Monituottajamallin voidaan nähdä toteuttavan myös NPG:n ajatusta, jossa julkinen toiminta toteutuu verkostomaisissa, monitoimijaisissa ympäristöissä. Täten julkiset

hankinnat ja monituottajamalli nivoutuu melko saumattomasti taustalla vaikuttavaan hallinnon teoriaan. Yhteistuotanto (*co-production*) ei kyseenalaista julkishallinnon peruselementtejä tai julkisen vallan keskittämistä julkiselle sektorille. Yhteistuotanto tapahtuu vain viranhaltijoiden käskyssä ja ohjauksessa (Osborne & Strokosch, 2013, s. 34). Sen päämääränä on sosiaalinen osallisuus (Osborne ym. 2013, s. 139), joka viittaa yksilön mahdollisuuteen osallistua yhteiskunnan rakenteisiin ja toimintoihin, esimerkiksi koulutukseen, työelämään, sosiaalisiin ja poliittisiin verkostoihin täysimääräisesti. Sosiaalinen osallisuus käsittää myös yksilön kokemuksen kuulumisesta yhteisöön sekä laajempiin yhteiskunnallisiin prosesseihin.

Monituottajamalli voi myös tuoda helpotusta julkisen sektorin rekrytointihaasteisiin ja mahdollistaa laajemman palveluverkoston luomisen. Erityisesti pienemmille palvelunjärjestäjille voisi olla kannattamatonta tuottaa esimerkiksi vaativan tason laitoshoidtoa, jos palvelunkäyttäjiä ei ole riittävästi, jotta käyttöaste pysyisi riittävän korkeana. Tällä pyritään laajemman palveluverkoston luomiseen, jolla pystytään joustavasti reagoimaan kansalaisten palvelutarpeeseen kohtuullisin kustannuksin. Kuten aikaisemmin kuvattu, lastensuojelun ensisijainen tehtävä on turvata lapsen kasvu ja kehitys. Hajauttamalla palvelutuotantoa ja pyrkimällä keskittämään osaamista spesifisti vastaamaan johonkin tiettyyn valittuun haasteeseen, voidaan vastata lasten tarpeisiin kohdennetummin. Sijaishuollon osaamisen siiloutumisen vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole selkeää tutkimusnäyttöä. Sen sijaan oikea-aikaisella avun tarjoamisella voidaan ennaltaehkäistä ongelmien kasaantumista. Monituottajamalli ja laaja palveluverkosto pystyy reagoimaan tarpeisiin nopeammin: osin palvelunjärjestäjät ovatkin riippuvaisia yksityisestä palveluntuotannosta (Bach-Mortensen, 2022, s. 2).

Hyvinvointialueet ovat järjestämisvastuullisia lastensuojelun sijaishuollon osalta. Hankkimalla palvelun ulkopuoliselta palveluntuottajalta palvelunjärjestäjä täyttää järjestämisvelvollisuutensa. Palvelunjärjestäjät, eli hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki voivat kuitenkin toimia myös itse palveluntuottajana. Sen sijaan palveluntuottajina voivat toimia useammat eri tahot. ”Julkinen sektori (valtio, kunnat,

kuntayhtymät) sekä yksityiset toimijat (yritykset, yhdistykset, säätiöt) tuottavat lastensuojelun sijaishuollon laitos- ja ammatillisia perhekotipalveluja. Yksityiset toimijat tuottavat suurimman osan sijaishuollon palveluista.” (Porko ym. 2018, s. 11).

Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös muualla Pohjoismaissa. Höjer ja Forkby (2011) tutkivat New Public Managementin vaikutusta lastensuojelun sijaishuollon palvelun järjestämiseen Ruotsissa. Heidän havaintojensa mukaan lastensuojelun yksityistäminen on ollut kasvava trendi, ja Ruotsissa jo 90 % lastensuojelun sijaishuollon yksiköistä on yksityisessä omistuksessa. Koska painopiste on kääntynyt julkisen sektorin omasta palveluntuotannosta kohti yksityistä, lisääntyy tarve kontrolloida ja valvoa palveluntuotantoa, jotta voidaan varmistua palvelun laadusta.

Suomessa sosiaalihuollon palveluista (avohuolto, ympärivuorokautiset sosiaalipalvelut ja tarkemmin erittelemättömät palvelut) n. 62 % eli 6,63 miljardia euroa oli omaa palveluntuotantoa vuonna 2013 (Virtanen ym. 2016, s. 26). Lastensuojelun laitos- ja perhehoidon ostot olivat vuonna 2014 507 miljoonaa euroa: vertailun vuoksi, vanhusten laitospalvelut olivat 59 miljoonaa euroa (Virtanen ym. 2016, s. 27).

Suomessa oli vuonna 2023 yhteensä 492 yksityisen palveluntuottajan toimintayksikköä, jotka tuottavat lastensuojelun ympärivuorokautista palvelua. Yksityisiä palveluntuottajia oli samana vuonna yhteensä 243 (Eriksson & Harrikari, 2023, s. 555). Vuonna 2020 julkisen palveluntuotannon osuus sijaishuollosta oli noin 15 prosenttia koko palveluntuotannosta, eli 74 toimintayksikköä: tarkkaa lukumäärää vuodelta 2023 ei ole saatavilla, mutta yleinen trendi vaikuttaa olevan, että yksityisen palveluntuotannon osuus kasvaa samalla, kun sijoitettujen lasten määrä ei samassa suhteessa kasva. Tämä tarkoittaa, että todennäköisesti julkisen sektorin palveluntuotanto on vähenemään päin (Eriksson & Harrikari, 2023, s. 554). Tarkkaa tilastotietoa ei ollut saatavissa siitä, mikä osuus palveluntuotannosta on vaativaa sijaishuoltoa. Yleisin laitoshoidon muoto on kuitenkin erityistason laitoshoido, ja vaativaan sijaishuoltoon ohjautuu vain pieni osa sijoitetuista lapsista.

Vuonna 2022 Valtion koulukodeissa hoidettiin 247 nuorta 126:lla asiakaspaikalla 5:ssä eri toimipisteessä (Valtion koulukotien verkkosivut). Valtion koulukodit ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisia yksiköitä, jotka ovat tuottaneet vuodesta 2023 lähtien ainoastaan vaativan sijaishuollon palveluita. Aiemmin yksiköissä toimi myös erityistason yksiköitä, mutta vaativan sijaishuollon kysynnän kasvettua, ovat koulukodit profiloituneet vahvemmin kohti vaativaa sijaishuoltoa. Pitkäaikaisen sijaishuollon lisäksi Valtion koulukodit tarjoavat erityisen huolenpidon jaksoja. Maksimissaan 90 vuorokautta kestävät erityisen huolenpidon jaksot selittävät hoidettavien nuorten määrää suhteessa asiakaspaikkoihin.

5 Valvonta

5.1 Laatu ja laatujohtaminen

Nykänen ym. (2017) toteavat, että ”tietoon perustuva palvelujen valvonta sekä laadun kansallisten kriteerien ja indikaattoreiden määrittely edellyttävät jaettua käsitystä laadusta, toiminnan tavoitteista ja seurattavista laadun osatekijöistä”. Vaikka laatua onkin määritelty eri tavoin riippuen katsontakannasta ja tehdyistä arvovalinnoista, yhteistä määritelmille on asiakaslähtöisyys (Oulasvirta 2007, s. 21–22). Laadun voidaan ajatella olevan myös sopivuutta käyttötarkoitukseensa (Oulasvirta 2007, s. 86).

Laadulla viitataan usein saavutettavuuteen, vastuullisuuteen, henkilökunnan pysyvyyteen, heidän luotettavuuteensa, taitoihin ja vuorovaikutukseen, sujuvaan kommunikaatioon ja palvelun joustavuuteen muuttuvissa tilanteissa. Lisäksi laadukkaaseen sosiaalihuoltoon kuuluu asiakkaan yksityisyys ja kunnioitus, sosiaaliset suhteet, perustarpeiden tyydyttäminen arjessa, turvallisuus ja asianmukaiset fyysiset puitteet (Malley & Fernández 2010, s. 3). Palvelunkäyttäjän näkökulmasta laadukas palvelu voi olla esimerkiksi hyvää kohtaamista. Asiakastyössä laatu on esimerkiksi palvelua toteuttavan työntekijän ammattitaitoisuutta ja riittävää resursointia.

Yksi keskeisimmistä laatuksiteereistä on henkilöstön osaamisen, perehdyttämisen, opiskelijoiden koulutuksen ja ohjaamisen toimintayksiköissä (Hämäläinen & Vornanen, 2021, s. 31). Asiakkaan saama palvelu ja kohtaaminen ovat olennaisia asiakasturvallisuuden ja laadun kannalta. Ilman vankkaa vuorovaikutusosaamista fyysisiltä puitteiltaan oivallinen yksikkö ei kykene tuottamaan vaikuttavaa ja asianmukaista palvelua. Osaavien työntekijöiden johtaminen on niin ikään oleellista, jotta palvelu toteutuu tasalaatuisesti. Laadukas johtaminen vaikuttaa myös työntekijöiden viihtyvyyteen ja pysyvyyteen. Henkilöstön vaihtuvuus sen sijaan aiheuttaa yksikölle henkilöstöriskin tiedon häviämisen myötä (Välimäki ym. 2021, s. 154).

Järjestelmätasolla laadun mittarina on palveluiden saatavuus, hyvinvointia turvaavia palveluita koskevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuus ja järjestelmän kyky toimeenpanna lakisääteiset palvelut. Asianmukainen organisointi ja palveluiden oikea-aikaisuus tuottaa laatua.

Iso-Britanniassa valtio on vaatinut määrittelemään lastensuojelun laadullisia tavoitteita, ja laadunhallinnassa keskitytään kolmeen perusfaktoriin: turvallisuuteen, pysyvyyteen ja lasten ja perheiden hyvinvointiin (O'Brien ja Watson, 2002, s. 3). Sosiaalipalveluissa julkisen vallan käytön luonteen vuoksi laadukas palvelu on myös lainmukaista, yhtenäistä, objektiivista, tasapuolista ja luotettavaa (Hämäläinen & Vornanen 2021, s. 26). Laadun mittaaminen on kuitenkin haastavaa sosiaalihuollon monimutkaisen luonteen vuoksi (Malley & Fernández, 2015, s. 4).

Hämäläinen ja Vornanen (2021) ovat tutkineet asiakasturvallisuutta ja palveluiden laatua sosiaali- ja terveysalalla. Asiakasturvallisuus onkin niin ikään keskeinen käsite laatua mitattaessa. Asiakasturvallisuus koskee olennaisesti palvelun laatua ja kyse on koko palvelujärjestelmästä: laatua tulee tarkastella monitasoisesti ja moniulotteisesti (Hämäläinen & Vornanen, 2021, s. 21–23). Asiakasturvallisuus tarkoittaa kaikkia niitä toimenpiteitä ja käytäntöjä, joilla pyritään suojaamaan palvelunkäyttäjiä, heidän hyvinvointiaan ja henkilötietojaan palveluja käytettäessä. Palvelunkäyttäjät eivät saa kärsiä heikkolaatuisista tai virheellisistä palveluista, jotka voivat vaikuttaa heidän turvallisuuteensa tai hyvinvointiinsa. Asiakasturvallisuuden on katettava myös toimenpiteet ongelmatilanteiden käsittelyyn ja niiden ennaltaehkäisyyn.

Laatukeskustelussa tärkeä termi on myös vaikuttavuus. Lastensuojelun tulee olla tavoitteellista ja sillä pyritään vaikuttamaan perheen tilanteeseen positiivisesti siten, että asiakkaan elämässä hyvinvointi lisääntyy asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kansainvälisessä tutkimuksessa termi laadunvarmistus (*quality assurance, QC*) kuvaa palvelun vaikuttavuutta palvelunkäyttäjälle (Koster & Damiani-Taraba, 2015, s. 90).

Vaikuttavuuden arvioinnilla pyritään palveluiden kohdennettuun kehittämiseen ja kustannustehokkuuteen. Palvelu on kuitenkin kallista, joten myös sosiaalityön ja lastensuojelun piiriin on tullut vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden vaatimus (Miettinen ym. 2020, s. 77). Luotettava tieto auttaa sosiaalihuollon johtajia sekä asiantuntijoita toteuttamaan sosiaalihuollon tavoitteita (Miettinen ym., 2020, s. 78).

O'Brien ja Watson (2002, s. 5–12) toteavat, että laadun johtamiseksi tulee tunnistaa keskeiset aihealueet. Tavoitteiden määrittely voi olla myös itseään toteuttava ilmiö, kun käytännön työssä suunnataan resursseja tavoitteiden saavuttamiseksi. Laatujohtamisen tulisi olla tavoitteellista, johdonmukaista ja suunnitelmallista, ja laadun tulisi olla yksi organisaation keskeisistä tavoitteista. Laatukriteereistä tulisi kerätä systemaattisesti luotettavaa dataa, sitä tulisi analysoida ja sen tuloksia tulisi hyödyntää jatkokehittämisessä. Laatujohtamisen tueksi tarvitaan siis paitsi selkeää laadun määrittelyä, myös sen säännöllistä ja kattavaa mittaamista.

Blomqvist ym. (2016, s. 28) tekivät systemaattisen katsauksen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa eri maissa. Eri maissa on sairaaloissa käytössä akkreditointi- tai sertifiointimenetelmiä, mutta näiden tehokkuudesta ei ole juurikaan näyttöä, mutta ne voivat vaikuttaa ammatilliseen kehittymiseen ja hoitoprosesseihin. Akkreditointi on työlästä, mutta saattaa parantaa sitoutumista laatutyöhön. Samaisessa raportissa todettiin, että ulkoiset tarkastukset veripankkeihin Norjassa ohjasivat kiinnittämään huomiota järjestelmän ja toimintatapojen puutteisiin. Niiden myötä lisääntyi tietoisuus laatuasioista, mutta ne koettiin toisaalta myös lisätyötä teettävinä. Sosiaalihuollon puolella ei vastaavaa kattavaa akkreditointijärjestelmää ole ollut käytössä.

Suomessa palveluiden vaikuttavuutta on tutkittu Miettisen ym. (2020, s. 87) mukaan pitkälti rekisteripohjaisten tulostittareiden avulla ja kiinnitetty huomiota muun muassa koulleisuuteen ja laitoksissa asuvien määrään. He esittävätkin, että tulevaisuudessa palvelujen vaikuttavuuden tutkimuksessa voitaisiin yhdistää joustavammin palvelun

kustannuksiin liittyvää tietoa, väestön terveyteen ja hyvinvointiin liittyvää rekisteritietoa sekä asiakaskokemukseen perustuvaa laatutietoa.

Laadunvalvonnalla pyritään siihen, ettei palveluiden tehostaminen ja kustannusten hillitseminen vaikuta palvelunkäyttäjän saamaan hoidon laatuun tai asiakasturvallisuuteen sekä siihen, että palvelun avulla voidaan vaikuttaa lopputulemaan (Malley & Fernández, 2010, s. 2–9). Kun kalliita palveluita ostetaan julkisilla varoilla, on välttämätöntä seurata sitä, mitä rahalla saadaan vastineeksi.

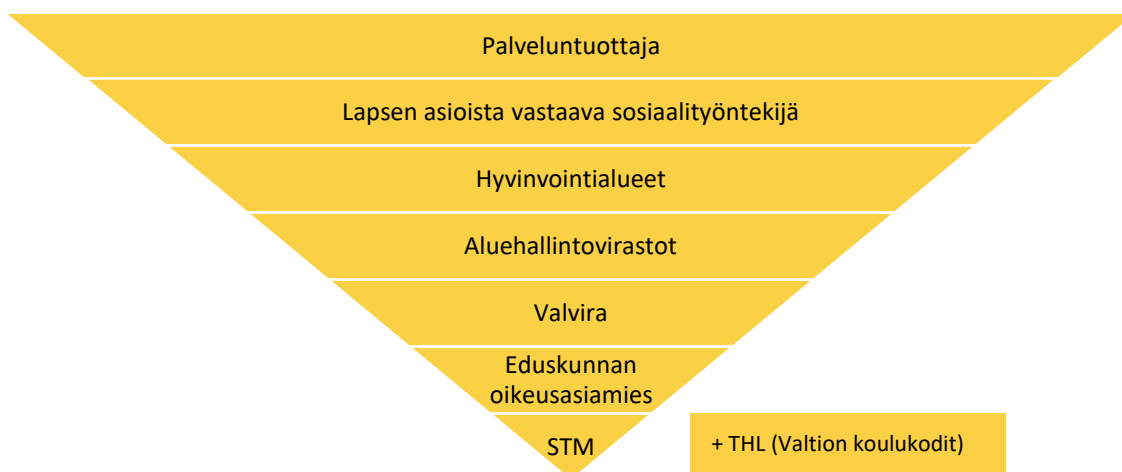
Haasteena laadun tutkimisessa on se, että sijaishuolto voidaan nähdä olevan kokemushyödykkeinen palvelu, joten sen laatu voidaan luotettavasti arvioida vasta, kun asiakas on käyttänyt sitä (Virtanen ym., 2016, s. 24–25). Näin ollen laadun arviointi ennakkolisesti on haastavaa. Epäkohdat ja laatupuutteet tulevatkin usein esille yllättävien tapahtumien seurauksena, jolloin asiakasturvallisuus on vaarantunut ja tapahtunutta selvitetään jälkikäteisen valvonnan keinoin. Onnistuneen valvontaprosessin jälkeen toimintayksikkö on oppinut tapahtuneesta ja toimii jatkossa paremmin. Kokemustieto kustakin toimintayksiköstä auttaa tulevaisuudessa viranomaisia ohjaamaan yksikköön lapsia, joille toimintayksikön käyttämät menetelmät ja hoidon viitekehys sopivat. Sitä ennen yksikköön on voitu tehdä niin onnistuneita kuin epäonnistuneitakin sijoituksia, joilla voi yksilön kohdalla olla kauaskantoisetkin seuraukset. Seuraavassa alaluvussa kuvaan tarkemmin myös ennakkollista valvontaa osana sosiaalihuollon valvontarakennetta.

