

**LASTENSUOJELUN SIJAISHUOLLON
MARKKINOISTUMINEN SOSIAALIHUOLLON
TARKASTAJIEN TYÖSSÄ**

**Petta Janica Porko
Pro gradu -tutkielma
Sosiaalityön maisteriohjelma
Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2019**

TIIVISTELMÄ

LASTENSUOJELUN SIJAISHUOLLON MARKKINOISTUMINEN SOSIAALIHUOLLON TARKASTAJIEN TYÖSSÄ

Petta Janica Porko
Sosiaalityön maisteriohjelma
Pro gradu-tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Ohjaajat: Maritta Itäpuisto & Marjo Kuronen
Syksy 2019
97 sivua + 2 liitettä

Pro gradu -tutkielmassa selvitetään, kuinka markkinoistuminen näyttäytyy yksityisen sektorin tuottamassa lastensuojelun sijaishuollossa sosiaalihuollon tarkastajien työssä. Tutkimusta kehystävänä käsitteenä on markkinoistuminen.

Tutkimus on laadullinen ja sen metodologisena lähtökohtana on kanadalaisen feministisosiologi Dorothy E. Smithin kehittämä institutionaalinen etnografia, joka tarkastelee tietyistä toimintapaikasta käsin ihmisten kokemusten taakse kätkeytyviä ja niitä organisoivia hallinnan suhteita. Tutkielman lähtökohta on sosiaalihuollon tarkastajien, eli lastensuojelun sijaishuollon laillisuusvalvontaa toteuttavien viranomaisten toimintapaikka. Aineisto on kerätty haastattelemalla viittä eri aluehallintovirastoissa työskentelevää sosiaalihuollon tarkastajaa. Aineiston analysoinnissa on sovellettu sisällönanalyysia huomioiden tutkimuksen keskeiset käsitteet sekä metodologinen viitekehys.

Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta käsin tarkasteltuna markkinoistuminen on tuottanut muutoksia ja uudenlaisia hallinnan suhteita lastensuojelun sijaishuollon kentälle. Monet muutokset kytkeytyvät sosiaalihuollon tarkastajien huoleen koskien laadukkaan sijaishuollon sekä lasten edun ja oikeuksien toteutumista sijaishuollossa, Sosiaalihuollon tarkastajien työtä organisoivat juridinen ohjaus, poliittinen päätöksenteko ja sote-uudistukseen liittyvä valmistelutyö sekä sijaishuoltoon liittyvät tekstuaaliset representaatiot ja markkinoistumiseen kytkeytyvät diskurssit.

Avainsanat: sijaishuolto, valvonta, markkinoistuminen, institutionaalinen etnografia

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	4
2. MARKKINOISTUMISEN KÄÄNNE.....	7
2.1 Hyvinvointivaltion uusi suunta.....	7
2.2 Markkinoistuminen tuottamassa hyvinvointimarkkinoita.....	9
2.3 Sijaishuolto ja markkinoistuminen.....	14
3. SIJAISHUOLLON OHJAUS JA VALVONTA.....	21
3.1 Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan järjestelmä.....	21
3.2 Sijaishuollon valvonnan ongelmakohdat.....	24
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	31
4.1 Tutkimustehtävä.....	31
4.2 Institutionaalinen etnografia tutkimuksen metodologisena näkökulmana.....	32
4.3 Tutkimusaineisto.....	35
4.4 Aineiston analysointiprosessi.....	38
4.5 Tutkimusetiikka ja tutkimuksen luotettavuus.....	42
5. UUDELLEEN ORGANISOITUVA SIJAISHUOLTO.....	45
5.1 Palvelutuotannon muutos.....	45
5.2 Markkinatalouden oppien omaksuminen.....	50
5.3 Markkinoistumisen vaikutukset sijoitettuun lapseen.....	63
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	78
LÄHTEET.....	86
LIITTEET.....	98

1. JOHDANTO

Lapsella on oikeus erityiseen suojeluun ja sijaishuoltoon silloin, kun hän ei voi syystä tai toisesta elää omassa kodissaan. Lastensuojelun sijaishuollossa käytetään merkittävää julkista valtaa, jolla puututaan ihmisen perusoikeuksiin. Tämän vuoksi sijaishuollon valvonta on erityisen tärkeä lapsen etua ja oikeuksia ajava julkisen viranomaisen tehtävä (Jonkka 2015). Syksyllä 2018 uutisoitiin sijaishuollossa kohdatuista epäkohdista eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä, sijaishuoltoyksiköissä toiminta oli lainvastaista ja lasten kohtelu epäasiallista (kts. esim. Yle 12.9.2018). Pian mediassa kohistiin vanhusten hoidon kriisistä. Yksityisten toimijoiden hoivapalveluissa ilmeni vakavia puutteita, otsikoihin nousi myös sosiaalihuollon laillisuusvalvojien Valviran ja aluehallintovirastojen riittämättömät valvontaresurssit (kts. esim. Yle 29.1.2019; Yle 30.1.2019).

Pro gradu -tutkielman aiheen äärelle minut saatteli sosiaalityön opintojen maisterivaiheen työharjoitteluni Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella keväällä 2018. Harjoitteluohjaajina toimi tutkimusprofessori Tarja Heino ja lastensuojelun kehittämispäällikö Pia Eriksson, joiden kanssa tein selvityksen yksityisistä lastensuojelun yksiköistä Suomessa (Porko, Heino & Eriksson 2018). Osa selvitykseen kerätystä haastatteluaineistosta aluehallintovirastojen sosiaalihuollon tarkastajilta on myös tämän pro gradu -tutkielmani aineistona. Jo selvityksen työstämisen aikana hahmottelin ideaa markkinoistumisen tutkimisesta lastensuojelun sijaishuollossa.

Aluehallintovirastoissa työskentelevät sosiaalihuollon tarkastajat toimivat sijaishuollon laillisuusvalvojina. Erityisesti aluehallintovirastojen tehtävänä on valvoa rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojeluyksiköissä. Aluehallintovirastot valvovat ja ohjaavat lastensuojelulaitosten toimintaa. Yksityiset palveluntuottajat hakevat toiminnalleen lupaa aluehallintovirastosta. Aluehallintovirastot tekevät yksiköihin tarkastuskäyntejä, myönnetty lupa voidaan perua mikäli toiminnassa ilmenee lainvastaista toimintaa. Aluehallintovirastot voivat velvoittaa palvelutoiminnan keskeyttämiseen tai toimintayksikön toiminnan lopettamiseen. (Lastensuojelun käsikirja, Sijaishuollon valvonta.)

Lastensuojelun sijaishuolto on yksityistynyt 2000-luvulla ja suuret kansainväliset toimijat ovat vahvistaneet asemiaan viime vuosina laajentamalla toimintaansa ja ostamalla

pienempiä yksiköitä. Valtaosa sijaishuoltoyksiköistä on yksityisten yritysten ylläpitämiä. Vuonna 2018 Suomessa toimi 671 yksityisen palveluntuottajan sijaishuoltoyksikköä ja noin 100 julkisen sektorin ylläpitämää yksikköä. Vuosittain sijaishuoltoyksiköissä on sijoitettuna yli 8000 lasta. (Porko ym. 2018.)

Sovellan tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä kanadalaisen feministisosiologi Dorothy E. Smithin institutionaalista etnografiaa, jonka mukaisesti lähdän liikkeelle valitsemastani toimintapaikasta, sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksista päivittäisessä työssään sijaishuollon valvojina. Markkinoistumisen miellän modernin yhteiskunnan organisoitumisen muodoksi ja analysoin tutkielmassani sitä, miten lastensuojelun sijaishuollon markkinoistuminen näyttäytyy sosiaalihuollon tarkastajien työssä. Sosiaalihuollon tarkastajien kokemusten kautta olen pyrkinyt tavoittamaan niitä muutoksia ja uudenlaisia hallinnan suhteita, joita markkinoistuminen on tuonut lastensuojelun sijaishuoltoon ja sitä kautta myös sijaishuollossa elävien lasten asemaan.

Omien kokemusteni ja aiemmin lukemani tutkimuskirjallisuuden pohjalta olin myös luonut tietynlaisia ennako-oletuksia, siitä miten markkinoistuminen voisi informanttien kokemuksissa ilmetä. Työskentelen sosiaalityöntekijänä lasten ja perheiden palveluissa maakunnassa, jossa sijaishuollon markkinoilla toimii erityisesti suurten yritysten omistuksessa olevia sijaishuollon laitoksia. Oma tuntumani on, että pienemmät yksiköt lakkautetaan yksi toisensa perään ja sijaishuollon kentän toimijat keskittyvät konkreettisesti useamman sijaishuoltoyksikön komplekseiksi. Erikoistuneimmatkin laitokset tarvitsevat kuitenkin kaikkein vaikeahoitoisimpien lasten laadukkaan sijaishuollon toteuttamiseen lisäresursseja, sijaishuollon ja psykiatrisen hoidon välinen raja alkaa häilyä entistä voimallisemmin.

Tutkimusraporttini aloitan kuvailemalla markkinoistumisen taustalla olevaa uusliberalista talouspolitiikkaa ja siihen kytkeytyvää julkisjohtamisen mallia New Public Managementia. Tutkimuksen kehyksen määrittelyn päätän tarkastelemalla markkinoistumisen käänteen vaikutuksia sosiaalityön käytäntöihin ja sijaishuoltoon aiemman tutkimuskirjallisuuden kautta. Seuraavaksi tarkastelen lastensuojelun sijaishuollon valvonnan monitasoisista järjestelmästä Suomessa sekä valvontaan liittyviä kriittisiä kysymyksiä ja huomioita tutkijoiden ja ylimpien laillisuusvalvojen tuottamina.

Neljännessä luvussa kuvaan tutkimuksen tavoitetta ja määrittelen tutkimuskysymykseni. Jatkan kertomalla pro gradu -tutkielmani metodologisesta näkökulmasta, jonka jälkeen esittelen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmät ja kuvaan aineiston analyysiprosessin. Luvun lopussa käsittelen tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Aineiston analyysia käsittelevässä viidennessä luvussa kuvaan markkinoistumisen vaikutuksia sijaishuoltoon kuten ne näyttäytyvät haastattatelemieni sosiaalihuollon tarkastajien päivittäisessä työssä. Pro gradu -tutkielmani päätän johtopäätökset ja pohdinnan sisältävään lukuun.

2. MARKKINOISTUMISEN KÄÄNNE

2.1 Hyvinvointivaltion uusi suunta

Teollisuusvaltioiden julkista sektoria on uudistettu 1980- ja 1990-luvuilta lähtien uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti. Uusliberalismin keskeisenä ajatuksena on markkinoiden ja markkinatoimijoiden vapaus sekä ihmisten oman vastuun korostaminen. Uusliberalismin argumentit ja vaikutus poliittisiin muutoksiin näkyy hyvinvointivaltion kritiikkinä, jossa hyvinvointivaltio näyttäytyy tuottamattomana sijoituksena. Julkiseen sektoriin kohdistuu menokuri, sen tehtäväalueiden supistaminen sekä julkisten toimintojen markkinoistaminen. (Juhila 2006, 69–70; Julkunen 2006, 77–78.) Klein (2008, 23) kuvaa uusliberalismin kolminaisuuden muodostuvan minimaalisista sosiaalimenoista, julkisen sektorin eliminoinnista sekä yritystoiminnan täydellisestä vapauttamisesta.

Mänttari–van der Kuip (2015a, 330) kuvaa ideologiseksi käänneeksi liiketaloudellisten oppien jalkautumista hyvinvointivaltion käytäntöihin. Ideologisessa käänneessä on kyse yksilön ja asiakkaan oman vastuun korostamisesta uusliberalistisessa hengessä, ja se on ravistellut myös sosiaalityötä koko läntisessä maailmassa. Suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa ideologista käännettä on perusteltu 1990-luvun lamalla ja sosiaalisella kriisillä (Julkunen 2006, 52–53).

Kilpailun ja tuottavuuden nostaminen keskeisiksi poliittisiksi tavoitteiksi muovaa valtion roolia. Kananen ja Kantola (2009, 144–146) ovat esittäneet, että hyvinvointivaltion ideasta siirrytään valmentajavaltioon, jossa markkinamekanismien ylläpitäminen on olennaisin tehtävä. Alasuutari (2004, 3) taas kuvaa tapahtunutta suunnanmuutosta siirtymiseksi kilpailutalouteen, jossa kunnat seuraavat valtion esimerkkiä hallinnon laitosten yksityistämisestä, yhtiöittämisestä ja liikelaitostamisesta.

Uusliberalistisessa eetoksessa nähdään, että erilaiset tulonsiirrot ja alihinnoitellut julkiset palvelut häiritsevät markkinalogiikkaa ja estävät yksilöä ottamasta täyttä vastuuta elämästään. Tarveharkinnaisesta sosiaaliturvasta riippuvaiset määrittyvät epäkelvoiksi

kansalaisiksi, kun taas omalla työllä ja vakuutuksin hankitun sosiaaliturvan nauttijat määritetään onnistujiksi. (Juhila 2006, 69–70.) Uudessa eetoksessa yksilön oma vastuu hyvinvoinnistaan on siirtänyt syrjään kollektiivisen vastuun. Kun menestys ja pärjääminen nähdään yksilön omana ansiona ei ole enää tarvetta luoda edellytyksiä pärjätä eikä empatiaa riitä enää marginaaliin jääneille. (Julkunen 2006, 59–60.)

Julkunen (2006, 11) kuvailee New Public Managementin tuovan julkisiin organisaatioihin liike-elämän käytäntöjä mitattavine kustannus- ja tulosvastuineen. Juhila (2006, 71) määrittää New Public Managementin eli uuden julkisjohtamisen olevan julkishallinnon vastinpari uusliberalismille. NPM:n opeilla on pyritty vastaamaan kritiikkiin tehottomasta, jäykästä, valtion tiukkaan suunnittelu- ja normiohjaukseen perustuvasta hallintokulttuurista. Julkisten palveluiden tuotannossa NPM ohjaa oman palvelutuotannon sijasta markkinamekanismien hyödyntämiseen (Ollila & Koivusalo 2009, 23).

NPM:ssa keskeistä on toiminnan jatkuva tehostuminen, vaikuttavuus, laadukkuus ja asiakaslähtöisyys. Sosiaalityön kentällä tehokkuusvaatimus on herätellyt keskustelua tutkimukseen eli näyttöön perustuvan käytännön tarpeesta, jolla vastata spesifisti ja kustannustehokkaasti tiettyihin kategorisoituihin tarpeisiin. Markkinatalouden opit jalkautuvat myös sosiaalityön kentälle ilmeten tiukkana budjettikurina, erilaisten työtä mittaavien menetelmien lisääntymisenä sekä vaateena tuottaa entistä tehokkaampia palveluja niukkenevilla tai samoilla resursseilla. Tämä tarkoittaa että sosiaalityön ja asiakkaan asema kapeutuu, sosiaalityöntekijästä tulee palveluiden portinvartija, joka varmistaa organisaation taloudellisen edun toteutumisen. Tiukka talouskuri ja tehokkuuden vaateet voivat ohittaa asiakkaan edun ja tarpeet sosiaalityöntekijöiden keskittyessä työssään suoritteiden toteuttamiseen. (Juhila 2006, 72–76.)

Näyttöön perustuvia käytäntöjä on kritisoitu ammattilaisten osaamisen aliarvioimisesta sekä siitä, että niiden käytön tarkoituksena on vahvistaa päättäjien, valvojien ja tilastojen valtasuhteita (Davies 2003 Arnd-Caddigan 2012, 23 mukaan). Liiallinen tukeutuminen näyttöön perustuviin käytäntöihin voi myös muokata sosiaalityön käytäntöjä turhan byrokraattisiksi ja jäykiksi vaikeuttaen auttamistehtävää ja suunnaten työskentelyn tavoitteita sosiaalityön kannalta väärään suuntaan (Furman 2009 Arnd-Caddigan 2012, 22 mukaan).

Portinvartijuuden voi nähdä asettavan sosiaalityöntekijän entistä kapeampaan rooliin jos työskentelyn taustaeetoksena on näkemys asiakkaasta epäonnistuneena kansalaisena ja päätöksenteossa asiakkaan edun sijasta keskiössä onkin kustannustehokkuus. Mänttari-van der Kuip (2015b, 12) toteaaakin väitöskirjassaan, että tiukan julkistalouden aikakaudella (*new public austerity*) ammattieettisesti kestävän työn tekemisen mahdollisuus kapeutuu kunnallisessa viranhaltijatyössä. Tämä asettaa asiakkaiden mahdollisuudet hyvinvointiin ja avunsaantiin uhatuiksi. Sosiaalityöhön liitetyt säästö- ja tehokkuuspaineet ovat kasvaneet, lisäksi työn kontrollointi ja valvonta ovat myös lisääntyneet. Näiden uusien vaateiden alla sosiaalityöntekijöiden toimintamahdollisuudet heikentyvät ja työssä koettua pahoinvointia lisääntyy. (Mänttari-van der Kuip 2015b, 19–21, 68, 74–77.)

New Public Managementin yhtenä sosiaalityöhön vaikuttavana ideana Eräsaari (2011a) tarkastelee pysyvää muutosta, jolla hän tarkoittaa tiiviillä tahdilla tapahtuvia ennakoimattomia organisaatiomuutoksia. Pysyvä muutos luo sosiaalityöstä itsestään ongelman lähteen, joka tuottaa turvattomuutta ja epävakautta. Näin vaikeutetaan sosiaalityön ideaa olla tuottamassa turvaa ja vakautta sekä heikennetään ja ohennetaan palveluja. (Eräsaari 2011a 11, 13.)

Eräsaari (2011a, 11) kritisoi New Public Managementia kuvaten tämän toimivan Suomessa hyvinvointivaltiota purkanava prosessina. Radikaaleimmillaan NPM siirtää julkisen sektorin tehtävät yksityisten yritysten ja yhteisöjen hoidettaviksi. Lievemässä muodossa NPM muokkaa kuntarakenteita, organisaatiomuotoja ja sosiaalityön sisältöjä.

2.2 Markkinoistuminen tuottamassa hyvinvointimarkkinoita

Uusliberalistiseen eetokseen nojaavan politiikan tavoitteena on muokata palvelujärjestelmä markkinalähtöiseksi. Tätä julkisen sektorin toimintatavan muutosta kutsutaan markkinoistumiseksi. Markkinoistumisen käsitettä määritellään eri tavoin sosiaali- ja taloustieteissä. Sosiaalitieteellisenä käsitteenä markkinoistumisen määrittäminen on haastavaa ilmiön sitoutuessa paikalliseen ja ajalliseen kontekstiin. (Anttonen, Häikiö & Raitakari 2013, 290–291.)

Hyvinvointivaltion markkinoistumisen käännettä voi kuvata prosessiksi, jossa järjestelmää on muokattu toimimaan markkinatalouden ehdoilla ja markkinoistumisen myötä

sosiaalityön organisatorisen tilivelvollisuuden merkitys on kasvanut (Mänttari van-der Kuip 2013, 5–6). Julkisiin palveluihin, sosiaalityö mukaanlukien, haetaan tehokkuutta pilkkomalla, keskittämällä ja yksityistämällä (Eräsaari 2011b, 184). Sosiaalityön pirstomista ja ohentamista voi kuvata termillä McDonaldisaatio, jossa tavoitteena on standardoida tuotantoprosessi eli muuttaa massatuotannoksi yksilölliseksi tarkoitettu palvelu (Harris 2005 Eräsaaren 2011b, 186 mukaan).

Markkinoistumisesta käytetään paikoin muita termejä, kuten yksityistyminen. Kun palveluiden järjestäminen perustuu markkinalogiikkaan eli kilpailuun ja asiakkaan määrittämiseen kuluttajaksi, on se markkinoistunutta, riippumatta siitä onko palveluita tuottamassa voittoa tavoittelevat yritykset taikka voittoa tavoittelemattomat toimijat. (Anttonen ja Meagher 2013, 16.) Terveyspalveluiden markkinoistumista ja kilpailua lääkepolitiikassa tarkasteleva Koivusalo (2009, 108) huomauttaa markkinoistumisen olevan enemmän kuin julkisten palveluiden yksityistäminen. Julkisten ja julkisrahoitteisten palveluiden markkinoistuminen tapahtuu näiden omaksuessa toimintaansa liikeyritysten toimintalogiikan.

Julkisen sektorin kontekstissa markkinoistumista voidaan kuvata kahden erityyppisen prosessin kautta: palvelutuotannon muutos sekä markkinatalouden oppien omaksuminen. Palvelutuotannon muutos kuvautuu ostopalveluiden lisääntymisenä, kilpailuttamisena ja julkisen palveluntarjoajan roolin kaventumisena sekä tästä juontuvana hyvinvointimarkkinoiden syntyminenä. Markkinatalouden oppien mukaisesti julkinen sektori ostaa, myy, kilpailuttaa, tehostaa, ulkoistaa ja tuotteistaa palveluita asiakkaalle, joka määrittyy nyt kuluttajaksi. (Anttonen, Häikiö & Raitakari 2013, 291–292.)

Markkinoistumisen vaikutuksia vanhusten hoivapalveluihin Suomessa tutkineet Anttonen ja Karsio (2017) kuvaavat markkinoistumista keskeisenä julkista sektoria muokkaavana ja määrittävänä rationaliteettina. Markkinoistumisesta on tullut voimakas aate ja logiikka, jonka vastustaminen on haasteellista. Uusliberalistinen tehokkuutta ja tuottavuutta tavoitteleva politiikka ja siihen kytkeytyvät hallinnolliset muutokset, kuten NPM ovat olleet tukemassa markkinoistumisen vahvistumista. Euroopassa Iso-Britannia oli 1980-luvun lopussa ensimmäisten joukossa muovaamassa julkisia palveluitaan markkinamallin mukaisiksi. Myös Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD sekä Euroopan

unioni ovat olleet vauhdittamassa markkinoistumista markkinalogiikkaan perustuvilla suosituksillaan ja säännöksillään. (Anttonen & Karsio 2017, 220–221.)

Valtionosuusjärjestelmän muutoksella vuonna 1993 avattiin Suomessa markkinat julkisille hankinnoille ja ensimmäisen hankintalain myötä vuonna 1994 kilpailuttamisesta tuli pakollista (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 5). Muutos valtionosuusjärjestelmään lisäsi kuntien autonomiaa ja palvelujen laajentamisen sijaan kannustettiin säästävään politiikkaan. Kunnat voivat nyt joko tuottaa lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa taikka ostaa ne yksityisiltä tai julkisilta palveluntuottajilta. Vuonna 2004 tuli voimaan palveluseteliä koskeva laki (24.7.2009/569) mahdollistaen setelin käyttöönoton sosiaali- ja terveystalouksissa. Kunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta on muodostunut hajautettu monen rahoituskanavan ja tuottajatahon palvelukokonaisuus. Tämä markkinoistumiskehitys on merkinnyt julkisen ja yksityisen rajan hämärtymistä palvelujen tuotannossa ja rahoituksessa. (Julkunen 2006, 181, 263.)

Sosiaali- ja terveysministeriön (2012) työryhmä selvitti kilpailuttamisen toimivuutta sosiaali- ja terveystalouksissa. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystalouksien tuotteistaminen ja kilpailuttaminen on vaativaa ja työlästä. Keskeisin uhka asiakkaiden kannalta on pelko laadun heikkenemisestä ja hoito- tai asuinpaikan muuttuminen laitoshoidossa tai palveluasumisessa olevien henkilöiden kohdalla. Palvelun jatkuvuuden toteutuminen voi vaarantua kilpailutilanteessa merkittävästi. Lisäksi kilpailutukseen liittyvä vahva tuotteistaminen herättää huolta yksilöllisten tarpeiden ja mieltymisten huomioimisesta. Työryhmä piti tuotteistamista hyvänä keinona tarjota yhdenvertaisesti palvelua samana kaikille asiakkaille. Toisaalta työryhmä toi esille tuotteistamiseen liittyvän mahdollisuuden räätälöidä asiakkaalle sopivin paketti palveluista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 36, 22, 24.)

Kilpailuttamisen katsotaan olevan palvelujen laadulle sekä uhka että mahdollisuus. Palvelujen laadun määrittäminen onkin haastava tehtävä ja osin myös mahdoton toteuttaa etukäteen laadun liittyessä myös kokemuksellisiin elementteihin. Palvelun ostaja ja käyttäjä voivat määritellä laadukkaan palvelun eri tavoin, todellinen laadun kokemus syntyy kuitenkin varsinaisissa palvelutilanteissa. Laadun määrittelyyn sosiaalipalveluissa sisältyy vaikeasti mitattavia sosiaalisen huolenpidon elementtejä. Sekä julkisesti että yksityisesti tuotettuihin palveluihin tulisi liittää samanlaiset laatuksiteerit, joita mitataan samanlaisin

mittarein. Työryhmä katsoo tämän mahdollistamisen vaativan tuotteistamista julkisissa ja yksityisissä palveluissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 25- 26.)

Markkinoistumisen käänne tapahtui Suomessa viiveellä verraten muihin teollistuneisiin maihin. Viimeisen 20 vuoden aikana markkinoistuminen on ollut merkittäväällä tavalla vaikuttamassa suomalaiseseen sosiaalipolitiikkaan, mutta aukottainen ja vähäinen aiempi tieto haastaa markkinoistumisen tutkimista. Markkinamekanismien soveltamisesta viranomaisissa ja eri palvelusektoreilla Suomessa ei juurikaan ole tietoa ja muutoksen tarkastelu tilastojen kautta on haasteellista myös puutteellisen tilastotiedon vuoksi. (Karsio & Anttonen 2013, 85–86, 117.)

Suomessa 1990-luvun laman jälkeen julkista sektoria on supistettu ja valtiontalouden menokuri on jäänyt pysyväksi tavoitteeksi taloudellisista suhdanteista riippumatta. Valtiolle kilpailukyvyistä on tullut keskeinen tavoite ja tuloerojen kasvaessa eriarvoisuus yhteiskunnassa on lisääntynyt. Edellisen hallituksen pyrkimyksenä oli laajamittainen sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen. Niin sanotussa sote- ja maakuntauudistuksessa oli tarkoitus yhtiöittää julkiset palvelut ja siirtää palvelujen järjestämisvastuu kunnilta maakunnille. Uudistuksen uhkakuvana on ollut demokratian kaventuminen ja palveluiden keskittyminen monikansallisille yrityksille, joissa pääomasijoittajat tavoittelevat voittoa. (Kantola & Kananen 2017, 13–17, 26, 184–185.)

Sipilän hallitus erosi 8.3.2019 kun maakunta- ja sote -uudistuksen etenemiselle hallituskaudella ei ollut edellytyksiä (Yle 8.3.2019). Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen olisi ollut toteutuessaan suuri muutos kohti entistä markkinaehtoisempaa julkisten palveluiden ”tavarataloa” jossa kansalainen asiakkaana määrittänyt omaa onneaan muovaavaksi kuluttajaksi. Anttonen (2016) kritisoikin edellisen hallituksen kaatuneessa sote-uudistuksessa piilevää eriarvoistumisen mahdollisuutta. Mikäli lisäpalveluiden ostoa omalla rahalla tehtäisiin mahdolliseksi voi tasa-arvoinen kohtelu ja palvelun laatu vaarantua. Lakiehdotusten mukaan liiketoiminnan periaattein johdettujen maakuntien palvelulaitosten oli tarkoitus vastata palveluiden järjestämisestä. Julkisen yhtiöittäminen voisi lisätä epäluottamusta ja korruptiota. (Anttonen 2016, 4–5.) Uuden hallituksen alustava malli sote-uudistuksesta pysyy maakuntapohjaisena, julkista terveydenhuoltoa ei kuitenkaan enää haluta avata samassa mittakaavassa yksityisille yrityksille (Helsingin Sanomat 23.5.2019).

Markkinoistumista sosiaali -ja terveydenhuollon palveluissa kritisoidaan monin erilaisin argumentein. Modernia julkistaloutta tarkastelevat Pirttilä ja Tuomala (2012, 130–131) tuovat esille, että julkinen palvelutuotanto on yksityistä kustannustehokkaampaa mikäli laatuun liittyvät valvonnan lisäkustannukset ovat korkeat. Julkisen palvelutuotannon institutionaalinen vakaus on merkittävää asiakkaan kannalta hyvinvointipalveluissa. Julkisen palvelutuotannon voidaan katsoa olevan toimintavarmempaa kuin yksityisen, jonka toiminnan jatkuminen perustuu taloudelliseen tuottoon. Karsio (26.11.2018). tarkastelee kuluttajuuden ja valinnanvapauden ideaa hyvinvointimarkkinoilla kriittisesti, kysyen kuinka esimerkiksi Alzheimeria sairastava voidaan eettisesti määritellä päteväksi käyttämään valinnanvapautta.

Markkinoistuminen tuottaa yhteiskunnallisia muutoksia, jotka luonnollisesti muuttavat kansalaisen asemaa. Anttonen ym. (2013) mukaan markkinoistuminen vaikuttaisi etenevän erityisen vahvasti siellä, missä ihmiset ovat haavoittuvassa asemassa. Tätä kuvaa markkinoistumisen nopea kasvu asumispalveluissa. Markkinalähtöisen ajattelun kontekstissa asumisesta ja hoivasta tulee markkinahyödykkeitä, jotka hinnoitellaan kuten mikä tahansa muu työ, pilkotaan osasuorituksiksi ja asetetaan tehostumisen vaateen alaisiksi. Retorisella tasolla kansalainen määrittyy hyvinvointimarkkinoiden kuluttajaksi. Kun markkinoistumista tulkitaan paradigmanmuutoksena tarkoitetaan siirtymistä toisenlaiseen yhteiskuntamalliin eli hyvinvoinnin tuottamisen regiimiin. Markkinatalouden pelisääntöjen mukainen julkisten palveluiden tuottamisen ja järjestämisen tapa haastaa perinteisen pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideaa. (Anttonen ym. 2013, 294–295.)

Harrisin (2005, 6) mukaan markkinoistumisen omaksuneissa hyvinvointimalleissa keskushallinto voi piiloutua markkinoiden taakse. Se millaisia tuloksia markkinoistuneet sosiaalipalvelut tuottavat on kiinni joko markkinoista taikka toimielimestä, joka hoitaa markkinoiden portinvartijan tehtävää. Markkinavetoiseen talousjärjestelmään siirtymisen myötä suomalaiset poliitikot ja päättäjät perustelevat ratkaisuja ulkoisilla pakoilla ja vetäytyvät vastuusta markkinavoimien taakse (Kantola 2002, 155).

Julkisten palvelujen markkinoistuminen sekä se millaiset markkinat yhteiskunta luo hyvinvointipalveluilleen on kuitenkin poliittisen päätöksenteon tulos. Hyvinvointipolitiikan ja julkisten palveluiden markkinoistumisen muutos tuottaa myös vallan uudelleenjakautumista. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen vallan- ja vastuunjako

muovautuu, julkinen valta valuu markkinoista riippuen joko palveluntuottajille tai kuluttajille. (Gingrich 2011, 3–7; Ascolin & Ranci 2003, 11–14.)

Crouch (2011, 62–71) näkee markkinoistumisen tekevän suuryrityksistä poliittisia vallankäyttäjiä, jotka sopeuttavat valtioita toimimaan omien tarpeidensa mukaisesti. Poliittisen ja taloudellisen vallan sekoituessa yritykset vaikuttavat palvelutarjontaan, hintoihin, tiedontuotantoon ja viranomaisten suosituksiin palvelun lopulta yrityksiä itseään, ei kansalaisten valinnanvapautta ja toimijuutta hyvinvointimarkkinoilla.

Anttonen ja Karsion (2017, 232) mukaan markkinoistuminen on muovannut intensiivisesti ja kokonaisvaltaisesti vanhusten hoivapalveluiden ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämistä Pohjoismaissa. Markkinoistumisen myötä erityisesti voittoa tavoittelevien yksityisten palveluntuottajien osuus on ollut jatkuvassa kasvussa pohjoismaisilla hyvinvointimarkkinoilla viimeisen 20 vuoden ajan. Hoivamarkkinat keskittyvät Suomessa ja Ruotsissa muutamille suuryrityksille. Kilpailutusten vuoksi yhdistysten ja muiden voittoa tavoittelemattomien toimijoiden on muutettava toimintalogiikkaansa pärjätäkseen kilpailussa. Pohjoismaisille hyvinvointimarkkinoille saapuneet ylikansalliset yritykset vaikuttavat politiikkaan ja päätöksentekoon sekä välttelevät verojen maksamista. (Anttonen & Karsio 2017, 228–231.)

