

Lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen valvontatoiminnan mallinnus

Sosiaalityön erikoistumisopintojen lopputyö

Pia Gripenberg
opiskelijanumero: 011666035

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	3
1. JOHDANTO	4
1.1 Valvontateeman ajankohtaisuus.....	4
1.2 Lapsen oikeudet valvontatyön perustana.....	5
2. LOPPUTYÖN AIHEEN TARKENTAMINEN	6
2.1 Avopalvelujen valvonnan jäsentämisen tarpeellisuus	6
2.2 Tarkasteltavat kysymykset	7
2.3 Raportissa käytettävä ja tuotettava tieto	8
2.4 Avopalvelujen valvonnan mallintamisen toimintaympäristö	8
2.5 Kehittämisen aikataulu työyksikössä	9
3. LÄHTÖKOHDAT VALVONNAN TAUSTALLA.....	10
3.1 Palvelujen järjestäminen	10
3.2 Valvonnan ulottuvuuksia.....	10
3.3 Nelimaali toiminnan tavoitteiden määrittelyssä.....	12
3.3 Valvonnan kokonaisuus.....	16
4. VALVONTAPROSESSI	17
4.1 Lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen suunnitelmallisen valvontaprosessin kuvaus.....	18
4.2 Valvonnan perustana käytettävä tieto.....	20
5. POHDINTAA	22
5.1 Valvontatoiminta kehittämisenä.....	22
5.2 Valvonnan kehittämisen näkymät.....	24
LÄHTEET:	27

Liitteet:

Liite 1: Valvonta- ja ohjaus –lomake

Liite 2: Henkilöstöluettelo

Liite 3: Palautekysely lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle

Kuviot:

Kuvio 1: Nelimaali Helsingin kaupungin johtamisstrategiassa, Sosiaali- ja terveystoimialan hallintojohtaja Tiina Mäki 13.1.2020, s. 14

Kuvio 2: Nelimaalin soveltaminen lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen valvonnassa, s. 16.

Kuvio 3. Valvonnan kulmakivet Helsingin lastensuojelussa, s. 17.

Kuvio 4: avopalvelujen valvonnan prosessi Helsingin lastensuojelussa, s. 20.

Kuvio 5: Valvontatiedon koostuminen, s. 21.

TIIVISTELMÄ

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta / Sosnet		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Sosiaalityön erikoistumisopinnot, Lanupe	
Tekijä – Författare – Author Pia Gripenberg			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen valvonnan mallinnus			
Työn laji – Arbetets art – Level Erikoistumisopinnot lopputyö		Aika – Datum – Month and year Maaliskuu 2021	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 29 + liitteet
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Lastensuojelupalvelujen valvonta on erittäin ajankohtainen ja vähän tutkittu aihe. Lopputyö käsittelee lastensuojelun ja sosiaalihuoltolain nojalla erityisen tuen asiakkaana olevien perhesosiaalityön asiakkaiden saamien avopalvelujen valvontaa. Avopalvelulla tarkoitetaan tässä työssä kotiin vietäviä palveluja, kuten perhetyö, tehostettu perhetyö tai ammatillinen tukihenkilötoiminta. Avopalvelujen valvontaa ei tiettävästi ole palvelukohtaisena, suunnitelmallisena valvontana tehty kovin järjestelmällisesti missään aiemmin. Helsingissä avopalvelujen valvontaa on kehitetty ja mallinnettu. Lopputyöni raportoi tässä kehittämistyössä mallinnetun ostopalveluna tuotettuihin avopalveluihin kohdistuvan suunnitelmallisen valvonnan prosessin.</p> <p>Lopputyöni rakentuu valvonnan viitekehyksen kuvaamisesta, tarkasteltavien kysymysten perustelusta sekä itse valvontaprosessin kuvaamisesta. Tarkasteltaviksi kysymyksiksi lopputyössä nousevat: 1. Mille periaatteille valvontatoiminta perustuu? 2. Mille tiedolle valvonta rakentuu? sekä 3. Millaisella palvelukohtaisen valvonnan prosessilla lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalveluja valvontaan?</p> <p>Kaiken lastensuojelu- ja lapsiperhetyön taustalla vaikuttaa sekä lainsäädäntö että Lapsen oikeuksien sopimus. Lisäksi Helsingin valvontatoiminnassa palvelutuotannon laatua tarkasteltaessa taustakehikkona on nelimaali, jonka peruspilareina ovat tuottavuus, asiakaskokemus ja saatavuus, vaikuttavuus ja henkilöstökokemus. Valvontatoimintaa määrittää myös palveluntuottajien kanssa tehty puitesopimus, jossa on määritelty laatuvaatimuksia hankittavalle palvelulle. Nämä kolme asiaa: Lapsen oikeudet, nelimaali tavoitteiden taustalla ja puitesopimukset muodostavat valvonnan kulmakivet. Näitä valvontatoiminnan periaatteita on pohdittu luvuissa 1 ja 3.</p> <p>Valvontaprosessit voidaan jakaa ennakolliseen valvontaan, toiminnan aikaiseen suunnitelmalliseen valvontaan sekä reaktiiviseen valvontaan. Nämä valvonnan ulottuvuudet on kuvattu luvussa 3.2. Avopalvelujen suunnitelmallisen valvonnan prosessi on kuvattu luvussa 4, jossa on niin ikään pohdittu tietoa, jolle valvonnassa tehty arvio palveluntuottajan tuottaman palvelun laadusta perustuu. Lopuksi esitän pohdintoja sekä avauksia potentiaalisista jatkotutkimuksen aiheista valvontateemaan liittyen.</p> <p>Koska sosiaalipalvelujen valvontaa ei ole käytännössä mallinnettu tällä tasolla aiemmin, on lopputyön hyödynnettävyysspotentiaali melko laaja. Samaa mallinnusta voi hyödyntää sekä yli kuntarajojen että yli palvelusektorirajojen muissa kotiin vietävien palvelujen valvonnassa. Valvontatoiminnan mallintaminen on hyödyttänyt myös työyhteisön valvontatoiminnan edistämistä ja systematisoimista. Kehittämisen ja mallintamisen kautta on noussut esille myös edelleen kehittämistä kaipaavia osia prosessissa. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakkaan äänen kuuluminen sekä vaikuttavuuden arvioiminen. Oma kiinnostukseni valvontatoimintaa kohtaan on kirjoittamisprosessin myötä edelleen syventynyt.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Lastensuojelu, perhesosiaalityö, avopalvelut, kotiin vietävät palvelut, valvonta			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