5.2 Sijaishuollon valvonta Suomessa

Koska sijaishuolto toimii osana monimutkaista hybridioorganisaatiota suomalaisessa yhteiskunnassa, on oleellista tutkia vastuuta palvelun laadun toteutumisesta. Julkisen vastuun (*public accountability*) näkökulmasta valvonta perustuu paitsi lailla säädettyihin

velvollisuuksiin, myös sisäiseen kontrolliin. Vastuuvollisuudessa yksityinen yritys tai julkisen sektorin toimija vastaa toiminnastaan jollekin yksilölle tai elimelle (Rajala & Kokko, 2022). Velvollisuus voi toteutua lukuisilla tavoilla, kuten antamalla tietoa toiminnasta tai sen prosesseista. Suomessa sosiaalipalveluiden, kuten lastensuojelun sijaishuollon, valvonta keskittyy usealle eri taholle. Vastuiden selkiyttäminen on osa sosiaalista kontrollia (Rajala & Kokko, 2022).

Sijoitettujen lasten hoidon valvonta on Heinon ym. (2021, s. 53) mukaan yhteiskunnallinen tehtävä ja julkisen vallan vastuulla. Sen perustana on perustuslain 22 §, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ohjauksen ja valvonnan tehtävänä on varmistaa, että sijaishuolto toteutuu lain- ja asianmukaisesti (Hoikkala ym., 2017, s. 7). Velvollisuus valvoa lastensuojelun sijaishuoltoa on ollut laissa jo 1930-luvulla, mutta valvonta oli vuosikautia joko olematonta tai tehotonta (Hytönen ym. 2016, s. 78–85). Sijaishuollon epäkohtia on kuitenkin tuotu julkisuuteen enemmän 2000-luvulla, mikä on omalta osaltaan voinut vaikuttaa kiinnostukseen valvontaa ja lasten oikeuksien toteutumista kohtaan.



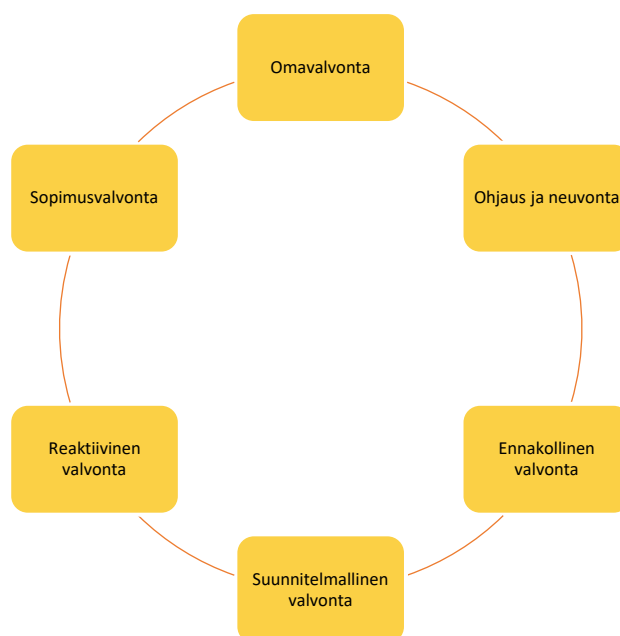
Kuvio 1. Valvontaa toteuttavat tahot Suomessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen suunnittelu, valvonta ja ohjaus kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriölle (Nykänen ym. 2017, s. 15). Sosiaali- ja terveydenhuollon ylimpänä laillisuusvalvojana toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri, ja valvontaviranomaisina aluehallintovirastot ja Valvira, jotka ohjaavat sekä julkista että yksityistä palveluntuotantoa (Nykänen ym. 2017, s. 16). Tavoitteena on, että Valvira ja aluehallintovirastot yhdistyvät tulevaisuudessa yhdeksi valvontaviranomaiseksi, jonka tehtävänä on valvoa sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten ammattioikeuksia sekä organisaatioita. Uudistuksen tavoitteena on yhtenäistää ohjausta ja valvontaa (Nykänen ym. 2017, s. 27).

Sosiaali- ja terveydenalan palvelun palveluntuottajalla on ensisijainen vastuu palvelun laadusta. Omavalvonnan merkitys on kasvanut lakimuutosten myötä menneinä vuosina, ja palveluntuottaja onkin velvollinen seuraamaan omavalvontasuunnitelman toteutumista. Omavalvontasuunnitelma on julkinen dokumentti, jonka on oltava helposti saavutettavissa. Sen tarkoituksena on määritellä laatu sekä siihen vaikuttavat riskitekijät. Omavalvonnalla pyritään ehkäisemään haitta- ja vaaratapahtumien syntyä sekä turvaamaan asiakasturvallisuus, siirtämällä valvonnan painopiste reaktiivisesta ennakolliseen valvontaan (Nykänen ym. 2017, s. 36). Omavalvonnan tavoitteena on toimia yksikkökohtaisena laatutyön välineenä (Porko ym. 2018, s. 33) ja sen laatimisessa tulisi osallistaa henkilöstöä sekä palvelunkäyttäjiä. Palveluntuottaja on velvollinen käymään omavalvontasuunnitelmaa läpi henkilöstön kanssa sekä kertomaan heille ilmoitusvelvollisuudesta (sosiaalihuoltolaki 48–49 §). Vastuuvollisuuden näkökulmasta omavalvonta on osa palveluntuottajan tilivelvollisuutta. Myös palvelunkäyttäjä voi palata omavalvontasuunnitelmaan halutessaan, esimerkiksi epäkohdan havaitessaan. Tällöin myös palvelunkäyttäjä löytää tiedon esimerkiksi muistutuksen tai kantelun tekemisestä ja tulee osalliseksi omavalvonnassa (Kotkas, 2015).

Ennen valvontalain voimaantuloa yksityisten lastensuojelulaitosten valvonnasta vastasivat sijoittajahyvinvointialueiden lisäksi sijaintihyvinvointialueet. Valvontalain

myötä vastuu palveluntuottajan valvonnasta on palvelunjärjestäjällä, eli sijoittajahyvinvointialueella. Valvontalaki ei kuitenkaan kumonnut lastensuojelulain 79 §:ää, jossa säädetään yhä sijaintihyvinvointialueen valvontavastuusta. Eri aluehallintovirastojen tulkinnat valvontavastuusta ovat olleet toisistaan poikkeavia. Näin ollen sijaintihyvinvointialueen rooli valvojana on osin epäselvä ja vaatii tarkennusta valtakunnallisen näkemyksen muodostamiseksi. Palvelunjärjestäjällä on omavalvonnallinen vastuu myös hankkimiensa palveluiden laadusta, saatavuudesta, jatkuvuudesta ja turvallisuudesta. Palvelunjärjestäjä on myös velvollinen järjestämisvastuullisena antamaan ohjausta ja neuvontaa palveluntuottajille.



Kuvio 2. Sosiaalipalveluiden valvonnan muodot

Ympäri vuorokautisten sosiaalipalveluiden tuottamiseksi tulee sekä palveluntuottajan että palveluyksikön olla rekisteröity. Mikäli palveluntuottajan palveluyksiköt toimivat usealla aluehallintovirastojen toimialueella tai palveluntuottaja rekisteröi vain palveluntuottajan, rekisteröinnin käsittelee Valvira. Mikäli palveluyksikkö toimii vain yhden aluehallintoviraston toimialueella, rekisteröinnin käsittelee se aluehallintovirasto, jonka alueella palvelua tuotetaan. Rekisteröintimenettely voidaan

katsoa olevan osa ennakkollista valvontaa (Nykänen ym. 2017, s. 18). Muita ennakkollisen valvonnan keinoja ovat ohjaus, neuvonta, koulutus ja viestintä.

Ennakkollisen valvonnan ohella valvontaviranomaiset ja palvelunjärjestäjät toteuttavat myös suunnitelmallista ja jälkikäteistä, eli reaktiivista valvontaa. Valvonnan tavoitteena on kehittää toimintaa havaittujen epäkohtien perusteella, puuttua lainvastaiseen toimintaan sekä parantaa asiakasturvallisuutta. Epäkohdat voivat tulla valvovien viranhaltijoiden ja valvontaviranomaisten tietoon joko sosiaalihuollon ammattilaisen ilmoitusvelvollisuuden kautta työntekijän ilmoittaessa epäkohdasta, palvelunjärjestäjän tai palveluntuottajan omavalvonnallisten toimenpiteiden kautta tai asiakkaan tehdessä kantelun tai muistutuksen (esim. Kalliomaa-Puha & Toivonen, 2021). Asiakas voi myös olla yhteydessä eduskunnan oikeusasiamieheen havaitessaan epäkohdan tai esimerkiksi kokiessaan epäasiallista kohtelua. Jälkikäteinen oikeusturva vaatii tietotaitoa, joten mitä pienemmästä lapsesta on kyse, sitä enemmän apua hän tarvitsee oikeusturvansa toteutumiseksi (Kalliomaa-Puha & Toivonen, 2021, s. 45). Hyvinvointialueiden sosiaaliasiavastaavat tai lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä voivat tukea asiakasta ilmoituksen tekemisessä.

Laadunvarmistus on Englannissa, Irlannissa, Yhdysvalloissa, Australiassa ja Canadassa ”keskittynyt menettelyn noudattamisen tarkasteluun, taloudelliseen vastuullisuuteen, käytäntöjen standardisointiin ja lastensuojeluviranomaisten suorituskyvyn tarkasteluun”, pitkälti organisaatiolähtöisesti auditointien ja regulaation kautta (O’Brien & Watson, 2002, s. 1; Koster & Damiani-Taraba, 2015, s. 90). Nämä ovat kuitenkin osoittautuneet melko tehottomiksi suhteessa palveluiden parantamiseen. Koster ja Damiani-Taraba (2015) ehdottavatkin, että laadunvarmistuksen tulisi osallistaa palvelunkäyttäjää ja heidän läheisiään, sekä kuulla heidän ääntänsä palveluita kehittäessä. Suomessa lastensuojelun valvontaa tekevät haastattelevat lapsia melko systemaattisesti valvonnan yhteydessä. Lasten haastattelun tavoitteena on kartoittaa lasten näkemyksiä sijaishuoltopaikan päivittäisestä elämästä ja kohtelusta, ja haastatteluita ohjaa käsitys siitä, että lapset osaavat itse kertoa, kuinka tulevat

kohdatuksi (Hoikkala, 2018, s. 96). Lapsen kertomalle tulee antaa painoarvoa myös lopullisessa valvontakertomuksessa huolimatta siitä, millaista valvontaa yksikköön on kohdistettu.

Havaittujen epäkohtien ja laatupuutteiden korjaamista tulee seurata ja valvoa. Mikäli havaittuja puutteita ei korjata annetussa määräajassa, voivat valvontaa toteuttavat hyvinvointialueiden viranhaltijat siirtyä reklamaatiomenettelyyn. Lain ja asetusten mukaisen hoidon arvioinnin lisäksi valvonnassa voidaan ottaa huomioon palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan välillä solmitut asiakaskohtaiset sopimukset tai puitesopimukset ehtoineen (*control, monitoring*). Ehtojen noudattamatta jättäminen tai palvelun laadun selkeät heikkoudet voivat johtaa myös sopimusoikeudellisiin seuraamuksiin (mm. Van Slyke, 2007, s. 177–181). Myös sopimusvalvonta on keskeinen osa sosiaalipalveluiden valvontaa ja laadunhallintaa. Mikäli reklamoinnista huolimatta palveluntuottaja ei kykene korjaamaan epäkohtia, voidaan asiasta tehdä epäkohtailmoitus toimivaltaiselle aluehallintovirastolle. Valvontaviranomaisilla on laajemmat keinot puuttua lainvastaisuuksiin, esimerkiksi poistamalla yksikön rekisteröinnin ja kieltämällä sen toiminnan.

Lastensuojelussa lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on myös velvollisuus toteuttaa lapsikohtaista valvontaa huolimatta siitä, onko sijoituksen aikana noussut esiin erityisiä epäkohtia (Saastamoinen 2016, s. 162). Sosiaalityöntekijöiden pysyvyys, osaaminen, suhde lapseen ja vahva rooli arjen seurannassa edesauttavat Porkon ym. (2018, s. 4) lapsikohtaisen valvonnan ja lasten oikeuksien toteutumista sijaishuollossa. Eriksson ja Korhonen (2022) ovat mallintaneet Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella lapsikohtaisen valvonnan mallin, jossa lapsen ja sosiaalityöntekijän kahden keskeiset tapaamiset, lapsen kohtaaminen, keskustelu lapsen kanssa hänen oikeuksistaan ovat merkityksellisessä roolissa. Lapsikohtaisen valvonnan keskiössä on lapsi, ja sosiaalityöntekijän tulee rakentaa holistinen ja systemaattinen käsitys lapsesta hänen elinympäristössään. Lapsikohtaisen valvonnan kulmakivenä ovat lapsen ja

sosiaalityöntekijän luottamukselliset keskustelut lapsen omassa sijaishuoltopaikassa, jolloin myös ympäristön havainnointi on osa valvontaa.

Valtion koulukotien valvonnan osalta Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksella (THL) on oma roolinsa. Laissa terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä (1379/2010) säädetään 2 §:ssä, että valtion koulukodin toiminnan yleinen ohjaus, johto ja valvonta kuuluu THL:lle. Käytännössä valvonta toteutuu tulosohjauksena. Tulosohjauksella valtion koulukodeille asetetaan tavoitteet, joiden toteutumista seurataan. Tavoitteena on parantaa läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta, antamalla kuitenkin valtion koulukodeille vapauden valita organisaation kannalta parhaat tavat toimia toivotun lopputuloksen saavuttamiseksi.

Valviran lastensuojelun ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen valvontaohjelmassa (2012–2014) sijaishuollon valvonnan painoalueet olivat

1. *toiminnan organisointi, toimintaedellytysten turvaaminen ja asiakasrakenne,*
2. *henkilöstö ja henkilöstömitoitus,*
3. *toimitilat,*
4. *lastensuojeluyksikön turvallisuus,*
5. *lapsen asema ja oikeudet sijaishuollossa,*
6. *lapsen hoito, kasvatusta ja huolenpito sekä*
7. *dokumentointi ja asiakirjahallinta. (Hoikkala ym. 2017, s. 17)*

Blomqvist ym. (2016, s. 29) toteavat, että valvontaviranomaisten tekemään valvontaan kohdistuu suuria odotuksia. Esimerkiksi Hollannissa kansalaiset kokevat valvontaviranomaisella olevan palveluntuottajaa suurempi vastuu palvelun laadusta. samaan aikaan valvontaprosesseissa on kuitenkin epätarkkuutta. Lähtökohtaisesti valvontaprosessit ovat rajattuja, eivätkä havaitsematta jääneet epäkohdat tarkoita sitä, että valvontaviranomainen olisi hyväksynyt poikkeavat toimintakäytännöt. Valvonnan

vaikutuksia tulisi seurata systemaattisesti valvonnan tehokkuuden selvittämiseksi (Blomqvist ym. 2016, s. 29).

Palveluntuottajan näkökulmasta valvonta on onnistunutta sen ollessa säännöllistä, yhteistyölähtöistä ja vuoropuhelua korostava. Parhaimmillaan valvontakäynnit ovat ohjauksellisia ja niistä voi oppia sekä yksikkö että valvontaa suorittava viranhaltija tai valvontaviranomainen (Heino ym. 2021, 54). Vaikka epäkohtia nouseekin säännöllisesti esille, yleisesti ottaen ratkaisuja pyritään löytämään yhteistyössä ja toimintaa korjaamaan. Erityisen tärkeää tämä on yksityiselle palveluntuottajalle, sillä palvelunjärjestäjät ovat myös palvelun ostajia: palveluntuottajan hyvä maine parantaa yrityksen tulevaisuuden näkymiä.

6 Valvontaraportit laadun mittarina

Suomessa ei ole tehty tutkimusta sijaishuollon valvontaraporttien pohjalta ja myös kansainvälisesti raportteja on tutkittu kohtuullisen vähän. Suomessa valvontaraportteja hyödyntävät pääsääntöisesti viranomaiset omaavalvonnassa sekä sopivan sijaishuoltoapaikan etsinnässä. Valvontaraporteissa on koottua tietoa siitä, millaista hoitoa toimintayksiköt onnistuvat tarjoamaan palvelunkäyttäjille, sijoitetuille lapsille. Koska raportit ovat viranomaisten laatimia, oletusarvo on, että raportit ovat riippumattomia ja objektiivisia.

Bach-Mortensenin ym. (2022) kattavassa pitkittäistutkimuksessa vertailtiin julkisen ja yksityisen palveluntuotannon välisiä laatueroja Iso-Britanniassa. Tutkimuksen aineisto kerättiin Ofstedilta (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills), joka on Iso-Britannialainen virasto (*non-ministerial government department*). Tutkimuksessa kerätyn aineiston koko oli 13 000 valvontakäyntiraporttia vuosina 2014-2021. Lastenkotien laatukriteeristö oli luokiteltu neljälle tasolle ("inadequate", "requires improvement to be good", "good", and "outstanding") kolmessa kategoriassa ("Overall experiences and progress of children and young people, taking into account", "how well children and young people are helped and protected", "the effectiveness of leaders and managers").

Suomalaiset valvontakäyntiraportit ovat luonteeltaan erilaisia, kuin edellä mainitut, Bach-Mortensenin ym. (2022) tutkimuksen aineistossa olevat. Tämän vuoksi tutkimusta ei ole mahdollista suomalaisessa kontekstissa suoraan toisintaa. Lisäksi Suomessa on valtakunnallisesti eroja siinä, millaisia valvontaraportteja laaditaan. Ei ole kuitenkaan tavanomaista, että valvontaraporteissa yksikkö strukturoidusti luokiteltaisiin. Myös kilpailutuksesta tulevat laatuvaatimukset poikkeavat eri hyvinvointialueiden välillä, joten valvonnan painopisteet alueittain vaihtelevat.

