



10.2.2021

---

Eduskunta  
Tarkastusvaliokunta

HELSINGIN KAUPUNGIN SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMIALAN  
LAUSUNTO EDUSKUNNAN TARKASTUSVALIOKUNNAN  
LAUSUNTOPYYNTÖÖN KOSKIEN LASTENSUOJELUPALVELUJEN  
VALVONTAA

Asian käsittely liittyy eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2019. Kannanottoa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimelta pyydettiin seuraaviin asioihin:

1. Miten lastensuojelupalveluiden valvonta toimii?
  - o Mitkä ovat valvonnan suurimmat ongelmakohdat?
  - o Miten valvontaa voisi parantaa?
2. Valvotaanko eri sijaishuollon muotoja riittävästi ja kohdentuuko valvonta mielestänne oikeisiin kohteisiin?
3. Omavalvonta:
  - o Mitkä ovat lastensuojelupalveluiden omavalvonnan hyvät ja huonot puolet?
  - o Mikä on näkemyksenne omavalvonnan roolista lastensuojelupalvelujen valvonnassa?
4. Helsingin kaupunki on yhdessä Uudenmaan kuntien kanssa kehittänyt lastensuojelun valvontaa osana Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa. Valiokunta pyytää tietoja hankkeen tuloksista ja mahdollisesta kuntien välisestä yhteistyöstä hankkeen päättymisen jälkeen.

## 1. Miten lastensuojelupalveluiden valvonta toimii?

Lastensuojelulain mukaisia palveluja valvoo lapsikohtaisesti lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Laillisuusvalvontaa lastensuojelun sijaishuollossa puolestaan yksikkökohtaisesti toteuttavat Valvira ja aluehallintovirastot. Kuntien yksikkökohtainen valvonta perustuu lain näkökulmasta ensisijaisesti järjestämisvastuun tuomaan vastuuseen palvelun laadun varmistamisesta (sosiaalihuoltolaki 5 luku). Nykyisellään siis mahdollistuu rakenne, jossa laillisuusvalvontaa tekevien toimielinten ohella paikallista kuntapohjaista valvontaa voidaan tehdä eri tavoin. Helsingin toimintamalli



10.2.2021

Helsingissä lastensuojelun ja perhesosiaalityön (ShL:n mukaisen erityisen tuen lapsiperheasiakkaat) valvontatoiminta on keskitetty vaihteittain. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa lapsikohtaisesta valvonnasta kaikissa prosesseissa. Yksikkökohtaista valvontaa on sijaishuollon laitoshoidon osalta toteuttanut sijaishuollon asiakasohjaus- ja valvontayksikkö jo vuodesta 2009. Myös perhehoidon palvelujen valvonta sekä luvanvaraisen että ostopalveluna tuotetun toimeksiantosopimussuhteisen perhehoidon osalta on toteutettu samassa yksikössä vuodesta 2015 alkaen. Vuodesta 2017 alkaen lastensuojelun ja perhesosiaalityön ilmoituksenvaraisten (jäljempänä: avopalvelut) palvelujen valvonta on keskitetty Palvelujen asiakasohjaus - yksikköön. Avopalvelujen osalta palvelujen valvonta on parhaillaan vahvasti kehittyvää. Ympäri- vuorokautiset eli sijaishuollon sekä perhekuntoutuksen palvelut on kilpailutettu yhteistyössä Uudenmaan 21:n muun kunnan kanssa. Myös näiden palvelujen kaikkien palvelumuotojen valvonta toteutetaan kuntien välisenä yhteistyönä. Kuntien yhteistyönä tehtävän valvonnan toteutuksesta lisää kohdassa 4.

Helsingissä valvontatoiminta on jaoteltu samoin kuin se on kansallisestikin määritelty: ennakolliseen, suunnitelmalliseen toiminnan aikaiseen sekä reaktiiviseen valvontaan. Ennakollisen valvonnan osalta luvanvaraisessa toiminnassa lupamenettelyyn liittyvä yhteistyö aluehallintoviraston ja sijaintikunnan välillä on Helsingissä koettu melko toimivaksi. Ilmoituksenvaraisten toiminnan osalta puolestaan ennakollinen lausuntomenettely näyttäytyy hajanaisena ja melko pinta- puolisena. Rakenteita tämän prosessin osalta on varmasti tarvetta kehittää.