1. JOHDANTO

1.1 Valvontateeman ajankohtaisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonta on viime vuosina noussut paljon otsikoihin niin henkilöstömitoituksen (erit. vanhustenhuolto), asiakasturvallisuuden laiminlyöntien kuin lastensuojelun rajoitustoimenpiteiden lain vastaisen toteuttamisen osaltakin. Lastensuojelun kohdalla etenkin eduskunnan oikeusasiamiehen toimiston tekemät yllätystarkastukset ovat nostaneet päivänvaloon puutteita ja epäkohtia erityisesti vaativahoitoisten nuorisokäisten kohdalla. Lastensuojelun toimijoissa se on herättänyt paljon keskustelua toimintatavoista ja –mahdollisuuksista itselleen ja muille vaaraksi olevien lasten ja nuorten kanssa. Toisaalta keskustelua on kirvonnut myös siitä, miten valvontavastuu jakautuu ja kuka tosiasiallisesti lain tulkintatavan yksittäisen asiakkaan tilanteessa määrittää. Lastensuojelulaki määrittää sijaishuollossa olevan lapsen sijoittaneen kunnan sekä sijaishuoltoapaikan sijaintikunnan Aluehallintoviraston lisäksi toteuttamaan sijaishuoltoapaikan valvontaa (LSL 79§). Pääasiassa sijoittajakunnan valvontavastuu on käytännön tasolla lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä (Hoikkala, Kojo, Tervo ja Aaltonen 2017, 15; Saastamoinen 2016, 160).

Edellä viitatus lastensuojelun laitoshoidon valvonnan saaman huomion lisäksi erittäin ajankohtainen keskustelu lastensuojelun kentällä koskee toimeksiantosopimussuhteisen perhehoidon valvontaa, johon sisältyy myös vastaanottoperhe- ja tukiperhetoiminnan valvonta. Sijaisperheissä toteutetun sijaishuollon valvonnasta ei ole varsinaista mallia ja sosiaalityön prosessin ulkopuolinen valvonta jää usein hyvin ohueksi (Hoikkala ym. 2017, 14). Kilpailutusten tuloksena solmitun puitesopimuksen laatua valvotaan palveluntuottajien osalta, mutta senkään osalta ei ole tiettävästi mitään yhtenäisiä käytäntöjä.

Kansallisella tasolla valvontavastuu jakautuu eri toimijoille, joista aluehallintovirastot, Valvira ja eduskunnan oikeusasiamies toteuttavat yksikkökohtaista valvontaa sekä selvittävät yksittäistapauksissa myös kantelujen kautta esille tulevia asioita (ks. mm. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista; Hynninen-Joensivu 2016). Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vastuulla voidaan katsoa kunnasta riippumatta olevan lapsikohtaisen valvonnan (LSL 24§). Se tarkoittaa sijaishuollon järjestämisen ja lapsen olosuhteiden valvontaa sijaishuollossa (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2019, 232). Viime vuosina yksikkökohtaista valvontaa on alettu kunnissa toteuttaa lapsikohtaisen valvonnan rinnalla yhä useammin myös kunnan tai kuntayhtymän toimesta tai kuntien yhteistyönä. Yhtenäistä toteuttamisen tapaa ei silti edelleenkään ole ja sekä tulkinnat oikeista, lain edellyttämistä toimintatavoista, että valvonnan toteuttamisen käytännöt vaihtelevat. Myös esimerkiksi Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kuitenkin katsonut viime vuosina ratkaisuisaan kunnan vastuulliseksi pelkkää sosiaalityön osuutta laajemmin ja edellyttänyt korvauksia tai menettelytapojen muutoksia liittyen lasten sijoitusten valvontaan sekä itse sijoittamiseen prosessina (Mt., 261).

Kaikkiaan lastensuojelulaissa valvontavastuu määritellään ylätasoisesti, eivätkä valvontaa käsittelevät Lastensuojelulain 13:sta luku tai yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain neljäs luku avaa sitä, miten valvontaa tulisi toteuttaa tai miten valvontatoiminta tulisi kunnassa organisoida. Samoin laki määrittää valvonnan kohteeksi vain ympärivuorokautista lastensuojelua toteuttavat yksiköt ja toimijat (LSL 78§ - 80§). Lain tasolla avopalveluiden (kuten perhetyö ja ammatillinen tukihenkilötoiminta) valvontaa ei määritellä edes tällä tasolla. Valvonnan tarve kuitenkin korostuu ostopalveluna järjestettävien palveluiden lisääntyessä. Toimeksiantosopimussuhteisen perhehoidon valvonnan tavoin avopalveluiden valvonta toteutuu nyky muodossaan paljolti palveluntuottajien edustajien kanssa keskusteluna ilman suoria viestejä ja kontakteja valvontaa toteuttavan tahon ja palvelua toteuttavien työntekijöiden tai palvelussa olevien asiakkaiden kanssa. Mainittujen lisäksi keskeinen teema käsittelee valvonnan vastuunjako kunnan omien toimijoiden välillä: mikä on lapsikohtaisen valvonnan eli ensisijaisesti sosiaalityöhön sisältyvän valvonnan osuutta ja millainen on toimija- tai palvelukohtaisen valvonnan rooli? Osana tätä keskustelua on tärkeää jäsentää, mitä palvelukohtaisella valvonnalla kotiin vietävien eli avopalvelujen kohdalla Helsingissä ymmärretään ja se on erikoistumisopintojen lopputyön tarkoitus.

