



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän raportti

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:37

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:37

Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän raportti

Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmä

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-720-3

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän raportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:37
Julkaisija Valtiovarainministeriö **Teema** Hallintopoliittikka

Tekijä/t Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmä
Yhteisötekijä Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Valvira, Itä-Suomen yliopisto
Kieli suomi **Sivumäärä** 85

Tiivistelmä

Raportti dokumentoi 24.6.2019 asetetun aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän puitteissa tehdyn työn toiminnan kehittämiseksi hyödynnettäväksi.

Seurantaryhmä määritteli työnsä pohjaksi seurantamallin aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan toiminnan tuloksellisuuden seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Seurantamallissa määritellyissä kansallisen tason viimekätisen vaikuttavuuden mittareissa ei tarkasteluvälillä ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Toiminnallisen tuloksellisuuden näkökulmasta toiminnan tehokkuus on puolestaan yleisesti ottaen parantunut tai säilynyt ennallaan, ja ratkaistujen sekä vireille tulleiden asioiden määrät ovat kasvaneet merkittävästi. Tärkeä havainto on, että lasten näkemyksiä tarkastusten ja valvonnan yhteydessä kuullaan selvästi aiempaa enemmän. Toimintaan kohdenneet resurssit aluehallintovirastoissa ovat lisääntyneet vuosien 2016 ja 2020 välisessä vertailussa kuudella henkilötyövuodella.

Seurantaryhmä ehdottaa seurantatyön perusteella yhteensä seitsemää eri kehittämistoimenpidettä säädösohjauksena, resurssiohjauksena, virastojen yhteistyönä sekä kunkin aluehallintoviraston omana työnä ja toiminnan kehittämisenä toteutettaviksi.

Raporttiin sisältyy omana itsenäisenä liiteraporttinaan Itä-Suomen yliopistolta tilattu aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontatehtävien toimintamallien ja toiminnan johtamisen arviointi.

Asiasanat hallintopoliittikka, aluehallintovirastot, lastensuojelu, valvonta, tuloksellisuus

ISBN PDF 978-952-367-720-3 **ISSN PDF** 1797-9714
Asianumero VN/10486/2019 **Hankenumero** VM057:00/2019

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-720-3>

Rapport från uppföljningsgruppen för regionförvaltningsverkens tillsyn över barnskyddet

Finansministeriets publikationer 2021:37	Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet	

Författare	Uppföljningsgruppen för regionförvaltningsverkens tillsyn över barnskyddet		
Utarbetad av	Finansministeriet, Social- och hälsovårdsministeriet, Valvira, Östra Finlands universitet		
Språk	finska	Sidantal	85

Referat

Rapporten dokumenterar det arbete som utförts i uppföljningsgruppen för regionförvaltningsverkens tillsyn över barnskyddet i syfte att utveckla verksamheten. Uppföljningsgruppen tillsattes den 24 juni 2019.

Som grund för sitt arbete fastställde uppföljningsgruppen en modell som kan användas för att följa och utvärdera resultaten av regionförvaltningsverkens tillsyn över barnskydd. Under granskningsperioden har det inte skett några betydande förändringar i resultaten på nationellt plan enligt de indikatorer som har fastställts i uppföljningsmodellen. Om man däremot ser till verksamhetens effektivitet har den allmänt taget blivit bättre eller inte ändrats, och antalet avgöranden och inledda ärenden har ökat betydligt. En viktig observation är att man idag lyssnar betydligt mer på barnens synpunkter i samband med inspektioner och tillsyn. De resurser som i regionförvaltningsverken riktas till verksamheten har ökat med sex årsverken mellan 2016 och 2020.

Utifrån sitt arbete föreslår uppföljningsgruppen sju utvecklingsåtgärder. De ska genomföras genom författningsstyrning, resursstyrning, samarbete mellan verken, eget arbete vid varje regionförvaltningsverk och utveckling av verksamheten.

I rapporten ingår som bilaga en självständig rapport som har beställts av Östra Finlands universitet. I den utvärderas verksamhetsmodellerna för regionförvaltningsverkens tillsynsuppgifter inom barnskydd och ledningen av verksamheten.

Nyckelord	förvaltningspolitiken regionförvaltningsverken, barnskydd, tillsyn, resultat
------------------	--

ISBN PDF	978-952-367-720-3	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/10486/2019	Projekt nummer	VM057:00/2019

URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-720-3
-------------------	---

Report of the monitoring group for the supervision of child welfare by Regional State Administrative Agencies

Publications of the Ministry of Finance 2021:37	Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance	

Author(s)	Monitoring group for the supervision of child welfare by Regional State Administrative Agencies		
Group author	Ministry of Finance, Ministry of Social Affairs and Health, Valvira, the University of Eastern Finland		
Language	Finnish	Pages	85

Abstract

The report describes the work carried out within the monitoring group for the supervision of child welfare by Regional State Administrative Agencies, appointed on 24 June 2019, for use in the development of services.

The monitoring group designed a model for monitoring and evaluating the performance of the supervision of child welfare carried out by the Regional State Administrative Agencies. The indicators for ultimate effectiveness at national level, defined in the monitoring model, showed no significant changes during the period of study. In terms of operational performance, the efficiency of operations has as a rule improved or remained unchanged, and the numbers of resolved and initiated cases have grown substantially. An important observation is that children are consulted for their views more often than before when conducting inspections or supervision. The resources allocated to the activities in the Regional State Administrative Agencies have increased by six person-years from 2016 to 2020.

Based on its work, the monitoring group proposes seven different development measures to be implemented as legislative guidance, resource guidance, cooperation between agencies and as agencies' own work and operational development.

The report includes an independent appendix that contains a report commissioned from the University of Eastern Finland that evaluates the operational framework and management of the supervision of child welfare by the Regional State Administrative Agencies.

Keywords governance policy, Regional State Administrative Agencies, child welfare, supervision, performance

ISBN PDF 978-952-367-720-3

ISSN PDF 1797-9714

Reference number VN/10486/2019

Project number VM057:00/2019

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-720-3>

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Seurantaryhmän tavoitteet ja tehtävät	9
1.2	Kuvaus seurantaryhmän työskentelystä	10
1.3	Muut seurantaryhmän työtä sivuavat hankkeet tai selvitykset	11
2	Tilannekuva aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnasta	14
2.1	Seurantaryhmän määrittelemä seurantamalli	14
2.2	Toiminnan vaikuttavuuden näkökulma	17
2.3	Toiminnallisen tuloksellisuuden (tehokkuus sekä tuotokset ja laadunhallinta) näkökulma	22
2.4	Resurssien näkökulma	29
2.5	Yhteenveto tilannekuvasta	31
3	Seurantaryhmän ehdotukset	34
3.1	Säädösohjaus	34
3.2	Resurssiohjaus	35
3.3	Virastojen yhteistyö	36
3.4	Kunkin aluehallintoviraston oman työn ja toiminnan kehittäminen	39

Liitteet

	Liite 1: Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontatehtävien toimintamallien ja toiminnan johtamisen arviointi – Loppuraportti	41
	Liite 2: Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän kyselyt 2019, Q1/2020 ja Q3/2020 aluehallintovirastoille	82

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveydenhuollon, mukaan lukien lastensuojelun, yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Lastensuojelua valvoo valtion keskushallintotasolla Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Myös ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies (PL 109 §) ja valtioneuvoston oikeuskansleri (PL 108 §), valvovat julkista tehtävää hoitavia lastensuojelun yksiköitä ja niissä toimivia henkilöitä valtakunnallisesti.

Aluehallintovirastoilla on lastensuojelun suunnittelu-, ohjaus- ja valvontavastuu aluehallintotasolla. Tehtäväkokonaisuuteen kuuluu lainsäädännön toimeenpanoon, toiminnan ohjaukseen sekä toiminnan lain- ja asianmukaisuuden valvontaan liittyviä tehtäviä. Tehtävää hoitaa kukin kuudesta aluehallintovirastosta omalla maantieteellisellä toimialueellaan. Valviran ja aluehallintovirastojen välisen työnjaon mukaan Valvira ohjaa ja valvoo palveluja asioissa, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia tai jotka koskevat usean aluehallintoviraston toimialuetta (esim. YksSpL 33 §). Valviran ohjauksen tavoitteena on yhdenmukaistaa aluehallintovirastojen toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat yhdessä 24.6.2019 Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän. Seurantaryhmän asettamisen taustalla olivat toisaalta Pohjois-Suomen aluehallintoviraston suorittamassa lastensuojelun valvonnassa ilmenneet puutteet (apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen 13.3.2019 antama päätös, Dnro OKV/8/50/2018) sekä toisaalta lastensuojelun valvonnan toteuttamiseen valtion talousarviossa kohdenneet lisäresurssit. Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisenä intressinä on aluehallintovirastoja ohjaavina ministeriöinä varmistaa, että toiminnassa havaitut epäkohdat korjataan ja toisaalta talousarviossa saadut lisäresurssit kohdennetaan toimintaan täysimääräisesti.

Tämän loppuraportin ensisijainen tarkoitus on ollut dokumentoida tehty työ aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan jatkokehittämisessä hyödynnettäväksi sekä tätä kautta saavuttaa seurantaryhmän työlle sen alkaessa asetetut tavoitteet. Raportti ei ole kattava ja tyhjentävä kuvaus kaikista kyseisiin tehtäviin liittyvistä näkökohdista ja kehittämistarpeista.

Raportissa on koottu yhteen seurantaryhmän teettämien ja itse toteuttamien selvitysten keskeiset tulokset ja havainnot sekä niiden perusteella tehtävissä olevat johtopäätökset. Johtopäätöksiin perustuen seurantaryhmä esittää myös eräitä käytännön toimenpiteitä toteutettavaksi aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan tuloksellisuuden parantamiseksi:

1. Vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmassa on alustavasti varauduttu aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan resurssien kasvattamiseen. Resurssien kasvattamisen mahdollisesti toteutuessa on suunniteltu, että korkeintaan yhden henkilötyövuoden mukainen työpanos kohdennetaan aluehallintovirastoille yhteisten lastensuojelun valvonnan käytännön työn edellytysten varmistamiseen.
2. Vuonna 2021 käynnistetty sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden ja kanteluiden valtakunnallisen käsittelyn malli vakiinnutetaan ja sen resursointia vahvistetaan.
3. Aluehallintovirastot sopivat yhteisesti mallista, jolla tarvittavat keskitettyä hoitamista edellyttävät ja yhtenäistä toimintaa tukevat sekä tehostavat lastensuojelun valvonnan tehtävät saadaan tehokkaimmin organisoitua ja toteutettua.
4. Aluehallintovirastot kehittävät jatkossa yhteistyössä Valviran kanssa systemaattisesti lastensuojelun valvonnan vaikuttavuuden tietopohjaa ja seurantaa.
5. Valvira ja aluehallintovirastot suunnittelevat ja toteuttavat yhteistyössä koulutusten sarjan aluehallintovirastojen työntekijöille.
6. Valvira ja aluehallintovirastot tuottavat sote-organisaatiotiedon hallinnan kokonaisratkaisun, joka sisältää tietoja tuottavien, ylläpitävien ja hyödyntävien osapuolten yhteisen toimintamallin ja prosessit, sekä sitä tukevan tietojärjestelmäkokonaisuuden (Yhteinen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri Soteri).
7. Aluehallintovirastot painottavat toiminnassaan erityisesti lapsen osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden toteutumista lastensuojelussa ja sijaishuollossa valvonnan kohteena.

Valtaosa seurantaryhmän työstä on ajoittunut hyvin poikkeukselliselle ajanjaksolle johdun maaliskuussa 2020 Suomeen levinneestä koronaepidemiasta. Poikkeukselliset olosuhteet on pyritty ottamaan huomioon seurantaryhmän työssä havaintojen tulkintaa ja raportin johtopäätöksiä tehtäessä.

1.1 Seurantaryhmän tavoitteet ja tehtävät

Seurantaryhmän tavoitteena oli varmistaa, että

1. lastensuojelun valvonta tukee lasten osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja asiakasturvallisuuden toteutumista;
2. apulaisoikeuskanslerin esiin nostamat epäkohdat Pohjois-Suomen aluehallintoviraston johtamisessa ja toiminnassa korjataan;
3. lastensuojelun valvonnan käsittelyaikataavoitteet sekä tavoite valvonnan painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäisevään ja vaikuttavampaan valvontaan toteutuvat kaikissa aluehallintovirastoissa;
4. lastensuojelun valvonnan menettelyt yhdenmukaistuvat ja tehostuvat kaikissa aluehallintovirastoissa parhaiden käytäntöjen mukaisiksi;
5. edellä kuvatut muutokset ja vaikutukset muodostuvat pysyväksi osaksi virastojen toimintaa.

Seurantaryhmän tehtävänä oli

1. Suunnitella ja toteuttaa selvitys, jossa arvioidaan aluehallintovirastojen toimintamalleja ja toiminnan johtamista erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla sekä sitä, poikkeavatko Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa käytössä olevat mallit muissa aluehallintovirastoissa käytössä olevista malleista. Seurantaryhmä voi selvityksen perusteella arvioida ja ehdottaa virastoille toimenpiteitä pysyvien toiminnallisten muutosten aikaansaamiseksi. Selvitys tuli toteuttaa ulkopuoliselta taholta hankittavana palveluna ja kytkeä tukemaan projektia sote-kantelujen käsittelyn tehostamiseksi sekä yhdenmukaistamiseksi aluehallintovirastoissa.
2. Laatia tilannekuva lastensuojelun valvonnan vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja resursseista aluehallintovirastoissa seurantaryhmän työn alkaessa sekä tavoitetila vuoden 2020 lopun tilanteesta, jolloin seurantaryhmän työn oli tarkoitus päättyä. Lisäksi tehtävänä oli arvioida neljännesvuosittain tilanteen kehittymistä.
3. Tehdä muut tarpeelliseksi katsomansa selvitykset ja ehdotukset seurantaryhmän työlle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

1.2 Kuvaus seurantaryhmän työskentelystä

Seurantaryhmä on kokoontunut toimikautensa aikana 15 kertaa. Seurantaryhmä on selvittänyt ja seurannut aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontaa tekemällä kolme kyselyä aluehallintovirastoissa kyseisiä tehtäviä hoitavalle henkilöstölle ja johdolle, keräämällä lastensuojelun valvonnan tuloksellisuustietoja kansallisista rekistereistä ja aluehallintovirastojen järjestelmistä sekä luomalla yhteyshenkilöverkoston aluehallintovirastojen työntekijöistä ja pyytämällä heiltä tietoja asiaan liittyen. Seurantaryhmä päätyi tekemään käytännön syistä seurantaa vuosisyklillä asettamispäätöksessä todetun neljännesvuosisyklin sijaan. Hyvin nopeasti seurantaryhmän työn alettua kävi ilmeiseksi, ettei muutoksia toiminnassa ja sen vaikutuksissa voida havainnoida kvartaaleittain vaan ennemminkin vuositasolla. Lisäksi seurantaryhmä on teettänyt ulkoisen arvioinnin aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontatehtävien toimintamallien ja toiminnan johtamisesta. Arvioinnin toteutti valtiovarainministeriön tilauksesta Itä-Suomen yliopisto ja arviointi on kokonaisuutena tämän raportin liitteenä 1. Keskeisimmät tulokset aluehallintovirastojen johdolle ja henkilöstölle tehdyistä kyselyistä ovat liitteenä 2.

Seurantaryhmän alkuperäinen toimikausi oli 24.6.2019–31.12.2020. Seurantaryhmän toimikautta jatkettiin 30.6.2021 saakka 28.10.2020 tehdyllä päätöksellä. Seurantaryhmän työskentelyyn osallistuivat puheenjohtajana neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies Virpi Kölhi ajalla 24.6.2019–17.2.2020, erityisasiantuntija Veli-Pekka Rautava ajalla 1.11.2020–28.2.2021 sekä johtaja Jaska Siikavirta ajalla 1.3.2021–30.6.2021 sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseninä toimivat ylitarkastaja Marita Raassina Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira) ja erityisasiantuntija Kirsi Kaikko ajalla 24.6.2019–31.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriöstä. Neuvotteleva virkamies Susanna Hoikkala sosiaali- ja terveysministeriöstä toimi Virpi Kölhin sijaisena 17.2.2020–30.10.2020 ja nimettiin jäseneksi 1.11.2020 alkaen. Seurantaryhmän sihteereinä toimivat ylitarkastaja Minna Malviniemi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira) ja hankeassistentti Minna Koivisto valtiovarainministeriöstä.

Ensimmäinen luonnos seurantaryhmän loppuraportiksi valmistui 19.5.2021. Raporttiluonnos oli kommentoitavana seurantaryhmän yhdyshenkilöverkostolla, joka koostuu aluehallintovirastoissa lastensuojelun valvonnan tehtäviä tekevistä virkamiehistä (yksi kustakin aluehallintovirastosta), minkä jälkeen raportti viimeisteltiin saadut kommentit huomioiden.

1.3 Muut seurantaryhmän työtä sivuavat hankkeet tai selvitykset

Samanaikaisesti seurantaryhmän työn kanssa on ollut käynnissä sen työtä sivuavia muita hankkeita ja selvityksiä.

Omina hankkeinaan on selvitetty aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnin vaihtoehtoja sekä parlamentaarisesti vuoden 2020 syksyn kuluessa että sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä keväällä 2021. Lastensuojelun valvonnan tehtävät ovat yksi osa kyseistä tehtäväkokonaisuutta. Parlamentarisessa selvityksessä¹ päädyttiin siihen, että sosiaali- ja terveysalan lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävien organisoinnissa on kyseessä merkittävä periaatteellinen valinta koko julkisen hallinnon kokonaisuuden näkökulmasta. Valinta tulisi tehdä hallinnon rakenteen ja valtion aluehallinnossa hoidettavien tehtävien kokonaisuuden, ei vain yhden – vaikkakin sinänsä hyvin merkittävän – toimialan näkökulmasta asiaa tarkastellen. Asiaa tulisi selvittää ja tarkastella perusteellisesti kokonaisuuden kannalta eri näkökulmista ja eri hallinnonalojen tehtävien tarpeista lähtien.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän väliraportti valmistui maaliskuussa 2021. Siinä työryhmä ehdottaa perustettavaksi valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan valvontaviraston, johon yhdistetään nykyiset Valviran tehtävät sekä aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden (POL) tehtävät, siltä osin kuin ne ovat sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa. Työryhmän ehdotuksen ja tavoitteen mukaisesti virasto perustettaisiin ennen sote-uudistuksen voimaantuloa. Ehdotuksen toteutuessa organisoitaisiin siten myös aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan tehtävät uudelleen kyseisen uuden viraston tehtäviksi. Tätä kirjoitettaessa väliraportista on pyydetty ja saatu lausunnot ylimmiltä laillisuusvalvojilta, Valviraa sekä aluehallintovirastoja ohjaavilta ministeriöiltä, VTV:ltä, Kuntaliitolta, henkilöstöjärjestöiltä, SOSTElta, HALI:lta, Vammaisforumilta sekä Potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskuksesta. Myös aluehallintovirastojen ylijohtajille varattiin tilaisuus esittää näkemykset ratkaisuehdotuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön virkajohto on puoltanut työryhmän ehdotusta. Työryhmän ratkaisuehdotus on saatettu sosiaali- ja terveysministeriön vastuuministerin tietoon. Ehdotuksen poliittisesta käsittelystä ei ole tietoa. Valtiovarainministeriö on lausunnossaan katsonut, että uudistusta ei tulisi toteuttaa ainakaan aiotulla aikataululla siihen sisältyvien merkittävien riskien sekä toistaiseksi tarkemmin selvittämättä jääneiden, mutta joka tapauksessa merkittävien, muihin aluehallinnon tehtäviin ja rakenteeseen kohdistuvien vaikutusten vuoksi.

¹ Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö valtiovarainministeriön internet-sivuilla: <https://vm.fi/aluehallinnon-ja-monialaisten-maakuntien-parlamentaarinen-selvitystyö>, viitattu 22.4.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti omana asianaan 19.11.2020 käsiteltäväksi lastensuojelupalvelujen valvonnan (O 73/2020 vp²). Tarkastusvaliokunta keskittyi perustuslakivaliokunnalle 24.2.2021 antamassaan eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 toimintakertomusta koskeneessa lausunnossa (TrVL 1/2021 vp– K 15/2020 vp³) lastensuojeluun ja sen valvontaa koskeviin kysymyksiin. Valiokunta toi esiin havaitsemina epäkohtina muun muassa valvonnan jakautumisen eri toimijoille ja asian monimutkaisen sääntelyn, valvonnan resurssit, perhehoidon valvonnan ja omavalvonnan heikkoudet. Valiokunta ehdotti muun muassa koko valvontajärjestelmän ottamista arvioinnin ja kehittämisen kohteeksi sekä sellaisen tietojärjestelmän käyttöönottoa, jolla voitaisiin korjata tiedonkulkua ja tietopohjaan liittyviä ongelmia. Lausunnossa korostettiin toimivan valvonnan merkitystä lapsen perusoikeuksien toteutumisessa ja lapsen osallisuuden vahvistamisen tärkeyttä.

Hallituksen esitysluonnos lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi oli lausuttavana 22.4.–20.5.2021. Ehdotukset perustuvat lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän 4.9.2020 julkaistuun raporttiin, joka oli lausuntokierroksella ajalla 4.12.2020–12.2.2021.⁴ Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion lastensuojelulaitoksesta sekä muutettavaksi lastensuojelulakia, terveydenhuoltolakia ja yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia. Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä kumottaisiin. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden henkilöstömitoituksesta sekä portaittain tiukentuva henkilöstömitoitus vuoteen 2026 asti vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon asumisyksiköihin. Erityistä ja monialaista tukea tarvitsevien lasten tarpeisiin pyritään vastaamaan säätämällä vaativan sijaishuollon sisällöstä, tarkoituksesta ja järjestämisestä. Erityisen huolenpidon tuottaminen ehdotetaan keskitettäväksi valtion lastensuojeluyksiköihin sekä kunnan omistamiin lastensuojelulaitoksiin. Rajoitustoimenpiteissä huomioidaan perustuslain mukainen julkisen vallan ja merkittävä julkisen vallan käyttö ja vahvistetaan lapsen oikeusturva. Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös eristämisen täytäntöönpanon valvontaa uutena tehtävänä aluehallintovirastoille. Lastensuojelulain 73 §:n 2 momentin mukaan lastensuojelulaitoksen olisi toimitettava aluehallintovirastolle kuukausittain ilmoitus lasten eristämistä. Ehdotetun säännöksen tavoitteena on tehostaa syvälle lapsen perusoikeuksiin kajoavan toimenpiteen valvontaa. Lausuntokierroksen jälkeen muutosehdotukset on päätetty toteuttaa vaiheittain siten, että lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitusta koskeva ehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2021 ja muu kokonaisuus keväällä 2022.

2 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/O_73+2020.aspx

3 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/TrVL_1+2021.pdf

4 STM raportteja ja muistioita 2020:28.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tultua hyväksytyksi olisi mahdollista antaa hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen valvonnasta ja tämä valmistelu on käynnistetty sosiaali- ja terveysministeriössä. Ehdotettavaan uuteen lakiin koottaisiin säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toimintaedellytyksistä, ennakollisesta valvonnasta, rekisteröinnistä, omavalvonnasta ja jälkikäteisen valvonnan keinoista. Esitys koskisi niin julkisia palvelunjärjestäjiä ja –tuottajia kuin yksityisiä palveluntuottajia. Samassa yhteydessä voitaisiin toteuttaa sosiaali- ja terveystalveluja koskevan ennakkovalvonnan sääntelyn yhdenmukaistaminen ja siirtyminen lupahallinnosta rekisteröintimenettelyyn siten, että lainsäädännön myötä perustettaisiin julkisen ja yksityisen palvelutuotannon kattava valtakunnallinen rekisteri (ns. Soteri).

Muutama vuosi sitten keskeytetty Soteri-hanke on hallitusohjelman mukaisen sote-uudistuksen valmistelun myötä aloitettu uudelleen. Soteri-rekisterin valmistelua edistetään rinnan sote-uudistuksen ja valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevan lainvalmistelun kanssa. Hankkeen aikana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat kootaan uuteen Soteri-nimiseen rekisteriin, josta löytyy palveluntuottajia koskeva organisaatietieto sekä tietoja tuottavien, ylläpitävien ja hyödyntävien osapuolten yhteiset toimintamallit ja prosessit. Toteutuessaan uusi rekisteri korvaa nykyiset erilliset rekisterit. Kyseessä on merkittävä kehitysaskel sekä asiakkaiden että viranomaisten näkökulmasta. Valvira toteuttaa hankkeen yhteistyössä aluehallintovirastojen ja muiden sidosryhmiensä kanssa.

Lastensuojelutoimijoiden keskuudessa on todettu tarve sähköiselle ratkaisulle, johon koottaisiin tiedot lastensuojelun sijaishuollon ympärivuorokautista palvelua tarjoavista kuntien, valtion ja yksityisten palveluntuottajien lastensuojeluyksiköistä ja niitä koskevat valvontatiedot. Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymä hallinnoi vuoden 2021 loppuun asti rakenneuudistushankkeesta rahoitettavaa Lasteri-pilottia. Pilottiin osallistuvat myös Helsingin kaupunki ja kaikki Satakunnan kunnat. Pilotissa kehitetään hakutyökalua, joka auttaisi lapselle sopivimman sijaishuoltopaikan valintaa. Tavoitteena on, että sähköiseen ratkaisuun voitaisiin liittää myös sijaishuoltopaikkojen valvontatiedot toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä päällekkäisen valvontatoiminnan vähentämiseksi ja yhteistyön sujuvoittamiseksi valvontaviranomaisten välillä. Toteutuessaan tietokanta mahdollistaisi ja vahvistaisi lastensuojelun sijaishuollon seurannan, ohjauksen ja kehittämisen tehtäviä. THL:n koordinoima kansallinen Lasteri-hanke⁵ toimii pilotin tukena.

5 <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kansallinen-tietopohja-lastensuojelulain-nojalla-ymparivuorokautista-hoitoa-lapsille-nuorille-ja-perheille-antavista-yksikoista-lasteri->

2 Tilannekuva aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnasta

2.1 Seurantaryhmän määrittelemä seurantamalli

Aluehallintovirastoja tulosohtajaan yleishallinnollisesta ohjauksesta ja toimialaohjauksesta vastaavien ministeriöiden yhteistyössä. Lastensuojelun valvontaa koskien siten valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välisessä yhteistyössä. Tulosohtaus tiivistyy tulossopimukseen, jossa määritellään virastojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet sekä resurssit niiden toteuttamiseksi. Aluehallintovirastojen tulossopimuksissa ei ole tähän mennessä asetettu tavoitteita tai tavoittemit-tareita lastensuojelun valvonnan tehtäville, mutta vuosien 2020 ja 2021 sopimukseen on kirjattu kaksi seurantamittaria, joiden kautta lastensuojelun valvontatoimintaa ja sen kehitystä voidaan seurata olennaisimmiksi katsueilta osin. Nämä ovat:

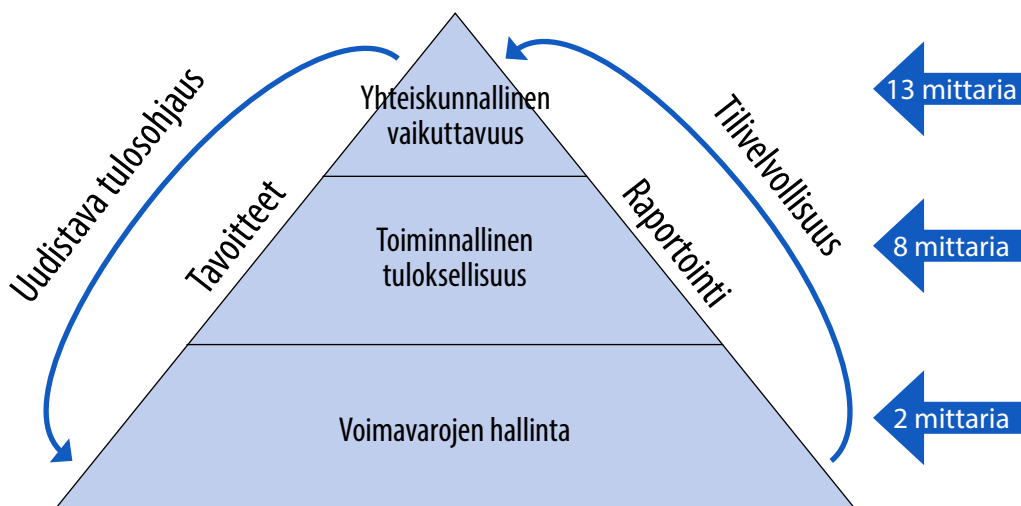
- Lastensuojelun valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien sekä lupakäyntien lukumäärä
- Lasten määrä, joiden kanssa on keskusteltu lastensuojelun valvonta-, ohjaus- ja arviointikäynneillä

Seurantamittarit sisällytettiin virastojen tulossopimukseen seurantaryhmän työssä tehtyjen havaintojen perusteella ja ne sisältyvät myös seurantaryhmän tarkempaan tässä kuvattavaan seurantamalliin. Seurantamittareiden toteumista raportoitiin ensimmäisen kerran aluehallintovirastojen vuoden 2020 toimintakertomuksessa⁶.

Seurantaryhmä määritteli työnsä aluksi seurantamallin aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan tilannekuvan muodostamiseksi sekä toiminnan tuloksellisuuden seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Seurantamalli rakennettiin käsitteellisesti valtionhallinnon tulosohtausmallin pohjana olevan tulosprisman varaan. Kuviossa 1 esitetään tulosprisma ja sen alla eri tuloksellisuuden näkökulmien mukaisesti seurantaryhmän määrittelemät mittarit aluehallintovirastojen toteuttamalle lastensuojelun valvonnalle.

6 <https://avi.fi/julkaisut> ja https://avi.fi/documents/25266232/55310955/Julkaaisu-109_TPasiakirja_2020_final.pdf/ad24791e-2035-d25b-f3ef-ff7624e7ebfd/Julkaaisu-109_TPasiakirja_2020_final.pdf?t=1614329643990

Kuvio 1. Tulospriisma ja seurantaryhmän mittarit tuloksellisuuden eri näkökulmista



Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit:

1. Kiireellisesti vuoden aikana sijoitettuna olleet 0–17-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä
2. Toistuvasti sijoitetut 0–17 vuotiaat lapset / 10 000 vastaavan ikäisestä väestöstä
3. Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä
4. Lapsiperhepalveluita riittämättömästi saaneiden osuus, % tarvinneista (tieto saatavissa vain koko maan tasolla ja vuodelta 2018)
5. Lapsiperheiden ennaltaehkäisevät palvelut
6. Kasvatus- ja perheneuvonnan asiakkaat vuoden aikana / 1 000 alle 18-vuotiasta, kunnan kustantamat palvelut
7. Perheitä lastensuojelun tehostetussa perhetyössä, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut
8. Perheitä lastensuojelun kodin- ja lastenhoitopalveluissa, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut
9. Perheitä sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut
10. Perheitä kodin- ja lastenhoitopalveluissa, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut
11. Kuinka monella sijaishuoltopaikkaan kohdistuneella (kpl) tarkastuskäynnillä on havaittu jokin seuraavista puutteista: 1) sijoittajakunnan edustaja ei ole käynyt, 2) kaikille lapsille ei ole nimetty lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää, 3) kaikille yksikköön sijoitetuille lapsille ei ole noin viimeisen vuoden kuluessa tarjoutunut mahdollisuutta keskustella henkilökohtaisesti heidän asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa.