Suunnitelmallisen toiminnan aikaisen valvonnan osalta toimintakäytännöt näyttäytyvät kunta- ja toimijakohtaisesti hyvin vaihtelevina. Helsinki tekee suunnitelmallista valvontaa sekä sijaishuollon että avopalvelujen palveluntuottajien osalta samalla tavalla. Sijaishuollon osalta systemaattisuus on pidemmällä ja valvonta kohdistuu ostopalveluiden lisäksi myös kunnan omiin sijaishuollon palveluihin. Suunnitelmallinen valvonta perustuu siihen, että palveluntuottajan palvelun laatua pyritään tarkastelemaan laadulle määriteltyihin kriteereihin. Helsinki on asettanut samat laatuvaatimukset sekä omalle että ostopalvelutuotannolle. Haasteena muiden toimijoiden tuottamaan valvontatietoon on, että koska palveluille ei ole määritelty valtakunnallisia laatuksiteereitä, niin laadun tarkastelun osalta eri toimijoiden tekemät arviot valvontatoiminnan yhteydessä saattavat vaihdella samasta palvelusta ja tuottajasta. Laatuksiteereitä on määritelty valtakunnallisesti lastensuojelun kokonaisuudesta ja sijaishuollosta erityisesti laatusuosituksessa 2019. Kuitenkaan tämä ohjaava asiakirja ei ole saavuttanut kentällä sellaista asemaa, että sitä tosiasiallisesti käytettäisiin tietojemme mukaan valvontatoiminnan pohjana. Sen sijaan palvelun järjestäjien (kunnat, sosiaali- ja terveydenhuollon -yhtymät) toimesta toteutetuissa kilpailutuksissa on laadittu palvelukuvauksia ja määritetty laatua, jota sitten järjestäjän toimesta valvotaan. Tämä tarkoittaa, että palveluntuottaja saattaa tuottaa eri kunnille palvelua eri kriteereihin eli esimerkiksi perhetyötä voidaan toteuttaa Helsingissä eri tavoin kuin Vantaalla tai turkulainen lapsi voi olla samassa sijaishuoltoyksikössä eri laatuksiteerien mukaisesti kuin helsinkiläinen lapsi. Tilanne on paitsi palvelun toteuttamisen, myös sen valvonnan näkökulmasta haastava ja voi saattaa lapset eri arvoiseen asemaan hoitoyksikössä.

Sijaishuollon laitoshoidossa aluehallintovirastoille on nykyisin määritelty velvoite tarjota lapsille tarkastuskäynnin yhteydessä mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun tarkastusta toteuttavan viranomaisen kanssa. Helsingin sijaishuollon asiakasohjaus- ja valvontayksikön toimintata-



10.2.2021

pana on ollut koko sen toiminta-ajan Helsingin sijoittamien lasten haastattelemisen valvontakäyntien aikana. Lasten haastattelemisen valvontakäynneillä on yhteinen käytäntö myös Uudenmaan kuntien yhteistyönä toteutetussa valvontatoiminnassa. Toimeksiantosopimussuhteen perhehoidon sekä avopalvelujen osalta asiakkaat eivät palveluntuottajan valvontaa toteutettaessa ole kuitenkaan kootusti haastateltavissa, koska palvelu toteutetaan yksityiskodeissa tai lapsen muussa toimintaympäristössä. Uusi avauksia lasten kuulemiselle osana valvontatoimintaa kaivataan ja niitä kehitetään koko ajan tasavertaisuuden takaamiseksi ja lasten kokemusasi-  
antuntijuuden mahdollistamiseksi palvelumuodosta riippumatta.

Ennakollinen valvonta erityisesti maallikkotoimijoiden toteuttamien palveluiden kohdalla Osa sosiaalipalveluista on vapaaehtoisten toimijoiden toteuttamaa (tukihenkilötoiminta, tukiperhehoito, perhehoito). Sosiaalipalveluissa vapaaehtoisia rekrytoidaan, heidän tilanteestaan tehdään selvitys ja arviointi sekä heidät valmennetaan tehtäväänsä. Tällaisen toiminnan osalta valvonnan näkökulmasta ennakollisella valvonnalla eli selvitys- ja valmennusprosesseilla on erityisen painava rooli. Kun ammatillista taustaa ei edellytetä ja toimijat ovat haavoittuvassa asemassa olevien lasten kanssa yksin, on varmistuttava mahdollisimman hyvin siitä, että toimijat ovat tasapainoisia, luotettavia ja toimintakykyisiä aikuisia. Uhkana ennakolliselle valvonnalle on tietosuojasäädösten muuttuminen ja lainsäädännön puutteet. Apulaistietosuojavaltuutetun 20.1.2020 tekemän päätöksen (drno 6689/186/20) myötä Helsingissä nähdään olevan uhaksi, ettei lastensuojelulain mukaisiksi tukihenkilöiksi ja mahdollisesti myöskään tukiperheiksi ja perhehoitajaksi pyrkivien taustatietoja voida enää riittävässä laajuudessa selvittää.

Laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä antaa mahdollisuuden pyytää heidän osaltaan samat rikosrekisteritiedot kuin työhön hakeutuvalta ammattilaiseltakin. Toiminnassa se on kuitenkin osoittautunut osin riittämättömäksi, koska rikosrekisteriotteella eivät tule näkyväksi vähäisempänä pidettävät rikokset, kuten varastelu tai poliisin kotihälytystilanteet, ellei niihin kytkeydy tuomioon johtanutta väkivaltaa henkilön taholta. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten kanssa yksin toimiva aikuinen ei kuitenkaan voi olla tapanäpistelijä, ratti-juopumuksesta sakotettu tai jatkuvassa väkivallan uhatta itse elävä henkilö. Näitä tietoja ei ole enää mahdollista saada poliisilta nykyisen tietosuojalainsäädännön vuoksi, ja tämä vaarantaa jatkossa vapaaehtoisten, ei ammattinsa puolesta lastensuojelun kentässä toimivien henkilöiden taustatietojen selvittämisen ja siten turvallisen palvelun takaamisen lapsille. Lisäksi on epäselvää, paljonko ja millaisia sisällöllisiä tietoja sosiaali- ja terveystoimi voi luovuttaa edes asianomaisen henkilön suostumukseen perustuen kolmannelle osapuolelle tilanteessa, jossa henkilö on hakeutunut järjestö- tai yritystoimijan kautta esimerkiksi tukiperheeksi tai tukihenkilöksi. Yhtäläisesti kaupunki palvelun järjestäjänä haluaa varmistua siitä, että ostopalveluna tuotettavan palvelun piirissä toimivien vapaaehtoisten tilanne ja tausta on selvitetty samassa laajuudessa kuin kaupungin omassa toiminnassa.

## Reaktiivinen valvonta

Reaktiivisen valvonnan osalta käytännöt ovat yhteistyön kautta syntyneen vaikutelman mukaan paljolti samankaltaiset kunnasta riippumatta. Epäkohtiin ja puutteisiin hoivassa ja huolenpidossa puututaan ilmoitukseen perustuen. Myös sanktioita tai palvelun keskeyttämistä käytetään, mikäli tilanteen vakavuus sitä edellyttää. Sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaiset epäkohtailmoitukset ovat



10.2.2021

keskeisin keino saada tieto lastensuojelun yksiköistä, joissa on tarvetta reaktiiviselle valvonnalle ja puuttumiselle. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan henkilöstö tekee sosiaalihuoltolain 38 §:n mukaiset ilmoitukset epäkohdasta Spro-tietojärjestelmän välityksellä. Keskitetty tietojärjestelmä mahdollistaa nopean tiedon välittämisen ja systemaattisen käsittelyn isossa organisaatiossa.

Nykyisellään valvontatoiminnan ongelmakohtia ovat ainakin:

- Valvonnan kautta koostuva tieto on hajallaan eri paikoissa
- Valvontaviranomaisten työnjaon selkiytymättömyys (kunnat, aluehallintovirastot, Valvira, eduskunnan oikeusasiamies)
- Yhteisten kansallisten laatumääritysten soveltamisen vähyys eli laadun määrittämisen kirjavuus lastensuojelussa
- Lasten kuulemisen sekä kokemustiedon keräämisen epätasa-arvoisuus palvelumuodosta riippuen
- Ennakollisen valvonnan kaventuminen epätarkoituksenmukaiseksi tietosuojalainsäädännön tiukennuttua

Kehittämisaatuksia:

- Lasteri-rekisterillä (Valviran ylläpitämä avoin rekisteri palvelun tuottajista) on tavoitteena saada jatkossa rakennettua tietokanta, joka on kaikkien valvontaa toteuttavien viranomaisten käytössä kansallisella tasolla. Tämä poistaa päällekkäistä työtä ja tukee yhtenäisten käytäntöjen rakentumista. Varmistettava lainsäädäntö ja resurssit Lasteri-rekisterin käyttöönottoon kansallisena työvälineenä.
- Työnjakoa tulisi entisestään selkiyttää. Tulisi määritellä nykyistä tarkemmin palvelun järjestäjän valvontavastuu lastensuojelussa ja jäsentää nykyistä selkeämmin, mikä on aluehallintovirastojen, mikä Valviran ja mikä Eduskunnan oikeusasiamiehen rooli paitsi valvovana myös linjaavana viranomaisena lastensuojelussa.
- Järjestettävä kansallista keskitettyä, säännöllistä koulutusta sekä laatusuosituksen että valvontatoiminnan osalta laajasti kuntasektorille.
- Lasten kuulemisen mahdollisuuksien monipuolistaminen ja kehittäminen osana valvontatoimintaa, ei pelkästään osana lastensuojelun laitoshoidon valvontaa.
- Lainsäädännön tarkentaminen ja tietojen luovuttaminen kunnan rekistereistä kolmannelle osapuolelle ja vastaavasti poliisilta kunnalle vapaaehtoisia valmennettaessa (sosiaalihuolto- ja lastensuojelulakien mukaiset tukihenkilöt, tukiperheet, perhehoitajat).

## **2. Valvotaanko eri sijaishuollon muotoja riittävästi ja kohdentuuko valvonta mielestänne oikeisiin kohteisiin?**

Lastensuojelulaki tunnistaa sijaishuollon muodoista laitoshoidon, perhehoidon, yksityisen sijoituksen, sijoituksen perhekuntoutukseen (eli lapsi vanhemman kanssa) ja sijoittamisen johonkin



10.2.2021

muuhun kuin lastensuojelun yksikköön, esim. sairaalaan sekä erityisen huolenpidon. Kuitenkin käytännössä esimerkiksi Helsingissä on kilpailutettu pelkästään laitoshoidossa useita eri palvelutasoja: perustason laitoshoidon (jossa henkilöstömitoitus on vähintään lain määrittämä minimi), erityistason laitoshoidon sekä vaativan tason laitoshoidon ja näiden sisällä on useita eri laitoshoidon osaamisen osa-alueita esim. päihdeongelmat sekä lasten- ja nuorisopsykiatrisen osaaminen. Lisäksi on omana palvelunaan kilpailutettu laitosmuotoinen vastaanottotoiminta. Myös perhehoitajissa on useita eri palvelutasoja. Eri sijaishuollon palvelujen valvonta tarkoittaa siis Helsingin ja Uudenmaan muiden kuntien yhteistyössä laajempaa kokonaisuutta kuin mitä lain tasolla on määritelty.

Sijaishuollon valvonta on painottunut luvanvaraisen toiminnan valvontaan niin laillisuusvalvontaa toteuttavien tahojen kuin Helsingin ja muiden kuntien valvontatoiminnassa. Painopiste on ollut erityisesti laitoshoidon eri palvelussa ja jonkin verran luvanvaraisessa (nk. ammatillisessa) perhehoitajissa. Helsinki valvoo myös omaa sijaishuollon toimintaa ostopalvelujen lisäksi. Toimeksiantosopimussuhteisen perhehoidon valvonta on auttamatta rakenteiltaan ja toiminnan sisällön osalta jäljessä ja valvontavastuu jää edelleen pääosin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulle sekä mahdollisesti osin perhehoitajan vastuutyöntekijän vastuulle. Helsinki siirtyi vuonna 2018 toimintamalliin, jossa perhehoitajan vastuutyöntekijä on eri henkilö kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä.

Tämä muutos on ollut valvonnan näkökulmasta erittäin hyvä. Valitettavasti laki ei määritä näitä kahta, perhehoitoon sijoitetun lapsen olosuhteiden valvontatehtävää erillisiksi, mistä syystä suuressa osassa Suomen kuntia roolit ovat edelleen saman henkilön vastuulla. Tosiasia on, että mahdollisten kaltoinkohtelujen tai muiden epäkohtien ja ristiriitojen selvittämisen osalta roolien yhtäaikaista hoitamista ei mahdollista lapsen edun toteuttamisen takaamista eikä perhehoitajan tarpeen mukaisen tuen varmistamista.