1.2 Lapsen oikeudet valvontatyön perustana

Suomen perustuslaissa määritellään, että julkisen vallan on mm. tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuoltoa koskevassa laillisuusvalvonnassa katsotaan olevan kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2019, 230.) Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yleiskokous hyväksyi Lapsen oikeuksien sopimuksen vuonna 1989, Suomessa sopimus tuli voimaan vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimuksessa on kaikkiaan 54 artiklaa ja se koskee kaikkia sopimuksen ratifioineissa maissa asuvia alle 18-vuotiaita. (LOS, johdanto ja 1 artikla.) Suomen lainsäädäntöön Lapsen oikeuksien sopimusta ei ole sisällytetty sellaisenaan, mutta suuri osa sopimuksen sisällöstä on nykyisessä lastensuojelulaissa (esim. LSL 4§) tai muissa lapsen olosuhteita ja ihmisoikeuksia koskevissa laeissa (mm. laki lapsen huollosta ja tapaamisista; perhehoitolaki). YK:n lapsen oikeuksien sopimuksella ja muilla kansainvälisillä ihmisoikeusinstrumenteilla on perustuslain ohella siis tärkeä asema lapsen oikeuksia koskevassa laillisuusvalvontatyössä (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2019, 259).

Lapsen oikeuksien sopimuksessa edellytetään lapsen vanhemmille ja muille laillisille huoltajille annettavan asianmukaista apua heidän hoitaessaan kasvatustehtäväänsä sekä työssäkäyvien vanhempien lapsille järjestettävän lastenhoitopalvelua (LOS, 18 artikla). Sopimuksessa määritellään myös lapsen oikeudesta koulutukseen, elatukseen, riittävään elintasoon ja fyysiseen koskemattomuuteen sekä siihen, että hänen erityistarpeisiinsa esimerkiksi vammaisuuden perusteella vastataan. Artiklassa 39 lausutaan, että minkä tahansa laiminlyönnin, hyväksikäytön, pahoinpitelyn, kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai

halventavan kohtelun tai rangaistuksen tai aseellisen selkkauksen uhriksi joutuneen lapsen ruumiillista ja henkistä toipumista sekä yhteiskunnallista sopeutumista edistetään. Lisäksi todetaan, että toipumisen ja sopeutumisen tulee tapahtua lapsen terveyttä, itsetuntoa ja ihmisarvoa edistävässä ympäristössä. (LOS, 39 artikla). Lapsen rikollisiin tekoihin tulisi sopimuksen mukaan suhtautua suuremmalla ymmärryksellä sekä ensisijaisesti ohjaavilla ja huolta pitävillä toimenpiteillä, eikä rikoslain mukaisilla seuraamuksilla (LOS, 40 artikla).

Sosiaalihuoltolaki määrittää kunnan järjestettäväksi erityistä tukea tarvitsevalle (eli henkilölle, jolla on alentuneet mahdollisuudet hakea ja saada riittäviä peruspalveluja (SHL 3§) tiettyjä palveluja, mm. sosiaaliohjausta ja perhetyötä (SHL 14§). Lisäksi palvelutarpeen arvioinnin perusteella voidaan arvioida lapsen olevan lastensuojelun tarpeessa. Lastensuojelun avohuollon palveluista säädetään Lastensuojelulaissa (erit. LSL 36§). Ajattelen, että nämä määräykset ovat osa suomalaista tulkintaa ja tarkennus lapsen oikeuksien sopimuksen 18:sta artiklan tarkoittamasta vanhemmille ja muille huoltajille järjestettävästä tuesta ja avusta kasvatustehtävässä. Lastensuojelun tarve arvioidaan osana Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaista palvelutarpeen arviointia. Arvioinnin tekee sosiaalityöntekijä. Jos arvioinnissa todetaan, että lapsen kasvuolosuhteet eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä, lapsi itse toiminnallaan vaarantaa niitä tai että lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia, tulee lastensuojelun asiakkuus aloittaa (LSL 27§). Näin ollen nähtävissä on, että lastensuojelulain määräyksiin pyritään turvaamaan Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista. Se, millä palveluilla tukea järjestetään ja mihin tavoitteisiin niiden avulla pyritään, kirjataan lapsen palvelu- tai asiakassuunnitelmaan (LSL 30§; Asiakaslaki 7§). Asiakassuunnitelma toimii palvelujen järjestämisen pohjana ja suunnitelmaa vasten myös palvelun tarkoituksenmukaisuutta ja tavoitteiden saavuttamista arvioidaan sekä osana sosiaalityön prosessia että valvontatoimintaa.

Kaikkiaan myös perhesosiaalityön ja lastensuojelun avopalvelujen valvonnan taustalla on Lapsen oikeuksien sopimuksen luoma arvopohja. Valvontatyön koko perusta rakentuu tavoitteelle varmistaa lasten ja perheiden saaman tuen tarkoituksenmukaisuus, tasa-arvoisuus (tasalaatuisuuden kautta) eri palveluntuottajien toteuttaman palvelun välillä, lapsen edun ensisijaisuus palvelua toteutettaessa sekä viime kädessä tarjota perheille juuri heidän tarvitsemaansa tukea vanhempien kasvatustehtävässä ja lasten turvallisen kasvun varmistamisessa.