12. Lakisääteisen 7 arkipäivän kuluessa aloitetut lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnit, % (ajanjaksojen keskiarvo)
13. Lakisääteisen 3 kk:n kuluessa valmistuneet lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnit, % (ajanjaksojen keskiarvo)

Toiminnallisen tuloksellisuuden mittarit:

1. Valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntejä / htv
2. Lasten määrä, joiden kanssa on keskusteltu valvonta-, ohjaus- ja arviointikäynneillä / htv
3. Valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien sekä lupakäyntien lukumäärä / valvottavana olevien yksiköiden lukumäärä⁷
4. Kuntien ja lastensuojelun palveluntuottajien kanssa pidettyjen työkokousten lukumäärä (kpl)
5. Sijaishuollon valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien sekä lupakäyntien lukumäärä (kpl)
6. Muun lastensuojelun valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien lukumäärä (kpl) (esim. kuntakäynnit)
7. Luonteeltaan yleisten (eli kaikille tai lähes kaikille alueen kunnille tai palveluntuottajille lähetettyjen) valvontaan liittyvien ohjauskirjeiden lukumäärä (kpl)
8. Lasten määrä, joiden kanssa on keskusteltu valvonta-, ohjaus- ja arviointikäynneillä (kpl)

Voimavarojen hallinnan mittarit:

1. Lastensuojelun valvontatehtävissä työskennelleiden henkilöiden määrä
2. Lastensuojelun valvontatehtävien htv-kertymä

⁷ Mittarista luovuttiin myöhemmässä vaiheessa, koska vertailulukuja ei ollut mahdollista laskea vuosittain.

2.2 Toiminnan vaikuttavuuden näkökulma

Aluehallintovirastojen toteuttaman lastensuojelun valvonnan vaikuttavuuden mittaaminen tai edes pelkkä havainnollistaminen ei ole yksiselitteistä tai suoraviivaista. Aluehallintovirastojen keinot vaikuttaa itse lastensuojelutoimintaan ovat luonteeltaan välillisiä ja keinot vaikuttaa lastensuojelun varsinaista tarvetta aiheuttaviin tekijöihin ja kehityskulkuihin puolestaan vielä vähäisemmät. Samalla on kuitenkin järjestelmän ja toiminnan kokonaisuuden näkökulmasta tärkeää peilata myös valvontaviranomaisen toimintaa suhteessa viimekätistä toiminnan vaikuttavuutta kuvaaviin mittareihin ja niiden kehitykseen. Tässä tarkoituksessa tässä luvussa kuvataan seurantaryhmän määrittelemän seurantamallin, seurantaryhmän tekemien kyselyjen sekä tilatun ulkoisen arvioinnin mukaisia havaintoja vaikuttavuuden kehityksestä.

Seurantaryhmän määrittelemien mittareiden kautta tarkasteltuna vaikuttavuus on kehittynyt taulukon 1 kuvaamalla tavalla. Taulukosta 1 voidaan nähdä, että seurantamallin mukaisten vaikuttavuuden mittareiden arvot ovat pysyneet vuosina 2016–2020 kautta linjan hyvin vakaina. Yleislinjana on kuitenkin ollut aavistuksenomainen negatiivinen kehitys. Tämä heijastaa sitä yleisesti havaittua kehitystä, jossa etenkin viimesijaisiin sijaishuoltopalveluihin on ohjautunut lapsia lisääntyvässä määrin. Lastensuojelupalvelujen kuormittumisen taustatekijöiksi on esitetty esimerkiksi palvelujärjestelmän toimivuuteen ja ammatillisiin käytäntöihin liittyviä puutteita sekä lasten, nuorten ja perheiden tarpeissa tapahtuneita muutoksia. Lastensuojelun avohuollon asiakkuuksien kokonaismäärä on vähentynyt 1.4.2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain uudistuksen jälkeen. Tuolloin muutettiin avohuollon asiakkuuden alkamisen määritelmää. Sosiaalihuoltolain uudistamisen tavoitteena oli siirtää painopistettä enenevässä määrin siihen, että lapset, nuoret ja perheet saisivat tarvitsemiaan palveluja sosiaalihuoltolain mukaisina. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisen perhetyön palveluissa olleiden määrä onkin lisääntynyt, joskin vuonna 2020 määrä väheni hiukan.

Vuonna 2020 kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yhteensä 19 086 lasta ja nuorta (alle 18-vuotiaita 16 468).⁸ Viime vuosina ovat kasvaneet etenkin 15–17-vuotiaiden kiireelliset sijoitukset. Ikäryhmäkohtaisessa tarkastelussa huostassa olleiden suurin osuus painottuu 16–17 -vuotiaisiin. Viime vuosina uudet huostaanotot ovat kohdistuneet määrällisesti eniten 13–17 -vuotiaisiin. Vuonna 2019 kiireellisesti sijoitetuista lapsista otettiin huostaan 42 prosenttia vuosina 2019 ja 2020. Lastensuojelun avohuollon asiakkaissa oli vuonna 2020 eniten 16–17 -vuotiaita.

8 Forsell, M. & Kuoppala, T. & Säkkinen, S. (2021) Lastensuojelu 2020. Tilastoraportti 19/2021. THL.

Taulukko 1. Seurantaryhmän määrittelemien aluehallintoviraston lastensuojelun vaikuttavuuden mittarien toteumat vuosilta 2016–2020 ja seurantaryhmän arviot kehityksestä

Mittari	2016	2017	2018	2019	2020	Arvio kehityksestä
Kiireellisesti vuoden aikana sijoitettuna olleet 0–17-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	→
Toistuvasti sijoitetut 0–17-vuotiaat lapset / 10 000 vastaavan ikäisestä väestöstä	3,3	3,2	3,1	3,3	3,7	→
Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä	1,4 %	1,4 %	1,5 %	1,6 %	1,6 %	→
Lapsiperhepalveluita riittämättömästi saaneiden osuus, % tarvinneista	-	-	36,6 %	-	-	→
Perheitä lastensuojelun tehostetussa perhetyössä, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut	1,6 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,6 %	→
Perheitä lastensuojelun kodin- ja lastenhoitopalveluissa, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	→
Perheitä sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut	2,3 %	2,5 %	3,1 %	3,4 %	3,1 %	↗
Perheitä kodin- ja lastenhoitopalveluissa, % lapsiperheistä, kunnan kustantamat palvelut	1,9 %	2,4 %	2,3 %	2,5 %	2,3 %	→
Kuinka monella sijaishuoltopaikkaan kohdistuneella (kpl) tarkastuskäynnillä on havaittu jokin puute ⁹ .	-	-	-	15	-	→
Lakisääteisen 7 arkipäivän kuluessa aloitetut lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnit, % (ajanjaksojen keskiarvo)	98,1 %	97,9 %	98,0 %	97,9 %	98,6 %	→
Lakisääteisen 3 kk:n kuluessa valmistuneet lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnit, % (ajanjaksojen keskiarvo)	94,5 %	93,3 %	94,4 %	94,2 %	94,6 %	→

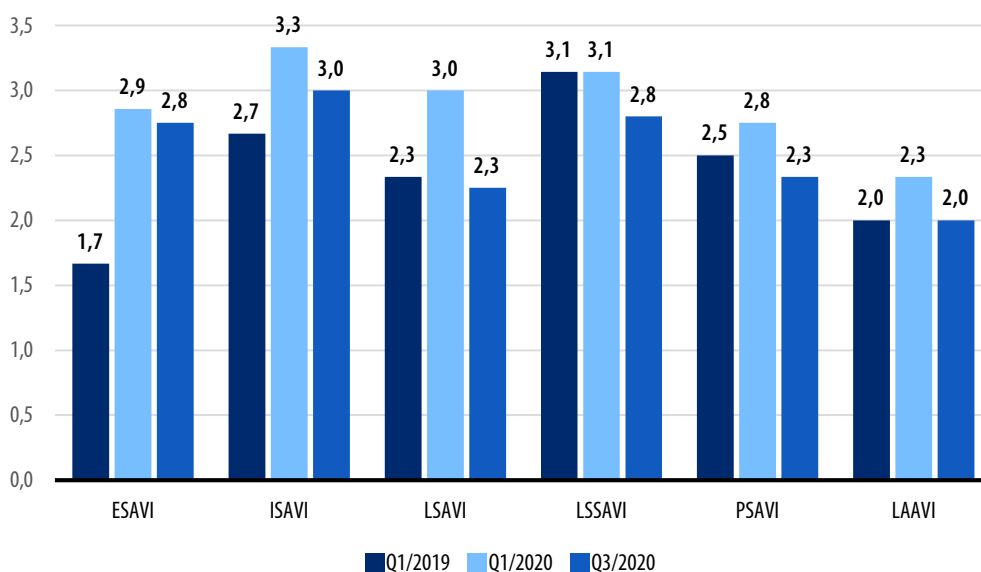
9 Jokin seuraavista puutteista: 1) sijoittajakunnan edustaja ei ole käynyt, 2) kaikille lapsille ei ole nimetty lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää, 3) kaikille yksikköön sijoitetuille lapsille ei ole noin viimeisen vuoden kuluessa tarjoutunut mahdollisuutta keskustella henkilökohtaisesti heidän asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa.

Seurantaryhmän toteuttamissa aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan henkilöstölle ja johdolle suunnatuissa kyselyissä toiminnan vaikuttavuutta selvitettiin erityisesti kysymällä vastaajien kantaa seuraaviin väittämiin:

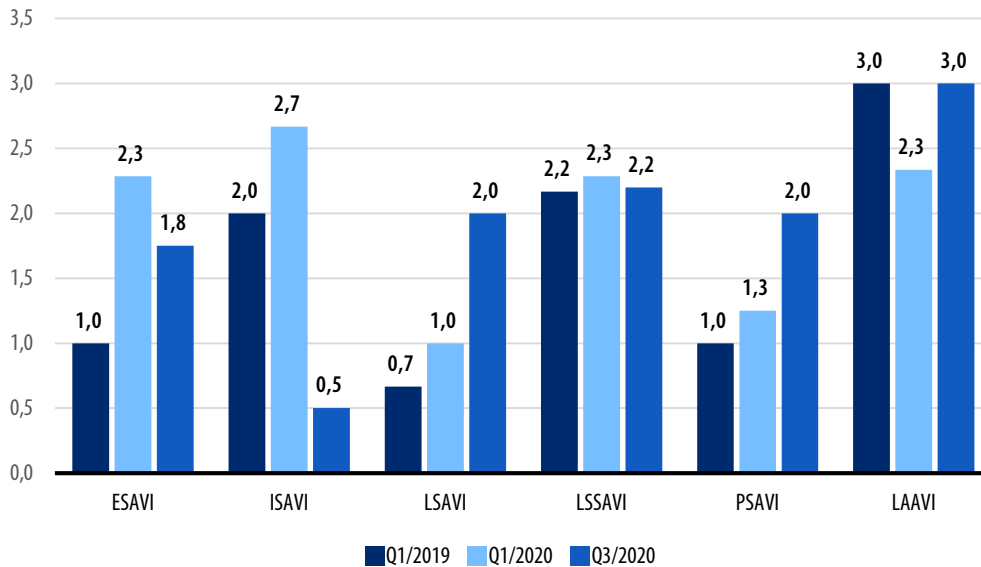
- Aluehallintovirastomme toteuttama lastensuojelun valvonta tukee parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista.
- Aluehallintovirastomme toteuttaman lastensuojelun valvonnan painopiste on ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnassa.

Kysely toteutettiin samansisältöisenä kolmeen kertaan siten, että ensimmäisellä kerralla vuoden 2020 alussa kysyttiin vastaajien käsitystä tilanteesta sekä vuoden 2019 alussa että kyselyn tekohetkellä vuoden 2020 alussa. Kolmannella kyselykerralla vastaajilta kysyttiin käsitystä tilanteesta vain kyselyn tekohetkellä vuoden 2020 lopussa. Vastaajien näkemykset väittämistä (0=täysin eri mieltä, 4=täysin samaa mieltä) käyvät ilmi aluehallintovirastoittain kuvioista 2 ja 3. Vastaajamäärät vaihtelivat aluehallintovirastoittain ja kysymyksittäin yhdestä seitsemään vastaajaan. Kaiken kaikkiaan kyselyihin vastasi 26 (vuoden 2019 alun tilanne), 27 (vuoden 2020 alun tilanne) ja 26 (vuoden 2020 lopun tilanne) virkamiestä. Kuvioissa 2 ja 3 on kuvattu vastausten aluehallintovirastokohtaiset keskiarvot ja kuviossa 4 vastausten prosenttijakaumat kyselyittäin aluehallintovirastoista yhteensä.

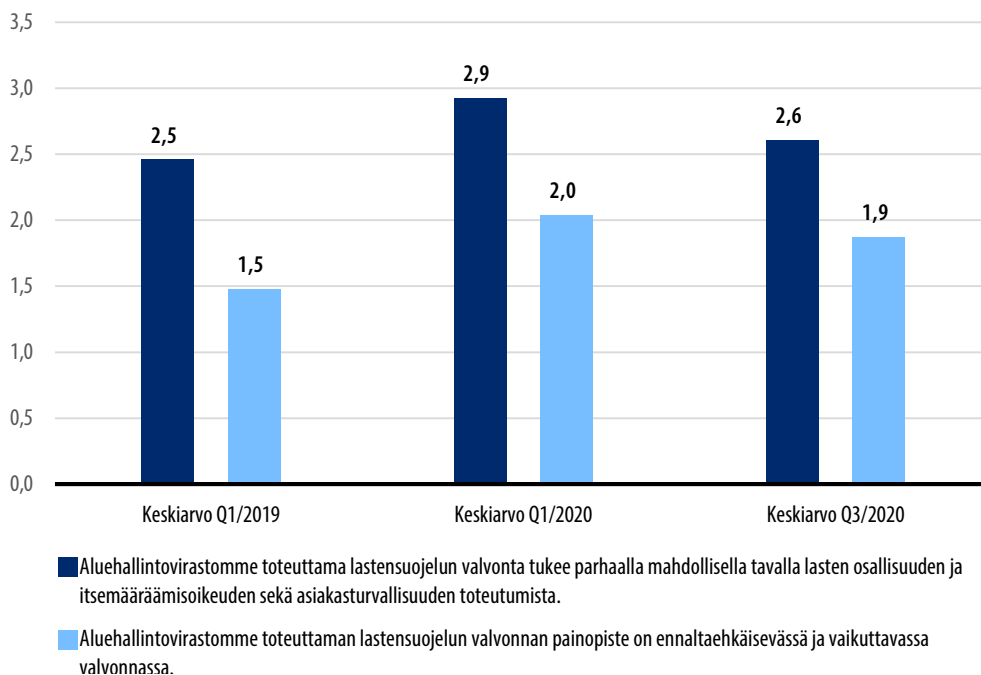
Kuvio 2. Vastaajien näkemykset väittämästä ”Aluehallintovirastomme toteuttama lastensuojelun valvonta tukee parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista.”



Kuvio 3. Vastaajien näkemykset väittämästä ”Aluehallintovirastomme toteuttaman lastensuojelun valvonnan painopiste on ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnessa.”



Kuvio 4. Vastaajien näkemykset väittämistä ”Aluehallintovirastomme toteuttama lastensuojelun valvonta tukee parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista.” ja ”Aluehallintovirastomme toteuttaman lastensuojelun valvonnan painopiste on ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnessa.” kyselyittäin, aluehallintovirastot yhteensä.



Kuvioista 2–4 voidaan nähdä, että pääsääntöisesti aluehallintovirastojen työntekijät näkevät virastonsa toteuttaman lastensuojelun valvonnan tukevan parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteuttamista. Viimeisimmässä tehdyssä kyselyssä 74 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä tämän väittämän kanssa. Täysin eri mieltä ei ollut yksikään vastaaja. Työ koetaan siis sen tekijöiden näkökulmasta pääsääntöisesti ja lähtökohtaisesti vaikuttavaksi.

Näkemykset siitä, onko virastojen toteuttama lastensuojelun valvonnan painopiste ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnassa sen sijaan hajoavat selvästi enemmän. Väittämän kanssa jokseenkin samaa mieltä viimeisimmässä kyselyssä oli 39,1 prosenttia vastaajista, täysin samaa mieltä ei ollut yksikään. Jokseenkin tai täysin eri mieltä väittämän kanssa oli samat 39,1 prosenttia vastaajista. Työntekijöiden näkökulmasta asiaa katsoen vaikuttaakin siltä, että työn sinänsä koetaan olevan kokonaisuudessaan vaikuttavaa, mutta samalla toiminnan painopiste tehtäväkokonaisuuden sisällä ei kuitenkaan kohdistu parhaalla mahdollisella tavalla vaikuttavuuden näkökulmasta.

Yleisesti ottaen vastauksista muodostuu kuva kehityksestä, jossa tilanteen nähdään kyseisten väittämien kautta tulkittuna parantuneen selvästi vuoden 2019 alusta vuoden 2020 alkuun, mutta toisaalta hieman heikentyneen vuoden 2020 alusta vuoden 2020 loppuun.

Seurantaryhmän tilaamassa ulkoisessa arvioinnissa todetaan valvonnan vaikuttavuudesta, että sitä parantaisi painopisteen siirtäminen reagoivasta valvonnasta ennakkolliseen ohjaukseen. Tällä hetkellä lastensuojelun valvontatyön painopiste on arvioinnin mukaan edelleen jälkikäteisessä, ilmoituksiin ja kanteluihin perustuvassa valvonnassa. Arvioinnissa myös havaittiin, että haastatteluiden perusteella toiminnan seuranta aluehallintovirastoissa osana johtamista kohdistui enemmänkin määrällisiin mittareihin, ei niinkään asioiden käsittelyn laatuun tai vaikuttavuuteen. Valvonnan vaikuttavuutta pystyttiin virastoissa arvioimaan vain yksittäistapauksissa jatkovalvonnan havaintojen perusteella. Useissa haastatteluissa tuotiin esille, että vaikuttavamman ja tehokkaamman valvontatyön tekemiseksi kaivataan toimintamallien vakiinnuttamista ja valtakunnallisia ratkaisuja sekä myös yhteisiä mittareita vaikuttavuudelle.

Samansuuntaisia näkemyksiä esitettiin seurantaryhmän aluehallintovirastojen työntekijöille tekemien kyselyiden avovastauksissa. Vaikka tilanteen nähtiinkin parantuneen vuosina 2018–2020, niin useammassa vastauksessa valvonnan nähtiin olevan ”tällä hetkellä enemmän jälkikäteistä epäkohtailmoituksiin pohjautuvaa”. Vastauksissa esitettiin myös näkemys siitä, että ”lastensuojelun valvonnan painopistettä tulisi saada toimintayksikkövalvonnasta enemmän lastensuojelun järjestämisen valvontaan eli kuntien valvontaan, koska se olisi pidemmällä aikavälillä kaikista vaikuttavinta”. Ongelmalliseksi nähtiin myös ”erityisesti se, että päätökset pitkittyvät ja kun ne vihdoinkin kirjoittamaan, niin asia on jo niin vanha, että sitä täytyy uudelleen tarkistella, että mikä on tilanne nyt. Valvonnan

vaikuttavuus myös huononee, jos päätös annetaan vuosia vanhaan valvontaan. Valvon-
nassa on merkityksellistä, että ollaan mahdollisimman paljon kentällä eikä tehdä vain kir-
jallisia selvityksiä”.

2.3 Toiminnallisen tuloksellisuuden (tehokkuus sekä tuotokset ja laadunhallinta) näkökulma

Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonta on kokonaisuutena ja erityisesti aluehallin-
tovirastoittain tarkasteltuna volyymien näkökulmasta varsin pientä toimintaa. Henkilökun-
taa on ylipäättänsäkin vähän, päätoimisesti tehtäviä hoitavia vielä vähemmän. Samoin suo-
raan määrällisesti tarkasteltuna keskeisiksi tunnistettavia suoritteita on suhteellisen vähän.
Tästä johtuen työajanseurantaa ei myöskään tehdä yksittäisten suoritteiden, tehtävien tai
edes tehtäväryhmien tasolla. Tämä asettaa haasteita tulosten aluehallintovirastokohtai-
selle tulkinnalle ja tästä johtuen tehokkuuden tunnuslukuja tarkastellaan tässä yhteydessä
vain aluehallintovirastojen kokonaisuuden tasolla sekä luonteeltaan parhaimmillaankin
suuntaa-antavina. Tunnusluvut keskeisistä mittareista on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut, aluehallintovirastot yhteensä

Mittari	2016	2017	2018	2019	2020	Arvio kehityksestä
Valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntejä / lastensuojelun valvonnan kokonais-htv	18,3	17,9	13,7	11,1	8,4	↓
Lasten määrä, joiden kanssa on keskusteltu valvonta-, ohjaus- ja arviointikäynneillä / lastensuojelun valvonnan kokonais-htv	0,4	1,1	2,4	11,1	7,1	↑



Tunnuslukujen tulkinnassa on huomioitava, että lastensuojelun valvontaan käytettävissä olevat resurssit ovat lisääntyneet suhteellisesti tarkasteltuna hyvin merkittävästi vuoden 2018 kuluessa ja välittömästi sen jälkeen. Jakajana on tarkastelussa käytetty kokonaishenkilötyövuosimäärää, ei juuri kyseisille suoritteille kohdistunutta henkilötyövuosimäärää. Luvut ovat siten ennemminkin suuntaa-antavia ja yleistilannetta kuvaavia kuin varsinaisesti toiminnan tehokkuudesta ja sen kehityksestä kovinkaan yksiselitteisesti kertovia.

Kun tarkastuskäyntien määrä on pysynyt aikavälillä varsin stabiilina, mutta tehtäviin kohdistuneet henkilötyövuodet ovat lisääntyneet, näkyy tämä tarkastuskäyntien pienempänä määränä per henkilötyövuosi vuodesta 2018 alkaen. Tämä ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti huono tulos edellä kerrotuista syistä johtuen. Lasten määrä –mittarin kohdalla puolestaan näkyy 1.1.2020 voimaan tullut lastensuojelulain muutos, jonka mukaan aluehallintoviraston tulee valvontaa toteuttaessaan ja sijaishuoltopaikoissa tarkastuskäyntejä tehdessään kuulla lasten näkemyksiä ja kokemuksia. Säännöksen tavoitteena oli vahvistaa lasten osallisuutta ja kuulluksi tuleamista sekä tehostaa sijaishuollon valvontaa ja ennaltaehkäistä lasten mahdollista kaltoinkohtelua sijaishuollossa. Valvontatoiminnan yhteydessä tavattujen lasten määrän kasvu on muutokselle asetettujen tavoitteiden suuntainen. Laki-muutos on muuttanut valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien luonnetta, joka voi osaltaan seurantaryhmän ensisijaiseksi syyksi arvioiman koronaepidemian ohella selittää käyntien määrän viimeaikaista laskua suhteessa henkilötyövuosiin.

Tuotosten ja laadunhallinnan mittareiden toteumat on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Tuotosten ja laadunhallinnan tunnusluvut, aluehallintovirastot yhteensä

Mittari	2016	2017	2018	2019	2020	Arvio kehityksestä
Kuntien ja lastensuojelun palveluntuottajien kanssa pidettyjen työkousten lukumäärä (kpl)	10	9	8	8	8	→
Sijaishuollon valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien sekä lupakäyntien lukumäärä (kpl)	139	163	135	150	113	↘
Muun lastensuojelun valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien lukumäärä (kpl) (esim. kuntakäynnit)	25	24	20	19	12	↓

Mittari	2016	2017	2018	2019	2020	Arvio kehityksestä
Luonteeltaan yleisten valvontaan liittyvien ohjaukirjeiden lukumäärä (kpl) ¹⁰	2	2	1	7	8	
Lasten määrä, joiden kanssa on keskusteltu valvonta-, ohjaus- ja arviointikäynneillä (kpl)	4	12	27	168	106	

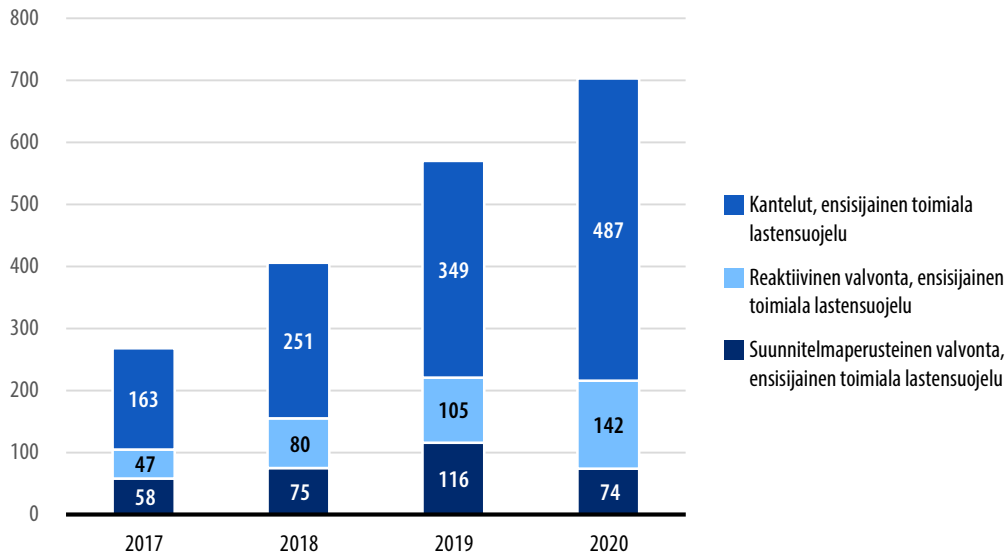
Keskeisin havainto on niiden lasten määrän selvä kasvu, joiden kanssa on keskusteltu valvonta-, ohjaus- ja arviointikäynneillä, mikä liittyy jo aiemmin (luku 2.2) viitattuun lakimuutokseen¹¹. Vuosien 2019 ja 2020 toteumien 168 ja 106 (taulukko 3) perusteella voidaan todeta, että lakimuutoksen myötä valvontatyö on kehittynyt myös käytännössä lapsen näkökulman paremmin huomioivaksi. Lakimuutos ja resurssien lisääminen ovat tosiasiallisesti mahdollistaneet lapsen kanssa keskustelun valvontakäynneillä selvästi aiempaa useammin. Kokonaislukua voi pitää hyvänä huomioiden lapsen kanssa käydyn keskustelun luonteen ja siihen käytettävän ajan. Vuosien 2019 ja 2020 välisessä vertailussa näkyy puolestaan koronaepidemian vaikutus: valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien sekä lupakäyntien lukumäärät ja niiden lasten määrä, joiden kanssa keskusteltiin valvonta-, ohjaus- ja arviointikäynneillä laskivat vuodesta 2019 vuoteen 2020. Aluehallintovirastojen työntekijöiltä kysyttiin seurantaryhmän tekemän jälkimmäisen kyselyn yhteydessä koronaepidemian vaikutuksista. Erityisen negatiivisesti epidemian nähtiin vaikuttaneen siihen, miten hyvin valvonta tukee lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista sekä siihen, miten hyvin valvonnan painopiste on ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnassa.

Kuvioissa 5 ja 6 on esitetty aluehallintovirastojen toteuttaman suunnitelmaperusteisen ja reaktiivisen valvonnan sekä kantelujen tunnusluvut (ratkaistut asiat) vuosilta 2017–2020 koskien niitä asioita, joissa ensisijaiseksi toimialaksi on merkitty lastensuojelu sekä sosiaalihuollon kaikki asiat (ml. lastensuojelu).

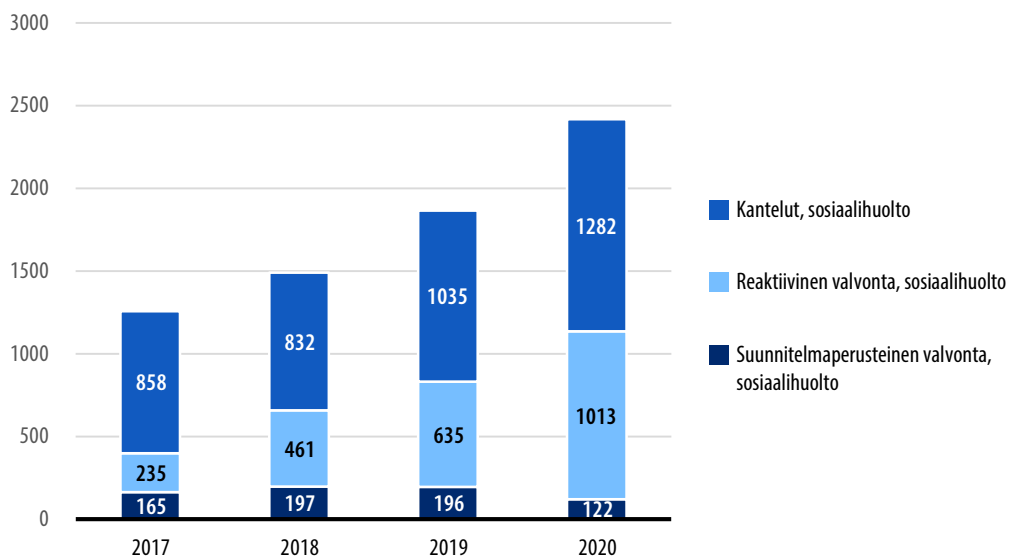
¹⁰ Tarkoittaa kaikille tai lähes kaikille alueen kunnille tai palveluntuottajille lähetettyjä kirjeitä

¹¹ Vertailuvuosina 2016–2018 niiden lasten määrää, joiden kanssa keskusteluja käytiin, ei seurattu systemaattisesti, joten toteumat perustuvat kyseisiä vuosia koskien jälkikäteiseen arvioon. Tästäkin huolimatta ero vuosien 2016–2018 luvuissa verrattuna vuosien 2019–2020 lukuihin on niin huomattava, että kehitys on kiistatta ollut oikean suuntaista.