Suomessa valvontaraportteja ei myöskään ole määrällisesti yhtä montaa. Ofstedin avoimessa aineistossa vaikutti satunnaisotannalla olleen n. 1–3 valvontakäyntiä vuodessa yksikköä kohdin. Suomessa valvontaa yksiköihin kohdistuu epätasaisesti ja valvontaa kohdennetaan yksiköihin, joista paljastuu epäkohtia tai joita hyvinvointialueet käyttävät paljon. Yksittäistä yksikköä saattaa valvoa useampi viranomaisen lyhyellä aikavälillä ja toisessa saattaa olla edellisestä valvontakäynnistä useampi vuosi aikaa. Bach-Mortensenin ym. (2022) tutkimuksen suuri aineisto ja vakioidut mittarit mahdollistivat luotettavan tilastollisen tutkimusasetelman toteuttamisen.

Bach-Mortensenin ym. (2022) tutkimuksessa aineisto analysoitiin satunnaisvaikutusten toistuvia logistista regressiomallia hyödyntäen. Analyysissa vakioitiin tarkastusvuosi, jonka avulla pystyttiin huomioimaan toistuvien havaintojen harha, kun samaan yksikköön kohdistui useampi valvontakäynti. Regressioanalyysin avulla selvitettiin vaikuttaako omistajuus vähintään yhteen vaatimukseen tai suositukseen. Lisäksi selvitettiin, vaikuttavatko aineistossa ilmenneiden suositusten määrä jatkuvana muuttujana merkittävästi omistajuuden muotoon. Lopuksi tutkimuksessa vertailtiin julkisen ja yksityisen sektorin saamia arvoja. Tutkimuksessa kontrolloitiin muuttujina muun muassa väestön koko, alueellisia eroja ja sijoitettujen lasten profiili.

Tutkimuksessa havaittiin, että julkisen sektorin palveluntuotanto sai todennäköisesti merkittävästi paremman luokituksen koko aineistossa. Lisäksi havaittiin, että myös kolmannen sektorin toimijat saavat julkista sektoria heikomman tuloksen, mutta löydös ei ollut tilastollisesti merkittävä. Tutkimuksessa havaittiin myös, että voittoa tavoittelevat yksityisen sektorin toimijat ovat 1,44 kertaa todennäköisemmin rikkoneet jotain lastensuojeluyksikölle asetettua kriteeriä kuin julkisen sektorin toimijat. Bach-Mortensenin ym. (2022) esittävätkin, että jatkossa lasten sijaishuollon pitkän aikavälin suunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös yksiköiden omistuspohja, jotta lupaukset sijaishuollon laadusta voidaan lunastaa.

Kuten aikaisemmin todettu, vastaavaa tutkimusta ei ollut Suomessa mahdollista toteuttaa. Bach-Mortensenin ym. (2022) tutkimus kuitenkin osoittaa, että valvontaraporttien avulla voidaan tutkia sijaishuollon laatua sekä vertailla yksityisen ja julkisen sektorin välisiä eroja. Tämä tutkimus pyrkii selittämään laatueroja palveluntuottajien välillä tarkemmin tilaston analyysin sijaan. Seuraavissa kappaleissa kuvaan, kuinka olen toteuttanut tutkimuksen ja millaisia valintoja tein ja miksi. Tämän luvun alussa kerron tutkimusetiikasta, aineiston keräämisestä ja esittelen sitten käytössä olleen aineiston, tutkimusmenetelmän sekä aineiston analyysin.

6.1 Tutkimusetiikka

Tieteellisen tutkimuksen tulee välttää vahinkoa sekä huolehtia tutkimuksen kohteen yksityisyydestä (TENK, 2023). Tämä pro gradu -tutkielma ei keskity yksilöihin. Valvontaraporteissa lasten ja nuorten sekä heidän asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden palautteet ovat anonymisoitu valmiissa valvontaraporteissa. Näin ollen yksittäisiä lapsia tai heidän palautteitaan ei voida tunnistaa tästä tutkielmasta. Välttääkseni liiketoimintaan liittyvää negatiivista vaikutusta olen päättänyt anonymisoida myös kunkin yksikön tunnistetiedot. On kuitenkin mahdollista, että yksittäinen laitoshoidon toimintayksikkö voidaan yksilöidä, sillä yksikköihin kohdistuva viranomaisvalvonta ja siitä tuotetut dokumentit ovat julkisuuslain 1 §:n nojalla julkisia. Kiinnitin tutkimuksen teossa erityistä huomiota siihen, että tutkimustulokset esitetään mahdollisimman tarkasti ja vääristelemättä.

Tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen sekä aiemmin tehtyyn tutkimukseen tulee viitata asianmukaisesti lähteistään (Kuula, 2011). Valitsemani menetelmät ovat hallintotieteellisessä tutkimuksessa yleisesti hyväksyttävä ja hyväksi havaittuja. Tässä pro gradu -tutkielmassa esitän aiemman tutkimuksen, tulokset ja menetelmät avoimesti sekä noudattaen tieteellisen kirjoittamisen ohjeita.

Olen kiinnittänyt huomiota omiin ennakko-oletuksiini ja asenteisiini tavoittaakseni riippumattoman ja luotettavan kokonaiskuvan tutkittavasta ilmiöstä. Ennakko-oletusten tunnistaminen on eettisesti merkityksellistä, sillä tieteellisen tutkimuksen tulee olla objektiivinen (Kuula, 2011). Tyypillisesti esiymmärrys syntyy omakohtaisesta tiedosta tai kokemuksesta (Puusa & Julkunen, 2020, s. 173). Olen aikaisempaan tutkimukseen sekä teoreettiseen viitekehykseen tutustuessani ollut avoin myös muuttamaan ennakkokäsityksiäni. Tutkimuksen aikana olen reflektoinut aikaisempia kokemuksia toimintaympäristöstä, keskittynyt prosessin objektiivisuuteen ja pysähtynyt pohtimaan tutkimuksen eettisiä lähtökohtia useaan otteeseen.

Eryistä huomioita kiinnitin puolueettomuuteen niiden valvontakäyntien osalta, joille olen itse osallistunut. Vuosina 2022–2024 osallistuin yhteensä 7 vaativan tason yksikön valvontakäynnille. Olen tehnyt valinnan jättää hyödyntämättä näitä valvontaraportteja tässä tutkimuksessa. Koska myös muut valvontaviranomaiset sekä hyvinvointialueiden valvontaa toteuttavat viranhaltijat ovat valvoneet samojakin yksiköitä, niitä koskeva valvontatieto on tullut muulla tapaa osaksi tutkimusta.

6.2 Aineiston kerääminen

Aineiston keruun vaihe muokkasi tutkimusta ja lähestymistapaa prosessin aikana eniten. Toukokuussa 2024 pyysin aluehallintovirastoilta tutkimusaineiston, jonne kaikki 21 hyvinvointialuetta ovat velvollisia toimittamaan valvontakertomukset lastensuojelulain 79 § perusteella. Tavoitteena oli kerätä aineisto kootusti tutkimusprosessin sujuvoittamiseksi.

Tein valinnan keskittyä ainoastaan julkisiin asiakirjoihin, joten en tarvinnut erillistä tutkimuslupaa. Aineistopyynnön yhteyteen liitin tietosuojaselosteen sekä informaation tutkimuksesta. Pyysin kultakin aluehallintovirastolta sen toimialueella toimivien, lastensuojelun ympärivuorokautisten palveluntuottajien vaativan tason

toimintayksiköiden suunnitelmallisen valvonnan dokumentteja. Pyysin sekä aluehallintovirastojen itse tekemää valvontaa koskevia, että hyvinvointialueiden sille toimittamia asiakirjoja sähköisesti tutkimuskäyttöön. Pyysin asiakirjoja valvontakäynneiltä, jotka on tehty toimintayksiköihin aikavälillä 1.6.2014-31.5.2024. Aluehallintovirastojen pyynnöstä lopullinen aineistopyyntö rajattiin ajalle 1.6.2019-31.5.2024.

Sain 26.7.2024 Etelä-Suomen aluehallintovirastolta kootusti kaikkia aluehallintovirastoja koskevien tietopyyntöjen kautta yhteensä 64 aluehallintoviraston laatimaa valvontadokumenttia. Aineiston pienen koon vuoksi päädyin pyytämään vielä eräältä hyvinvointialueelta kyseisen hyvinvointialueen laatimia, suunnitelmallisen valvonnan dokumentteja kaikkia laitoshoidon muotoja koskien, ilman maantieteellistä rajausta. Sain aineiston 1.8.2024. Seuraavassa luvussa kuvaan tarkemmin saamaani aineistoa.

Tallensin saadun aineiston tietokoneelle aineiston analyysia varten. Anonymisoin aineistosta heti henkilötiedot, eli valvontakäynnille osallistuneita henkilöiden nimet ja yhteystiedot niiltä osin, kun henkilötietoja oli saamaani aineistoon jäänyt. Lisäksi luokittelin aineiston yksityisen ja julkisen palveluntuotannon mukaan erillisiin kansioihin, jonka jälkeen nimesin aineiston koodeilla yksikön mukaan (esimerkiksi lastensuojelulaitos, jossa on yksi toimintayksikkö: yksikkö 1, lastensuojelulaitos, jossa on kaksi toimintayksikköä: yksikkö 2a, yksikkö 2b jne.). Tämän jälkeen lisäsin tiedostonimeen vuosiluvun, jolloin valvonta on suoritettu ja numeroin valvontakäynnit järjestysnumeron mukaan, jos yksikköön oli kohdistunut useampi valvonta. Lopulliset tiedostonimet olivat siis muotoa yksikkö1_2023_1. Aineisto oli siis anonyymi siinä vaiheessa, kun ryhdyin sitä analysoimaan.

6.3 Aineiston kuvaus

Tässä tutkimuksessa vertailen Malthe Bach-Mortensenin ym. (2022) tutkimuksen mukaisesti julkisen sektorin ja yksityisen sektorin sijaishuollon valvontaraportteja. Vertailin yksityisessä omistuksessa olevia lastensuojeluyksiköitä, Valtion koulukoteja ja hyvinvointialueiden omana palveluntuotantona olevia vaativan tason yksiköitä.

Toimintayksiköllä tarkoitetaan yhtä lastensuojelulaitoksen osastoa, joka voi olla korkeintaan 7 paikkainen. Samalla tontilla voi olla sijoitettuna enintään 24 lasta, eli enintään 3,4 7-paikkaista toimintayksikköä tai useampi toimintayksikkö, jossa on pienempi lapsimäärä. Jokaisella toimintayksiköllä tulee olla sen toiminnasta vastaava lastenkodin johtaja sekä oma erillinen henkilöstö. Vaikka kaksi toimintayksikköä toimisi samassa kiinteistössä ja käytännössä kahden eri yksikön henkilöstö sijaistaisi toisiaan, tulee henkilöstö olla osoitettuna yksiköihin erikseen. Jokaisella toimintayksiköllä tulee olla myös omat dokumenttinsa, eli esimerkiksi oma erillinen omavalvontasuunnitelma, lääkehoitosuunnitelma ja hyvää kohtelua koskeva suunnitelma. Näin ollen jokaisesta toimintayksiköstä on valvonnan yhteydessä tarkastettu omat dokumenttinsa joko kokonaisuudessaan tai soveltuvin osin.

Lopullinen aineisto koostuu yhteensä 117 suunnitelmallisen valvonnan valvontadokumentista, jotka kohdistuvat yhteensä 110 eri toimintayksikköön. Olen karsinut lopullisesta aineistosta ammatillisia perhekoteja koskevat valvontakertomukset, selkeästi epäkohtailmoitukseen liittyvät valvontakertomukset sekä ennaltailmoittamattomat valvontakäynnit. Olen huomionut vain ne dokumentit, joissa valvontakäynti on toteutettu joko yksikössä paikan päällä tai samoja periaatteita noudattaen verkon välityksellä. Jälkimmäisen kaltaisia valvontakäyntejä toteutettiin covid 19-pandemian aikana koronaviruksen leviämisen hidastamiseksi ja sekä valvontaa tekevien viranhaltijoiden, valvontaviranomaisten, lastensuojelun toimintayksiköiden henkilöstön, että yksikköön sijoitettujen lasten turvallisuuden vuoksi. Rajauksella olen

pyrkinyt jättämään analyysin ulkopuolelle aineiston, jossa on tarkastettu vain yksittäisiä dokumentteja.

Aineisto jakaantuu maantieteellisesti seuraavanlaisesti: Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) toimialueella 53 yksikköä, Itä-Suomen aluehallintoviraston (ISAVI) toimialueella 5 yksikköä, Lapin aluehallintoviraston (LAAVI) toimialueella 5 yksikköä, Lounais-Suomen aluehallintoviraston (LSAVI) toimialueella 9 yksikköä, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVI) toimialueella 28 yksikköä, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston (PSAVI) toimialueella 9 yksikköä ja Ahvenanmaan (AVV) valtionviraston toimialueella 0 yksikköä.

Valvontaa on kohdistunut 97 yksityisen palveluntuottajan toimintayksikköön (vuonna 2023 valtakunnallinen kokonaismäärä 492, ks. s. 26) ja 13 julkisen sektorin palveluntuottajan toimintayksikköön (15 % osuudella tämä tarkoittaisi kokonaismääränä noin 87 toimintayksikköä, mikäli suhdeluku on säilynyt samana vuodesta 2020 vuoteen 2023). Näin ollen saamani aineisto edustaisi yksityisen sektorin osalta arviolta noin 19 % kaikista yksityisen sektorin toimintayksiköistä ja arviolta 15 % kaikista julkisen sektorin toimintayksiköistä. Aineiston analyysissa olen siis ottanut huomioon, että edustus on hieman suurempi yksityisen sektorin toimintayksiköissä.

Aineisto kohdentuu voimakkaasti erityistason laitoshoidon, sillä valvotuista yksiköistä 71 toimintayksikköä toimi erityistasolla, 29 yksikköä perustasolla ja 10 yksikköä vaativalla tasolla. Julkisen toimijan yksiköitä oli kaikissa toimintatasoissa. Sekä aluehallintovirastot että hyvinvointialue ovat kohdistaneet valvontaa kaikkiin tasoihin sekä yksityiseen ja julkiseen palveluntuotantoon.

Ajallisesti valvontaa on toteutettu vuosina 2019–2024. Valvontakertomuksista 9 kpl on laadittu vuonna 2019, 7 kpl vuonna 2020, 16 kpl vuonna 2021, 20 kpl vuonna 2022, 49 kpl vuonna 2023 ja 16 kpl vuonna 2024. Vuoden 2023 korkeampaa määrää selittänee

hyvinvointialueiden toiminnan aloittaminen 1.1.2023. On kuitenkin todennäköistä, että osa valvontaraporteista on hävinnyt, eivätkä määrät kuvaa todellista valvonnan määrää.

Kirjallista aineistoa oli yhteensä 1058 sivua. Yksittäisen valvontaraportin pituus vaihteli 3–48 sivun välillä, valvontaraporttien keskimääräisen pituuden ollessa aluehallintoviraston raporttien osalta 19 sivua ja hyvinvointialueen raporttien osalta 11 sivua. Dokumentteja on ollut laatimassa useita eri henkilöitä. Dokumentteja on laadittu kunnissa ja kuntayhtymissä sekä sittemmin hyvinvointialueilla ja aluehallintovirastoissa.

Dokumentit on laadittu eri tavoin: osassa valvontaraporteissa on hyödynnetty strukturoitua pohjaa ja osassa kerronta valvontakäynnin kulusta ja tehdyistä havainnoista on vapaampaa tekstiä. Kaikissa valvontaraporteissa on mainittu ainakin seuraavat tekijät: toimintayksikön taustatiedot, lapsilta saatu palaute, tarkastetut dokumentit ja tarkastuskäynnillä tehdyt havainnot sekä annettu ohjaus. Lisäksi osassa raporteissa on mainittu, miten valvonta on käytännössä suoritettu, yksikön omat kommentit tai arvio toiminnan toteuttamisesta sekä valvontakäynnin kulusta ja sosiaalityöntekijöiden palaute yksiköstä. Lisäksi osassa valvontaraporteissa on mainittu yksikköjen vahvuuksia ja kehittämistarpeita.

Valvonnan laajuus ei tule ilmi kaikista valvontaraporteista. Valvontakäynnit ovat olleet saatavissa olevien tietojen perusteella muutamasta tunnista yhteen työpäivään pitkiä yhtä toimintayksikköä kohden. Kirjallisen materiaalin läpikäyntiin käytetystä ajasta ei ilmene aika-arviota. Pääosin valvonta näyttäytyy kattavana.

6.4 Sisällönanalyysi laadullisena menetelmänä

Pro gradu -tutkielmani on aineistolähtöinen laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimus linkittää viranomaisten laatimien dokumenttien havainnot osaksi

hallintotieteellistä ja yhteiskunnallista keskustelua. Tutkimus on kuvaileva laadullisen tutkimuksen piirteiden mukaisesti, ja tutkimuksessa korostuu todellisuuden subjektiivinen luonne (Puusa & Juuti, 2020, s. 73–74). Valittu tutkimusote pitää sisällään ajatuksen siitä, että laatu ja sen valvonta on sidosteinen ihmisten vuorovaikutukseen ja siinä käytettävään kieleen. Sijaishuollon laatu ei siis kulminoidu yksiselitteisesti mitattavissa oleviin lukuihin, vaan yhteiskunnalliseen kontekstiin ja monimutkaiseen toimintaympäristöön.