Pohjoismaissa tapahtunut markkinoistumisen käänne on pääosin sisältä käsin toteutettu, paikallisen poliittisen päätöksenteon avulla on luotu uudenlaiset hyvinvointimarkkinat. Lakimuutokset ovat mahdollistaneet kunnille markkinalogiikan soveltamisen, ja esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa on implementoitu markkinaystävällisempiä lakeja kuin mitä EU:n säädökset vaatisivat. Edelleen kuitenkin hoiva määrittyy sosiaalisesti oikeudeksi, joka tuotetaan julkisin varoin ja jonka myöntämisestä julkinen valta päättää. Markkinoistuminen voi kuitenkin muuttaa kansalaisten asenteita ja arvoja haastaessaan hyvinvointivaltion ideaa. (Anttonen & Karsio 2017, 232–234.)

2.3 Sijaishuolto ja markkinoistuminen

Lastensuojelun viimeisimmän tilastoraportin (Kuoppala & Säkkinen 2018, 1, 3) mukaan kodin ulkopuolelle sijoitettuna oli 17 956 lasta vuonna 2017 ja näistä huostaanotettuina oli koko vuoden aikana 10 526 lasta, eli yksi prosentti väestön 0–17-vuotiaista.

Lastensuojelulaki (13.4.2007/417) 49§ määrittää lastensuojelun sijaishuollon olevan huostaanotetun, kiireellisesti sijoitetun tai lastensuojelulain 83§:n tarkoitetun väliaikais määräyksen perusteella sijoitetun lapsen ympärivuorokautista hoitoa ja kasvatusta kodin ulkopuolella. Sijaishuolto järjestetään lapsen tarpeiden edellyttämällä tavoin laitoshuoltona, perhehoitona tai muulla tavoin.

Perhehoito on ympärivuorokautista huolenpitoa, jota toteutetaan kunnalle tai kuntayhtymälle toimeksiantosuhteessa olevan perhehoitajan yksityiskodissa. Ammatillinen perhehoito on luvanvarainen sosiaalipalvelu, jota järjestetään ammatillisessa perhekodissa palveluntuottajan ja kunnan tai kuntayhtymän tekemän sopimuksen mukaisesti. (Perhehoitolaki 2–3§.)

Laitoshuollosta puhuttaessa tarkoitetaan sijaishuoltoa, joka järjestetään lastenkodissa, koulukodissa tai muussa lastensuojelulaitoksessa. Yhdessä asuinyksikössä voidaan hoitaa enintään seitsemää lasta. Laitoksessa voi olla useita asuinyksiköjä, kuitenkin niin että yhdessä rakennuksessa voi olla korkeintaan 24 lasta sijoitettuna. Hoito- ja kasvatustehtävissä toimivia työntekijöitä tulee olla vähintään seitsemän yhdessä asuinyksikössä, jos yksiköitä on samassa rakennuksessa useampi tulee työntekijöitä olla vähintään kuusi. (Lastensuojelulaki 57–59§.)

Sijaishuolto on sosiaalipalvelu, jonka kunta voi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (3.8.1992/733) 4§:n mukaan tuottaa itse tai yhteistyössä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Kunta voi myös ostaa sijaishuollon palvelun valtiolta, muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta.

Lastensuojelulaisissa (50§, 58§) säädetään, että sijaishuoltopaikan valinnassa on kiinnitettävä huomiota lapsen tarpeisiin, läheisten ihmissuhteiden turvaamiseen sekä hoidon jatkuvuuteen. Laitoshuoltona sijaishuolto järjestetään silloin kun sijaishuollon järjestäminen perhehoidossa tai muulla tavoin ei ole lapsen edun mukaista. Sijaishuollossa olevan lapsen kasvuolojen järjestämisessä, kasvatuksessa ja hoidossa tulee noudattaa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta säädetyn lain 1§:

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

Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatusta sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus.

Lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää.” (8.4.1983/361.)

Huostaanoton ja sijaishuoltoon siirtymisen myötä vastuu lapsesta siirtyy julkisen vallan piiriin. Tämän myötä alkaa lastensuojelulain mukainen neuvottelu vanhemmuuden vastuiden jakamisesta valtion, lastensuojelun sosiaalityöntekijän, sijaishuoltopaikan ja biologisten vanhempien välillä. Sijaishuoltopaikka on julkinen koti, jossa lapsen henkilökohtainen elämä ja julkinen järjestelmä kietoutuvat yhteen. (Enroos 2016, 229, 225.)

Viimeisin tilastotieto, jolla pyritään kuvaamaan yksityisen sektorin osuutta sosiaalipalveluiden kokonaisuudesta on julkaistu vuonna 2011. Lastensuojelun sijaishuollon yksityistä sektoria kuvataan kahdessa vuonna 2018 julkaistussa raportissa, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos julkaisi selvityksen yksityisistä lastensuojelun yksiköistä (Porko, Heino & Eriksson 2018) sekä Pekka Lith (2018) lastensuojelualan markkinoista.

Henkilöstön ja kustannusten perusteella voidaan arvioida yksityisen sektorin osuutta sosiaalipalveluiden kokonaisuudesta. Vuoden 2008 lopussa sosiaalipalveluiden henkilöstöstä lähes kolmannes työskenteli yksityisillä palveluntuottajilla ja vuonna 2009 yksityisten palveluntuottajien osuus sosiaalipalveluiden kokonaiskustannuksista oli 30 prosenttia. Yksityisen sektorin osuus sosiaalipalveluiden kustannuksista on lähes kaksinkertaistunut vuosien 2000–2009 aikana kun julkisen sektorin vastaava kasvu jäi 26 prosenttiin. (Arajärvi & Väyrynen 2011, 2–3.)

Kuntien lastensuojelun laitos- ja ammatillisen perhekotihoitoon palvelukysynnästä ostopalveluosuus oli 64 prosenttia ja julkinen 36 prosenttia vuonna 2016 (Lith 2018, 19). Julkinen sektori ylläpitää enää vain noin kolmannesta lastensuojeluyksiköistä (Heino 2.11.2017). Yksityisten palveluntuottajien sijaishuoltoyksiköiden määrä kasvoi vuosien 2008 ja 2010 välillä maltillisesti, 607 yksiköstä 614 yksikköön. Valtaosa (560) yksityisistä sijaishuoltoyksiköistä oli yritysten omistamia vuonna 2010. (Väyrynen 2011, 4.)

Yksityisten palveluntuottajien sijaishuoltoyksiköiden määrä on jatkanut kasvuaan, ollen 671 yksikköä vuonna 2018 jolloin niistä 90% oli yritysten ja 10% yleishyödyllisten yhdistysten omistamia (Porko, Heino & Eriksson 2018, 16). Lastensuojelun sijaishuolto on yrityksille kannattavaa liiketoimintaa, alan työllisyys ja liikevoiton määrä on lähes kuusikertaistunut vuosien 2001–2016 välillä (Lith 2018, 27). Vuonna 1995 hieman yli puolet lastensuojelulaitoksista oli julkisen sektorin ylläpitämiä (Heino 1996 Porkon, Heinin ja Erikssonin mukaan 2018, 10).

Ruotsissa sijaishuollon markkinoistuminen on tapahtunut samankaltaisella aikajänteellä kuin Suomessa. Shanks ja Pålsson (26.11.2018) kertovat, että sijaishuollon yksityinen palvelutuotanto mahdollistettiin juridisen säännöstelyn purkamisella 1980-luvulla. Vaikuttavuuden vaateet näkyivät 1990-luvulla, jolloin erikoistuneet sijaishuoltoyksiköt valtasivat Ruotsissa alaa perheenomaisilta sijaishuoltoyksiköiltä. Standardisoitujen sijaishuoltopalvelujen odotettiin optimistisesti tuottavan parempia tuloksia. Tästä ei kuitenkaan ole tutkimusnäyttöä eikä tietoa siitä millainen sijaishuolto olisi sijoitettujen lasten kannalta tuloksekkainta. 2000-luvulla yksityiset ja ylikansalliset yritykset valtasivat sijaishuollon markkinat Ruotsissa. Odotettuja säästöjä ei ole saavutettu sijaishuollon markkinoistumisen myötä, päinvastoin on herännyt kysymys siitä, onko sijoitusten määrän kasvu yhteydessä markkinoistumiseen. Koivusalo (2009, 111) huomauttaa, että terveydenhuollossa markkinoistuminen ei ainakaan ole tutkimusten mukaan alentanut kokonaiskustannuksia odotuksista huolimatta.

Sijaishuollon markkinoistumista ja yksityistymistä Ruotsissa tutkineet Meagher, Lundström, Sallnäs ja Wiklund (2016) kuvaavat sijaishuollon markkinoita ”ohuiksi” viitaten siihen, että palvelun ostajia (kunnat) ja tuottajia on suhteellisen vähän. Ohuilla markkinoilla kilpailu ei määritä palvelujen hintaa tai laatua ja palveluntarvetta on vaikea ennakoida. Sijaishuollon markkinoistumista Ruotsissa tuki julkiseen sektoriin rantautunut uusi julkisjohtamisen oppi, New public management, sekä sääntelyn purkaminen 1980-luvulla. NPM:n opit juurtuivat entistä voimallisemmin sijaishuollon kentälle, kun Euroopan unionin kilpailutuskäytännöt otettiin kunnissa käyttöön 1990-luvulla. Samanaikaisesti lastensuojelun ideologia muuttui. Ideologinen muutos painotti näyttöön perustuvia käytäntöjä. Sijaishuollon markkinoilla alkoi tuotekehittäminen, jonka tuloksena yritykset tarjosivat erikoistuneisiin tarpeisiin vastaavaa sijaishuoltoa. (Meagher, Lundström, Sallnäs & Wiklund 2016, 805–814.)

Suuryritykset ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan edelleen Ruotsissa ja tuottavat nyt noin 20% sijaishuollon palveluista. Ne ovat ostaneet pienempiä vakaita yrityksiä. Suuryritysten kasvu sijaishuollon kentällä on ollut räjähdysmäistä. Suuryritykset markkinoivat voimallisesti kohdistuen suoraan sosiaalityöntekijöille ja ovat aktiivisesti myös politiikassa mukana. Nyt sijaishuollon kenttä on jälleen muuttumassa uudelleen sääntelyn myötä. Hoivapalveluihin liittyvät skandaalit ovat herättäneet huolta sijaishuoltoon sijoitettujen lasten aseman turvaamisen ja tarpeiden täyttämisen osalta. Huoleen voitaisiin puuttua siirtämällä sijaishuollon rahoitusvastuu kunnilta valtiolle, lisäämällä valvontaa ja sääntelyä sekä säätämällä juridisesti raja hoivapalveluiden tuotolle tai ohjaamalla tuottojen käyttöä. (Meagher, Lundström, Sallnäs & Wiklund 2016, 816–819.)

Ruotsissa on tutkittu New Public Managementin vaikutuksia lastensuojelun sijaishuollon sosiaalityöhön hankintojen osalta. NPM:n vaikutteet näkyvät sosiaalityössä, ja erityisesti näin on lastensuojelun kentällä, jossa 90% sijaishuoltopaikoista on yksityisiä. Lastensuojelun sosiaalityön käytäntöjä on organisoitu markkinatoiminnan ehtoihin sopivaksi. Vuosittain noin 1% ruotsalaisista 0–20 -vuotiaista lapsista sijoitetaan kodin ulkopuolelle. Heistä noin 3 500 lasta sijoitetaan laitoksiin, jotka ovat pääosin yksityisomistuksessa. (Höjer & Forkby 2011, 93–96, 99–100.)

Ruotsissa NPM:n ideoita sovelletaan lastensuojelun sosiaalityössä näennäisesti, sillä ne eivät käytännössä sovellu vastaamaan lapsen tarpeita vastaavan sijaishuoltopaikan valinnan logiikkaan ammatillisena päätöksentekona. Tarpeen vaatiessa hankintasopimuksia kierretään. Kulujen vähentämistä hankintasopimusten käytön myötä pidetään kyseenalaisena ja niiden vaikutusta sijaishuollon laatuun pidetään vähintäänkin marginaalisina. NPM:n opit näkyvätkin enemmän hallinnollisessa ja byrokraattisessa logiikassa, ilmeisesti seurauksena tarpeesta legimitoida julkisen vallan toimintaa. (Höjer & Forkby 2011, 105–107.)

Englannissa ja Walesissa on tutkittu markkinoiden tehokkuutta ja toimivuutta lastensuojelun sijaishuollossa. Lastensuojelun sijaishuollon markkinat eivät ole toimineet uusliberaalin politiikan odotusten mukaisesti. Haasteita on ollut niin taloudellisten säästöjen saavuttamisessa kuin lasten tarpeiden täyttämässä. Markkinoilla ei aina ole saatavilla lapsen tarpeet täyttävää sijaishuoltopaikkaa ja toisaalta lapsen sijoittaminen kauemmas voi tuoda viranhaltijan työskentelyyn katkoksellisuutta ja etäisyyttä. Ulkoistaminen tuottaa myös välillisiä kuluja, liittyen esimerkiksi valvontaan ja sopimusosaamiseen. Vaikka

ulkoistaminen voi tuottaa säästöjä, lisätä valinnanvapautta ja kohottaa palvelujen laatua eivät tutkijat pidä ulkoistamista yksinään asianmukaisena tapana tuottaa sijaishuollon palveluita. Julkisen oman palvelutuotannon kehittämällä sekä vahvistamalla sopimusosaamista yksityisiltä palveluja hankittaessa vahvistettaisiin sijaishuollon laatua. (Kirkpatrick, Kitchenerr & Whipp 2001, 49, 65–67, 69.)

Suomessa ei ole vielä juurikaan tehty tutkimusta lastensuojelun sijaishuollon markkinoistumisesta. Henna Lapinleimu (2015) on tutkinut lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöiden kokemuksia markkinoistumisesta ja sen vaikutuksista sosiaalityöhön. Hänen tulostensa perusteella markkinoistuminen vaikuttaa sosiaalityön arkeen kapeuttaen sosiaalityöntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia sekä toimintaedellytyksiä ihmissuhdetyölle. Keskeisin markkinoistumisen tuottama ilmiö työn arjessa on ajankäytön tehostuminen ja suuret asiakasmäärät, joita sosiaalityöntekijät eivät hallitse. Ohuet ja riittämättömät peruspalvelut kapeutuvat kuntien säästöpainneissa. Ostopalveluilla lastensuojelu pyrkii edes jotenkuten vastaamaan lasten tarpeisiin, vaikka toisaalta samanaikaisesti ostopalveluiden käyttöä rajoitetaan kunnissa. (Lapinleimu 2015, 7, 74–77.)

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kokemat eettiset haasteet kumpuavat tehokkuusvaatimusten mukaisista suurista asiakasmääristä sekä niukan budjetoinnin vaikutuksista palveluiden saatavuuteen. Työn tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen käytettävien määrämittareiden ei koeta soveltuvan kuvaamaan asiakkaiden todellisuutta. Pahimmillaan markkinoistumisen vaikutukset näkyvät siinä, että asiakkaita valikoidaan ja lastensuojelussa joudutaan talouden nimissä tinkimään lapsen edusta. (Lapinleimu 2015, 76–78, 80.)

Palveluiden pirstominen, tai tuotteistaminen on yksi markkinoistumiseen liittyvä ilmiö. Pösö (26.11.2018) nostaa tästä ilmiöstä sijaishuollon kentällä esimerkiksi kuljetuspalvelut. Sijoitettujen karanneiden lasten tai sijaishuoltoapaikkaa vaihtavien tai sijaishuoltoon tulevien lasten kuljettamisesta on muodostunut jälleen yksi markkinamahdollisuus lastensuojelun kentälle. Kuljetuspalvelun tarvetta perustellaan sijaishuoltoapaikan henkilökunnan vähäisyydellä tai tarpeella erityisosaamiselle. Kun puhutaan kuljetuksesta siirrytään suhdeperustaisesta työskentelystä välineellistäviin diskursseihin, joissa lapsi määrittyy siirrettäväksi tavaraksi. Hallituksen esityksen (237/2018, 57–58) mukaisesti lastensuojelulakia muutettiin niin, että 1.4.2019 lähtien sijaishuoltoyksiköstä luvattomasti

poistuneen lapsen kuljetuksen voi toteuttaa vain yksikön oma työntekijä, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tai muu toimivaltainen viranomainen.

Taloudellisen edun asettuminen lasten edun edelle nousee esille myös Alhasen (2014) tarkastellessa lastensuojelua julkisen vallankäytön näkökulmasta. Markkinoistuminen tuo lastensuojelujärjestelmään omat uhkansa. Käytännössä markkinamalli ilmenee lastensuojelun sosiaalityössä sektorijakona sekä työprosessien vaiheittaisuutena, jossa palvelut on tuotteistettu ja asiakkaat nähdään kuluttajina. Tämä tuottaa lastensuojelun käytäntöjä, joissa asiakkaat esineellistetään. Sen sijaan, että asiakkaille etsittäisiin yksilöllisiä ratkaisuja ja tuen muotoja heidän tarpeensa pyritään sovittamaan tarjolla oleviin palveluvalikoihin. (Alhanen 2014, 7, 64, 68.)

Tehokkuusvaatimukset näkyvät lastensuojelun kohtuuttomissa asiakasmäärissä ja työntekijöiden jatkuvassa kiireessä, pahimmillaan työntekijät muuttuvat mekaanisiksi suorittajiksi. Johtamisrakenne voi moniportaisessa organisaatiossa tarkoittaa sitä, että lapsen asioista päättävät ihmiset, jotka eivät ole koskaan lasta tavanneet. Lisäksi johtamisessa uhkana on ammattieetiikan ja taloudellisten vaateiden väliset ristiriidat, jotka johtavat henkisen kuormituksen kannalta kestäättömiin tilanteisiin. Tutkimuksen informanteina toimineet nuoret asiakkaat kokivat yhteiskunnan arvojen eli taloudellisen tehokkuuden, ihmisten välineellisyyden sekä eriarvoisuuden siirtyneen lastensuojelujärjestelmään. (Alhanen 2014, 65–67.)

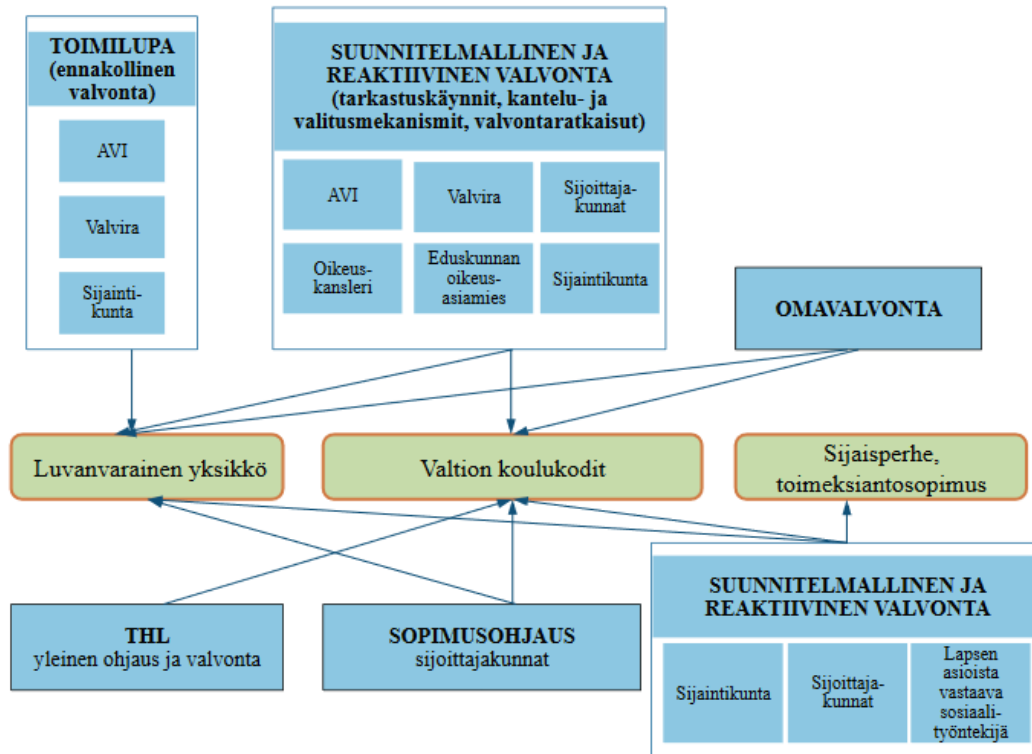
3. SIJAISHUOLLON OHJAUS JA VALVONTA

3.1 Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan järjestelmä

Lastensuojelun sijaishuollon ohjaus ja valvonta on Suomessa juridisesti säänneltyä ja jakautuu useiden eri toimijoiden kesken (kts. Kuva 1). Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaalihuollon yleisestä suunnittelusta ja valvonnasta. Valvira eli sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto toimii valtakunnallisena sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontaviranomaisena ohjaten aluehallintovirastojen toimintaa sekä toimii valvovana viranomaisena mikäli aluehallintovirasto on esteellinen tai kyseessä on laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia. (Lastensuojelun käsikirja, Lastensuojelun valvonta; Valvira ja lastensuojelun valvonta)

Sijaishuollon laillisuusvalvontaa toteuttavat puolestaan aluehallintovirastot omilla toimialueillaan, valvonta kohdistuu yksityisten palveluntuottajien toteuttamaan sijaishuoltoon sekä viranhaltijan päätöksentekoon. Hallintokantelun aluehallintovirastoon voi tehdä sijoitettu lapsi, hänen vanhempansa, huoltajat tai muu kasvattaja. (Lastensuojelun käsikirja, Aluehallintovirasto ja lastensuojelun valvonta; Valvira ja lastensuojelun valvonta.) Nyt myös työntekijöillä on sosiaalihuoltolain mukaan ilmoitusvelvollisuus, joka saattaa johtaa aluehallintovirastoon tehtävään ilmoitukseen (Hoikkala, Kojo, Tervo & Aaltonen 2017, 19).

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat ylimpiä laillisuusvalvojia Suomessa, he valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valvonnan kohteena lastensuojelun kentällä voi olla esimerkiksi kunnan lastensuojelu tai lastensuojelulaitos. Asian käsittely voi tulla vireille joko kantelun kautta taikka oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Sekä oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies voivat tehdä tarkastuskäyntejä toimivaltaansa koskevassa asiassa. (Hoikkala ym. 2017, 24.)



Kuva 1 Sijaishuollon valvonnan nykytila (Hoikkala, Kojo, Tervo & Aaltonen 2017, 14).

Yksityinen palveluntuottaja hakee lupaa toiminnan aloittamiselle aluehallintovirastosta. Mikäli toimintaa tuotetaan usean aluehallintoviraston alueella lupa haetaan Valviralta. Lupahakemuksen yhteydessä aluehallintovirastot ja Valvira antavat ennakollista valvontaa. Sosiaalihuollon palveluntuottajan tulee omatoimisesti varmistaa toiminnan laatu sekä asianmukaisuus, tätä varten kaikkien sosiaalihuollon palveluita tarjoavien yksiköiden tulee laatia omavalvontasuunnitelma. Omavalvontasuunnitelma on osa toimintayksikön sisäistä valvontaa. (Lastensuojelun käsikirja, Aluehallintovirasto ja lastensuojelun valvonta; Valvira ja lastensuojelun valvonta.)

Laitos- ja perhehoidon valvonta poikkeaa hieman toisistaan. Laitos- ja ammatillinen perhekotihoito on luvanvaraista toimintaa, jota valvoo laillisuusvalvoja, sijoitus- ja sijaintikunnat sekä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä yksittäisen lapsen asiassa. Toimeksiantosuhteista perhehoitoa valvoo lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. (Hoikkala ym. 2017, 14.)

Sijaishuollon laillisuusvalvojat toteuttavat ennakollista, suunnitelmallista ja reaktiivista valvontaa. Suunnitelmalliseen valvontaan sisältyy tarkastuskäynnit, jotka toteutetaan

sijaishuoltoyksikköön, joko ilmoittamatta tai sopimalla. Reaktiivinen valvonta perustuu epäkohtailmoituksiin ja kanteluihin. (Hoikkala ym. 2017, 14, 17, 18.) Laillisuusvalvojat voivat antaa palvelun järjestäjälle määräyksen asiakasturvallisuutta vaarantavien puutteiden korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi määräajassa. Määräyksiä on mahdollista tehostaa uhkasakolla ja tarpeen vaatiessa toimintayksikön toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi. Viranhaltijan, kunnan tai kuntayhtymän virheellisestä toiminnasta laillisuusvalvoja antaa huomautuksen vastaisuuden varalle. (Lastensuojelun käsikirja, Valvira ja lastensuojelun valvonta.)

Keväällä 2018 oli maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä käynnissä myös valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohanke. Tarkoituksena oli perustaa uusi perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista turvaava monialainen virasto Luova 1.1.2021. Virastossa valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät olisivat toimineet keskitetysti ja pääosa Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävistä olisi myös siirtynyt Luovaan. (Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova.) Maakunta- ja sote -uudistuksen kaatumisen myötä myös uuden valtion viraston Luovan toimeenpanohanke päätettiin ja jäätiin odottamaan tulevan hallituksen linjauksia jatkon suhteen (Talentia-lehti 12.4.2019, 5).

Valvira (2018) kuvaa valvonnan Suomessa suuntautuneen entistä enemmän ennakoivaan valvontaan. Valvonta on kehittymässä entistä vuorovaikutteisemmaksi palveluntuottajan ja -käyttäjien kanssa. Valvonnan rooliin tulee jatkossakin sisältymään reaktiivinen valvonta, joka on viimesijainen keino turvata asiakkaiden oikeudet. Luova -viraston ja tulevaisuuden valvonnan visiointiin sisältyy tavoitteet entistä kustannustehokkaammasta, vaikuttavammasta, yhdenvertaisemmasta ja asiakaslähtoisemmästä valvonnasta. Tarkoituksena on selkiyttää viranomaisten keskistä työnjakoa, jotta päällekkäistä työtä ei enää tehdä. Uusi valvontakulttuuri vaatii kuitenkin uutta tietopohjaa, näin ollen palvelujen suoritustietojen ohella tulisi saada informaatiota palvelunkäyttäjien kokemuksista ja tarpeista sekä palvelujen laadusta. (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2018, 8–10.)

Lakisääteinen omavalvonta on toimintayksikön koko työyhteisön toteuttamaa riskinhallintaa, ja kirjallinen omavalvontasuunnitelma tulee olla yksiköissä avoimesti nähtävissä. Omavalvonnan tarkoituksena on jatkuva riskinhallinta toimintayksiköissä eli säännöllinen omavalvonnan seuranta, arviointi ja tarvittaessa korjaukset epäkohtien suhteen.

Tulevaisuuden tavoitteena on luoda yhteiset indikaattorit palveluntuottajien omavalvontaan sekä viranomaisten valvontaan. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Valvira 2018, 10–11.) Etelä-Suomen aluehallintovirasto teki vuonna 2017 selvityksen lastensuojelulaitosten omavalvontasuunnitelmista. Tarkastelun kohteina olleissa omavalvontasuunnitelmissa ilmeni puutteita erityisesti lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta tarkasteltuna. (kts. Pettinen & Juntunen 2017, 10–11.)

Valvira laatii aluehallintovirastojen kanssa yhteistyössä valtakunnallisen valvontaohjelman sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukseen nelivuotisille valvontaohjelmakausille. Valvontakohteet ja menetelmät määritellään tarkemmin vuosittain. Suunnitelmallinen valvonta kohdennetaan riskinarvioinnin perusteella. Vuonna 2019 valvontaviranomaisten valvontakohteet lastensuojelussa koskevat määräaikoja, lasten oikeuksien toteutumista sijaishuollossa sekä lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten pääsyä psykiatrian palveluihin. Lastensuojelun määräaikojen osalta tarkastellaan lastensuojeluasiassa vireille tulleen palvelutarpeen arvioinnin aloittamista sekä sen valmistumista määräajassa. Määräaikojen noudattamisen valvonnassa painotetaan kuntien omavalvonnan ohjausta ja tukemista, lisäksi Valvira ja aluehallintovirasto tekevät resurssien mukaan ohjaus- ja arviointikäyntejä kuntiin, joissa määräajat ylittyvät jatkuvasti. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus Valvira 2018, 3, 13–14, 17.)

3.2 Sijaishuollon valvonnan ongelmakohdat

Ennalta ehkäisevän valvonnan kannalta olennaisimpia toimijoita lastensuojelun sijaishuollossa ovat siis laillisuusvalvontaa toteuttavat sosiaalihuollon tarkastajat sekä lapsikohtaista valvontaa toteuttavat sosiaalityöntekijät. Sijaishuollon valvonnassa on kuitenkin jo pitkään tunnistettu puutteita ja viime vuosina näitä puutteita on tuotu laajasti esille niin tutkimuksen kuin ylimpien laillisuusvalvovojien toimesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2018 oikeusasiamies nimittää lastensuojelun puutteet yhdeksi kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta. Riittämätön resurssi valvonnassa näkyy sekä sosiaalityön että aluehallintovirastojen työssä. Valvonta on riittämätöntä. Rajoitustoimenpiteitä käytetään ja toimeenpannaan lastensuojelulain vastaisesti. Sijoitetuilla lapsilla ei ole riittävästi tietoa

oikeuksistaan. Lisäksi palvelujärjestelmässä on puutteita, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut ovat riittämättömät eikä vaikeimmin oireileville lapsille ole sopivia sijaishuoltoyksiköitä. (Eduskunnan oikeusasiamies 2019, 120 – 121.)

Valvira teki sijaishuoltoyksiköihin kyselyn vuonna 2012 itsemäärämisoikeuden toteutumista koskien sekä sittemmin ohjeen itsemäärämisoikeuden toteutumisen tukemiseksi. Ohjeessa on kiinnitetty erityisesti huomiota lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden sekä tavanomaisten kasvatustoimenpiteiden eroavaisuuksiin. Rajoitustoimenpiteiden ja kasvatustoimenpiteiden välillä on oltava selkeä ero, jotta lapsen oikeusturva voi toteutua. Rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyvän osaamisen vahvistaminen sekä niiden käyttöön liittyvän tarpeen vähentäminen tukee laadukkaan sijaishuollon toteutumista. Ohjeistuksessa painotetaan, että lapselle on kerrottava hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sijaishuollossa ymmärrettävästi. (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2013, 1, 6–7.)

Sijaishuollossa olevien lasten oikeuksien kohdalla itsemäärämisoikeuden toteutumisessa on todettu olevan merkittäviä puutteita. Vuoden 2019 aikana tullaankin valvontaohjelman mukaisesti valittuihin (26–30 kpl) lastensuojeluyksiköihin tekemään ohjaus- ja arviointikäyntejä. Käyntien tarkoitus on vahvistaa lasten osallisuutta sijaishuollossa heitä kuulemalla sekä vahvistaa lasten oikeuksien toteutumista sijaishuollossa. (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2018, 19–20.) Nykyisen oikeusasiamiehen Maija Sakslinin (2019, 26) mukaan oikeusasiamiehen tarkistuksilla valvontaa on tehostanut luottamuksellisesti käydyt keskustelut sijoitettujen lasten kanssa. Lapsen kuuleminen on olennainen elementti lasten oikeuksien ja osallisuuden vahvistamiseksi. Pääasiassa ennalta ilmoittamatta toteutetuilla tarkastuksilla sijaishuoltoyksiköihin on selvitetty rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja lasten kohtelua. Vuonna 2018 oikeusasiamiehen tarkastuksilla tuli ilmi suuria epäkohtia ja kahden sijaishuoltoyksikön osalta oikeusasiamies on määrännyt esitutkinnan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta käy ilmi, että toinen esitutkintaan määrättyistä sijaishuoltoyksiköistä on yksityisen yhdistyksen ylläpitämä Koulukoti Pohjolakoti (2019, 97).