2. LOPPUTYÖN AIHEEN TARKENTAMINEN

2.1 Avopalvelujen valvonnan jäsentämisen tarpeellisuus

Valvontaa sosiaalipalvelujen ja erityisesti lastensuojelun kontekstissa on tutkittu vähän. Eija Hynninen-Joensivu on tarkastellut lisensiaatintutkimuksessaan sosiaalipalvelujen laillisuusvalvontaa toteuttavien viranomaisten valvonta- ja ohjaustyötä. Hän kuvaa dokumenttiaineistoon pohjautuvassa tutkimuksessaan eri viranomaisten toteuttaman valvonta- ja ohjaustoiminnan rooleja ja laillisuuspohjaa. Tutkimuksessa ei erityisesti nouse esille lastensuojelun valvonta, eikä kotiin vietävien palvelujen valvonta, vaan enemmänkin valvontaviranomaisten työ erillisenä ja toisaalta yhteisten pintojen ja ohjauksellisten linjausten tarpeena. (Hynninen-Joensivu 2016.) Sijaishuollon valvonnan osalta tuoreinta tutkimusta on tehnyt David Pålsson, joka on paneutunut laillisuusvalvonnan toteuttamiseen ja elementteihin Ruotsissa (Pålsson 2020). Suomessa viimeisimpänä aihetta sivuavana tutkimuksena voitaneen pitää sijaishuollon yksiköiden vertaisarviointimalliin paneutuvaa Asta Leinosen sosiaalityön erikoistumisopintojen lopputyötä (Leinonen 2019).

Lastensuojelun valvontatoiminnan työnjakoa ja toimijoita jäsennettiin muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ohella Sote- ja maakuntauudistusta valmisteltaessa 2016-2018. Työ maakuntalainsäädännön osalta jäi kesken uudistuksen kaatuessa. Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (Lape-ohjelman) myötä toimintaa ohjaamaan jäivät kuitenkin sijaishuollon valvontaa koskeva selvitysraportti (Hoikkala ym. 2017) sekä osan maakuntia Lape-hankeraportit, joissa kerrotaan maakuntatason hankkeessa toteutetusta sijaishuollon valvonnan kehittämisestä (mm. Gripenberg 2018 raportissa: Lapsen paras - yhdessä enemmän: Pääkaupunkiseudun Lape-hanke). Missään maakunnassa tai osahankkeessa ei kuitenkaan Lapeen aikanaan tarkasteltu avopalvelujen valvontaa.

Tietojeni mukaan Suomessa ei ole siis mallinnettu kotiin vietävien palvelujen valvontaa. Tilausta sellaiselle mallinnukselle kuitenkin varmasti kiistatta on. Siksi lastensuojelun ja erityisen tuen avopalvelujen valvontatoiminnan kehittäminen on mitä ajankohtaisin aihe ja uskon toiminnan mallintamisen ja raportoinnin kiinnostavat lastensuojelun kentällä laajasti. Avopalvelujen valvonnassa saattaa löytyä yhtymäpintoja toimeksiantosopimussuhteisen perhehoidon valvontaan, koska perhehoitajien tuki voidaan nähdä hyvin samankaltaisena kuin syntymäperheessä asuvien lasten perheille kohdennetut tukipalvelut. Lisäksi tässä kuvatun valvontatoiminnan kohteena olevat palvelut ovat monilta osin hyvin samankaltaisia kuin muiden asiakasryhmien kotiin vietävät palvelut (mm. vammaispalvelut ja ikäihmisten palvelut sekä lapsiperheiden varhainen tuki). Näin raportin hyödynnettävyys saattaa osoittautua mahdolliseksi myös muiden kuin tässä raportissa tarkasteltavan valvontatoiminnan kohteena olevien palvelujen osalta.

2.2 Tarkasteltavat kysymykset

Kuten edellisessä luvussa totean, ei valvontaa lastensuojelun kontekstissa - eikä kotiin vietävissä palveluissa ylipäänsä - ole juurikaan tutkittu, eikä siitä löydy ohjaavia kirjoituksia tai mallinnuksia. Kuitenkin lainsäädäntö velvoittaa kuntaa palvelun järjestäjänä valvontatehtävään. Lapsen etu edellyttää lisäksi ilman muuta varmistamaan viranomaisen järjestämisen ja tarjoaman tuen toteuttamisen eettisyyttä ja ammatillisuutta. On siis perusteltua lähteä käytännön tarpeista ja toteutustavasta käsin jäsentämään ja mallintamaan valvontaa lastensuojelun (ja perhesosiaalityön) kontekstissa. Tarkasteltavina kysymyksinä tässä lopputyössä ovat:

1. Millaisille periaatteille valvontatoiminta perustuu?
2. Mille tiedolle valvonta rakentuu?
3. Millaisella palvelukohtaisen valvonnan prosessilla lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalveluja valvotaan?

2.3 Raportissa käytettävä ja tuotettava tieto

Lopputyössäni ei käytetä suoraan aineistona asiakastietojärjestelmästä kerättäviä tietoja. Kuitenkin valvontatoiminnan yhteydessä käsitellään myös asiakastietoja tarkastettaessa työskentelyn dokumentaatiota, selvitettäessä epäkohtailmoituksia ja kysyttäessä sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä toteutetusta työstä (esim. perhetyö). Pääosin lopputyössä käytettävä Helsingin kaupungin aineisto muodostuu kaupungin valvontalomakkeista sekä osana kaupungin kehittämistyötä laatimistani dioista liittyen valvonnan tiedonmuodostukseen sekä valvontatoiminnan järjestämiseen. Olen hyödyntänyt myös Helsingin kaupungin hallintojohtajan laatimia dioja, jotka löytyvät internetistä hakukonetta käyttämällä eli ovat julkisia.