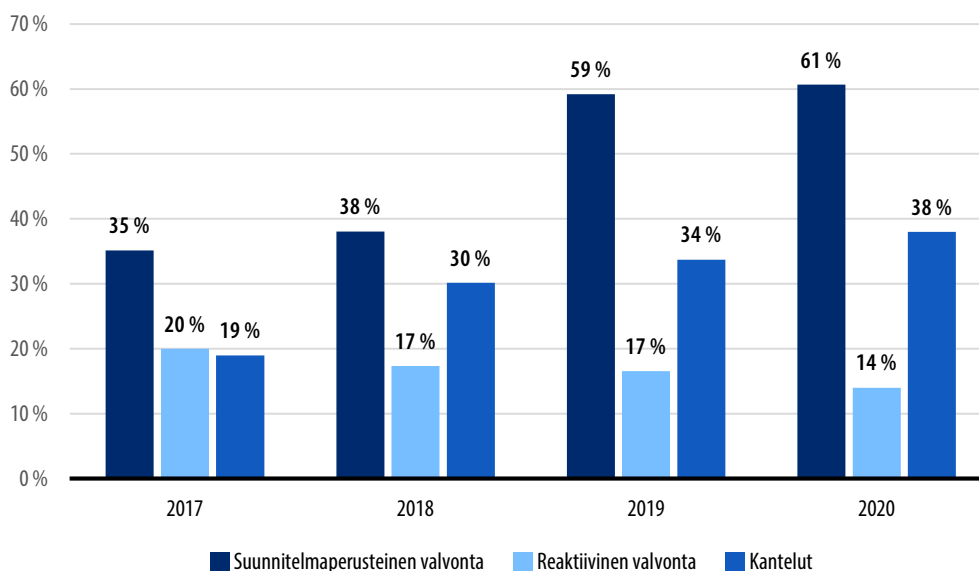
Kuvio 5. Aluehallintovirastojen ratkaistut lastensuojelun suunnitelmaperusteisen ja reaktiivisen valvonnan asiat sekä kantelut vuosina 2017–2020¹²



Kuvio 6. Aluehallintovirastojen ratkaistut sosiaalihuollon suunnitelmaperusteisen ja reaktiivisen valvonnan asiat sekä kantelut vuosina 2017–2020



¹² Lähde: Aluehallintovirastot / USPA-asianhallinta ja Tilda-järjestelmä. Lukujen tulkinnassa on huomioitava, että kaikille sosiaalihuollon asioille, joihin lastensuojelun asiatkin kuuluvat, ei ole annettu vielä tällä hetkellä toimialan luokittelutietoa. Kantelujen osalta tilanne on kuitenkin jo hyvin kattava. Valvonnoissa kaikkien toimialojen asioista 15–30 % vuodesta riippuen on luokittelematta, (v. 2019 ja 2020 osalta noin 16 %). Näissä asioissa saattaa olla siten myös lastensuojelun asioita, jolloin ne eivät ole mukana kuviossa 5.

Kuvio 7. Lastensuojelun valvonnan asioiden osuudet kaikista sosiaalihuollon asioista vuosittain 2017–2020

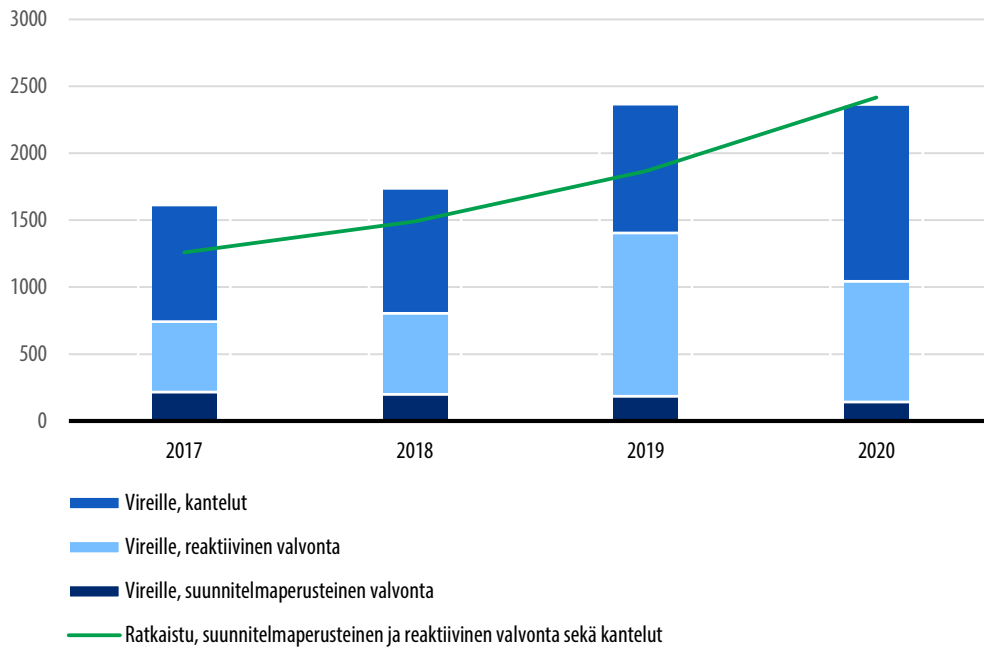
Kuviot 5 ja 6 tuovat hyvin esiin ratkaistujen asioiden määrän suorastaan räjähdysmäisen kasvun aluehallintovirastojen toteuttamassa lastensuojelun ja laajemmin koko sosiaalihuollon valvonnassa. Vuodesta 2017 vuoteen 2020 lastensuojelun valvonnan asemäärät kasvoivat 162 prosentilla. Samalla aikavälillä resurssit ovat kasvaneet noin 67 prosentilla. Erityisen ongelmallista on, että asemäärien kasvu on muodostunut nimenomaisesti reaktiivisen valvonnan ja kanteluiden kasvusta. Suunnitelmaperusteinen valvonta, vaikka jätettäisiin huomiotta vuosi 2020 poikkeuksellisen tilanteen (koronaepidemia) johdosta, ei ole kasvanut lähellekään samassa suhteessa.

Kuviosta 7 voidaan puolestaan nähdä, että sosiaalihuollon suunnitelmaperusteisesta valvonnasta ja kanteluista vuosi vuodelta entistä suurempi osa on ollut nimenomaan lastensuojelun asioita. Reaktiivisessa valvonnassa lastensuojelun asioiden osuus kaikista sosiaalihuollon asioista on sen sijaan hieman pienentynyt tarkastelujaksolla. Aluehallintovirastoissa käytännössä sama henkilö hoitaa sekä suunnitelmaperusteisen että sen perusteella aloitetun reaktiivisen valvonnan.

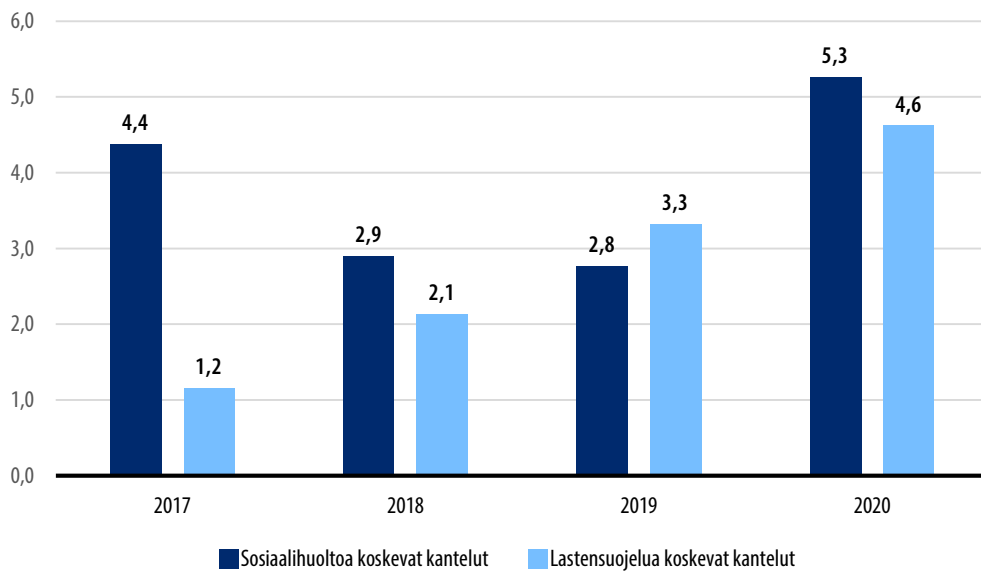
Vireille tulleiden asioiden määrän kasvu ei ole ollut aivan yhtä voimakasta kuin ratkaistujen asioiden määrän kasvu, mutta kuitenkin pitkälti samansuuntaista. Kuviossa 8 esitetään kehitystä havainnollistava vertailu sosiaalihuollon (ml. lastensuojelu) vireille tulleista ja ratkaistuista asioista vuosina 2017–2020¹³.

13 Lastensuojelun asioista ei ole mahdollista esittää vastaavaa tarkastelua, sillä tiedot ovat kattavasti saatavilla vasta vuodesta 2020 lukien.

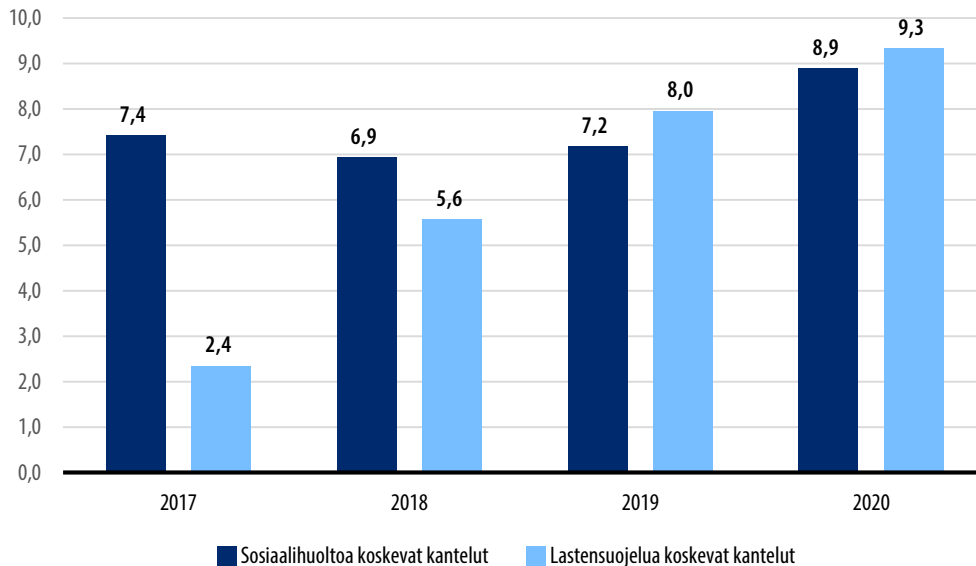
Kuvio 8. Aluehallintovirastojen ratkaistut ja vireille tulleet sosiaalihuollon suunnitelmaperusteisen ja reaktiivisen valvonnan asiat sekä kantelut vuosina 2017–2020



Kuvio 9. Sosiaalihuollon kokonaisuuden ja lastensuojelun valvonnan kanteluiden mediaanikäsitellyajat aluehallintovirastoissa vuosina 2017–2020



Kuvio 10. Sosiaalihuollon kokonaisuuden ja lastensuojelun valvonnan kanteluiden keskiarvokäsittelyajat aluehallintovirastoissa vuosina 2017–2020



Toiminnan laadusta on saatavissa varsin niukasti selkeitä mittari- tai seurantietoja aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontaan liittyen. Käsittelyajat ovat kuitenkin yksi tällainen selkeä ja hyvin olennainen mittari ja tuloksellisuuden näkökulma. Ne ovat kehittyneet vuosina 2017–2020 lastensuojelun valvonta- ja kanteluasioissa kuvioiden 9 ja 10 mukaisesti.

Käsittelyaikojen kehityksestä kuvioista 9 ja 10 voidaan nähdä, että kanteluiden käsittelyajat ovat viime vuosina kasvaneet niin sosiaalihuollon kokonaisuuden kuin lastensuojelunkin kanteluissa sekä mediaani- että keskiarvolukuina. Kehitys on kokonaisuutena arvioiden huolestuttava. Samalla on hyvä huomioda, että asiassa vaikuttaa taustalla paitsi selkeä vireille tulleiden asiämäärien nousu, niin myös ratkaistujen asioiden määrän voimakas nousu: suurempaan ratkaistujen asioiden määrään sisältyy myös aiempaa suurempi määrä aiempaa pidempään vireillä olleita asioita, mikä nostaa käsittelyaikojen keskiarvolukuja.

Lastensuojelun kanteluasioita tarkasteltaessa mielenkiintoinen itse kanteluihin liittyvä laadullinen näkökulma on myös se, kuinka suuri osa kanteluista on lasten itsensä tekemiä. Tilanne vaihtelee aluehallintovirastoittain jonkin verran ja virastojen raportoiman mukaan lasten itsensä tekemiä kanteluja on vuositasolla lähes kaikissa aluehallintovirastoissa vähän, käytännössä muutamia vuodessa. Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto arvioi kanteluja olleen parin viime vuoden aikana noin 5–10 vuosittain kun taas Lounais-Suomen aluehallintovirastossa ei tällaisia kanteluja ole lähivuosina ollut yhtäkään.

Toiminnan laatua kommentoitiin myös aluehallintovirastojen työntekijöille tehtyjen kyselyjen avovastauksissa. Niiden sekä seurantaryhmän tilaaman konsulttiselvityksen perusteella on ilmeistä, että toimintatavat vaihtelevat varsin paljonkin aluehallintovirastoitain: ”Valvonnan valtakunnallista kokonaisuutta ajatellen valvonnan menettelyt eivät ole [aluehallintovirastojen muodostamassa kuuden viraston kokonaisuudessa] yhdenmukaiset”. Esimerkkeinä siitä, mitä yhteisiä konkreettisia työvälineitä tarvitaan mainittiin ”yhdenmukaiset ja ajanmukaiset tarkastuskertomuspohjat”, ”tilastointia varten valtakunnallinen yhtenäinen taulukkopohja” sekä ”lapsilta tarkastuskäynnillä saatujen tietojen käsittelyn yhteinen ohjeistus”.

2.4 Resurssien näkökulma

Kuten luvuissa 2.2 ja 2.3 on jo käynyt ilmi, aluehallintovirastojen resurssit lastensuojelun valvonnan tehtävissä kasvoivat vuoden 2018 aikana, ja vuodesta 2019 lähtien tehtäviin on ollut käytettävissä aikaisempaa enemmän resursseja. Taustalla oli julkisen talouden suunnitelman ja vuoden 2019 täydentävän talousarvion 480 000 euron, kuuden henkilötyövuoden palkkamenojen mukainen lisäys lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan tehtäviin. Resurssien kehitystä kokonaisuutena on kuvattu taulukossa 4 ja aluehallintovirastoittain taulukossa 5.

Taulukko 4. Lastensuojelun valvonnan resurssit, aluehallintovirastot yhteensä¹⁴

	2016	2017	2018	2019	2020
Lastensuojelun valvontatehtävien htv-kertymä	8,9	10,6	11,3	15,2	14,9
Lastensuojelun valvontatehtävien kokonaisuudessa työskennelleiden henkilöiden määrä	25	26	28	32	26

¹⁴ Lähde: Seurantaryhmän yhteyshenkilöt aluehallintovirastoissa

Taulukko 5. Lastensuojelun valvonnan henkilötyövuodet aluehallintovirastoittain¹⁵

	2016	2017	2018	2019	2020
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	2,0	2,6	2,3	3,7	3,7
Lounais-Suomen aluehallintovirasto	1,7	1,2	1,6	2,2	1,9
Itä-Suomen aluehallintovirasto	1,3	1,5	1,6	2,7	2,2
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	2,7	2,7	2,7	3,3	3,2
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	0,7	1,9	2,6	2,4	2,4
Lapin aluehallintovirasto	0,6	0,6	0,6	0,9	1,5
YHTEENSÄ	8,9	10,6	11,3	15,2	14,9

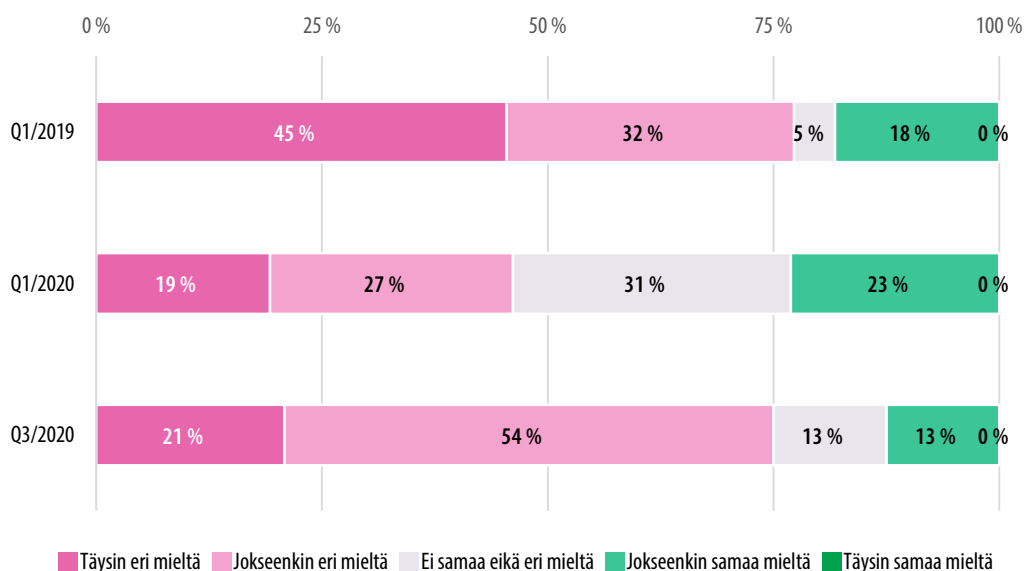
Taulukoista 4 ja 5 voidaan nähdä suhteellisesti selvä kasvu resursseissa, sillä ne kasvoivat 67 prosenttia ja 6 henkilötyövuotta vuodesta 2016 vuoteen 2020.

Aluehallintovirastoissa lastensuojelun valvontatehtäviä tekeviltä laadullista arvioita kysyttäessä kuva on samansuuntainen kuin mitä lukumäärätietojenkin perusteella hahmottuu. Saatua resurssilisäystä pidetään hyvänä ja aikaisemmin vallinneeseen tilanteeseen nähden merkittävänä, mutta resurssit nähdään edelleen kuitenkin kokonaisuutena niukoiksi tehtävämääriin ja tavoiteltuihin tuloksiin nähden. Aluehallintovirastossa lastensuojelun valvontatehtäviä tekevien näkemykset heille tehdyissä kyselyissä käytettyyn resursseja koskevaan väittämään on kuvattu kuviossa 11.

Aluehallintovirastojen työntekijöille tehdyn kyselyn avovastauksissa todettiin resursseja koskien mm., että ”noin kaksi vuotta sitten myönnetyt henkilöresurssit ovat saaneet suunnitelmaperusteisen sijaishuollon valvonnan aivan uudelle tasolle ja se on todella hienoa. Tähän mennessä on käynneillä kuultu jo 50 lasta, mikä ei olisi mitenkään ollut mahdollista ilman uusia työntekijöitä. Käyntien perusteella on myös otettu valvontaan kuntien valvontatoiminnan vähäisyys, mikä ei niin ikään aikaisemmin olisi ollut mahdollista, kun tarkastustoimintaa tehtiin vähän eikä kunnan valvonnan vähäisyys noussut samalla tavoin esiin”. Toisaalta toisessa vastauksessa todettiin, että ”[pieni saatu resurssilisäys] ei todellakaan riitä, koska alkutilanteen henkilöstöresurssi on ollut niin matala”.

¹⁵ Lähde: Seurantaryhmän yhteyshenkilöt aluehallintovirastoissa

Kuvio 11. Vastaajien näkemykset väittämästä ”Aluehallintovirastomme resurssit ovat riittävät väittämien 1–2¹⁶ mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.”



2.5 Yhteenveto tilannekuvasta

Toiminnan vaikuttavuus

Seurantaryhmän seurantamallissa määritellyissä kansallisen tason viimekätisen vaikuttavuuden mittareissa ei tarkasteluvälillä ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Aluehallintovirastojen työntekijät itse puolestaan näkevät toiminnan vaikuttavuuden keskimäärin positiivisessa valossa ja käsitys asiasta on myös muuttunut viimeisten kahden vuoden aikana myönteisempään suuntaan.

Oleellisempi havainto on kuitenkin se, että *toiminnan* vaikuttavuuden tietopohja ja mittarointi sekä siten myös seuranta ja toiminnan kehittäminen nimenomaisesti vaikuttavuuden näkökulmasta ei ole aluehallintovirastoissa systemaattista. Valvojan näkökulmasta keskeisenä toiminnan välittömänä vaikutuksena voidaan nähdä valvonnan kohteen toiminnan kehittyminen haluttuun oikeaan suuntaan. Tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia

16 Väittämä 1: Aluehallintovirastomme toteuttama lastensuojelun valvonta tukee parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista.

Väittämä 2: Aluehallintovirastomme toteuttaman lastensuojelun valvonnan painopiste on ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnassa.

ei kuitenkaan aluehallintovirastoissa seurata systemaattisesti eikä selvää yhteisesti jaettua käsitystä valvontatoiminnan tuottamista vaikutuksista ja muodostuvista vaikutusketjuista ole. Varsin yleiseltä ja yhteisesti jaetulta vaikuttaa käsitys siitä, että ennaltaehkäisevä toiminta on yleisesti ottaen vaikuttavampaa kuin jälkikäteiset reaktiiviset valvontatoimenpiteet. Tämänkään käsityksen pohjaksi ei ole kuitenkaan olemassa selvää tietoa tai dataa tai näihin pohjaavaa analyysia. Ja vaikka oletettaisiinkin, että ennaltaehkäisevä toiminta on kaikista vaikuttavinta, niin oleellinen ja tarkentava kysymys olisi joka tapauksessa, mitkä ennaltaehkäisevän toiminnan muodot ovat kaikkein vaikuttavimpia (ts. tukevat parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista). Ovatko kaikkein vaikuttavimpia toimenpiteitä esim. koulutustilaisuudet kunnille, keskustelut lasten kanssa toimintayksiköissä, voimakas ja aktiivinen tiedottaminen tehdyistä valvontaratkaisuksista vai jotkin muut ennaltaehkäisevät toimet? Tästä ei ole tällä hetkellä yhteistä koottua ja systemaattista tietopohjaa olemassa.

Toiminnallinen tuloksellisuus

Toiminnan tehokkuudesta ja sen kehityksestä ei ole mahdollista tehdä selkeitä johtopäätöksiä käytettävissä olevin tiedoin. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että lähes kaikkien seurattujen suoritteiden määrät ovat tarkasteluvälillä nousseet ja vaikka resurssitkin ovat kasvaneet samaan aikaan, syntyy ratkaistujen asioiden määrän merkittävästä kasvusta kuitenkin ennemmin käsitys toiminnan tehokkuuden vähintäänkin ennallaan pysymisestä tai parantumisesta kuin heikkenemisestä.

Suoritteiden määrien näkökulmasta olennaisimmat havainnot ovat ratkaistujen reaktiivisen valvonnan ja kanteluasioiden määrien erittäin merkittävä kasvu sekä toisaalta niiden lasten määrän, joiden kanssa on keskusteltu tarkastuskäynnillä, selvä kasvu. Aluehallintovirastot ovat näin ollen pystyneet samanaikaisesti vastaamaan asiamäärien suureen kasvuun reaktiivisessa valvonnassa sekä lisäämään lainsäätäjän edellyttämää sijoitettujen lasten kanssa käytyjen keskustelujen määrää. Ylipäänsä voidaan arvioida, että toiminnassa on kaikissa aluehallintovirastoissa menty selvästi oikeaan, haluttuun ja lainsäätäjän tarkoitamaan suuntaan, kun lasten näkemyksiä tarkastusten ja valvonnan yhteydessä kuullaan selvästi aiempaa enemmän. Samalla on hyvä huomioida, että suhteutettuna sijaishuoltoon sijoitettujen lasten kokonaismäärään, niiden lasten määrä, joiden kanssa on keskusteltu, on kuitenkin edelleen melko pieni. Suhteutettuna aluehallintovirastoissa kyseisiin tehtäviin kohdistuvaan resurssiin määrä ei puolestaan ole pieni, sillä työ on hyvin aikaa vievää.

Positiivisen kehityksen rinnalla on kuitenkin havaittavissa huolestuttavana kehityskulkuna se, että kanteluiden käsittelyajat ovat viime vuosina pidentyneet niin sosiaalihuollon kokonaisuudessa kuin lastensuojelussa sekä mediaani- että keskiarvolukuina. Asiaan tulisi jatkossa kiinnittää enenevissä määrin huomioita niin toiminnan kehittämisen kuin resursoinninkin kautta.

Resurssit

Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan tehtäviin kohdistui vuonna 2020 arviolta 14,9 henkilötyövuoden resurssit ja tehtäviin kohdistuneet resurssit ovat kasvaneet vuodesta 2016 vuoteen 2020 yhteensä juuri niillä kuudella henkilötyövuodella, joihin aluehallintovirastojen toimintamomentille on saatu lisärahoitusta.

Resurssien näkökulmasta on kuitenkin huomioitava, että samalla kun ne ovat kasvaneet, on myös erittäin merkittävästi kasvanut käsittelyyn tulleiden asioiden määrä. Lisäksi lainsäädäntöuudistuksen myötä lisätty sijoitettujen lasten kanssa käytyjen keskustelujen määrä on resurssinäkökulmasta merkittävä kysymys. Keskustelut ovat erittäin resurssi-intensiivisiä ja poikkeavat toimintana luonteeltaan oikeastaan kaikesta muusta aluehallintovirastojen toiminnasta. Aluehallintovirastojen valvontatoimintaan ei muissa substansseissa kuulu näin vahvaa lakisääteistä ja ensisijaista asianosaisten kanssa vuorovaikuttamisen elementtiä. Onkin ilmeistä, että mikäli keskustelujen määrää halutaan jatkossa edelleen merkittävästi lisätä, vaatii tämä samalla suhteessa vielä aikaisempaa merkittävämpiä resurssilisäyksiä.

Kolmas keskeinen havainto resurssinäkökulmasta on, että lastensuojelun valvonnan resurssit aluehallintovirastoissa ovat edelleen virastokohtaisesti hyvin pienet ja siten haavoittuvat. Jokaisessa virastossa toimintaan kohdistuu korkeintaan muutaman henkilön vähäistä merkittävämpi työpanos. Toiminnan taso ja jatkuvuus on siten yksittäisen viraston kohdalla riippuvaista käytännössä jopa vain yhdestä tai parhaimmillaankin muutamista avainhenkilöistä.

3 Seurantaryhmän ehdotukset

Seurantaryhmän tavoitteena on asettamispäätöksen mukaan ollut varmistaa, että

1. lastensuojelun valvonta tukee lasten osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja asiakasturvallisuuden toteutumista;
2. apulaisoikeuskanslerin esiin nostamat epäkohdat Pohjois-Suomen aluehallintoviraston johtamisessa ja toiminnassa korjataan;
3. lastensuojelun valvonnan käsittelyaikataavoitteet sekä tavoite valvonnan painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäisevään ja vaikuttavampaan valvontaan toteutuvat kaikissa aluehallintovirastoissa;
4. lastensuojelun valvonnan menettelyt yhdenmukaistuvat ja tehostuvat kaikissa aluehallintovirastoissa parhaiden käytäntöjen mukaisiksi;
5. edellä kuvatut muutokset ja vaikutukset muodostuvat pysyväksi osaksi virastojen toimintaa.

Seuraavassa esitetään seurantaryhmän ehdotukset seurantaryhmän asettamispäätöksen mukaisten tavoitteiden toteuttamiseksi toimeenpanotavan mukaisesti jaoteltuna. Ehdotukset on muodostettu luvun 2 tilannekuvan, ulkoisen arvioinnin (liite 1) sekä raporttiin aluehallintovirastojen yhteyshenkilöiltä saatujen kommenttien perusteella.

3.1 Säädosohjaus

Lastensuojelulakia on uudistettu sen voimaan tulon jälkeen (2008) lukuisia kertoja. Viimeisimmät muutokset tulivat voimaan 1.1.2020. Valmistelussa oleva hallituksen esitysluonnos lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2021. Muutokset tulisivat voimaan vuoden 2022 alussa. Lastensuojelun valvontaan liittyvät erityiskysymykset on tarkoitus huomioida sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavana olevassa ns. valvontalaissa.

Seurantaryhmän näkemyksen mukaan sosiaalihuollon ja siten myös lastensuojelun tehtävien siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille selkeyttää tilannetta ja toimivaltoja palveluiden järjestäjävastuussa olevien organisaatioiden tasolla.

Valtion valvontaviranomaisten toimivaltoja ja työnjakoa jatkossa kehitettäessä tulisi huomioida, että Valviran ja aluehallintovirastojen nykyiset roolit ja tehtävät sekä

toimivallanjako eivät muun sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan tapaan ole lastensuojelunkaan valvonnan tehokkaan toimeenpanon osalta parhaat mahdolliset. Mikäli organisaatiomuutoksiin jatkossa päädytään tulisi toimivaltoja ja tehtäviä pyrkiä ennemmin kokoamaan kuin hajauttamaan.

3.2 Resurssiohjaus

Aluehallintovirastojen toimintamomenttia koskevasta talousarviovalmistelusta ja siten resurssiohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Kaikkien kuuden aluehallintoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston toimintamenot on koottu kyseiselle momentille¹⁷, josta ne jaetaan vuosittain virastoittain määrärahapäätöksellä siten kuin virastojen kanssa tulossopimuksessa sovitaan. Seurantaryhmä ehdottaa aluehallintovirastojen resurssiohjauksella toteutettavaksi seuraavat toimenpiteet:

1. Vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelmassa on alustavasti varauduttu aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan resurssien kasvattamiseen. Resurssien kasvattamisen mahdollisesti toteutuessa on suunniteltu, että korkeintaan yhden henkilötyövuoden mukainen työpanos kohdennetaan aluehallintovirastoille yhteisten lastensuojelun valvonnan käytännön työn edellytysten varmistamiseen.

Resurssi sijoitettaisiin yhteen erikseen päätettävään aluehallintovirastoon ja tehtävänkuva määriteltäisiin aluehallintovirastojen välisessä yhteistyössä. Asia selvitetään ja valmisteluun tarkemmin vuoden 2021 aikana osana tulossopimusten valmistelua ja toteutetaan vuoden 2022 alusta. Vastuutaho asiassa on valtiovarainministeriö yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa.

¹⁷ Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostavat työsuojelun vastualueet, joiden henkilöstömenoihin ja eräisiin muihin verrattain pieniin menoihin tarkoitettut määrärahat budjetoidaan omalle sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilleen.

2. Vuonna 2021 käynnistetty sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden ja kanteluiden valtakunnallisen käsittelyn malli¹⁸ vakiinnutetaan ja sen resursointia vahvistetaan.

Toimenpiteen tarkoituksena on tehostaa ja nopeuttaa erityisesti kanteluiden käsittelyä *aluehallintovirastojen kokonaisuuden* tasolla ja pienentää käsittelyaikojen eroja aluehallintovirastojen välillä sekä täten parantaa oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista ja toiminnan tuottavuutta. Ensivaiheessa mallin puitteissa keskitytään asiaruuhkien purkuun. Mallin toteuttamista tuetaan asianhallinnan ratkaisujen voimakkaalla kehittämisellä. Mallin vakiinnuttamista selvitetään ja valmistellaan ensi vaiheessa vuoden 2021 aikana osana tulossopimusten valmistelua ja toteutetaan vuoden 2022 alusta. Vastuutaho asiassa on valtiovarainministeriö yhteistyössä aluehallintovirastojen ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

3.3 Virastojen yhteistyö

Seurantaryhmä ehdottaa virastojen yhteistyöllä toteutettavaksi seuraavat toimenpiteet:

3. Aluehallintovirastot sopivat yhteisesti mallista, jolla tarvittavat keskitettyä hoitamista edellyttävät ja yhtenäistä toimintaa tukevat sekä tehostavat lastensuojelun valvonnan tehtävät saadaan tehokkaimmin organisoitua ja toteutettua.