Sosiaalityöntekijöiden rooli valvonnassa näyttäytyy kovin kapeana lapsen ja sosiaalityöntekijän suhteen ohuuden johdosta. Laakso (2019) tutki sijoitettujen lasten omia kokemuksia, ja niissä sosiaalityöntekijät jäivät lapsille etäisiksi. Lapset tapaavat heitä

pääasiassa sijaishuoltopaikan toimijoiden, vanhempien ja mahdollisesti muiden ammattilaisten läsnäollessa muutaman kerran vuodessa asiakassuunnitelmaneuvoituissa. Sosiaalityöntekijöiden mahdollisuus toteuttaa juridisesti pätevällä tavalla työhönsä sisältyvä sijoitetun lapsen lapsikohtainen valvonta voidaankin nykyisellään kyseenalaistaa. (Laakso 2019, 75–76.)

Munro (2004) tarkastelee sosiaalityöhön kohdistuvaa valvontaa Iso-Britanniassa, hän kuvaa New public managementin vaikuttaneen valvontaan kahdella keskeisellä tavalla. Ensinnäkin valvonta on muuttunut suorasta välilliseksi, kun yksityisten toimijoiden omavalvonta on nostettu keskiöön. Valvonta kohdistuu tällöin varsinaisen toiminnan sijasta organisaation sisäisiin kontrollin ja valvonnan mekanismeihin. Toiseksi, valvonnassa keskitytään tarkastelemaan saadaanko palvelusta parasta vastinetta rahalle. Tällöin arviointi keskittyy työsuorituksen tehokkuuteen mutta ei niinkään laatuun. Tämän kaltainen sosiaalityön valvonta on vaarassa supistaa työskentelyn pelkkään virallisten tavoitteiden saavuttamiseen. (Munro 2004, 1079–1080, 1093.) Samankaltaista kritiikkiä on esitetty myös sijaishuollon valvojien työn sisältöä koskien. Mittareilla ja lomakkeilla tapahtuvaa valvontaa on kritisoitu dialogisuuden ja lapsen kohtaamattomuuden puutteesta esimerkiksi Australiassa, Ruotsissa ja Suomessa.

Tilbury tarkastelee sijaishuollon valvontaa Australiassa perhehoidon ja erityisesti sukulaissijoitusten kontekstissa. Valvonnan kautta on vaikea selvittää sijaishuollon laatua. Etenkin kaltoinkohtelu tai sen taustasyiden ymmärtäminen sijaishuollossa näyttäytyy vaikeana valvonnan kohteena. Muodollisen ja teknisen valvonnan sijasta tulisi tarjota dialogisempaa lähestymistapaa, jossa sijoitettujen lasten ja perhehoitajien äänet pääsisivät kuuluviin. Lisäksi sukulaissijoituksiin kaivataan omaa erityiset tarpeet huomioivaa valvontaa käytäntöä, johon sisältyy ennakoivaa sijaishuoltajina toimivien tukea ja ohjausta. (Tilbury 2007, 217, 220–221.) Suomessa toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvonta on lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulla. Joissain kunnissa tai kuntayhtymissä toteutetaan sijaishuollon valvontaa keskitettyjen asiakasohjausyksiköiden toimesta.

Ruotsissa sijaishuollon valvontaa uudistettiin vuonna 2010, laillisuusvalvojan on nyt vierailtava joka vuosi jokaisessa sijaishuoltoyksikössä. Lisäksi haastatteluun suostuvia lapsia on kuultava tarkastuskäynneillä ja tiedot tarkastuskäynneistä ovat julkisesti saatavilla. Valvonnalla saadaan aiempaa enemmän tietoa sijaishuollosta, mutta silti tieto sijaishuollon

laadusta sekä vaikutuksista sijoitettuina oleviin lapsiin jää pimentoon. (Shanks & Pålsson 26.11.2018.)

Sijaishuoltoyksikön ilmapiiriä, henkilökunnan ja lasten suhteita sekä lasten tunteita ja kokemuksia on vaikea valvonnan keinoin selvittää, vaikka ne ovat keskeisiä huolenpidon elementtejä. Vaikeana valvonnan kohteena näyttäytyy myös laatu, sillä sen spesifi määrittely onnistuu vain kunkin sijoitetun lapsen tarpeiden kautta tarkasteltuna. Sijaishuoltoon on vaikea tehdä tarkkoja ja yleispäteviä standardeja ja toisaalta tämän tiedon puute vaikeuttaa tiedon hankintaa sijaishuollosta ja sen laadusta. (Shanks & Pålsson 26.11.2018.)

Pålsson (2018) tutkii sosiaalityön väitöskirjassaan sijaishuollon valvontaa markkinoistuneessa Ruotsissa. Suurimmalle osalle lupaa hakevista sijaishuoltoyksiköistä myönnetään lupa, ja valvonnassa kohdatut epäkohdat johtavat hyvin harvoin voimallisimpaan seuraukseen eli yksikön toiminnan lakkauttamiseen. Lupaprosessin aikana valtio ei juurikaan vaikuta hoivamarkkinoiden muotoutumiseen saati sijaishuollon ammatilliseen kehittymiseen. Valvontaan liittyvät standardit keskittyvät kaltoinkohtelun minimointiin, eivät hoivan laadun kohentamiseen. Lasten keskinäisiä ja henkilökunnan välisiä suhteita ja muita lasten merkittävinä pitämiä asioita on vaikea valvoa, ja niihin on hankala puuttua valvonnan keinoin. Kiinteässä vuorovaikutuksessa tapahtuva ihmissuhdetyö on vaikeasti mitattavissa ja tuotteistettavissa. (Pålsson 2018, 53–55.)

Markkinoistuneessa hyvinvointivaltiossa valvonta ja lupaharkinta ovat keinoja varmistaa ja edistää palveluiden laatua. Laatu on haastava valvonnan kohde, eikä valtio ole määritellyt hoivan laatua täsmällisessä tavalla. Näin valvonnan mahdollisuus toimia markkinoita korjaavana toimijana ja laadun varmistajana voidaan Pålssonin (2018) mukaan asettaa kyseenalaiseksi. Valvonnan keinoin saadaan karkea arvio toimijan luotettavuudesta, mutta ei voida selvittää kokonaiskuvaa palvelun laadusta. Sijaishuollon kohdalla tarkkojen, spesifien ja yleispätevien laatuksiteerien luominen on kuitenkin haaste, sillä lasten tilanteet ovat yksilöllisiä ja erityisiä. (Pålsson 2018, 56–57.)

Pålsson (2018, 60) huomauttaa kriittisesti, että valvonta osaltaan tukee markkinalogiikan vahvistumista sijaishuollossa. Ruotsissa tarkastuskertomukset ovat avoimia, ja näin ne luovat toimijoille mahdollisuuden vahvistaa tavaramerkkiään ja mainettaan sijaishuollon kentällä. Institutionaalinen ja kulttuurinen paine lasten kuulemiseen valvonnassa toteutuu,

mutta kertynyttä haastatteludataa ei juurikaan käytetä. Lasten haastattelulla valvonnassa onkin kenties enemmän symbolinen merkitys lapsille itselleen ja kansalle. Valvonnalla vakuutetaan palvelunkäyttäjät ja kansalaiset siitä, että julkinen toimija edelleen vastaa ulkoistetusta palvelutuotannosta. Valvontaa voisi kehittää kokonaisvaltaisempaan suuntaan ja kenties toteuttaa pidempikestoista havainnointia sijaishuoltoyksiköissä. (59–61.)

Puutteita sijaishuollon valvonnassa on esiintynyt jo pitkään Suomessakin, tästä esimerkkinä on muutama vuosi sitten tehty menneisyyselvitys sijaishuollon epäkohdista. Jyväskylän yliopisto toteutti sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen käynnistämän selvityksen, jossa tarkasteltiin sijaishuollon epäkohtia vuosina 1937–1983. Selvityksen aineisto koostui pääosin haastatteluista, joiden ohella tarkasteltiin myös ammattilehtiä, aikalaisten tekemiä kirjallisia lähteitä sijaishuoltoa koskien sekä vuoden 1936 lastensuojelulain soveltamista koskevia asiakirjoja. Selvitys näyttää toteen, että sijaishuollon muodosta riippumatta sijoitettuihin lapsiin on kohdistunut monimuotoista kaltoinkohtelua ja väkivaltaa. (Hytönen, Malinen, Salenius, Haikari, Markkola, Kuronen & Koivisto 2016, 6, 8–9.)

Menneisyyselvityksen haastatteluista käy ilmi, että valvonta kaikissa sijaishuoltomuodoissa on ollut puutteellista. Valvovat viranomaiset ovat ennalta sovittujen tarkastuskäyntien aikana keskustelleet vain aikuisten kanssa ja, tai tarkastelleet ulkoisia puitteita. Toimimattoman tai tehottoman valvonnan vuoksi väkivallan jatkuminen sijaishuollossa on mahdollistunut. Sijaishuollon rakenteellisista ongelmista on tiedetty viranomaistasolla ainakin jotakin. Lastensuojelun resurssit ovat kuitenkin olleet jo tuolloin alimitoitettut. Käytössä on ollut ohjeistuksia sijaishuoltoa koskien, mutta haastattelujen valossa vaikuttaa, että esimerkiksi valvonnan ohjeita sijoitusperheiden kohdalla ei noudatettu. (Hytönen ym. 2016, 165–166.)

Selvitykseen osallistuneiden haastateltavien kehittämissideoissa painotettiin valvonnan merkitystä lastensuojelun sijaishuollon epäkohtien välttämiseksi. Myös selvityksen tekijät painottavat sijaishuoltopaikkojen ulkopuolisen viranomaisvalvonnan olennaista roolia sijaishuollon epäkohtiin puuttumisessa sekä sijoitettuihin lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisessä ja keskeyttämisessä. Valvonnan resurssit tulisi turvata sekä suunnata käytäntöjä lapsen kuulemista tukeviin toimintatapoihin. (Hytönen ym. 2016, 162, 174–175.)

Lastensuojelua koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa sijaishuollon valvonnan riittämättömäksi nykyisellään. Vuosien 2008–2010 aikana huolta oli valvontaresurssien vähentämisestä kun samanaikaisesti toimijat ja palvelumuodot sijaishuollon kentällä vain kasvoivat. Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan lapsen edun varmistaminen ei toteudu aluehallintovirastojen vähäisillä valvontakäynneillä, joissa voidaan tarkastus toteuttaa vain pintapuolisesti. Tästä huolimatta lastensuojelun sosiaalityöntekijät olettavat aluehallintovirastojen suorittaman valvonnan olevan riittävää. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo ulkopuolisen valvonnan ja aluehallintovirastojen resurssien varmistamisen välttämättömäksi, jotta lapsen etua voidaan sijaishuollossa arvioida. (Hanhinen & Rintala 2012, 75–76, 85–86, 204–205).

Edelleen oikeuskansleri Jaakko Jonkka (26.2.2015, 18) toteaa päätöksessään aluehallintovirastojen resurssien olevan erittäin niukat ja haavoittuvat, eikä sijaishuollon valvonta toteudu oikea-aikaisesti, laajasti ja riittävän huolellisesti. Vuonna 2014 aluehallintovirastojen lastensuojeluun käytettävissä olevat henkilöresurssit olivat 8 henkilötyövuotta. Oikeuskansleri vetoaa julkisen tehtävän valvomisen merkityksellisyyteen. Sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja valvonnalla pyritään varmistamaan heidän oikeuksiensa toteutuminen. Sijaishuollon ohjauksella ja valvonnalla on oltava korkeat laatuvaatimukset. (Jonkka 26.2.2015, 17, 14).

Oikeuskansleri kuvaa päätöksessään, että vähäisten aluehallintovirastojen resurssien johdosta ennakkollinen valvonta ei toteudu vaan valvonta tapahtuu pääasiassa reaktiivisesti, kanteluiden ja epäkohtailmoitusten myötä. Aluehallintovirastot kokevat, etteivät voi järjestää riittävästi tarpeenmukaisia koulutustilaisuuksia lastensuojelun toimijoille, työstä kuluu paljon aikaa myös yksittäistapausten ohjaamiseen johtuen kuntien vähäisistä sosiaalityöntekijäresursseista. Aluehallintovirastot esittävät oikeuskanslerille tekemissään lausunnoissaan kritiikkiä niitä mittareita kohtaan, joiden turvin he itse tekevät työtään sekä joiden avulla heidän toimintansa tuloksellisuutta mitataan. Aluehallintovirastot katsovat, etteivät mittarit anna kokonaiskuvaa tilanteesta eivätkä ne ole toimivia, ja oikeuskansleri kehottaakin tarkastelemaan mittareiden toimivuutta ja luotettavuutta. Oikeuskansleri esittää huolensa myös lasten vähäiseksi jäävästä kuulemisesta aluehallintovirastojen tarkastuskäynneillä sijaishuoltoyksiköissä. (Jonkka 26.2.2015, 15–19.)

Sijaishuollon valvonnalle onkin esitetty uutta toimintamallia, jossa lapsikeskeisyys nostetaan keskiöön. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kokoama työryhmä teki sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan toimintamallin osana hallituksen kärkihankkeen Lapsi- ja perhepalveluiden (LAPE) muutosohjelmaa. Mallinnusryhmä nostaa lapsikeskeisyyden uuden valvontakulttuurin ytimeksi, toimintamalli korostaa lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuutta. Mallissa korostuu suhdeperustaisuus ja avoimuus. Lasten osallisuuden vahvistaminen valvonnassa vaatii entistä selkeämmin tiedon antamista käytännöistä lapsille sekä myös sijaishuoltopaikkojen työntekijöille ja perhehoitajille. (Hoikkala, Kojo, Tervo & Aaltonen 2017, 7, 27–28, 37.)

Sijaishuollon valvonnan epäkohdat ovat vakavia ja muutoksia sijaishuollon valvontaan onkin tulossa. Hallituksen esityksessä (237/2018, 60) todetaan valvonnan voivan olla vain näennäistä jos sijoitettuja lapsia ei kuulla. Lastensuojelulain 80 §:n esitetään muutosta, jonka mukaan aluehallintoviraston on jatkossa varattava lapsille mahdollisuus tulla kuultaviksi valvonnan yhteydessä. Säännöksellä pyritään ennaltaehkäisemään kaltoinkohtelun mahdollisuutta sijaishuollossa sekä tehostamaan sijaishuollon valvontaa. Lasten kuulemisesta aiheutuu lisäkuluja ja aluehallintovirastojen arvioidaan tarvitsevan 6 henkilötyövuoden lisäystä lakimuutoksen myötä (HE 237/2018, 42).

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 Tutkimustehtävä

Pro gradu -tutkielmani tutkimustehtävä tarkentuu markkinoistumisen tuottamiin vaikutuksiin lastensuojelun yksityisesti tuotetun sijaishuollon kannalta, siten kun ne näyttäytyvät sosiaalihuollon tarkastajien eli sijaishuollon valvojien työssä. Tavoitteena on selvittää, mitä vaikutuksia markkinoistumisella on yksityisen sektorin tuottamassa lastensuojelun sijaishuollossa sosiaalihuollon tarkastajien työssä.

Tutkimuskysymyksenä on: *Miten lastensuojelun sijaishuollon markkinoistuminen näyttäytyy sosiaalihuollon tarkastajien työssä?*

Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikka on erityinen. He ovat kosketuksissa yksityisen sijaishuollon tuottajiin siinä vaiheessa, kun yksikkö hakee toiminnalleen lupaa sekä tarkastus- ja ohjauskäynneillä. Yksiköt hakevat lupaa ennen toimintansa aloittamista, ennakollisen valvonnan aikana sosiaalihuollon tarkastaja ohjaa ja opastaa aloittavaa toimijaa. Reaktiivinen valvonta eli tarkastuskäynnit perustuvat sosiaalihuollon tarkastajille saapuneisiin kanteluihin ja yhteydenottoihin taikka tarkastajan omaan harkintaan.

Luonnollisesti sijoitettuihin lapsiin sosiaalihuollon tarkastajilla on kontakti vasta ohjaus- ja tarkastuskäynneillä toiminnan jo ollessa käynnissä ja sosiaalityöntekijöiden jo tehtyä päätökset sijoittamisesta sekä sijaishuoltopaikan valinnasta. Tarkastuskäynneillä käydään läpi erilaisia sijaishuoltoyksikön toimintaan liittyviä asiakirjoja sekä voidaan tavata ja haastatella siihen halukkaita sijoitettuja lapsia. Tarkastuskäynnit paljastavat kuitenkin vain murto-osan sijaishuoltoyksikön arjesta viranomaiselle, joka on muutoin vieras toimija yksikön arjessa. Sosiaalihuollon tarkastajat kohtaavat työssään epäkohtia, lainvastaisia toimintatapoja sekä rakenteellista väkivaltaa lapsia kohtaan niin sosiaalityön kuin sijaishuoltoyksiköiden toimesta. Heidän toimintapaikastaan tarkastellen pääsemme näkemään eritoten siis lastensuojelun sijaishuollon nurjaa puolta.

4.2 Institutionaalinen etnografia tutkimuksen metodologisena näkökulmana

Sovellan tutkielmani metodologisena viitekehyksenä kanadalaisen feministisosiologi Dorothy E. Smithin 1970-luvulta saakka kehittämää institutionaalista etnografiaa, jonka avulla pyrin ymmärtämään markkinoistumista sijaishuollon kentällä. Olen valinnut tämän lähestymistavan koska miellän markkinoistumisen yhdeksi Smithin (2005) kuvaamaksi modernin yhteiskunnan organisoinnin muodoksi. Markkinoistuminen on vaikeasti sanoitettavissa oleva ilmiö, jota ymmärtääkseni minun tulisi päästä tutkimuksen informanttien kuvaamien kokemusten taakse. Institutionaalinen etnografia ei jää pelkkään kokemukseen tutkimiseen, vaan tarkoitus on löytää kokemusten taustalla toimivia ja niitä organisoivia hallinnan suhteita.

Smith itse määrittää kehittämänsä institutionaalisen etnografian teorian sijasta tutkimusohjelmaksi, mutta Kurosen (2014, 86) mukaan sen voi tulkita feministiseksi teoriaksi, metodologiaksi ja epistemologiaksi, jossa on yhdistelty marxilaista materialismia, symbolista interaktionismia ja etnometodologiaa. Kuronen kuvaa Smithin standpoint-käsitettä tutkittavien ihmisten konkreettisenä ja ruumillisena tietämisen paikkana, josta tutkijan tulee lähteä liikkeelle. Smith on ontologisesti sitoutunut periaatteeseen, jossa yhteiskuntatiede perustuu todellisten ihmisten toimintaan ja sen ehtoihin. (Kuronen 2014, 87–88.)

Smithin institutionaalinen etnografia eroaa tavanomaisesta tavasta määritellä etnografia. Smithin teoriassa on kaksi maailmaa, jotka ovat yhteydessä toisiinsa ja riippuvaisia toisistaan. ”Institutionaalinen” viittaa suhteiden muodostelmaan, joka toimii osana yhteiskunnallisen hallinnan koneistoa (*ruling apparatuses*) ja etnografia tutkijan sitoutumista selittää, kuvata ja analysoida suhteiden muodostelmaa ihmisten päivittäisten (*everyday world*) kokemusten lähtökohdasta käsin. Smithin institutionaalinen etnografia yhdistää siis mikro- ja makrotason analyysin; tutkimuksen lopputulokseksi ei riitä kokemus vaan se tulee ylittää. Paikallinen, erityinen, yksittäinen kokemus on Smithille ”sisäänkäynti” (*a point of entry*) jonka avulla voidaan ”piirtää karttoja” ihmisten maailmaa jäsentävistä yhteiskunnallisista suhteista. (Kuronen 2014, 88–91.)

Smithin (1999) institutionaalisisessa etnografiassa tarkastellaan ihmisten jokapäiväistä elämää sekä toimintaa sääteleviä sosiaalisia valtasuhteita eli ”hallinnan suhteita” (*ruling relations*).

Nämä hallinnan suhteet rakentuvat yhteiskunnallisen organisoitumisen muodoissa säädellen yhteisöjä ja yksilöiden elämää, arvoja, uskomuksia ja sääntöjä. Hallinnan suhteet perustuvat ja välittyvät tekstien kautta, ne ovat kommunikaation, tiedon ja kontrollin kaltaisia systeemejä. (Smith 1999, 49, 75–79.) Konkreettisesti lainsäädännön ja erilaisten ammatillisten, akateemisten ja hallinnollisten tekstien kautta rakentuvat hallinnan suhteet ilmenevät esimerkiksi palvelujärjestelmän käytännöissä vaikuttaen palvelujen käyttäjien elämään (Virokannas 2017, 275).

Smith (2006) kuvaa institutionaalisella etnografilla tutkittavan sitä, kuinka asiat tapahtuvat (*how it works*) sekä kuinka asiat liittyvät toisiinsa (*how things are put together*). Tarkoituksena ei ole tutkia insituutioita, vaan sitä mitä ihmisten kokemukset kertovat instituutioista ja institutionaalisista suhteista. (Smith 2006, 1, 7.) Smith (2005, 10, 32) ei halua supistaa standpoint -käsitettä näkökulmaksi, hän tarkoittaa käsitteellä sitä lähtökohtaa, jonka kautta tutkimuksessa tarkastellaan institutionaalisia suhteita. Standpoint on yksilön fyysinen ja paikallinen elämän kokemisen ja tietämisen paikka. Näin ollen valittu standpoint tuottaa tietynlaista tietoa. (Smith 1999, 49, 109.)

Standpoint -käsitettä on suomennettu eri tavoin. Kuronen (2009, 120) määrittää tutkimuksen standpointin tutkijan seimomapaikaksi, se sijoittaa tutkijan tutkittavien ja heidän yhteiskuntasuhteidensa eteen tarkastelemaan, mitä valitusta tulokulmasta on nähtävillä. Standpoint on konkreettinen ja ruumiillinen tutkimuksen lähtökohta (Kuronen 2014, 86–87). Jokela (2011, 47) käyttää sosiaalityön väitöskirjassaan Satkan (2010) tavoin standpointista termiä toimintapaikka. Tällä viitataan subjektiin toimijana, jonka kokemuksista käsin yhteiskunnallisia suhteita tarkastellaan.

Suomenkielisessä tekstissä standpoint -käsitteenn käyttö tuntuu hieman kankealta. Mietin pitkään, kumpaa suomennosta käsitteestä käyttäisin. Kummatkin suomennokset tuntuvat jollain tavalla jäävän vajavaisiksi. Kummassakin suomennoksessa kuitenkin painotetaan *paikkaa*, ei näkökulmaa. Päädyin käyttämään tutkielmassani termiä toimintapaikka, jolla viitataan sosiaalihuollon tarkastajiin toimijoina, joille on asemansa kautta muodostunut aivan erityinen toimintapaikka. Suhteessa sijoitettuun lapseen sijaishuollon laillisuusvalvoja on osa hallinnan koneistoa ja toimii osana sen suhteita. Tämän vuoksi viranomaisen toimintapaikka asettaa tutkielman sisäänkäynnin erityiseen paikkaan. Pyrin tarkastelemaan sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksia osana hallinnan koneistoa. Heidän kokemuksensa

paljastavat hallinnan suhteita, jotka jäsentävät heidän työtään ja tätä kautta vaikuttavat myös sijoitettuihin lapsiin.

Vallankäytön muotona hallinnan suhteet ovat tyypillisesti suostuttelevia luonteeltaan. Hallinnan suhteet organisoivat nykyaikaisen riiston muotoja, joissa kuluttamista ja tuottamista säädellään. Tuottavuuden varmistaminen vaatii jatkuvaa uudistumista hallinnan suhteilta. Hallinnan suhteita tutkimalla päästään tarkastelemaan, kuinka jokapäiväistä elämää hallitaan ja kontrolloidaan. (Smith 1999, 49, 75–79, 228.) Pro gradu -tutkielmassani pääsen tarkastelemaan, miten juridinen ohjaus, poliittinen päätöksenteko ja markkinoistumiseen liittyvät diskurssit sekä erilaiset tekstuaaliset representaatiot säätelevät ja jäsentävät sosiaalihuollon tarkastajien päivittäistä työtä. Nämä hallinnan suhteet vaikuttavat myös osaltaan sijoitettuihin lapsiin.

Smithin (2006, 2) institutionaalinen etnografia on lähtenyt liikkeelle naisten päivittäistä elämää organisoivien hallinnan suhteiden tutkimisesta ja sittemmin laajentunut ”sociologiaksi ihmisille”. Tyypillisesti institutionaalista etnografiaa käyttävillä tutkijoilla on kriittinen tai emansipatorinen tavoite heidän pyrkiessä paljastamaan alistavia sosiaalisia ja ideologisia käytäntöjä (DeVault & McCoy 2006, 19). Institutionaalista etnografiaa on myös sovellettu käyttäen ammattilaisia tutkimuksen informantteina. Tästä ajankohtaisena esimerkkinä on NPM:n ideoiden soveltamista julkisessa sektorissa koskeva tutkimus. (kts. Smith & Griffith 2014). Vaikka tutkielmani sisäänkäynti onkin viranomaisen toimintapaikassa, eikä perinteisen emansipatorisen ja kriittisen perinteen mukaisesti ”tavallisten” ihmisten puolella, voi tutkielmani kuvata omaavan tämän tyypillisen pyrkimyksen tehdä näkyväksi alistavia käytäntöjä.

Institutionaaliseksi kehäksi Smith kutsuu instituutioissa tapahtuvaa toimintaa, jossa autoritatiivisen tai ”johtaja” tekstin (esim. laki) pohjalta luodaan tekstuaalinen representaation soveltamisesta instituutiosta. Institutionaalisisessa etnografiassa institutionaaliset kehät sinällään eivät ole tutkimuksen kohde, vaan se kuinka ihmiset koordinoivat keskinäistä toimintaansa teksteihin nojautuen. (Smith & Griffith 2014, 11–12). Pro gradu -tutkielmassani tekstit eivät ole aineistona enkä tekstejä tutki, mutta haastateltavat kuvaavat erilaisten tekstien vaikutusta työlleen ja ovat toisaalta myös itse niitä tuottamassa. Sosiaalihuollon tarkastajien työn sisältöä ja valvonnan suuntautumista ohjataan vuosittain päivitettävällä valvontaohjelmalla (kts. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto 2018). Aluehallintovirastot ovat myös tuottaneet itse tai olleet mukana tuottamassa lakeihin

perustuvia ohjeistuksia ja selvityksiä, joita yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavat toimijat voivat soveltaa työssään (kts. esim. Pettinen & Juntunen 2017).

4.3 Tutkimusaineisto

Helmikuussa 2018 toteutin puhelimitse teemahaastattelut sosiaalihuollon tarkastajille Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen LAPE -kärkihankkeeseen liittyvässä selvitystyössä koskien yksityisiä sijaishuoltoyksiköitä sekä sijaishuollon ohjausta ja valvontaa. Selvityksessä kartoitettiin aluehallintovirastojen laillisuusvalvojien käsityksiä yksityisten palveluntuottajien sijaishuoltoyksiköistä ja sijaishuollon laadusta sekä palvelutuotannon tulevaisuuden näkymistä perustuen omiin kokemuksiinsa sosiaalihuollon tarkastajina (Porko, Heino & Eriksson 2018). Pro gradu -tutkielmassa puolestaan tutkin sitä, kuinka markkinoistuminen lastensuojelun sijaishuollossa näyttäytyy sosiaalihuollon tarkastajien työssä.

Selvitystä varten esittämässäni haastattelupyynnössä mainitsin jo, että myöhemmin tavoitteenani on jatkaa kertyneen aineiston käyttöä myös pro gradu -tutkielmassa. Haastattelupyynnön toimitin sähköpostitse ja haastattelut toteutin seitsemälle aluehallintoviraston asiantuntijalle kaikista kuudesta aluehallintovirastosta. Haastateltaviksi ilmoittautuneet saivat ennen haastattelun toteuttamista teemahaastattelurungon (liite 1) tutustuttavaksi.

Haastattelujen jälkeen oli selvää, että niistä kertynyt aineisto soveltuisi erinomaisesti myös markkinoistumisen ilmiöiden tarkasteluun sijaishuollossa. Tuolloin ajatuksenani oli jo alustavasti toteuttaa pro gradu -tutkielma Smithin institutionaalista etnografiaa soveltaen. Kaikille haastateltaville toimitin erikseen tutkimuslupapyynnön (liite 2) pro gradu -tutkielmaa varten suojatun sähköpostin kautta kahteen kertaan maaliskuun 2018 aikana.

Tutkimuslupapyyntöön toivoin vastausta 16.4.2018 mennessä. Sain luvan käyttää haastatteluaineistoa pro gradu -tutkielmassani viideltä aluehallintoviraston asiantuntijalta, joista kaikki toimivat eri aluehallintovirastoissa. Pro gradussani ei selvitetä aluehallintovirastojen virallista kantaa markkinoistumisen vaikutuksista sijaishuoltoon, vaan haastateltavien kokemuksia muutoksista ja hallinnan suhteista, joita markkinoistuminen on modernin yhteiskunnan organisoitumisen muotona tuonut sijaishuoltoon.

Selvitystyöhön toteutettuja haastatteluja ei nauhoitettu vaan, haastattelun aikana ja välittömästi sen jälkeen kirjoitin puhekieliset koonnit haastatteluista, joihin haastateltavilla oli mahdollisuus antaa kommentteja ja tehdä korjauksia. Kirjauksesta sekä mahdollisuudesta muokata tuottamaani tekstiä informoin haastateltavia sekä haastattelukutsussa että puhelinhaastattelujen aikana. Haastattelujen koonnit toimitin pikimmiten haastattelujen tekemisen jälkeen haastateltavien kommentoitaviksi turvasähköpostilla. Teemahaastatteluista kertynyt aineisto ei ole siis tyypillinen nauhoitettu ja litteroitu aineisto, vaan tekstiaineisto, jonka luotettavuutta lisää haastateltavien mahdollisuus kommentoida, korjata ja muokata haastattelusta tuotettua tekstiä.

Pro gradu -tutkielmaani päätyntä tekstiksi tuotettu haastatteluaineisto koostuu siis viidestä haastattelusta kirjatusta koonneista, joihin kolme haastateltavaa on halunnut tehdä pieniä tarkennuksia, lisäyksiä tai kommentteja. Haastattelut itsessään kestivät keskimäärin reilu puolitoista tuntia, aineistoon kertyi yhteensä noin 31,5 tekstisivua (fonttinaCalibri, fonttikoko 12, rivinväli 1,5). Informanttien tekemät korjaukset aineistoon olivat lähinnä voimakkaiden mielipiteen ilmaisujen lieventämistä. Koonnit kirjoitin puhekielellä ja osa halusi korjata tekstiä kirjakiellelle. Jonkin verran informantit myös täydensivät haastattelussa kertomaansa syventääkseen tai perustellakseen kuvaamaansa kokemusta.

Institutionaalisessa etnografiassa ihmisten kokemuksia tietystä toimintapaikasta käsin voidaan selvittää haastattelemalla (McCoy 2006, 109). Institutionaalisessa etnografiassa haastatteluista kertyy tyypillisesti tietoa pala kerrallaan, eikä strukturoitua haastattelua näin ollen pidetä soveltuvana menetelmään. Tutkija voi oppia edelliseltä haastateltavalta jotakin uutta institutionaalisista prosesseista, ja osaa kysyä tästä seuraavalta haastateltavalta. (DeVault & McCoy 2006, 24.) Aineistonkeruumenetelmänä teemahaastattelu ja haastatteluista koostetut tekstit soveltuvat hyvin institutionaaliseen etnografiaan, aineiston avulla saan selvitettyä viranomaisten toimintapaikasta heidän kokemuksiaan, ja niitä jäsentäviä hallinnan suhteita. Haastattelujen tekeminen puhelimitse saattoi kuitenkin vaikuttaa aineiston syvyyteen. Kasvokkainen vuorovaikutus vieraiden ihmisten kanssa olisi itselleni luontevampaa kuin kohtaaminen puhelimitse. Lisäksi olisin voinut havainnoida kehonkieltä kasvokkaisessa haastattelussa, ja tämän myötä olisin mahdollisesti esittänyt enemmän tarkentavia kysymyksiä haastateltaville.