Ostopalveluna tuotetun perhehoidon näkökulmasta on ristiriitaista, että kilpailutusten kautta palveluntuottajalta edellytetään perhehoitajan osalta perheselvityksen tekeminen, valmennusprosessista huolehtiminen ja toiminnan aikaisen tuen ja seurannan toteuttaminen. Kuitenkin laki määrittää vastuun perhehoitajan toiminnasta kunnalle eli palvelun järjestäjälle ja toimeksiantosopimus lapsikohtaisesti solmitaan näin ollen kunnan ja perhehoitajan välillä. Vertailukohdaksi voisi ottaa muita pohjoismaita, joissa (esimerkiksi Ruotsi) perhehoitajat selvitetään ja valmennetaan aina julkisen toimijan taholta. Tämä malli ei suinkaan välttämättä ole Suomen palvelurakenteen huomioiden kuitenkaan järkevä lähtökohtainen vertailuasetelmana, mutta siinä ei vastuukysymysten osalta ole samanlaista ristiriitaisuutta kuin Suomen nykytilassa.

Korjauksena voisi myös esittää perhehoitolain tarkastelemista siten, että perhehoitajan vastuutyö voisi olla ulkoistettu eli palveluntuottaja, joka vastaa perhehoitajan tilanteen selvittämisestä sekä valmentamisesta sijaisvanhemman tehtävään (olkoon yksityinen, järjestö, kunta tai sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä) tekisi toimeksiantosopimuksen ja kunta vastaisi lapsen sosiaalityöstä sekä palvelun järjestämisestä, kuten muissakin palvelumuodoissa.



10.2.2021

Ehkä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa (THL) käynnistyvän perhehoidon valvontaan keskitetyn projektin osana voisi pohtia ratkaisuesitystä myös lain uudistamiseen vastuunjaon selkiyttämiseksi. Tämä antaisi työkaluja toteuttaa myös perhehoidon palvelujen valvontaa tasavertaisemmilta lähtökohdilta, kun perhehoitajan vastuutyö määrittyisi selkeästi omaksi valvonnan kohteeksi, eikä sen olisi mahdollista olla osa lapsen vastuusosiaalityötä.

#### Yhteenveto

Valvontatoiminta ei kohdennu tasavertaisesti eri sijaishuollon palveluihin. Laitoshoidon valvonta vaativien laitoshoidon palvelujen osalta on viime vuosina korostunut ja perhehoidon valvonta on jäänyt hyvin vähälle. Perhehoidon valvontaa tulee vahvistaa kansallisella tasolla. Lisäksi on ilmeistä, että vain suurimmat kunnat ja kuntayhteenliittymät kykenevät valvomaan laadukkaasti omaa ja ostopalvelutuotantoaan.

### 3. Omavalvonta:

- **Mitkä ovat lastensuojelupalveluiden omavalvonnan hyvät ja huonot puolet?**
- **Mikä on näkemyksenne omavalvonnan roolista lastensuojelupalvelujen valvonnassa?**

Omavalvonta sosiaalipalveluissa ja erityisesti lastensuojelupalveluissa on periaatetasolla erittäin hyvä asia. Sosiaalihuoltolain mukaisen palvelujen laadun valvonnan keskeiset elementit ovat 47 §:n mukainen omavalvonta ja 48 §:n mukainen henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus.