2.4 Avopalvelujen valvonnan mallintamisen toimintaympäristö

Toimin virkatyössä Palvelujen asiakasohjaus -nimisen alayksikön esihenkilönä Helsingin sosiaali- ja terveystoimessa. Lastensuojelun ja lapsiperheiden erityisen tuen avopalvelujen (jäljempänä: perhesosiaalityö) asiakasohjaus ja valvonta on keskitetty yhdelle tiimille, jossa työskentelee neljä sosiaaliohjaajaa. Asiakasohjauksella tarkoitetaan käytännössä sitä, että kun Helsingin lastensuojelussa tai perhesosiaalityössä arvioidaan perheellä olevan jonkin avopalvelun tarve, tekee sosiaalityöntekijä asiakastietojärjestelmässä palvelusta palvelupyynnön, jonka perusteella Palvelujen asiakasohjaustiimin sosiaaliohjaajat järjestävät perheelle kyseistä palvelua joko kaupungin omien palvelujen piiristä tai valmistellen hankinnan ostopalveluna tuotettavasta palvelusta. Tiimin toisena tehtävänä on valvoa ostopalveluna tuotetun palvelun laatua. Suurin osa palvelusta on kilpailutettua ja taustalla ovat puitesopimukset, joiden sisältämien kuvausten mukaista palvelua asiakkaan olisi määrä saada. Tiimin kautta ostopalveluna järjestettävät palvelut ovat ammatillinen tukihenkilötyö, perhetyö, tehostettu perhetyö,

valvotut tapaamiset, nuorten tuettu asuminen sekä (päihde)avoperhekuntoutus tarpeen mukaan kaupungin omaa toimintaa täydentäen.

2.5 Kehittämisen aikataulu työyksikössä

Aloitettuani työt yksikössä keväällä 2019 aloitimme tiimin kanssa heti valvontatoiminnan kehittämisen. Palvelujen asiakasohjaus avopalvelujen osalta oli toiminut tuossa vaiheessa keskitetysti vasta pari vuotta, ja keskittämistä edeltäen valvonta ja palvelujen hankinta oli ollut täysin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän varassa. Vasta keskitetyssä yksikössä palvelu- ja tuottajakohtaista valvontaa alettiin ylipäätään rakenteistaa. Tavoitteenamme asetimme rakentaa valvonnasta systemaattista toimintaa, jonka eri tasot on määritelty ja joka perustuu monipuolisesti kerättävään tietoon asiakkaan saaman palvelun toteuttamisesta. Samalla tavoitteena on tietenkin myös valvoa hankittavia palveluja sopimusvalvonnan näkökulmasta. Uskon, että kehittämistyön sekä tässä lopputyössä toteutetun auki kirjaamisen tuloksena voimme vuoden 2021 kuluessa sanoa yksikössämme olevan Suomen ensimmäisen systemaattisesti toimivan ja kuvatun lastensuojelun ja perhesosiaalityön valvontamallin.

Avopalvelujen valvonnan kehittäminen on ollut työyhteisössäni meneillään jo jonkin aikaa. Olemme jäsentäneet prosessia, muokanneet valvonnan pohjamateriaalina käytettäviä lomakkeita ja ottaneet ne käyttöön. Suunnitelmana oli, että jonkin aikaa valvontarakenteen ja –lomakkeiden käyttöönoton jälkeen niiden toimivuutta olisi tiimissä yhdessä arvioitu. Lisäksi oli suunniteltu yhteinen tapaaminen palveluntuottajien sekä kehittämispäivä lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden kanssa. Näissä tilaisuuksissa oli tarkoitus keskustella palvelun laadusta ja sen määrittämisestä. Korona-pandemia kuitenkin muutti suunnitelmia, eikä kyseisiä tilaisuuksia ole voitu järjestää. Keväällä 2020 valvontatoimintaa jouduttiin supistamaan lähes kokonaan suunnitelmallisen valvontatyön osalta korona-pandemian vuoksi, syksyllä tiimissä aloitti uusi valvonnan sosiaaliohjaaja. Vuoden 2020 aikana toteutettiin uusi avopalvelujen kilpailutus (7 palvelukategoriaa) ja puitesopimukset astuivat voimaan keväällä 2021 kahdessa vaiheessa. Yhteistyö palveluntuottajien kanssa käynnistettiin etänä toteutetulla kumppanuusinfolla, johon kutsuttiin kaikki uudessa puitesopimuksessa Helsingin kanssa olevat perhesosiaalityön ja lastensuojelun avopalvelujen palveluntuottajat. Vuonna 2021 pääpaino avopalvelujen osalta on uuden puitesopimuksen mukaisen laadun systemaattisessa valvonnassa sekä toiminnan edelleen kehittämisessä.

Oma työyhteisöni, erityisesti valvonnan sosiaaliohjaaja sekä lastensuojelupalvelujen päällikkö, muodostavat kanssani toiminnan kehittäjäyhteisön ja reflektointi matkan varrella on olennaista tehtävän toteuttamiseksi. Helsingin kaupungin lastensuojeluorganisaatiossa valvonnan kehittämistä seurataan myös lastensuojelun johtamisrakenteessa. Valmis malli on lisäksi suunniteltu esiteltäväksi laajemmin sosiaali- ja terveystoimialalla osana rakenneuudistushanketta. Näin kehittämistehtävällä on tosiasiallisesti potentiaalia olla vaikuttava ja toimintaa hyödyttävä sekä laajalti lastensuojelun kentässä, että eri asiakasryhmien palvelujen valvonnassa.

3. LÄHTÖKOHDAT VALVONNAN TAUSTALLA

3.1 Palvelujen järjestäminen

Kunnat vastaavat sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Ne myös tuottavat itse suuren osan sosiaalipalveluista, mutta yksityisten palveluntuottajien osuus on koko ajan kasvussa. (Kananoja ym. 2011, 437.) Palvelutuotannon yksityistyminen on toteutunut nopeasti, muutamassa vuosikymmenessä. Vuonna 2018 lastensuojelulaitoksista 80% oli yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiä (Porko ym. 2018). Vastaavia lukuja ei kotiin vietävien palvelujen osalta ole saatavilla, mutta lastensuojelun kentällä on yleisesti tiedossa, että sama ilmiö on laajalti vallalla myös avopalvelujen osalta. Kunnat ja kuntayhtymät täydentävät omia palvelujaan ostopalveluilla, joita hankitaan joko suoraan tai kilpailutuksen kautta muodostetun puitesopimusjärjestelyn kautta.