On mahdotonta kartoittaa ja tutkia instituutioita sinällään kokonaisuudessaan, tarkoituksena on ennemminkin valaista ilmiön jotakin ”nurkkaa” tuoden esille asioiden välisiä yhteyksiä

ja suhteita. Institutionaalinen etnografia lähtee liikkeelle tiettyjen yksilöiden päivittäisessä elämässä läsnä olevien institutionaalisten suhteiden tarkastelusta. Haastatteluja käyttämällä ei ole tarkoitus tehdä yleistyksiä ihmisten kokemuksista. Tarkoituksena on paikantaa ja löytää yhtenevään suuntaan rakentuneita kokemuksia, jotka paljastavat hallinnan suhteita. (DeVault & McCoy 2006, 17–18.) Pro gradu -tutkielmani informantteina on nimenomaisesti sosiaalihuollon tarkastajat, sijaishuollon laillisuusvalvojat. Tutkielmani informantit kuvaavat omien työkokemustensa kautta yksityisesti tuotetun sijaishuollon kenttää. He ovat asiantuntijoita, joilla on työnsä kautta tietoa ilmiöstä, jota haluan tutkia, markkinoistumisesta sijaishuollossa. (kts. Alastalo & Åkerman 2014, 372–373.) Heidän toimintapaikastaan ei luonnollisesti päästä tarkastelemaan kokonaiskuvaa sijaishuollon markkinoistumisesta.

Teemahaastattelussa käsiteltiin sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksia sijaishuollon valvonnasta ja sijaishuoltoyksiköistä kymmenen vuoden aikajänteellä sekä pohdittiin tulevaisuuden näkymiä. Haastattelussa selvitin, miten muutokset ovat näyttäytyneet sijaishuoltoyksiköissä, sijaishuollon palveluissa, ammatillisessa osaamisessa ja valvonnassa sekä mitä haastateltavat odottivat tulevaisuudessa tapahtuvan näiden parissa.

Sijaishuollon kenttää ja valvontatyötä tarkasteltiin haastatteluissa huomioiden haastateltavien koko työura valvontatehtävissä taikka enintään 10 vuoden sisällä tapahtuneet muutokset lisäksi arvioitiin nykytilaa ja visioitiin tulevaisuutta. Haastattelut sujuivat keskustelunomaisesti, kaikki haastateltavat olivat lukeneet etukäteen teemahaastattelurungon (liite 1) ja valmistautuneet haastatteluun erittäin hyvin. Teemahaastattelurunko ohjasi haastateltavia kuvaamaan kokemuksiaan yksityisistä sijaishuoltoyksiköistä, mutta jonkin verran he kertoivat markkinoistumisen ilmenemisestä myös julkisessa sijaishuollossa. Tutkielman informanttien kokemukset perustuvat kuitenkin pääosin yksityisten palveluntuottajien sijaishuoltoyksiköistä saatuihin kokemuksiin, sillä julkisia yksiköitä aluehallintovirastojen tarkastajat tarkastavat vähemmän (kts. Hanhinen & Rintala 2012, 69–70).

Sosiaalihuollon valvontatehtävissä haastateltavat olivat toimineet 1,5 – 15,5 vuoden ajan ja yhteensä heille on kertynyt noin 38 vuoden työkokemus sosiaalihuollon valvontatehtävistä mukaanlukien lastensuojelun sijaishuollon valvonta. Osa haastateltavista kertoi tarkasti menneestä, jopa lukuja tarkistuksista ja kanteluista, osa taas tarkasteli mennyttä suhteessa nykyhetkeen. Kaikki haastateltavat pohtivat kriittisesti tulevaisuuden näkymiä.

Itselleni haastattelemista helpotti oma taustani sekä lastensuojelun sijaishuollossa työskennelleenä että lastensuojelun sosiaalityötä tehneenä, jolloin sijaishuoltoon liittyvät käsitteet ja termit olivat entuudestaan tuttuja. Haastattelut etenivät haastateltavan oman kertomuksen pohjalta, jolloin tehtäväkseni jäi esittää tarkentavia kysymyksiä sekä varmistella että kaikki teemat tuli käsiteltyä haastattelun aikana. Aina haastattelun lopuksi kysyin, olisiko haastateltavalla itsellään vielä jotakin lisättävää tai kommentoitavaa (Kts. Eskola, Lähti & Vastamäki 2018, 45).

Tyypillisesti institutionaaliseen etnografiaan nojaavissa tutkimuksissa kerätty haastattelumateriaali keskittyy informanttien laueasti määriteltyyn työelämään – palkkatyöhön, aktivismiin, elämäntyöhön tai arkiseen ”jokapäiväiseen” tehtävään. Tutkija usein myös tietää jotakin tutkimuksen informanteista ja heidän työnsä kontekstista ennalta. Tutkimuksen informantteina voi toimia myös ammattilaiset tai erilaiset viranomaiset, jotka toimivat linkkeinä asiakkaan ja hallintasuhteiden välissä. Näiden ammattilaisten haastattelussa on riskinsä koska he ovat tottuneet puhumaan hallinnan diskursseissa ja käyttämään sellaisia termejä ja käsitteitä, joita tutkija pyrkii purkamaan. (De Vault & McCoy 2006, 22, 25, 27–28). Tunnistin haastateltavien käyttävän jonkin verran ainakin markkinoistumiseen liittyvää tehokkuusdiskurssia mutta samaan aikaan haastateltavat myös kritisoivat työtään jäsentäviä hallinnan suhteita ja markkinoistumisen tuottamia muutoksia. Saatan kuitenkin hyvinkin olla itse sosiaalityöntekijänä ja tutkijana sokea jollekin hallinnan diskurssille.

Koska olen itse tehnyt lastensuojelun sosiaalityötä, oli minulla luonnollisesti ennalta jo jotakin käsitystä siitä, mitä aluehallintovirastojen laillisuusvalvojen työ sijaishuollon kentällä on. Haastatteluissa ei niinkään keskitytty sosiaalihuollon tarkastajien työn substanssiin vaan siihen, millaisia käsityksiä ja kokemuksia he työnsä kautta ovat kerryttäneet erityisesti yksityisistä sijaishuoltoyksiköistä, sijaishuollon laadusta ja lasten asemasta sijaishuollossa. On syytä muistaa, että tutkimuksen informantteina toimivat viranomaiset puuttuvat sijaishuollon epäkohtiin. Voidaan siis olettaa, että sosiaalihuollon tarkastajien työssä näkyy erityisesti se, mitä negatiivista markkinoistuminen sijaishuoltoon tuottaa.

4.4 Aineiston analysointiprosessi

Olen kertaalleen analysoinut teemahaastattelut aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla selvitystyöhön jonka THL julkaisi Työpaperi -sarjassaan kesäkuussa 2018 (Porko ym. 2018). Pro gradu -tutkielmassa käytettävän aineiston analysoin luonnollisesti uudestaan uudesta näkökulmasta huomioiden tutkimuksen keskeiset käsitteet sekä metodologiset valintani.

Hallinnan suhteiden tutkimisessa voi käyttää monenlaisia menetelmiä ja aineistoja. Käytettävästä aineistosta ei ole tarkoitus etsiä yleistyksiä kokemuksista, vaan kuvata kokemuksia yhdistäviä sosiaalisia prosesseja. Perinteinen institutionaalisen tutkimuksen lähtökohta on määrittellä kenen ja millaista päivittäisen elämän kokemusta tutkitaan. Kokemusten kautta tutkija tunnistaa joitakin institutionaalisia prosesseja, jotka lävistävät ja rakentavat informanttien kokemuksia. Lopuksi esitetään analyttisesti valitusta toimintapaikasta ne tavat, joilla institutionaaliset prosessit muokkaavat kokemusten mahdollistumista. (DeVault & McCoy 2006, 18, 20.) Omassa tutkielmassani lähtökohta on sosiaalihuollon tarkastajien päivittäiset kokemukset työstään sijaishuollon valvonnassa. En pyri yleistämään heidän kokemuksiaan, vaan kuvaamaan kokemusten taustalla vaikuttavaa markkinoistumisen prosessia sekä siihen kytkeytyviä hallinnan suhteita.

Olen lukenut aineiston useaan otteeseen läpi, kaikille haastatteluille annoin numeron 1–5 satunnaisessa järjestyksessä. Analyysin tein useassa vaiheessa. Aloitin analyysin selvittämällä sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta tutkimuskysymystäni, eli sitä kuinka lastensuojelun sijaishuollon markkinoistuminen näyttäytyy sosiaalihuollon tarkastajien työssä.

Ensimmäisessä analyysin vaiheessa keskityin selvittämään millaisia vaikutuksia markkinoistumisella on sijaishuollon järjestämiseen ja tuottamiseen. Haastateltavista suurin osa oli työskennellyt jo useita vuosia valvontatehtävissä. Pelkistettyjä ja ryhmiteltyjä ilmauksia lähdin kytkemään Anttosen, Häikiön ja Raitakarin (2013) kuvaukseen markkinoistumisen prosessista julkisessa sektorissa. He kuvaavat kahta erityyppistä markkinoistumiseen liittyvää prosessia. Palvelutuotannon muutos on prosessi, jonka myötä hyvinvointimarkkinat syntyvät. Sosiaalihuollon tarkastajilla oli kokemuksia ostopalveluiden lisääntymisestä ja kilpailusta, jotka liitin palvelutuotannon muutosprosessiin. Toinen markkinoistumiseen liittyvä prosessi on markkinatalouden oppien omaksumiseen, tähän kytkeytyviä kokemuksia aineistossani sosiaalihuollon tarkastajat tuottivat koskien tuotteistamista, tehostamista, viranomaisroolin kaventumista ja kuluttaja-asiakkuutta.

Analyysissä käytin sisällönanalyysistä tuttua luokittelua analyysin apuna (kts. Tuomi & Sarajarvi 2018, 122–127). Pelkistetyistä ilmauksista tein siis kuusi yläluokkaa ja kaksi pääluokkaa, joiden nimeämisessä hyödynsin Anttosen, Häikiön ja Raitakarin (2013) kuvausta markkinoistumisen prosessista julkisella sektorilla. Heidän kuvaamistaan markkinoistumiseen liittyvistä ilmiöistä ulkoistaminen ja kilpailuttaminen eivät juurikaan näyttäytyneet olennaisina tutkielman informanttien kokemuksissa.

Kuvatessaan markkinoistumisen tuomia muutoksia sijaishuoltoon, kuvasivat haastateltavat samalla myös muutosten vaikutuksia taikka mahdollisia vaikutuksia sijoitettuun lapsiin. Jatkoinkin analyysin toiseen vaiheeseen kokoamalla näitä kuvauksia ja loin kolmannen pääluokan *markkinoistumisen vaikutukset sijoitettuun lapseen*, jonka alle loin kaksi yläluokkaa pelkistettyjen ilmausten pohjalta. Edelleen jatkoin analyysia keskittymällä institutionaalisen etnografian mukaisesti kysymykseen *miten asiat tapahtuvat*, jonka avulla halusin tehdä näkyväksi niitä muutoksia ja uudenlaisia hallinnan suhteita, joita markkinoistuminen on tuonut lastensuojelun sijaishuoltoon. Tätä asioiden tapahtumisen analyysia voi kuvata Smithin (2005, 40) tarkoittamalla ongelmallisen käsitteellä, jolla hän viittaa kokemusten takana oleviin ja niitä organisoiviin hallinnan suhteisiin.

Alla oleva taulukko (taulukko 1) kuvaa analyysiprosessiani. Sijaishuollon järjestämisen kentällä markkinoistuminen on vaikuttanut palvelutuotantoon, aineistosta käy ilmi selkeästi ostopalveluiden lisääntyminen sekä kilpailu pysyvänä osana palvelutuotannon muutosta. Markkinatalouden oppien omaksuminen lävistää sijaishuollon kentän kokonaan. Uudet ideat ovat tulleet osaksi niin lastensuojelun sosiaalityötä kuin yksityisten ja julkisten sijaishuoltoyksiköiden ja sosiaalihuollon tarkastajien arkea. Markkinoistumisen ideoihin liittyvä kuluttaja-asiakkuus ei tule esille haastatteluaineistosta, aihetta sivuutaan kuitenkin jonkin verran kun informantit kuvaavat lapsia kanteluiden tekijöinä. Tulosluvussa olen siirtänyt tämän kuluttaja-asiakkuuteen liittyvän kuvauksen kolmanteen alalukuun, jossa käsittelen markkinoistumisen vaikutuksia sijoitettuun lapseen. Erityisesti haastateltavat tuottivat huoltaan taloudellisen edun ja lapsen edun välillä olevaa jännitettä. Myönteisenä he pitivät lapsen erityisten ja yksilöllisten tarpeiden huomioimista markkinoistuneessa sijaishuollon kentässä.

Taulukko 1 Sijaishuollon markkinoistuminen sosiaalihuollon tarkastajien työssä

PELKISTETYT ILMAUKSET	YLÄLUOKKA	PÄÄLUOKKA
-----------------------	-----------	-----------

Yksityisten yritysten tuottama palveluvalikoima on lisääntynyt	Ostopalveluiden lisääntyminen	Palvelutuotannon muutos
Ostopalveluiden käyttö tulee jatkossa entisestään lisääntymään		
Laajeneminen	Kilpailu	
Yrityskauppojen lisääntyminen		
Henkilöstömenojen karsiminen		
Sijaishuoltoyksiköiden koon kasvaminen		
Profiloituminen		
Henkilöstön koulutustason nousu		
Profiloituminen		
Isojen palveluntuottajien määrämuotoinen sapluuna		
Sijoitusten kestot lyhentyneet	Tehostaminen	
Siirtymä sijaishuollosta jälkihuoltoon ontuva		
Liian vähäinen ostopalveluiden käyttö		
Riittämättömät palvelut		
Niukat viranomaisresurssit	Viranomaisen roolin kaventuminen	
Sosiaalihuollon tarkastajien rooli tulee kapeutumaan entisestään		
Viranomaisen ja yksityisen palveluntuottajan roolien sekoittuminen		
Sijoitetut lapset kantelijoina	Kuluttaja-asiakas	
Sijoitettujen lasten perheet kantelijoina		
Henkilöstömenoista karsiminen lastensuojeluyksiköissä	Taloudellinen etu ohittaa lapsen edun	

Yrityskauppojen vaikutus yksiköiden toimintakulttuurin ja henkilöstön vaihtuvuuteen		Markkinoistumisen vaikutukset sijoitettuun lapseen
Laitosyksiköiden koon kasvaminen		
Yrittäjät eivät välttämättä ymmärrä lastensuojelun tehtävää		
Riittämätön sosiaalityöntekijäresurssi		
Lapsi sijoitetaan liian myöhään		
Sijoitusjaksot ovat liian lyhyitä		
Ontuva siirtymä jälkihuoltoon		
Yksityisen palveluntuottajan ja viranomaisen roolien sekoittuminen		
Riittämätön valvontaresurssi		
Profiloituminen	Lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioiminen	

McCoy (2006) tuo esille institutionaalisessa etnografiassa yleisen analysointivaiheessa tapahtuvan virheen; hallinnan suhteiden ja niiden kytkösten sijasta haastateltavien kokemuksiin keskittymisen. Analyysitavasta riippumatta tulee koko prosessin ajan muistaa punainen lanka, kokemuksia jäsentävät hallinnan suhteet. (McCoy 2006, 109–110.) Itse tunnistan, kuinka helppoa on ajautua kokemusten tarkasteluun ja unohtaa hallinnan suhteiden tarkastelu analyysissä. Koin myös ajoittain haastavaksi asettua sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikkaan ja jouduin analyysia tehdessäni tarkastelemaan kriittisesti omaa kykyäni muistaa tämä tutkimuksen ”sisäänkäynti”.

4.5 Tutkimusetiikka ja tutkimuksen luotettavuus

Tutkimusetiikka koostuu kolmesta rakennuspalikasta, jotka ovat tutkijan ammattietiikka, tutkimuseettiset periaatteet sekä hyvä tieteellinen käytäntö. Tutkimusetiikan keskeiset ohjeistukset ovat rehellisyys, vastuullisuus, tarkkuus, huolellisuus ja avoimuus. Näiden kriteerien tulee täytyä, jotta tutkimusta voidaan pitää eettisesti kestäväenä sekä sen tuloksia

luotettavina ja uskottavina. (Varantola ym. 2012, 6–7.) Mäkinen (2006, 114) toteaa tutkimusetiikan perusteisiin kuuluvan, että tutkimuksen kirjoittaja on vastuussa nimissään julkaistuista teksteistään. Tämä vastuu kattaa raportoitavan tutkimusprojektin, tulosten luotettavuuden sekä tekstin oikeakielisyyden.

Jyväskylän yliopisto on sitoutunut noudattamaan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeistusta hyvää tieteellistä käytäntöä koskien (Hämäläinen 17.1.2019 [viitattu 30.4.2019]). Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2009, 4) laatimat eettiset periaatteet ihmistieteisiin rakentuvat kolmen teeman ympärille: tutkittavan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vahingoittamisen välttäminen sekä yksityisyys ja tietosuojat.

Itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen sisältyy tietoon perustuva vapaaehtoinen osallistuminen tutkimukseen, suostumus tutkimukseen voidaan saada kirjallisesti tai suullisesti. On tärkeää huomioida, että tutkittava voi keskeyttää osallistumisen tutkimukseen milloin vain. Tutkittaville on annettava tutkijan yhteystiedot sekä kerrottava tutkimuksen aihe ja kuinka aineisto kerätään sekä miten kauan siihen kuluu aikaa. Lisäksi on syytä kertoa osallistumisen vapaaehtoisuudesta ja kerättävän aineiston säilytyksestä ja mahdollisesta jatkokäytöstä. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009, 6.)

Vahingoittamisen välttämällä yhteiskuntatieteissä viitataan sekä tutkittavan kokemien mahdollisten henkisten haittojen sekä taloudellisten ja sosiaalisten haittojen välttämiseen. Aineiston systemaattisella analyysillä ja tutkimustulosten perustellulla ja asiallisella argumentoinnilla vältetään taloudellisia ja sosiaalisia haittoja tutkimuskohteelle. Tieteellisen tutkimuksen tulokset eivät aina miellytä tutkimuksen kohdetta tai siihen osallistuneita informanteja – tämä ei ole peruste olla raportoimatta tuloksia asiallisesti. Tutkimuksen on oltava vapaata ja yhteiskunnallisten instituutioiden toimintaa ja niihin sisältyvää vallankäyttöä tulee voida tutkia. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009, 7–8.)

Yksityisyys ja tietosuojat tulee huomioida läpi tutkimusprosessin. Tämä ilmenee pyrkimyksenä sovittaa yhteen tieteen avoimuus ja luottamuksellisuus. Tutkimusaineiston luottamuksellisuudella tarkoitetaan aineiston käsittelyyn, käyttöön ja säilyttämiseen liittyviä ratkaisuja. Tutkimusaineistoja ei saa luovuttaa muille eikä käyttää omaksi edukseen. Julkaisuissa yksityisyyden suojan tarve arvioidaan tapauskohtaisesti, tähän liittyy myös

epäsuorien tunnistetietojen käyttöön liittyvät kysymykset. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009, 8–9, 11.)

Kuten aiemmin mainittu, toimitin tutkimuslupapyyntöni tutkimuksen informanteille kahteen kertaan maaliskuun 2018 aikana, sain seitsemältä viideltä luvan käyttää aineistoa pro gradu-tutkielmassa. Tutkimuslupapyyntöissä aluehallintovirastojen edustajille olen ilmaissut aineiston säilytykseen ja käyttöön liittyvistä asioista. Spesifi informanttijoukko haastaa tunnistettavuuden estämistä siitä huolimatta, että olen poistanut suorien tunnistetietojen lisäksi kaikki epäsuorat tunnistetiedot aineistositaateista.

Tarkka kuvaus tutkimuksen toteutuksesta lisää laadullisen tutkimuksen luotettavuutta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 232). Tutkimuksen eettinen kestävyys ja sisäinen johdonmukaisuus ovat hyvän tutkimuksen kriteereitä. Sisäinen johdonmukaisuus rakentuu tutkimusmetodologian, teorian sekä menetelmien yhteensopivuudesta joka konkretisoituu argumentaation kautta. Eettinen kestävyys perustuu tutkijan eettiseen sitoutuneisuuteen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 148, 150.) Olen pyrkinyt mahdollisimman tarkkaan tutkimusprosessin kuvaukseen ja kertomaan avoimesti tutkimuksen tekemisestä kaikissa sen vaiheissa.

Tutkimusaiheen valinta on eettinen kysymys, tutkijan eettiset kannanotot tulevatkin esille jo tutkimustehtävän määrittelyssä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 153–154). Mielestäni markkinoistuminen lastensuojelun sijaishuollon kentällä herättää eettisiä kysymyksiä julkisen vallan vastuulla olevan lapsen huolenpidon ja hoidon toteutuksesta sekä laadusta.

5. UUDELLEEN ORGANISOITUVA SIIJAISHUOLTO

Anttonen, Häikiö ja Raitakari (2013) kuvaavat markkinoistumisen etenevän palvelutuotannon muutoksen ja markkinatalouden oppien omaksumisen kautta. Esitän tutkielmani tulokset mukaillen näiden prosessien esiintymistä sijaishuollossa sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta tarkasteltuna. Tulokset esitän kolmessa alaluvussa, joista ensimmäisessä tarkastelen palvelutuotannon muutosta sijaishuollon kentällä. Sosiaalihuollon tarkastajat ovat työssään päässeet näkemään kuinka hyvinvointimarkkinat ovat syntyneet. Ostopalveluiden lisääntyminen sekä kilpailu sijaishuollon kentällä ovat nyt arkipäivää.

Toisessa alaluvussa kuvaan markkinatalouden oppien omaksumista sijaishuollon kentällä sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta. Sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksissa tuotteistaminen, tehostaminen ja viranomaisten roolin kaventuminen ovat selkeimmin markkinataloudesta omaksuttuja ideoita sijaishuollossa. Kuluttaja-asiakkuus ei sijaishuollossa vielä kovin selkeänä ideana näyttäydy, mutta tässä kohdin olen tulkinnut lasten oikeuden kanteluun kuluttajan oikeudeksi. Kolmannessa alaluvussa vedän yhteen markkinoistumisen vaikutuksia sijaishuollossa elävien lasten kannalta, siten kuin ne sosiaalihuollon tarkastajien päivittäisessä työssä kuvautuivat.

5.1 Palvelutuotannon muutos

Sosiaalihuollon tarkastajat kuvasivat haastatteluissa sijaishuollon palvelutuotannon muutosta työnsä kautta kerryttämien kokemusten perusteella. Suurin osa haastateltavista oli työskennellyt sijaishuollon valvonnan parissa vähintään viisi vuotta.

Haastateltavien kokemuksissa yksityisen ja julkisen sijaishuollon palvelutuotannon muutos on sidoksissa juridiseen ohjaukseen. Lastensuojelulain muutokset ohjaavat sosiaalityöntekijöitä sijoituspäätöksissä ja tämä heijastuu palvelutuotantoon – sitä tuotetaan, mitä kysytään. Perhehoidon ensisijaistuessa vuonna 2012 voimaantulleella lastensuojelulain muutoksella tapahtui sijaishuollon palvelutuotannossa muutoksia. Laitosyksiköitä lakkautettiin ja paikoin perustettiin ammatillisia perhekoteja lisää.

Ammatillisten perhekotien osuus lisääntynyt, se tuli varmaan siitäkin kun painopisteen toivottiin siirtyvän perhehoitoon. Aaltoliikettä on havaittavissa, laitoksia lakkautettiin muutama vuosi sitten ja niitä pienennettiin, kun painopiste siirtyi sijoituksissa perhehoitoon. Nyt taas tilanne se, että laitoksia laajennetaan ja niitä perustetaan lisää. (Haastateltava 1).

Haastateltavat tunnistavat yksityisten toimijoiden pyrkimyksen tuottaa voittoa tuottavaa sijaishuoltoa, asuinyksiköiden koko on kasvanut ja yhden asuinyksikön yksiköistä on siirrytty useamman asuinyksikön komplekseihin.

Vielä ehkä 10 vuotta sitten oli paljon enemmän yhden asuinyksikön yksiköitä, pienempiä laitoksia. Lakimuutos edellytti suurempaa mitoitusta ja sillä oli omat vaikutuksensa myös kokoon. Uusi lastensuojelulaki tietyllä tavalla onnistui korostamaan ammatillisuutta, lisääntyi mitoitus suhteessa lapsimäärään, se oli tietysti hyvä asia. (Haastateltava 1).

Avohuollon tukitoimien ensisijaisuus suhteessa sijaishuoltoon vaikuttaa myös osaltaan siihen, millaisia yksiköitä perustetaan ja mitkä jatkavat toimintaansa. Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta tarkasteltuna käy ilmi, että tässä kehityksessä sijoitettavien lasten haasteet moninaistuvat. Ammatilliset perhekodit voivat lopulta jäädä kilpailussa häviäjiksi laitoksille, joiden tulee kyetä tarjoamaan erityistä suojelua lapsille, jotka ovat entistä haasteellisempien ongelmien kuormittamia.

Laitoksen sisältöjä ja asiakkaita kun ajattelee, niin lasten vaikeudet on menny haasteellisempaan suuntaan ajan saatossa ja se näkyy erityisesti laitospuolella. (Haastateltava 2).

Ammatilliset perhekodit on olleet viime vuosina väliinputoajia, joko kunnat sijoittaa sijaisperheeseen tai laitokseen, toimeksiantosuhteisia sijaisperheitä on, joilla on koulutus sairaanhoitaja tai sosionomi. (Haastateltava 2).

Sosiaalihuollon tarkastajat kuvaavat lastensuojelun sijaishuollon markkinoistunutta kenttää alati muuttuvaksi, muutosta ohjaa lakimuutokset ja taloudelliset realiteetit. Pysyvyyttä on eniten alueilla, joissa kilpailua on vähemmän. Vastaavasti sijaishuollon kenttä muovaantuu ja muuttuu sykäyksittäin niillä alueilla, joilla reagoidaan nopeasti muutoksiin.

Lastensuojelun aaltoliike vaikuttaa niin, että yksiköt loppuu kun asiakkuudet ei riitä. (Haastateltava 2).

X (alueen) isoissa kunnissa on jatkuvaa muutosta, tapahtuu lakkauttamisia ja uusien perustamista. (Haastateltava 1).

Haastateltavien kokemuksia yksityisestä palvelutuotannosta määrittää heidän fyysinen sijaintinsa. Suuret yritykset eivät ole tuoneet sijaishuollon palveluitaan alueille, joilla etäisyydet ovat pitkiä ja potentiaalisia asiakkaita vähemmän. Haastateltavat tunnistavat, että myös julkiset ja voittoa tavoittelemattomat toimijat ovat omaksuneet markkinalogiikasta keskittämisen periaatteen. Niilläkin alueilla, joissa yksityiset voittoa tavoittelevat toimijat eivät vielä ole saapuneet sijaishuollon markkinoille, ovat julkiset ja yhdistykset alkaneet keskittämään sijaishuollon palveluitaan kasvukeskuksiin.

Suuret yritykset eivät vielä X alueella lastensuojelussa näy. --- X alueella ammatillisia perhekoteja oli 2000-luvun alkupuolella enemmän kuin laitoksia, mutta loppujen lopuksi tilanne on ollut jo pitemmän aikaa se, että alueella toimii saman verran ammatillisia perhekoteja ja laitoksia. (Haastateltava 5).

Haastateltavien kokemuksissa ostopalveluiden lisääntyminen näkyy erityisesti yksityisten yritysten tuottaman palveluvalikoiman lisääntymisenä. Haastateltavat tunnistavat markkinalogiikan vaikutuksen siihen, mitä palvelua tuotetaan ja missä. Yksityisten yritysten tuottamien sijaishuoltopalveluiden vanavedessä yritykset ovat alkaneet tuottaa myös jälkihuollon palveluita ja lastensuojelun perhetyötä, joka on ilmoituksen varaista toimintaa. Yksityiset toimijat saattavat pyrkiä kustannushyötyihin tarjoamalla ilmoituksenvaraista laitoksen ulkopuolelle tarjottavaa avohuollon työskentelyä, mutta tätä toimintaa varten he tarvitsisivat erillisen työntekijäresurssin. Sosiaalihuollon tarkastajien on työssään vaikea seurata riittävän laitoksessa toimivan henkilökunnan määrää ja selvittää mahdollista työntekijäresurssin väärinkäyttöä.

Useimmiten yksityiset sosiaalipalvelutuottajat tuottavat myös muuta kuin perhe- tai laitoshoidon, usein se on jälkihuoltoa tai perhetyötä. Taustalla lienee yrityksen peruspremissit. Osa palveluntuottajista on todennut, että sijoitusten kestot ovat lyhentyneet sitten vuodesta 2010. Kenties osittain tästä johtuvasta syystä joidenkin palveluntuottajien kanssa on keskusteltu siitä, voidaanko laitoksen henkilökuntaa käyttää myös ilmoituksen varaiseen toiminnan tuottamiseen. Näin ei voi tehdä, ja

ilmoituksenvaraiselle toiminnalle on osoitettava oma henkilökuntansa. Asiaa on haasteellista seurata. (Haastateltava 5).

Haastateltavat olettivat vahvasti, että yksityinen palvelutuotanto tulee lähitulevaisuudessa lisääntymään erityisesti lastensuojelun sijaishuollossa. Eritoten uskottiin suurten yritysten vahvistavan markkina-asemiaan lastensuojelun palvelutuotannossa yleisesti, ei vain sijaishuollossa. Näihin tulevaisuuden visioihin sosiaalihuollon tarkastajien kertomuksissa liittyi vahvasti myös pelko. Sosiaalihuollon tarkastajilla oli työnsä kautta tietoa vakavista epäkohdista vanhuspalveluissa, ja heillä oli pelko siitä että samanlaiset uhat olisivat mahdollisia myös lastensuojelun sijaishuoltoyksiköissä. Haastateltavien toimintapaikasta tarkastellen piirtyy kuva, jossa taloudellisen edun tavoittelu ilmenee uhkana sijaishuollon laadulle sekä lapsen edun toteutumiselle. Sosiaalihuollon tarkastajat eivät vaikuta olevan vakuuttuneita siitä, että sijaishuollon kenttää päästäisiin riittävän oikea aikaisesti valvomaan.

Vähän semmoinen pelko on, että käy kuten vanhusten asumispalvelujen puolella, että kun isot palvelutuottajat ostavat yksiköitä, ne ostavat ensin hinnalla joka ei tuota voittoa. Sitten jossakin kohdin laatu lähtee kärsimään, säästetään esimerkiksi henkilöstön koulutusrakenteessa tai missä sitten säästetäänkin. Lastensuojelussa jokin turva on siinä, että on lakisääteinen mitoitus henkilöstössä. Vähän pelottaa, että uhkia voisi olla, vaikka ne pystyy markkinoimaan ”isoilla hartioilla” ja sanovat että voidaan panostaa laatuun. Mutta sitten jossain kohtaa tulee tuottovaatimukset vastaan, ruvetaan laskemaan että mitäs tämä maksoikaan. (Haastateltava 3).

Yksityiset palveluntuottajat ovatkin kasvattaneet markkina-asemiaan viimeisen parinkymmenen vuoden aikana (kts. Lith 15.3.2018 & Porko, Heino & Eriksson 2018). Sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat ovat alkaneet keskittymään, keskikokoiset ja suuret yritykset valtaavat markkinaosuutta ja pienyritysten on vaikea pärjätä kilpailutuksissa. Mikroyritykset verkostoituvat ja tekevät muuta yhteistyötä pärjätäkseen markkinoilla, pääomasijoittajien omistuksessa olevat suuryritykset taas voivat ottaa riskejä ja polkea hintoja alaspäin. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 19–20). Suurten yritysten ”leveisiin hartioihin” suhtautuminen skeptisesti on haastateltavien vastapuhetta markkinoistumiseen liittyviin hallinnan diskursseihin, jossa suuren toimijan oletetaan tuottavan tehokkaampaa ja laadukkaampaa palvelua.

Haastateltavat kuvasivat palvelutuotannon muutokseen liittyvän kilpailun vaikutuksia sijaishuollossa. Kilpailu liitettiin erityisesti yksityisten palveluntuottajien toimintaan.

Sosiaalihuollon tarkastajat liittivät sijaishuoltoyksiköiden profiloitumisen kilpailuun. Tuotteistamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa onkin alunperin ryhdytty kilpailuttamisen vuoksi (Topo 2009, 228). Haastateltavat kuvaavat sijaishuoltoyksiköiden hakevan profiloitumiseen liitetyn erityisosaamisen kautta parempia markkina-asemia. Toisinaan kuitenkin käy niin, ettei profiloituminen toteudukaan suunnitellulla tavalla.