Tutkimusmenetelmäksi valitsin sisällönanalyysin, jonka tavoitteena on eritellä, tiivistää ja luokitella aineistoa siten, että aineiston on tulkittavissa systemaattisesti. Laadullisen tutkimuksen luonteeseen kuuluu tapauskohtaisuus, ja tutkijan tulkintojen tulee perustua huolelliseen analyysiin (mm. Puusa 2020a). Juuri tapauskohtaisuuden vuoksi olen pyrkinyt kriittiseen ja reflektiiviseen työotteeseen, jonka avulla pyrin tunnistamaan, miten sijaishuollon laatua tulisi ymmärtää ja toisaalta myös kehittää. Laadullisen sisällönanalyysin ohella olen hyödyntänyt tutkimuksessa myös kvantitatiivisen sisällönanalyysin piirteitä kattavan analyysin tukena.

Laadullinen aineisto on tyypillisesti laadultaan rikas, joka haastaa juuri tutkimuksen analyysivaiheessa (Puusa 2020a, s. 141). Sisällönanalyysi on väljä metodinen viitekehys, jossa on tunnistettavissa aineisto- ja teorialähtöisiä piirteitä (Puusa 2020a, s. 144). Valitsin sisällönanalyysin menetelmäksi, sillä se sopii hyvin strukturoimattoman aineiston analyysiin (Tuomi & Sarajärvi 2013, s. 86). Sisällönanalyysin avulla pyrin aineiston sisällään pitämien merkitysten ja teemojen syvälliseen ymmärtämiseen.

6.5 Aineiston analyysin vaiheet

Puusa (2020a, s. 144) on jaotellut sisällönanalyysin analyysivaiheen toteutuksen viiteen vaiheeseen :

1. analyysiyksikön valinta,

2. aineistoon tutustuminen,
3. aineiston pelkistäminen,
4. aineiston kategorisointi ja teemoittelu,
5. tulkinta.

Päätin tässä tutkimuksessa valita analyysiyksiköksi lauseet, joita ovat valvontaviranomaisten ja valvontaa tekevien viranhaltijoiden havainnot epäkohdista, laatupuutteista ja vahvuuksista.

Saatuani aineiston, kävin läpi jokaisen valvontaraportin ja keräsin erilliseen taulukkoon kaikki analyysiyksiköt. Samalla pelkistin aineiston yhdeksi tiedostoksi, johon kategorisoin aineiston julkiseen ja yksityiseen palveluntuotantoon. Olen huomionut myös, millä tasolla yksikkö toimii ja minä vuonna valvonta on toteutettu. Olen kerännyt toistuvista havainnoista myös erillistä tilastoa, jonka olen jaotellut yksityistä ja julkista palveluntuotantoa koskevaksi.

Aineiston kategorisoinnissa ja teemoittelussa olen hyödyntänyt apuna Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Lapsiasiavaltuutetun tuottamia aineistoja. Tutkimusta voidaan siis pitää deduktiivisena sisällönanalyysinä, sillä luokittelu perustuu aikaisempaan käsitejärjestelmään (Tuomi & Sarajärvi 2013, s. 95). Tarkoituksenani on ollut nostaa valvontakertomuksista keskeisiä epäkohtia ja laatupuutteita sekä ryhmitellä niitä systemaattisesti.

Kategorisointia ohjasi Valviran valvonnan painopisteet (ks. s. 35) sekä sijaishuollon laatukriteerit (STM, 2019, s. 38, s. 48–73), jotka perustuvat osittain velvoittaviin perus- ja ihmisoikeussäännöksiin ja lastensuojelua koskevaan kansainväliseen lainsäädäntöön, kuten lastensuojelulakiin ja sosiaalihuoltolakiin sekä osittain tutkimustietoon perustuvaan tietoon siitä, mitä laadukas sijaishuolto pitää sisällään. Laatukriteereitä (STM 2019) ovat:

1. *Lapsi saa sijaishuoltoapaikan, joka on hänen etunsa mukainen ja vastaa hänen yksilöllisiin tarpeisiinsa. Lapsen sisarukset sijoitetaan samaan paikkaan, ellei se ole lasten edun vastaista.*
2. *Lapsi tai nuori kokee muuton sijaishuoltoapaikkaan turvallisena ja ennakoitavana sekä kokee itsensä tervetulleeksi.*
3. *Sijaishuoltoapaikka on lapselle turvallinen kasvuympäristö. Lapsi kokee olonsa turvalliseksi sijaishuoltoapaikassa.*
4. *Sijaishuoltoapaikassa lapsi saa tukea kasvuunsa ja kehitykseensä ja sijaishuoltoapaikassa on lasta arvostava ja kannustava ilmapiiri.*
5. *Lapsella on mahdollisuus osallistua omaan elämäänsä, sijaishuoltoapaikan arkea sekä omaa asiakkuuttaan koskevaan päätöksentekoon.*
6. *Lapsi kokee kuuluvansa lapsuuden ja nuoruuden yhteisöihin myös sijaishuoltoapaikan ulkopuolella.*
7. *Lapsen yhteydenpitoa läheisiin ihmisiin tuetaan. Lapsi kokee, että hänen läheisiään arvostetaan ja kunnioitetaan.*
8. *Lapsi tietää oikeuksistaan ja oikeusturvakeinoista ja sijaishuoltoapaikassa kunnioitetaan lapsen itsemääräämisoikeutta.*
9. *Lapsi saa hänelle kuuluvan varhaiskasvatuksen, opetuksen, terveydenhuollon sekä muut perus- ja erityistason palvelut.*
10. *Lapsi tuntee, että sijaishuoltoapaikasta muuttaminen on turvallista ja ennakoitavaa.*
11. *Itsenäistynyt nuori saa tarvitsemansa tuen ja palvelut jälkihuollossa.*
12. *Lapsi kokee, että hänen sijoituksensa, sen seuranta ja dokumentointi on suunnitelmallista ja häntä varten.*

Laatukriteereillä voidaan jäsentää sijaishuollon sisällöllistä laatua. Vastaavia teemoja on noussut esille myös sijoitettujen lasten ja nuorten omissa suosituksissa lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämisessä (Vario ym. 2012, s. 57–59): lastensuojelussa tulee kehittää osallisuuden menetelmiä, vaalia ihmissuhteita sekä kohdella lasta hyvin. Lastensuojelusta ja lasten oikeuksista tulee tarjota oikeaa tietoa lapsille, heidän

läheisilleen ja lasten kanssa työskenteleville ammattilaisille. Sijaishuollossa työskentelevien aikuisten tulee huolehtia oman ammattitaidon ylläpitämisestä, jaksamisestaan sekä työnohjauksesta. Vallankäytön, kuten sääntöjen, rangaistusten ja rajoitustoimenpiteiden käytön tulee avointa ja oikeudenmukaista.

Esiin nousseet teemat olen jakanut seuraavien, aikaisemmasta tutkimuksesta sekä viranomaisten laatimista asiakirjoista johdettuihin pääluokkiin :

- Johtaminen:
 - o Toiminnan organisointi
 - o Toimintaedellytyksistä huolehtiminen
 - o Henkilöstön hyvinvoinnista huolehtiminen
- Henkilöstö:
 - o Yksiköllä on riittävä ja luvan mukainen henkilöstömitoitus, eli riittävästi aikuisia lapsia varten.
 - o Yksikön henkilöstörakenne on riittävä, eli yksikössä työskentelee riittävästi korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä.
 - o Henkilöstön osaaminen on riittävää
 - o Henkilöstön ammattitaitoa pidetään yllä
- Toimitilat:
 - o Tilojen turvallisuus ja viihtyisyys
 - o Kameravalvonta
- Lapsen asema ja oikeudet sijaishuollossa
 - o Rajoitustoimenpiteiden asianmukainen toteutus
 - o Rajoitusten lapsikohtainen arviointi
 - o Lapsen oikeusturvakeinoista huolehtiminen ja niistä kertominen
 - o Lasten kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen
 - o Lapsen osallisuus sijaishuoltoyksikössä
- Lapsen hoito, kasvatus ja huolenpito
 - o Hoidon sisältö ja käytettävät menetelmät ovat asianmukaisia

- Yksikön arki on turvallista ja ennakoitavaa, säännöt ovat ymmärrettävät
- Lapsen sivistykselliset oikeudet turvataan ja lapsen koulunkäyntiä tuetaan
- Lapsen hoitokontaktit toteutuvat ja niistä huolehditaan
- Läheiset ihmissuhteet ja työskentely perheiden kanssa
- Lapsen kohtelu ja suhteet sijaishuoltopaikassa
- Lapset saavat ravintoa ja heidän muista perustarpeista huolehditaan
- Dokumentointi ja asiakirjahallinta
 - Yksikössä on omavalvontasuunnitelma, joka on arjen työväline
 - Yksikössä on hyvää kohtelua koskeva suunnitelma
 - Asiakirjat säilytetään asianmukaisesti
 - Lasten päivittäiskirjaukset
 - Hoito- ja kasvatussuunnitelma
 - Muut asiakirjat
- Lääkehoito
 - Yksikössä on lääkärin allekirjoittama lääkehoitosuunnitelma
 - Henkilöstöllä on asianmukaiset lääkkeiden anto- ja jakoluvat
 - Lääkkeiden säilytys on asianmukainen
- Lasten kokemukset yksiköstä

Lääkehoidon nostin omaksi kategoriakseen, sillä sen turvallinen toteuttaminen on asiakasturvallisuuden osalta keskeistä. Lastensuojeluyksiköissä toteutetaan vaativaa lääkehoitoa, joten lääketurvallisuuteen liittyvä osaaminen on oma selkeä, erillinen osa-alueensa. Lasten kokemusten nostaminen omaksi pääluokakseen on ollut tietoinen eettinen valinta, jolla olen halunnut korostaa lasten antamia merkityksiä sijaishuollolle.

7 Lastensuojelun laitoshoidon laatu ja eroavaisuudet palveluntuottajittain

Aineistossa löytyi yhteensä 931 lausetta, joissa ohjattiin korjaamaan havaittu epäkohta tai kehittämistarve. Yksiköiden välillä oli melko suurta varianssia siitä, kuinka monta korjaamiskehotusta yksikkö sai. Maininnat ovat siis kasautuneet epätasaisesti eri yksiköiden välillä niin määrällisesti kuin laadullisestikin. Niin ikään maininnat yksikön vahvuuksista jakautuivat jokseenkin epätasaisesti.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Julkinen	13	4	11	10	45	13
Yksityinen	46	36	71	76	424	182
Yhteensä	59	40	82	86	469	195

Taulukko 1. Epäkohtien ja kehittämistarpeiden maininnat (kpl) vuosina 2019–2024 yksityisen ja julkisen palveluntuotannon mukaan eroteltuna.

Taulukosta voidaan havaita, että epäkohtia havaittiin jokaisena tarkasteluvuonna. Vuoden 2023 huomattavasti korkeampaa määrää havaintoja selittää tarkastusten määrä (ks. s. 43–44). Epäkohtia havaittiin sekä yksityisessä että julkisessa palveluntuotannossa. Yksityisen palveluntuottajan yksiköissä havaittiin keskimäärin 8–9 epäkohtaa toimintayksikköä kohdin, kun taas julkisen palveluntuottajan yksiköissä havaintoja oli 7–8 yhtä toimintayksikköä kohdin.

Epäkohdat olivat eri tasoisia siten, että jotkin epäkohdista vaativat välitöntä puuttumista (esim.

”Aluehallintovirasto ohjasi palvelujen tuottajaa olemaan viipymättä yhteydessä rekisteröintiyksikköön ja järjestämään johtamisrakenteensa rekisteröintiyksikön ohjeistuksen mukaisesti ja

siten, että yksikön toiminnasta vastaa lastensuojelulain mukainen johtaja, joka työskentelee tosiasiallisesti johtamassaan yksikössä”,

”yksikön säännöt ja toimintakäytänteet tulee käydä viipymättä läpi niin, etteivät ne sisällä lapsen perusoikeuksia rajoittavia käytänteitä eikä kaikkia lapsia kategorisesti käsittäviä sääntöjä” tai

” että yksikön henkilöstömitoitus ja -rakenne tulee saattaa viipymättä luvan mukaiseksi”)

ja jotkut havainnot olivat yleistä ohjausta tai suosituksen kaltaisia (esim.

”Aluehallintovirasto ohjasi seuraavan päivityksen yhteydessä kirjoittamaan hyvää kohtelua”,

”kameravalvonnan järjestämisessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, jolloin on arvioitava, voidaanko kameravalvonnan sijasta käyttää muita lapsen yksityisyyttä paremmin huomioivia keinoja” tai

” aluehallintovirasto ohjasi tutustumaan 1.1.2024 voimaan tulleeseen valvontalakiin”).

Kaikki ohjaus epäkohtiin ja kehittämistarpeisiin liittyen perustui kuitenkin käynnillä havainnoituun.

Yksi asiakasturvallisuuden vakavasti vaarantava epäkohta, esimerkiksi riittämätön henkilöstö tai vakavat puutteet lääkehoidossa, voivat olla vakavampia, kuin 20 pienempää huomiota, jotka voivat olla korjattavissa päivittämällä asiakirjaan esimerkiksi yksittäisen lauseen tai muuttamalla sanamuotoa. Esimerkiksi sosiaaliasiamies pyydettiin

korjaamaan asiakirjoissa sosiaaliasiavastaavaksi yhteensä 8 kertaa vuonna 2024. Määrällinen tarkastelu ei siis anna laadusta tai laatuutteista yksinään kattavaa käsitystä.

7.1 Lastensuojeluyksiköiden vahvuudet

Lastensuojelun laatua ei voida arvioida myöskään ilman yksiköstä saatavaa palautetta sekä vahvuuksien tarkastelua. On merkityksellistä, että epäkohtien ohella pyritään löytämään onnistumisia sekä toimivia käytäntöjä, joiden avulla toimintaa on mahdollista kehittää eteenpäin. Tässä alaluvussa olen nostanut esille muutamia vahvuuksia sekä yksityisistä että julkisista lastensuojelun toimintayksiköistä luodakseni kokonaiskuvaa lastensuojelun sijaishuollon nykytilasta valvontaraporttien kautta.

Muutaman yksityisen palveluntuottajan yksikön kohdalla valvontaa toteuttavat viranhaltijat olivat nostaneet esille yksikön vastuuhenkilön, yksikönjohtajan pitkän ja vankan kokemuksen lastensuojelutyöstä. Johtajan visiota tai monipuolista kokemusta arvostettiin. Esimerkiksi

”omistajien pitkä työkokemus ja vahva tahtotila tehdä asioita lasten ja nuorten parhaaksi”

”toiminnanjohtajalla on selkeä ja varma näkemys (yksikön nimi) hoitoyhteisön johtamisesta. Tulee vaikutelma, että (yksikön johtajan nimi)n innokkuus ja ammatillinen näkemys sijaishuollon kehittäjänä ja toteuttajana luo turvallisen ilmapiirin koko (yksikön nimi) hoitoyhteisöön”.

Kehittämisen- ja koulutusmyönteisyys nähtiin usein sekä yksikön että henkilöstön vahvuutena. Moniammatillisuutta ja lain ja asetusten ylittävää henkilöstöresurssia pidettiin yksiköiden erityisenä vahvuutena silloin, kun nämä toteutuivat. Henkilöstön vahvuuksia kuvattiin muuan muassa seuraavasti:

"Henkilöstöllä on paljon täydennyskoulutusta ja uusien työntekijöiden täydennyskoulutuksille on selkeä suunnitelma",

"henkilöstön määrä ja osaaminen on hyvällä tasolla. (Yksikö nimi)ssä on vaadittua erityistason mitoitusta korkeampi työntekijämitoitus ja moniammatillisuutta" ja

"Henkilöstöllä on vankka ymmärrys lasten psykiatrisesta ja traumaoireilusta, jota täydentää neuropsykiatrisen ja vammaisosaamisen kautta tulevat menetelmät."

Muutaman yksikön kohdalla mainittiin toimitilojen olevan juuri lastensuojelutoimintaa varten suunniteltuja, turvallisia ja tarkoituksenmukaisia:

"toiminnan perustaminen ja tilojen rakentaminen on tehty erittäin huolellisesti ja asiantuntevasti."

Lisäksi osa toimintayksiköistä sai kiitosta kodinomaisista tai viihtyisistä tiloista. Laitosmaisuuutta vähentävä sisustus ja muut esteettiset ratkaisut nähtiin lastensuojeluyksikön vahvuuksina:

"asuinuiköt on suunniteltu taidokkaasti lastenkotitoimintaan, ne ovat toimivuuden lisäksi kauniit, tyylikkää, valoisat ja –kodikkaat" ja

” yksikkö on kodikas ja sijaitsee rauhallisella taajama-alueella ollen kuitenkin hyvien kulkuyhteyksien lähellä.”

Aineistossa nousi esille myös erityisiä mainintoja laadukkaista dokumenteista. Kiitosta saivat muun muassa huolellisesti laaditut rajoitustoimenpideohjeistukset sekä ansiokkaasti auki kirjoitetut riskit sekä niihin varautuminen. Hyviä dokumentteja on kuvailtu muun muassa seuraavasti:

”kirjallinen ohje karkaamisen varalle on hyvä. Yksikön Valmius- ja varautumissuunnitelma raikas ja paljon tietoa-antava, myös työyhteisön kehittämissuunnitelma- dokumentti on erityismaininnan arvoinen!”

Lasten sivistyksellisten oikeuksien tukeminen sekä hyvä kouluysteistyö mainittiin useamman yksityisen ja julkisen palveluntuottajan toimintayksikön kohdalla:

”(yksikön nimi)ssa osataan vastata lasten hoidon ja kasvatuksen tarpeisiin. Yksikössä on erityinen valmius ottaa sijoitukseen ns. koulupudokkaita ja tukea heitä säännölliseen koulunkäyntiin.” ja

”lasten koulunkäynti pyritään mahdollistamaan miettimällä jokaisen lapsen kohdalla tarvittavia tukitoimia ja koulunkäynnin mahdollistamisen suunnitellaan joustavasti ja yksilöllisesti niin, että lapsi saisi koulua suoritettua haasteista ja hankalista tilanteista huolimatta.”