Sosiaalihuoltolain 48 §:n mukainen omavalvontasuunnitelma toimii parhaimmillaan toiminnan kehittämisen ja seurannan ohjaajana sekä toiminnan turvallisuutta ja laatua varmistavien rakenteiden selontekona. Omavalvontasuunnitelmat eivät ole osoittautuneet nykyisessä muodossaan tehokkaiksi välineiksi omavalvonnassa. Kaikissa sosiaalipalveluissa toimitaan henkilöiden kanssa, joilla ei ole keskimääräisiä tai sitä vankempia valmiuksia valvoa omaa etuaan. Lastensuojelun asiakasryhmä on vielä sosiaalipalvelujen pääsääntöistä asiakaskuntaakin heikommassa asemassa jo ikänsä puolesta ja kehitystasoon liittyvien toimintakyvyn ja –valmiuksien sekä asiakkuuden taustalla olevien olosuhteiden vuoksi. Näin ollen lastensuojelupalvelujen valvontaa ei missään tapauksessa tule liikaa painottaa omavalvonnan suuntaan, vaan toiminnan ulkopuolelta toteutetun valvontatoiminnan rakenteita ja sisällöllistä tasalaatuisuutta tulisi kehittää. Lisäksi omavalvontasuunnitelma on kirjaamisen tasolla tällä hetkellä liian vaihteleva. Mikäli omavalvontaa halutaan lisätä, on ehdoton edellytys, että sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö säättää tarkemmin omavalvontasuunnitelman kirjaamisesta sen sisällön, laatimisen ja seurannan osalta. Tämän hetkinen Valviran omavalvontaa koskeva ohjeistus on puutteellinen, riittämätön ja soveltumaton sosiaalihuollon hyvin laaja-alaiseen kokonaisuuteen ja lastensuojelulain mukaisiin eri palveluihin. Nykyisellään omavalvontasuunnitelmat ovat osa suunnitelmallisen valvonnan yhteydessä tarkastettavia dokumentteja mm. Helsingin kaupungin lastensuojelun eri palvelujen valvonnassa. Niiden tason ja sisällön vaihtelevuus ei kuitenkaan mahdollista palveluntuottajien tuottaman palvelun laadun vertailemista kyseisen dokumentin valossa.



10.2.2021

Sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaiset epäkohtailmoitukset ovat osoittautuneet Helsingin lastensuojelussa toimivaksi ja keskeiseksi omavalvonnan reaktiiviseksi työkaluksi. Lastensuojelun asiakkaiden heikosta ja haavoittuvasta asemasta johtuen, henkilöstön rooli epäkohtien huomaamisessa on keskeinen. Keskeistä on kyetä luomaan avoin työkuultuuri, jossa henkilöstö kokee epäkohdista ilmoittamisen keinona palveluiden laadun ylläpitämiselle ja parantamiselle. Epäkohtailmoitusten kautta on saatu johdon tietoon ja korjattavaksi epäkohtia, joita ei käytännössä ulkoisen viranomaisvalvonnan kautta olisi ollut mahdollisuus saada tietoon. Tämän vuoksi on tärkeää säilyttää ulkoisen valvonnan rinnalla kuntien vahva omavalvonta.

Lastensuojelun sosiaalityön valvonta ei ole ollut tämän lausunnon kysymysten kohteena. Lastensuojelun sosiaalityö on kuitenkin ohjaus- ja valvontavastuussa lapsikohtaisen suunnitelman toteutumisesta ja lapsen edun arvioinnista. Tällä hetkellä lastensuojelun sosiaalityöhön ei näytä täytyä kohdistuvan ulkopuolista suunnitelmallista valvontaa. Helsingissä on käynnistetty kuluva vuonna pilotti, jossa kehitetään ja pilotoidaan lastensuojelun sosiaalityön suunnitelmallisen ja reaktiivisen valvonnan käytäntöjä. Reaktiivisen valvonnan välineinä toimivat kantelut ja valitukset, joiden käsittelyjen myötä ja joista annettujen ratkaisujen perusteella toimintaa voidaan kehittää. Myös lastensuojelun sosiaalityön laadun osalta kansallisen tason linjaukset sekä keskustelu sosiaalityön valvonnasta olisi tulevaisuudessa tarpeen myös ennakollisena ja suunnitelmallisena toimintana, eikä vain reaktiivisesti jälkikäteisvalvontana.

Helsingissä on lisäksi lähdetty osana sosiaali- ja terveysministeriön rakenneuudistushanketta yhtenäistämään palvelujen valvonnan rakenteita ja asiakasohjausprosesseja. Helsingin keskitetyn sijaishuollon asiakasohjaus- ja valvontayksikkö toteuttaa oman sijaishuollon omavalvontaa samankaltaisella prosessilla, jolla Uudenmaan kuntien yhteistyönä valvotaan ostopalveluyksiköitä. Avopalvelujen omavalvontaa ollaan parhaillaan kehittämässä samoin mittarein ja prosessin kuin ostopalvelujen palveluntuottajakohtaista valvontaa.