Kuntakilpailun myötä on pyritty profiloitumaan, mutta käytännössä henkilöstömäärä ei oo ollutkaan sen mukainen. (Haastateltava 1).

Kilpailu tuntui monen informantin kokemusten mukaan vahvistuneen maakunta- ja sosiaali- ja terveystalouden uudistukseen liittyvän valmistelun aikana, jolloin palvelutuotannossa tapahtui muutoksia. Poliittinen päätöksenteko on siis ollut osaltaan tukemassa yksityisten toimijoiden vahvistumista sijaishuollon kentällä. Sosiaalihuollon tarkastajat kuvaavat erityisesti suurempien yritysten lujittaneen asemiaan kentällä, ne ovat entisestään laajentuneet yrityskauppojen myötä.

Täysin uusia lupia tullut viiden vuoden aikana oikeastaan aika vähän, mutta kaikenmaailman luvan muuttajia on tullut kiihtyvällä määrällä eteen: asiakasmäärä on nostettu, henkilöstömäärä vähennetty. Tulee tunne, että omaa kilpailukykyä asemoidaan sotea varten, on myyty esimerkiksi osakeyhtiöille ammatillisia perhekoteja. (Haastateltava 1).

Suuret yritykset ostavat aika paljon yksiköitä, myös perustavat uusia. Aluksi ostojen kohteena olivat pienet yksiköt, mutta nyt yhä enemmän myös useamman asuinyksikön laitoksia omistaneet palvelutuottajat myyvät valtakunnallisille ketjuille. (Haastateltava 3).

Valtakunnalliset isompia, valtakunnalliset ostaneet vanhoja yksiköitä ja jokunen uusi perustettu. (Haastateltava 2).

Sijaishuollon valvojat näkivät työssään miten yritykset kävivät vilkasta kauppaa, laajensivat toimintaansa ja ostivat pienempien yritysten sijaishuoltoyksiköitä. Lisäksi sijaishuoltoyksiköiden kokoa kasvatettiin. Vilkkaimmilla markkina-alueilla sosiaalihuollon tarkastajat ovat olleet todistamassa suuryritysten kasvua sijaishuollon markkinoilla. Yrityskauppojen myötä sosiaalihuollon tarkastajat kohtasivat työnsä kautta paikoin laadun heikkenemistä sijaishuoltoyksiköissä. Myös sijaishuoltoyksiköiden työntekijöiltä oli tullut sosiaalihuollon tarkastajille tietoon aiempaa tiukempi talouskuri yksiköiden toiminnassa.

Jatkuvaa kauppaa käydään, isot ostaa riippumatta siitä mitä tuotetaan. Henkilökuntamäärä on se suurin rahaerä ja nihkeesti palkataan enempää henkilöstöä kuin on pakko. Jos joku perustaa yhden laitoksen, perustaa toisen ja kolmannenkin. (Haastateltava 4).

On meillä näitä isoja, jotka on myynyt yksiköitä pois. Niissä näkyy ehkä laadun heikkeneminen, tulee myös palautteena henkilökunnalta että resurssien hankkiminen on tiukempaa. (Haastateltava 4).

Sosiaalihuollon tarkastajat saivat työnsä kautta tietoon, että monin paikoin henkilöstömenoissa karsittiin. Haastateltavat kokivat henkilöstömenojen supistamisen olevan yhteydessä kilpailuun sijaishuollon markkinoilla sekä palvelutuottajien tavoitteisiin tuottaa voittoa.

Kilpailuun varaudutaan sillä tavalla, että kuluja vähennetään henkilöstömäärässä. --- Raadollista on se, että melkein kaikki on osakeyhtiöitä ja tarkoitus on tuottaa voittoa, kalleimmat Suomessa on henkilöstökulut, kun ne hokaa sen ettei lainsäädäntö vaadi tiettyä koulutusta niin varmaan alkavat säästämään siinä. (Haastateltava 1).

Kun isot palveluntuottajat on ostaneet yksiköitä niin on myös havaintoja, että tutkintorakennetta on ruvettu madaltamaan, siten että lähihoitaja tutkinnot lisääntyvät suhteessa AMK-tutkintoihin, en tiedä onko kyse siitä ettei AMK-tutkinnon omaavia ole saatavilla. Se X (alueella) varsinkin on varmaan yksi ongelma. (Haastateltava 3).

Poikkeuksena yksi haastateltava kertoi henkilöstön koulutustason nostamisesta, jolla pyrittiin parantamaan yrityksen kilpailukykyä. Yksi haastateltavista pohti, ettei yksiköiden henkilökunnan koulutustason laskemisessa aina välttämättä ole syynä menojen karsiminen, sillä suurimmissa kasvukeskuksissa voi aidosti ilmetä pulaa korkeakoulututkinnon omaavista työntekijöistä.

5.2 Markkinatalouden oppien omaksuminen

Sosiaalihuollon tarkastajien standpointista nähdään, kuinka monet markkinatalouden opit ovat jalkautuneet sijaishuollon järjestämisen kentälle. Haastateltavat toivat esille yksiköiden profiloitumista ja tuotteistamista. Informanttien kokemuksissa tuotteistaminen liittyi selkeästi erityisesti isojen yritysten sijaishuollon tuottamisen tapaan.

Haastateltavat kuvasivat määrämuotoista toimintamallia, jolla suuryritykset tuottavat sijaishuoltoa. Tällä he tarkoittivat yhtenäisiä toimintatapoja eri yksiköiden välillä, joiden avulla esimerkiksi laadunhallinta helpottuu. Tätä määrämuotoista toimintamallia voi verrata Harrisin (2005, Eräsaaren mukaan 2011b, 186) kuvaamaan McDonaldisaatioon, jossa suuret yritykset tuottavat ”massatuotantona” tietyn kaavan mukaista sijaishuoltoa.

Isoilla palveluntuottajilla on lähtökohtaisesti, ehkä laadunhallinnallisista syistäkin, tietyntyyppistä määrämuotoista sapluunaa. Isoja palveluntuottajia on esimerkiksi ohjattu siinä, ettei kaikkiin yksiköihin sovi sama omavalvontasuunnitelma, vaan kunkin yksikön ominaispiirteet ja erilaiset asiakkuudet tulee näkyä myös riskien arvioinnissa. Lääkehoidossa voi olla sama juttu, että sama kaava suunnitelmissa toistuu. (Haastateltava 3).

Sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksissa tuotteistamiseen liittyi voimakkaasti myös profiloituminen. Erityisesti profiloituminen näkyi pyrkimyksenä tuottaa sijaishuoltoa, jossa psykiatrinen osaaminen on vahvaa. Haastateltavat liittivät profiloitumisen psykiatriseen osaamiseen sijaishuollossa terveydenhuollon palveluvajeeseen lasten ja nuorten psykiatriassa, johon yritykset pyrkivät vastaamaan palvelutuotannossaan. Samanaikaisesti moni haastateltava liitti terveydenhuollon palvelujärjestelmän myös odottavan lastensuojelun vastaavan tähän palveluvajeeseen.

Psykiatriseen osaamiseen on kysynnän myötä tullut profiloitumista, samoin jonkun verran päihdeyksiköitä, mutta ei tarvetta vastaavasti. Neuropsykiatriaan erikoistuneiden yksiköiden tarve myös lisääntynyt. Erikoistuminen on vähän pakon sanelema juttu, kun terveydenhuolto ei hoida kuntoutusta omalla tontillaan niin se valuu lastensuojeluun eikä toteudu oikeassa paikassa. --- Päihdepalvelut ja psykiatrisen kuntoutuksen palvelut, joita näkyvimmin puuttuu palvelujärjestelmästä, niitä on liian vähän. Psykiatrisen kuntoutuksen yksiköt puuttuu, terveydenhuollon palvelujärjestelmä olettaa lastenkotien hoitavan psykiatrista kuntoutustehtävää. (Haastateltava 3).

Useat haastateltavat kuvasivat niin sanottuja vastaanotto- ja kriisiyksikköjä, nämä edustavat osaltaan tuotteistettua sijaishuoltoa. Vastaanottoyksiköt toimivat ensimmäisenä sijaishuoltopaikkana, josta käsin etsitään lapselle sopivin sijaishuoltopaikka. Kriisiyksiköillä viitataan lyhytaikaisen sijoituksen tarpeeseen, taikka jälleen ”välietappina” toimiviin yksiköihin, joihin sijoitetaan kiireellisesti sijoitetut lapset.

Nämä vastaanottoyksiköt on lisääntyneet, ei ollut aiemmin näitä niin paljon. kun sosiaalipäivystys on kehittynyt ja sitä on lisätty, niin kiireellisen sijoituksen tarpeet on lisääntyneet ja yrittäjät on siihen vastannut. (Haastateltavat 2).

Haastateltavat tunnistavat yksityisten toimijoiden markkinalogiikan palveluiden tuotteistamisessa ja tarjoamisessa. Haastateltavien kuvauksissa tuotteistaminen näkyi myös jonkin verran julkisen ja voittoa tavoittelemattoman sektorin palvelutuotannossa. Julkinen sektori on myös paikoin tuotteistanut vastaanottoyksiköitä, niin että pikkulapsi-, esimurrosikäisille ja nuorille on ollut omat yksikkönsä.

Julkisella puolella --- on ollut pienten lasten, latenssi vaiheen ja nuorten vastaanottokodit. (Haastateltava 1).

Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta tarkastellen markkinatalouden opeista sijaishuollon kentälle on erityisen vahvasti omaksuttu tehostaminen. Tarkastajien kuvauksissa lastensuojelun sosiaalityö on omaksunut tehostamisen idean toimintaansa. Sijoitusten kestot pyrittiin pitämään mahdollisimman lyhyinä sosiaalityön toimesta, sijoitusten keston lyhenemistä haastateltavat kuvasivat nykyhetken liittyvänä muutoksena.

Hoitojaksot on lyhentyneet, ennen oli pitkiä aikoja nyt on lyhentynyt. Asiakaskunnassa ei muutoksia muutoin, nuorten vaihtuvuus suuri nykyään. (Haastateltava 4).

Haastateltavien kuvauksissa lasten siirtyminen avohuollosta sijaishuoltoon näyttäytyi tapahtuvan liian myöhään lapsen kannalta. Lyhyessä sijoitusajassa tulisi saada mittavia muutoksia aikaan lapsen elämässä. Palveluntuottajilta sosiaalihuollon tarkastajat saivat työssään kuulla sijoitusten tehostamisesta. Sijoitukset ovat muuttuneet lyhyemmiksi ja tavoitteellisemmiksi.

Ammatilliset perhekodit ehkä enemmän kyselee jälkihuollosta, toivovat sijoituksen jatkumisen mahdollisuutta. Laitoksissa on tunnistettavissa ilmiö, jossa sijoitusjaksot

on määritelty pituudeltaan ja tavoitteiltaan. Useampikin palveluntuottaja kertoo, että sijoitusjaksot on lyhentynyt. (Haastateltava 2).

Tehostamisen politiikka heijastuu haastateltavien toimintapaikasta sijaishuoltoon paitsi riittämättömien peruspalvelujen kautta niin myös vähäisinä viranomaisresursseina sekä palveluiden heikentymisenä.

Psykiatrinen hoito on puuttellista alueella, varsinkin X (alueella) lääkäripulaa erikoissairaanhoidossa ynnä muuta ja se näkyy. (Haastateltava 4).

Haastateltavat kuvasivat viranomaisresurssien niukkenemista sijaishuollon valvonnan näkökulmasta, sekä lapsikohtaista valvontaa toteuttavia sosiaalityöntekijöitä että sijaishuollon laillisuusvalvontaa toteuttavia sosiaalihuollon tarkastajia on vähän. Sosiaalityöntekijät eivät ehdi toteuttaa lapsikohtaista valvontaa ja jos ehtivätkin niin eivät tiedota sosiaalihuollon tarkastajia riittävästi. Tämä heijastuu myös sosiaalihuollon tarkastajien työhön.

Kanteluita ja yhteydenottoja tulee entistä enemmän, kunnat ei ota yhteyttä sillä tavoin kuin toivoisi, he kuulee nuoria ja nuoret kertoo heille. Tieto siitä miten nuoret kokevat yksiköissä olon ei tule aviin asti. (Haastateltava 4).

EU antoi ratkaisun et heidän mielestä ei oo riittävää, että kunnat kattoo vain kuukausiraportit et heidän mielestä sosiaalityöntekijän täytyy tietää kaikki, päivittäiset kirjauksetkin. Eihän se mistään laista tule, että kuukausiraportit pitäis kattoo, se on vaan että on jotekin hoidettu sitä (valvontaa). (Haastateltava 1).

Sosiaalihuollon tarkastajien omaan työhön tämä resurssien niukkuus vaikuttaa kaventaen heidän omaa mahdollisuuttaan toteuttaa ohjausta sekä ennakollista ja reaktiivista sijaishuollon valvontaa. Lakisääteisten tehtävien hoitamiseen valvonnassa oli saatu hankittua erillisrahoitusta, jonka turvin toteutettiin paikallisesti valvontakampanja. Sosiaalihuollon tarkastajien työssä tarvittaisiin aikaa reflektoida palveluntuottajien kanssa sijaishuoltoon liittyviä erityiskysymyksiä, sillä arkisessa työssä kohdataan runsaasti pohdintaa herättäviä tilanteita, joihin ei aina ole yksiselitteisesti oikeita toimintatapoja.

Alkuun kun tulin niin pyrittiin järjestämään kunnille, sosiaalityöntekijöille koulutuksia mutta se on jäänyt. Vuoden olen tehnyt 1,5 ihmisen työt. (Haastateltava 1).

Viime vuonna toteutettiin erillisrahoituksella valvontakampanja rajoitustoimenpiteistä lastensuojeluun. Se on toki yksi lakisääteinen tehtävä, mutta riittävää vuosittaista tarkastusmäärää ei pystytä toteuttamaan. Valvontakampanjan käynnit olivat luonteeltaan ohjaus- ja valvontakäyntejä, ohjaavaa keskustelua käytiin rajoitustoimenpiteistä ja muista kasvatuskäytännöistä. Yksiköissä oltiin tyytyväisiä, sillä heillä on paljon kysymyksiä johon kaipaavat vastauksia. Kysymykset eivät ole aina yksiselitteisesti vastattavissa. Aina ei löydy selkeästi oikeaa tapaa toimia, mutta yhteinen pohdinta on tärkeää ja antoisaa puolin ja toisin. (Haastateltava 3).

Valvonnan osalta yksi tehostamisen keino on valvonnan suuntaaminen valtakunnallisesti vuosittaisten valvontaohjelmien avulla. Tänä vuonna lastensuojelun valvontakohteiksi on määritelty lastensuojeluasiana vireille tulleen palvelutarpeen arvioinnin määräaikojen noudattaminen kunnissa, lasten oikeuksien toteutuminen sijaishuollossa sekä lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten pääsy psykiatrisiin palveluihin (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2018). Valvontaohjelmien toteuttaminen on yksi esimerkki institutionaalisesta kehästä (kts. Smith & Griffith 2014) sijaishuollossa. Valvontaohjelma edustaa tekstuaalista representaatiota, joka ohjaa sosiaalihuollon tarkastajien työtä määrittämällä vuosittaiset painopisteet valvonnassa ja näin edelleen vaikuttaa sijaishuoltoyksiköiden toimintaan sekä niissä sijoitettuina elävien lasten arkeen.

Valvontaohjelma jäsentää sosiaalihuollon tarkastajien päivittäistä työtä. Sosiaalihuollon tarkastajien päivittäiseen työhön valvontaohjelma luo jännitteitä; tarkastajilla on mittavasti paikallista tietoa, joka sivuutetaan valtakunnallisesti asetettujen tavoitteiden täyttymisen vuoksi. Tarkastajat voivat kokea turhautumista ja eettistä ristiriitaa tilanteissa, joissa tietävät tarpeellisen valvonnan jäävän toteutumatta vähäisten resurssien sekä pakollisen valvontaohjelman noudattamisen johdosta.

Valviran myötä tuli valtakunnalliset valvontaohjelmat, niiden kautta valvontaresurssia sitoutuu sen ohjelman toteuttamiseen. Paikalliset tarpeet jää hieman sivuun. Aiemmin tehtiin enemmän tarkastuskäyntejä laitoksiin ja ammatillisiin perhekoteihin. Valvonnan volyymit ovat suuremmat nyt vanhustenhuollossa ja vähäisten resurssien vuoksi valvontaresurssia ei aina ole mahdollista jakaa tasapuolisesti. (Haastateltava 3).

Haastateltavilla on pitkä ura takana sosiaalihuollon valvonnassa, ja monilla aikaisempaa ammatillista kokemusta myös lastensuojelun sosiaalityöntekijän työstä. Osa haastateltavista oli ollut valvontatehtävissä jo lääninhallituksissa, jotka toimivat ennen 1.1.2010 perustettuja aluehallintovirastoja. Aluehallintovirastojen perustamisen myötä sosiaalihuollon tarkastajien työtä yhtenäistettiin valtakunnallisesti, useat haastateltavat kertoivat vuonna 2012 julkaistusta valtakunnallisesta sijaishuollon valvontaohjelmasta.

Eräänlaisena sijaishuollon käsikirjana toiminut kirjallinen valvontaohjelma toimi tarkastajien työvälineenä valvonnassa sekä palveluntuottajien tukena toiminnan aloittamisessa. Vaikka tämä tekstuaalinen representaatio ei enää olekaan sijaishuollon valvonnassa käytössä, vaikuttaa se paikoin vielä niin sijaishuoltoon valvovien viranomaisten kuin myös palveluntuottajien päivittäiseen työhön. Valviran internetsivuilla ei kyseinen valvontaohjelma enää ole saatavilla. Huomionarvoista on, että vanha sijaishuollon valvontaohjelma on ollut huomattavasti laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin lastensuojelun valvonnalle nyt asetetut tavoitteet ovat vuosittaisessa koko sosiaalihuollon valvonnan kattavassa valvontaohjelmassa (kts. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valvontavirasto Valvira 2018).

Kun aluehallintovirastot perustettiin, tehtiin valvontaviranomaisten yhteistyönä myös iso työ toiminnan yhtenäistämiseksi. Vuosina 2010-2011 rakennettiin lastensuojelun valvontaohjelma, käsikirja muun muassa sijaishuoltoon. Tämä valvontaohjelma on ollut hyvä ohjenuora sekä viranomaisille mutta ennen muuta palveluntuottajille, jotka ovat aloittaneet tai muuttaneet toimintaansa. Palveluntuottajia onkin kehoitettu lukemaan käsikirjaa ennen toiminnan aloitusta, ja tarvittaessa asiaan on palattu sekä puhelimitse että mahdollisella tarkastuskäynnillä. (Haastateltava 5).

Nyt valtakunnallinen valvontaohjelma ohjaa sosiaalihuollon tarkastajia sijaishuollon valvonnassa keskittymään kapeasti muutamaan yksittäiseen asiaan, kun taas aiempi sijaishuollon valvontaohjelma kattoi laajasti koko sijaishuollon kentän. Vanha sijaishuollon valvontaohjelma kuvautuu sosiaalihuollon tarkastajien kertomuksissa hyvänä työvälineenä niin heidän omassa päivittäisessä työssään, kuin myös oivana toimintaa ohjaavana välineenä palveluntuottajille.

Aikaisemmin mainittu sijaishuollon valvontaohjelma/käsikirja toimi hyvin sekä ennakkollisen että jälkikäteisin ohjauksen ja valvonnan välineenä. Se oli peruskirja,

johon oli koottu toiminannan reunaehdot ja edellytykset. Se sisälsi myös lomakkeita, joista osa on edelleen käytössä. Lomakkeet ovat tuoneet systematiikkaa ja tarkastuskäynnille rungon, vaikka toisaalta ne ovat voineet myös kangistaa käynnin. Lomake toimii ikään kuin selkärankana, jonka avulla voidaan käydä läpi koko skaala. (Haastateltava 5).

Katotaan miten käy, kun laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä, vanhassa tarkastuskertomus lomakkeessa käytetään vanhoja suosituksia, he (palveluntuottajat) noudattaa sitä vanhempaa ohjeistusta, mutta he voisivat hoitaa sen koko homman pelkillä lähihoitajilla kun laki ei sano siitä mitään. (Haastateltava 1).

Tekstuaalisiksi representaatioiksi voidaan määritellä myös sijaishuoltoyksiköissä tehtävät omavalvontasuunnitelmat ja toimintakertomukset, joita valvovat viranomaiset voivat seurata. Nämä näyttäytyvät myös yhtenä selontekovelvollisuuteen liittyvänä esimerkkinä – sosiaalihuollon tarkastajat toimivat näiden tekstien vastaanottajina tai käsittelijöinä osaltaan arvioimassa sitä, tuottaako yhteiskunnan varoin järjestetty palvelu sitä mitä sen tulisi tuottaa. Omavalvontasuunnitelmia ja toimintakertomuksia voi siis samanaikaisesti tulkita palveluntuottajien selontekoon liittyviksi asiakirjoiksi että tekstuaalisiksi representaatioiksi institutionaalisessa kehässä.

Aiemmin vain yksityiset palveluntuottajat tekivät omavalvontasuunnitelmat (laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011 6§) mutta kevästä 2015 lähtien myös julkisten yksiköiden on tullut ottaa käyttöön suunnitelmallinen omavalvonta (sosiaalihuoltolaki 1301/2014 47§). Haastateltavien kokemuksissa sijaishuoltoyksiköiden lakisääteinen omavalvonta näyttäytyi puutteellisena, tarkastajien käsitysten mukaan omavalvontasuunnitelmien tekemiseen ei sijaishuoltoyksiköissä paneuduttu eikä niiden merkitystä laatutyön välineenä ymmärretty. Heikkotasoiset omavalvontasuunnitelmat eivät taas tue sosiaalihuollon tarkastajia työssään.

Omavalvontasuunnitelmat on käytössä, ne on tehty ihanteellisen tilanteen mukaan, eikä niitä ole tehty semmoisina kuin tarkoitus alun perin ollut. Sen kanssa joudutaan tekemään paljon töitä. Ohjaukseen ja valvontaan ei anna hirveesti mitään, riskejä ei ole otettu esille. (Haastateltava 4).

Sosiaalihuollon tarkastajat tuovat esille, etteivät yksiköt osaa tehdä omavalvontasuunnitelmia yksilöllisten tarpeidensa mukaan ja tarvitsevat paljon ohjausta niiden tekemiseen. Omavalvontasuunnitelmien tulisi olla sidottuja konkretiaan, kunkin yksikön tilaan, aikaan ja paikkaan mutta ne saatetaankin tuottaa isolle joukolle saman palveluntuottajan yksiköitä. Toimijat eivät siis ole omaksuneet omavalvontasuunnitelmaa osaksi omaa laatutyötään.

Omavalvontasuunnitelmien abstraktiotaso on korkea, ne ovat ”pakkopulla” ja usein konserni laatii kaikille toimintayksiköille saman omavalvontasuunnitelman, jolloin omavalvontasuunnitelman idea vesittyy. Pienetkin toimintayksiköt tekevät liian abstrakteja suunnitelmia, toiminnan sanottaminen heikkoa ja niissä ei vastata kysymykseen miten. Lähtökohtaisesti omavalvontasuunnitelmat on laadittu, etenkin kun kunnat haluavat nähdä kilpailutuksessa niitä. Omavalvontasuunnitelmia ei ole systemaattisesti tarkistettu. Niitä on lähinnä tarkastuskäynneillä käsitelty ja keskusteltu sen kautta yksikön toiminnasta. Ne on usein kirjoitettu passiivimuodossa. (Haastateltava 5).

Isot palveluntuottajat copypastaa ne (omavalvontasuunnitelmat), ani harva ymmärtää mikä se työkalu on, että oikeasti arvioitaisiin arjen kulumista ja riskien hallintaa. Ne tehdään kun se pitää tehdä, ollaan valvonnassakin otettu esille asiaa. Lupaharkinnassa omavalvontasuunnitelmaa ei tarvi näyttää, se olisikin hyvä tehdä kun on hetki ehditty toimia. (Haastateltava 1).

Hallinnan koneisto pyrkii vahvistamaan omavalvonnan asemaa, tätä tuodaan aktiivisesti esille myös sosiaalihuollon valvontaohjelmassa (kts. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2018.) Munro (2004) kuvaa omavalvontaa yhdeksi NPM:n oppien mukaiseksi käytännöksi, joka muokkaa valvonnasta välillistä: varsinaisen toiminnan valvomisen sijasta ohjataan palveluntuottajia valvomaan itseään. Haastateltavat kuitenkin kuvaavat, että käytännön työssä he eivät käy perusteellisesti kaikkia omavalvontasuunnitelmia läpi ja ohjaa toimijoita niiden kirjoittamiseen. Tarkastuskäynneillä niitä saatetaan jossain määrin käsitellä, mutta missään nimessä sosiaalihuollon tarkastajat eivät koe omavalvontaa riittäväksi valvonnan välineeksi.

Omavalvonnan korostaminen on sillä tavalla hyvä asia, että kyseessähän on paljolti laatutyö, jos siihen ohjattaisiin laadukkaasti ja yksiköt osaisivat valvoa itse prosesseja. Sinällään se on hyvä järjestelmä, mutta ei valvonta voi olla pelkästään

niiden (omavalvontasuunnitelmien) varassa. Vaikka on minkälaisia laatukäsikirjoja ja sertifiikaatteja ei se estä että ei olisi toimintaa, joka ei kestä päivänvaloa. (Haastateltava 3).

Palveluntuottajat tunnustaa omavalvontasuunnitelmat on esimiesten tehtäviä, henkilöstöä on vaikea saada sitoutumaan omavalvontasuunnitelmien tekemiseen ja kehittämiseen. Sitä harvoin käytetään arkityössä ohjaavana, työkaveri onkin hyvin ehdottanut että sen voisi tehdä osio kerrallaan. (Haastateltava 2).

Tekstien tuottamisen on tarkoitus tehdä toimijoista itseohjautuvia, tämä itsensä johtaminen viittaa uusliberalistiseen eetokseen. Tekstejä tuottavat toimijat lopulta muuttavat omaa toimintaansa, ja tämä on tarkoituskin: hallitsevat pyrkivät saamaan hallittavat toimimaan omien intressiensä mukaan, mutta tehden sen hienovaraisesti. (Campbell 2014, 72–73.) Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta tarkasteltuna nähdään, että palveluntuottajat eivät vielä ole omaksuneet itseohjautuvaa laadunhallintaa, ainakaan omavalvontasuunnitelmien tasolla.

Vain yksityisten palveluntuottajien on annettava luvanvaraisista palveluista toimintakertomus vuosittain valvontaviranomaiselle. Toimintakertomuksesta käy ilmi muutokset, jotka ovat tapahtuneet henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 16§). Muutoksista on tehtävä aina luvanmuutoshakemus taikka erillinen ilmoitus lupaviranomaiselle. Toimintakertomuksia käytetään toiminnan luvan mukaisuuden varmistamiseksi yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen rekisterin Valverin päivittämiseksi. (Toimintakertomus 4.1.2019.)

Toimintakertomuksiin sosiaalihuollon tarkastajat suhtautuivat vaihtelevasti. Osa piti sijaishuoltoyksiköiden toimintakertomuksia merkittävinä työhönsä vaikuttavina tiedonlähteinä, kun taas toiset kokivat ettei niistä juurikaan hyödy työssään. Toimintakertomusten tulkinta ja merkityksellisyys selontekoon liittyvänä asiakirjana näyttäytyi siis kovin erilaisena eri työntekijöille.

Toimintakertomukset pyydetään vain yksityisiltä, niitä käytetään taustatietona esimerkiksi tarkastuskäynneillä ja valvontaan ottamisen harkinnassa. Kaikkia ei ehditä käydä läpi. Ne on järjestelmässä tallennettuna ja jos tulee jotakin erityistä esille niin katsotaan mitä toimintakertomuksesta ilmenee. Siitä näkee esimerkiksi

missä määrin rajoitustoimenpiteitä käytetty ja onko henkilöstön koulutusrakenteessa tapahtunut muutosta, jota meillä ei ole tiedossa. (Haastateltava 3).

Toimintakertomukset tulee kevät aikaan, sihteeri kattoo läpi ja jos ollut rajoitustoimenpiteitä niin hän tuo ne mulle ja käyn ne läpi. (Haastateltava 1).

Yksityiset sosiaalipalvelutuottajat toimittavat toimintakertomuksia. Niitä käytetään valvonnassa, jossa ne antavat osviittaa mahdollisista epäkohdista tai tarkennusta vaativista kohdista, niistä ilmenee yksikössä käytettävien rajoitustoimenpiteiden sisällöistä ja määristä. Toisinaan kuulee puhetta siitä, että joissakin yksiköissä rajoitettaisiin lapsia enemmän kuin mitä päätöksiä tehdään. Tämän asian todentaminen on haasteellista. (Haastateltava 5).

Toimintakertomukset ovat yksi esimerkki sosiaalihuollon tarkastajien työtä ohjaavista teksteistä, osa haastateltavista käytti aktiivisesti toimintakertomuksia työssään. Toimintakertomuksista saattoi käydä ilmi seikkoja, jotka johtivat yksiköiden valvontaan ottamiseen. Silloinkin, kun sosiaalihuollon tarkastaja suhtautuu toimintakertomukseen työtään jäsentävänä tekstinä, ei hän kuitenkaan usko sen sisällön välttämättä vastaavan totuutta sijaishuoltoyksikön toiminnasta.

Sosiaalihuollon tarkastajat näkivät viranomaisten roolin kaventuneen ja odottivat sen kaventuvan entisestään. Haastateltavat kuvasivat sosiaalityöntekijöiden määrää liian vähäiseksi. Liian vähäinen ja vaihtuva sosiaalityöntekijäresurssi johtaa viranomaiselle kuuluvien tehtävien vaihkeeseen siirtymiseen yksityisten yritysten käsiin. Sosiaalihuollon tarkastajat kyseenalaistivat myös todellista sijaishuoltoon liittyvää päätäntävaltaa tilanteessa, jossa viranomaisen velvollisuudet valuvat yksityisten toimijoiden tehtäviksi. (kts. Gingrich 2011; Ascolin & Ranci 2003).

Se mietityttää mihin lapsia sijoitetaan, onko se kunnan päätös. --- Vastaanottoyksiköissä voi olla riski että arvioidaan kunnan puolesta mihin lapsi sijoitetaan ja mitkä lapsen tarpeet on. (Haastateltava 2).

Sosiaalihuollon tarkastajat odottivat tulevan valtion lupa- ja valvontavirastoon eli Luovaan siirtymisen kapeuttavan työkuvaansa sijaishuollon valvonnassa entisestään. Haastateltavien odotuksissa valvonnan painopiste muuttuisi Luovan myötä radikaalistikin. Oletuksena useillakin oli, että valvonta kohdistuisi tulevaisuudessa enemmän maakuntiin kuin sijaishuoltoyksiköihin. Sosiaalihuollon tarkastajilla on monenlaista kokemusta kuntien itse

toteuttamasta valvonnasta, ja maakunnan osaaminen valvonnan osalta herätti myös huolta. Oletuksena tarkastajat pitivät, että sote- ja maakuntauudistusten myötä maakunnat opettelevat valvontaa ja tulevat kehittämään sitä.

Tulevaisuudessa lähdetään siitä, että maakunta valvoo sekä itse tuottamaansa että ostamaansa palvelua. Toimintayksikkö valvonta näyttää siltä, että sen pitäisi vahvistua maakunnassa ja Luova keskittyy valvomaan maakunnan (järjestäjän) toimintaa. Siinä on se uhka, että löytyykö maakunnasta osaamista valvoa kaikkia toimintayksiköitä ja kuinka se järjestää palvelut. Ja varmaan (Luovan) tulee ohjata sitä valvontaan. Jossain määrin kai kuitenkin toimintayksikkö valvontaa on Luovallakin. Varmaan tulee olemaan enemmän ohjaus- ja arviointikäyntejä Luovan valvonnassa. Kun viranomaistoiminta on maakunnassa, on mahdollisuus että päästään ohjaamaan paremmin sitä. Voi olla mahdollisuus että kehittyisi menettelytapoja, jotka vahvistaisivat kaikkien osapuolien oikeusturvaa. (Haastateltava 3).