Lisäksi toimivat kontaktit terveydenhuoltoon nousivat esille osassa valvontaraporteista. Laadukas perheiden kanssa tehtävä työ sekä monipuoliset menetelmät saivat kiitosta valvontaa toteuttavilta viranhaltijoilta. Suhtautuminen lapsiin oli myös seikka, joka nähtiin yksikön vahvuudeksi:

”käynnillä lapsista puhuttiin asiakaslähtöiseen, arvostavaan ja ymmärtävään sävyyn ja toiminta näyttäytyi puheissa lapsilähtöisenä.”

Lasten palautteet olivat pääosin positiivisia heidän omista sijaishuoltoyksiköistään. Lasten haastatteluissa positiivisina puolina korostuivat yksiköiden ilmapiiri, yksikön henkilöstöön liittyvät tekijät, erityisesti se, miten ohjaajat suhtautuvat lapsiin sekä turvallisuuden tunne. Lapset kuvailivat yksiköitä muun muassa seuraavasti:

”Lapset kertoivat viihtyvänsä yksikössä hyvin ja ohjaajien kohtelevan heitä hyvin. Lapset kertoivat, että yksikössä on lasten kokouksia, joissa voi vaikuttaa asioihin”,

” Lapset olivat tyytyväisiä sijaishuoltopaikkaansa ja erityisesti eri aikuisiin, joita he nimesivät innokkaasti. Lapset toivat myös esiin yhteisiä tekemisiä ja omia harrastuksiaan tai mielenkiinnonkohteitaan, jotka olivat heille mieluisia ja joihin lapsia tuettiin”,

” Lapset kertoivat kokevansa olonsa yksikössä turvalliseksi. Yksikön ilmapiiri koettiin pääasiassa rauhalliseksi ja paikka kaikin puolin hyväksi. Eräs lapsista kertoi, että (yksikön nimi) on ’paras laitoksista’, joissa hän oli ollut sijoitettuna.” ja

”Lapset, joiden kanssa keskusteltiin, olivat tyytyväisiä yksikköön ja erityisesti yksikön aikuisiin. He kokivat, että aikuiset ovat luotettavia, kivoja ja kohtelevat lapsia tasa-arvoisesti. Aikuiset myös esimerkiksi pelaavat ja muutoinkin viettävät aikaa lasten kanssa. Lapset kokivat,

että yksikön aikuisille voi kertoa omia asioitaan. Lasten kertoman mukaan yksikön säännöt olivat ymmärrettävät ja tasapuolisesti”.

Lääkehoidosta ja sen ansiokkaasta toteuttamisesta todettiin erään toimintayksikön kohdalla seuraavasti:

”yksikössä on panostettu lääkehoidon osaamiseen: Yksikön sairaanhoitajalla on yhteiset palaverit (palveluntuottajan nimi) muiden yksiköiden sairaanhoitajien kanssa ja yksikössä vierailee lääkäri säännöllisesti.”

Lääkehoitoa koskevat positiiviset maininnat olivat kuitenkin koko aineistossa hyvin vähäisiä. Useammassa valvontaraportissa puuttuivat merkinnät lääkehoitoon liittyen. Havainnosta voidaan päätellä, ettei lääkehoidon asianmukaista toteutumista pidetä erityisenä vahvuutena, vaan minimivaatimuksena.

Lasten oikeuksien toteutuminen, rajoitustoimenpideosaaminen tai rajoittamiseen liittyvä dokumentaatio ei aineistossa noussut yhdenkään tarkasteltavana olevan yksikön erityiseksi vahvuudeksi. Tätä havaintoa voi selittää se, että rajoitustoimenpiteiden lain mukainen noudattaminen koettiin niin perustavanlaatuisena seikkana sekä toiminnan minimivaatimuksena, ettei sen asianmukainen toteutuminen ollut erityistä huomiota vaativa nosto. Toisaalta rajoitustoimenpiteisiin ja niiden toteuttamiseen liittyvät haasteet korostuivat myös epäkohtina ja kehittämistarpeina. Näin ollen on mahdollista, että aineistoon oli valikoitunut juuri sellaisia toimintayksiköitä, joissa lasten oikeuksien toteutumista ei voitu pitää erityisenä vahvuutena:

”Lain noudattaminen on lähtökohta, eikä lain kirjoittamisella arvioida olevan tarkoituksenmukaisuutta tai positiivista vaikutusta.”

Seuraavassa kappaleessa kuvaan tarkemmin havaittuja epäkohtia.

7.2 Havaitut epäkohdat ja laatupuutteet

Lastensuojelun toimintayksikön johtamisella ja sen laadulla on selkeä yhteys toimintaedellytysten täyttymisen kanssa. Toimintayksikön johtajalla on vastuu esimerkiksi toimiluvan mukaisen toiminnan toteutumisesta. Aineistossa havaittiin jonkin verran haasteita johtamisrakenteeseen tai toimintayksikön toimintaedellytyksiin liittyen, joskin havainnot keskittyivät pieneen joukkoon yksiköitä:

”yksikön luvan mukainen vastuuhenkilö vastaa yksikön toiminnasta ja käyttää lastensuojelulain määrittelemää hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan johtajan valtaa yksikössä ja on ainut joka voi päättää rajoituksista: ei toisen yksikön johtaja”

” Yksikönjohtaja on ollut yksikössä läsnä joka toinen viikko. Muun ajan hän on tehnyt töitä etätöinä (paikkakunnan nimi) käsin. Yksikönjohtajan on oltava läsnä yksikössä. Ohjataan muuttamaan tämä käytäntö välittömästi.”

” Yksikössä ja sen dokumentaatiossa tulee näkyä yksiselitteisesti, kuka on lastensuojelulain tarkoittama johtaja ja samalla yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukainen vastuuhenkilö.”

”vastuuhenkilön tulee pystyä tosiasiallisesti vaikuttamaan yksikön henkilöstön rekrytointiin, koska hän vastaa yksikön henkilöstöstä ja sen osaamisesta. Johtajan tulee arvioida erityisesti henkilöstön riittävyyttä ja osaamista suhteessa lasten tarpeisiin”

” Johtaja ei voi olla ilta- ja viikonloppuaikaan tavoittamattomissa, vaikka palvelujen tuottajat päivystävät ja tulevat puuttuvaan työvuoroon tarvittaessa.”

Henkilöstöön liittyvät haasteet korostuivat yhtenä selkeänä osa-alueena aineistossa. Henkilöstörakenteeseen, eli henkilökunnan koulutustaustaan liittyviin tekijöihin, esimerkiksi korkeakoulutettujen määrään suhteessa henkilöstön kokoon ja lasten tarpeisiin, oli jonkin verran havaintoja. Lisäksi aineistossa otettiin kantaa useasti opiskelijoiden työpanoksen käyttöön, heidän ohjaamiseen sekä rooliin esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden toteuttamisessa. Opiskelijat eivät voi toimia vuorossa yksin, eikä heitä voi olla liikaa yhdessä toimintayksikössä. Opiskelijoiden tulee voida toimia ohjauksen ja valvonnan alla, eivätkä he saa päättää rajoitustoimenpiteistä. Loppuvaiheen opiskelijoiden laskemisesta mukaan mitoitukseen oli aineistossa hieman ristiriitaista ohjausta.

Henkilöstörakenteen ohella aineistossa nousi esiin rekrytointihaasteet ja haasteet sitouttaa henkilöstöä toimintayksikköön, jotka vaikuttivat suoraan toimintayksikön henkilöstömitoitukseen. Toimintayksiköllä tulee olla koko sen toiminnan ajan toimiluvan

”ohjeistaa, että mahdollisissa tulevissa rekrytoinneissa tulee huomioida, että amk-tutkinnon suorittaneiden osuus säilyy lupaehtojen mukaisena. Erityisesti sosiaalihuollon amktutkintotasaisen koulutuksen saaneiden riittävään määrään tulee kiinnittää huomiota.”

” toteaa, että lastenkodin toimiluvan mukaista henkilöstömäärää ei voi käyttää pedagogiikkaan tai muutoin oppituntien järjestämiseen. Laitoksen hoito- ja kasvatushenkilöstöä voi käyttää koulunkäynnin

avuksi ainoastaan siihen, mitä lapsi tarvitsee esimerkiksi psyykkisen jaksamisen tueksi ollakseen koulussa.”

”Yksikön työvuoroista ilmenee, että yksikössä on työskennellyt opiskelija yövuorossa yksin ilman asianmukaista koulutusta.”

”yksikössä, jossa hoidetaan vaativahoitoisia lapsia, ei voi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan olla useampia hoito- ja kasvatushenkilöstöön laskettavia, ensimmäistä tutkintoaan suorittavia opiskelijoita samanaikaisesti”

” Molempien osastojen henkilöstömitoitus oli tarkastusajankohtana 0,85. Vakituksia työntekijöitä ei ole ollut vuoroissa joka päivä. (Yksikön nimi):n henkilöstömitoitus ei vastannut lastensuojelulain 59-60 §:n säännöksiä”

” Henkilökunnan vaihtuvuudesta johtuen osan lapsista asiat eivät ole tulleet hoidetuksi riittävällä tavalla. Lapset eivät ole myöskään saaneet riittävää henkilökohtaista hoivaa ja huolenpitoa aikuisilta”

Erityisesti lastensuojelun ympärivuorokautisten palveluiden kilpailutuksissa ja puitesopimuksissa otetaan kantaa henkilöstön ammatilliseen täydennyskoulutukseen sekä ammattitaidon ylläpitoon. Kuitenkin myös aluehallintovirastot ohjeistivat omilla valvontakäynneillään yksiköitä lisäkouluttamaan henkilöstöään, jotta henkilöstön osaamisella voidaan vastata sinne sijoitettujen lasten oireiluun.

” on suositeltavaa hankkia täydennyskoulutusta lastensuojelun lainsäädännöstä ja sosiaalihuollosta. - laatimaan kirjallisen täydennyskoulutus suunnitelman, johon suunnitellaan ne

täydennyskoulutukset, joita yksittäiset työntekijät tarvitsevat sekä ne, joita koko työryhmä tarvitsee.”

Yksiköiden toimitiloihin liittyen oli kohtuullisen aineistossa kohtuullisen vähän huomioita. Tätä selittää ennakkollisen valvonnan tehokkuus suhteessa toimitilojen tarkoituksenmukaisuuteen. Toimintayksikön tilat tarkastetaan aluehallintoviraston toimesta ennen toimiluvan saamista. Vaatimukset toimintayksiköille kuitenkin voivat vuosien saatossa muuttua, esimerkiksi toimintayksikön toiminnan luonteen tai lainsäädännön muuttuessa. Lisäksi pitkään toimineiden lastensuojeluyksiköiden kohdalla korostuu myös toimitilojen huolto ja korjaaminen. Esimerkiksi lapsen seinään lyömät rei'ät tulee korjata viivytyksettä viihtyisyyden vuoksi. Toimitilat eivät myöskään saa olla rangaistusluonteisuutta ilmentävät, eikä esimerkiksi keittiön lukitseminen ole asianmukainen tai nykyaikainen tapa toimia. Yleisimmät maininnat toimitiloista liittyivät kuitenkin heikkoon äänieristykseen tai laitospaisuuteen, joista jälkimmäiseen voidaan vaikuttaa myös sisustusratkaisuilla.

Pistemäisinä havaintoina esille nousivat eristyshuoneeseen liittyvät vaatimukset ja niiden laiminlyönti. Eristämiseen tarkoitettujen tilojen vaatimuksista on linjattu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/5377/2018. Aineistossa eristämistilaan liittyvistä havainnoista on kirjattu muun muassa seuraavasti:

”eristyshuoneessa tulee olla sänkymäinen patja”

Valitettavana huomiona aineistossa nousi esille lapsen asemaan ja oikeuksiin liittyvät puutteet ja epäkohdat. Erityisesti lapsen rajoittamiseen ja rajoitustoimenpiteiden toteuttamiseen liittyi epäkohtia. Rajoitustoimenpiteiden kirjaamisessa havaittiin myös useita kehittämistarpeita. Useammalla toimintayksiköllä suositeltiin rajoitustoimenpidekoulutusta, sillä valvontakäynneillä näyttäytyi osaamisen olevan riittämätöntä. Kuten tässä tutkielmassa aiemmin on kuvattu, rajoitustoimenpiteiden asianmukainen toteuttaminen on lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta

kriittistä. Alla esitän muutaman poiminnan aineistossa esillä olleesta ohjeistuksesta rajoitustoimenpiteisiin liittyen:

”kirjaamaan kiinnipitoselvitykset aina erityisen tarkasti. - että kiinnipitämisen laissa säädettyjen edellytysten tulee täytyä kiinnipidoissa. - että kiinnipitämisen liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 § momentissa ja 7 § momentissa, hätävarjelusta ja hätävarjelun liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 § momentissa. Mahdollista väkivaltatilannetta arvioidaan jälkikäteen, eikä em. rikoslain kohtien soveltamista siihen voi ennakoita. - etsimään oikeuskirjallisuudesta esimerkkejä siitä, miten kiinnipitämistä on oikeuskirjallisuudessa arvioitu. - huomiomaan, että lapsen välittömästi uhkaava väkivaltainen käytös voi kiinnipitämisen sijaan edellyttää pakenemista tai itsepuolustusta.”

”--- muistuttaa, että laitoksen johtaja voi tehdä yhteydenpidon rajoittamispäätöksen enintään 30 vuorokauden ajalle. Jos rajoittamista on lähtökohtaisesti tarpeen jatkaa yli 30 vuorokautta, päättää asiasta 13 § 2 ja 3 momentin mukainen viranhaltija.”

” lastensuojelulain mukaan tehtävälle henkilönkatsastukselle (LSL 66a §) tulee aina olla lastensuojelulain mukaiset perusteet. Toimenpidettä ei voida perustella esimerkiksi päihteettömyyden tukemisella tai päihteettömyyden varmistamisella. Mikäli lapselle tehdään esimerkiksi säännöllisiä seuloja osana terveydenhuoltoa terveydenhuollon yksikössä, ei näistä laadita päätöstä lastensuojeluyksikön toimesta”

” Aluehallintovirasto ohjasi, ettei lapsen huonetta voida tarkistaa vanhemman pyynnöstä tai tupakkatuotteiden etsimiseksi tai muutoin

ilman lastensuojelulain mukaisia perusteluita. Lapsen huoneen tarkistamisesta tulee laatia päätös omaisuuden, lähetysten ja tilojen tarkastamisesta (LSL 67 §).”

” Aluehallintovirasto ohjasi, ettei lapsen liikkumisvapautta (LSL 69 §) voida rajoittaa ilman lainmukaista perustelua ja päätöstä. Lapsen tulee lähtökohtaisesti voida liikkua ilman, että hänen tulee pyytää ulkoiluun lupaa”

Rajoitustoimenpiteiden kirjaamiseen ja päätösten tiedoksiantoon liittyi kehittämistarpeita. Hallintolain mukaisen kuulemisen ja mielipiteen selvittämisen välinen ero oli epäselvä yllättävän monessa toimintayksikössä. Rajoitustoimenpiteisiin oli saatettu kirjata, että lasta oli kuultu, vaikka kuuleminen ei tilanteessa olisi ollut edes mahdollista asian kiireellisyyden vuoksi. Jos lasta ei oltu kuultu, oli kuulematta jättämisen syy saatettu jättää kirjaamatta. Vaikka kuuleminen ei olisi mahdollista, mielipiteen selvittäminen useimmiten on.

Valvontakäynneillä annetun lasten palautteen sekä lasten päivittäiskirjausten perusteella tehtiin myös havaintoja päätösten tiedoksiannossa olevista haasteista. Tiedoksiannosta säädetään hallintolain 10 luvussa. Niin ikään lastensuojelulain 74 a §:n mukainen rajoitusten lapsikohtainen arviointi joko puuttui useammalta lapselta tai arviointi oli tehty puutteellisesti.

” Yksikössä ei ole tehty lastensuojelulain 74 a §:n mukaista rajoituksen lapsikohtaista arviointia.”

”Aluehallintovirasto ohjasi kuulemisen tarkoituksesta ja siitä, että hallintolain mukaan asianosainen voidaan jättää kuulematta hallintolain 34 §:ssä mainituilla perusteilla. Myös kuulematta jättäminen tulee kirjata perusteluineen päätökseen. Lapsen mielipide

tulee selvittää lastensuojelulain 20 §:n mukaisesti, vaikka asiassa ei olisi mahdollista kuulla. Aluehallintovirasto ohjasi, että jos rajoitustoimenpiteen tarvetta arvioidaan asiakassuunnitelmaneeuvottelussa, ei sitä voida kirjata kuulemisena, ellei kuulemisesta ole ilmoitettu asianosaisille.”

”Aluehallintovirasto ohjasi hallintolain 42 §:n mukaisesti antamaan rajoituspäätöksen kirjallisesti tai mikäli kiireellisessä tapauksessa tiedoksi antaminen on ollut välttämätöntä suullisesti, laatimaan ja antamaan kirjallisen päätöksen viipymättä tämän jälkeen.”

Lapsen hoitoa, kasvatusta ja huolenpitoa koskevat havainnot olivat aineistossa verrattain yleisiä. Esimerkiksi tavanomaisen kasvatuksen ja rajoittamisen välisiä eroja on pohdittu lastensuojelukentällä pitkään. Vaikka sikäli esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on antanut aiheesta selkeitä ohjeistuksia, käydään rajanvetoa aineiston perusteella yhä myös valvontakäynneillä.