¹⁸ Aluehallintovirastoissa on toteutettu vuoden 2021 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden ja valvonta-asioiden käsittelyn valtakunnallinen työjono/käsittelyryhmä. Toimintamallissa yksi AVI toimii koordinoivana tahona (Pohjois-Suomen aluehallintovirasto) ja työntekijöitä on kaikkiaan kuusi, yksi kunkin AVIn palveluksessa. Tälle joukolle on poimittu omaan valtakunnalliseen työjonoonsa sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluja ja valvonta-asioita, jotka eivät ole vielä käsiteltävinä tai joilla ei ole selvää yhtymäkohtaa muihin jo käsiteltävänä olevaan kanteluun tai valvonta-asiaan toimivaltaisessa aluehallintovirastossa. Ryhmään kuuluva virkamies valmistelee asian ja voi olla töissä missä AVI:ssa vain, mutta päätöksen tekee aina alueellisesti toimivaltainen AVI. Tarpeen mukaan (eli jonon saaneleman käsittelyjärjestyksen mukaan) tehdään aluehallintovirastoista annetun lain 6a§:n mukaiset päätökset, jotta esittely on mahdollista eri AVI:sta kuin päätöksenteko. Jo nyt lyhyeltä ajalta toimintamallista on hyviä kokemuksia. Hyötyjä ovat mm. erikoistuminen ja keskittyminen, mikä mahdollistaa tehokkaan ja tuottavamman toiminnan; tiivis samaa problematiikkaa käsittelevien joukko, mikä mahdollistaa vahvan kollegiaalisuuden ja työn tuen; sekä kriittinen massa asiamäärissä ja tiivis yhteydenpito sekä kokemusten jakaminen, mikä mahdollistaa toimintamallin ja prosessin jatkuvan ketterän kehittämisen.

Sopiminen tehdään tukeutuen ja sovittaen yllä tehdyn ehdotuksen numero 1 mukaiseen yhden henkilötyövuoden suuruiseen resursointiin ja tehdään konkreettisesti näkyväksi määriteltäessä kyseisen resurssin toimenkuva. Tehtävien tarkempi määrittely kuuluu AVlen itsensä yhdessä harkittavaksi, mutta näitä voivat olla esimerkiksi

- valvontaprosessien kuvaaminen keskeisimmiltä osin sekä näiden kuvausten kehittäminen ja ylläpito
- valvonnan ja tarkastusten yhteisten keskeisimpien asiakirjamallien kehittäminen, käyttöönotto ja ylläpito
- yhteiset valvontaratkaisut keskeisimmiltä osin kattavan tietopohjan kehittäminen, käyttöönotto ja ylläpito sekä
- lastensuojelun valvonnan sisältöjen tuottaminen aluehallintovirastojen verkkosivuille asiakasnäkökulmasta (erityisesti lapsille suunnattu ja heidän näkökulmastaan saavutettavaksi suunniteltu tieto heidän oikeuksistaan, ohjeistus yhteydenottoon ja ohjeet kantelun tekemiseen).

Mainitut tehtävät ovat niin lähellä ja tiiviissä yhteydessä aluehallintovirastojen arjen toimintaan, että ne eivät seurantaryhmän näkemyksen mukaan kuulu Valviran lain mukaisen ohjaus- ja yhdenmukaistamistehtävän piiriin. Ehdotettu toimintamalli on tarkoitettu tukemaan AVlen ja Valviran välistä yhteistyötä eikä sillä ole tarkoitus muuttaa tehtäviä ja vastuita virastojen välillä. Asia tulisi suunnitella vuoden 2021 aikana ja toteuttaa vuoden 2022 alusta alkaen. Vastuutahoina asiassa ovat aluehallintovirastot.

4. Aluehallintovirastot kehittävät yhteistyössä Valviran kanssa systemaattisesti lastensuojelun valvonnan vaikuttavuuden tietopohjaa ja seurantaa.

Kehittämistyö tulee kytkeä osaksi arkipäivän valvontatyötä. Oleellista on selvittää, mitkä toimenpiteet ja minkälainen toiminta on kaikkein vaikuttavinta ja tukee parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista. Kehittämistyö tulee projektoida tai pilotoida selkein tavoittein ja vastuin, ja sen edellytyksenä on erillismäärärahojen osoittaminen sitä varten. Näistä määrärahakohdennuksista voidaan sopia tulosohjausprosessissa. Vastuutahoina asiassa ovat ensisijaisesti aluehallintovirastot yhteistyössä Valviran ja valtiovarainministeriön kanssa.

5. Valvira ja aluehallintovirastot suunnittelevat ja toteuttavat yhteistyössä koulutusten sarjan aluehallintovirastojen työntekijöille.

Koulutusten sisältö tulee suunnitella tarkemmin erikseen mutta potentiaalisia teemoja ovat erityisesti lastensuojelulain 80 §:n mukaisten keskustelujen prosessin toteuttaminen aluehallintovirastoissa yhteneväisesti ja asiakasturvallisesti, ajankohtaiset säädösmuutokset tai sellainen koulutus, jossa selvitetäisiin kokonaisvaltaisesti viranomaisvalvonnan ja ohjauksen toimintakokonaisuutta, menetelmiä ja lainsäädännön pohjaa (esimerkiksi milloin on perusteltua käyttää menetelmänä ”ohjaus- ja arviointikäyntiä”, ”ennalta ilmoitettua tarkastus- ja valvontakäyntiä” tai ”ennalta ilmoittamatonta tarkastus- ja valvontakäyntiä”). Asia tulisi suunnitella siten, että koulutukset voidaan toteuttaa vuoden 2022 jälkimmäisellä puoliskolla. Koulutuksien järjestämisen edellyttämistä hankinnoista ja palkkioista muodostuvien kulujen kattamisesta sovitaan tarkemmin erikseen, mutta ne voidaan katata pääosin aluehallintovirastojen toimintamenoista. Vastuutahona asiassa on ensisijaisesti Valvira ja tukevassa roolissa aluehallintovirastot.

6. Valvira ja aluehallintovirastot tuottavat sote-organisaatiotiedon hallinnan kokonaisratkaisun, joka sisältää tietoja tuottavien, ylläpitävien ja hyödyntävien osapuolten yhteisen toimintamallin ja prosessit, sekä sitä tukevan tietojärjestelmäkokonaisuuden (Yhteinen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri Soteri).

Kehittämistyö on jo käynnissä ja sitä tulee jatkaa määrätietoisesti. Vastuutahona asiassa on Valvira yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa.

3.4 Kunkin aluehallintoviraston oman työn ja toiminnan kehittäminen

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen vaati päätöksessään 13.3.2019 (dnro OKV/8/50/2018) toimia lastensuojelun valvonnan asianmukaisuuden ja riipeyden varmistamiseksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa. Päätös on ollut olennaisilta osin tämän seurantaryhmän asettamisen ja työn taustalla ja siihen sisältyvässä arvioinnissa on todettu seuraavia epäkohtia:

- Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelun valvontaan käytettävissä olleet resurssit ovat etenkin vuosina 2010–2013 olleet niukat ja ohuet henkilötyövuosien ollessa 0,4–0,8 vuosittain.
- Aluehallintovirastolla oli rajalliset mahdollisuudet sisäisillä järjestelyillä vaikuttaa tilanteeseen.
- Aluehallintovirasto joutui samaan aikaan toteuttamaan valtion tuottavuustavoitteita, minkä lisäksi henkilötyövuosikehykset ja virkojen täyttölupamenettely vaikuttivat viraston sisäisiin mahdollisuuksiin ratkaista tilanne.
- Vaikuttava johtaminen edellyttää riittävää ja ajantasaista tietoa toiminnasta mahdollisten ongelmien havaitsemiseksi. [- -] Aluehallintovirastot ovat [- -] joutuneet useita vuosia toimimaan asioiden seurantaan puutteellisesti soveltuvan järjestelmän kanssa.
- On syytä yleisesti ja laajemminkin selvittää sitä, ovatko tulosohjaamisessa käytettävät mittarit toimivia toisaalta hallinnon ja toisaalta ohjauksen näkökulmasta.
- Selvityksistä ei ilmene ristiriidattomasti ja yksiselitteisesti, mitä tietoa ja kenelle lastensuojeluasioiden käsittelystä on toimitettu minäkin ajankohtana. Selvityksistä välittyy joka tapauksessa kuva pitkäaikaisesta improvisoinnista ja epäjärjestelmällisyydestä. Seuranta ja valvontaa koskevan tiedon tuottamisen ja jakamisen vastuusuhteet ovat myös olleet epäselvät.
- Virastot eivät kykene tekemään riittävästi ennaltaehkäisevää ja suunnitelmallista valvontatyötä. Aluehallintovirastojen toiminnan vakauttaminen ja sen painopisteen muutos jälkikäteisestä ennakkolliseen olisi tärkeää saada aikaiseksi, koska vaikuttavalla ennaltaehkäisevällä toiminnalla kyettäisiin parhaiten turvaamaan lastensuojelun asiakkaina olevien lasten oikeudet.
- Viimekädessä viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta vastaa aluehallintovirastoista annetun lain 11 §:n mukaan viraston ylijohtaja.

Apulaisoikeuskanslerin antaman ratkaisun jälkeen ja myös jo sitä ennen mainittuihin epäkohtiin on puututtu aluehallintovirastojen ohjauksessa ja johtamisessa monin toimenpitein. Näitä toimenpiteitä ovat olleet resurssien lisääminen ja niiden virastokohtaisen kohdistamisen joustavoittaminen, ajantasaisen ja riittävän tarkan tiedon saatavuuden olennainen parantaminen (uudet tiedolla johtamisen välineet), tulosohjauksen tavoitteiston ja mittariston uudistaminen sekä johdon viimekätisen toiminnan tuloksellisuuden vastuun terävöittäminen ja aluehallintovirastojen välisen yhteistyön tiivistäminen. Seurantaryhmän selvitystensä perusteella muodostama kokonaiskäsitys on, että nämä toimenpiteet ovat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta korjanneet mainitut epäkohdat.

Poikkeus tästä yleiskuvasta on kuitenkin se, että virastot eivät edelleenkään kykene tekemään riittävästi ennaltaehkäisevää ja suunnitelmallista valvontatyötä ja se, että aivan viime vuosina kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat ovat, pääosin asiamäärien kasvusta johtuen, jälleen kääntyneet varsin huolestuttavaan nousuun. Nämä epäkohdat kytkeytyvät olennaisesti toisiinsa: reaktiivisen valvonnan suuret vireillä olevien asioiden määrät ovat keskeinen syy siihen, että työaika ei riitä ennaltaehkäisevään työhön. Seurantaryhmän näkemyksen mukaan näihin epäkohtiin voidaan puuttua tehokkaasti erityisesti edellä kuvattujen ehdotusten 1–3 täysimääräisellä toteuttamisella. Lisäksi seurantaryhmä ehdottaa kunkin aluehallintoviraston omassa työssä ja toiminnan kehittämisessä huomioitavaksi erityisesti seuraavaa:

7. Aluehallintovirastot painottavat toiminnassaan erityisesti lapsen osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden toteutumista lastensuojelussa ja sijaishuollossa.

Tämän tulisi näkyä käytännössä erityisesti niin, että lapsen itsemääräämisoikeuden ja asiakasturvallisuuden vaarantumista koskevat valvonta-asiat asetetaan tärkeys- ja kiireellisyysjärjestyksessä etusijalle, sijoitettujen lasten kanssa käytyjen keskustelujen määrä edelleen kasvaa ja näistä keskusteluista saatavaa tietoa systemaattisesti hyödynnetään valvontatoiminnan kehittämisessä. Vastuutahoina asiassa ovat aluehallintovirastot.



Liite 1: Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontatehtävien toimintamallien ja toiminnan johtamisen arviointi – Loppuraportti

Niina Gråsten, Anssi Keinänen, Eeva Nykänen & Virve Toivonen

Sisällys

1	Selvityksen tausta ja tavoitteet	42
2	Selvityksessä käytetyt aineistot	44
3	Hallinnon valvonnasta	46
3.1	Hyvä valvonta	46
3.2	Lastensuojelun valvonta.....	48
4	Selvityksen tulokset	51
4.1	Lastensuojeluvalvonnan organisointi.....	51
4.1.1	Eri aluehallintovirastojen organisaatiot.....	51
4.1.2	Organisaatorakenteiden yhteenveto	54
4.2	Lastensuojelun valvonnan resurssit	55
4.2.1	Tilastotietoja	55
4.2.2	Resurssit haastattelujen valossa	60
4.3	Lastensuojelun valvonnan johtaminen ja seuranta	63
4.3.1	Oman asiantuntijatyön johtaminen.....	63
4.3.2	Työn johtamisen ja tuloksellisuuden seurannan vaihtelevat käytännöt	64
4.4	Lastensuojelun valvonnan menettelyt ja toimintatavat.....	68
4.4.1	Kantelujen käsittelyprosessi	68
4.4.2	Valvonta-asoiden käsittely ja tarkastuskäynnit	69
4.4.3	Asiakkaiden ohjaus- ja neuvontatyö	70
4.4.4	Prosessien sujuvuuteen vaikuttavia tekijöitä.....	71
4.5	Valtakunnallinen yhteistyö	73
4.5.1	Aluehallintovirastojen ja Valviran väliset toimivaltakysymykset	73
4.5.2	Aluehallintovirastojen väliset yhteistyöryhmät	74
4.6	Toiminnan kehittäminen	75
5	Selvityksen keskeiset havainnot ja kehittämissuhteet	77

1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Sosiaalipalvelujen viranomaisvalvonta ja toiminnan ohjaus ovat kokonaisuus, jonka tavoitteena on varmistaa palvelujen lainmukaisuus ja laatu sekä viime kädessä palvelujen käyttäjien perusoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutuminen. Valvonnan ja ohjauksen keinoin palvelujen järjestäjiä ja tuottajia ohjataan ennakoivasti toimimaan siten, että palvelut ovat laadukkaita ja vaikuttavia ja että palvelujen käyttäjien oikeudet sekä palvelujen järjestäjien ja tuottajien lakisääteiset velvollisuudet toteutuvat. Jälkikäteisessä viranomaisvalvonnassa selvitetään, onko sosiaalipalvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa noudatettu lainsäädännön vaatimuksia. Jos menettelyssä havaitaan virheitä, valvovat viranomaiset voivat päättää hallinnollisesta ohjauksesta tai seuraamuksista. Valvonnan merkitys korostuu etenkin sellaisissa palveluissa, joissa palvelujen käyttäjien omassa toimintakyvyssä voi olla rajoitteita, kuten lastensuojelussa. Tehokas ja oikea-aikainen valvonta onkin keskiössä varmistettaessa lapsen oikeuksien yhdenvertaista toteutumista (Nykänen ym. 2017, Toivonen 2020).

Viranomaisvalvonnan laatuun, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen kohdistuu erityisiä vaatimuksia johtuen sen keskeisestä asemasta perusoikeuksien toteuttamisessa, mutta myös siksi, että valvonnan keinoin voidaan puuttua varsin voimakkaasti sen kohteena olevien toimijoiden asemaan. Valvonnan seurauksena voi olla esimerkiksi yksityisen palveluntuottajan toimiluvan menettäminen. Tämä korostaa hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista valvontaa toteutettaessa. Näistä keskeisiksi nousevat etenkin asian riittävä selvittäminen ja joutuisa käsittely. Käsittelyn joutuisuudella on yhteys valvonnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen, sillä valvonnallinen ohjaus tulisi voida antaa mahdollisimman oikea-aikaisesti ja mieluiten ennakkollisesti niin, että välttyttäisiin lainvastaisilta menettelyiltä.

Sosiaali- ja terveyspalveluja valvovat Suomessa ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja kuusi aluehallintovirastoa. Aluehallintovirastojen keskeisiin tehtäviin kuuluu lastensuojelun valvonta ja lastensuojelua koskevien kantelujen ja muiden valvonta-asioiden käsittely, sekä sijaishuoltopaikkojen ja lastensuojelulaitosten valvonta muun muassa tekemällä tarkastuksia lastensuojelulaitoksiin. Ylimpien laillisuusvalvojen havaintojen mukaan lastensuojelun kantelu- ja valvonta-asioiden käsittely ei ole toteutunut täysin asianmukaisesti kaikissa aluehallintovirastoissa. Ongelmia on liittynyt etenkin asioiden käsittelyn perusteellisuuteen ja nopeuteen (OKV/4/50/2013, EOA 3688/2018 ja EOAK/4423/2020).

Tässä selvityksessä kuvataan, miten lastensuojelun kantelu- ja valvonta-asioiden käsittely on organisoitu, resursoitu ja johdettu eri aluehallintovirastoissa ja millaisia toimintatapoja ja prosesseja valvonnassa noudatetaan. Selvitys perustuu valtiovarainministeriön hanketilpailutukseen aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan johtamisesta ja toiminnasta (VN/14939/2020-VM-1). Hankkeen toteuttajaksi valittiin Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella toimivien Hyvinvointioikeuden instituutin ja lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän konsortio.

Keskeisenä pyrkimyksenä hankkeessa oli tunnistaa eri aluehallintovirastojen toimintatapoja sekä toisaalta sellaisia hyviä käytäntöjä ja toimintatapoja, jotka edistävät hallinnon tehokasta toimintaa, lapsen oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista sekä valvonnan tehokkuutta ja sen painopisteen siirtämistä ennakkolliseen ja ennaltaehkäisevään valvontaan.

Selvitys tuottaa kuvauksen niistä elementeistä, joita kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyn organisointi- ja toimintamallin tulisi sisältää, jotta se vastaisi parhaalla tavalla hyvän hallinnon vaatimuksia ja edistäisi valvonnan vaikuttavuutta sekä hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa.

2 Selvityksessä käytetyt aineistot

Aluehallintovirastoista on saatavilla tietoa virastojen lastensuojelun valvonnan resurkseista ja toiminnasta vuositason tasolla. Lastensuojelun valvonnan tilannekuva -aineistoon on kerätty tietoja muun muassa lastensuojelun valvonnassa työskentelevien lukumäärästä ja lastensuojelun valvontaan käytettävistä henkilötyövuosista aluehallintovirastosta koostettain. Lisäksi aineistossa on tietoa erilaisista suoritteista, kuten valvontakäyntien lukumäärästä ja niiden lasten määrästä, joiden kanssa on keskusteltu valvontakäynneillä. Aineisto kattaa tiedot vuosilta 2016–2020, mutta kirjaamiskäytäntöjen puutteiden vuoksi joissakin tapauksissa kaikkien vuosien toiminnan tarkasteleminen ei onnistu. Aineistoa kuvataan raportissa siltä osin kuin se on mahdollista.

Tilastotietojen avulla ei muutenkaan ollut mahdollista vastata kaikkiin selvitettäviin kysymyksiin. Tällaisia olivat muun muassa töiden tosiasialliseen organisointiin, työmenetelmiin sekä työn kuormittavuuteen liittyvät asiat. Näihin kysymyksiin haettiin vastauksia asiantuntijahaastatteluilla. Asiantuntijoita haastateltiin kaikista aluehallintovirastoista ja niin, että jokaisesta virastosta oli edustettuna johdon lisäksi sekä esittelijöitä että ratkaisijoita. Haastatteluihin osallistui myös virkamiehiä valtiovarainministeriöstä (1), sosiaali- ja terveysministeriöstä (1) sekä Valvirasta (2). Yhteensä asiantuntijan roolissa haastateltiin syksyn 2020 aikana 30 asiantuntijaa, joista kahta kuultiin kirjallisesti sähköpostilla. Koronatilanteen vuoksi kaikki haastattelut tehtiin etäyhteyksien varassa. Haastattelut kestivät tunnista noin kahteen tuntiin. Haastatteluihin osallistui aina kaksi hankkeen tutkijaa, joista toinen kirjasi ylös haastattelun keskeisen sisällön.

Haastattelut toteutettiin löyhästi teemahaastatteluina, joissa teemat kietoutuivat tavalla tai toisella lastensuojeluasioiden käsittelyyn, organisointiin tai resursointiin. Lisäksi jokaiselta haastateltavalta kysyttiin taustatietoina koulutus ja työkokemuksen määrä vuosina ja sisällöllisesti (lastensuojeluasioiden osuus). Monella haastateltavalla oli pitkä valvontakokemus, mutta mukana oli myös muutama vasta-aloittanut. Heilläkin oli taustallaan vahva kokemus lastensuojelutyöstä. Haastatteluissa haastateltavien annettiin puhua hyvin vapaasti, kuitenkin varmistaen, että kaikki teemat tulivat haastatteluissa läpikäytyksi. Tarvittaessa haastateltavan vastauksia tarkennettiin lisäkysymyksin. Haastatteluteemat olivat:

- Lastensuojelun valvonnan
 - organisointi
 - resursointi

- johtaminen
 - seuranta
 - toimintatavat ja prosessit
- Hyviksi koetut käytänteet ja toimivat toimintamallit
 - Toiminnan tunnistetut epäkohdat
 - Toiminnan kehittämiskohteet
 - Toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus
 - Yhteistyö/ohjaus aluehallintovirastojen välillä ja Valviran rooli

Asiantuntijahaastatteluille tyypilliseen tapaan haastatteluja edelsi tutkijaryhmän huolellinen perehtyminen selvityksen teemaan, mikä auttoi muun muassa tarkentavien kysymysten esittämisessä haastateltaville. Selvitykselle varatun ajan puitteissa varsinaista analyysia haastatteluaineistolle ei ollut mahdollista tehdä. Haastatteluista tehdyistä muistiinpanoista poimittiin ja luokiteltiin kuitenkin edellä mainittujen teemojen alle niitä tekijöitä, joita haastateltavat nostivat esiin. Niitä käydään läpi luvussa 4. Kuten tarkastelusta käy ilmi, useat tekijät limittyvät monin tavoin toisiinsa, vaikka ne on selvyiden vuoksi raportoitu aina jonkin määrätyn teeman alla. Eri tekijöiden yhteen kietoutuminen on kuitenkin pyritty tuomaan selvityksessä esiin.

Haastatteluja ohjasi faktanäkökulma eli kiinnostus kohdistui ennen kaikkea tosiasiallisiin viranomaiskäytäntöihin. Tällöin erityistä merkitystä on sillä, että haastateltavat tuovat rehellisesti esille haastattelu-teemoihin liittyviä seikkoja, myös siltä osin, kuin ne haastateltavan omasta näkökulmasta ovat negatiivisia. Haastattelujen kautta saadun kuvan luotettavuutta pyrittiin varmistamaan sillä, että haastateltavia oli riittävän paljon ja heitä oli organisaation eri tasoilta sekä eri organisaatioista, jolloin haastateltavat arvioivat menetteilyä hieman eri näkökulmista ja osin myös ristiin toistensa toimintaa. Kaikki haastateltavat suhtautuivat haastatteluihin myönteisesti ja kertoivat avoimen oloisesti kokemuksistaan ja näkemyksistään. He kuvasivat tarkasti omia työtapojaan ja ottivat esille myös ongelmallisia kohtia. Selvityksen viimeistelyvaiheessa aluehallintovirastojen ja Valviran henkilöstölle pidettiin vielä työpaja, jossa käytiin läpi selvityksen keskeisiä havaintoja ja työstettiin niitä yhdessä. Työpajaan osallistui 18 henkilöä.

Asiantuntijahaastattelu on käyttökelpoinen tapa hankkia erityistietoa, jota asiantuntijoilla arvioidaan olevan tutkittavasta aiheesta. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että kyseessä ovat aina asiantuntijan tulkinnat, ja että ”haastattelujen tieto tutkimuksen kohteesta on aina tilanteista, paikantunutta, vuorovaikutuksessa tuotettua ja valtasuhteiden läpäisemää” (Alastalo, Åkerman & Vaitinen 2017, s. 214). Haastatteluissa kiinnostuksemme kohdistui ammatilliseen ja asiantuntemukseen pohjautuvaan tietoon, jota haastateltaviksi valikoituneilla henkilöillä arvioitiin olevan heidän lastensuojelun valvontaan liittyvän roolinsa takia, mutta haastatteluilla ei pyrittykään yleistettävän tiedon hankkimiseen.

3 Hallinnon valvonnasta

3.1 Hyvä valvonta

Hyvälle valvonnalle on monenlaisia määritelmiä. Yksi tunnetuimmista viimeaikaisista määritelmistä on OECD:n vuonna 2014 julkaisema 11-kohtainen lista periaatteista, joita hyvässä valvonnassa toteutuu (OECD 2014). Näitä hyvän valvonnan elementtejä on löydetty myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista.

Valvonnan tulee olla tietoon perustuvaa. Sen, mitä tarkastetaan ja miten, tulee perustua tietoon ja näyttöön, ja tuloksia pitää arvioida säännöllisesti. Tämä mahdollistaa valvontaviranomaisen toiminnan kehittämisen (esim. koulutus; valvontatekniikka) ja resurssien tehokkaamman kohdentamisen ongelma-alueille. Valvontaviranomaisella tulisi olla tietoa valvottavien toiminnasta, mutta myös tietoa oman toimintansa vaikutuksista valvottaviin.

Valvonnan tulee olla valikoivaa. Valvontaviranomaisen pitää kyetä kohdentamaan resurssinsa tehokkaasti. Sen vuoksi on huomioitava muiden toimijoiden samoihin valvottaviin kohdistama valvonta (kunnallinen valvonta, palvelun tuottajien henkilökunta, asiakkaat, kilpailijat).

Valvottaviin kohdistuvien valvontakäyntien tiheys ja valvontaviranomaisen yksittäiseen valvottavaan kohdentamien resurssien pitää olla *suhteessa toimijan riskitasoon*. Tätä korostetaan aluehallintovirastojen valvontaohjelmassa vuosille 2020–2023, jonka mukaan suunnitelmallinen valvonta kohdistetaan riskiperusteisesti. Myös aluehallintovirastojen tulossopimuksessa vuodelle 2020 tuodaan esille se, että valvontaa pyritään kohdentamaan sinne, missä on vakavampia puutteita. Mitä heterogeenisempi valvottavien toiminta ja toimintakulttuuri on, sitä enemmän valvontaviranomaisen tulisi arvioida yksittäisen toimijan toiminnan riskillisyyttä ja kohdentaa valvontaa yksilöidysti. Vastaavasti toiminnassa, joka on suhteellisen homogeenista, valvontaviranomainen voi suhteuttaa valvontaa toiminnan yleiseen riskitasoon.

Valvottavien omalla halukkuudella noudattaa sääntelyn ehtoja on vaikutusta siihen, miten viranomaisen kannattaa valvoa toimijaa. Tätä kutsutaan *reagoivan valvonnan periaatteeksi*. Periaatteella tarkoitetaan, että valvontatoimenpiteet pitää suhteuttaa valvonnan kohteen aikaisempaan käyttäytymiseen ja valvontahistoriatietoihin, ei pelkästään toiminnan yleiseen riskillisyyteen (ks. samoin valvontaohjelma vuosille 2020–2023).

Reagoivan valvonnan taustalla on ajatus valvojan ja valvottavan pitkäkestoisesta ”suhteesta”. Aikaisemmin säännöksiä rikkoneisiin kohdistuu enemmän valvontaa sekä ankarampia valvontakeinoja ja seuraamuksia verrattuna säännöksiä noudattaneisiin toimijoihin.

Koska toimijat tietävät valvojan valvontastrategian, syntyy heille kannustin noudattaa sääntelyä, jotta he välttävät lisävalvonnan ja ankarammat seuraamukset.

Valvontaviranomaisen tulisi ehkäistä säännösten rikkominen aluksi informoimalla, neuvomalla ja kommunikoimalla valvottavien kanssa. Tämän kaltainen lievien toimenpiteiden käyttäminen riittää niiden toimijoiden valvonnassa, jotka haluavat noudattaa säännöksiä. Vastaavasti niiden toimijoiden kohdalla, jotka tietoisesti pyrkivät rikkomaan säännösten vaatimuksia, valvontaviranomainen käyttää ankarampia keinoja, kuten varoituksia, korjauskehotuksia, toimintakieltoja, toimiluvan epäämistä ja asian tuomioistuimeen viemistä.

Valvontaviranomaisilla tulisi olla myös selkeä *pitkän aikavälin visio* valvonnan tavoista ja rakenteista. Miten valvontatoimenpiteitä voitaisiin kehittää ja miten huomioida valvontakohteiden muuttuminen pitkällä aikavälillä? Lisäksi viranomaisten tulisi keskenään *koordinoida ja yhteen sovittaa* valvontatoimenpiteet niin, että päällekkäisen ja samanaikaisen valvonnan määrää saadaan vähennettyä. Esimerkiksi Valviran ja aluehallintovirastojen valvontaohjelmakauden 2020–2023 yhtenä teemana on tukea kuntia ja kuntayhtymiä ensisijaisena valvojana niiden valvontatehtävissä.

Yhteensovittaminen vähentää samalla valvottaville sääntelystä aiheutuvien sääntelykustannusten määrää esimerkiksi vähentämällä raportointivelvoitteita ja tehostaa viranomaisresurssien käyttämistä. Lisäksi viranomaisten tulisi jakaa olemassa olevaa tietoa toisilleen ja hyödyntää saatavilla olevaa tietoa laajasti niin, että sääntelyn kohteena olevien toimijoiden ei tarvitsisi toimittaa samoja tietoja eri viranomaisille.

Yhtenä syynä säännösten rikkomiselle pidetään sitä, että sääntelyn kohdetahot eivät tiedä, mitä heiltä vaaditaan. Valvontaviranomaisten tulisi laatia ja julkaista ohjeita, joiden avulla valvottavat pystyvät helpommin selvittämään, mitä vaatimuksia sääntely heihin kohdistaa. Viranomainen voi esimerkiksi julkistaa ohjeita, tukimateriaalia, tarkastuslistoja tai kysymys ja vastaus -osion omilla verkkosivuillaan tai muuten helposti saatavilla olevassa muodossa. Näin viranomainen pystyisi *edistämään sääntelyn noudattamista*. Esimerkiksi toimintayksiköiden omavalvonnan edistäminen ja tukeminen on keino vahvistaa sääntelyn noudattamista. Omavalvonta on näkyvästi esillä paitsi Valviran ja aluehallintovirastojen valvontaohjelmassa, myös tulossopimuksissa.

Valvojien tulee olla koulutettuja (substanssiasioista, mutta myös valvontatoiminnasta laajemmin) ja valvontatoiminnan tulee olla systemaattisesti johdettua. Valvojilta vaaditaan ammattimaisuutta, rehellisyyttä, johdonmukaisuutta (suhteessa omaan toimintaan ja suhteessa muihin) ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Ei ole riittävää, että valvoja tuntee toiminnan tekniset vaatimukset. Valvojan pitää osata tunnistaa ja arvioida riskejä sekä tunnistaa toimintatapoja, joilla edesauttaa sääntelyn noudattamista (ohjeistus, neuvonta, ongelmien ratkaisutaidot) ja lisäksi valvojan olisi tärkeää tuntea valvottavien toimintatapoja laajemmin.