Tulevaisuuden arvuutteluun liittyi huolta siitä, millaiseksi oma työ tulevaisuudessa muuttuu ja kenelle jää vastuu lapsen edun ja oikeuksien puolustamisesta. Valvonnan oletetaan tulevaisuudessa toteutuvan entistä enemmän erilaisten mittareiden avulla toteutettavaksi. Sijaishuoltoyksiköistä kerättävän tiedon odotetaan tehostavan valvontaa. Omavalvonnan roolin oletetaan vahvistuvan edelleen, kuten juridinen ja poliittinen ohjaus toivookin tapahtuvan. Huolena esitettiin myös edelleen niukkenevat resurssit ja sosiaalihuollon tarkastajien roolien eriytyminen, jota pidettiin mahdollisena kuormitustekijänä työssä.

En ole halunnut ajatella tätä, kun kaikki on niin kesken, mikä se meidän valvonnan kohde on. Rekisteröintimenettely tulee mutta lapset ei voi pitää omia puoliaan. (Haastateltava 1).

Valvonta muuttuu kokonaan, me enemmän tullaan valvomaan erilaisten mittareiden kautta, omavalvonta myös. Tullaan saamaan enemmän tietoa yksiköistä, ja ehkä pystytään paremmin suuntaamaan sitä valvontaa. Toisaalta tiiän, ettei turhaa valvontakäyntiä ole, ne on hirveen ohjaavia tilaisuuksia työntekijöille. Se me ehkä menetetään. (Haastateltava 4).

Valvonnan uudistamista on kaavailtu uusliberalistisessa hengessä, monet haastateltavat odottivat tulevien muutosten kapeuttavan heidän asemaansa entisestään.

Valmisteluvaiheeseen liittyvä epävarmuus siitä, millaiseksi tulevaisuuden valvonta muuttuisi herätti huolta.

Näen äärimmäisen suurena riskinä mahdollisen palvelutuottajarekisteriin siirtymisen. Jos ja kun ennakkolisesta ohjauksesta ja neuvonnasta luovutaan, niin jälkikäteisen valvonnan tarve tulee lisääntymään. Meitä valvojia ei ole paljon – tosin maakunnan resurssit eivät vielä ole tiedossa – ja jälkikäteisen valvonnan määrät tulevat todennäköisesti lisääntymään. --- Hallituksen esityksessä tuottajalain mukaan vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavat ja itsemäärämisoikeutta rajoittavat on kuitenkin ennakoivalvonnan piirissä, eli pysyykö silti kaikki lastensuojeluyksiköt ennakoivalvonnassa? Mitä tarkoitetaan erityisen vaativalla yksiköllä, nämä määrittelyt ei ole selkeitä. (Haastateltava 5).

Useat haastateltavat ottivat kantaa myös erilaisiin yksityisten yritysten myöntämiin auditointeihin ja sertifiointeihin, joiden käyttöönotto ennakkolisesta viranomaisvalvonnan sijasta kuvastaisi sosiaalihuollon tarkastajan roolin kapeutumista sijaishuollon valvonnassa ja kyseenalaistaisi valvonnan puolueettomuutta. Jälleen yksityisten toimijoiden vastuun kohottaminen ja viranomaisvastuun valuminen heille herätti huolta sosiaalihuollon tarkastajissa.

Pelottaa (yritysten myöntämät auditoinnit ja sertifiointit), nää on yksityisiä firmoja, siinä on manipuloinnin ja epäasiallisen vaikuttamisen vaara – pitäis olla puolueeton virkamies, joka vois laatua arvioida. Joku maakunnallinen akreditointi voisi olla järkevämpi tie, en haluis luottaa yksityisen yrityksen tekemään sertifiointiin. (Haastateltava 1).

Niiden (yritysten myöntämät auditoinnit ja sertifiointit) merkitys jää nähtäväksi. Statusarvo niillä on iso, mutta mikä on konkretia? Sertifiointinissa on ajateltu, että se poistaa ennakoivalvonnan tarpeen. Mutta miten se poistaisi tarpeen, kun sertifiointin voi saada vasta kun toiminta käynnissä? Voiko suuri yritys saada sertifiointia kaikki yksiköt yhdellä kertaa? (Haastateltava 5).

Mä en tiää, en luota niihin, se on niin hyvä kun käy yksikössä, jossa on kaikki laatukansiot ja kaikki viimesen päälle, niin silti sen laatutyön ja käytännön työn välissä aika iso gappi. Siihen meneminen, että katotaan vaan laatutyön tuloksia on aika pelottava ajatus. (Haastateltava 4).

Haastateltavien kuvaamat kokemukset ja tulevaisuuden odotukset kuvaavat niitä hallinnan suhteita, joissa valvojat itse toimivat. Poliittinen päätöksenteko, lakimuutokset ja erilaiset valvontaa ohjaavat tekstit määrittävät valvonnan reunaehdoja, joihin tarkastajat ovat sidottuja. Paikoin haastateltavien kokemuksista kuvastui voimattamuutta toteuttaa työtään eettisesti ylhäältä päin asetettujen puitteiden mukaisesti. Sosiaalihuollon tarkastajat myös kritisoivat hallinnan suhteiden tapaa jäsentää työtään ja tuovat esille heikkouksia, joita uudenaikaisessa markkinoistumisesta vaikutteita saaneessa valvonnan visiossa näkevät.

Valvonnan kannalta pettymyksen tuotti perhehoitolain (263/2015) uudistuminen vuonna 2015. Tuolloin sosiaalihuollon tarkastajat odottivat että ammatillisten perhekotien pätevyysvaatimukseen otettaisiin laissa tarkemmin kantaa, mutta näin ei tapahtunut. Löyhäksi jäänyt perhehoitolaki haastaa sosiaalihuollon tarkastajien omaa päivittäistä työtä sekä asettaa palveluntuottajat eriarvoiseen asemaan valvojien ohjauksessa toimijoita eri tavoin eri aluehallintovirastoissa.

Suuret odotukset oli siitä, (perhehoitolain uudistuminen) että ammatillisten perhekotien määritelmät ja kriteerit vahvistuisi, mutta pettymys oli äärettömän suuri. Ainoa mikä näkyy on lasten lukumäärä. Taannoin käytiin keskustelua siitä, voiko vastuuhenkilö olla palkattu henkilö ja siitäkin keskusteltu kuinka toimeksiantosopimuksilla olevat voi siirtyä ammatillisiksi perhekodeiksi. Toivois että lainsäätäjät ottaisi kantaa linjauksiin, on epäsuotavaa että alueilla ohjataan eri tavoin, tasapuolisuus palveluntuottajia kohtaan häviää johonkin. (Haastateltava 2).

Kauhulla katottiin sitä, (uusi perhehoitolaki) henkilöstömitoitusta vähennettiin, se jäi liian auki se laki. Siinä on liikaa tulkinnanvaraa, henkilöstön määrä on aina semmonen kysymys että kuinka se perustellaan että tarvis enemmän henkilökuntaa. Vaatii enemmän töitä perustella kun laki ei tue, kelvollisuudetkin että pitääkö olla vain perhekodin äidillä vai jollain muullakin henkilöstössä. (Haastateltava 4).

Perhehoitolaki on liian löysä, ammatillisuus ei tuu esille, miten käytännössä poikkeaa toimeksiantosuhteisesta. Sit kun on hyvä ammatillinen perhekoti jossa on ymmärrystä, mutta sitten kun se on bisnestä niin se on karmivaa. (Haastateltava 1).

Tarkastajien päivittäistä työtä jäsentävät hallinnan suhteet, ja haastateltavat kuvaavat muun muassa ministeriön ja juridisen ohjauksen vaikutuksia työnsä kannalta. Sosiaali- ja

terveysministeriö on viime vuosina höllentänyt valvonnan reunaehtoja tarkastuskäyntien osalta.

--- pitkän aikaa oli niin että STM:n kanssa oli sopimus, että yksiköitä valvottiin tietty määrä, nyt on toinen vuosi menossa kun ei ole sitä prosenttimäärää, jota pitää valvoa. Viime vuosina on ajateltu, että voisi olla ohjauskäyntejä, palveluntuottajat jännittää tarkastuskäyntejä joskus, mutta ne on usein ohjaavia käyntejä ja sujuvat hyvin. Tarkastuskäynneillä annetaan paljon ohjausta. (Haastateltava 2).

Haastateltavat kuvasivat maakunta- ja sote-uudistukseen liitetyn tehostamispuheen toisaalta myös myönteisenä asiana, yhtenä oletuksena oli esimerkiksi päällekkäisen työn päättymisen ja aiempaa parempi yhteistyö eri toimijoiden kesken sekä maakunnallisesti yhtenäiset valvontakäytännöt.

Hienoa on, että aluehallintovirastojen lastensuojelusta vastaavien keskinäistä yhteistyötä on systematisoitu ja siten myös lisätty. Luovaan meneminen voi tuoda, jos ei leveämmät hartiat niin yhteistä toimintaa tukevat hartiat. (Haastateltava 5).

Sekin on uutta, että on mietitty pitääkö aina epäkohtailmoituksen vuoksi mennä yksikköön, kriittisesti tarkastellaan kuinka toimitaan. Olemme joskus pyytäneet että kunta tekee tarkastuskäynnin ja arvioidaan sen perusteella onko lupaviranomaisella tarvetta käyntiin. Meidän pitää löytää yhteinen malli tehdä valvontaa ettei tule päällekkäisyyttä. Ja välillä oon ihmetellyt kun palveluntuottajat on ihmeissään, kun samoja asioita käydään eri valvojien kanssa läpi. Millainen tarkastuksen tulisi olla eri toimijoiden näkökulmasta: valvova viranomainen, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, kunta johon sijoitettu. (Haastateltava 2).

Nämä tehostamiseen liittyvät positiivisina näyttäytyvät kannanotot kuvastavat tarkastajien omaksuneen ainakin jossain määrin markkinoistumiseen liittyvän tehostamiskeskustelun.

5.3 Markkinoistumisen vaikutukset sijoitettuun lapseen

Markkinatalouden oppeihin sisältyvä idea kuluttaja-asiakkuudesta ei kovin sujuvasti istu lastensuojelun sijaishuoltoon, sillä lapset harvoin valitsevat itse päätyä sijaishuoltoon. Näin

ollen ei ole yllättävää, että kuluttaja-asiakkuuteen liittyviä kuvauksia haastateltavat eivät tuottaneet.

Kanteluiden tekemisen voi kuitenkin tulkita eräänlaiseksi ”kuluttajan” oikeudeksi. Sosiaalihuollon tarkastajien päivittäisessä työssä sijaishuoltoon sijoitetut lapset olivat harvoin kanteluiden tekijöitä vaikka lasten aktiivisuus kanteluiden tekemiseen onkin hieman kohonnut. Osa haastateltavista perusteli lasten aktivoitumista kanteluiden tekijöinä sijaishuoltoyksikön työntekijöiden aktiivisella tiedottamisella ja osa taas kertoi itse toteuttaneensa säännönmukaisesti tarkastuskäyntejä, joiden aikana oli tiedottanut lapsia oikeuksistaan.

Haluaisin ajatella, että lasten kantelujen taustalla on ollut esimerkiksi lastensuojeluvaltuutetun ja sen yhteistyökumppaneiden toteuttama kiertue Uskomme Sinuun – Usko Sinäkin. Lisäksi oletuksena on se, että X (alueella) on toteutettu sijaishuollon valvontakäyntejä systemaattisesti ja käynneillä on keskusteltu lasten kanssa, minkä lisäksi yksikköön jätetään aina tarkastajan käyntikortti. Suoranaiset kantelut lapsilta tulleet yksiköistä, joissa on käyty useamman kerran rajoitustoimenpiteiden vuoksi. Ammattimainen henkilökunta myös kertoo lapsille oikeudesta kannella. (Haastateltava 5).

Sosiaalihuollon tarkastajat kuvasivat myös omaa aktiivisuutta informoida sijoitettuja lapsia oikeuksistaan sekä toisaalta pohtivat kriittisesti kykyään sekä mahdollisuuksiaan kuulla työssään sijoitettuja lapsia. Sijoitetun lapsen näkökulmasta ”kuluttaja-asiakkaan” oikeus kannella on lapselle kaukainen idea, jos sijoitus on ollut vastentahtoinen ja sijaishuollon aikana kokee tulevansa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti. Lapset eivät myöskään tarkastajien kokemuksissa välttämättä näe hyötyvänsä rangaistusten jälkeen tehtävästä kantelusta.

--- semmonen missä pitäis parantaa on nuorten kuuleminen, se on tarkastajalle haaste koska jos tuun vieraana ihmisenä sinne niin ne ei välttämättä kerro. Nuoret tietää hyvin vähän oikeuksistaan. Muutama yksikkö kertoo että ollaan tulossa ja voivat myös varata nuorille aikaa puhua meidän kanssa. (Haastateltava 4).

Lapset tekevät kanteluita hyvin vähän eivätkö ole juurikaan yhteydessä aluehallintovirastoon. Käynneillä otetaan heidän kanssaan puheeksi, että avi ja sosiaaliamies ovat olemassa, mutta yhteydenotot ovat vähäisiä. Hyvä jos pari

kolme vuodessa. Käynneillä halutaan keskustella nuorten kanssa. Meillä oli käytäntä, jossa laitoimme etukäteen kirjeen lapsille jaettavaksi ja kerroimme että meidän kanssa voi keskustella kun tulemme. Kovin monet lapset eivät halunneet jutella, mutta jokunen aina halusi jutella. Tämä on kehittämisen paikka, miten me asiakkaita tarkastuksilla enemmän onnistuttaisiin kohtaamaan. Lastensuojelussa asiakkaiden kohtaaminen on usein erikseen järjestettävä, koska lapset päiväsaikaan koulussa tai harrastuksissaan, kun menemme tarkastuskäynnille. Tietysti voisi mennä sinne illalla, mutta siihen ei ole kovin suurta halukkuutta ollut. (Haastateltava 3).

Lapset tekee harvoin kanteluita, käytiin lakimiehen kans yhdessä paikkaa ja katottiin rajoituspäätöksiä, nuori sano että mitä merkitystä jos tekee kantelun koska on jo silloin lusu sen kaks viikkoa. Nuori ei katso pitkällä tähtäimellä, jos niitä tehdään väärin niin nuoret on kärsineet jo ennenkuin voi puuttua. (Haastateltava 4).

Lapsen asemasta ”kuluttajana” huolehtivat myös kanteluita tekevät perheenjäsenet ja läheiset. Sosiaalihuollon tarkastajat kertovat, että sijoitettujen lasten ja heidän perheidensä kantelut koskivat usein lasten kokemaa epäasiallista kohtelua sijaishuoltoyksikössä. Sijoitettujen lasten perheet kantelivat erityisesti sosiaalityön päätöksistä tai toimista, mutta myös sijaishuoltoyksiköiden henkilökunnasta ja sen määrästä.

Kanteluista suurin osa koskee viranhaltijoiden toimintaa, sijaishuolto ja laitokset olleet aina vähemmistössä kanteluissa. Vanhemmat ja huoltajat tekee kanteluita, joten huostaanotto prosessi usein eniten hiertänyt. Yhteydenpidon rajoituspäätöksistä saatetaan kannella, vanhempien on usein vaikea hyväksyä, ettei yhteydenpito voi olla rajatonta. Jonkun verran tulee laitoksiin ja ammatillisiin perhekoteihin liittyviä kanteluita, ne ovat rajoitustoimiin liittyvä tai kohteluun liittyvä. (Haastateltava 3).

Epäonnistuminen biologisten perheiden kanssa tehtävässä yhteistyössä näkyy joskus kanteluissa epäluottamuksena henkilökuntaa kohtaan. Isovanhemmat ovat usein laitoksista tehtyjen kantelujen taustalla, varsinkin, jos kokevat jääneensä sivuun lapsen elämässä. Karkailua on yksiköistä, se on vaikea hyväksyä omaiselle ettei pidetä lukkojen takana niin että pysyy. On myös yksiköitä, joissa ylireagoidaan. (Haastateltava 3).

Taloudellinen etu ohitti lapsen edun monin eri tavoin haastateltavien kokemuksissa, sosiaalihuollon tarkastajat eivät itse tähän kehityskulkuun kykene työssään vaikuttamaan. Haastateltavat epäilivät yksityisten yritysten motiivia toimia sijaishuollon kentällä. Työssään sosiaalihuollon tarkastajat kokevat pelkoa siitä, että taloudellisen edun nimissä tingitään sijaishuollon laadusta tai otetaan yksikköön sellaisia lapsia, joiden tarpeisiin yksikön osaaminen ei riitä.

Yhteiskunnan muutosten myötä on syntynyt pelko siitä, että myös sijaishuollossa lapsen etu jää taloudellisten näkökulmien varjoon. (Haastateltava 5).

Pelkään että osakeyhtiöt tulee lisääntymään, ne osakeyhtiöt pyrkii kuitenkin tuottamaan tuloja ja kyseessä on lapsen ainutkertainen elämä johon tuo ei välttämättä hyvin vaikuta. Isot tulee valtaamaan alaa ja pienemmät pyrkii isommiksi. Kilpailu pitäisi olla laadulla, ei määrällä ja hinnalla. (Haastateltava 1).

Kuntia on ohjeistettu selvittämään, mitä yksityisten palveluntuottajien lupapäätöksissä todetaan heidän palveluistaan ja palveluntuottajia on ohjeistettu määrittelemään, millaiseen palvelutarpeeseen se voi vastata. Ilmeisesti on kuitenkin niin, että sijaishuoltoyksiköt ottavat asiakkaikseen niitä lapsia, joita kunnat heille tarjoavat. Kun keskustellaan mikä on henkilökunnan osaaminen ottaa vastaan minkäkinlaista lasta, niin siihen ei aina kyetä vastaamaan. (Haastateltava 5).

Sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksissa sijaishuollon kenttä kuvautuu sijoitettujen lasten tarpeiden kannalta vajavaisena, eikä lapsen tarpeisiin vastaavia yksiköitä välttämättä ole edes julkisen sektorin tuottamana tarjolla.

Nyt tilanne on se, ettei X alueella ole vastaanottayksikköä tai kriisiyksikköä, mutta sellaiselle voisi olla tarvetta. Sijaishuoltoyksiköt vastaavat myös kiireellisiin ja kriisitilanteisiin esimerkiksi ottamalla lapsia niinkutsuille ylipaikoille tilanteissa, joissa lastensuojelulain edellytykset täyttyvät. Ylipaikkatilanne ei lähtökohtaisesti ole toivottavaa, koska se haastaa sekä yksikköä että siellä asuvia lapsia samoin kuin kiireellisesti kriisitilanteessa sijoitettavaa lasta. (Haastateltava 5).

Sijaishuollon valvojat tunnistavat yksityisten palveluntuottajien keskittävän markkinalogiikan mukaisesti toimintaansa, joka taas asettaa sijaishuoltoa tarvitsevat lapset eriarvoiseen asemaan. Keskittämisen vuoksi syrjäisemmällä seuduilla lapsi joudutaan sijoittamaan kauas kotoaan, joka haastaa lapsen läheissuhteita.

Sijaishuoltoyksiköiden maantieteellisessä asemoitumisessa on tapahtunut vuosien saatossa muutosta. Pohjoisimmat laitokset ja ammatilliset perhekodit ovat lopettaneet ja yksiköiden keskittymä on kasvukeskuksissa. --- Koska joillakin alueilla lapsen kotiloma matkat todella pitkiä, läheisiin yhteydenpito voi muodostua haasteeksi. (Haastateltava 5).

Olennaista ja lain mukaista on arvioida lapsen tarpeet ja sijoittaa lapsi sellaiseen yksikköön, joka vastaa hänen tarpeitaan. Haaste on se, onko sellaisia paikkoja ja onko niissä tilaa juuri silloin kuin paikka tarvittaisiin. (Haastateltava 5).

Sosiaalihuollon tarkastajat tunnistavat senkin, ettei lapsen tarpeisiin vastaavia sijaishuoltoyksiköitä aina ole saatavilla. Profiloituneita, erityisiin tarpeisiin vastaavia yksiköitä ei niillä alueilla ole, joissa ei ole kilpailua sijaishuollon markkinoilla. Toisaalta siellä, missä lapselle soveltuvia yksiköitä olisi, ei aina ole tilaa kaikilla tarvitseville.

Sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksissa kilpailuun liittyvä henkilöstömenoista karsiminen ja sijaishuoltoyksiköiden koon kasvaminen haastaa laadukkaan sijaishuollon toteuttamista. Lisäksi yrityskauppojen myötä henkilöstö vaihtuu usein ja koko toimintakulttuuri muuttuu mukaten lapsen elämää ja arkea.

On joitakin todella pitkään toimineita laitoksia, mutta tämä ostobuumi tällä hetkellä on johtanut siihen, että pitkäkin historia on katkennut. Vaikka myynnin jälkeen henkilökunta säilyy ehkä, niin toimintakulttuuri yleensä muuttuu uusien omistajien myötä. Kodinomaisuus ja omaleimaisuus häviää. (Haastateltava 3).

Henkilökunnan vaihtuvuutta on joissakin yksiköissä, tarvittaisiin pitkäjänteisempi ihmissuhde, jotta luottamus voisi kasvaa. Omistuksessa on ollut kaupankäyntiä, missä määrin siinä tullut henkilöstönvaihdoksia, pysyvyys ei ole parhaalla mahdollisella tasolla. Tietyntilainen käymistila on menossa. (Haastateltava 3.)

Työssään tarkastajat huomasivat, kuinka kilpailuun liittyvä profiloituminen oli paikoin myös epäonnistunut, pyrkimys vastata erityisen vaativahoidoisten lasten tarpeisiin etenkin psykiatrisen osaamisen osalta ei täyttynytkään.

Kuntakilpailun myötä on pyritty profiloitumaan, mutta käytännössä henkilöstömäärä ei oo ollukaan sen mukainen. (Haastateltava 1).

Yksiköissä on erityisosaamista omasta takaa, onko riittävästi niin on toinen asia. Joskus tuntuu että erikoistuminen on yhden psykiatrisen sairaanhoitajan varassa. (Haastateltava 3).

Haastateltavat olivat huolissaan yleisesti lastensuojelun tilasta, ja toivat esille huoltaan yksityisten yritysten vähäisestä ymmärryksestä koskien lastensuojelun sijaishuollon tarkoitusta ja tehtävää. Päivittäisessä työssään sosiaalihuollon tarkastajat kohtasivat osaamisen vajeita ja kokivat huolta ammatillisuuden tasosta sijaishuollossa, huolen taustalla keskeisin pelko on lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen.

Harmillisesti ammatillisuus ja asiantuntijuus näyttäisivät toisinaan puuttuvan. Taustalla voi olla se, ettei riittävästi tiedosteta, että sijaishuoltoyksiköissä hoidetaan rikkiäisiä yhteiskunnan vastuulla olevia lapsia – vastuu sijaishuollossa olevista lapsista on suuri. Taustalla voi olla myös se, että vastuuhenkilölle ei anneta hänelle kuuluvia tehtäviä tilanteessa, jossa yrittäjä itse työskentelee yksikössä, mutta hänellä ei ole vastuuhenkilöltä vaadittavaa koulutusta. (Haastateltava 5).

Nykyään on rankempia, on rajoituspäätöksiä, koko kenttä mennyt kovemmaksi. Nyt on lasten oikeuksista pidettävä kiinni. (Haastateltava 4).

Kuten ei taloudellisen edun tavoittelu, niin ei myöskään uusliberalistinen tehokkuus diskurssi sosiaalihuollon tarkastajien kuvauksissa sovellu sijaishuollon kentälle. Vaatimukset tehokkuudesta lävistivät tarkastajien kuvauksissa niin lastensuojelun sijaishuollon sosiaalityön kuin palvelutuotannon kentät vahvistaen tarkastajien huolta lapsen asemasta sijaishuollossa.

Kaksi isoa uhkaa, jotka mietityttää on sijoitusten kesto, perustan yhteisöllisyyteen ja vuorovaikutukseen, mietityttää katoaako yhteisön kasvattava vaikutus sijoitettuun lapseen tehokkuusvaatimuksien alle. (Haastateltava 2).

Minua pelottaa ne isot organisaatiot, lisäksi vielä isot maakunnat. Hukkuuko sijaishuollon lapsi sinne kaiken joukkoon, toimitaanko organisaatiolähtöisesti ja jäädäänkö kauemmas lapsesta. Toisaalta isot organisaatiot antaa uusia mahdollisuuksia. (Haastateltava 2).

Tutkimuksen informantit kokevat, että edelleen sijaishuollon toimijat tarvitsevat syvempää ymmärrystä sijoitetun lapsen oikeuksista ja asianmukaisesta kohtelusta sekä

rajoitustoimenpiteiden käytöstä vaikka osaamisen suhteen onkin kehitystä tapahtunut ja koulutustaso yleisesti on kohonnut. Tarkastajat kohtaavat edelleen työssään puutteita rajoitustoimenpiteiden juridisen toimeenpanossa ja sijoitettujen lasten itsemääräämisoikeuden toteutumisessa.

Kotikutoiset kasvatusmenetelmät ja puuttumiset lasten käyttäytymiseen ovat vähentyneet kun lainsäädäntö määrittelee rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja itsemääräämisoikeutta. Siihen liittyi keskustelu siitä, miten erotetaan talon toimintatavat ja säännöt rajoitustoimenpiteistä. Nyt tunnustetaan ja tunnistetaan itsemääräämisoikeus ja lapsen yksityisyys, se on parantunut. Kymmenen vuotta sitten se ei ollut itsestäänselvyys. Lasten oikeudet siltä osin vahvistuneet, vaikka puutteita vieläkin tulee esille. (Haastateltava 3).

Hiukan huolissani olen itsemääräämisoikeudesta ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä, siitä on jonkin verran väärää käsitystä. On hyviä palveluntuottajia, jotka pyrkii siihen ettei rajoituksia tarvis yhtään käyttää. Nyt kävin uuden yksikön tarkastuskäynnillä, säännöt oli lastensuojelulain vastaiset: otetaan puhelin pois ja rajoitetaan liikkumista. Lastenkin yhteydenotot on sellaisia että tulivat kaupunkireissulta ja koko porukka ratsattiin ilman kummempia perusteita ja tämä lapsi oli joutunut riisuutumaan alushoususilleen. (Haastateltava 1).

Sijaishuoltoyksiköiden henkilökunnan ammattitaito aiheutti myös pohdintaa haastateltavissa, sosiaalihuollon tarkastajat näkevät laitoshuollon vaativana työnä, jonka merkityksellisyyttä eivät kaikki alalla toimivat ole sisäistäneet. Haastateltavat pohtivat, millainen koulutus valmistaisi parhaiten vaativaan työhön sijaishuollossa ja monet katsoivat jonkinlaisen lisäkoulutuksen olevan tarpeellinen alalla työskenteleville.

Vuonna 2010 oli aika paljon yksiköitä, joissa toimi nuoriso- ja vapaa-ajan ohjaajia ja toisen asteen tutkintoja oli paljon. Tosin edelleen yksiköissä työskentelee sekä nuva että lähihoitajan tutkinnon suorittaneita työntekijöitä. Lupa- ja valvontaviranomaisella on huoli siitä, onko tällaisissa yksiköissä riittävästi lastensuojelun osaamista. Onko osaamista toimia traumatisoituneiden lasten kanssa, osaako olla yhteistyössä viranomaisen ja lapsen perheen kanssa? Yksittäisissä ammatillisissa perhekodeissa toimitaan vieläkin ”palolla” ja elämäntehtävämissiolla. Palo ei välttämättä huono asia, mutta olennaista on ammatillinen toiminta kaikissa sijaishuoltoyksiköissä. Edelleen yksittäisten laitosten kanssa käydään

vakavaa keskustelua siitä, onko yksiköissä riittävästi sosiaalihuollon ammattilaisia. (Haastateltava 5).

Lastensuojelun laitoshoidon on tosi vaativaa, pitäis olla laitoshoidon työntekijöille joku kurssi, vähän pride tyyppinen, että olis ymmärrystä siitä mitä lapsen elämä on laitoshoitossa. Valvonnan kautta tulee graaveja juttuja itsemääräämisoikeuden rajaamisesta. (Haastateltava 1).

Ei voitane yksiselitteisesti sanoa, että tietty koulutus tuottaa parhaiten osaamista sijaishuollon tehtäviin. --- Sijaishuolto voisi hyötyä erityiskoulutuksesta, jossa osa-alueena olisi muun muassa traumaattisten lasten kanssa työskentely, näyttöön perustuvien menetelmien kirjoon perehtyminen ja juridinen osaaminen. (Haastateltava 5).

Sosiaalihuollon tarkastajat toivat esille myös toiveen näyttöön perustuvien käytäntöjen vahvistamisesta sijaishuollossa. Tehokkuuden vaatimuksista kumpuavia näyttöön perustuvia käytäntöjä on kritisoitu sosiaalialalla. Huolena on esitetty ihmishuoldeperustaisen työn kapeutuminen byrokraattisiksi suoritteiksi. (kts. Arnd-Caddigan 2012). Toisaalta lastensuojelun sijaishuollon osalta ei juurikaan ole tutkimusnäyttöä käytäntöjen vaikuttavuudesta (Shanks ja Pålsson 26.11.2018). Eronen ja Laakso (2016, 25) huomauttavat, että laitostyön vaikuttavuutta on usein tutkineet toimintamallien kehittäjät. On haastavaa määritellä mitä pidetään näyttönä ja millä aikavälillä saavutetut tulokset ovat hyviä. Pekkarinen, Heino ja Pösö (2013) vetoavat lastensuojelusta tietämisen moraaliseen velvoitteeseen, jota näyttöperustaisen sosiaalityön tutkija Eileen Gambrell erityisesti on vaatinut (2008). Lastensuojelussa on valtavia ”tietoaukkoja” ja tutkimuksen tarve kulttuurisesti tabuksi miellettyistä teemoista on vahva. (Pekkarinen, Heino & Pösö 2013, 337, 340–341.)

Sosiaalihuollon tarkastajien kuvauksissa riittämätön sosiaalityöntekijäresurssi heijastuu sijoitettuun lapseen monin tavoin. Informantit tuottivat huoltaan siitä, että mikäli sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärää ei rajata ei tilannetta saada korjattua. Heidän näkemyksensä on, että sosiaalityöntekijöillä on merkittävä rooli sijaishuollon laadun ja lapsen tarpeisiin vastaamisen varmistamisessa. Sijaishuoltoyksiköidenkin on vaikea tavoittaa lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää, ja lapset itse eivät välttämättä tiedä edes nimeltä omaa sosiaalityöntekijäänsä.

Riippuu siitä, mihin yleinen sosiaalityö menee, jos jatkuu näin ettei sosiaalityöntekijöillä ole aikaa valvoa lasten etuja niin (laatu, kyky vastata tarpeisiin) heikkenee osassa. Ellei sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärään saada kiintiöitä muutosta vaikea saada, osaaminen varmana parantuu maakuntiin siirtymisen myötä muta se ei auta jos ei ole aikaa. (Haastateltava 4).

Lastensuojelusta vastaavat sosiaalityöntekijät ovat avainasemassa, tullaan siihen että onko heitä riittävästi ja ovatko he osaavia. --- Tapaako sosiaalityöntekijä riittävästi lasta, lapsikohtainen valvonta toimisi jos sosiaalityöntekijä tapaa riittävästi lasta. --- Nyt jos lapselta kysyy sosiaalityöntekijästä, niin lapsi ei välttämättä tiedä kuka hänen sosiaalityöntekijänsä on. (Haastateltava 3).

Olemme yksiköissä kuulleet etteivät sosiaalityöntekijät ole käyneet laitoksissa ja ammatillisissa perhekodeissa sen jälkeen, kun lapsi on tuotu. Koetaan myös ettei sosiaalityöntekijään saada yhteyttä kiireellisissä tilanteissa vaan joku päivystävä sosiaalityöntekijä voi vastata. (Haastateltava 3).

Sosiaalihuollon tarkastajat kyseenalaistavat sijoitetun lapsen ja sosiaalityöntekijän välisen luottamussuhteen mahdollistumisen tilanteessa, jossa sosiaalityöntekijät eivät ehdi tavata lasta tai jossa sosiaalityöntekijöiden suuri vaihtuvuus haastaa suhteen luomista.