#### Ehdotukset

- Sosiaali- ja terveysministeriön tulee antaa omavalvontasuunnitelmien sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta sosiaalihuoltolain 47 §:n 2 momentissa mainittu asetus. Omavalvontasuunnitelman dokumenttipohjia tulee kehittää siten, että eri palveluille on oma pohja. Nykyinen valtakunnallinen ohjeistus on riittämätön ja puutteellinen.
- ShL 48 §:n epäkohtailmoitukset ja epäkohtailmoitusten tekemiseen käytettävä Spro-tietojärjestelmä on osoittautunut toimivaksi välineeksi omavalvonnassa. Sen tai vastaavan järjestelmän hyödyntämistä voisi suositella laajemminkin omavalvonnan työkaluksi.
- Lastensuojelussa toimiva omavalvonta yhdistettynä kattavaan valtion viranomaisten valvontaan on vaikuttavin ratkaisu.
- Omavalvonnan seurannan suunnittelun ja toteutumisen valvonta; mietittävä seurannan toteutumisen todentaminen. Mahdollistaako Lasteri-rekisteri tulevaisuudessa tämän?



10.2.2021

**4. Helsingin kaupunki on yhdessä Uudenmaan kuntien kanssa kehittänyt lastensuojelun valvontaa osana Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa. Valiokunta pyytää tietoja hankkeen tuloksista ja mahdollisesta kuntien välisestä yhteistyöstä hankkeen päättymisen jälkeen.**

Kuntien yhteinen lastensuojelun ympärivuorokautisten palvelujen kilpailutus

Muutosohjelman aikana käynnistettiin ja toteutettiin laaja lastensuojelun ympärivuorokautisten palvelujen kilpailutus. Helsinki ja lähes kaikki muut Uudenmaan kunnat (pois lukien Hanko, Myrskylä, Pukkila ja Raasepori) kilpailuttivat tuolloin sijaishuollon eri palvelumuodot sekä ympärivuorokautisen perhekuntoutuksen yhdessä. Puitesopimuskausi oli voimassa 2019-2020 ja sen jälkeinen optiokausi 2021-2022 on otettu käyttöön. Sijaishuollon valvontaa toteutetaan kaikilta osin näiden kuntien tekemänä yhteistyönä. Valvontatoiminnasta on sovittu, että Helsinki on yhteistyön koordinoitivastuussa. Varsinaiset valvontatapahtumat (käynnit yksiköissä, toimeksiantosopimussuhteisen perhehoidon palveluntuottajien tapaamiset ynnä muut.) tehdään yhteisenä työnä kuitenkin siten, että Espoo, Helsinki, Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymä ja Vantaa ovat määrällisesti läsnä suuremmassa määrässä valvontaprosesseja kuin pienemmät yksittäiset kunnat. Helsingillä kohdennettu resurssi valvontatoimintaan on suurin, mikä on linjassa sen kanssa, että Helsinki on myös sijoittajana eli palvelun järjestäjänä ja hankintamääriltään suurin.

Kuntien yhteinen palveluntuottajien toimintayksikköjen valvonta

Helsinki, Espoo, Vantaa ja Lohja pilotoivat Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman aikana (2017-2018) sijaishuollon laitoshoidon yksikkökohtaisen valvonnan toteuttamista yhteisenä toimintana. Valvontaprosessissa käytettävät lomakkeet yhtenäistettiin, yhteistyönä toteutettuja käyntejä toteutettiin ja kokemuksia arvioitiin sekä valvontaa toteuttavien että palveluntuottajien toimesta. Yhteistyö koettiin hyvänä ja sitä haluttiin jatkaa.

Yhteisen valvontatoiminnan ohjausryhmänä toimii kuntien johtavista viranhaltijoista muodostuva puitesopimuksen ohjausryhmä, joka käyttää myös linjausvaltaa suhteessa valvontatoimintaan sekä toiminnasta nouseviin kysymyksiin esim. sopimuksen tulkinnallisista yksityiskohdista tai mahdollisista laajemmista sanktioista ja muista asioista. Operatiivisella tasolla kuntien käytännön valvontatoiminnasta vastaavat henkilöt kokoontuvat Helsingin sijaishuollon asiakasohjaus- ja valvontayksikön päällikön johdolla. Tässä rakenteessa sovitaan käytännön työn järjestämisestä, kuten prosessien aikatauluista ja vetovastuista. Lisäksi koko yhteistyörintamalla on käytössä Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan Teams-kanava, jossa käydään kokousten välillä yhteistä keskustelua ja jonne tallennetaan myös valvontadokumentaatio kuntakohtaisten arkistojen sijaan. Yhteistyötä palveluntuottajien kanssa tehdään luonnollisesti asiakas- ja kuntakohtaisesti. Sen lisäksi toteutetaan vuosittain kuntien yhteistyönä järjestämät kumppanuuspäivät, jotka toimivat sekä koulutuksellisenä, informatiivisena että vuorovaikutteisena yhteistyöfoorumina palveluntuottajien ja kuntien toimijoiden kesken. Kumppanuuspäiville palveluntuottajat ovat osallistuneet erittäin laajalla osallistumisprosentilla. Kyseiset tilaisuudet on määritelty molempia sopimusosapuolia sitovaksi yhteistyörakenteeksi myös puitesopimuksissa.