Palvelujen kilpailuttaminen ja hankkiminen puitesopimuskuppaneilta tai suorahankintoina asettaa lastensuojelun palvelut hankintalainsäädännön alaisiksi. Asiakkaan näkökulmasta palvelun laadussa ja saatavuudessa ei tulisi olla eroa riippumatta siitä, tuotetaanko se julkisena eli kunnan tai kuntayhtymän palvelutuotantona vai yksityisesti. Lastensuojelu- ja sosiaalihuoltolaki määrittävät paljolti mitä palveluja kunnalla tulisi olla järjestää lapselle ja perheelle (LSL 2-3 ja 36§; SHL 14§), joka niitä sosiaalityöntekijän ja/tai monitoimijaisen työryhmän tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella tarvitsee. Sen sijaan palvelujen sisältöä ja toteuttamistapaa, toisin sanoen laatua, eivät kyseiset lait juurikaan määrittele. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 2019 päivitetty lastensuojelun laatukriteerit sekä sen liitteenä sijaishuollon laatukriteerit (Malja, Puustinen-Korhonen, Petrelius & Eriksson 2019). Avopalvelujen osalta perhetyön sisältöä, toteuttamisen kontekstia ja tavoitteita on jonkin verran määritelty sosiaalihuollon porrasteisuutta käsittelevässä julkaisussa (Alatalo ym. 2019, 24-26). Muiden avopalvelujen osalta en tiedä vastaavia määrityksiä kirjoitetun. Laatukriteereitä määritellään sen sijaan kunnissa kilpailutusasiakirjoja varten. Helsingissä toteutettiin vuonna 2020 lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen kilpailutus. Osana kilpailutuksen dokumentaatiota ovat lastensuojelun moniammatillisena yhteistyönä laaditut palvelukuvaukset, joissa määritellään paitsi palvelun hankinnan reunaehdoja, myös palvelun laatua. Näin lastensuojelu- ja sosiaalihuoltolakien nojalla toteutettavien palvelujen laadullinen sisältö tulee tosiasiallisesti määriteltyä ja sitä kautta valvonnan piiriin myös hankintamenettelyn kautta.

3.2 Valvonnan ulottuvuuksia

Valvontatoimintaa voidaan hahmottaa eri ulottuvuuksien kautta. Yhtäältä valvonta voidaan nähdä yksityisen ja yleisemmän vuoropuheluna; toisaalta prosessin käynnistymiseen johtavan impulssin kautta määrittävänä;

kolmas tapa on nimetä valvontaprosessit kronologisesti suhteessa palvelun tuottamiseen. Sijaishuollon valvonnassa yksityisen ja yleisemmän eli lapsikohtaisen valvonnan ja yksikkökohtaisen valvonnan jako on ollut käytössä jo vuosia. Viitaten siihen, minkä johdosta valvontaprosessi käynnistyy, käytetään jakoa: reaktiivinen – suunnitelmallinen. (ks. myös esim. Hoikkala ym. 2017, 15.) Näiden lisäksi nimetään ennakkollinen ja toiminnan aikainen valvonta. Käyn seuraavassa lyhyesti läpi nämä jaottelut perustuen käytännön ammatilliseen tietooni.

Lapsikohtaisella valvonnalla ymmärretään jokaisen yksittäisen lapsen ja hänen perheensä vastaanottaman palvelun valvontaa, josta vastaa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Paitsi, että sosiaalityöntekijä valvoo palvelun toteutumista sovitulla tavalla ja lainmukaisesti, sisältää hänen tekemänsä seuranta myös (ja ennen muuta) arviointia asiakaskohtaisten tavoitteiden suunnassa. Tätä arviointia tehdään sosiaalityössä koko ajan.

Lapsikohtaisten prosessien ohella toteutetaan sijaishuollon laitoshoidossa sekä luvanvaraisessa perhehoidossa yksikkökohtaista valvontaa. Koska kotiin vietävissä palveluissa kyse ei ole niinkään kiinteästä yksiköstä, vaan tietystä palvelusta, jota sama palveluntuottaja saattaa toteuttaa jopa kymmeneen perheeseen, olemme ottaneet käyttöön termin palvelukohtainen valvonta. Tällä viitataan tietyn palveluntuottajan tuottamaan samaan palveluun. Samaan palveluntuottajaan voi siis kohdistua useampia valvontaprosesseja, mikäli se tuottaa useampaa palvelua (esimerkiksi ammatillinen tukihenkilötyö sekä perhetyö). Kunkin palvelun osalta valvonnan tavoitteena on arvioida toteutuvan palvelun laatua. Palvelukohtaisen valvonnan osalta tarkastelu viedään yksittäisten prosessien kautta koostuvaan tietomassaan ja toimintaa tarkastellaan laajemmin sekä puitesopimuksen, vallitsevan lainsäädännön että koostetun palautteen ja asiakaskohtaisen tarkastelun valossa.

Ennakollisella valvonnalla viitataan ensisijaisesti ilmoituksenvaraisen toiminnan osalta Aluehallintovirastolle laadittavaan lausuntoon, joka kunnan tulee pyynnöstä toimittaa aina, kun uusi palveluntuottaja haluaa aloittaa kunnan alueella toimintansa. Ennakollisena valvontana voidaan myös pitää puitesopimuskumppaneiden tai muiden palveluntuottajien tapaamista ennen kuin heiltä on alettu hankkia palvelua eli ennen kuin kyseinen palveluntuottaja on otettu osaksi Helsingin järjestämien palvelujen kokonaisuutta. Ennakkotoimina voidaan luonnollisesti tarkastella vain palveluntuottajan kertomaa ja lupaa varten dokumentoimaa dataa sekä esimerkiksi työntekijöiden kelpoisuuksia. Ennakollisen valvonnan ajattelunkin olevan järjestämisvastuun näkökulmasta ensisijaisesti informatiivisessa roolissa, johon liittyy kaupungin toimintatapojen avaaminen uudelle tuottajakumppanille sekä palvelun tilaamisen reunaehtoien läpikäyminen.