Siinäkin näkyy vähän tämä sosiaalityöntekijöiden puuttuminen, kun sijoitukset tehty niin se on siinä. Nuoret on aika yksin, nuorilta tulee palaute ettei sossuja nää. (Haastateltava 4).

Sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus on yksi ongelma, ei tule luottamussuhdetta tai vuorovaikutussuhdetta, jos joka kerta eri työntekijä. (Haastateltava 3).

Jatkuvasti kuullaan, että sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus tuottaa haasteita yksiköihin ja lapseen. Käytännöt erilaisia, sosiaalityöntekijät ei välttämättä edes kerro että lähtee. Vaihtuvuuskin tekee tilaa virkavastuun ottamiselle. (Haastateltava 2).

Sosiaalihuollon tarkastajat tunnistavat sosiaalityöntekijöiden kiireen ja niukan viranomaisresurssin vaikutukset sijoitettuun lapseen. Haastateltavien kokemuksissa pahimmillaan sosiaalityöntekijöiden ylikuormittuneisuus johtaa siihen, että kun sijoitus on tehty jää lapsi yksin sijaishuoltoyksikön vastuulle. Toisaalta lastensuojelun

menneisysselvityksessä piirtyy melkolailla samanlainen kuva; sosiaalityöntekijät eivät ole olleet läsnä sijoitettujen lasten arjessa markkinoistumista edeltäenkään (kts. Hytönen ym. 2016). On selvää, että lapsikohtainen sijaishuollon valvonta ei voi toteutua nykyisenkaltaisilla sosiaalityöntekijäresursseilla (kts. Laakso 2019).

Sosiaalityöntekijä on sydämeltään helpottunut, että lapsi saadaan sijoitettua, että se on turvassa siellä. Jos joutuu valitsemaan kumpaan kuluttaa aikaa kun asiakkaita on niin paljon, ja lapset jotka kotioloissa on huolestuttavissa tilanteissa, niin tuskin kulutetaan aikaa sijoitettuun lapseen vaan siihen kotona olevaan. (Haastateltava 1).

Haastateltavat kokevat, että sosiaalityöntekijöiden suuri vaihtuvuus on osaltaan myös vaikuttamassa vastuun valumista viranomaiselta yksityiselle sektorille. Tarkastajat joutuvat muistuttamaan sekä viranomaista että yksityistä palveluntuottajaa juridisista rooleistaan ja ohjaamaan sosiaalityötä kantamaan vastuunsa lapsen asioista vastaavana tahona.

Ohjausta saadaan antaa siihen, että kunta on virkavastuussa, sen tiedostaminen joskus häviää sekä palveluntuottajalta että kunnalta. --- Kenttä on myllerryksessä, kun valtakunnalliset yritykset tuottaa monenlaista palvelua kuntiin niin huomio kiinnittyy siihen ettei he voi tehdä viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Voi tapahtua ymmärtämättömyyttä tai ylilyöntekä. (Haastateltava 2).

Sosiaalityöntekijän ja sijaishuoltoyksikön roolien sekoittuminen näyttäytyi tarkastajien työssä vakavana huolena, yksityinen palveluntuottaja saattaa saada sosiaalityöltä valtuutuksen toteuttaa viranomaiselle kuuluvia tehtäviä kuten lapsen sijoituksen tavoitteiden ja tarpeen arviointi sekä lapselle sopivan sijaishuoltopaikan arviointi. Sosiaalihuollon tarkastajat ovat huolissaan lapsen edun toteutumisesta tilanteessa, jossa viranomaisvastuu valuu voittoa tavoitteleville palveluntuottajille.

Sosiaalihuollon tarkastajat olivat huolissaan siitä, kohtaako suurten yritysten määrämuotoisten toimintamallien mukaan rakentunut sijaishuoltoyksikön arki sijoitettujen lasten yksilölliset tarpeet. Määrämuotoisesti toteutettu sijaishuolto syrjäyttää informanttien kuvauksissa aiemman kodinomaisen tunnelman sijaishuoltoyksiköissä.

Onko jatkossa tilanne se, että isot yritykset tuottavat palvelun tietyllä sapluunalla? Miten huomioidaan kulloisenkin lapsen yksilölliset tarpeet? (Haastateltava 5)

Ne palveluntuottajat, jotka eivät ole isojen konsernien alla pystyvät tuomaan eri tavoin kodinomaisuutta ja omaleimaisuutta. Toki sinnittelijöitä on, nytkin on perusteilla pienemmän yrittäjän yksiköt, joissa tehdään laatutyötä ja asenne on kohdallaan. (Haastateltava 3.)

Haastateltavilla oli vakavaa huolta lasten kuulluksi ja kohdatuksi tulemisesta niin sijaishuoltoyksiköissä kuin lastensuojelun sosiaalityössäkin.

Joskus näyttää että nuoret siellä säilössä, kuka kuulee nuoria oikeasti. --- nuoren kohtaaminen jää vajaaksi, paneutuminen, olla läsnä nuorelle, tehdä yhdessä, ettei nuori vaan tule ja mene ja häntä valvotaan. (Haastateltava 4).

Toisaalta lasten kuulluksi tuleminen ei toteudu aina sosiaalihuollon tarkastajien omassakaan työssä. Haastateltavat kertoivat resurssien olevan nykyisellään jo vähäiset ja pelkäsivät roolinsa kaventumista edelleen Luovaan siirtymisen myötä. Vaikka haastateltavilla oli luottoa siihen, että sijaishuollon laatu on vähintäänkin kohtuullinen, totesivat he samanaikaisesti olevansa epävarmoja arviostaan liian vähäisten tarkastuskäyntien johdosta.

Valvontakäynnit perustuu usein meille tulleisiin epäkohtatietoihin, että totta kai sieltä nousee ongelmia. Me kohdataan tosi laadukastakin toimintaa, on palveluntuottajia jotka ihan oikeasti tekevät sydämellään työtä ja aidosti pyrkivät siihen, että lapsen eteen tehdään kaikki mahdollinen ja saadaan tuloksia aikaiseksi, on huolehdittu että peruskoulu käyty ja jatko-opintoihin päästään. Hyviäkin tarinoita on. Ehkä pitää sanoa, että valtaosassa on kohtuullista tasoa. Vaikka vaikea määritellä, kun ei pääse tarpeeksi usein katsomaan. (Haastateltava 3)

Sosiaalihuollon tarkastajat näkivät työssään, kuinka lasten ja nuorten palveluihin liittyvät vajeet ja puutteet luovat yrityksille tuottoisan mahdollisuuden, johon vastataan tarjoamalla erikoistuneita sijaishuollon palveluita. Sosiaalihuollon tarkastajat pohtivat kriittisesti palveluiden täydentämistä sijaishuollon keinoin sekä sijaishuollon kykyä vastata psyykkisesti oireilevan lapsen tarpeisiin.

Nyt on menty väärään suuntaan. Lastensuojeluyksiköt on kehittänyt omaa toimintaa, ikään kuin keskussairaalan psykiatristen yksiköiden jatkeeksi. Palauttaisin nämä sosiaalihuollon kentälle takaisin. Yhä enemmän on psykiatrisia sairaanhoitajia kentällä ja se vaikuttaa siihen, miten näkee asiat. Sosiaalihuollon työkenttä on kaventunut. (Haastateltava 4).

Haasteelliseksi ja huolestuttavaksi asiaksi vuosien varrella on muotoutunut edellisen lisäksi se, mikä on oikea paikka lapselle, joka oireilee psyykkisesti. Tässä näyttäisi olevan rakenteellinen ongelma. Meillä on sairaalat, osastot sekä lasten ja nuorten poliklinikat. Jälkimmäiset menevät usein viikonlopuiksi kiinni, jolloin tilanne voi olla se, että lapselle ei ole paikkaa jos kotiin ei voimennä. Lastensuojelulaitokset ja ammatilliset perhekodit tarjoavat palvelujaan lastensuojelutarpeiden tyydyttämiseksi, mutta ne eivät välttämättä voi vastata lapsen psyykkisiin tarpeisiin. Lisäksi voi olla, ettei lastensuojelullista tarvetta ole. Näihin tilanteisiin ja näiden yksiköiden väliin tarvitaan toimintayksiköitä, jotka vastaisivat lasten psyykkisiin tarpeisiin. Päihdeongelmat ja psyykkiset ongelmat ovatkin haasteita sijoituksen kannalta, mutta onko lastenkoti oikea paikka heille ollenkaan? (Haastateltava 5).

Tarkastajien kokemusten mukaan lapsi saatetaan sijoittaa ja huostaanottaa riittämättömien päihde- ja mielenterveyspalveluiden vuoksi. Sijaishuoltoon sijoittaminen riittämättömien erikoissairaanhoidon palveluiden johdosta on jo pitkään tiedossa ollut ongelma (kts. Hanhila & Rintala 2012; Puustinen-Korhonen 2018).

Psykiatrian lääkärit tekevät lähetteitä sijaishuoltoon, sitten aikansa ”taistellaan onko sijaishuolto oikea paikka” ja arvioidaan onko lapsi lastensuojelun tarpeessa vai eikö ole, kun ei ole terveydenhuollon kuntoutusyksiköitä niin tehdään ehkä turhiakin huostaanottopäätöksiä. Tämä puute on ollut tiedossa viimeiset 15 vuotta. Terveydenhuolto suorastaan tilaa huostaanoton, kun lasta ei voisi kotiuttaa mutta hoitoa ei ole tarjolla. (Haastateltava 3).

Lapsen sairaus tuntuu olevan jo syy huostaanotolle, se saa miettimään että onko se oikea syy huostaanotolle vai pitäisikö olla muita palveluja. Toki jos terveydenhuolto ei puutu ja hoida niin lapsen oireilu johtaa käyttäytymiseen, joka voi täyttää huostaanoton perusteet. --- Toivon, että psykiatrisen hoidon tarpeessa olevat lapset saisivat sen palvelun, jonka tarvitsevat. Sijaishuolto sitten toteuttaisi omaa tehtäväänsä. eikä paikkaisi terveydenhuoltoa. Toivottavasti siihen ratkaisu tulee. (Haastateltava 3).

Kun lastensuojeluyksiköt haluaa profiloitua psykiatriaan niin siinä on soppa, voi tulla vaikeita tilanteita jos sosiaalihuollon asiantuntemus ja näkemys katoaa, ellei ole koulutettu itseään. Tälle toki on paljon tilausta kun osastohoidon jälkeen ei ole

kuntoutuspaikkoja tarjolla, isoja riskejä siinä on kun psykiatrinen hoito toteutetaan lastensuojelulaitoksissa. (Haastateltava 2).

Riittämättömien palvelujen lisäksi sosiaalihuollon tarkastajat kritisoivat sijaishuollon muuntumista terveydenhuollon palveluiden ”jatkeeksi”. He pitivät riskinä sosiaalisen unohtamista lastensuojelusta. Lastensuojelua ymmärtämättömien palveluntarjoajien kohdalla on riski toimia juridisesti hataralla pohjalla sijaishuollossa.

Profiloitumiseen liittyvässä kritiikissä haastateltavat tuottavat jälleen vastapuhetta hallinnan diskurssille. Palveluntarjoajat näkevät palveluvajeissa markkinaraon, jonka toteuttamisessa sosiaalihuollon tarkastajat peräänkuuluttavat sosiaalialan osaamista. Vaikeus tuottaa sosiaalialalla näyttöön perustuvia käytäntöjä luo nähdäkseni maaperää sellaisille sijaishuollon yksiköille, joissa lastensuojelun sijaishuollon perimmäinen tarkoitus voi jäädä taka-alalle. Terveydenhuollon voimallisen saapumisen lastensuojelun sijaishuollon kentälle voi tulkita keinoksi tehdä vaikeasta aiheesta ymmärrettävämpää, rakentamalla sijaishuollon tarvetta ja toteuttamisen keinoja lapsen psyykkisen oireilun ympärille.

Haastateltavien kokemuksista käy ilmi, että lapsen yksilöllisiin tavoitteisiin sijaishuollon ajaksi ei oltu aina panostettu, sosiaalityö saattaa sijoittaa lapsia löyhin tavoittein. Haastateltavat kuvaavat, että sama tavoitteellisuuden puute on voinut näkyä lapsen lastensuojeluasiakkuudessa jo ennen sijaishuoltoa, ja avohuollon tukitoimia on saatettu tarjota liian kauan.

Mitä tavoitellaan sijoittamisella, asiakassuunnitelmat voi olla että ongelmia kotona ja koulunkäynnissä ja tavoite että nuori kävis koulun loppuun. Se on aika löyhäs jos se on ainut tavoite, siellä varmaan paljon muutakin tarvetta. (Haastateltava 4).

Nyt näkyy, että avohuollon tukitoimiin on satsattu, osalla olisi se sijoitus pitänyt tehdä jo paljon aikaisemmin, lapset entistä huonokuntoisempia ja tulee yhä myöhemmin --- Myös julkisissa näkyy tämä sama ilmiö. Tullaan yhä vanhempina yksiköihin, kun perhehoito on ensisijainen niin lapset kerkee kiertää aika paljon yksiköitä kun ei sijoiteta heti alkuun oikeaan paikkaan. Nyt voi olla jo kolmas tai neljäs sijoituspaikka. (Haastateltava 4).

Alhanen (2014, 42, 44) liittää lasten yksilökohtaisten tarpeiden huomiotta jättämisen lastensuojelun sosiaalityössä sosiaalityöntekijöiden liian suuriin asiakasmääriin. Sosiaalityöntekijöiden suuret asiakasmäärät estävät paneutumasta huolellisesti

yksilökohtaiseen työskentelyyn kokonaisvaltaisesti ja asiakasmääristä johtuva kiire vaikeuttaa oikea-aikaista puuttumista asiakasprosesseissa.

Työssään tarkastajat näkivät, että sijaishuoltoapaikan valinnassa on voitu myös ohittaa lapsen yksilölliset tarpeet. Osin tämä voi johtua perhehoidon ensisijaisuudesta, jolla saatetaan toisinaan pyrkiä säästöihin. Lasten sijoitus tapahtuu liian usein liian myöhään ja toteutetut sijoitusjaksot ovat liian lyhyitä lapsen tarpeisiin nähden.

Uusi perhehoitolaki tavallaan lievensi koulutusvaatimuksia ja mitoitusvaatimuksia koskien myös ammatillista perhehoitoa, se on ristiriidassa sen kanssa millaisia lapsia sijoitetaan ammatillisiin perhekoteihin. Osin laitospaikojen puutteessa, osin siksi, että halutaan toteuttaa perhehoitoa, laitetaan sellaisia lapsia perhekoteihin, jotka saattaisi olla enemmän laitoshoidon tarpeessa. (Haastateltava 3).

Lastensuojelussa on siirrytty yhä erikoistuneempaan, täsmällisempään ja lyhytkestoisempaan työskentelyyn jonka keskiössä on yksilön itsenäistyminen uusliberalistisessa hengessä (Alhanen 2014, 40–41).

Sosiaalihuollon tarkastajat kokivat, että myös jälkihuoltoon siirtymisessä pyritään säästöihin ja ratkaisut sijaishuollosta jälkihuoltoon siirtymisessä eivät aina ole lapsen edun mukaisia.

On sijaishuoltoyksiköjä, joissa lapsi oleskelee ja asuu, sitten on yksiköjä, joissa tuetaan lasta ja pyritään saattamaan lapsi eheäksi aikuiseksi. Kaikissa yksiköissä haaste on siirtymä sijaishuollosta jälkihuoltoon. Vaarana voi olla se, että lapsi heitetään pesuveiden mukana, ellei jälkihuollon toteuttamiseen varauduta riittävän ajoissa ja vierellä kulkijan työpanos lopetetaan liian aikaisin. (Haastateltava 5).

Monet laitokset pyrkivät tarjoamaan jälkihuoltopalvelua, mutta sellainen käsitys on ettei kunnissa ole valmiutta tai varaa ostaa sitä. Vanhemmat tai yksikkö olisi kokenut tarkoituksenmukaiseksi että nuori olisi laitoksen jälkihuoltopalveluiden piirissä, mutta kunta saattaa katsoa että rahahanat laitetaan kiinni ja asia hoidetaan edullisemmalla keinolla. Vuosikausia yksikössä olleelle nuorelle paras tuki tulisi turvattua jatkumon kautta. Monella paikalla olisi enemmän valmiutta tuottaa jälkihuoltopalvelua kuin mitä ostetaan. (Haastateltava 3).

Sosiaalihuollon tarkastajat näkivät markkinoistumisen vaikutukset sijoitettuihin lapsiin pääosin negatiivisina, jotakin positiivistakin markkinoistuminen kuitenkin tuo sijaishuoltoon.

Uskon että muutoksia tulee, painopiste moninaistuu, nyt on tavallisia ja psykiatrisia yksiköitä ja luulen että ne tulee entisestään erikoistumaan, esimerkiksi luonto tai päihdetyön painotuksia. Ne lisääntyy nää huumenuoret, siitä huutava pula, rankkaa huumetaustaa on ja näitä yksiköitä Suomessa vähän. (Haastateltava 4).

Tuotteistamalla ja profiloitumalla sijaishuoltoyksiköt voivat sosiaalihuollon tarkastajien mukaan vastata lasten erityisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Pro gradu -tutkielmassani olen analysoinut sitä, miten lastensuojelun sijaishuollon markkinoistuminen näyttäytyy sosiaalihuollon tarkastajien työssä. Institutionaalisen etnografian mukaisesti olen lähtenyt liikkeelle tarkastajien päivittäisestä työstä kertyneistä kokemuksista (kts. esim. Smith 1999). Niiden kautta olen pyrkinyt tavoittamaan niitä muutoksia ja uudenlaisia hallinnan suhteita, joita markkinoistuminen on tuonut lastensuojelun sijaishuoltoon ja sitä kautta myös sijoitettujen lasten asemaan.

Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta markkinoistuminen näytti vaikuttavan niin sijaishuoltoon sijoitetun lapsen kuin myös lapsen asiassa keskeisesti toimivien viranomaisten, lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalihuollon tarkastajien, päivittäiseen elämään. Markkinoistuminen näkyi sijaishuollossa ja sen valvonnassa monin tavoin, palvelutuotannossa oli tapahtunut muutoksia ja markkinatalouden logiikka oli saanut jalansijaa sijaishuollon arkisissa käytännöissä.

Haastateltavat kuvasivat palvelutuotannon muutoksen sijaishuollossa näyttäytyneen ostopalveluiden lisääntymisenä ja kilpailun vahvistumisena. Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta keskeiset toimintaa säätelevät hallinnan suhteet palvelutuotannon muutoksessa olivat juridinen ohjaus ja poliittinen päätöksenteko. Haastateltavat kuvasivat erityisesti lastensuojelu- ja perhehoitolain muutosten sekä sote-uudistukseen liittyvien hallituksen esitysten ja valmistelutyön vaikututtaneen niin sijaishuollon kenttään, työnsä organisointumiseen kuin sijaishuollossa elävien lasten arkeen.

Tutkielman informantit olivat toimineet sosiaalihuollon tarkastajan tehtävissä jo useita vuosia. He olivat nähneet markkinoistumisen muovaavan sijaishuollon palvelutuotantoa yhä kiihtyneellä tahdilla. Palvelutuotannon muutokseen liittyen oli kilpailu sijaishuollon markkinoilla myös voimistunut, ja kertaalleen kaatunut maakunta- ja sosiaali- ja terveystalouden uudistus oli entisestään kiihdyttänyt kilpailua.

Haastateltavat uskoivat ostopalveluiden ja yksityisten yritysten palveluvalikoiman lisääntyvän edelleen sijaishuollon ja lastensuojelun avopalveluiden kentällä tulevaisuudessa. Kilpailun tahti kuvautui intensiiviseksi sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta käsin, ja erityisesti he tunnistivat suurten yritysten laajenemisen. Keskeisenä kilpailuun liittyneenä

tekijänä haastateltavat kuvasivat yritysten tiukkaa talouskuria, joka ilmeni etenkin henkilöstömenoissa karsimisena.

Kilpailuun liittyvien seurausten myötä myös sijaishuollossa elävien lasten arki muuttui sijaishuoltoyksiköiden koon kasvettua. Lisäksi yrityskauppojen myötä henkilöstö saattoi vaihtua ja henkilöstöresurssia muutettiin säästöjen vuoksi. Yrityskauppojen myötä yksikön toimintakulttuuri saattoi muuttua, henkilökunnan pysyvyydessä oli myös haasteita. Sijaishuollossa tavoitteena olevan vakaan arjen sijasta lapsille olikin tarjolla jatkuvia muutoksia markkinatalouden ehdoilla. Suurten yritysten ostettua pienempien yritysten yksiköitä katosi näistä omaleimaisuus ja yksilöllisyys, ja tilalle tuli usein määrämuotoinen palveluntuottamisen malli.

Sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta nähtiin kuinka markkinoistumisen myötä markkinatalouden opeista tuotteistaminen, tehostaminen ja viranomaisroolin kaventuminen näkyvät lastensuojelun sijaishuollon arkisissa käytännöissä. Yritykset tuotteistivat sijaishuollon palveluita. Yritykset pyrkivät profiloitumalla vastaamaan usein terveydenhuoltojärjestelmän palveluvajeisiin. Profiloitumisessa ei kuitenkaan aina onnistuttu, ja erityisosaaminen saattoi jäädä yhden työskentelijän varaan. Toisaalta sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta tarkasteltuma markkinoistunut sijaishuolto kykeni juuri profiloitumalla vastaamaan lapsen erityisiin ja yksilöllisiin tuen tarpeisiin.

Sosiaalihuollon tarkastajat olivat huolissaan siitä, että sijaishuollon kautta tarjottavien palveluiden johdosta päädyttiin huostaanottamaan ja sijoittamaan sijaishuoltoon lapsia, jotka tarvitsivat oikeasti terveydenhuollon palveluita. Tämä onkin jo pitkään lastensuojelussa tunnistettu epäkohta (kts. Hanhila & Rintala 2012; Puustinen-Korhonen 2018). Tarkastajat kritisoivat vahvasti sijaishuollon organisoitumista terveydenhuollon palvelujärjestelmän jatkeeksi ja peräänkuuluttivat lastensuojelun sijaishuollon tosiasiallisen tehtävän perään.

Yhtenä sijaishuollon tuotteistamisen muotona haastateltavat kuvasivat etenkin suurten yritysten tapaa tuottaa määrämuotoista sijaishuoltoa. Määrämuotoisen ”massatuotannon” voi tulkita haastavan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimista (kts. Harris 2005 Eräsaaren 2011b, 186 mukaan). Määrämuotoiseen palvelutuotantoon sisältyy riski, jossa suhdeperustaisesta työskentelystä siirrytään välineellistävään diskurssiin (kts. Alhanen 2014, 37, 68).

Sosiaalihuollon tarkastajien kokemuksissa palvelua tuotettiin markkinalogiikan mukaisesti siellä missä oli kysyntää, lisäksi myös voittoa tavoittelemattomat palveluntuottajat olivat omaksuneet keskittämisen toimintatavakseen. Tämä asetti sijaishuoltoa tarvitsevat lapset maantieteellisesti eriarvoiseen asemaan.

Sosiaalihuollon tarkastajat suhtautuivat kriittisesti markkinoistuneeseen sijaishuoltoon liitettyyn tehokkuusdiskurssiin. Tehokkuuden vaateet ilmenivät heidän toimintapaikastaan erityisesti lastensuojelun sosiaalityöhön rantautuneina muutoksina; sijoitusten kestot lyhenivät, ostopalveluita käytettiin liian vähän ja siirtymä sijaishuollosta jälkihuoltoon oli ontuva. (kts. Alhanen 2014; Lapinleimu 2015) Toisaalta he olivat myös jossain määrin itsekin omaksuneet tehokkuusdiskurssin ja toivoivat sijaishuollon valvonnan tehostamista ja päällekkäisen työn poistamista.

Viranomaisen roolin kaventumisesta sosiaalihuollon tarkastajat toivat useita kriittisiä huomioita esille. Sosiaalityöntekijöitä oli heidän näkemyksensä mukaan liian vähän, lapsikohtaisen valvonnan toteutuminen nähtiin heikkona (kts. Laakso 2019). Vähäiset resurssit sosiaalityössä toivat uudenlaisen riskin lasten oikeuksien toteutumiselle sijaishuollossa, kun viranomaiselle kuuluvat tehtävät valuivat yksityisille toimijoille (kts. Gingrich 2011; Ascolin & Ranci 2003).

Myös sosiaalihuollon tarkastajien määrä oli vaatimaton ja työhön kohdistui mittavia tehokkuusvaatimuksia, jopa siinä määrin että voidaan kysyä oliko tarkastajien mahdollista toteuttaa lakisääteistä tehtäväänsä. Sijaishuollon valvojen kontakti sijoitettuihin lapsiin kuvautui ohuena, vaikka lapset kanteluiden tekijöinä olivatkin hieman aktivoituneet. Sosiaalihuollon tarkastajien mittava työmäärä ja virastotyöajat haastoivat lasten kohtaamista yksiköissä. Huolta heillä oli myös lasten tiedollisten oikeuksien toteutumisesta, haastateltavat kuvasivat omaa pyrkimystään antaa lapsille tietoa oikeuksistaan ja valvojen viranomaisten yhteystiedoista ja kertoivat myös osan sijaishuoltoyksiköistä toimivan aktiivisesti tiedonantajina.

Markkinoistuneeseen sijaishuoltoon liittyvänä huolena kuvautui huoli siitä, ymmärtävätkö yksityiset yritykset lastensuojelun tehtävää ja tarkoitusta. Samankaltaisen huolen sosiaalihuollon tarkastajat liittivät myös yksiköiden henkilökunnan ammatilliseen osaamiseen, siitäkin huolimatta että koulutustaso yleisesti oli noussut. Edelleen ilmeni myös vakavaa huolta rajoitustoimenpiteiden asianmukaisesti käytöstä yksiköissä. Sosiaalihuollon

tarkastajat peräänkuuluttivat näyttöön perustuvien käytäntöjen omaksumista sijaishuollon laitostyöhön, ja mahdollisesti jopa erillistä omaa koulutusta laitoshenkilökunnalle. Näyttöön perustuviin käytäntöihin liittyy paljon kritiikkiä, mutta ymmärrän sosiaalihuollon tarkastajien näkemyksen. Tutkijat (Pekkarinen, Heino & Pösö 2013) ovat tuoneet vahvasti esille lastensuojelusta tietämisen moraalista velvoitetta; lastensuojelun käytäntöjen ja päätösentöön tulisi perustua parhaaseen mahdolliseen tutkimustietoon.

Sosiaalihuollon tarkastajien kokemusten kautta tarkasteltuna markkinoistumisen vaikutukset sijoitettuihin lapsiin olivat pääosin negatiivisia. Markkinoistuminen haastoi sosiaalityön ammatillisia arvoja maalaten näkymää, jossa ekonomistiset arvot olivat korostuneet, tällöin taloudellinen etu meni lasten edun edelle ja lasten yksilölliset tarpeet jäivät huomiotta (kts. Alhanen 2014; Lapinleimu 2015). Tutkimuksen informantit eivät pitäneet sijaishuollon laatua kelvottomana, vaikka kuvasivatkin laadun haastavaksi valvonnan kohteeksi. Markkinoistuminen näyttäytyi kuitenkin pääasiassa uhkana, etenkin taloudellisen edun tavoittelu kuvautui jännitteisenä suhteessa lapsen edun toteutumiseen. Tästä huolimatta haastateltavat toivat esille, että monet yksityisessä omistuksessa olevat sijaishuoltoyksiköt tekivät laadukasta työtä ja sijoitetut lapset voivat yksiköissä hyvin.

Juridisen ohjauksen ja poliittisen päätöksenteon lisäksi useat erilaiset tekstuaaliset representaatiot vaikuttivat sosiaalihuollon tarkastajien päivittäiseen työhön. Näitä tekstuaalisvälitteisiä hallinnan suhteita en tutkielmassani varsinaisesti analysoinut, mutta tuon raportoinnissa esiin ne tekstuaaliset representaatiot, joiden merkityksestä sosiaalihuollon tarkastajat haastatteluissa kertoivat.

Tekstuaaliset representaatiot tuottavat tietoa, jonka avulla hallinnan suhteet jäsentävät käytäntöjä. Sosiaalihuollon valvontaohjelma, omavalvontasuunnitelmat ja toimintakertomukset jäsentävät tarkastajien työtä, sekä sijaishuollon palveluntuottajien työtä. Tekstit itsessään kuvaavat sitä, mitä pidetään merkityksellisenä työskentelynä. Se millaisia tekstejä hallinnan koneisto haluaa tuotettavan on vallankäyttöä; teksteillä tehdään näkyväksi ne asiat, joita pidetään tärkeinä ja joihin resursseja halutaan valjastaa. (Campbell 2014.)

Sosiaalihuollon valvontaohjelma (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2018) oli keskeisin sosiaalihuollon tarkastajien työtä organisoiva ja jäsentävä teksti. Merkillepantavaa oli, että aiempaan sijaishuollon valvontaohjelmaan verraten tarkastajien

työtä ohjattiin laajan kokonaistilanteen arvioinnin sijasta keskittymään kapeasti tiettyihin riskinarvioinnin perusteella ongelmakohtiksi määriteltyihin tarkastuskohteisiin. Tämä kuvasi jälleen markkinoistumiseen kytkeytyvää viranomaisen roolin kaventumista sekä tehokkuusdiskurssia.

Valtakunnallisella sosiaalihuollon valvontaohjelmalla (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2018) suunnattiin ja ohjattiin sosiaalihuollon tarkastajien työtä määrärajoiksi. Tarkastajat itse eivät vaikuttaneet olevan vakuuttuneita työlle asetettujen reunaehtojen ja tulosvaatimusten merkityksellisyydestä työn tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta. Valvontaresurssit olivat vaatimattomat, valvontaohjelman voisi nähdä ”helpottavan” sosiaalihuollon tarkastajien työtaakkaa kun se ohjasi keskittymään työssä tiettyihin aihealueisiin. Tuloksista kuitenkin käy ilmi sosiaalihuollon tarkastajien vahva eettinen sitoutuminen työhönsä ja lasten oikeuksien ajamiseen. Lisäksi pitkään valvojana työskennelleet näkivät ja olivat edelleen tietoisia niistä valvontaohjelman ulkopuolelle jäävistä paikallisista tarpeista, joihin heidän työssään olisi tullut paneutua.

Lakisääteliset ja määrämuotoiset omavalvontasuunnitelmat ja yksityisten toimijoiden vuosittain toimittamat toimintakertomukset olivat myös tekstuaalisia representaatioita, jotka jäsensivät sekä sosiaalihuollon tarkastajien että palveluntuottajien työtä. Palveluntuottajien näkökulmasta näiden tekstien tuottamisen voi tulkita selontekovelvollisuuden toteuttamiseksi. Omavalvontasuunnitelmat eivät sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta näyttäneet täyttävän niille asetettuja tavoitteita ja vaatimuksia. Sijaishuollon omavalvonnan merkityksen korostaminen perustui uusliberalistiseen eetokseen, jossa painotetaan toimijan itseohjautuvuutta (kts. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2018). Sosiaalihuollon tarkastajat eivät pitäneet omavalvontasuunnitelmia riittävänä valvonnan keinona, mutta näkivät omavalvonnan oivallisena laatutyön toteuttamisen välineenä mikäli palveluntuottajat osaisivat sitä käyttää. Toimintakertomuksiin he suhtautuivat eri tavoin. Vaikka teksti jäsentäisikin sosiaalihuollon tarkastajan työtä, eivät he kokeneet sen antavan kokonaiskuvaa lastensuojeluyksikön toiminnasta.

Sosiaalihuollon tarkastajan toimintapaikasta tarkasteltuna markkinoistuminen kuvautui monimutkaisena, vuorovaikutuksellisenä hallinnan suhteiden verkostona sijaishuollon kentällä. Juridinen ohjaus, poliittinen päätöksenteko, sijaishuollon kentällä toimivat yksityiset palveluntuottajat, lapsia sijoittavat kunnat ja lastensuojelun sosiaalityöntekijät

olivat osallisina tässä suhteiden verkostossa. Edellä kuvatut markkinoistumisen tuottamat muutokset ja uudenlaiset hallinnan suhteet sijaishuollon kentällä loivat uhkaa lapsen edun toteutumiselle sijaishuollossa sosiaalihuollon tarkastajien toimintapaikasta tarkasteltuna.