On selkeää, että toimintayksikön säännöt eivät voi olla kategorisia, kaikkia lapsia rajoittavia, vaan lapsen arki tulee rakentaa lapsen ikä- ja kehitystason mukaisesti sekä yksilölliset tilanteet huomioiden. Toimintayksikössä ei siis voida esimerkiksi asettaa kaikkia lapsia koskevia pakollisia ulkoilu- tai rauhoittumishetkiä. Rauhoittumishetkille oli lukuisia eri nimityksiä: hilkkku, läksäri, huonerauha, rauhoittumistunti ja omahetki. Toimintayksiköillä saa kuitenkin olla sääntöjä, kuten ettei toimintayksikköön saa tuoda päihteitä tai että kaikkia tulee kohdella kunnioittavasti.

”laatimaan yleiset toimintayksikön säännöt niin, että ne eivät sisällä lapsen perusoikeuksia rajoittavia menettelyjä.”

”Kaikkia lapsia koskevat kategoriset puhelimen käytön rajoitukset (puhelin pois kaikilta tiettyyn kellonaikaan tai yöksi) eivät ole

lainmukaisia. Lähtökohtana lapsen oman puhelimen käytölle on se, että lapsi voi käyttää omistamaansa puhelinta ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti samalla tavoin kuin lapset, jotka eivät ole sijoitettuna ammatilliseen perhekotiin tai laitokseen”

”Aluehallintovirasto ohjasi, että lastensuojeluyksikköön sijoitettu lapsi on alisteisessa asemassa suhteessa hoito- ja kasvatushenkilöstöön. Tällöin lasta ei tosiasiallisesti voida pitää tasa-arvoisena sopijapuolena, eikä hänen kanssaan sopimusten tekemistä pidetä asianmukaisena. Laitokseen sijoitettu lapsi voi olla siinä käsityksessä, ettei hänellä tosiasiaassa ole mahdollisuutta kieltäytyä sopimuksen tekemisestä.”

Lastensuojelun toimintayksikkö on lasten koti. Vaikka toiminta toteutetaan laitospäristössä, tulee lapsilla olla mahdollisuus mahdollisimman tavanomaiseen arkeen, johon kuuluu koulunkäynti, kaveri- ja perhesuhteet sekä harrastukset. Lapsen asianmukaisesta ravinnosta sekä terveydenhuollosta tulee huolehtia. Lapsella on myös oikeus pukeutua ja meikata haluamallaan tavalla, eikä ulkonäköön liittyviä valintoja saa rajoittaa.

Toimintayksiköiden dokumenteissa, kuten omavalvontasuunnitelmassa, hyvää kohtelua koskevassa suunnitelmassa, ohjeessa karkaamisten varalle, rajoitustoimenpideohjeistuksessa sekä muissa toiminnan kannalta oleellisissa kirjallisissa materiaaleissa oli havaittavissa aineistossa eniten epäkohtia. Ohjeistuksissa ja dokumenteissa oli havaittu selkeitä virheitä suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön, tarvetta tarkentaa tai täydentää materiaalia tai korjattavaa niiden julkisuuteen liittyen.

”--- päivittämään Hyvää kohtelua koskevan suunnitelman siten, että suunnitelman laatimisessa kuullaan lapsia ja otetaan heidän mukaan

suunnitelman laatimiseen. - lisäämään suunnitelmaan rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset ja kuvaamaan lapsille sen, miten ne toteutetaan hyvin”

” Aluehallintovirasto ohjasi viipymättä päivittämään hyvää kohtelua koskevan suunnitelman tehostetun hoidon osalta”

” Aluehallintovirasto ohjasi päivittämään hyvää kohtelua koskevan suunnitelman siten, että suunnitelmassa kuvataan tarkemmin lasten itsemääräämisoikeutta vahvistavat toimenpiteet sekä yksikön säännöt ja käytännöt.”

”Aluehallintovirasto ohjasi, että omavalvontasuunnitelman tarkoituksena on toimia päivittäisen toiminnan asiakirjana, jonka avulla palveluntuottaja itse valvoo omaa toimintaansa.”

”Aluehallintovirasto ohjasi, että omavalvontasuunnitelma tulee säännöksen mukaan olla julkisesti nähtävillä, esimerkiksi ilmoitustaululla.”

Esimerkiksi omavalvontasuunnitelman ja hyvää kohtelua koskevan suunnitelman tavoitteena on parantaa palvelun laatua ja ohjata toimintayksikön toimintaa. Asiakirjojen laadinnassa tulisi osallistaa sinne sijoitettuja lapsia sekä toimintayksikön henkilöstöä. Henkilökunnalle tarkoitetut ohjeistukset, kuten ohje karkaamisen varalle, ovat tärkeitä, jotta yksittäinen työntekijä osaa toimia oikein äkillisissä tilanteissa. Ohjeistusten avulla voidaan ehkäistä uhka- ja vaaratilanteita.

”laatimaan toimintayksikkökohtaisen delegointimääräyksen. - kirjaamaan delegointimääräykseen myös eristämisen, vaikka sitä ei käytännössä yksikössä ole toteutettu. - että työntekijöille, joilla ei ole

soveltuvaa koulutusta, ei voida delegoida rajoitustoimenpiteistä päättämistä.”

Epäkohtia ja kehittämistarpeita havaittiin myös lasten päivittäiskirjauksissa ja hoito- ja kasvatussuunnitelmien laadussa sekä asiakasasiakirjojen säilytyksessä. Asiakirjat tulisi säilyttää lukitussa kaapissa esimerkiksi ohjaajien toimistossa siten, ettei lasten yksityisyys vaarannu. Lasten kirjauksissa käytettyyn kieleen, kirjausten oikea-aikaisuuteen ja riittävään määrään annettiin ohjeistusta useamman palveluntuottajan yksikössä.

”Aluehallintovirasto ohjasi, että asiakassuhteen päätyttyä palveluntuottajan tulee toimittaa kaikki asiakirjat hyvinvointialueelle arkistoitavaksi. Palveluntuottajalle ei tule jäädä mitään sähköisiä tai paperisia kopioita asiakirjoista. - lukitsemaan asiakirjakaapin”

”Kirjauksien tekemisen oikea-aikaisuuteen pyydetään tarkkuutta.”

”Ohjattiin välttämättään kirjaamista passiivimuodossa sekä ilmaisua ak”

”Aluehallintovirasto ohjasi, että lapsella on oikeus hyvää kohteluun myös siinä, millaisia kirjauksia hänestä ja hänen läheisistään tehdään lastensuojelun asiakasasiakirjoihin.”

”Hoito- ja kasvatussuunnitelmat puuttuvat yksiköstä kaikilta lapsilta.”

”hoito- ja kasvatussuunnitelma konkretisoi asiakassuunnitelman tavoitteita käytännön tasolle. Sen ei tarvitse toistaa asioita, joita on kirjattu asiakassuunnitelmaan”

Sosiaalihuollon toimintayksiköissä kirjaaminen on merkittävässä osassa, sillä lapsen sijoitusta koskeviin päätöksiin vaikuttavat muun muassa toimintayksikön tuottamat kirjaukset lapsen arjesta sekä siinä ilmenneistä haasteista. Kirjaukset ovat myös lapselle sekä hänen perheelleen tärkeitä dokumentteja esimerkiksi oikeusturvan kannalta. Lapsella sekä hänen huoltajillaan on oikeus saada käyttöönsä kaikki lasta koskevat asiakirjat. Jälkikäteen valvonnan näkökulmasta on merkityksellistä, että tapahtumat voidaan jälkikäteen tarkastaa tehdyistä kirjauksista.

Lääkehoitoon liittyvät epäkohdat olivat verrattain yleisiä. Lastensuojeluyksiköissä toteutetaan vaativaa lääkehoitoa, ja sijoitetuilla lapsilla on usein jonkinlainen lääkitys. Vaikka toimintayksiköt ovat sosiaalihuollon yksiköitä, tulee niillä olla riittävä terveydenhuollon osaaminen. Lääkehoidon toteutumista ohjaa lääkärin hyväksymä ja allekirjoittama lääkehoitosuunnitelma ja kaikilla lääkehoitoon osallistuvilla tulee olla yksikkökohtainen lääkelupa. Lääkeluvissa oli havaittavissa vakaviakin puutteita: kaikissa toimintayksiköissä ei ollut lupia lainkaan tai ne olivat virheellisesti laadittuja. Myös lääkärit olivat hyväksyneet lääkelupia, jotka eivät olleet ohjeistusten mukaisia.

”huomioimaan työvuorosuunnittelussa, että työntekijä, jolla ei ole toimintayksikkökohtaista lääkelupaa, ei voi toteuttaa lääkehoitoa. - poistamaan suunnitelmasta viitteet bentsodiptsepiineihin ja opiaatteihin, jos niitä ei tosiasiallisesti ole lapsilla käytössä ja listaamaan yleisesti käytössä olevat riskilääkkeet.”

”- - - jokaisessa työvuorossa tulee olla lääkeluvallinen”

”Yksikön työntekijöillä ei ole asianmukaisia lääkelupia.”

”yhteisöpedagogin kohdalla tulee tarkoin arvioida, että lääkehoidon koulutus on riittävä suhteessa hänelle myönnettyihin lääkehoitolupiin.”

Lääkkeiden säilytys tulisi järjestää lastensuojeluyksikössä päivitetyn Turvallinen lääkehoito -oppaan mukaisesti. Viimeisin päivitys oppaaseen on tehty vuonna 2021. Lääkkeet tulee säilyttää toimintayksikössä lukitussa huoneessa lukittavassa kaapissa. N- ja PKV-lääkkeet (huumausaineeksi luokiteltavat ja pääasiassa keskushermostoon vaikuttavat lääkkeet) tulee säilyttää vielä erillisessä, lukittavassa laatikossa kolmen lukon takana. Laatikko on kiinnitettävä kaappiin kiinteästi, esimerkiksi pulttaamalla. Lastensuojeluyksiköissä ei saa olla rajattuja lääkevarastoja, vaan lääkkeet tulee järjestää lapsikohtaisesti. Aineistossa annettiin muun muassa seuraavaa ohjeistusta toimintayksiköille:

”ohjeisti järjestämään lääkekaapin siten, että lasten lääkelatikat ovat selkeästi erillään toisistaan ja että laatikot ovat riittävän suuret. Laatikoihin tulee laittaa lapsen koko nimi.”

”Aluehallintovirasto ohjasi, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista yhteiskäyttöön tarkoitettujen rajattujen lääkevarastojen perustamista lastensuojelun sijaishuoltoyksiköihin”

” - - - että lääkehoito tulee järjestää turvallinen lääkehoito-oppaan mukaisesti - lääkkeet tulee järjestää lääkekaappiin lapsikohtaisesti. - lääkevarastosta tulee luopua ja kaikkien lääkkeiden tulee olla lapsikohtaisia eikä kaapissa saa säilyttää muuta”

Yleisenä havaintona aineistossa nousi esille puutteet lainsäädännön uudistusten seurannan osalta. Sikäli pieneltä vaikuttavat korjaamiskehotukset, kuten sosiaaliamiehen tittelin päivittäminen dokumentteihin sosiaaliasiavastaavaksi

1.1.2024 voimaan tulleen, lain potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista mukaiseksi, toistuvat aineistossa hyvin usein. Vastaavasti esimerkiksi ”kunta” oli jäänyt päivittämättä ”hyvinvointialueeksi” lukuisten toimintayksiköiden dokumenteissa hyvinvointialueiden jo aloitettua toimintansa. Myös valvontalain mukanaan tulleet uudistukset ja lastensuojelulain 1.1.2019 voimaan tulleet muutokset eivät olleet tulleet huomioituksi ja päivitettyksi dokumentteihin. Rajoitustoimenpiteitä koskevissa ohjeistuksissa ja hyvää kohtelua koskevissa suunnitelmissa vaikutti toistuvan lähes systemaattisesti lastensuojelulain 69a §:n puuttuminen tai lastensuojelulain 66 §:n erottuminen pykäläksi 66a § ja 66b §.

”Aluehallintovirasto ohjasi päivittämään omavalvontasuunnitelman vastaamaan tämänhetkistä lainsäädäntöä.”

”Aluehallintovirasto ohjasi, että sosiaaliasiamiehen nimike on muuttunut sosiaaliasiavastavaksi ja se tulee päivittää omavalvontasuunnitelmaan.”

”Yksiköllä on asianmukainen rajoitustoimenpideohje, josta kuitenkin puuttuvat pykälät LSL 69 a § ja 70 §”

Vaikka havainnot eivät aiheuta välitöntä vaaraa, ne kertovat toimintayksiköiden puutteellisesta lainsäädännön seuraamisesta. Lastensuojelun sijaishuollossa käytetään julkista valtaa, jolloin jokaisen toimintayksikön tulisi pitää huolta ajantasaisista dokumenteista ja lain soveltamisesta.

Koko aineistossa yleisimmät havaitut epäkohdat liittyivät lääkekaapin järjestämiseen ja lääkkeiden säilytykseen, omavalvontasuunnitelman sisältöön ja suunnitelman päivittämiseen sekä lapsikohtaisten arviointien puuttumiseen rajoitustoimenpiteissä.

7.3 Yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden väliset eroavaisuudet

Määrällisen tarkastelun mahdollistamiseksi keräsin epäkohdat pääluokkien mukaisesti taulukkoon ja kerroin julkisen sektorin palveluntuotannossa olevien epäkohtien ja kehittämistarpeiden määrän 7,5:lla. Näin ollen, mikäli julkisia yksiköitä olisi ollut 97,5 13:n yksikön sijasta, olisi havaintoja kuta kuinkin samassa suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin, joita aineistossa oli 97. Taustalla on oletus siitä, että havaintojen määrä pysyisi isommassa aineistossa suunnilleen samana. Tämä ei välttämättä ole koko totuus, mutta mahdollistaa yksinkertaistetun vertailun.

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Yhteensä
Johtaminen	Yksityinen	5	1	1	3	35	11	56
	Julkinen	0	0	0	0	5	1	6
Henkilöstö	Yksityinen	7	6	4	11	55	7	90
	Julkinen	2	0	2	1	4	0	9
Toimitilat	Yksityinen	3	1	3	5	17	7	36
	Julkinen	2	1	1	2	0	0	6
Lapsen asema ja oikeudet	Yksityinen	4	7	18	11	94	73	207
	Julkinen	6	0	3	0	12	6	27
Hoito ja kasvat	Yksityinen	6	5	11	10	33	19	84
	Julkinen	3	0	1	0	6	0	10
Dokumen- tointi ja asiakirjat	Yksityinen	10	6	16	19	135	60	246
	Julkinen	0	1	0	4	18	5	28
Lääkehoito	Yksityinen	11	10	18	17	55	4	115
	Julkinen	0	2	4	3	0	2	11

Taulukko 2. Epäkohtien ja kehittämistarpeiden maininnat (kpl) ryhmittelyn mukaisesti vuosina 2019–2024 yksityisen ja julkisen palveluntuotannon mukaan eroteltuna.

	N = 13	N*7,5 (=97,5)
Johtaminen	6	45
Henkilöstö	9	68
Toimitilat	6	45
Lapsen asema ja oikeudet	27	203
Hoito ja kasvatus	10	75
Dokumen- tointi ja asiakirjat	28	210
Lääkehoito	11	83

Taulukko 3. Epäkohtien ja kehittämistarpeiden maininnat (kpl) vuosina 2019–2024 julkisessa palveluntuotannossa todellisen määrän mukaan ja kerrottuna. Yksiköiden määrä (n) aineistossa oli 13. Yksityisten palveluntuottajien toimintayksiköiden määrä oli 97, joten taulukossa olen kertonut havaintojen määrän 7,5 lukujen vertailtavuuden vuoksi. Numerot on pyöristetty kokonaisluvuiksi.

Taulukosta voidaan havaita, etteivät julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuotannon väliset laatuerot ole määrällisesti kovin merkittäviä. Eroja selittää jo aineiston valikoituminen. Tämän vuoksi palveluntuotannon eroja on syytä tarkastella enemmän laadullisesta näkökulmasta.

Julkisen palveluntuotannon kohdalla korostuivat johtamiseen liittyvät haasteet ja toiminnan organisoitumiseen liittyvät ongelmakohdat. Siinä missä maininnat erityisesti johtajapäivystyksen järjestämisen ja toimintayksikön johtajan läsnäolosta nousivat esille myös muutaman yksityisen sektorin toimintayksikön kohdalla, niiden toistuminen oli voimakkaampaa julkisen palveluntuotannon osalta. Yksityisen toimijan kohdalla haasteet johtamisjärjestelyissä korjaantuivat ketterästi jo valvontaprosessin aikana. Julkisten toimijoiden kohdalla muutokset johtamisjärjestelyissä olivat raskaampia

prosesseja ja vaativat viranhaltijapäätöksiä. Aineiston perusteella ei käynyt ilmi, oliko johtamisjärjestelyihin liittyvät puutteet tarpeen viedä jopa poliittiseen päätöksentekoon.

Sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin palveluntuottajilla oli havaittavissa haasteita henkilöstön rekrytoinnissa ja soveltuvan henkilöstörakenteen ylläpitämisessä. Julkisen sektorin toimijoilla henkilöstötilanne oli tämän aineiston perusteella hiukan yksityistä sektoria parempi. Aineisto ei kuitenkaan ole valtakunnallisesti kattava, eikä havaintoa voida pitää siten merkittävänä. Maanlaajuinen henkilöstöpula sosiaali- ja terveysalalla näkyy myös lastensuojelun sijaishuollossa. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että yksityinen palveluntuotanto kykenee ketterämmin vastaamaan henkilöstön määrään ja rakenteeseen liittyviin haasteisiin. Tätä selittänee se, että julkisen sektorin lastensuojeluyksikön ohjaajan viran tai toimen muuttaminen on byrokraattisesti raskas prosessi. Samalla julkinen sektorin kyky vastata kilpailuun työntekijöistä on heikompi, kun yksityisellä sektorilla palkkakilpailuun osallistuminen on ketterämpää. Puitesopimukset yksityisen ja julkisen sektorin välillä kuitenkin asettavat rajoja kilpailulle: kun kilpailutuskaudelle on sovittu tietty hinta, on palveluntuottajan pääsääntöisesti sitouduttava tuottamaan palvelua koko kilpailutuskauden sovittuun hintaan. Näin ollen kasvaville henkilöstökustannuksille ei ole merkittävästi joustoa.