3.2 Lastensuojelun valvonta

Lastensuojelu on osa lapsen julkisoikeudellista hoivaverkostoa, jota toteuttavat ensisijaisesti monet kunnalliset peruspalvelut, kuten neuvolat, päiväkodit ja peruskoulu. Lastensuojelun tehtävä on tukea huoltajia, vanhempia ja muita lapsen kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen hoidossa ja huolenpidossa silloin kun vanhempien ja peruspalvelujen tuki ei riitä. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan tilanteesta riippuen avo- huollon tukitoimin tai sijoittamalla lapsi oman kodin ulkopuolelle. Myös 18 vuotta täyt- täneiden jälkihuolto on osa lastensuojelua, samoin ehkäisevä lastensuojelu, jota voidaan järjestää myös ilman lastensuojelun asiakkuutta. (LSL 3 ja 3 a §).

Lastensuojelupalvelujen järjestämisestä vastaa muiden sosiaalihuollon palveluiden ta- paan kunta (LSL 11 §). Kunta voi tuottaa tarvittavat palvelut itse, tai ostaa niitä ulkopuoli- silta toimijoilta (Kuntal 9 §, STVAL 4 §). Molemmissa tapauksissa kunta on vastuussa paitsi palvelujen riittävydestä (PL 19.3 §), myös niiden lainmukaisuudesta ja laadusta (PL 2.3 §, STVAL 4 §, SHAL 4 §). Lastensuojelun asiakkaana olevilla lapsilla on erityisen haavoittuvana sosiaalihuollon asiakasryhmänä erityinen riski joutua oikeudenloukkausten kohteeksi. Lisäksi lapsilla on yleisesti ottaen moniin aikuisiin verrattuna vaikeuksia ylipäänsä tunnis- taa oikeudenloukkauksia, saati turvautua erilaisiin oikeussuojakeinoihin ainakaan ilman aikuisen apua. Lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen huoltajilla on taas tavanomaista useammin erilaisia elämänhallinnan ongelmia, jotka vaikuttavat huoltajan voimavaroihin huolehtia lapsen oikeuksien toteutumisesta (de Godzinsky 2012). Tällöin erityistä merki- tystä on sillä, miten lastensuojelun laatua turvataan ja valvotaan.

Erlaisia oikeusturvan ja valvonnan mekanismeja voidaan jaotella ajallisesti, organisatori- sesti ja lopputuloksen mukaan. Ajallisesti valvonta jaetaan ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakollisella valvonnalla pyritään siihen, että asiakkaiden oikeusturva toteu- tuisi jo hallinnossa eikä jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin tarvitsisi lainkaan turvautua. Muun muassa hyvää hallintoa ja lapsen osallisuutta koskeva sääntely turvaa lastensuoje- lussa sitä, että siellä toimitaan oikein ja lapsia kohdellaan hyvin. Myös yksityisten palvelun- tuottajien lupamenettelyllä ja (YksSpL 7 §, LSL 80,2 §) omavalvonnalla (ks. tarkemmin alla) on keskeinen rooli ennakkollisessa valvonnassa.

Jälkikäteisen oikeusturvan keinoin yksilöllä on puolestaan mahdollisuus reagoida sellai- seen julkisen vallan toimintaan, jonka hän ajattelee loukkaavan tai laiminlyövän oikeuk- siaan. Se kertoo siten usein siitä, että ennakkollinen valvonta on jollakin tavalla pettänyt. Jälkikäteinen oikeusturva tarjoaa keinoja, joilla ensiasteen päätös tai viranomaisen me- nettely voidaan kyseenalaistaa ja saada uudelleen arvioitavaksi (Mäenpää 2017, s. 414.) Jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja lastensuojelussa ovat hallinto-oikeuteen tehtävä valitus sekä muistutus tai kantelu viranomaiselle. Niistä ainoastaan valitus voi johtaa hallinnossa tehdyn päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen. Samalla se on kuitenkin käytettävissä

ainoastaan tilanteissa, joissa on tehty hallintopäätös. Asiakkaan huono kohtelu, liialliset voimakeinot, asioiden viipyminen tai viranomaisen passiivisuus ovat esimerkkejä tilanteista, joista ei voida hakea muutosta. Tällöin asiakkaan käytössä ovat muistutus tai kantelu (SHAL 5 luku). Ne täydentävät lastensuojelun valitukseen perustuvaa muutoksenhakujärjestelmää ja niillä on merkitystä erityisesti sijaishuollon kaltaisessa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Muistutus on oikeusturvakeinona käytössä vain sosiaali- ja terveydenhuollossa. Se on tarkoitettu käytettäväksi tilanteissa, joissa asiakas on tyytymätön sosiaali- tai terveydenhuollon laatuun tai kohteluunsa. Ajatuksena on, että näissä tilanteissa virheiden käsittely on viisainta aloittaa läheltä, jotta virheet saataisiin korjattua mahdollisimman joustavasti ja ilman kohtuutonta viivytystä (HE 185/2014 vp, s. 7). Muistutus on kirjattava, ja siihen on annettava perusteltu vastaus kohtuullisessa ajassa (SHAL 23.1 §).

Kantelu on ilmoitus lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä hallintotoiminnassa ja se voi koskea sekä hallinnollista päätöksentekoa että hallinnon tosiasiallista toimintaa. Keskeistä on, että kanteluviranomaisen valvonta kohdistuu kantelun kohteen menettelyyn tai toimintatapoihin eikä sillä puututa hallinnollisen päätösvallan käyttöön yksittäistapauksissa. Kanteluviranomainen ei siten voi korjata, muuttaa tai kumota hallintopäätöstä eikä myöskään määrätä viranomaista tekemään tietynsisältöistä päätöstä tai toimimaan tietyllä tavalla.

Lähtökohtaisesti asiakas voi valita, tekeekö hän muistutuksen vai kantelun. Kanteluviranomaisella on kuitenkin oikeus siirtää kantelu muistutuksena käsiteltäväksi, jos asiasta ei ole tehty ensin muistutusta (SHAL 23 a §). Tällä tavoitellaan sitä, että asian ensivaiheen selvittäminen hoituu useimmiten paremmin siinä toimintayksikössä, jossa epäilty virhe on tapahtunut. Siirto ei kuitenkaan saa vaarantaa asiakkaan oikeusturvaa, mikä tarkoittaa, että vakavammat tapaukset on syytä käsitellä suoraan kanteluna (HE 185/2014 vp, 25–26).

Valvovan tahon mukaan valvonta voidaan jakaa omavalvontaan (SHL 47 §, YksSpL 5 ja 6 §) ja viranomaisvalvontaan (LSL 13 luku). Omavalvonnassa on kyse siitä, että palvelun tuottaja itse seuraa ja kehittää omaa toimintaansa ja palvelujen laatua toimintayksiköiden päivittäisessä työssä ja pyrkii ehkäisemään oikeudenloukkausten syntymistä. Omavalvontaa varten on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka on pidettävä julkisesti nähtävänä (SHL 47.1 §, YksSpL 6.1 § ja KuntaL 109 §). Lastensuojelussa omavalvontasuunnitelman osaksi on vuoden 2020 alusta tullut liittää myös lasten hyvää kohtelua koskeva suunnitelma (LSL 61 b §).

Viranomaisvalvonta on periaatteessa toissijainen valvonnan muoto. Tästä huolimatta viranomaiset kantavat aina viime kädessä vastuun palvelujen laadusta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon, mukaan lukien lastensuojelun, yleinen ohjaus, suunnittelu, ja

kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Lastensuojelua valvoo valtion keskushallintotasolla Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto (Valvira). Myös ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies (PL 109 §) ja valtioneuvoston oikeuskansleri (PL 108 §), valvovat julkista tehtävää hoitavia lastensuojelun yksiköitä ja niissä toimivia henkilöitä valtakunnallisesti. Aluehallintovirastoilla on lastensuojelun suunnittelu-, ohjaus- ja valvontavastuu aluehallintotasolla. Valviran ja aluehallintovirastojen välisen työnjaon mukaan Valvira ohjaa ja valvoo palveluja asioissa, jotka ovat periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia tai jotka koskevat usean aluehallintoviraston toimialuetta (esim. YksSpL 33 §).

Kunnilla on yleinen valvontavastuu järjestämisvastuulleen kuuluvasta toiminnasta (Kuntal 8.2 § 4 kohta). Lastensuojelulaissa säädetään erikseen sijoitettujen lasten valvonnasta. Ensisijaisesti lapsen sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshuoltoon toteutuu lastensuojelulain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet (LSL 79.1 §). Lapsen sijoittava kunta ei aina ole sama kuin sijoituskunta, ja siksi myös sijoituskunnalla on valvontavastuu. Valvontavastuu on myös aluehallintovirastolla. Sijoituskunnan ja aluehallintoviraston tulee valvonnassa toimia yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa (LSL 79.2 §).

Valvovat viranomaiset valvovat lastensuojelun toimintaa paitsi muistutusten ja kantelujen kautta, myös oma-aloitteisella tarkastustoiminnalla (vanha ja näiltä osin edelleen voimassa oleva SHL 1982/710, 55–57 § [1541/2009]; YksSpL 4 luku). Aluehallintovirastoilla ja jo aiemmin läänihallituksilla on ollut velvollisuus seurata lastensuojelulaitosten toimintaa ja erityisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä myös omasta aloitteestaan tapahtuvilla tarkastuskäynneillä. Tarkastuskäynneillä aluehallintovirastoilla on jo vanhastaan ollut oikeus keskustella sijoitettujen lasten kanssa. Vuoden 2020 alusta lähtien aluehallintovirastoille asetettiin velvollisuus varata lapsille tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa (LSL 80 §). Säännöksen tarkoituksena on ollut vahvistaa lasten kuulluksi tuleamista, tehostaa sijaishuollon valvontaa sekä ennaltaehkäistä sijaishuollossa olevien lasten kaltoinkohtelua (HE 237/2018 vp, s. 60.)

Jos valvonnan yhteydessä havaitaan epäkohtia, voidaan niihin valvovasta tahosta, menettelystä, epäkohdasta ja sen vakavuudesta riippuen puuttua eri tavoin. Aluehallintovirastojen (samoin kuin Valviran) osalta kyseeseen voi tulla huomion kiinnittäminen vastaisen varalle, huomautus tai määräys puutteiden korjaamisesta erilaisten uhkien avulla (sakko, toiminnan keskeyttäminen tai kieltäminen). Seuraamuksia tulee käyttää suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Huomautuksen antaminen on siten mahdollista vain, jos lievempiä ohjauskeinoja (huomion kiinnittäminen ja käsityksen ilmaiseminen) ei tapausta kokonaisuutena arvioiden voida pitää riittävinä. Kokonaisarvostelussa otetaan huomioon muun muassa virheen laatu ja luonne, sovellettavien säännösten tulkinnanvaraisuus ja virheeseen johtaneet syyt (HL 53 c §, YksSpL 15 §).

4 Selvityksen tulokset

4.1 Lastensuojeluvalvonnan organisointi

4.1.1 Eri aluehallintovirastojen organisaatiot

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Lastensuojelun valvonta¹ sijoittuu Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle (POL-vastuualue), jossa oli selvitystä tehtäessä syksyllä 2020 seitsemän yksikköä. Yksiköissä työskenteli 154 henkilöä. Lastensuojelun valvonta kuului sosiaalihuoltoyksikköön, jossa työskenteli yhteensä noin 40 henkilöä. Yksikön toiminta oli organisoitu kolmeen ryhmään: luvat, valvonta ja sosiaalihuollon muut tehtävät. Valvontaryhmä, jonka vastuulle kuului valvonta-asioiden ja kantelujen esittely, jakaantui tiimeihin eri substanssien mukaisesti. Yksi tiimeistä oli lastensuojelun tiimi, jonka toimintaa koordinoi nimetty vastuuhenkilö. Valvontaryhmässä oli lisäksi kanteluasioiden koordinoinnista vastaava kantelukoordinaattori ja valvontajuristi.

Sosiaalihuoltoyksiköllä oli kokonaisvastuu sosiaalihuollon luvista ja valvonnoista. Lastensuojeluasiat valmisteltiin sosiaalihuoltoyksikössä, jonne kaikki esittelijät olivat sijoitettu. Esittelijöitä oli kahdeksan ja he käsittelivät lähtökohtaisesti useita sosiaalihuollon substanssialoja. Heidän lastensuojeluun käyttämänsä työajan osuus vaihteli 20–90 prosentin välillä henkilöittäin lukuun ottamatta kahta esittelijää, joiden työpanoksesta n.1,5 henkilötyövuotta kohdentui ainoastaan lastensuojelun sijaishuollon valvontaan.

Valvonta-asiat ratkaistiin sosiaalihuoltoyksikössä, jossa ratkaisijoina oli viisi sosiaalihuollon johtavaa ylitarkastajaa, ja joista yksi toimi yksikön päällikkönä. Kanteluasiat ratkaistiin erillisessä oikeusturvayksikössä, jossa kolme ratkaisijaa ratkaisivat kaikki sosiaalihuollon ja terveydenhuollon kantelut ja terveydenhuollon valvonta-asiat.

Etelä-Suomen aluehallintovirastossa POL- vastuualueella oli tätä kirjoitettaessa meneillään organisaatiouudistus.

¹ Lastensuojelun valvonnalla tarkoitetaan sekä lastensuojelun valvontaa kokonaisuudessaan että yksittäisen valvonta-asian käsittelyä. Asiyhteydessä on pyritty tuomaan esiin, kummasta valvontatehtävästä on kysymys.

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintovirastossa POL-vastuualueella oli neljä substanssiyksikköä ja hallinnon tuki -yksikkö, joissa työskenteli yhteensä 46,5 henkilöä. Lastensuojelun valvonta-asiat sijoittuvat POL-vastuualueella toimivaan sosiaalihuoltoyksikköön. Yksikössä työtehtävät oli jaettu substansseittain. Lastensuojelun valvontatehtävissä oli kaksi työparina työskentelevää ylitarkastajaa, joista toinen esitteli kuntia koskevat lastensuojelun valvonta- ja kanteluasiat ja osan lupa-asioista. Toisen toimenkuva koostui yksityisen sijaishuollon valvonta-, kantelu- ja lupa-asioista. Sosiaalihuoltoyksikön päällikkö toimi ratkaisijana valvonta-asioissa ja vastuualueen lakimies ratkaisi kaikki sosiaalihuollon kantelu- ja lupa-asiat. Sosiaalihuoltoyksikössä työskenteli yhteensä 11,5 henkilöä, joista 1,5 määräaikaisissa tehtävissä.

Itä-Suomen aluehallintovirastossa on tehty vuodenvaihteessa 2020–2021 organisaatiouudistus POL-vastuualueella.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston POL-vastuualueen koko oli noin 40 henkilöä. Vastuualue jakautui kahteen yksikköön. Lastensuojelun valvonta sijoittui sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikköön, jossa työskenteli yhteensä 20 henkilöä. Yksikön toiminnot jakautuivat eri tiimeihin. Lastensuojelun kantelu- ja valvonta-asioita esitteli kaksi täysiaikaista sosiaalihuollon ylitarkastajaa. Toisen työtehtävät olivat painottuneet enemmän kuntavalvontaan ja toisen sijaishuollon valvontaan. Ratkaisijana toimi kaksi lakimiestä, jotka ratkaisivat myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioita. Yksikön lupa-asioista vastasi yksi sosiaalihuollon ylitarkastaja.

Lapin aluehallintovirasto

Lapin aluehallintovirastossa POL-vastuualueen koko oli 23 henkeä. Vastuualue ei jakautunut hallinnollisesti yksiköihin tai tiimeihin. Sosiaalihuollon tehtävissä oli kolme vakinaista ylitarkastajaa, joiden tehtävät oli jaettu pääsääntöisesti eri substanssien mukaisesti. Yksi ylitarkastajista toimi pääosin lastensuojeluasioiden esittelijänä kantelu-, lupa- ja valvonta-asioissa. Vastuualueen kaksi lakimiestä toimivat ratkaisijoina, toinen kantelu- ja toinen valvonta-asioissa.

Lapin aluehallintovirastossa POL- vastuualueella oli tätä kirjoitettaessa menossa organisaatiomuutos.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirastossa POL-vastuualue jakautui kolmeen yksikköön, joista yksi oli sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikkö. Sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikössä oli 26 henkilöä, joista kolme oli avustavissa tehtävissä ja loput olivat asiantuntijoita. Kaksi sosiaalihuollon ylitarkastajaa teki lastensuojelun kantelu-, lupa- ja valvonta-asioita päätoimisesti. Heistä toinen keskittyi enemmän kuntavalvontaan ja toinen sijaishuollon valvontaan. Toisella esittelijöistä oli myös ratkaisuvastuuta, vaikka pääosin sosiaalihuollon ratkaisijana toimi yksikön lakimies. Lastensuojelun tehtäviä tekevät eivät muodostaneet varsinaista tiimiä tai työparia, mutta toimivat kuitenkin kertomansa mukaan kiinteässä yhteistyössä keskenään.

Lounais-Suomen aluehallintovirastossa POL- vastuualueella oli tätä kirjoitettaessa suunnitella organisaatiomuutos.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston POL- vastuualueen koko oli noin 80 henkilöä. Vastuualue oli jaettu neljään yksikköön, joista lastensuojeluasioita käsittelivät sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikkö sekä oikeusturvayksikkö. Sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikössä, johon lastensuojelun lupa- ja valvonta-asiat sijoittuvat, oli noin 25 henkilöä. Yksikkö jakautui eri substanssien mukaisesti tiimeiksi. Lastensuojelutiimissä oli neljä sosiaalihuollon ylitarkastajaa, joista kaksi toimi täysin lastensuojelutehtävissä ja kaksi osittain. Ylitarkastajien tehtävät oli jaettu maantieteellisten alueiden mukaan sisältäen lupa- ja valvonta-asiat. Lastensuojelun tiimiin kuului lisäksi terveydenhuollon puolelta aluehallintoylilääkäri, oikeusturvayksiköstä kantelukäsittelijä ja -ratkaisija sekä yksikön esimies.

Kanteluasioiden valmistelu kuului kokonaisuudessaan erilliselle oikeusturvayksikölle, jossa työskenteli kaksi sosiaalihuollon kantelujen esittelijää sekä sosiaalihuollon kantelujen ratkaisijat. Toinen sosiaalihuollon esittelijöistä teki pääsääntöisesti lastensuojelukanteluja. Lupa- ja valvontoja ratkaistiin molemmissa yksiköissä. Ratkaisijoina toimivat yksi sote-yksikön ylitarkastaja, sote-yksikön päällikkö ja oikeusturvayksikön juristit.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston POL-vastuualueen sosiaali- ja terveysyksikön organisaatio oli juuri uudistettu.

4.1.2 Organisaatorakenteiden yhteenveto

Haastattelut osoittivat, että aluehallintovirastojen välillä oli melko suurta vaihtelua siinä, miten lastensuojeluasioiden (luvat, kantelut ja valvonta-asiat) käsittely oli organisoitu. POL-vastuualue jakautui yhtä lukuun ottamatta kaikissa aluehallintovirastoissa kahteen tai useampaan erilliseen yksikköön. Lastensuojeluasiat kuuluivat joko yhdistetyn sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikön tai sosiaalihuoltoyksikön (2 virastossa) vastuulle. Kahdessa aluehallintovirastossa POL-vastuualueella toimi erillinen oikeusturvayksikkö, joka käsitteli vastualueen kaikkien substanssikonaisuuksien kantelut joko niin, että sekä asioiden esittely että ratkaiseminen kuuluivat yksikön vastuulle tai niin, että ratkaisun esittelijä sijoittui substanssiyksikköön ja ratkaisija oikeusturvayksikköön. Muissa aluehallintovirastoissa kantelujen esitleminen ja ratkaiseminen kuului substanssiyksikön vastuulle.

Lähes kaikissa aluehallintovirastoissa yksiköt jakautuivat substanssialueiden mukaisiin tiimeihin, jolloin lastensuojelun asiantuntijat muodostivat tavallisesti oman tiiminsä. Tiimiin saattoi kuulua myös toisen yksikön henkilöstöä. Pääsääntöisesti kaikki lastensuojelun valvontaan kuuluvat tehtävät kuuluivat saman tiimin vastuulle. Mikäli tehtäviä oli eroteltu, saattoivat kanteluasiat olla erillään lupa- ja valvonta-asioista tai lupa-asiat kantelu- ja valvonta-asioista.

Lastensuojeluasioiden esittely oli tavallisesti osoitettu nimetyille vastuuvirkamiehille. Ratkaisulta kantelu- ja valvonta-asioissa kuului tavallisesti yksikön päällikölle ja/tai substanssiyksikössä toimivalle lakimiehelle ja/tai nimetylle ylitarkastajalle ja/tai johtavalle ylitarkastajalle. Poikkeuksena olivat kaksi aluehallintovirastoa, joissa kanteluasiat (ja toisessa osan valvonta-asioista) ratkaisi oikeusturvayksikössä toimiva lakimies.

Haastattelujen perusteella kävi ilmi, että aluehallintoviraston toiminnan organisointiin vaikutti paitsi viraston koko myös se, millainen organisointi oli koettu tarkoituksenmukaiseksi olemassa olevan osaamisen, resurssien hyödyntämisen ja toiminnan tavoitteiden näkökulmasta. Pienemmissä aluehallintovirastoissa vastuiden kohdentaminen oli toteutettavissa joustavasti asiantuntijoiden oman osaamisen mukaisesti. Suuremmissa virastoissa vaikuttivat korostuvan jossain määrin enemmän organisaatiolähtöiset rakenteet ja vastuiden määrittelyt.

Keskeisin esiin tullut organisatorinen ero eri aluehallintovirastojen välillä oli se, jakautuiko lastensuojelun tehtävien käsittely eri yksiköiden välille. Kahdessa aluehallintovirastossa oli erillinen oikeusturvayksikkö, jossa käsiteltiin lastensuojelun valvontaan liittyviä asioita, erityisesti kanteluja. Erillisen oikeusturvayksikön olemassaoloa perusteltiin päätöksenteon tehostamisella ja ratkaisijan riippumattomuudella. Osa haastateltavista piti kuitenkin erillisen oikeusturvayksikön olemassaoloa ongelmallisena, koska asian käsittelyn jakautuessa kahden eri yksikön välille kokonaisuus hajaantuu. Tämän koettiin hankaloittavan asioiden hallintaa sekä esittelijän ja ratkaisijan välistä yhteistyötä. Erityisenä ongelmana pidettiin

sitä, että eri yksiköissä toimiva esittelijä ja ratkaisija eivät välttämättä toimi saman tiedon varassa, mikä voi hidastaa asian käsittelyä ja luoda jännitteitä menettelyyn. Jännitteiden ratkaisemista voi puolestaan hankaloittaa se, että esittelijä ja ratkaisija eivät työskentele saman johdon alaisena. Valvonnan kannalta pidettiin yleisesti ottaen tärkeänä, että kaikkien käytössä on ajantasainen tieto valvontakohteiden tilanteesta.

Useassa aluehallintovirastossa oli haastattelujen perusteella tunnistettavissa pyrkimys yhdistää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja organisatorisesti ja toiminnallisesti, jotta eri alojen asiantuntemus saataisiin parhaalla tavalla hyödynnetyksi. Tämä koskettaa myös lastensuojelun valvonnan organisointia. Kaiken kaikkiaan muutokset ja kehityslinjat aluehallintovirastoissa eivät kuitenkaan ole samansuuntaisia eivätkä samanaikaisia, mikä luonnollisesti eriyttää virastojen organisaatiomalleja.

Joissakin aluehallintovirastoissa asiantuntijoiden tehtävien ja vastuiden kuvaukset olivat hyvinkin yksityiskohtaisia, toisissa taas verraten avoimia ja käytännön toiminnassa täsmennyksiä. Organisaatiossa toimiville itselleen toimenkuvat ja vastuunjako vaikuttivat kuitenkin selviltä. Ihmiset olivat toisiinsa yhteyksissä matalalla kynnyksellä ja pääosin kollegoiden tavoitettavuus oli hyvä. Melko yleisesti koettiin kuitenkin haasteita erilaisilla rajapinnoilla, jotka eivät kuuluneet selvästi tietyn yksikön, tiimin tai asiantuntijan vastuulle. Näihin prosessien ja tehtävien saumakohtiin oli pyritty rakentamaan yhteistyötä, esimerkiksi niin, että keskeiset henkilöt olisivat keskusteluissa mukana riippumatta sijoituspaikastaan organisaatiossa. Näin pyrittiin varmistamaan muun muassa se, että käsittelyn aikana esiin nousevat asiat ohjautuvat oikeaan menettelyyn (esimerkiksi kanteluna alkanut selvittely laajempien epäkohtien havaitsemisen kautta valvonta-asiaksi).

4.2 Lastensuojelun valvonnan resurssit

4.2.1 Tilastotietoja

Asiamäärät ja käsittelyajat

Vuosien 2018 ja 2019 aikana sosiaalihuoltoa koskevien epäkohtailmoitusten, kantelujen ja muiden yhteydenottojen määrät aluehallintovirastoissa ovat kasvaneet ja tämä trendi näkyy myös vireille tulleiden lastensuojeluasioiden määrässä. Yksi syy kehitykseen ovat olleet Eduskunnan oikeusasiamiehen antamat, laajaa julkisuutta osakseen saaneet valvontaratkaisut sekä muu sote-palveluihin liittyvistä epäkohdista käyty julkinen keskustelu, joiden arveltiin lisänneen yleisön tietoisuutta palvelujen epäkohdista ja kantelumahdollisuudesta.

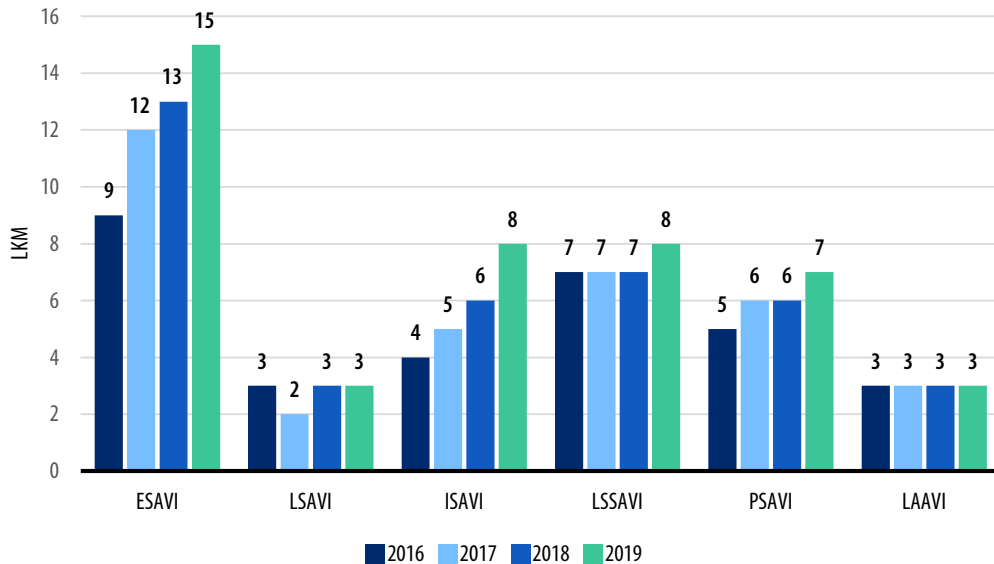
Aluehallintovirastojen vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan lastensuojelu oli yksi niistä toimialoista, joihin osoitettiin lisäresursseja kuuden henkilötyövuoden verran asiamäärien

kasvun vuoksi ja valvonnan tehostamiseksi. Lisäresurssien ansiosta suunnitelmallinen valvontatyö käynnistyi, mutta koronarajoitusten takia sitä ei voitu toteuttaa tarkoitetulla tavalla. Käyntejä sijaishuoltoyksiköihin pystyttiin toteuttamaan ainoastaan riskiarvion mukaan tehtävinä tarkastuksina. Lupatarkastuksiin kehitettiin nopealla aikataululla etätarkastuskäytänteitä. Vuonna 2020 lisäresursseja ohjattiin ylijohdajien päätöksellä kauan vireillä olleiden kantelujen käsittelyyn, joita päästiin loppuvuodesta purkamaan valtakunnallisella ruuhkanpurkujonolla. Vuosille 2020–2023 tavoitteeksi asetettiin, että kantelujen käsittelyn mediaaniaika olisi alle kuusi kuukautta ja yli vuoden vireillä olleiden kantelujen osuus kaikista vireillä olevista kanteluista olisi alle viisi prosenttia. Koronaviruksen aiheuttamasta poikkeuksellisesta tilanteesta ja työpaineesta johtuen viimeksi mainittua tavoitetta on laskettu 15 prosenttiin vuonna 2021. Lastensuojelun kantelujen keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2019 oli 8,2 kk. Määräajan ylityksiä oli Etelä-Suomen (13,2 kk), Itä-Suomen (8,8 kk) ja Pohjois-Suomen (9,8 kk) aluehallintovirastoissa. Vuoden 2019 tilinpäätöksen mukaan kantelujen ja muiden reaktiivisten asioiden suuren määrän vuoksi toiminnan painopistettä ei ole resurssien kasvusta huolimatta onnistuttu siirtämään ennakkolliseen valvontaan tavoitteiden mukaisesti.