Tulokset kuvaavat markkinoistumista sijaishuollossa erityisestä ja rajatusta toimintapaikasta, sosiaalihuollon tarkastajat ovat itse osa hallinnan koneistoa. Tästä toimintapaikasta tarkasteltuna pääsemme kurkistamaan markkinoistumisen vaikutuksia sijaishuoltoon sijoitettuihin lapsiin pääasiassa niissä tilanteissa, jossa sijaishuollon järjestämisestä on tavalla tai toisella noussut huolta.

Markkinoistumisen kuva sijaishuollossa on varmasti laajempi kuin mitä tämän pro gradu - tutkielman avulla saamme tietää. Olisikin mielenkiintoista selvittää markkinoistumisen tuomia muutoksia sijaishuoltoon sijoitetun lapsen, lastensuojelun sosiaalityöntekijän ja kuntien toimintapaikoista, tällöin markkinoistumisesta ja hallinnan suhteista saataisiin moniulotteisempi käsitys. Kaikki markkinoistumisen tuomat muutokset ja mahdollisuudet eivät varmasti ole niin negatiivisia kuin miten ne tämän tutkielman toimintapaikasta näyttäytyivät. Institutionaalisen etnografian käyttö myös tekstuaalisesti välittyvien hallinnan suhteiden tutkimisen kautta laajentaisi ymmärrystä ja syventäisi hallinnan suhteiden kartoittamista.

Sosiaalihuollon tarkastajat toivat esille myös valvontaan liittyviä epäkohtia ja vajeita. Nyt sijaishuollon valvontaan ollaan saamassa kauan kaivattua lisäresurssia lasten kuulemiseksi (HE 237/2018 vp. 2018). Samanaikaisesti sosiaalityöhön odotetaan edelleen kohtuullista lakisääteistä asiakasmitoitusta. Sosiaalityöntekijöiden vähäisten resurssien vuoksi herää huoli erityisesti toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvonnasta.

Lasten mahdollisuudet saada tarpeisiinsa vastaavaa sijaishuoltoa taikka tätä edeltäen ja sijaishuollon aikana tarvitsemiaan terveydenhuollon palveluita tulisi olla tasaveroiset. Markkinoistuneessa sijaishuollossa haastateltavat näkivät etuna profiloitumisen, jonka keinoin voidaan vastata yksilöllisiin ja erityisiin lasten tarpeisiin. Ei tokikaan ole realistista ajatella, että harvemmin asutuille seuduille saataisiin useita erilaisiin tarpeisiin vastaavia sijaishuoltoyksiköitä. Sen sijaan voisi olla paikoillaan panostaa perhehoidon kehittämiseen niin, että perhehoitajat ja sijoitettu lapsi saisivat aidosti riittävän tuen perhehoidossa. Tämä vaatisi kunnilta panostusta riittävään resurssointiin lastensuojelun sosiaalityössä ja -ohjauksessa. Tällä hetkellä monet kunnat ostavat perhehoidon tuen yksityisiltä palveluntuottajilta, näissä tilanteissa on suuri riski myös viranomaisvastuun valumiseen

yksityiselle palveluntuottajalle. Lisäksi tulisi huomioida entistä paremmin lapsen oikea-aikainen siirtymä avohuollon asiakkuudesta sijaishuoltoon, jolloin myös sijaishuoltopaikan muutoksia voitaisiin estää.

Sijaishuollon valvonnassa on tarvetta yhdenmukaistaa toimintaa ja luoda digitaalisia työvälineitä valvontaan. Yksi tulevaisuuden työväline valvontaan voisi olla Lasteri-rekisteri, eli sijaishuoltoyksiköiden valtakunnallinen rekisteri (Heino & Eriksson 2018 Porkon ym. 2018 mukaan). Oletettavaa on, että reaaliaikaisempi ja määrämuotoinen tieto tulevat lisääntymään valvonnassa, tähän viittasivat myös tarkastajat pohtiessaan tulevaisuuden valvontaa erilaisten mittareiden avulla. Olennaista mittareiden ja tiedonkeruun muodostamisessa on kysymys siitä, kenen ehdoilla ja miksi tietoa kerätään ja kuinka sitä käytetään.

Vaikka olin jo ennen kirjoittamisprosessiin ryhtymistä edeltäen alustavasti ajatellut institutionaalisen etnografian käyttöä pro gradu -tutkielmassa, niin jälkikäteen olen monesti toivonut tunteneeni menetelmää paremmin haastatteluihin ryhtyessäni. Olisin kysynyt enemmän *mitä, miksi, miten* jotta olisin paremmin päässyt analysoimaan hallinnan suhteita. Koen kuitenkin saaneeni aineistosta enemmän irti institutionaalisen etnografian avulla kuin olisin muutoin saanut. Lisäksi pidän siitä kriittisestä vivahteesta, jonka menetelmän käyttö tutkielmaan tuo. Institutionaalinen etnografia mahdollistaa näkyvän kertomuksen taakse kurkistamisen. Taustalla vaikuttava kertomus selittää sitä, kuinka näkyvä tarina organisoituu.

Aineiston analyysiin ryhtyessäni mietin, osaanko tarkastella ja tunnistaa hallinnan suhteita laillisuusvalvojen kokemuksista, sillä samankaltaiset hallinnan diskurssit värittävät myös omaa työtäni eikä niitä aktiivisesti tule arjen työnteon keskellä reflektoineeksi. Vasta aineistoa analysoidessani huomasin ajatelleeni paljon samansuuntaisesti tutkielman haastateltavien kanssa maakunta- ja sote-uudistuksen mahdollisesti tuottamasta tehokkuudesta työskentelyyn. Jäin pohtimaan kriittisesti tehokkuuden tarpeen ja lastensuojelun välisen yhdistämisen jännitettä. Toisiko uudistus tehokkuutta, jolla edistetään lapsen etua vai oikopolkuja, joiden avulla täytetään vain välttämätön velvoite. Sijaishuollon valvonta taikka sosiaalityö eivät voi jäädä vain sille tasolle, jossa toteutetaan välttämättömin vähäisillä ja niukoilla resursseilla. Työhön pitää saada aikaa, jonka turvin rakentaa suhdetta asiakkaaseen. Suhdeperustaisessa työskentelyssä harhailut merkityiltä poluilta ovat usein juuri lapsen edun toteutumisen kannalta olennaisia.

Sosiaalihuollon tarkastajien peräänkuuluttama julkinen eettinen keskustelu sijaishuollosta ja sen tarkoituksesta olisi paikallaan. Sijoitettujen lasten oman äänen kuulemista tulisi edistää niin sijaishuollossa kuin sen valvonnassa. Suhdeperustaisen sosiaalityön ja valvonnan ei tarvitse sulkea ulos teknologian valjastamista lapsen edun mukaiseen työskentelyyn. Aika on oikea sille, että uskalletaan tehdä muutoksia, jotka edistävät aidosti lasten osallisuutta sijaishuollossa ja sen valvonnassa.

LÄHTEET

- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). *Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljellä*. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere. Vastapaino, 372–394.
- Alasuutari, P. (2004). *Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?* *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 3–16.
- Alhanen, K. (2014). *Vaarantunut suojelevalta. Tutkimus lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöistä*. Tampere. Juvenes print – Suomen yliopistopaino oy. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 24/2014.
- Anttonen, A. & Meagher, G. (2013). *Mapping marketisation: concepts and goals*. Teoksessa Meagher, G. & Szebehely, M. (toim.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation oversight, extent and consequences*. *Stockholm Studies in Social Work* 30. Stockholm. Stockholm University, 13–22.
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Raitakari, S. (2013). *Matkalla muutokseen ja hyvinvointimarkkinoille?* *Janus* vol 21, nro 4, 290–297.
- Anttonen, A. (2016a). *Miksi julkispalvelujen menestystarina halutaan hävittää Suomesta?* *Tasa-arvovaje*. Blogi. [Viitattu 2.8.2019]. <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=726>
- Anttonen, A. (2016b). *Sote-uudistuksen kipupisteitä*. *Talous & Yhteiskunta* 3/2016, 2–7.
- Anttonen, A. & Karsio, O. (2017). *How marketization is changing the Nordic model of care for older people*. Teoksessa Martinelli, F., Anttonen, A. & Mätzke, M. toim. *Social services disrupted. Changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA. Edward Elgar publishing, 219–239.
- Arajärvi, E. & Väyrynen, R. (2011). *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveystalouksissa 2009. Privat serviceproduktion inom social- och hälsovården 2009*.

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 33/2011. Helsinki.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80428/Tr33_11.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Ascoli, U. & Ranci, C. (2003). *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*. New York. Plenum Publishers.
- Campbell, M. (2014). *Learning global governance: OECD's aid effectiveness and "results" management in a Kyrgyzstani development project*. Teoksessa Dorothy, E. Smith & Alison, I, Griffith. (toim). *Under new public management: institutional ethnographies of changing front-line work*. Toronto, Buffalo, London. University of Toronto Press, 58–79.
- Crouch, C. (2011). *The strange non-death of neoliberalism*. Cambridge. Polity Press.
- DeVault, M, I. & McCoy, L. (2006). *Institutional ethnography: Using interviews to investigate the ruling relations*. Teoksessa Dorothy E. Smith. (toim). *Institutional ethnography as practice*. Lanham, MD. Altamira Press, 15–44
- Eduskunnan oikeusasiamies. (2019). *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018*. Toimintakertomus 2018. PunaMusta Oy. Helsinki.
- Enroos, R. (2016). *Lapsen tulo julkiseen kotiin: Huostassaolon ensi vaiheet sijaishuoltopaikkojen toimijoiden näkökulmasta*. Teoksessa Enroos, R., Heino, T. & Pösö, T. (toim.) *Huostaanotto – lastensuojelun vaativin tehtävä*. Vastapaino. Tampere, 224–260.
- Eronen, T. & Laakso, R. (2016). *Lastensuojelun laitoshoidon kasvatukselliset ja kuntouttavat orientaatiot ja niiden vaikuttavuus. Tutkimuskatsaus kansainvälisiin tutkimuksiin 2010–2016*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. Työpaperi 44/2016. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131499/URN_ISBN_978-952-302-780-0.pdf?sequence=1
- Eräsaari, L. (2011a). *Sosiaalityö ja New Public Management*. Julkaisussa Camilla Granholm, Tarja Juvonen, Maija Jäppinen (toim). *Tutkiva sosiaalityö. Sosiaalityön*

- paikka tieteessä ja yhteiskunnassa. Talentia lehti. Sosiaalityön tutkimuksen seura 2011.
http://www.sosiaalityontutkimuksenseura.fi/Tutkiva%20sosiaalityo/Tutkiva_sosiaalityo_2011.pdf
- Eräsaari, L. (2011b). *Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen*. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen. *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Teema 12, 181–203.
<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80271/970d363e-9edf-4b54-a76e-446b81ed34b5.pdf?sequence=1>
- Eräsaari, L. (2006). *New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim). *Vääryyskirja*. Helsinki. Kelan tutkimusosasto, 87–102.
- Eskola, J., Lähti, J. & Vastamäki, J. (2018). *Teemahaastattelu: lyhyt selviytymisopas*. Teoksessa Raine Valli & Eila Aarnos. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä. PS-kustannus, 26–51.
- Gingrich, J. (2011). *Making markets in the welfare state: the politics of varying market reforms*. Cambridge, New York. Cambridge University Press.
- HE 237/2018 vp. (2018). *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta*. Saatavana: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180237.pdf>
- Hanhinen, S. & Rintala, T. (2012). *Tuloksellisuustarkastuskertomus. Lastensuojelu*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012. Helsinki. Edita Prima Oy. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/29145931/lastensuojelu-06-2012.pdf>
- Harris, J. (2005). *Sosiaalipalvelujen modernisointia*. Julkaisussa Roivainen, I., Korpinen, J., Ritala-Koskinen, A. & Sundman, T. *Tutkiva sosiaalityö. Kunnallisen sosiaalityön muuttuva paikka 2000-luvun Suomessa*. Talentia lehti / Sosiaalityön tutkimuksen seura 2005, 6 – 8.
<http://www.sosiaalityontutkimuksenseura.fi/Tutkiva%20sosiaalityo/Tutkiva%20sosiaalityo%202005.pdf>

Heino, T. (2016). *Lastensuojelusta tietäminen – julkisen vallan vastuu*. Teoksessa Enroos, R., Heino, T. & Pösö, T. (toim.) *Huostaanotto – lastensuojelun vaativin tehtävä*. Vastapaino. Tampere, 72 – 102

Heino, T. (2.11.2017) *Lastensuojelun palveluntuottajien avoin rekisteri vaihtoehdoksi kilpailutukselle*. THL-blogi. <https://blogi.thl.fi/lastensuojelun-palveluntuottajien-avoin-rekisteri-vaihtoehdoksi-kilpailutukselle/> [viitattu 11.4.2018].

Helsingin Sanomat. Raeste, J-P. (23.5.2019). *Rinne vahvisti: Hallitusneuvotteluissa sopu sotesta, pääkaupunkiseudulle valmisteilla erityisratkaisu*. Helsingin Sanomat Poliitiikka. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006115389.html> [viitattu 30.5.2019].

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2015). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki. Gaudeamus.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). 15., uudistettu painos. *Tutki ja kirjoita*. Hämeenlinna: Tekijät ja kirjayhtymä oy.

Hoikkala, S., Kojo, R., Tervo, J. & Aaltonen, T. (2017). *Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 19/2017. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/132271/URN_ISBN_978-952-302-855-5.pdf?sequence=1

Hytönen, K-M., Malinen, A., Salenius, P., Haikari, J., Markkola, P., Kuronen, M. & Koivisto, J. (2016). *Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74821/Rap_2016_22.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hämäläinen, K. (17.1.2019). *Opiskelun eettiset ohjeet ja vilppitapausten käsittely Jyväskylän yliopistossa*. Rehtorin päätös 17.1.2019.

<https://opiskelu.jyu.fi/fi/koulutuspalvelut/ohjeet/vilppi-ja-plagiointi/opiskelun-eettiset-ohjeet-ja-vilppitapausten-kasittely-jyu>

Höjer, S. & Forkby, T. (2011). *Care for Sale: The influence of New Public Management in Child Protection in Sweden*. *British Journal of Social Work* (2011) 41, 93–110.

Juhila, K. (2006). *Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina*. Tampere. Vastapaino.

Jokela, U. (2011). *Diakoniatyön paikka ihmisten arjessa*. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja. A Tutkimuksia 34. Tampere. Juvenes print oy. Saatavana: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/27857/diakonia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki. Stakes.

Jonkka, J. (26.2.2015). *Asia. Aluehallintovirastojen resurssit lastensuojelussa*. Valtioneuvoston oikeuskansleri. Päätös. Dnro OKV/4/50/2013. Saatavana: https://www.okv.fi/media/uploads/ratkaisut/ratkaisut_2015/okv_4_50_2013.pdf

Kananen, J. & Kantola, A. (2009). *Kilpailukyky ja tuottavuus*. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisesta*. Helsinki. Jyväskylä. Minerva kustannus Oy, 119–152.

Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Kantola, A. & Kananen, J. (2017). *Johdanto: Suomen malli*. Teoksessa Johannes Kananen (toim.) *Kilpailuvaltion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki. Gaudeamus, 7–29.

Karsio, O. (26.11.2018). *What can be learned from the marketisation of eldercare?* Seminaari, Yksityistäminen lasten ja perheiden sosiaalipalveluissa: asiantuntijatieto ja palveluidenkäyttäjien asema. 26.11.2018. Tampereen yliopisto.

- Karsio, O. & Anttonen, A. (2013). *Marketization of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services*. Teoksessa Meagher, G. & Szebehely, M. (toim.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation oversight, extent and consequences*. Stockholm Studies in Social Work 30. Stockholm. Stockholm University, 85–126.
- Kirkpatrick, I., Kitchener, M. & Whipp, R. (2001). *'Out of sight, out of mind': Assessing the impact of markets for children's residential care*. Public Administration March 2001, Vol.79(1), 49-70.
- Klein, N. (2008). *Tuhokapitalismin nousu*. suom. Ilkka Rekiaro, engl. alkuteos *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism* (2007). Helsinki. WSOY.
- Kuoppala, S. & Säkkinen, T. (2018). *Lastensuojelu 2017. THL tilastoraportti 17/2018*. Saatavana:
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136409/Tr17_18_LASU.pdf?sequence=5
- Kuronen, M. (2014). *Perheen ideologinen tuottaminen..* Teoksessa Jallinoja, R., Hurme, H. & Jokinen, K. *Perhetutkimuksen suuntauksia*. Helsinki. Gaudeamus Oy, 81–98.
- Laakso, R. (2019). *"Ne näki musta". Huostassa olevien lasten hyvinvointi ja sijaishuoltoon liittyvät kokemukset*. PunaMusta Oy. Helsinki. THL, Raportti 1/2019.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137484/URN_ISBN_978-952-343-267-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 8.4.1983/361.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1983/19830361>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 3.8.1992/733.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920733>
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110922>

- Lapinleimu, H. (2015). *Miten markkinoistuminen lävistää lastensuojelua?*
Sosiaalityöntekijöiden arkikokemuksia tavoittamassa. Sosiaalityön ammatillinen
liseniaatintutkimus. Tampereen yliopisto. Saatavana:
[https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98436/lisuri07279.pdf?sequence=1&is
Allowed=y](https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98436/lisuri07279.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L10P49>
- Lastensuojelun käsikirja. Aluehallintovirasto ja lastensuojelun valvonta. Terveyden ja
hyvinvoinnin laitos. [https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-
kasikirja/tyoprosessi/lastensuojelun-valvonta/aluehallintovirasto-ja-lastensuojelun-
valvonta](https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/lastensuojelun-valvonta/aluehallintovirasto-ja-lastensuojelun-valvonta) [viitattu 1.4.2018].
- Lastensuojelun käsikirja. Lastensuojelun valvonta. (9.6.2017 päivitetty). Terveyden ja
hyvinvoinnin laitos. [https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-
kasikirja/tyoprosessi/lastensuojelun-valvonta](https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/lastensuojelun-valvonta) [viitattu 1.4.2018].
- Lastensuojelun käsikirja, Sijaishuollon valvonta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
[https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-
valvonta#Aluehallintovirastot%20ja%20sijaishuollon%20valvonta](https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-valvonta#Aluehallintovirastot%20ja%20sijaishuollon%20valvonta) [viitattu 10.9.2019].
- Lith, P. (15.3.2018). *Lastensuojelualan markkinat. Raportti lastensuojelun asiakkaista,
palveluntuottajista ja markkinoista tilastojen valossa*. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut
Pekka Lith. Saatavana: [https://www.hyvinvointiala.fi/wp-
content/uploads/2018/11/raportti-lastensuojelun-asiakkaista-palveluntuottajista-ja-
markkinoista-tilastojen-valossa.pdf](https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/11/raportti-lastensuojelun-asiakkaista-palveluntuottajista-ja-markkinoista-tilastojen-valossa.pdf)
- McCoy, L. (2006). *Keeping the institution in view: working with interview accounts of eve-
ryday experience*. Teoksessa Dorothy E. Smith. (toim). *Institutional ethnography as
practice*. Lanham, MD. Altamira Press, 109–126.
- Meagher, G., Lundström, T., Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2016). *Big business in a thin mar-
ket: understanding the privatization of residential care for children and youth in Swe-
den*. *Social policy & Administration*. Vol.50, No.7, December 2016, 805–823.

- Munro, E. (2004). *The impact of audit on social work practice*. British journal of social work 34, 1075–1095.
- Mäkinen, O. (2006). *Tutkimuseetiikan ABC*. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Mänttari-van der Kuip, M. (2013). *Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla?* Yhteiskuntapolitiikka 78 (2013):1, 5–19.
- Mänttari-van der Kuip, M. (2015a). *Sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointi ja toimintamahdollisuudet niukkuuden aikakaudella*. Janus vol.23 (3) 2015, 329–335.
- Mänttari-van der Kuip, M. (2015b). *Work-Related Well-Being among Finnish Frontline Social Workers in an Age of Austerity*. Väitöskirja. University of Jyväskylä. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 524.
https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/45924/978-951-39-6191-6_vaitos29052015.pdf?sequence=1
- Ollila, E. & Koivusalo, M. (2009). *Hyvinvointipalvelusta liiketoiminnaksi – terveydenhuollon parantamisen tärkeät valinnat*. Meri Koivusalo, Eeva Ollila & Anna Alanko (toim.) Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University press, 21–47.
- Pekkarinen, E., Heino, T. & Pösö, T. (2013). *Lastensuojelusta tietäminen on moraalinen velvoite*. Yhteiskuntapolitiikka 78, 2013:3, 337–342.
- Pettinen, E. & Juntunen, R-L. (2017). *Omaavonta lastensuojelulaitoksissa*. Aluehallintovirastojen julkaisuja 37/2017. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat. Hämeenlinna. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Saatavana:
<http://www.avi.fi/documents/10191/8064383/Julkaisu-37-Omaavonta+lastensuojelulaitoksissa.pdf/75a8449a-8586-4943-8fc0-6ea4d7716ea7>
- Perhehoitolaki 236/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150263>
- Pirttilä, J. & Tuomala, M. (2012). *Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjako- ja hyvinvointijärjestelmää: Pohjoismainen malli*. Teoksessa Anneli Anttonen, Arto

- Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere, Tampereen yliopistopaino oy – Juvenes Print, 113 – 137.
- Porko, P., Heino, T. & Eriksson, P. (2018). Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä. Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy. Helsinki. THL, Työpaperi 21/2018.
- Puustinen-Korhonen, A. (1.2.2018). *Lastensuojelun kuntakyselyn tuloksia*. Tiedotustilaisuus 1.2.2018. Raportti. Suomen Kuntaliitto.
<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun-kuntakyselyn-keskeisimm%C3%A4t-tulokset-raportti-01022018.pdf>
- Pålsson, D. (2018). *The prerequisites and practices of auditing residential care. On the licensing and inspection on residential homes for children in Sweden*. Stockholm university. Stockholm.
- Pösö, T. (2016). *Epilogi*. Teoksessa Enroos, R., Heino, T. & Pösö, T. (toim.) Huostaanotto – lastensuojelun vaativin tehtävä. Vastapaino. Tampere, 316–322.
- Pösö, T. (26.11.2018). *Markkinoistuminen ja palveluiden pirstoutuminen: tapausanalyysi lastensuojelun sijaishuollosta*. Seminaari, Yksityistäminen lasten ja perheiden sosiaalipalveluissa: asiantuntijatieta ja palveluidenkäyttäjien asema. 26.11.2018. Tampereen yliopisto.
- Sakslin, M. (2019.) *Lapsen oikeuksien valvonnasta*. Julkaisussa Eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018. Helsinki. PunaMusta Oy, 24–27.
- Shanks, E. & Pålsson, D. (26.11.2018.) *Marketisation within child welfare services in Sweden*. Seminaari, Yksityistäminen lasten ja perheiden sosiaalipalveluissa: asiantuntijatieta ja palveluidenkäyttäjien asema. 26.11.2018. Tampereen yliopisto.
- Smith, D. (2006). *Introduction*. Teoksessa Dorothy E. Smith. (toim). Institutional ethnography as practice. Lanham, MD. Altamira Press, 1–12.

Smith, D. (2005). *Institutional ethnography: A Sociology for People*. Walnut Creek, CA. Altamira Press.

Smith, D. (1999). *Writing the social. Critique, theory and investigations*. Toronto. University Toronto Press.

Smith, D. & Griffith, A. (2014). *Introduction*. Teoksessa D.E. Smith & A.I. Griffith. (toim.) *Under new public management. Institutional ethnographies of changing front-line work*. Toronto. Buffalo. London. University of Toronto Press, 3–24.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. (2012). *Sosiaali- ja terveystieteiden kilpailuttamisen toimivuus*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2012:1. Saatavana: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73613/URN%3aNBN%3afe201504227235.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. (2013). *Lasten itsemääräämisoikeuden toteutuminen lastensuojelun sijaishuollossa*. Ohje 3/2013. Dnro 1731/05.00.00.01/2013. Saatavana: https://www.valvira.fi/documents/14444/22511/Lasten_itsemaaraamisoikeuden_toteutuminen.pdf

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. (2018). *Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2016–2019. Päivitys vuodelle 2019*. Valvontaohjelmia 1:2019. Helsinki. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Saatavana: https://www.valvira.fi/documents/14444/1006217/Sote_valvontaohjelma_paivitys_2019.pdf/89634c90-7e3d-6835-8ba9-d60fadaed53f

Talentia-lehti. Ristimäki, T. *Sote kaatui ja suma seisoo*. Talentia. 3/2019, 5.

Toimintakertomus. (4.1.2019). Valvira. [Viitattu 2.9.2019.] https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/yksityisen_sosiaalihuollon_luvat/toimintakertomus

- Topo, P. (2009). *Asiakkaana iäkkäille suunnatuissa palveluissa*. Teoksessa Meri Koivusalo, Eeva Ollila & Anna Alanko (toim.) *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University press, 227–247.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2018, uudistettu painos). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki. Tammi.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2009). *Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi*. Helsinki. Tutkimuseettinen neuvottelukunta.
<http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>
- Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova. [viitattu 26.4.2019]. Internetsivu. Valtioneuvosto.
<https://alueuudistus.fi/luova>
- Valvira ja lastensuojelun valvonta. Internetsivu. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Lastensuojelun käsikirja. <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/lastensuojelun-valvonta/valvira-ja-lastensuojelun-valvonta> [viitattu 1.4.2018].
- Varantola, K., Launis, V., Helin, M., Spoof, S., K. & Jäppinen, S. (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Helsinki.
http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_verkkoversio040413.pdf.pdf#overlay-context=fi/ohjeet-ja-julkaisut
- Virokannas, E. (2017). *Eriarvoisuuden kokemuksia ja hallinnan suhteita hyvinvointipalvelujärjestelmässä. Huumeita käyttävien naisten ”standpoint”*. Yhteiskuntapolitiikka 82: 3, 274–283.
- Virtanen, A. (2018). *Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2014*. Tilastaraportti 1/2018. Helsinki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135915/TR_01_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Väyrynen, R. (2011). *Yksityiset sosiaalipalvelut 2010. Privat social service 2010.*

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 25/2011. Helsinki.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80432/Tr25_11.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Yle. Hintsala, J. (12.9.2018). *Yllätystarkastus paljasti lukuisia epäkohtia koulukodissa – Pohjolakodin johtajan mukaan ongelma on osin laissa, lapsiasiavaltuutettu varoittaa lain yläpuolelle asettumisesta.* Yle uutiset. <https://yle.fi/uutiset/3-10397919> [Viitattu 25.8.2019].

Yle. (29.1.2019). *Vanhustenhoidon ongelmat keskittyvät yksityisiin yrityksiin – Julkisesta puolesta tehdään selvästi vähemmän ilmoituksia.* Yle uutiset. <https://yle.fi/uutiset/3-10620131> [Viitattu 25.8.2019].

Yle. Mäntymaa, J., Roslund, R., Martti, E. & Tuominen, S. (30.1.2019). *Kato täältä missä hoivakodissa on mitäkin ongelmia – Hoivakotien pitäisi itse valvoa toimintaansa, mutta valvontaa ei oteta tosissaan.* Yle uutiset. <https://yle.fi/uutiset/3-10618808> [Viitattu 25.8.2019].

Yle. Toivonen, T. (8.3.2019). *Sote kaatoi hallituksen – Pääministeri Sipilä: edellytyksiä etenemiselle ei ole, se on minulle valtava pettymys.* Yle uutiset. <https://yle.fi/uutiset/3-10679239> [Viitattu 26.4.2019].

LIITTEET

Liite 1 Teemahaastattelurunko aluehallintovirastojen asiantuntijoille

Liite 2 Tutkimuslupahakemus

Selvitys. Lastensuojelun ympärivirk hoitoa antavat luvanvaraiset yksiköt

Petta Porko

Teemahaastattelun runko 1.2.2018

Minkä AVIN edustaja:

Kuinka pitkään työskennellyt sosiaalihuollon valvontatehtävissä:

- 1) **Yksityisten yksiköiden muutokset aluehallintoviraston alueella kymmenen vuoden aikana**
 - mitä muutoksia sijaishuoltoyksiköissä on tapahtunut 10 vuoden aikana AVIN alueella
 - palvelujen tuottamisessa tapahtuneet muutokset
 - muutokset yksiköiden koossa
 - henkilökunnan ammatillisessa osaamisessa tapahtuneet muutokset
 - muutokset laitosten palveluissa ja profiloitumisessa
 - muutokset ammatillisten perhekotien palveluissa ja profiloitumisessa
 - miltä näyttää laitosten pitkäjänteisyys ja pysyvyys
 - muutokset liittyen viranomaisen toteuttamaan ohjaukseen ja valvontaan, tarkastuskäynnit, valitukset

- 2) **Yksityisten yksiköiden nykytila aluehallintoviraston alueella**
 - miten kuvailisit yksiköiden nykytilaa -> vahvuudet, heikkoudet, uhat, mahdollisuudet
 - henkilökunnan ammatillinen osaaminen, koulutus, mahdolliset puutteet
 - mahdolliset puutteet palvelutarjonnassa
 - ohjaus ja valvonta tällä hetkellä
 - millaisia kokemuksia teillä on ammatillisten perhekotien lupaharkinnan (normien tulkinta), ohjauksen ja valvonnan toteutumisesta vuoden 2015 perhehoitajain jälkeen?

- 3) **Tulevaisuuden näkymät**
 - millaisena sijaishuolto näyttää tulevaisuudessa -> vahvuudet, heikkoudet, uhat, mahdollisuudet
 - millainen vaikutus yksityisten yritysten myöntämällä auditoinneilla tai sertifiointeilla on sijaishuollon tukemisessa ja kehittämisessä
 - millaisia mahdollisuuksia näet neuvottelukäytäntöjen kehittämisen suhteen
 - miten näet maakunta- ja sote -uudistuksen muuttavan sijaishuoltoyksiköihin sijoittamista, palvelujen tuottamista sekä palvelujen hankintaa
 - ohjaus ja valvonta tulevaisuudessa, mitä uusia keinoja näkyvissä?

TUTKIMUSLUPAHAKEMUS

Pyydän suostumustasi käyttää tehtyä puhelinhaastattelua pro gradu tutkimuksen aineistona, kyseiset haastattelut on alunperin kerätty THL:n omaan kehittämistyöhön, erityisesti koskien hallituksen kärkihankkeen LAPEn sijaishuollon kokonaisuutta. Aluehallintoviraston sosiaalihuollon tarkastajille tehtyjen teemahaastattelujen lisäksi kerään aineistoa fokusryhmähaastatteluilla kuntien lastensuojelun sosiaalityöntekijöiltä.

Opiskelen Jyväskylän yliopistossa humanistis-yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa sosiaalityötä ja haen tutkimuslupaa sosiaalityön pro gradu tutkimukseen. Tutkimuksen työnimi on **Lastensuojelun sijaishuolto murroksessa**. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää viranomaisten näkemyksiä markkinoistumisen vaikutuksista lastensuojelun sijaishuoltoon.

Aineisto anonymisoidaan tutkimukseen osallistuvien henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi. Kirjoittaessani tutkimusta tallennan dokumentit muistitikulle, joka on omassa hallussani lukitussa kaapissa. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua joulukuussa 2018 ja tutkimus on valmistuttuaan saatavilla Jyväskylän yliopiston tietokannasta sähköisenä. Tutkimusaineisto hävitetään pro gradu tutkimuksen valmistuttua. Tutkijana sitoudun noudattamaan vaitiolovelvollisuutta sekä voimassa olevia tutkimusaineiston säilyttämiseen ja tietosuojalainsäädäntöön liittyviä ohjeita. Käytän asiakirjoja vain siihen käyttötarkoitukseen, johon käyttö lupa on myönnetty, eli pro gradu tutkimuksen aineistona. En luovuta aineistoa edelleen eteenpäin.

Ilmoitathan minulle kantasi tutkimukseen osallistumisesta 16.4.2018 mennessä.

Ystävällisin terveisin, Petta Porko

Suostumus

Annan luvan, siihen että THL:n toteuttamassa LAPE-hankkeessa kerättyä haastattelu/keskusteluaineistoa saa käyttää tutkimusaineistona

Aika ja paikka

Allekirjoitus