Rajoitustoimenpiteiden turvalliseen ja lainmukaiseen toteuttamiseen liittyi epävarmuutta ja puutteita osaamisessa sekä julkisen, että yksityisen palveluntuottajan toimintayksiköissä. Havainto on huolestuttava, sillä rajoitustoimenpiteillä rajoitetaan haavoittuvassa asemassa olevien lasten perusoikeuksia. Puutteet rajoitustoimenpiteiden asianmukaisessa toteuttamisessa ja henkilöstön osaamisessa on merkittävä epäkohta, jonka korjaamiseksi on tehtävä välittömiä toimenpiteitä. Sekä aluehallintovirastot että hyvinvointialue antoivat usealle palveluntuottajalle ohjausta rajoitustoimenpidekoulutuksen hankkimiseksi.

Lääkehoitoon liittyviä epäkohtia havaittiin sekä yksityisessä että julkisessa palveluntuotannossa, mutta havaintoja ja annettua ohjausta oli havaittavissa enemmän yksityisessä palveluntuotannossa. Aineiston perusteella kuitenkin jäi vaikutelma, että yksiköt, joiden taustalla on suurempi taustaorganisaatio, kykenivät toteuttamaan lääkehoitoa turvallisemmin. Havaintoa selittänee tiedon leviäminen yksiköistä toisiin organisaation sisällä sekä mahdolliset sairaanhoitajien verkostot. Suuremmilla palveluntuottajilla voi olla myös käytössään paremmat lääkäriresurssit sekä terveydenhuollon tuki. Julkisen palveluntuottajan toimintayksiköt voidaan aineiston perusteella lukea suuriin palveluntuottajiin. Pienemmissä yksiköissä lääkehoidon toteuttamisessa oli vakaviakin, asiakasturvallisuutta merkittävästi vaarantavia puutteita.

Sekä yksityisen että julkisen palveluntuottajan toimintayksiköissä näkyi haasteita omavalvontasuunnitelman laatimisessa. Omavalvontasuunnitelma näyttäytyi dokumenttina, joka oli laadittuna jokaisessa yksikössä, mutta jota ei oltu otettu arjen työvälineeksi. Omavalvontasuunnitelmaa ei oltu aina tehty yhdessä henkilöstön kanssa tai sen päivittäminen oli jäänyt. Aineiston perusteella näyttää siltä, ettei omavalvonta toteudu systemaattisesti ja tarkoituksensa mukaisesti lastensuojelun sijaishuollossa. Omavalvontaa ei ole omaksuttu valvonnan osa-alueeksi toimialaa läpileikkaavasti, eikä sen toteutuminen ole varmaa.

Myös muut kirjaamiseen ja dokumentaatioon liittyvät epäkohdat ja laatupuutteet korostuvat sekä julkisen että yksityisen sektorin palveluntuotannossa. Aineiston perusteella herää kysymys, olisiko tarpeen järjestää valtakunnallista koulutusta koko palveluntuotannolle näiden epäkohtien korjaamiseksi, sillä yleiset edellytykset ovat samat kaikille palveluntuottajille. Vaikka asiakirjojen tulee olla yksikkökohtaisia, on aineistosta nostettavissa selkeitä läpileikkaavia kehittämiskohteita.

7.4 Miten uusi julkishallinta näkyy lastensuojelun sijaishuollon järjestämisessä?

Hallinnon tehottomuutta on uuden julkisjohtamisen periaattein pyritty kitkemään kilpailuttamalla ja siirtämällä palveluiden tuottamista yksityiselle sektorille: tämä näkyy voimakkaasti sijaishuollon kentällä. Vaikka lastensuojelun painopiste on siirtynyt kohti yksityistä palveluntuotantoa, mutta julkisella palveluntuotannolla on yhä vahva roolinsa. Lastensuojelun hankintoja ja ostoja seurataan järjestämisvastuullisilla hyvinvointialueilla. Sosiaalityöntekijöillä on kuitenkin toimivalta päättää lapsen sijaishuoltoapaikasta sekä yksityiseen että julkiseen toimintayksikköön. Sosiaalityön ja laajemmin sosiaalihuollon johtajalta vaaditaan osaamista hallita palveluverkoston ja puitesopimuksen piirissä olevia yksityisiä palveluntuottajia sekä suhteita heihin.

Lastensuojelun hankintoja tehdessä palveluntuottajat osallistuvat sopimusneuvotteluihin sekä pääsevät vaikuttamaan palvelukuvauksiin esimerkiksi markkinavuoropuheluissa. Tällöin monitoimijaisuus näkyy jo monitoimijaisuuden ja hybridimallin suunnittelussa. Palveluntuottajat, niin yksityiset kuin julkisetkin, ovat siis merkittävässä roolissa määrittelemässä, mitä palvelua tuotetaan ja miten.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta ja valvonnan rakenteet ovat samanlaisia riippumatta siitä, onko palveluntuottajana yksityinen vai julkinen sektori. Poikkeuksen tähän tekee valtion koulukotien erityisasema, sillä niiden valvonnasta vastaa muiden tahojen ohella myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Julkiset toimijat, kuten valvovat viranomaiset sekä valvontaa toteuttavat hyvinvointialueiden viranhaltijat, valvovat sekä yksityistä että julkista palveluntuotantoa: on kuitenkin havaittavissa aineiston pohjalta, että julkiseen sektoriin on kohdistunut hieman vähemmän valvontaa, kuin yksityiseen palveluntuotantoon. Tätä voi selittää sopimusvalvonnan rooli, joka julkisen palveluntuotannon osalta jää uupumaan. Erityisesti hyvinvointialueiden valvontaa tekevilla viranhaltijoilla voi olla myös suurempi intressi valvoa ostopalveluita niiden suurten kustannusten vuoksi. Hyvinvointialueiden velvollisuutta valvoa omaa tuotantoa

samalla tavalla kuin yksityisten palveluntuottajien toimintaa ei kuitenkaan kustannusvaikutukset poista.

Uusi julkishallinta näkyy myös lainsäädännön tasolla. Sekä yksityistä että julkista palveluntuotantoa koskee samat edellytykset ja vaatimukset. Lastensuojelulaki tai muu lainsäädäntö ei erottele julkista tai yksityistä palveluntuotantoa tai anna kummallekaan erityistä roolia toimivaltaa. Tulevaisuudessa palveluntuottajia koskevat vaatimukset yhdentyvät entisestään, kun myös julkinen palveluntuotanto rekisteröidään samaan rekisteriin yksityisen palveluntuotannon kanssa. Tämä tuo myös julkisen palveluntuotannon eri tavalla ennakkollisen valvonnan piiriin.

Valvonnan voidaan nähdä lisäävän vuoropuhelua yksityisten palveluntuottajien ja julkisen sektorin välillä. Näin ollen valvonta nykymuodossaan ilmentää myös uutta julkishallintoa. Palveluntuottajilla on myös velvollisuus raportoida toiminnastaan palvelunjärjestäjälle. Tämän voidaan nähdä olevan osin verrannollinen tulosohtaukseen, vaikkakaan kyseessä ei ole taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyvä ohjaus tai valvonta.

Kansalaisten ja palvelunkäyttäjien rooli on merkittävä uuden julkishallinnon periaatteiden mukaan. Osallisuus palveluiden kehittämisessä näkyy lastensuojelun sijaishuollossa muun muassa velvollisuutena laatia hyvää kohtelua koskeva suunnitelma yhdessä lasten kanssa heille ymmärrettävällä kielellä. Yksilöt osallistuvat myös valvontaan ilmoittaessaan havaitsemistaan epäkohdistaan sekä käyttämällä heille kuuluvia oikeusturvakeinoja.

Hyvinvointialueen johtajalle valvonta tuo ensiarvoisen tärkeää tietoa, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi kilpailutusten suunnittelussa, oman palveluntuotannon kehittämisessä sekä valvontaa toteuttavien viranhaltijoiden työpanoksen resursoinnissa sekä kohdentamisessa. Lisäksi havainnot epäkohdista voivat auttaa myös omavalvonnan kehittämisessä sekä riskien tunnistamisessa ja ennaltaehkäisemisessä.

8 Pohdinta

8.1 Tutkimuksen luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen luotettavuus voidaan tiivistää Puusan ja Julkusen (2020b, s. 167) mukaan uskottavuuteen, luotettavuuteen ja eettisyyteen. Olen pohtinut tutkimuksen etiikkaa luvussa 6.1. Tämä tutkimus on toteutettu näitä ohjenuoria noudattaen. Luotettavuutta kuvaa tutkijan tekemiä valintoja ja menetelmiä, ja niiden tarkoituksenmukaisuutta ja perusteltavuutta. Luotettava tutkimus on riippumatonta satunnaisista tekijöistä ja esittää perusteet tulosten taustalla (Puusa & Julkunen, 2020, s. 167, 169). Uskottavuus kuvaa sitä, että ”aineisto on kerätty asianmukaisesti ja analysoitu huolellisesti” niin, että tutkimuksen lukijat voivat hyväksyä tulokset tosiksi (Puusa & Julkunen, 2020, s. 167).

Kuten laadullisessa tutkimuksessa aina (Puusa & Julkunen, 2020, s. 169), myöskään tämä tutkimus ei ole päässyt täydelliseen objektiivisuuteen. Tämän tutkimuksen yleistettävyyteen vaikuttavat muun muassa aineiston koko, valikoituminen, eri työntekijöiden painopisteet valvonnassa ja virheiden mahdollisuus valvontakäynneillä sekä valvontaraporttien vertailtavuuden haasteet. Valikoitumista aiheuttaa muun muassa valvonnan kohdentuminen tiettyihin yksiköihin. Valikoitumista selittää muun muassa yksiköistä saatu palaute ja palvelunjärjestäjän tarpeet.

Tutkimus ei ole yleistettävissä muuhun kuin suomalaiseen yhteiskuntaan, sillä lastensuojelulaitoksia ohjaa kansallinen lainsäädäntö ja toimintaympäristö on kulttuurisidonnainen. Tämä oli kuitenkin myös tutkimuksen ennako-oletus ja tehdyt valinnat ovat olleet linjassa tämän seikan kanssa. Tutkimuksen tuloksia ei myöskään voida yleistää koskemaan koko sijaishuoltoa. Laatupuutteet sekä toimintayksiköiden vahvuudet voivat olla varsin erilaisia riippuen yksiköiden henkilöstön osaamisesta ja laitoksen profiilista sekä toimintayksikköön sijoitettujen lasten haasteista. Kaikki

epäkohdat eivät myöskään tule esille, eikä omia yksiköitä ole perinteisesti valvottu yhtä systemaattisesti kuin ostopalveluyksiköitä.

Tutkimuksen luotettavuutta olisi voinut lisätä aineistotriangulaatio, eri usean eri aineistotyyppin käyttäminen (Puusa & Julkunen, 2020, s. 176). Tutkielman rajallisuuden vuoksi olen kuitenkin päätenyt hyödyntämään pelkkää kirjallista viranomaismateriaalia. Laajemmassa tutkimuksessa tämä olisi voinut lisätä ymmärrystä tutkittavasta aiheesta.

Aineistoa ei voida pitää myöskään riittävän kattavana. Aineistosta puuttui täysin 21 hyvinvointialueen laatimat valvontaraportit, jotka olisivat kasvattaneet aineiston kokoa merkittävästi sekä tuoneet mukaan tarkasteluun uusia yksiköitä niin yksityiseltä kuin julkiseltakin sektorilta. Käytettävissä olevassa aineistossa ei esimerkiksi ollut mukana kaikkia Valtion koulukoteja. Suunnitelmallinen valvonta ei myöskään yksinään anna kuvaa koko toimintakentästä: reaktiivisen valvonnan ottaminen mukaan osaksi tutkimusta olisi tuonut tarkasteluun todennäköisesti vakavimmat epäkohdat.

Toinen tapa olisi tutkia sijaishuollon laatua yksityisen ja julkisen sektorin palveluntuotannon välillä tilastollisin menetelmin. Tätä varten olisi kuitenkin kehitettävä valvonnan menetelmiä ja sijaishuollon laadun mittareita. Tilastollinen analyysi vaatisi myös kattavampaa aineistoa pidemmältä aikaväliltä.

Tämä tutkimus tarjoaa kuitenkin ymmärrystä lisäävää tietoa julkisen sektorin ja yksityisen sektorin palveluntuotannosta sekä niiden välisistä eroista. Tutkimus vastasi kysymykseen siitä, millaisia epäkohtia valvontaviranomaiset ja valvontaa tekevät viranhaltijat havaitsevat, millaista ohjausta he antavat ja millaisia vahvuuksia Suomessa toimivalla sijaishuollon laitoshoidon yksiköillä on. Ilahduttavinta oli huomata, että lasten kokemukset sijaishuollosta olivat pääsääntöisesti myönteisiä siitä huolimatta, että jokaisesta toimintayksiköstä löytyi myös korjattavaa.

8.2 Lopuksi

Tutkielmassa korostui tarve yhdenmukaistaa valvontaraportteja niiden vertailtavuuden parantamiseksi. Eri toimijat käyttävät toisistaan poikkeavia valvontaraporttien pohjia ja valvonnan painopisteet vaikuttivat vaihtelevan alueesta riippuen. Nykänen ym. (2017, s. 15) ovat todenneet kansainvälisen vertailun pohjalta, että ohjauksen ja valvonnan täsmällisyys ja vastuiden selkeä jakaminen edistävät vaikuttavaa valvontaa. Useiden toimijoiden toteuttama valvonta paitsi kuormittaa palveluntuottajia, myös aiheuttaa epäselvää ja keskenään ristiriitaista ohjausta. Systemaattinen laatutyö ja avoin valvontatieto edistävät paitsi järjestelmän toimivuutta, myös palvelunkäyttäjien asemaa (mm. Tiirinki & Syrjä, 2020, s. 3). Laadukkaat ja yhteneväiset valvontaraportit voivat edesauttaa palvelunjärjestäjiä valitsemaan palvelunkäyttäjälle sopivia ja laadukkaita palveluita. Aluehallintovirastojen ja Valviran yhdistyminen yhdeksi valvontaviranomaiseksi voi jatkossa edistää alueiden välillä tasalaatuisuutta. Uuden julkishallinnan tavoitteiden toteutumista tukisi yhteneväiset valvontakäytännöt ja seurantatiedon parempi käytettävyys.

Aineiston heikko saatavuus ja se, ettei valvonnan dokumentteja systemaattisesti koota yhteen helposti hyödynnettäväksi, yllätti tämän tutkielman teossa. Jotta sijaishuollon laadusta saataisiin luotettavaa tietoa, jota voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää kehittämisessä, tulisi tiedon olla saavutettavaa, erityisesti huomioiden valvontaraporttien julkisen luonteen.

Hyvinvointialueiden tiedolla johtamisen apuvälineeksi tarvitaan myös tulevaisuudessa valvontatietoa sekä tutkimusta valvonnassa esiin nousseista epäkohdista ja toisaalta myös vahvuuksista. Näiden avulla on mahdollista paitsi suunnata valvontaa kustannustehokkaammin, myös tehostaa ohjausta täsmäkysymysten avulla. Kipukohtien tunnistaminen voi tulevaisuudessa parantaa myös asiakasturvallisuutta ennakollisesti: hyvinvointialueet voisivat esimerkiksi kohdentaa koulutusta

sopimustensa piirissä oleville yksiköille parantaakseen alueen asukkaiden palveluita kautta palveluverkoston.

Tiirinki ja Syrjä (2020) toteavat THL:n julkaisussa selvityksen osoittaneen, että viranomaisrooleja tulisi selkiyttää ja tietotarpeisiin vastata kattavammin. Johtamisen tueksi tarvitaan käyttökelpoisempaa tietoa asiakasturvallisuudesta. Koska kaikki hyvinvointialueet joutuvat säästämään sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen kustannuksista, olisi tietoon perustuvan johtamisen tueksi syytä hyödyntää paremmin kertynyttä valvontatietoa sosiaalihuollon yksiköistä. Eri hyvinvointialueet ovat ratkaisseet asiakasohjauksen ja valvonnan organisoitumisen eri tavoin, mutta nähdäkseni asiakasohjauksessa oleva ajantasainen valvontatieto parantaa alueen väestön asiakasturvallisuuden toteutumista nopeasti. Valvontatyöhön olisi hyvä resursoida riittävästi ja panostaa myös valvontaa tekevien viranhaltijoiden osaamiseen ja koulutukseen.

Laadullisten erojen ohella on huomioitava myös eettiset kysymykset lastensuojelun sijaishuollossa ja palveluntuottajan valinnassa. Lastensuojelu puuttuu lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksiin. Sijaishuollon yksiköissä hoidetaan voimakkaasti oireilevia lapsia, joihin kohdistetaan rajoitustoimenpiteitä. Tällöin tulee pohdittavaksi, voidaanko näin voimakasta julkisen vallan käyttöä siirtää yksityisen toimijan toteutettavaksi. Yksityisillä palveluntuottajilla voi olla syvä ymmärrys lasten perusoikeuksista, rajoitustoimenpiteiden ja vaativan sijaishuollon toteuttamisesta, ja palvelu voi olla myös julkisen toimijan palvelua laadukkaampaa ja vaikuttavampaa, mutta eettistä dilemmaa ei voida sivuuttaa.