Palvelun ollessa käynnissä siihen kohdistuva valvontatoiminta on toiminnan aikaista valvontaa. Kun joku asianosainen tai välillisesti asianosainen ilmoittaa palvelun aikana tai sen päättymisen jälkeen epäilemästään epäkohdasta palvelun tuottamisessa, käynnistyy reaktiivisen valvonnan prosessi. Tällöin valvontaprosessin fokus kiinnittyy epäiltyyn epäkohtaan ja epäilyn paikkansa pitävyyden selvittämiseen sekä prosessin aikana nouseviin mahdollisiin muihin seikkoihin. Suunnitelmallinen valvonta puolestaan viittaa prosessiin, joka käynnistyy ennakkoidusti ja sovitusti. Tällöin valvonnan perusteena on palveluntuottajan toiminnan valvonta ja ohjaus seurantamielessä, ja toimintaa ohjaavina tausta-ajatuksina on sekä palvelun (puite)sopimuksen mukaisen laadun tarkastelu että palvelun tasapuolisuuden ja siten lasten ja perheiden tasavertaisen kohtelun toteutuminen. Joskus epäkohtailmoituksen koskiessa toimintaa laajemmin tai sen ollessa vähäisessä määrin haittaa asiakkaalle tuottava, voidaan reaktiivisena käynnistynyt valvontaprosessi toteuttaa lopulta suunnitelmallisena.

Sekä suunnitelmallista että reaktiivista palvelukohtaista valvontaa toteuttaa avopalvelujen osalta Helsingissä virkatyössäni luotsaamani alayksikkö. Suunnitelmallisten valvontaprosessien osalta tavoiteltavana nähdään, että kaikki Helsingille avopalveluja tuottavat palveluntuottajat voitaisiin tulevaisuudessa tavata valvonnan tiimoilta vuosittain. Frekvenssin osalta tavoite ei kuitenkaan tällä hetkellä aivan realistinen. Jatkossa kuvatessani valvontatoimintaa tarkoitan ensisijaisesti suunnitelmallista palvelukohtaista valvontaprosessia.

3.3 Nelimaali toiminnan tavoitteiden määrittelyssä

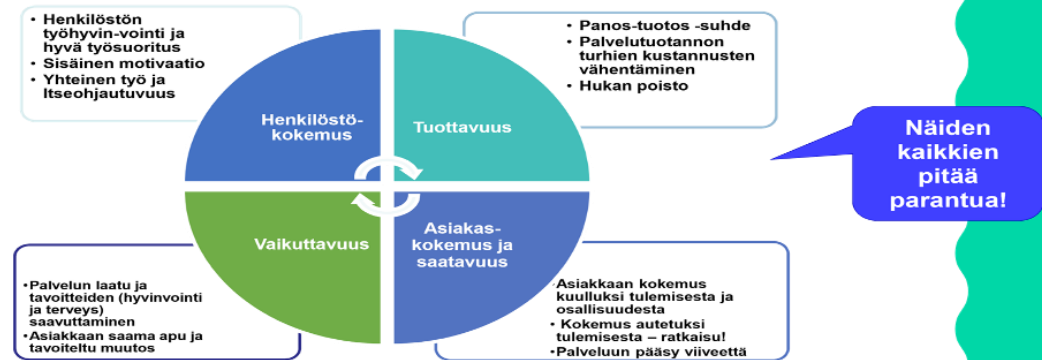
Terveystieteiden tutkimuskeskus Berwick, Nolan ja Whittington lanseerasivat vuonna 2008 eritoten Yhdysvaltojen terveydenhuollon kontekstiin ja sen muutostarpeisiin kytkeytyvän kolmimaali-mallin (Triple Aim). Kolmimaalin keskeinen ajatus on, että terveydenhuollon reformi Amerikan Yhdysvalloissa tulisi toteuttaa kulmakivinä sekä yksilökohtaisten hoitokustannusten aleneminen, väestön terveydentilan koheneminen että yksilön kokemus hoidosta. Terveystieteiden filosofia, jossa enemmänkin tavoiteltiin matalia kustannuksia lyhytjänteisellä tehokkuusajattelulla (hoitamalla mahdollisimman suuria potilasmääriä) tulisi kääntää pääläelleen ja tavoitella itse asiassa mahdollisimman pieniä potilasmääriä. Berwickin ja kumppaneiden näkemyksen mukaan kansanterveyttä tulisi pyrkiä kohentamaan parantamalla yksittäisen potilaan hoitokokemusta ja saattamalla potilaat ”kerralla ja kohdaten terveiksi” ja sitä kautta saavuttaa koko terveydenhuoltojärjestelmän kustannusten laskua. Tämä tavoitettaisiin heidän mukaansa mm. paremman asiakaskokemuksen kautta, sillä Berwick ja kumppanit painottavat, että hyvässä vuorovaikutussuhteessa toteutettu hoito olisi paitsi kokonaisvaltaisempaan hyvinvointiin johtavaa, myös varmistaisi paremmin sen, ettei hoidon tarve heti uusiutuisi. Onnistuneen kolmimaalia kohti etenevän muutoksen indikaattoreiksi kirjoittajat nimeävät vähenevän palvelutarpeen, ajattelumallin muutoksen, joissa potilaat nähdään enemmänkin resurssina kuin sen viejinä sekä sen, että potilaat tulevat kohdatuiksi ja heille muodostuu suhde auttajatahoon eli palvelun tuottajaan. (Berwick, Nolan & Whittington 2008, 759-761; 768.)