Henkilöstöresurssit

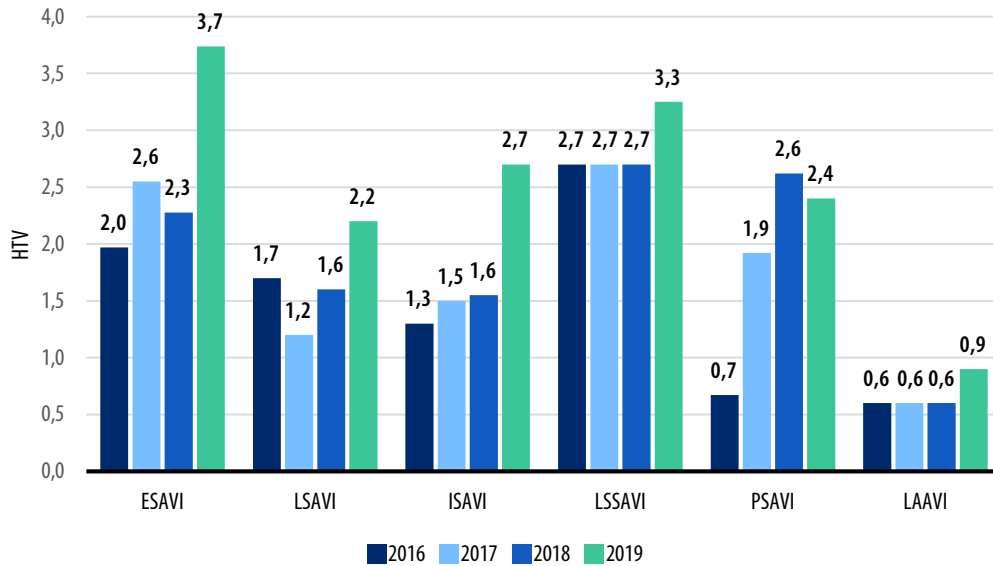
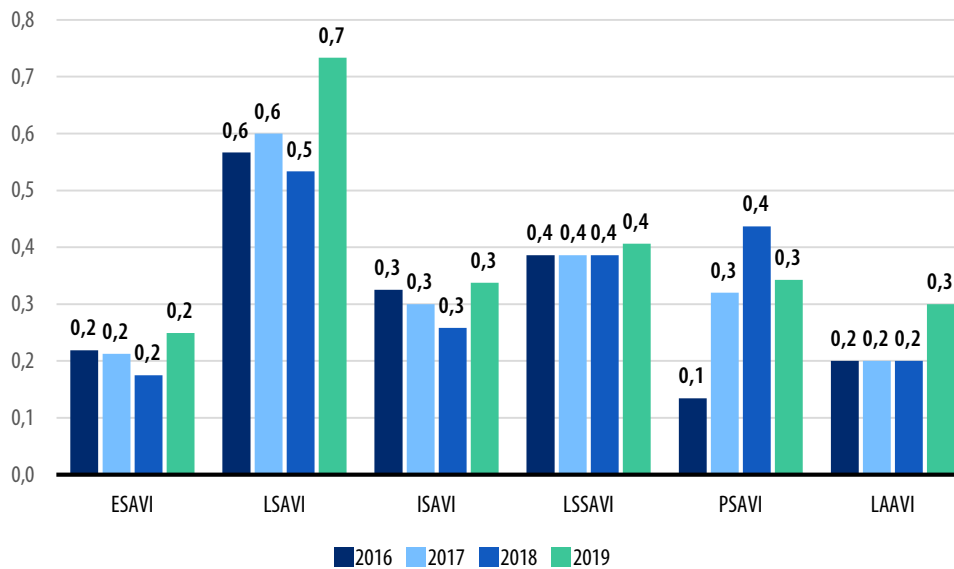
Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan tilannekuva-aineiston mukaan lastensuojelun valvonnassa työskenteleviä henkilöitä oli vuonna 2019 eniten Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, yhteensä 15 henkilöä (kuvio 1). Neljän vuoden aikana lastensuojeluasioissa työskennelleiden määrä kasvoi Etelä-Suomen aluehallintovirastossa kuudella henkilöllä. Vähiten lastensuojelun parissa työskenteleviä henkilöitä vuonna 2019 oli Lounais-Suomen ja Lapin aluehallintovirastoissa, molemmissa kolme henkilöä. Kaikkiaan vuonna 2019 aluehallintovirastoissa työskenteli lastensuojeluasioissa 44 henkilöä vastaavan lukeman ollessa vuonna 2016 yhteensä 31 henkilöä. Lastensuojelun avohuollon asiakkaana oli vuonna 2019 kaikkiaan 52 858 lasta ja nuorta ja kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna 18 928 lasta ja nuorta. Sijoitetuista nuorista valtaosa oli perhehoidossa (42,4 %) tai laitoshuollossa (40,5 %). Ammatillisissa perhekodeissa asui 9 % sijoitettuna olleista lapsista. Valvottavia laitoshuoltoa yksiköitä on Suomessa noin 750 ja erilaisia perhehoidon yksiköitä 4900 (Heino 2020, THL 28/2020).

Tarkasteltaessa resurssien kehittymistä vuosien 2016–2019 välillä voidaan havaita, että puolella aluehallintovirastoista (Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Pohjois-Suomi) lastensuojeluasioiden käsittelyyn osallistuvien henkilöiden lukumäärä kasvoi ja puolella (Lounais-Suomi, Länsi- ja Sisä-Suomi, Lappi) säilyi ennallaan. Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirastossa lastensuojeluasioiden parissa työskenteli vuonna 2016 yhdeksän henkilöä ja neljässä vuodessa henkilöiden määrä on noussut lähes 70 prosentilla.

Kuvio 1. Lastensuojelun valvontatehtävissä työskennelleiden henkilöiden määrä aluehallintovirastoittain

On huomioitava, että lastensuojeluasioissa työskentelevien henkilöiden työpanos ei välttämättä kohdistu yksin lastensuojeluun. Lastensuojelun valvonnan resursointia kuvaavatkin paremmin lastensuojelun valvontatehtävien henkilötyövuodet (htv). Vuonna 2016 kaikissa aluehallintovirastoissa lastensuojelun valvontatehtävien htv oli noin 9 ja vuonna 2019 yhteensä noin 15 (kuvio 2). Neljän vuoden aikana resurssien määrä on siten lisääntynyt 70 prosenttia. Henkilötyövuosina tarkasteltuna kaikissa aluehallintovirastoissa lastensuojelun valvontatehtävien resurssit ovat lisääntyneet, vaikka henkilölukumäärä olisikin säilynyt samana. Esimerkiksi Lapin aluehallintovirastossa kolmen henkilön lastensuojelun valvonta-asioihin käytetty htv on kasvanut 50 prosenttia neljän vuoden aikana. Lounais-Suomen aluehallintovirastossa vastaava kasvu samalla henkilömäärällä oli 30 prosenttia.

Yksin lastensuojelun valvontatehtäviin henkilöstö on keskittynyt eniten Lounais-Suomen aluehallintovirastossa (kuvio 3). Siellä vuonna 2019 lastensuojelun valvontatehtävissä työskentelevientyö ajasta 70 prosenttia kohdistui lastensuojelun valvontatehtäviin. Muissa aluehallintovirastoissa vastaava lukema oli 20–40 prosenttia ollen pienin Etelä-Suomen aluehallintovirastossa (20 prosenttia).

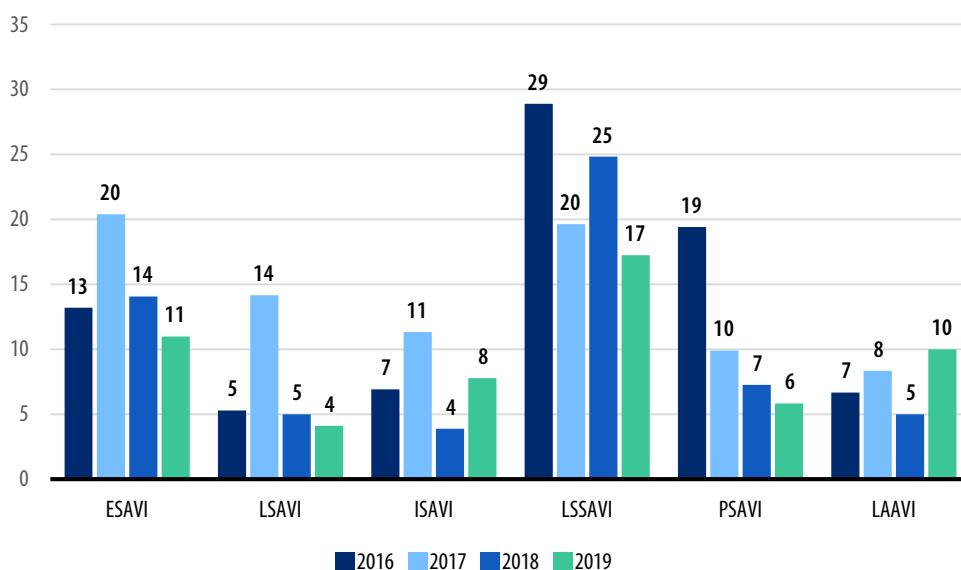
Kuvio 2. Lastensuojelun valvontatehtävien htv-kertymä aluehallintovirastoittain**Kuvio 3.** Lastensuojelun valvontatehtävien htv/henkilömäärä aluehallintovirastoittain

Sijaishuollon valvonta-, ohjaus- ja arviokäyntien sekä lupakäyntien lukumäärät tilastoidaan virastoittain. Enimmillään valvontakäyntejä tehtiin kappalemääräisesti vuonna 2017 yhteensä 163. Vuoden 2019 resurssilisäykset (6 htv) näkyivät valvontakäyntien määrässä 15 käynnin lisäyksenä. Eniten valvontakäyntejä tehtiin Länsi- ja Sisä-Suomen

aluehallintovirastosta (56 kpl vuonna 2019) ja vähiten Lounais-Suomen ja Lapin aluehallintovirastoissa (9 kpl).

Kun valvonta- ja lupakäyntien määriä vertaa suhteessa virastojen lastensuojelun valvonnan henkilötyövuosiin, tulevat esille virastojen väliset erot (kuvio 4). Eniten käyntejä sijaishuollon paikoissa tehtiin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa, jossa vuonna 2019 käyntejä oli 17 yhtä henkilötyövuotta kohti. Vastaava lukema esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirastossa oli 11 ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa 8. Valvontakäyntien määrät suhteessa resursseihin ovat laskeneet neljän vuoden aikana yhteensä 30 prosenttia. Esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa valvontakäyntien määrä on laskenut 19:sta kuuteen. Ainoastaan Lapin aluehallintovirastossa valvontakäyntien määrä on kasvanut neljän vuoden aikana seitsemästä kymmeneen.

Kuvio 4. Sijaishuollon valvonta-, ohjaus- ja arviointikäyntien sekä lupakäyntien lukumäärä (kpl) suhteessa henkilötyövuosiin aluehallintovirastoittain



Valvontakäyntien aikaisista keskusteluista lasten kanssa on saatavilla kattavasti tietoa ainoastaan vuodelta 2019. Kun huomioi virastojen lastensuojeluvalvonnan henkilötyövuosisurssit, eniten lasten kanssa keskusteltiin Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa (23 lasta/htv) ja vähiten Itä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa (7 lasta/htv).

Resurssilisäysten vaikutukset näkyivät myös Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän maaliskuussa 2020 aluehallintovirastoille tekemässä kyselyssä.

Kyselyn perusteella lastensuojelun valvonnan tila näytti parantuneen verrattuna vuoteen 2019. Erityisesti koettiin, että lastensuojelun valvonnan resurssit valvontatavoitteiden saavuttamiseksi olivat parantuneet. Vastaajien näkemys oli, että valvontaa on pystytty vieämään enemmän ennaltaehkäisevään suuntaan ja valtakunnallisesti yhdenmukaisemmaksi.

4.2.2 Resurssit haastattelujen valossa

Niukkuus ohjaa toimintaa

Haastatteluissa tuli esille, että valvottavien alueiden maantieteellinen laajuus, valvottavien toimijoiden määrä, muut olosuhteet sekä käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat eri aluehallintovirastojen välillä. Yhteistä eri alueille näytti kuitenkin olevan se tilastojenkin kertoma seikka, että sosiaalihuollon valvonta on yleisesti kuormittunut vireille tulevien asioiden sekä muiden yhteydenottojen lukumäärän kasvun vuoksi.

Vaikka käsiteltävien asioiden määrän kasvuun on reagoitu kohdentamalla lastensuojelun valvontaan lisää resursseja, kävi haastatteluissa ilmi, että valvontatoiminta on yhä reaktiivista, epäkohtia jälkikäteisesti tarkastelevaa, eikä painopistettä ole onnistuttu siirtämään ennakkolliseen ja suunnitelmalliseen valvontaan riittävästi. Tämä nostettiin esiin merkittävänä valvontatyötä kuormittavana tekijänä sekä työmäärän että työn merkityksellisyyden näkökulmasta. Esimerkiksi valvontaohjelmassa viranomaisvalvonnan painopisteenä olevaa omavalvonnan tukemista ei kaikkialla ole pystytty toteuttamaan juuri lainkaan, ja tämän katsottiin osaltaan lisäävän jälkikäteisen valvonnan tarvetta. Ennakollisen valvonnan vahvistamista pidettiin kuitenkin valvontaresurssien käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaisena tavoitteena.

Haastattelujen perusteella kävi ilmi, että päivittäisessä työssä painottuivat myös toimilupiin liittyvät tehtävät. Lupa-asioiden käsittelyajat pyritään pitämään mahdollisimman lyhyinä ja tämän vuoksi niiden käsittelyä usein priorisoidaan toiminnan kohdentamisessa ja resurssien jaossa. Toiminnan edellytysten arviointia sekä lupatarkastuskäyntejä ja niiden yhteydessä tehtävää neuvontaa ja ohjausta pidetään tärkeänä ennakollisen valvonnan muotona, jotta toimijoita saataisiin alusta pitäen ohjattua niin, ettei jälkikäteisen valvonnan tarvetta syntyisi. Etenkin jos kantelu-, lupa ja valvonta-asiat ovat saman asiantuntijan tai tiimin vastuulla, käy usein niin, että lupa- ja valvonta-asioita priorisoidaan suhteessa kantelujen käsittelyyn.

Haastattelut osoittivat, että resurssipulaa ei pystytä aina ratkomaan riittävästi ja joustavasti vastuualueen tai yksiköiden sisällä, sillä vaikka virastojen sisäiset resurssisiirrot eri substanssialojen välillä olisivat toiminnallisesti mahdollisia, ne eivät välttämättä ole käytännössä toteutettavissa. Tämä johtuu siitä, että työmäärät suhteessa henkilötövuosiin ovat kaikissa asiaryhmissä niin suuria, ettei resurssien siirtäminen joustavasti ole

mahdollista– niukkuutta ei voida jakaa. Ainoastaan pakottavissa tilanteissa resursseja pyritään siirtämään sinne, missä on suurin tarve. Saman katsottiin koskevan myös aluehallintovirastojen toisiltaan tilapäisesti pyytämiä lisäresursseja.

Suunnitelmaerusteinen valvontatoiminta kärsii

Aluehallintovirastot saivat vuonna 2019 pysyviä korvamerkittyjä lisäresursseja suunnitelmalliseen valvontatyöhön, erityisesti lasten kuulemiseen. Näiden lisäresurssien myötä lastensuojelun valvontatoiminnan painopistettä on pyritty viemään reaktiivisesta valvonnasta ennakoivan valvonnan suuntaan, ja tässä on onnistuttu osittain, vaikkakaan ei kaikkien näkemysten mukaan riittävästi. Haastatellut asiantuntijat pitivät ennakkollista valvontaa tärkeänä, koska sen avulla päästään usein tiiviimpään yhteistyöhön valvonnan kohteen kanssa. Tällöin valvontaa voidaan kohdentaa oikein ja toimenpiteet ovat todennäköisemmin vaikuttavampia ja tehokkaampia. Suunnitelmat valvonnan kohteista tehdään osin yhdessä Valviran kanssa ja osin itsenäisesti. Perusteena käytetään riskiarviota. Valvontakäyntien toteutuminen riippuu pitkälti resursseista. Haastateltujen mukaan määräaika-valvonnat ja Valviran kanssa sovitut suunnitelmalliset valvonnat priorisoidaan ja viraston oma suunnitelma toteutetaan, mikäli siihen on mahdollisuus.

Ennen koronarajoituksia suunnitelmallisia, omasta aloitteesta tapahtuvia valvontakäyntejä toimintayksiköihin ennätettiin toteuttaa jonkin verran, mutta ne keskeytettiin pandemian takia. Haastatellut asiantuntijat kantoivat suurta huolta näiden käyntien pitkän tauon vuoksi erityisesti siksi, ettei lasten kuulemisia ole voitu pandemia-aikana toteuttaa. Lisäresurssien riittävyys, toimintamallien hiominen ja suunnitelmien toteutuminen voidaan todeta vasta kun suunnitelmalliseen valvontatyöhön liittyvät ohjaus- ja tarkastuskäynnit käynnistyvät uudelleen.

Koronatilanne on muutoinkin rajoittanut kentälle jalkautumista, vaikka aluehallintovirastoissa olikin kehitetty uusia toimintamalleja etätarkastuksiin. Niiden hyvänä puolena pidettiin asiantuntijoiden työn sirpaleisuuden vähenemistä. Jos käytössä oli videokuvaa yksikön tiloista, etätarkastuksia pidettiin myös jossain määrin riittävinä. Haastateltavien mukaan etätarkastukset voisivat jatkossakin toimia osittain työn tukena, mutta ne eivät voi kokonaan korvata yksiköissä paikan päällä tehtävää työtä. Esimerkiksi lapsia ei kuulla lainkaan etäyhteyksin, pääosin tietoturvasyistä.

Vaikka virastot ovat tehneet yhteisiä toimintasuunnitelmia tehokkaampien ohjaus- ja arviointikäyntien sekä tarkastustoiminnan kehittämiseksi, toivat monet haastatelluista esiin tarpeen kehittää edelleen tarkastuskäyntien toimintamalleja, niiden järkevää resursointia sekä virastojen eri vastuualueiden yhteistyötä. Esimerkiksi pitkät matkat tarkastuskohteisiin vievät paljon aikaa itse tarkastus- tai ohjaustoiminnalta. Nykyisin käyntejä on alettu toteuttaa myös virka-ajan ulkopuolella, mikä on osaltaan ratkaissut tätä ongelmaa.

Valvonnan haavoittuvat resurssit – ongelmana henkilöstön poissaoloihin, vaihtuvuuteen ja eläköitymiseen varautuminen

Haastatteluissa tuli vahvasti esiin valvontatehtävien vaativuus ja se, että ne edellyttävät erityistä osaamista, joka kehittyy aikaa myöten käytännön työssä. Lastensuojelun valvonnassa tarvitaan laajaa ymmärrystä lastensuojelusta, sen prosesseista ja lainsäädännöstä, sekä yleishallinto-oikeudesta ja hyvän hallinnon periaatteista. Yleinen näkemys oli, että kestää kauan ennen kuin uuden työntekijän ammattitaito on sillä tasolla, että asiat sujuvat viraston yleisesti asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Asiantuntijoiden toimenkuvat ovat tavallisesti laajoja. Tämän nähtiin parantavan kokonaisnäkemystä toimintakentästä ja tuovan mielekkyyttä työhön, mutta samalla tehtäväkokoisuuden haltuun ottamisen katsottiin vaativan aikaa. Haastateltavien hyvin yhtenäinen näkemys oli, että vahva ammattitaito nopeuttaa työprosesseja ja lisää tehokkuutta (ks. samoin Fagerlund & Toivonen 2021). Toisaalta haastateltavat pitivät resurssien tarkoituksenmukaisen kohdistamisen näkökulmasta hyvänä sitäkin, että työntekijät olisivat erikoistuneet tiettyyn substanssialaan tai sen sisällä joihinkin tiettyihin tehtäviin.

Lastensuojelun valvonnan resurssien haavoittuvuus tuli haastatteluissa selvästi esiin. Kun työtä tehdään pienillä resursseilla, yhdenkin ihmisen pitkittynyt poissaolo tai esimerkiksi tilanne, jossa eläköityvän tai muihin tehtäviin siirtyvän työntekijän tilalle ei saada rekrytointua nopeasti uutta työntekijää, johtavat helposti asioiden kasautumiseen ja synnyttävät tarpeen järjestellä työtehtäviä. Myös henkilökemioiden merkitys korostuu pienillä resursseilla toimittaessa.

Osassa aluehallintovirastoja koettiin, että henkilöstön vaihtuvuus oli ollut viime aikoina suurta, mikä oli aiheuttanut työnjohdollisia haasteita. Keskeiseksi työntekijöiden vaihtuvuutta lisääväksi seikaksi tunnistettiin eläköitymisen ohella tehtävien määräaikaisuus ja se, että määräaikaaisuudet ovat usein lyhytkestoisia eikä niiden jatko ole turvattu, vaikka tarve olisi selkeä. Tehtäviä hoitamaan oppineet ihmiset joutuvat lopettamaan työskentelynsä määräaikaisten päättyessä, tai he saattavat siirtyä toisiin tehtäviin jo tätä ennen, jos määräajan jatkosta ei ole varmuutta.

Pääsääntöisesti haastateltavat kokivat, että työmarkkinoilla on kiinnostusta lastensuojelun valvontatehtäviin ja että aluehallintovirasto on houkutteleva työnantaja. Joissakin puheenvuoroissa tuotiin kuitenkin esiin huoli siitä, että sosiaalihuollon asiantuntijoiden palkkaus aluehallintovirastoissa ei ole täysin kilpailukykyinen verrattuna esimerkiksi kuntien johtavien sosiaalityöntekijöiden palkkaukseen, mikä saattaa hankaloittaa rekrytointeja tulevaisuudessa. Tehdyt rekrytoinnit koettiin pääsääntöisesti onnistuneiksi. Haastatteluissa kävi ilmi myös, että aiemmin tehtävänkuvat saattoivat muokkautua hyvin pitkälti tehtävässä toimivan asiantuntijan osaamisen mukaan. Nykyisin yhä useammin lähtökohtana on organisaatiossa tarvittava osaaminen ja tehtävä, johon rekrytoidaan sopiva asiantuntija.

Erityisesti kokeneiden henkilöiden poisjääntien koettiin tuovan mukanaan vaikeasti ratkaistavia haasteita. Eläköitymisen myötä pitkään työtä tehneen henkilön tietotaito katoaa, sillä käytössä ei ole ainakaan systemaattista mentorointia tai samanaikaistyöskentelyä uuden työntekijän kanssa. Aluehallintovirastojen sisällä ei ole myöskään yhtenäistä linjaa siitä, miten tietoa asiantuntijoiden kesken siirretään.

Haastateltavat kertoivat, että perehdyttäminen on usein kokeneempien asiantuntija-työntekijöiden vastuulla ja siihen kuluu huomattavan paljon työaikaa, kun henkilöstön vaihtuvuus on suurta. Perehdytystä pidettiin kuitenkin tärkeänä, koska valvontatyöhön ei ole valmentavaa koulutusta. Kaikissa aluehallintovirastoissa ei ole käytössä vakiintuneita perehdyttämisen malleja tai toimintatapoja. Tästä syystä perehdyttäjän työ on usein itse organisoitua ja se tehdään oman työn ohella. Onkin ymmärrettävää, että haastatelluissa kaivattiin valtakunnallista perehdyttämishjelmaa. Haastateltavat korostivat, että perehdytys- ja ohjaamisprosessi jatkuu kauan ja siksi siihen tarvittaisiin pitkäkestoista resurssia. Henkilöstön vaihtuvuus ja perehdyttäminen vie asiantuntijoilta työaikaa ja syö resursseja, kun kokeneet työntekijät paikkaavat vaihtotilanteissa syntyviä osaamis- tai henkilöstövajeita.

4.3 Lastensuojelun valvonnan johtaminen ja seuranta

4.3.1 Oman asiantuntijatyön johtaminen

Haastattelujen perusteella työnjako ja vastuut ovat aluehallintovirastoissa lastensuojelun valvonnassa pääosin selvät. Näytti kuitenkin siltä, että asiantuntijoilla oli lähtökohtaisesti suuri henkilökohtainen vastuu oman työnsä organisoimisesta; Jokaisen tulee hallita omaa työlistansa, järjestää kalenterinsa ja työn tekemisen tapansa. Huomioon on tällöin otettava myös muiden työntekijöiden kanssa yhdessä tehtävien työtehtävien ajankäyttö. Osa käsiteltävistä asioista on hyvin laajoja, jolloin useamman henkilön työpanosta tarvitaan paljon. Osa haastatelluista koki merkittäviä ajanhallinnan haasteita.

Itsenäisen, jopa joissain haastatteluissa yrittäjämäiseksi sanotun, työtavan heikkoutena pidettiin sitä, että toimintamallit saattavat henkilöityä liikaa tai prosessit jäävät liian paljon vain yhden ihmisen vastuulle. Siksi moni haastateltavista piti tärkeänä sitä, että olisi olemassa selkeät, ennalta määritellyt puitteet, joissa työt voisi järjestellä itselleen parhaalla tavalla. Toisaalta silloin kun toimintatavat olivat vakiintuneet ja myös käytännössä toimivat, ei niiden tarkemmasta kuvaamisesta tai säätelemisestä nähty lisähyötyä. Seurannan ja ohjauksen tarve vaihteli kuitenkin paljon henkilöittäin. Osa kaipasi enemmän ohjausta esimerkiksi työtehtävien priorisoimisessa.

Tukea asiantuntijat saavat kollegoilta - sekä oman viraston sisältä että muista aluehallintovirastoista. Asioista keskustellaan enenevässä määrin tiimeissä tai työskennellään työpareina, jolloin työparin tuki nousee merkittäväksi. Tämä auttaa tehtävien ja ajankäytön suunnittelemisessa ja vahvistaa myös asiantuntijuutta. Asioiden sujuvuutta on pyritty edistämään myös sillä, että hoidetaan tarvittaessa kollegan asioita; otetaan esimerkiksi vastaan tälle tullut puhelu, jotta asia etenisi. Avoimemman keskustelun ja yhdessä tekemisen nähdään vähentävän riskejä siitä, että asiat alkaisivat kasautua yksittäisen työntekijän työpöydällä huomaamatta tai tarvittava tuki jäisi saamatta. Työn seurantaan kaivattiin kuitenkin myös systemaattisia toimintamalleja.

Yhteinen tekeminen herätti myös joitakin kysymyksiä. Erityisesti salassapitokysymyksissä näytti olevan vaihtelevia käytäntöjä siinä, keiden ajateltiin olevan osallisena käsiteltävissä asioissa, samoin kuin siinä, miten tiimeissä voidaan jakaa tietoa meneillä olevista valvonoista tai kanteluista.

4.3.2 Työn johtamisen ja tuloksellisuuden seurannan vaihtelevat käytännöt

Työn johtaminen

Aluehallintovirastojen ylijohdajat ja POL-vastuualueiden johtajat seuraavat virastossa käsiteltäviä asioita ennen kaikkea kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta. POL-johtajat vastaavat kaikilta osin vastuualueensa asioista. Suurimmassa osassa aluehallintovirastoja vastuualueet oli jaettu yksiköihin, joiden toiminnasta vastasi yksikön päällikkö. Yksikön sisällä substanssitiimien tai toiminnon johtaminen oli organisoitu monin eri tavoin. Pääsääntöisesti yksikön päälliköt esimiehinä vastasivat henkilöstöön liittyvistä asioista, työprosessien sujuvuudesta ja siitä, että työt etenevät aikataulussa. Työnjohdollinen tehtävä oli voitu osoittaa myös jollekin asiantuntijalle. Esimiehet tai prosessien sujuvuutta työtehtävienään seuraavat työntekijät tekivät nämä työt yleensä oman asiantuntijatehtävänsä ohella. Haastateltavat toivatkin esiin, että johtamisen viemää työaika ei aina oteta riittävästi huomioon. Tämän vuoksi aika ei välttämättä riitä esimerkiksi esittelijän työn tekemiseen samanaikaisesti. Tämä on nyttemmin huomioitu paremmin tavoitteissa, ja johtamiseen käytettävissä olevan työajan määrä on haastateltavien mukaan lisääntynyt.

Haastattelujen perusteella työn johtamisen tavat vaihtelivat merkittävästi virastoittain ja yksiköittäin. Yhdelle esimiehelle työ on enemmän syntyneiden ongelmien ratkomista, kun toinen seuraa ja ohjaa tarkemmin toimintaa ja puuttuu nopeammin havaitsemiinsa epäkohtiin. Yksiköittäin oli paljon vaihtelua siinä, miten tulos- tai tietojohdaminen näkyy asiantuntijoille. Jos aluehallintovirastossa käytössä on tiimityöskentely, substanssitiimeissä käydään läpi työnjakoa ja työjonoja sekä pohditaan yhteisesti toimintatapoja ja muita eteen tulevia asioita myös ilman esimiesohjausta.

Virastoittain oli vaihtelua siinä, millaista tukea asiantuntijat saavat työssä jaksamiseen tai työnteon edellytysten parantamiseen. Toisissa organisaatioissa kynnys ottaa yhteyttä esimieheen oli hyvin matala, mutta toisissa esimies saattoi näyttäytyä etäiseltä ja kiireiseltä. Ilman säännöllistä seurantaa, ohjausta ja palautetta osa työntekijöistä koki olevansa todella yksin.

Haastattelujen perusteella aluehallintovirastoissa on havahduttu siihen, että henkilöstöjohtamista tulee kehittää. Sen merkitys on kasvanut erityisesti etätöiden lisääntyessä. Myös viime vuosien henkilöstön suuri vaihtuvuus on lisännyt henkilöstöjohtamisen tarvetta, kun yksittäisen asiantuntijan tukemisen lisäksi ryhmien yhteen hioutuminen kestää ja sen edistämiseen on kiinnitettävä huomiota.

Useat haastateltavat korostivat, että johtaminen vaatii osaamista ja aikaa ja siihen olisi hyvä saada lisää koulutusta. Virastoissa on käytössä henkilöstöjohtamisen uusi työkalu, *Osaava*, jonne asetetaan tavoitteita ja arvioidaan niiden saavuttamista ainakin kehityskeskusteluissa. Johtamisen tavoitteena on tukea henkilöstöä luottamaan omaan asiantuntijuuteen ja asiantuntijoiden väliseen yhteistyöhön, mikä näkyy tiimityön ja työparityöskentelyn lisääntymisessä.

Työn tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta

Valvontatyön tavoitteet tulevat lainsäädännöstä, aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välisistä tulossopimuksista sekä Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyössä laatimasta valvontaohjelmasta. Osassa aluehallintovirastoja on näiden lisäksi omia mittareita tai indikaattoreita, joiden avulla tehdään omaa seurantaa, esimerkiksi seuraamalla sisään tulevien ja ratkaistujen kantelu- ja valvonta-asioiden määriä. Haastatteluiden perusteella seuranta kohdistui määrällisiin mittareihin, ei niinkään käsittelyn laatuun tai vaikuttavuuteen.

Ylijohtajat ja POL-vastuualueen johtajat valvovat tunnuslukuja apunaan *Tableau* -ohjelma, väliraportointi ja tilinpäätökset.² *Tableau* -ohjelma on tiedolla johtamisen työkalu, joka on otettu käyttöön kaikissa aluehallintovirastoissa. Haastatteluissa kävi ilmi, että ohjelman käytössä on eroja esimerkiksi siinä, seurataanko sosiaalihuollon asioita kokonaisuutena vai tarkastellaanko asioita hienojakoisemmin esimerkiksi lastensuojelun osalta erikseen. *Tableau* -ohjelman käyttöön näytti liittyvän jossain määrin epätietoisuutta sekä sen käyttöoikeuksista että käyttömahdollisuuksista.

Pääsääntöisesti POL-johtajat saavat yksityiskohtaisempaa seurantatietoa yksiköiden toiminnasta yksiköiden päälliköiltä. Päälliköt keräävät tietoja vaihtelevasti *Tableau*-ohjelman sekä *Uspa* -asianhallintajärjestelmän kautta. Useimmat haastateltavat olivat havainneet, että tietoa oli kerättävä yhteen eri järjestelmistä ja eri henkilöiltä, jotta kaikki seurannassa tarvittava tieto saadaan yhdistettyä ja jotta se olisi seurantaa tosiasiallisesti tekevän henkilön käytettävissä.

POL-vastuualueen johtoryhmät kokoontuvat tavallisesti kuukausittain. Osassa aluehallintovirastoja vapaamuotoisia tapaamisia on useamminkin. Johtoryhmässä kunkin yksikön toimintaa tarkastellaan pääsääntöisesti kokonaisuutena, mutta sovitusti tai tarvittaessa myös substanssitasoisesti. POL-johtajat vievät ylijohtajan tietoon vakavat tai hälyttäviltä näyttävät tilanteet, joista myös ylijohtajan olisi hyvä olla tietoinen. Pääsääntöisesti vaikutti siltä, että kynnys yhteydenpitoon organisaatioiden sisällä oli matala ja että tiedonkulku oli sujuvaa.