Tällä hetkellä näyttäytyy, ettei julkinen sektori kykene vielä vastaamaan vaativasta sijaishuollosta yksinään. Yksityiset toimijat ovat välttämättömiä, erityisesti kysynnän kasvaessa jatkuvasti. Sijaishuollon laatu ei näytä merkittävästi myöskään heikkenevän yksityisen sektorin yksiköissä suhteessa julkisen toimijan tuottamaan palveluun. Työntekijäpula sekä yksityisellä että julkisella sektorilla näyttäytyy valvontaraporteissa

koko maan laajuisesti. Sosiaalialan houkuttelevuuden lisääminen ja osaamisen vahvistaminen ovat kriittisiä, jotta lastensuojelun asiakkaana olevat vakavasti oireilevat lapset ja nuoret saavat tulevaisuudessa laadukasta hoitoa. Uuden julkishallinnon periaatteiden mukaisesti vastuu tulevaisuuden lastensuojelusta on monitoimijaisen verkoston harteilla.

Sijaishuollon painopistettä on pyritty kääntämään jo pidemmän aikaa kohti perhehoitopainotteisuutta. Koska teini-ikäisten nuorten sijoitukset ovat yhä kasvussa ja nuorten haasteet ovat kenties aiempaa vaikeampia, ei yksin lastensuojelun keinoin voida ratkaista ongelmaa. Lapset ja perheet tarvitsisivat yhä aikaisemmin moniammatillista tukea siten, ettei vaativan sijaishuollon piiriin ajautuisi niin suurta joukkoa lapsia ja nuoria. Vaativaa sijaishuoltoa tuottavat palveluntuottajat eivät voi vastata lasten tarpeisiin yksin: lastensuojelun rinnalle tarvitaan toimivaa yhteistyötä päihde- ja mielenterveyspalveluiden, rikosseuraamusalan, vammaispalveluiden, koulutoimen ja muiden lapsen kanssa työskentelevien tahojen välillä. Yhteistyö perheiden kanssa on tärkeässä asemassa, sillä lapsen läheiset säilyvät hänen elämässään myös sijaishuollon päätyttyä.

Tulevaisuudessa olisi tärkeä tutkia myös satunnaistetulla kontrolloidulla koeasetelmalla sitä, millaisia muutoksia lasten hyvinvoinnissa tapahtuu ennen sijaishuollon palvelun tarjoamista ja palvelun päättymisen jälkeen. Olisi hyvä toteuttaa pitkittäistutkimus, jossa vaikutuksia hyvinvointiin arvioitaisiin myös lasten kasvettua aikuisiksi sekä myöhemmin. Suomessa on toki aikaisemmissa tutkimuksissa todettu, että sijaishuollossa kasvaneiden lasten hyvinvointi on kotona kasvaneita lapsia heikompi (mm. Eriksson ym., 2024, s. 2), mutta tutkimus ei kerro, olisiko hyvinvointi ollut vielä heikompaa ilman sijaishuoltoa ja johtuuko heikko suoriutuminen elämässä sijaishuollosta vai niistä tekijöistä, jotka ovat vaikuttaneet siihen, että lapsi on sijoitettu. Valikoitumisharha on siis mahdollinen. Lisäksi lastensuojelun jatkuvasti kehittyessä myös aikaisempaa tutkimusta on hyvä toisintaa ajantasaisen tilannekuvan saavuttamiseksi.

Tästä pro gradu -tutkielmasta rajautuivat pois reaktiivisen valvonnan dokumentit. Tulevaisuudessa tarvittaisiin tutkimustietoa myös jälkikäteisessä valvonnassa esille nousseista seikoista. Usein suurimmat epäkohdat tulevat ilmi vasta uhka- ja vaaratilanteiden myötä, joten niiden rajautuminen tämän tutkimuksen ulkopuolelle on laadun tarkastelun osalta tutkimuksen rajoitus. Vaikka valinta oli perusteltu tutkielman laajuuden ja aikaresurssien vuoksi, olisi kiinnostavaa toteuttaa tutkimus samalla tutkimusasetelmalla keskittyen reaktiivisen valvonnan dokumentteihin ja vertailla tuloksia tähän käsissä olevan tutkimuksen tuloksiin.

Jatkotutkimusta voitaisiin tehdä myös valvonnan vaikutuksesta toimintayksiköiden toimintaan. Olisi mielenkiintoista selvittää, kuinka valvonnalla havaittuihin epäkohtiin on pystytty puuttumaan ja kuinka toimintayksiköiden laatu vuosien varrella kehittyy. Tutkimus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tapaustutkimuksena sellaisen toimintayksikön osalta, johon kohdentuu usean eri toimijan valvontaa ja jolla on ollut toimintaa jo pidemmän aikaa.

Sosiaalihuollon laatumittareiden kehittyessä myös laadun tutkiminen kehittynee. Tulevaisuudessa on mahdollista saada tarkkarajaisempaa ja ennalta paremmin määriteltyä tietoa toimintayksiköiden toiminnasta ja sen rajoitteista. Tämä mahdollistaa entistä tehokkaamman tiedolla johtamisen ja uuden julkishallinnon teoriaan nojaten myös parantaa pitkällä tähtäimellä lastensuojelun sijaishuollon laatua.

Aineistossa ei noussut esille sellaisia seikkoja, jotka tukisivat väitettä yksityistämisen myötä parantuneesta tai heikentyneestä laadusta. Sekä julkisen toimijan toimintayksiköissä että yksityisen palveluntuottajan toimintayksiköissä havaittiin epäkohtia. Tärkeää olisi kehittää sijaishuoltoa yhteistyössä koko palveluverkoston kanssa, hyödyntämällä koko palvelukentän vahvuudet.

Lähteet

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*. *Public management review*, 23(7), 949-960.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Bach-Mortensen, A. & Goodair, B. & Baelow, J. (2022). *Outsourcing and children's social care: A longitudinal analysis of inspection outcomes among English children's homes and local authorities*. *Social science & medicine* 313, 115323.
- Blomqvist, P., Liukko, E., Nykänen, E., & Jonsson, P. M. (2016). *Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta ja ohjaus. Kuvauksia eräistä Euroopan maista*. (Työpaperi 43/2016). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131496/TY%C3%962016_43_Vaivonta%20ja%20ohjaus_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2015). *Public management and governance*. Routledge.
- Carey, M. (2019) *Some Ethical Limitations of Privatising and Marketizing Social Care and Social Work Provision in England for Children and Young People*. *Ethics and Social Welfare*, 13:3. 272-287.
- Dickinson, H. (2016). *From new public management to new public governance: The implications for a 'new public service'*. *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, 41, 41-60.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T & Ruohoniemi, E. 2017. *Julkiset hankinnat*. 3. uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Eriksson, P. & Harrikari, T. (2023). *Lastensuojelun sijaishuollon muutos 2018-2023. Yksityistymisen ja markkinoistumisen trendien tarkastelu*. *Yhteiskuntapolitiikka* 88 (2023):5-6.
- Eriksson, P. & Korhonen, P. (2022). *Sijaishuollon lapsikohtaisen valvonnan malli*. Työpaperi nro 4/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.

- Eriksson, P., Aaltio, E. & Laajasalo, T. (2024). *Short-Term Effectiveness of Residential Out-of-Home Care for Children and Youth – A Scoping Review*. British Journal of Social Work, 00, 1–23. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcae084>
- Fredriksson, S., Junnila, M. & Tynkkynen, L-K. (2012) Palvelujen hankinta yksityisiltä palvelun tuottajilta. Teoksessa Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. ja Tynkkynen, L-K. (toim.) *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja- toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveysterveystoiminnassa*. Raportti 42/2012 Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. Tampere:Tampere University Press.31–36.
- Frimodig, A. (2023). *Asiakasarvon ulottuvuudet lasten sijaishuollon hankinta- ja valintakäytännöissä*. Doctoral dissertation, Itä-Suomen yliopisto.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). *From government to governance to meta-governance: A systematic literature review*. Public management review, 22(12), 1760-1780. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697>
- Heino, T., Lappalainen, E., Ranta, H., & Weckroth, N. (2021). *Lastensuojelun 24/7 -yksiköt: Palvelutuotannon moninaisuus ja haasteet*.
- Heino, T., Hyry, S., Ikäheimo, S., Kuronen, M. & Rajala, R. (2016). *Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset. HuosTa hankkeen (2014–2015) päätulokset*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 3/2016.
- Hoikkala, S. (2018) Lapsen haastattelu sijaishuollon valvontatoiminnassa. Teoksessa Sauli Hyvärinen ja Tarja Pösö (toim.) *Lasten haastattelu lastensuojelussa*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Hoikkala, S., Kojo, R., Tervo, J., & Aaltonen, T. (2017). *Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli: kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa*.
- Huhtanen, R. (2012) Kunnan sosiaali- ja terveysterveystoiminnassa yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Anttonen, A., Haveri, A. & Lehto, J. (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press. 81–110.

- Hytönen, K. M., Malinen, A., Salenius, P., Haikari, J., Markkola, P., Kuronen, M., & Koivisto, J. (2016). *Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita.
- Höjer, S. & Forkby, T. (2011). *Care for Sale: The Influence of New Public Management in Child Protection in Sweden*. *British Journal of Social Work*, 41(1), 93-110.
- Hämäläinen, J. & Vornanen, R. (2021) Asiakasturvallisuus osana laadukasta palvelujärjestelmää. s. 21–34 teoksessa Kurki, T., Jylhä, V., Kekoni, T. (toim.), *Asiakasturvallisuus sosiaali- ja terveysalalla*. Gaudeamus.
- Kalliomaa-Puha, L., Toivonen, V-M., Pösö, T. (2021) *Miten korjaavat liikkeet tehdään? Jälkikäteinen oikeusturva rajoitustoimenpiteissä*. Lapin ammattikorkeakoulun julkaisuja Sarja B. Tutkimusraportit ja kokoo- mateokset 12/2021.
- Keskimäki, I., Tynkkynen, L-K. & Lehto, J. (2012) Tilaaja-tuottaja-toimintatapaan liittyvät keskeiset käsitteet. Teoksessa Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. ja Tynkkynen, L-K. (toim.) *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja- toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Raportti 42/2012 Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. Tampere:Tampere University Press.31–36.
- Kokko, T., Auvinen, T., Sajasalo, P., & Takala, T. (2018). *SHORTCOMINGS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IDEOLOGY FROM THE POWER PERSPECTIVE: EXPLORATION OF POWER RELATIONS IN A FINNISH MUNICIPAL ORGANIZATION*. *Management Research and Practice*, 10(2), 5-26.
- Koster, A. & Damiani-Taraba, G. (2015). *Principled quality assurance in child welfare: a new perspective*. *Child Welfare*, 94(6), 89-104.
- Kotkas (2015). *From Official Supervision to Self-monitoring: Privatizing Supervision of Private Social Care Services in Finland*.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/spol.12149>
- Kuula, Arja. (2011). *Tutkimusetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys* (2. uud. p.). Tampere: Vastapaino.

- Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä (1379/2010).
 Finlex. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101379>.
- Lastensuojelulaki (417/2007). Finlex. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta
[https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417?search%5Btype%5D=pika
 &search%5Bpika%5D=lastensuojelulaki](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=lastensuojelulaki)
- Lastensuojelun laatusuositus (2019). Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 26.1.2024
 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4067-3>
- Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän raportti. (2020). Sosiaali- ja
 terveysministeriö. Noudettu 26.1.2024 osoitteesta
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162414/STM_2020
 28_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162414/STM_2020_28_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lundström, I. (2011) *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1086.
- Malley, J. & Fernandez, J.L. (2010). *Measuring quality in social care services: Theory and practice*. Annals of Public and Cooperative Economics, 81(4), 559-582.
- Miettinen, J., Selander, K. & Linnosmaa, I. 2020. Sosiaali- ja terveystalouden vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tutkiminen. Teoksessa Hujala A. & Taskinen, H. (toim.) *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere: Tampere University Press, 77–128.
- Miettinen, V. (2021). *Lastensuojelun kustannukset jatkavat kasvuaan suurimmissa kaupungeissa – sijoitukset aiheuttavat valtaosan kustannuksista*. Kuntalehti. Noudettu 26.1.2024 osoitteesta [https://kuntalehti.fi/uutiset/lastensuojelun-
 kustannukset-jatkavat-kasvuaan-suurimmissa-kaupungeissa-sijoitukset-
 aiheuttavat-valtaosan-kustannuksista/](https://kuntalehti.fi/uutiset/lastensuojelun-kustannukset-jatkavat-kasvuaan-suurimmissa-kaupungeissa-sijoitukset-aiheuttavat-valtaosan-kustannuksista/)
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M., & Vartiainen, P. (2010). *Johtaminen sosiaalialalla*. Gaudeamus.
- Nykänen, E., Kovasin, M., Liukko, E., Blomqvist, P., Krohn, M., Ahola, S., Nurmi-Koikkalainen, P., Jonsson, P. (2017). *Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja*

- terveydenhuollon uudistusta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 29/2017.
- O'Brien, M. & Watson, B. (2002). *A Framework for Quality Assurance in Child Welfare*.
<http://muskie.usm.maine.edu/helpkids/rcpdfs/QA.pdf>
- Oulasvirta, L. (2007). *Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa*. Väitöskirja, Tampereen yliopisto. Trepo. Noudettu 12.3.2024 osoitteesta:
<https://trepo.tuni.fi/bit-stream/handle/10024/67735/978-951-44-69978.pdf?sequence=1&isAl-lowed=y>
- Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). *It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives*. *British journal of management*, 24(S1), S31-S47.
<https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). *A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach*. *American review of public administration*, 43(2), 135-158.
<https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Peters, B. G. (2006) *Meta-Governance and Public Management*. Teoksessa Osborne, S. P. *The new public governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.
- Pestoff, V. (2011). *Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues*. Teoksessa Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B., (toim) *New Public Governance, the Third Sector, and Production*. Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*. OUP Oxford.
- Porko, P., Heino, T. & Eriksson, P. (2018). *Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä*.
 THL työpaperi 21/2018.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136436/THL_TYO_21-2018_korj.111119_net.pdf?sequence=1

- Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 145–156). Gaudeamus
- Puusa, A. & Julkunen, S. (2020). Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 189–201). Gaudeamus.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020). Laadullisen tutkimuksen olemus. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 75–85). Gaudeamus.
- Pösö, T. (2010) *Havaintoja suomalaisen lastensuojelun institutionaalisesta rajasta*. Janus 4, Vol. 18 (4), 324–336.
- Rajala, T. & Kokko, P. (2022) *Biased by design – the case of horizontal accountability in a hybrid organization*. Accounting, Auditing & Accountability Journal. Volume 35 issue 13.
- Saastamoinen, K. (2016) Lapsen oikeus hyvään ja perusoikeuksia kunnioittavaan sijaishuoltoon lastensuojelulaitoksessa. Teoksessa Hakalehto, S. & Toivonen, V. (toim.) *Lapsen oikeudet lastensuojelussa*. 1. painos. Helsinki: Kauppakamari, 134–165.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen: Hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: Tietosanoma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2012:8
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalain soveltaminen (2024). Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 26.1.2024 osoitteesta <https://stm.fi/documents/1271139/1365571/Sote-valvontalain+soveltamisohje.pdf/90ebc10a-8a10-3bb4-423e-d2cb1259c4b0/Sote-valvontalain+soveltamisohje.pdf?t=1701349668622>
- Taimio, H. (2015) Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille? Teoksessa Taimio, Heikki (toim.) *Hyvinvointivaltio 2010-luvulla – mitä kello on lyönyt?* Raportteja 30. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 58-76.

- TENK. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö* (HTK). Tutkimuseettinen neuvottelukunta.
- Tiirinki, H. Syrjä, V. (2020), *Potilas- ja asiakasturvallisuuden kansallinen tilannekuva. Viranomaisorganisaatioiden roolit ja tietopohja*. THL:n työpaperi 42:2020.
- Toikko, Timo (2017) *What is the Best Outsourcing Strategy? Nonlinear Association between the Out-sourcing Degree of Institutional Care and the Costs of Substitute Care in Child Welfare within Finnish Municipalities*. Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance 41(1), 3043.
- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2013). *What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System*. International review of public administration, 18(2), 9-25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2013). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (11. uudistettu painos). Tammi.
- Valtion koulukotien kehittäminen osana sosiaali- ja terveystalouden uudistamista (2022). Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 27.1.2024 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8488-2>
- Valvira (2020) Sosiaali – ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma.
- Van Slyke, D. M. (2007). *Agents or stewards: using theory to understand the government – nonprofit social service contracting relationship*. Journal of Public Administration Research and Theory, 17(2), 157–187.
- Vario, P., Barkman, J, Kiili, J., Nikkanen, M., Oranen, M. & Tervo, J. (2012). *”Suojele unelmia, vaali toivoa” Nuorten suosituksia lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi*. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 2012:6.
- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N., & Niskanen, V.-P. (2020). *Katsaus ohjaustoiminnan kehitykseen: vastauksia kompleksisuuteen*. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 19/2020.
- Virtanen M, Järvelä K, Kaakkola J, Luukinen A, Pöyry L, Raijas A, Saastamoinen M, Tuorila H, Vuorio L (2016). *Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sote-palveluissa*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2016.

- Välimäki, S., Vornanen, R., Vanjusov, H. & Hämäläinen, J. (2021) Asiakasturvallisuus lastensuojelussa, s. 137–159 teoksessa Kurki, T., Jylhä, V., Kekoni, T. (toim.), *Asiakasturvallisuus sosiaali- ja terveysalalla*. Gaudeamus.
- Willberg, M. 2006. *Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisesta ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä*. Kuopion yliopiston julkaisu E. yhteiskuntatieteet 139. Terveiden ja – talouden laitos.
- Witesman, E. M., Walters, L., & Christensen, R. K. (2023). *Creating a public service topology: Mapping public service motivation, public service ethos, and public service values*. Public administration (London). <https://doi.org/10.1111/padm.12939>
- Wollman, H. (2016). Comparative study of public and social services provision: Definitions, concepts and methodology. Teoksessa *Public and social services in European countries. From public and municipal to private provision*. Palgrave Mcmillan, pp. 1-11.
- Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). *The third wave of public administration: The new public governance*. Canadian Social Science, 11(7), 11-22.