10.2.2021

## Kokemukset yhteisestä palvelujen kilpailuttamisesta ja valvontatoiminnasta

Kaikkiaan kokemukset yhteisesti toteutetusta valvontatoiminnasta ovat pääosin myönteisiä. Monet kunnat ovat ilmaisseet halunsa kilpailuttaa sijaishuollon palvelut yhdessä myös nykyisen kauden päättyessä ja valmistelu onkin suunnitteilla aloittaa kuluvana vuonna. Yhteisesti tehdyssä työssä synergiaetuina näyttäytyy päällekkäisen työn mittava väheneminen, usean kunnan yhdessä määrittämät laadun reunaehdot (vähentää kilpailutuksesta johtuvan lasten eriarvoisen kohtelun mahdollisuutta yksiköissä) sekä yhteisen kehittämisen mahdollisuudet. Haittana on tiilaajien kirjavuus, asiakasohjauskäytäntöjen vaihtelevuus ja siten myös palvelujen käyttämisen erot sekä etenkin linjaamisvallan rakenteiden ajoittainen haastavuus. (Huomioitava on, että osalla kunnista ei ole omaa sijaishuollon laitoshoidon palvelutuotantoa lainkaan; osalla sijaishuollon yksiköitä ja asiakaspaikkoja on paljon.) Käytännössä Helsingille on jäänyt paljon veto vastuuta yhteistyöstä ja yksittäisten reaktiivisen valvonnan kautta esille tulevien asioiden linjaamisesta, vaikka valta päättää sopimusta koskevista tarkennuksista jakautuu kaikille kunnille. Myös käytännössä valvontatyön tekijät ovat tulevat prosesseihin erilaisista lähtökohdista. Suurissa kunnissa valvontaan on eriytettyä ja erikoistunutta henkilöstöä, pienemmissä kunnissa valvontaa on pieni osa pääasiallisesti muita tehtäviä hoitavien henkilöiden toimenkuvaa. Myös valvontaa tekevien henkilöiden toimivalta (päättöksenteko) omassa kunnassaan ja koulutustausta vaihtelevat melko paljon. Näin ollen osaaminen ei ole tasalaatuista yhteistyöosapuolten kesken, vaan kasautuu jossain määrin tietyille työntekijöille, mikä vaikuttaa myös vastuun epätasaiseen jakautumiseen kuntien toimijoiden välillä.

Uudenmaan kuntien yhteistyönä toteutetun lastensuojelun ympärivuorokautisen sijaishuollon palveluiden valvonnan hyviä ja huonoja puolia Helsingin kokemuksen mukaan:

- Hyviä puolia on, että yhteinen työ vähentää kuntien tekemää päällekkäistä työtä
- Aiempaa yhtenäisemmät laatumäärittäykset ja linjaukset muun muassa sanktioista. Ohjauksellisuus ja johdonmukaisuus myös palveluntuottajien näkökulmasta lisääntyy.
- Mahdollisuus kehittää valvontatoimintaa laajemmalla kokemuspohjalla ja erilaiset palveluiden järjestämisrakenteet huomioiden.
- Tiedon kertyminen valvottavista palveluntuottajista palvelemaan yhtä kuntaa huomattavasti suuremman asiakasjoukon palvelujen järjestämiseksi.
- Huonona puolena on osaamisen epätasainen kertyminen ja jakautuminen; myös osatoimenkuvalla valvontaa tekevien vaihtuvuuden tuomat haasteet.
- Työnjaon ja siten vastuun epätasainen jakautuminen ja keskittyminen suurille kunnille.

Maarit Sulavuori  
perhe- ja sosiaalipalvelujen johtaja

Saila Nummikoski  
lastensuojelun johtaja