Myös yksiköiden sisäisiä kokouksia järjestetään säännöllisesti, jopa viikoittain. Kokouksissa käsitellään yksikön hallinnollisia asioita, sen tulostilannetta sekä riippuen yksikön toimintatavoista mm. lausuntoasioita, vaativia lupa-asioita tai muita ajankohtaisia asioita. Yksikkökokouksissa asioita tarkastellaan pääsääntöisesti yksikkötasolla, harvemmin eri substanssi-alueiden tai yksittäisen työntekijän tasolla. Osassa aluehallintovirastoja yksikkökokouksissa

² Aluehallintovirastojen käytössä on johdon raportointivälineenä *Tableau*, jolla tuotetaan myös tietoa asiantuntijatyön tueksi. Aluehallintovirastojen käytössä on tällä hetkellä 15 tuottajalisenssiä ja tiedon hyödyntäjille omalla Serverillä 100 katselijalisenssiä. Raportit ovat interaktiivisia niiden kautta tietoon päästään porautumaan tehtävänimitalle. Tiedot päivittyvät joka yö. *Tableau* kautta raportoidaan kaikki aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmä *USPAssa* olevat toimintatiedot tehtäväluokka tasolla (esim. sosiaalihuollon kantelut). Sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioille annetaan *Tilda*-järjestelmässä tarkempia luokittelutietoja mm. toimialoista (esim. lastensuojelun valvonta), syistä ja seuranneista toimenpiteistä. Vuonna 2020 saatiin automatisoitua myös *Tilda*-tietojen siirtyminen *Tableau*-raportointiin. Myös valvontatiedot päivittyvät joka yö. Tällä hetkellä tuotantokäyttöön on otettu toiminnallisuus, joka mahdollistaa mm. valvontatietojen kuukausi-, kvartaali-, puolivuotis- ja vuosiraporttien helpon tuottamisen. Yksilöivämpää raportointia ollaan viemässä myös osaksi johdon raportointia.

käsitellään kuitenkin myös asiantuntijoiden sinne tuomia asioita, esimerkiksi käsittelyssä olevan asian arviointia. Kynnys tähän voi kuitenkin olla korkea, sillä usean yksittäisen asian käsittely venyttää kokouksien kestoja ja aiheuttaa tehottomuutta toimintaan. Tämän takia yksikkökokouksia ei pidetty parhaana paikkana käsitellä yksittäisiä asioita kovin yksityiskohtaisesti, jos niihin ei nimenomaisesti tarvita suuremman ryhmän arviota. Kaiken kaikkiaan melko yleisenä haasteena näytti olevan sen varmistaminen, että asioiden käsittelyyn osallistuvat aina kaikki ne, joita asia koskettaa ja kokouskäytänteiden suunnitteleminen siten, että ei kuormiteta niitä, joita käsiteltävät asiat eivät kosketa.

Osassa aluehallintovirastoja oli vakiintunut toimintamalli substanssiasiantuntijoiden tai tiimien säännöllisille kokoontumisille. Asiantuntijoiden välisissä tai tiimikohtaisissa kokouksissa käydään yksikkökokouksia tarkemmin läpi esimerkiksi käsittelyaikoja tai vireillä olevia asioita. Työtilanteiden seurannan lisäksi tärkeänä pidettiin mahdollisuutta käydä tarkemmin läpi käsittelyssä olevia lupa-, valvonta- ja kanteluasioita. Vuoropuhelun nähtiin varmistavan tiedonkulkua sekä yhdenmukaistavan ratkaisulinjoja.

Haastatteluissa ilmeni, ettei kaikissa aluehallintovirastoissa ole kerrottu henkilöstölle selkeästi, miten työn tuloksellisuutta seurataan. Haastateltavat eivät välttämättä tiedeneet esimerkiksi sitä, ketkä kaikki seuraavat käsittelyaikoja ja kuinka tiiviisti seurantaa tehdään. Osassa virastoja seuranta oli läpinäkyvämpää. Myös henkilöstöhallinnon tuottamien raporttien käyttö yksikön johtamisessa vaihteli eri aluehallintovirastojen välillä. Valvonnan vaikuttavuutta pystyttiin arvioimaan vain yksittäistapauksissa jatkovalvonnan havaintojen perusteella.

Yleisesti aluehallintovirastoissa ajateltiin, ettei seurantajärjestelmiä ole liikaa. Niiden käyttäminen ja käyttöoikeudet kuitenkin vaihtelivat virastoittain. Parhaassa tapauksessa esimerkiksi työjonojen seuranta on säännöllistä, jolloin poikkeamiin pystytään reagoimaan nopeasti ja saadaan yksikön sisällä ohjattua työkuormaa asiantuntijalta toiselle. Seurannan tarkkuudessa ja aikajänteissä oli kuitenkin eroja aluehallintovirastojen välillä. Vaikkakin tietoa on tällä hetkellä jo kattavasti käytettävissä organisaation eri tasoilla, eivät tietojärjestelmät kerro esimerkiksi sitä, miksi työjonot kasvavat. Syitä mahdollisesti syntyneisiin ongelmiin on selviteltävä muulla tavoin. Haastatteluissa yleisesti esitetty toive oli, että järjestelmät antaisivat automaattisemmin ilmoituksia, mikäli asiat eivät suju tavoitteiden mukaan.

4.4 Lastensuojelun valvonnan menettelyt ja toimintatavat

4.4.1 Kantelujen käsittelyprosessi

Kantelujen käsittelyä varten aluehallintovirastoilla oli käytössään samankaltaisia toimintamalleja. Muutamissa aluehallintovirastoissa kantelujen käsittelystä oli tehty kirjalliset prosessikuvaukset, joissa kuvattiin eri asiantuntijoiden roolit. Kuvaukset olivat melko yleisluonteisia eivätkä kattaneet kaikkia prosessin yksityiskohtia, mutta toimivat tukena esimerkiksi perehdytyksessä. Yleinen kokemus oli, että työpaineen ja henkilöstön vaihtuvuuden vuoksi prosessien kuvaaminen ja kirjallisten kuvausten käyttö olivat jääneet vähemmälle ja toimintamallit olivat pikemminkin vakiintuneiden käytäntöjen ohjaamia. Vastaavasti myös käytettävien menettelyiden kriteerit oli osin kirjattu ja osin ne olivat vakiintuneet käytössä. Kanteluasioissa toimintatapojen valtakunnallisen yhtenäistämistyön kerrottiin olevan käynnissä, ja moni viittasikin juuri ilmestyneeseen kantelukäsikirjaan. Sen syyskuussa 2020 julkaistussa versiossa kuvataan prosessien nykytilaa ja käsikirjan tarkoituksena on palvella mahdollisimman laajasti aluehallintovirastojen kaikkia toimialoja kantelukäsittelyn eri vaiheissa.

Kaikissa aluehallintovirastoissa oli käytössä jonkinlainen kantelujen alkuarviointi. Alkuarviointi on prosessin alussa tapahtuvaa asian arviointia, jossa käsittelyyn osallistuvat asiantuntijat muodostavat ymmärryksen tapauksen luonteesta ja linjauksista. Sen tekeminen oli organisoitu monin eri tavoin joko säännöllisesti ryhmässä, kollegan kanssa tai yksittäisen asiantuntijan tekemänä arviona. Arvioinnin tarkoitus on tehdä alustava arvio kanteluasian käsittelystä. Muistutussiirtona ja kirjevastauksina lähtevien kanteluvastausten osalta pyritään toimimaan mahdollisimman nopeasti. Alkuarvioinnissa arvioidaan myös sitä, onko perusteita siirtää asia käsiteltäväksi valvonta-asiana. Jos kanteluasia päätetään ottaa käsittelyyn, alkaa asian tarkempi selvittely. Selvityksen tekee tyypillisesti ylitarkastaja, joka toimii myös kanteluasian esittelijänä. Kanteluasiat käsiteltiin pääsääntöisesti vireilletulojärjestyksessä, mutta tarvittaessa asioita myös priorisoidaan asiantuntijoiden arvion perusteella.

Suurimmassa osassa aluehallintovirastoja kirjaamo jakaa vireille tulleet kantelut suoraan esittelijöille ennen alkuarviointia esimerkiksi ennalta sovitun työnjaon tai maantieteellisen rajauksen perusteella. Mikäli esittelijästä päätetään vasta alkuarvioinnissa tai sen jälkeen, voi jaon perusteena olla esimerkiksi substanssialan mukainen soveltuvuus, työtilanne tai kantelujen keskittäminen. Yhdessä aluehallintovirastossa kantelukoordinaattori jakaa kantelut esittelijöille vasta keskitetyn selvittelyn jälkeen.

Haastatteluissa nousi esiin käsittelyn tehokkuuden ja kantelijoiden oikeusturvan välinen rajanveto ja harkinta. Vaikka muistutusmenettely on käytössä, monella asiantuntijalla on kuitenkin ollut korkea kynnys siirtojen tekemiselle. Näytti myös siltä, että asiantuntijat painottavat kynnystä hiukan eri tavoin ja siihen toivottiinkin valtakunnallista ohjausta tai yhtenäisiä kriteerejä. Määrällisiä tavoitteita moni haastateltava kuitenkin vierasti ja korosti,

että käsittelytavan (muistutus/kantelu) tulisi riippua täysin vireille tulevan asian luonteesta. Ennakolta ei voi määritellä esimerkiksi sitä, mikä osa vireille tulevista asioista ohjataan käsiteltäväksi muistutuksina. Osa virastoista otti aina lasten tekemät kantelut tarkempaan käsittelyyn, eikä niitä siirretty muistutusmenettelyyn.

Kantelujen käsittelyä hidastavina tekijöinä nousivat haastatteluissa esiin työn priorisointiin liittyvät haasteet. Kanteluasioita pidettiin usein jälkikäteinä, seuraamusharkinnallisesti vain hallinnollista ohjausta tarjoavana valvontakeinona, ja ne jäivät siksi helposti muiden tehtävien jalkoihin. Lupa- ja valvonta-asioita pidettiin käytännön työssä lähtökohtaisesti kanteluasioita kiireellisimpinä ja tärkeämpinä, minkä vuoksi ne asetetaan etusijalle suhteessa kanteluihin. Kanteluasioissa käsittelyn sujuvuutta voi toisinaan haitata se, etteivät lainmukaisen päätöksen muotovaatimukset (esim. HL 44 ja 45 §) ole kaikille esittelijöille selvät. Kirjoitusprosessi vaatii muutoinkin huomiota, sillä päätösten on oltava asiakkaille ymmärrettäviä.

4.4.2 Valvonta-asioden käsittely ja tarkastuskäynnit

Haastatteluiden perusteella aluehallintovirastojen välillä oli sekä yhtäläisyyksiä että eroja siinä, millaiset valvonta-asioden prosessit ja menettelyt ovat. Osassa aluehallintovirastoja oli käytössä kirjallisia prosessikuvauksia erilaisista valvontaprosesseista. Valtakunnallisia asiakirjamalleja tai ohjeistuksia ei haastattelujen perustella ole.

Suurimmassa osassa aluehallintovirastoja kirjaamo jakaa valvonta-asiat suoraan esittelijöille sovitun työnjaon mukaisesti. Yhdessä virastossa kirjaamo ohjaa kaikki valvonta-asiat ensin työnjohto-oikeudet omaavalle substanssivastaavalle, joka jakaa ne eteenpäin esittelijöille alkuarvioinnin jälkeen. Valvonta-asioden alkuarvioinnin tarkoituksena on selvittää, ylittyykö asiassa valvontakynnys. Haastatteluista ei ilmennyt, että aluehallintovirastoissa olisi käytössä yhteisiä valtakunnallisia kriteerejä tai toimintamalleja valvonnan aloittamiselle. Osassa virastoja kriteerejä on määritelty kirjallisesti yksikön sisällä, mutta ne eivät vaikuttaneet kovin yksityiskohtaisilta. Kriteerit liittyivät epäilyyn asiakasturvallisuuden vaarantumisesta tai muusta lainvastaisesta toiminnasta. Toisissa virastoissa valvontaan ottamisen arviointi perustuu asiantuntijoiden tai tiimien käytännön työssä hioutuneeseen näkemykseen.

Mikäli valvontakynnys ylittyy, menettelytavan ja asian kiireellisyyden määrittelee asian vakavuus ja laajuus. Osassa virastoja lasten yhteydenottoihin pyritään kuitenkin reagoimaan välittömästi. Tällöin lapseen otetaan yhteys joko puhelimitse tai mennään paikan päälle mahdollisimman pikaisesti. Tarkastuskäyntejä tehdään haastateltavien mukaan muutoinkin melko matalalla kynnyksellä, erityisesti, jos ilmenee välittömän puuttumisen tai ohjaamisen tarvetta. Vaikka tarvetta välittömälle tarkastuskäynnille ei näyttäisi

olevan, pyydetään aina selvitys. Jo selvityksen pyytäminen herättää haastateltujen mukaan yleensä toimijan huomion. Jos selvityksissä ilmenee vakavampia epäkohtia kuin aluksi on epäilty, reagoidaan tarvittaessa välittömästi ennalta ilmoittamattomalla tarkastuskäynnillä.

Haastatteluissa ilmeni tarve muokata aluehallintovirastojen toimintatapoja siten, että painopistettä saataisiin siirrettyä prosessina kevyemmin toteutettaviin ohjaus- ja arviokäynteihin, koska jälkikäteisvalvonnan prosessit ovat usein raskaita. Tarkastuskäyntien käytännöt vaihtelivat aluehallintovirastoittain. Osa työntekijöistä teki tarkastuskäyntejä yksin, osa oman yksikön päällikön/toisen esittelijän/ lupatarkastajan/ratkaisijan kanssa, osa kunnan edustajan kanssa. Salassapitokysymykset nousivat esiin myös tarkastusten yhteydessä erityisesti suhteessa kuntien edustajiin. Lisäksi esiin tuotiin etätarkastuksia koskevat tietosuojakysymykset, joihin kaivattiin valtakunnallista ohjeistusta. Asiantuntijat olivat suunnitelleet ja mallintaneet käytänteitä, mutta epätavallisessa pandemiatilanteessa olisi kaivattu enemmän toiminnanohjausta Valviralta tai STM:ltä.

Valvonta-asioissa haastateltavat pitivät tärkeänä käsittelijän sosiaalityön koulutusta, jota erityisesti yksiköissä käyntien katsottiin edellyttävän. Varsinkin vaativissa valvonta-asioissa prosessissa on tavallisesti mukana useampi ylitarkastaja ja usein myös juristi. Asiantuntijat korostivat, että asian vireilletulon jälkeen on tärkeä luoda kokonaisnäkemys siitä, onko samaan asiaan, kuntaan tai sijaishuoltoyksikköön liittyviä muita lupa-, valvonta- tai kante-luasioita jo vireillä. Tämä vaatii selvittelyä aluehallintoviraston sisällä ja muiden valvontaviranomaisten kanssa, mutta se on tärkeää resurssien tehokkaan käytön ja valvontatyön kokonaisuuden kannalta. Kokonaisuudesta ei silti muodostu aina tarkkaa kuvaa, muun muassa valvontaviranomaisten tietojärjestelmien erillisyyden sekä aluehallintovirastojen omien järjestelmien rajattujen käyttöoikeuksien takia.

4.4.3 Asiakkaiden ohjaus- ja neuvontatyö

Suurin osa haastateltavista piti asiakkaiden ohjausta ja neuvontaa yhtenä tärkeimmistä työtehtävistä, jolla pystytään ehkäisemään suurempien ongelmien syntymistä. Erityisesti alueella toimivien palveluntuottajien ohjausta pidettiin tärkeänä, sillä se keventää työtaakkaa pidemmällä aikavälillä vähentämällä epäkohtavalvontaa. Haastateltavien arvioiden mukaan asiakkaat ottavat nykyisin yhteyttä sähköpostilla enemmän kuin puhelimitse. Sähköpostista jää kirjallinen jälki myös asiakkaalle ja moni haluaa kirjallisen vastauksen oman oikeusturvansa takia. Posteihin on pyrittävä vastaamaan huolellisesti, sillä moni vetoaa saamiinsa vastauksiin myöhemmin.

Ohjausta ja neuvontaa pidettiin sen tärkeydestä huolimatta haasteena oman työn organisoimisen kannalta, sillä se voi viedä esittelijöiltä paljon työaika. Puhelut kestävät helposti

pitkään, jopa tunnin, kaksi. Keinoja ohjaus- ja neuvontatyön tarkoituksenmukaisempaan organisoimiseen on haastattelujen perusteella mietitty paljon, mutta yleisiä tai yhtäläisiä toimintamalleja ei ole vakiintunut, vaan jokainen työntekijä toimii tässäkin itse parhaaksi katsomallaan tavalla. Osa on aina tavoitettavissa tai soittaa takaisin mahdollisimman pian, mikäli on estynyt vastaamaan puheluun. Toiset taas varaavat kalenterista erikseen ajan neuvontatyölle. Haastateltavien mukaan neuvontaa olisi tärkeä pystyä jollain tavalla rajaamaan. Esimerkiksi kaikkiin lakiasioihin ei voida neuvontaa antaa lainkaan. Kehitysehdotuksena haastatteluissa tuotiin esille, että yksittäisen asiantuntijan työn organisoimista parantaisi yleisten tiedusteluiden ohjaaminen valtakunnalliseen asiakaspalveluun. Tämä turvaisi myös neuvonnan valtakunnallista tasalaatuisuutta ja saatavuutta.

Haastattelujen perusteella asiakasyhteydenottojen kirjaaminen työaikaan ja työpanokseen vaihteli suuresti eri aluehallintovirastojen välillä, joten asian seuraaminen osana työajan käyttöä voi olla esimiehelle haastavaa.

4.4.4 Prosessien sujuvuuteen vaikuttavia tekijöitä

Alkuarviointi

Haastateltujen yleinen näkemys oli, että alkuarviointi on tärkeä työvaihe asian käsittelyssä, sillä se edistää sitä, että käsittelyprosessi lähtee etenemään tehokkaasti heti alusta pitäen. Mikäli näin ei menetellä, vaarana on prosessien venyminen (ks. samoin Fagerlund & Toivonen 2021).

Alkuarviointi on järjestetty eri aluehallintovirastoissa eri tavoin. Osassa aluehallintovirastoja alkuarviointi tehdään viikoittain kokoontuvassa alkuarviointiryhmässä, jossa arvioidaan alustavasti kaikki vireille tulevat asiat, päätetään käytettävästä menettelystä ja tarvittaessa jaetaan asiat esittelijöille. Ryhmään voi kuulua laajimmillaan yksikön päällikkö(t) ja/tai koordinaattori, ratkaisijajuristi(t) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoita. Kantelu- ja valvonta-asioiden alkuarviointi voi toteutua samassa tai eri ryhmässä. Jos se tapahtuu erillään eri ihmisten toteuttamana, on erityisen tärkeää varmistaa tiedonkulku ryhmien välillä, jotta pystytään muodostamaan kokonaiskuva lastensuojelun valvontatilanteesta.

Mikäli vireille tulevat asiat on jaettu esittelijöille jo ennen alkuarviointia, ryhmässä voidaan keskustella enemmän esimerkiksi linjauksista. Virastoissa on havaittu, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiat limittyvät usein toisiinsa, minkä vuoksi osassa virastoja sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden alkuarvioinnit on osittain yhdistetty. Tällä pyritään varmistamaan riittävä kokonaisymmärrys ja asioiden koordinointi, mitä pidettiin resurssitehokkaana. Asiantuntijat kokivat, että arviointiryhmän toiminta vaatii aluksi toimintamallien

hiomista, mutta kun menettelylinjat vakiintuvat, se on tehokas, varma ja tasalaatuinen tapa viedä prosessia eteenpäin.

Alkuarviointi voi tapahtua myös suppeammassa kokoonpanossa tai se voi olla yksittäisen asiantuntijan vastuulla. Mahdollista on esimerkiksi se, että ratkaisija tekee alkuarvion ja ohjeistaa asiasta sen käsittelevää ylitarkastajaa. Arvio voidaan tehdä myös työparin kesken. Suppeimmillaan arviointi tehdään siten, että kirjaamo jakaa vireille tulleet asiat suoraan esittelijöille kirjaamolle ilmoitettujen kriteerien mukaisesti, ja esittelijöillä on mahdollisuus tuoda asioita laajempaan käsittelyyn esimerkiksi yksikkökokouksiin tai käyttää vapaamuotoisemmin kollegoiden tukea. Koronatilanne on vaikuttanut myös alkuarviointeihin, kun pandemiaan liittyvät tehtävät ovat vieneet aluehallintovirastoissa paljon työaikaa. Joissakin virastoissa on siksi päätetty, että toistaiseksi käytetään enemmän itsenäistä harkintaa yhteistyön sijaan.

Esittelijän ja ratkaisijan yhteistyö

Prosessin etenemistä tukevana tekijänä tuli haastatteluissa esiin prosessin aikainen esittelijän ja ratkaisijan välinen yhteistyö. Toimiva vuorovaikutus ja selkeä yhteinen ajatus tehtävistä toimista nähtiin edellytyksenä sille, että prosessi etenee tehokkaasti ja asia saadaan etenemään oikeaan suuntaan alusta pitäen (ks. samoin Fagerlund & Toivonen 2021).

Yhteistyön laadussa ja määrässä oli haastatteluiden perusteella paljon vaihtelua. Yhdeksi yhteistyön tiiviyyteen vaikuttavaksi tekijäksi tunnistettiin se, sijoittuvatko esittelijä ja ratkaisija organisaatiossa eri yksiköihin tai eri työnjohdon alle. Organisatoriset tekijät eivät kuitenkaan muodostu hyvän vuorovaikutteisen työnteon esteeksi, jos tiedonkulkuun kiinnitetään riittävästi huomiota. Esittelijän ja ratkaisijan välisen vuoropuhelun tiiviys riippuu myös henkilöistä ja asioiden laajuudesta tai monimutkaisuudesta. Virastoittain vaihtelee se, kuinka ratkaisuvalmiiksi esittelijät tekevät työnsä ennen kuin ratkaisija aloittaa käsittelyn. Pääsääntöisesti isot linjat käydään läpi jo prosessin alussa tai sen aikana, ja ratkaisun viimeistelyssä ratkaisija puuttuu enää yksityiskohtiin. Aina tämä ei kuitenkaan toteudu, mikä voi viivästyttää asian käsittelyä. Joissakin virastoissa esittelijä ja ratkaisija työskentelevät prosessin ajan tiivistä ja työparimaisesti, jolloin asioita analysoidaan yhdessä pitkälle jo prosessin aikana.

Valvonnan linjaukset ja yhteinen tietopohja

Yhdeksi epäyhdenmukaisuutta aiheuttavaksi ja prosesseja hidastavaksi tekijäksi haastattavat nostivat valtakunnallisten linjausten vähäisyyden ja yhteisen ratkaisutietokannan puuttumisen. Kun muiden tulkinnoista ja linjauksista ei ole helposti saatavilla tietoa aluehallintovirastojen välillä tai saman aluehallintoviraston sisälläkään, asiantuntijoiden aikaa menee päällekkäiseen selvittelyyn. Lisäksi virastojen sisäiset ja niiden väliset ratkaisulinjat

voivat poiketa toisistaan. Haastateltavien mukaan yhteiset linjaukset antaisivat tukea asiantuntijoiden työlle ja varmistaisivat ratkaisujen yhdenmukaisuuden. Tällä hetkellä virastojen välillä näytti olevan eroja esimerkiksi siinä, mitä seuraamuksia annetaan ja millä intensiteetillä mihinkin asiaan puututaan. Sitä pidettiin ongelmana yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yhteinen tieto yhdenmukaistaisi ohjauksen antamista ja auttaisi samalla harkinnanvaraisen sääntelyn soveltamisessa. Haastateltavat kaipasivatkin vahvempaa, yhtenäistä ohjausta, yhteistä valtakunnallista päätöstietokantaa tai esimerkiksi verkkosivuilla julkaistuja päätöksiä, sekä yhteistä keskustelua asioista salassapitosäännökset ja tietoturva vaatimukset huomioon ottaen. Monet toivoivat tässä Valviralta vahvempaa ohjausroolia, vaikka tunnustivatkin Valviran resurssien niukkuuden.

Tällä hetkellä aluehallintoviraston käsittelyssä päätetyt asiat arkistoituvat USPA-asianhallintajärjestelmään, mutta ne ovat vain sen aluehallintoviraston käytettävissä, jonka toimialueelle asia kuuluu. Osa haastateltavista oli myöskin sitä mieltä, että tiedot eivät ole niiden käsittelyn päättämisen jälkeen enää helposti löydettävissä. Lisäksi järjestelmän katse-luoikeuksissa on rajoituksia aluehallintovirastojen sisälläkin. Tietosuojakysymysten vuoksi käyttöoikeuksia ei ole välttämättä jaettu kaikille tiimin jäsenille, jolloin arkistoitu tieto ei toimi apuvälineenä esimerkiksi linjauksia tehdessä. Yksiköiden sisällä tietoa tehdyistä linjauksista, lakien tulkinnasta tai annetusta ohjeistuksesta on saatettu kerätä omiin tiedostoihin. Tiedon keräämisen laajuus vaihtelee aluehallintovirastoittain.

Selvityksen aikana aluehallintovirastojen verkkosivuille avautui julkinen ratkaisutietopankki, johon aluehallintovirastot tekevät päätöslyhennelmiä. Tämä on asiantuntijoiden mukaan hyvä edistysaskel, mutta ei yksinään vielä ratkaise tiedontarvetta.

4.5 Valtakunnallinen yhteistyö

4.5.1 Aluehallintovirastojen ja Valviran väliset toimivaltakysymykset

Haastatteluissa tuli esiin tarve selkiyttää Valviran ja aluehallintovirastojen välistä toimivaltaa sekä yhteisiä toimintoja. Toimivaltakysymysten tapauskohtainen selvittely hidastaa prosesseja. Virastojen välille jää myös saumakohtia sen vuoksi, ettei niillä ole yhteistä tietokantaa (ks. myös Tiirinki & Syrjä 2020). Tiedonvaihtoa varten asianhallintajärjestelmä USPA:n yhteyteen on lisätty Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatilasto *Tilda*-järjestelmä, jonka kautta aluehallintovirastojen päätöstietoja siirtyy Valviralle. Valvirassa ei kuitenkaan ole suunnitelmallista toimintatapaa eikä riittäviä resursseja, jotta tietoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi valvonnan vaikuttavuuden lisäämisessä. Valvonta-asioissa ei ole käytössä valtakunnallista rekisteriä, jonne valvontatietoja voitaisiin suoraan rekisteröidä.

Toimivaltakysymykset näkyvät myös aluehallintovirastojen keskinäisissä mahdollisuuksissa töiden jakamiseen ja yhteistoimintaan. Haastatteluiden aikaan vireillä oli muutama ruuhka-apupyynnö (laki aluehallintovirastoista 896/2009, 6a §). Niihin liittyvää menettelyä pidettiin kuitenkin kankeana. Etukäteinen tieto siitä, missä aluehallintovirastossa voisi olla vapaata resurssia, vähentäisi turhia avunpyyntöjä. Haastateltavat pitivät kuitenkin hankalana arvioida resurssikysymyksiä etukäteen.

Haastatteluiden aikaan aluehallintovirastoihin oltiin muodostamassa valtakunnallinen käsittelyjono vanhojen kantelujen käsittelemiseksi. Osa haastateltavista nostikin esiin, että kantelut käsiteltäisiin aina valtakunnallisesti joko keskittämällä käsittely omaan valtakunnalliseen yksiköön tai niin, että kantelut ohjautuisivat työjonoon, josta ne siirtyisivät käsittelyyn sellaiselle alueelle, jossa olisi vapaata resurssia. Tähän liittyen pohdittiin, tulisiko käsittelyprosessi kuitenkin jossain määrin sitoa toimivaltaisen aluehallintoviraston tehtäviin, esimerkiksi niin, että ratkaisija olisi siitä aluehallintovirastosta, jonka toimialueelta asia on vireillä. Tämän ajateltiin varmistavan riittävän tilannetiedon alueen kokonaistilanteesta valvonnan kokonaisuuden näkökulmasta. Valvonta-asioissa tällaista valtakunnallista mallia ei kannatettu, sillä tarkastuksilla alueellista tuntemusta pidettiin tärkeämpänä ja pitkiä tarkastusmatkoja kustannustehottomina.

4.5.2 Aluehallintovirastojen väliset yhteistyöryhmät

Valtakunnalliset työryhmät, joissa kehitetään toimintamalleja ja pyritään vuorovaikutuksen keinoin edistämään valvontatoiminnan valtakunnallista yhteneväisyyttä, koettiin hyviksi foorumeiksi vaihtaa tietoa ja pureutua ajankohtaisiin kysymyksiin. Lastensuojelussa tällaisia työryhmiä ovat olleet lastensuojelun asiantuntijoiden ryhmä ja lastensuojelun sijaishuollon valvontaryhmä. Näissä ryhmissä on käsitelty sekä periaatteellisempia että hyvin konkreettisia asioita. Ryhmissä on pohdittu esimerkiksi tarkastuskäyntien yhteydessä toteutettavaan lasten kuulemiseen liittyviä kysymyksiä ja pyritty löytämään siihen parhaita käytänteitä. Ratkaisijoille tarkoitettuja nimenomaisia ryhmiä ei lastensuojelussa ole.

Kaikille avoimien substanssityöryhmien toiminnan toivottiin jatkuvan, sillä ne koettiin hyödyllisiksi. Työryhmät ovat tehneet valtakunnallisen yhteydenpidon säännölliseksi ja maldaneet kynnyistä virastojen välisiin yhteydenottoihin, jolloin yhteydenpito on yleisesti tiivistynyt. Haastattelujen perusteella työryhmien toiminnassa on kuitenkin myös haasteita. Esimerkiksi valtakunnallisesti hankalissa asioissa yhteisymmärrystä ei välttämättä saavuteta, vaan työskentely jää keskustelun tasolle. Ongelmana pidettiin myös sitä, etteivät työryhmissä ole aina paikalla kaikki henkilöt, joita asiat koskevat. Tällöin tiedonsiirto ryhmien keskusteluista aluehallintovirastojen sisällä jää osallistuneen henkilön vastuulle. Asioissa ei myöskään välttämättä päästä etenemään, elleivät paikalla ole juuri kyseiseen asiaan perehtyneet asiantuntijat. Työryhmiin osallistuminen myös kuluttaa resursseja, ja

siksi toteutuksessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että niistä on välitöntä hyötyä työn tekemiselle.

Mainitut työryhmät eivät ole tehneet varsinaisia linjauksia, vaan tämä on aluehallintovirastojen POL-johtajien ja Valviran edustajien muodostaman koordinaatioryhmän vastuulla. Ryhmässä käsitellään ajankohtaisia asioita ja menettelytapalinjauksia POL-vastuualueelta. Haastatteluiden aikaan ryhmän käsiteltäväksi oli viety kysymys etätarkastusten tekemisestä lastensuojeluvalvonnassa.

Vuoden 2021 alussa toimintansa aloittivat asioiden linjaamisen edistämiseksi perustetut, pienemmissä kokoonpanoissa toimivat Valviran vetämät yhteistyöryhmät. Ryhmän maksimikoko on noin 10 henkilöä, ja ryhmissä pyritään isoihin ryhmiin nähden vaikuttavampaan työskentelyyn. Tämän selvityksen havaintoja käsitelleessä työpajassa ryhmien haasteena pidettiin yhtäältä sitä, miten saada asiantuntijoiden työssään havaitsemat linjausta vaativat asiat riittävässä määrin ryhmän tietoon ja toisaalta, kuinka turvata tiedon välittyminen ryhmiltä takaisin asiantuntijoille.

4.6 Toiminnan kehittäminen

Useissa haastatteluissa tuotiin esille, että vaikuttavamman ja tehokkaamman valvontatyön tekemiseksi kaivataan toimintamallien vakiinnuttamista ja valtakunnallisia ratkaisuja. Haastateltavat olivat kuitenkin yksimielisiä siitä, että tämä ei voi tapahtua sen kustannuksella, että menetetään ote paikalliseen toimintakenttään ja siellä tunnettuna olemiseen. Koska aluehallintovirastot ovat itsenäisiä virastoja, käytäntöjen yhdistäminen koettiin hankalaksi ilman, että erilaiset toimintamallit esitellään esimerkiksi jossakin valtakunnallisessa työryhmässä tai hankkeessa. Aluehallintovirastoissa onkin jo tällä hetkellä käynnissä erilaisia kehittämishankkeita, jotka haastateltavien näkemysten mukaan ovat omiaan vastaamaan lastensuojelun valvontatyössä esiin tulleisiin tarpeisiin. Toisaalta uusien pitkäänkin valmisteltujen toimintamallien juurruttamisessa ei haastateltavien mukaan aina onnistuta muun muassa kiireen ja työpaineen vuoksi. Haastateltavat pitivät tärkeänä, että kehittämistyöhön varattaisiin aikaa ja uusien toimintamallien vakiinnuttaminen pyrittäisiin varmistamaan tehokkaan johtamisen avulla.

Useissa haastatteluissa nousi esiin kantelujen käsittelyprosessin kehittäminen ja digitalisointi -hanke. Sen tavoite on tuottaa mallit ja toimintaedellytykset sille, että kaikilla toimialoilla olisi käytössä yhteinen toimintatapa kantelujen käsittelyssä vuonna 2023. Haastatteluissa keskusteltiin myös asiakkuushankkeesta, jossa kehitetään asiakkaiden yhteydenottoihin vastaamista ja pohditaan esimerkiksi valtakunnallisia asiakaspalveluratkaisuja, neuvontatyössä esimerkiksi puhelin- ja chat-palveluja.

Haastateltavien mukaan toimintamalleja voitaisiin aluehallintovirastojen sisällä kehittää toiselta substanssi- tai toimialalta oppien. Osa kaipasi myös moniammatillisuuden vahvistamista. Lastensuojeluasioissa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi terveydenhuollon ja opetustoimen asiantuntijoiden osallistumista asioiden käsittelyyn tarvittaessa. Erityisesti kehittämistyöhön kaivattiin läpinäkyvyyttä niin, että syntyneet hyvät käytänteet saataisiin valtakunnallisesti käyttöön. Pandemia-aika on haastateltujen mukaan tiivistänyt varsinkin johdon toimintaa, kun yhteisiä kokouksia on pidetty säännöllisesti. Myös organisaation eri tasojen välinen yhteistyö on tiivistynyt. Tämän ansiosta yhteisen vuoropuhelun käynnistämiseen ja käytänteiden levittämiseen ajateltiin olevan jatkossa aiempaa matalampi kynnyks.

Valviran resurssit aluehallintovirastojen toimintojen yhdenmukaistamiseksi ovat olleet hyvin niukat. Tulevassa kehittämistyössä toiveena olisi tietoon perustuva valvonta, jolloin valvonnan tueksi tehtäisiin enemmän selvityksiä. Tätä kehitetään tällä hetkellä yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Jatkossa tulisi pystyä nykyistä enemmän arvioimaan myös toiminnan laatua ja sisältöä, ei tarkastamaan esimerkiksi vain määräaikojen toteutumista.

5 Selvityksen keskeiset havainnot ja kehittämisehdotukset

Tässä selvityksessä on kuvattu, miten lastensuojelun kantelu- ja valvonta-asioiden käsittely on organisoitu, resursoitu ja johdettu eri aluehallintovirastoissa. Selvityksen keskeisenä pyrkimyksenä oli tunnistaa yhtäläisyyksiä ja eroja aluehallintovirastojen toimintatavoissa sekä tuottaa kuvaus niistä elementeistä, joita kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyn organisointi- ja toimintamallien tulisi sisältää, jotta se vastaisi parhaalla tavalla hyvän hallinnon vaatimuksia ja edistäisi valvonnan vaikuttavuutta sekä hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa.

Toiminnan organisointi

Organisaatiorakenteet eivät yksin määritä valvonnan tuloksellisuutta. Lastensuojelun valvontatehtävät sijoittuvat kaikissa aluehallintovirastoissa POL-vastuualueelle, joka pääsääntöisesti jakautuu yksiköihin. Aluehallintovirastot eroavat toisistaan merkittävästikin siinä, miten lastensuojeluasioiden (luvat, kantelut ja valvonta-asiat) käsittely on niissä tästä eteenpäin organisoitu. Organisatoriseen rakenteeseen vaikuttavat paitsi viraston koko myös se, millaiset toimintamallit on havaittu tarkoituksenmukaisiksi olemassa olevan osaamisen, resurssien hyödyntämisen ja toiminnan tavoitteiden näkökulmasta. Tyypillistä kaikkien aluehallintovirastojen toiminnalle on pyrkimys tiiviiseen yhteistyöhön saman substanssialan asiantuntijoiden kesken aluehallintoviraston sisällä.

Selvityksen perusteella ei voida tunnistaa yhtä oikeaa tapaa organisoida lastensuojelun valvontatehtävät aluehallintovirastoissa. Erilaiset organisaatiorakenteet ja toimintamallit voivat olla perusteltuja muun muassa eri aluehallintovirastojen koon ja toimintaympäristöjen erojen vuoksi.

Lastensuojelun valvonnan organisoinnissa on tärkeää ottaa huomioon seuraavat asiat:

- *Lastensuojelun valvontaan liittyvät keskeiset tehtävät ja niihin liittyvät vastuut kuvataan selkeästi läpinäkyvyyden ja toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi.*
- *Käsittelyprosessiin osallistuvien henkilöiden riittävä vuorovaikutus ja tiedon kulku varmistetaan systemaattisilla toimintatavoilla ja tehokkaalla johtamisella riippumatta organisaatiorajoista.*
- *Tiimi- ja työparityötä kehitetään ja toimintatapoja vakiinnutetaan.*

Resurssit

Lastensuojelun valvonnan resurssit ovat niukat ja siksi toiminta on herkästi haavoittuvaa. Viime vuosien resurssilisäyksistä huolimatta lastensuojelun valvonnan resurssit ovat edelleen melko niukat. Lisäksi henkilöstön vaihtuvuus heikentää entisestään niukoilla resursseilla toteutettavan valvonnan tuloksellisuutta esimerkiksi perehdyttämiseen käytetyn ajan vuoksi sekä jo olemassa olevan valvontaosaamisen poistuessa virastosta. Valvontaosaamisen kehittyminen riittävälle tasolle vaatii aikaa ja vie resursseja muilta asiantuntijoilta. Resurssien siirrot aluehallintovirastojen sisällä tai välillä näyttävät lähinnä ongelman siirtämisenä alueelta toiselle, ellei toimintamalleja samalla kehitetä ja toimintaa tehosteta.

Lastensuojeluasioiden parissa toimivilla asiantuntijoilla on vahva ammatillinen osaaminen, ja asiantuntijat ovat sitoutuneita työhönsä. Jatkossa onkin keskityttävä toimenpiteisiin, joilla varmistetaan vahvan substanssiosaamisen säilyminen aluehallintovirastoissa ja pohdittava sekä virastoittain että valtakunnallisesti sitä, kuinka osaaminen saadaan käyttöön mahdollisimman tehokkaasti.

Ammatillisen osaamisen jatkuvuuden turvaamiseksi ja resurssien tehokkaan käytön varmistamiseksi on tärkeää:

- *Varmistaa aluehallintovirastojen houkuttelevuus työpaikkana yhtäältä kilpailukykyisen palkkauksen ja pidempien työsuhteiden avulla ja toisaalta pitämällä työn kuormittavuus kohtuullisena ennakoinnin, organisoinnin ja johtamisen keinoin.*
- *Otaa lastensuojeluasioissa käyttöön valtakunnallinen koulutus- ja perehdytysohjelma, jossa painopiste olisi erityisesti valvontaosaamisessa.*
- *Tehdä systemaattinen suunnitelma siitä, kuinka ns. hiljainen tieto siirtyy eteenpäin, kun asiantuntijat siirtyvät toisiin tehtäviin tai eläköityvät. Yhtenä työkaluna tässä voisi toimia siirtyvän ja uuden työntekijän yhtäaikainen työskentely siirtymävaiheessa.*
- *Kehittää malleja aluehallintovirastojen välisiin joustaviin työjono- tai ruuhkanpurkulistoihin ja vapaana olevien resurssien joustavaan kohdistamiseen.*

Johtaminen ja seuranta

Tällä hetkellä johtamisen ja esimiestyön käytännöt vaihtelevat virastoittain ja yksiköittäin. Asiantuntijaorganisaation johtamiseen tulee olla aikaa ja riittävää osaamista, jotta jokainen asiantuntija saa tarvitsemansa tuen oman työnsä organisoimiseksi ja työssä jaksamiseksi. Vakiintuneet toimintakäytännöt työn johtamisessa, seurannassa, kokouksissa ja muussa toiminnassa, parantavat ennakointia ja vuorovaikutusta ja vähentävät esimerkiksi tehtävien yllättävästä kasautumisesta seuraavia riskejä. Etenkin etä- ja monipaikkatyön sekä tiimityön onnistumiseksi tarvitaan toiminnan koordinoitua ja suunnittelua.

Johdon tulee myös pystyä priorisoimaan toimintoja ja kohdistamaan resursseja tarpeen mukaan. Tämä edellyttää, että seurannan välineeksi kehitetään myös laatu- ja vaikuttavuusmittareita.

Lastensuojeluvalvonnan johtamisessa ja seurannassa on jatkossa kiinnitettävä huomiota seuraaviin asioihin:

- *Johtamisen vahvistamiseen ja riittävään resursointiin tehokkaan asiantuntijatyön mahdollistamiseksi.*
- *Johtamisen, seurannan ja muun toiminnan systematisointiin vakiintunein kokous-, ohjaus- ja seurantakäytäntein.*
- *Johtamisen merkitykseen uusia toimintamalleja käyttöön otettaessa ja vakiinnutettaessa toimintamalleiksi.*

Menettelyt ja toimintatavat

Valvonnan prosessit vaihtelevat aluehallintovirastojen välillä, vaikka ovatkin vakiintuneita virastojen sisällä. Vaihtelua on siinä, millaisin kriteerein asia otetaan käsittelyyn, millaiseen käsittelyyn se ohjataan ja millaisia seuraamuksia asioissa käytetään. Tämä voi vaarantaa asiakkaisen yhdenvertaisen kohtelun. Erilaisten toimintatapojen takia virastojen välille voi syntyä eroja myös siinä, miten nopeasti syntyviin häiriöihin onnistutaan puuttumaan.

Organisaatorakenteesta riippumatta seuraavat tekijät ovat keskeisiä valvonnan tuloksellisuuden, yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan varmistamiseksi:

- *Alkuarvioinnin järjestäminen siten, että mukana on tarvittava moniammatillinen asiantuntemus ja siten, että asia ohjautuu oikeaan käsittelyprosessiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.*
- *Tiedonkulun varmistaminen käsittelyn jokaisessa vaiheessa kaikkien käsittelyssä mukana olevien asiantuntijoiden välillä yksikkörajoista tai muista toiminnallisista rajauksista riippumatta.*
- *Käsittelyprosessien kuvaaminen systemaattisesti ja valtakunnallisesti alueelliset ja organisatoriset erot huomioon ottaen.*

Valtakunnallinen yhteistyö ja toiminnan kehittäminen

Tällä hetkellä lastensuojelun valvontatyön painopiste on edelleen jälkikäteisessä, ilmoituksiin ja kanteluihin perustuvassa valvonnassa. Tämä johtuu osin vireilletulleiden asioiden määrän kasvamisesta. Painopisteen siirtäminen strategisten tavoitteiden mukaisesti ennakkolliseen valvontaan vaatii resurssoinnin lisäksi systemaattisia toimenpiteitä. Yhdenmukaisuuden turvaamiseksi Valviran ja STM:n roolia valtakunnallisessa ohjauksessa tulisi

vahvistaa. Valtakunnallista ohjeistusta ja linjauksia tarvitaan esimerkiksi valvontaan ottamisen ja seuraamusten kriteereistä, harkinnanvaraisen lainsäädännön linjauksista, salassapitoon liittyvistä asioista sekä Valviran ja aluehallintovirastojen toimivaltakysymyksistä.

Valvonnan vaikuttavuutta parantaisi painopisteen siirtäminen reagoivasta valvonnasta ennakolliseen ohjaukseen. Sitä edistävät seuraavat toimenpiteet:

- *Kunnille ja palvelujentuottajille suunnattujen ohjauskirjeiden ja niille järjestettävien koulutusten, työkokousten ja informaatio-ohjauksen suunnitelmallinen käyttö ja käytön vakiinnuttaminen. Työajan kohdistaminen näihin toimiin voi hetkellisesti pidentää käsittelyaikoja, mutta pidemmällä aikavälillä ne todennäköisesti vähentävät jälkikäteisen valvonnan tarvetta.*
- *Valvontahistoriaan perustuvan ohjauksellisen tiedon systemaattinen ja vakiintunut kokoaminen valtakunnalliseen ratkaisupankkiin, sen viestintä koko valvottavalle kentälle ja vaikuttaminen julkisuuden kautta.*
- *Valtakunnallisesti ohjattujen toimintamallien kehittäminen niissä asioissa, jotka eivät ole alueellisiin erityispiirteisiin sidottuja. Näitä ovat mm. omavalvontaan, lainsoveltamiseen sekä tietoturvaan ja salassapitoon liittyvät kysymykset.*
- *Valvonnan vaikuttavuutta kuvaavan mittariston luominen ja systemaattinen valvonnan vaikuttavuuden seuranta.*

Haastatteluissa nousi yleisemminkin esiin tarve eri valvontaviranomaisten roolien selkeyttämiseen ja tiedonkulun parantamiseen. Kentällä heikko tiedonkulku saattaa näkyä lyhyellä aikavälillä tehtyinä perättäisinä eri tahojen toteuttamina tarkastuksina. Roolien täsmentäminen säästäisi kaikkien resursseja. Lastensuojelun viranomaisvalvonnan etusijajärjestystä ei ole laissa nimenomaisesti säädetty, vaikka ilmeistä on, että järjestelmä on ollut tarkoitus luoda pyramidiksi: ensisijaisesti valvontatoimenpiteitä suorittavat kunnat, ja niiden yläpuolella valvonnasta vastaavat aluehallintovirastot sekä valtakunnallisella tasolla Valvira ja ylimmät laillisuusvalvojat (ks. Työryhmän esitys hallituksen esitykseksi eduskunnalle lastensuojelun vaativaa sijaishuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi). Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin jo vuosia jouduttu puuttumaan siihen, ettei kuntatason valvonta toimi lasten oikeusturvan edellyttämällä tavalla. Eduskunnan oikeusasiamies onkin nostanut tämän yhdeksi maamme kymmenestä keskeisestä perus- ja ihmisoikeusongelmasta (ks. esim. EOA kertomus 2019).

Olisi tärkeää selvittää, tulisiko kansallista valvontajärjestelmän etusijajärjestystä tuoda lainsäädännössä vielä vahvemmin esiin. Erityisen tärkeää olisi, että palvelujen järjestäjän ensisijainen valvontavastuu resursoitaisiin ja ohjeistettaisiin niin, että sijoittaja- ja sijoituskunnat myös käytännössä aktivoituisivat valvomaan alueensa lastensuojelua ja sijoitettujen lasten oikeuksien toteutumista.

LÄHTEET

- Alastalo, M., Åkerman, M. & Vaittinen, T. (2017). Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. (toim.). Tutkimushaastattelun käsikirja. Vastapaino.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2019.
- Fagerlund, M. & Toivonen, V. (2021). Rikosprosessin kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:13
- de Godzinsky, V. (2012). Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 260.
- HE 185/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 237/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.
- Nykänen, E, Kovasin, M., Liukko, E., Blomqvist, P., Krohn, M., Ahola, S., Nurmi-Koikkalainen, P. & Jonsson P.M. (2017). Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017.
- Mäenpää, O. (2017). Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent.
- OECD (2014). Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2020–2023. Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto Valvira 2020.
- Heino, T. (toim.) (2020). Mikä auttaa? Tutkimusperustaiset ja käytännössä toimivat työmenetelmät teininä sijoitettujen lasten hoidossa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 12/2020.
- THL 28/2020. Lastensuojelun tilastoraportti 2019.
- Tiirinki, H. & Syrjä, V. (2020). Potilas- ja asiakasturvallisuuden kansallinen tilannekuva – viranomaisorganisaatioiden roolit ja tietopohja. THL Työpöytä 42/2020.
- Tilinpäätös 2019, Etelä- Suomen aluehallintovirasto, kirjanpitoyksikkö. Aluehallintovirastojen julkaisuja 82/2020.
- Toivonen V. (2020). Eduskunnan oikeusasiamies – 100 vuotta lapsen oikeuksien valvontaa. Lakimies 3–4/2020. Aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välinen tulossopimus vuodelle sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2021–2023. Valtiovarainministeriö 2020.

KÄYTETYT LAKILYHTEET

HL = Hallintolaki 434/2003

KuntaL = Kuntalaki 410/2015

LSL = Lastensuojelulaki 417/2007

PL = Suomen perustuslaki 731/1999

SHAL = Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000

SHL = Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

STVAL = Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992

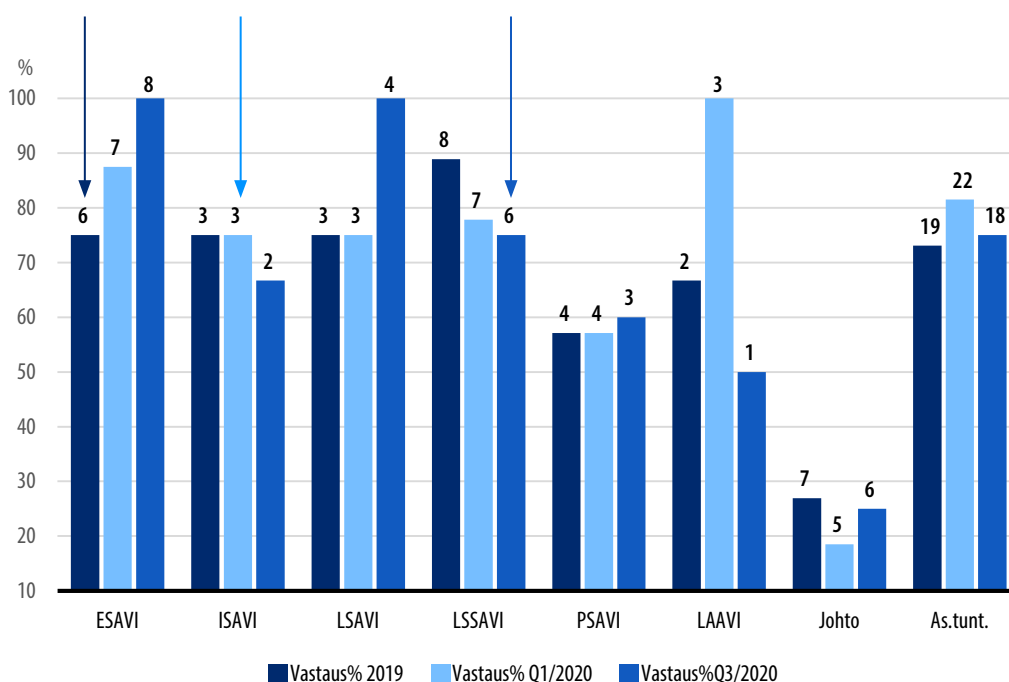
YksSpL = Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011

Liite 2: Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän kyselyt 2019, Q1/2020 ja Q3/2020 aluehallintovirastoille

Tehdyt kyselyt

- Kyselyjä tehtiin kolme kappaletta
 - Vuodelle 2019 kohdentuva tulos on saatu kysymällä asiaa vastaajilta helmikuussa 2020 ja pyytämällä heitä arvioimaan, minkälainen tilanne oli heidän nähdäkseen vuoden 2019 alussa (2019).
 - Helmikuussa (Q1/2020) ja syyskuussa 2020 (Q3/2020) toteutetuissa kyselyissä pyydettiin vastaajia arvioimaan tilanne ja väittämiä kyselyajankohdan mukaisessa tilanteessa.
 - Syyskuun 2020 kyselyssä kysyttiin myös koronapandemian vaikutusta lastensuojelun valvonnan työhön.

Vastanneiden määrä ja vastausprosentit 2019 N=26, Q1/2020 N=27, Q3/2020 N=24

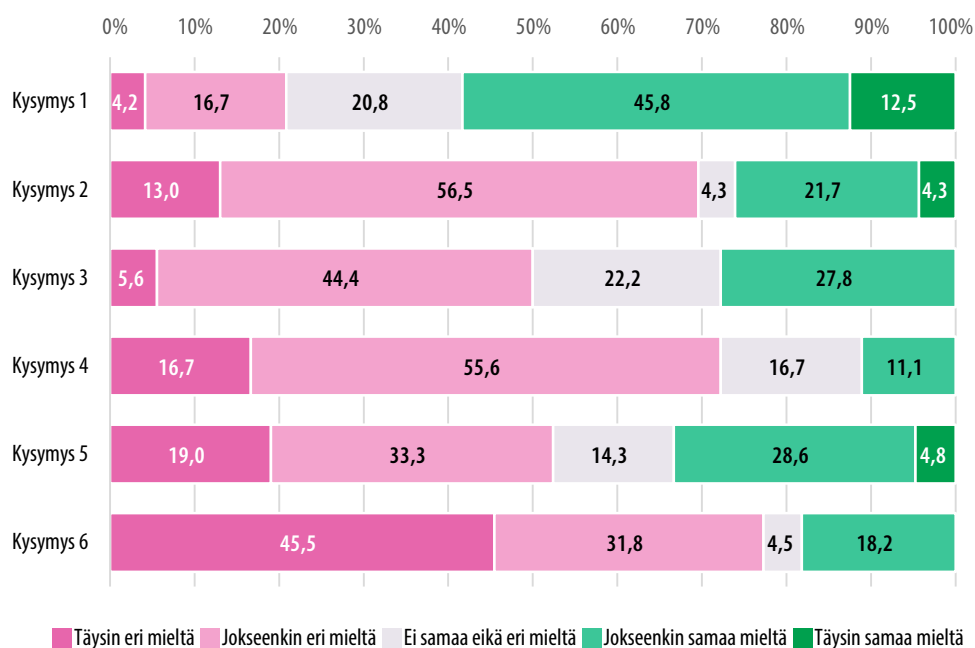


Kokonaiskeskiarvot

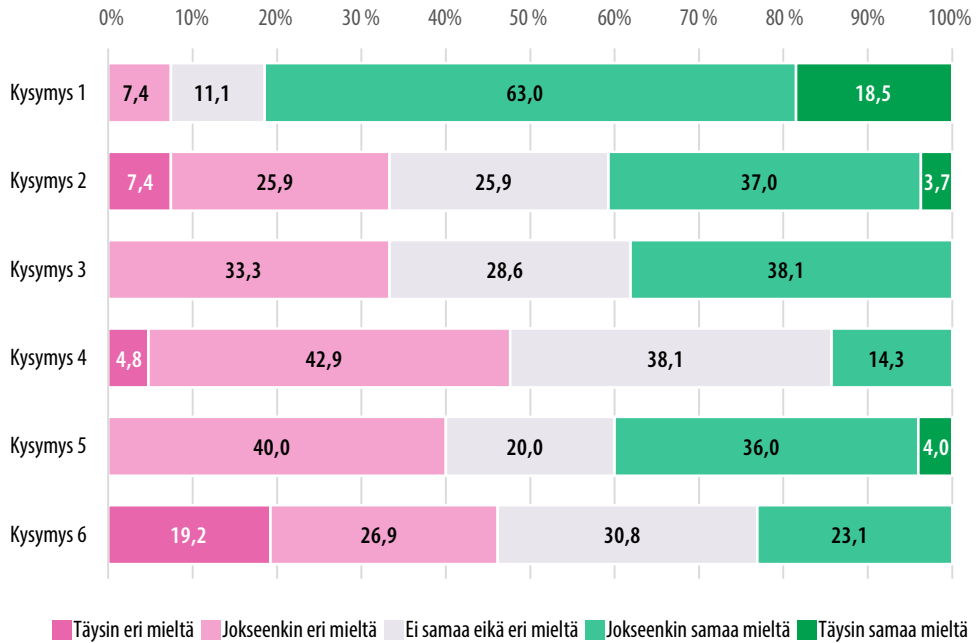
Kysymykset

1. Aluehallintovirastomme toteuttama lastensuojelun valvonta tukee parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista. EOS=2 / EOS=1
2. Aluehallintovirastomme toteuttaman lastensuojelun valvonnan painopiste on ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnassa. EOS=3 / EOS=1
3. Lastensuojelun valvonnan menettelyt ovat kaikkia aluehallintovirastoja valtakunnallisena kokonaisuutena arvioiden parhaiden käytäntöjen mukaiset. EOS=8 / EOS=6 / EOS=1
4. Lastensuojelun valvonnan menettelyt ovat kaikkia aluehallintovirastoja valtakunnallisena kokonaisuutena arvioiden tehokkaat ja yhdenmukaiset. EOS=8 / EOS=6 / EOS=1
5. Aluehallintovirastollamme on saatavissa ja käytettävissä riittävä valvonnan tietopohja kysymysten 1-2 mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. EOS=5 / EOS=2 / EOS=1
6. Aluehallintovirastomme resurssit ovat riittävät kysymysten 1–2 mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.. EOS=4 / EOS=1

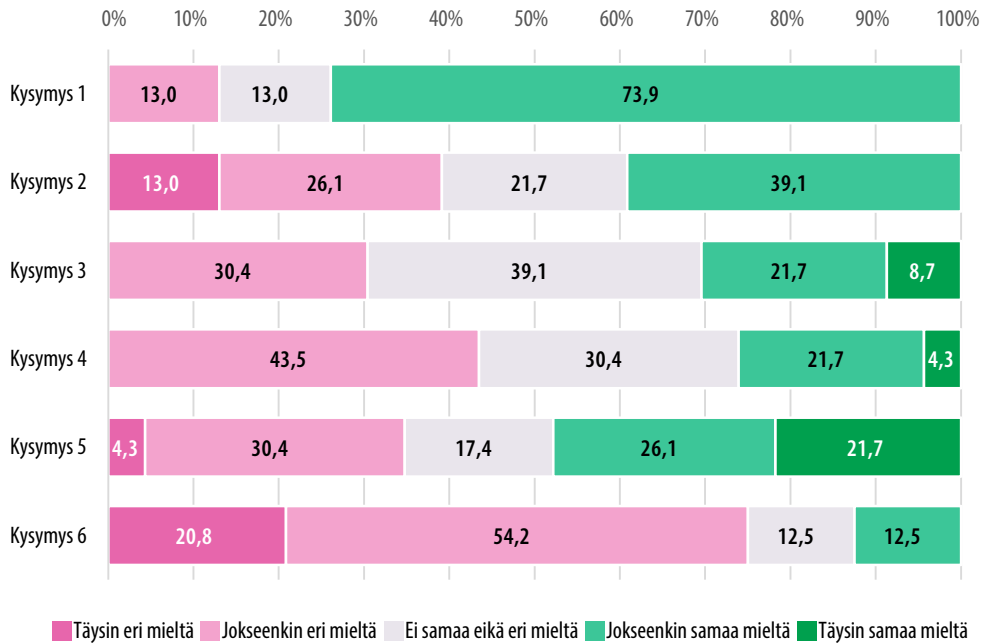
2019: N=26 pl. EOS-vastaukset



Q1/2020: N=27 pl. EOS-vastaukset



Q3/2020: N=24 pl. EOS-vastaukset

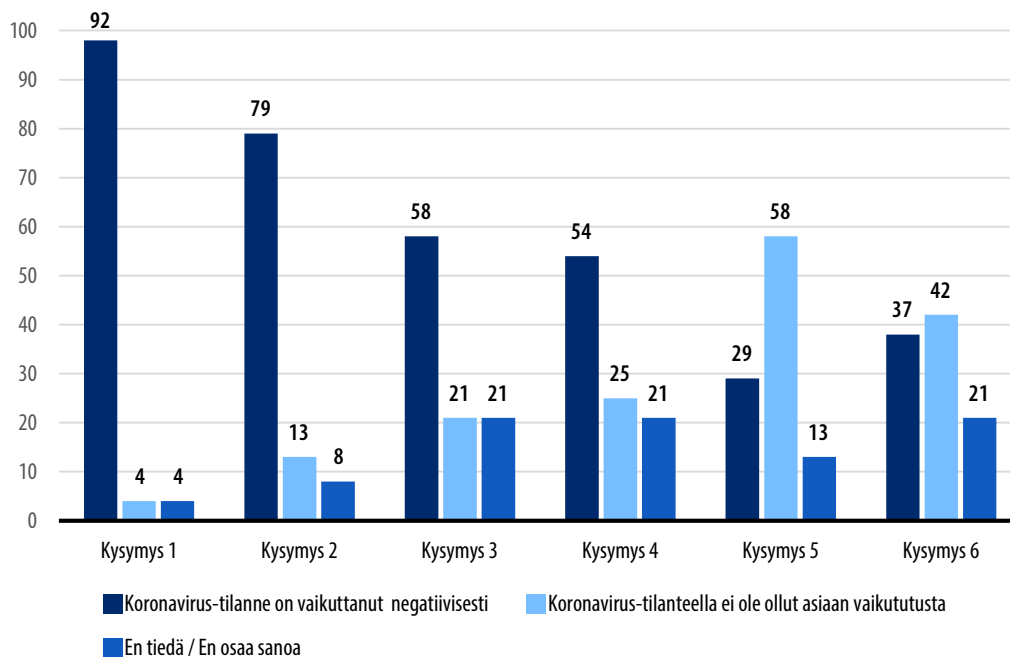


Miten koronavirustilanne on vaikuttanut väittämän toteutumiseen?

Kysymykset

1. Aluehallintovirastomme toteuttama lastensuojelun valvonta tukee parhaalla mahdollisella tavalla lasten osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä asiakasturvallisuuden toteutumista.
2. Aluehallintovirastomme toteuttaman lastensuojelun valvonnan painopiste on ennaltaehkäisevässä ja vaikuttavassa valvonnassa.
3. Lastensuojelun valvonnan menettelyt ovat kaikkia aluehallintovirastoja valtakunnallisena kokonaisuutena arvioiden parhaiden käytäntöjen mukaiset.
4. Lastensuojelun valvonnan menettelyt ovat kaikkia aluehallintovirastoja valtakunnallisena kokonaisuutena arvioiden tehokkaat ja yhdenmukaiset.
5. Aluehallintovirastollamme on saatavissa ja käytettävissä riittävä valvonnan tietopohja kysymysten 1–2 mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
6. Aluehallintovirastomme resurssit ovat riittävät kysymysten 1–2 mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

N=24 Q3/2020





VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-720-3 (pdf)

Kesäkuu 2021