Hoidon ulottuvuuksina kolmimaalissa nähdään asiakaskeskeisyys, turvallisuus, ajankäyttö, vaikuttavuus, tasavertaisuus sekä tehokkuus. Näiden ajatellaan sisältyvän kolmeen kulmakiveen: yksilön kokemus hoidosta (palvelusta), väestön terveydentilan (hyvinvoinnin) kohentuminen sekä (keskimääräisten yksilökohtaisten) kustannusten laskeminen. Kaikkien kolmen kulmakiven nähdään olevan yhteydessä toisiinsa ja hoidon kuuden ulottuvuuden siis sisältyvän näihin kulmakiviin. (Berwick ym. 2008, 760.) Seitsemän vuotta myöhemmin julkaistussa artikkelissa Sikka, Morath ja Leape (2015) nostavat näiden kolmen kulmakiven rinnalle vielä neljännen: hoidon (palvelun) toteuttamiskokemuksen, toisin sanoen työntekijäkokemuksen parantamisen. He näkevät, että jokaisella organisaation työntekijällä tulee olla tunne oman työnsä merkityksellisyydestä päivittäin. Merkityksellisyyden kokemus sekä työtehtävissä onnistuminen synnyttävät työn iloa ja sitoutumista. Ilman työntekijöiden merkityksellisyykokemuksia kirjoittajat eivät näe aiemmin esitetyn kolmimaalin tavoitteisiin voitavan päästä. He nimeävät nelimaaliksi (Quadruple Aim) mallin, jossa työntekijäkokemus on nostettu täydentämään kolmimaalia. (Sikka, Morath & Leape 2015, 608.)

Nelimaalia toteuttavan organisaation tulee siis pyrkiä myös olemaan hyvä työnantaja. Edelleen hyvän työntekijäkokemuksen perustalle kirjoittajat nostavat viisi asiaa: työntekijöiden keskinäisen kunnioituksen, joka toteutuu niin saman ammattiryhmän sisällä kuin eri ammattiryhmien keskenkin työtehtävistä riippumatta; kohteliaisuuden; rehellisyyden; läpinäkyvyyden eli sen, että päätöksiä ei tehdä työntekijöiltä salaa, vaan asioiden valmistelu on avointa sekä turvallisuuden, joka käsittää sekä fyysisen että psyykkisen turvallisuuden. Viimeinen kohta sisältää asiakkaiden taholta koetun väkivallan uhan sekä työntekijöiden kesken tapahtuvan kiusaamisen, vähättelyn tai sivuuttamisen. Indikaattoreina hyvän työntekijäkokemuksen toteutumisessa kirjoittajat näkevät kysytyn ja kerrotun kokemuksen (mm. työntekijäkyselyt) lisäksi sairauspoissaolot, työturvallisuuden sekä työntekijöiden sitoutumisen organisaatioon (vaihtuvuus). (Sikka, Morath & Leape 2015, 608-609.)

Helsingin kaupunki on jo joitain vuosia sitten ottanut nelimaalin johtamisstrategian taustaksi. Kaupungilla on myös lähdetty tekemään työtä nelimaalin tavoitteiden saavuttamiseksi ja etenemisen mittaamiseksi. Esimerkiksi työntekijäkyselyitä toteutetaan säännöllisesti ja asiakastytyväisyyskyselyjä kehitetään koko ajan ottaen niitä käyttöön yhä useammassa palveluissa. Kaupungin strategiassa vuosille 2017-2021 ylätavoitteeksi on asetettu, että ”Helsinki on maailman toimivin kaupunki.” Palvelujen osalta sen on määritelty tarkoittavan sitä, että rakennetaan ”yhteen sovitettuja, vaikuttavia ja ihmiskasvoisia palveluja”, otetaan käyttöön pitkälle vietyjä sähköisiä palveluja, asiakastytyväisyyttä mitataan systemaattisesti ja henkilöstön hyvinvointiin ja osallistumiseen palveluiden uudistamisessa panostetaan. (www.hel.fi.) Johtamisen kehittämisen pohjaksi sen on kuvioon auki kirjannut hallintojohtaja Tiina Mäki seuraavasti:

Nelimaali: näitä tavoittelemme palvelujen uudistamisen myötä



10

Kuvio 1: Nelimaali Helsingin kaupungin johtamisstrategiassa, Sosiaali- ja terveystoimialan hallintojohtaja Tiina Mäki 13.1.2020.

Kaupungin omassa toiminnassa nähdään näin ollen palvelusta tulevan asiakkaalle parempaa nelimaalin osa-alueiden kautta tarkasteltuna. Lisäksi palvelusta tulee organisaation näkökulmasta kannattavampaa. Ajattelen, että saman nelikentän kautta voidaan tarkastella myös valvottavia palveluja tai ainakin niiden tuottamisen onnistumista. Lastensuojelun avopalvelujen osalta taloudellisen palvelun tuottamistavan arvioiminen ei nouse erityisen keskeiseksi. Tällä tarkoitan sitä, ettei valvonnan osana arvioida, onko palvelun tuottaminen taloudellisesti kannattavaa palveluntuottajalle. Taloudellisuutta kuitenkin sikäli tarkastellaan, että kilpailutuksen yhteydessä puitesopimuksia tehtäessä sekä puitesopimuksen aikana tarpeen mukaan kaupungin hankintayksikkö varmistaa yrityksellä olevan riittävät taloudelliset edellytykset tuottaa palvelua (mm. luottotietovarmistus sekä harmaan talouden torjuntaselvitys ja yrityksen liikevaihtotiedot). Lisäksi puitesopimusjärjestely jo sinänsä luonnollisesti vaikuttaa palvelun tuottamisen hintaan: sopimuskumppaneista tulee valita asiakkaalle sopivien palveluntuottajien joukosta lähtökohtaisesti edullisin. Myös hinnan sisältö eli se, mitä palvelun ainakin tulee käsittää ja mitä ei puolestaan voida laskuttaa, on määritelty puitesopimuksessa ja tätä myös valvotaan.

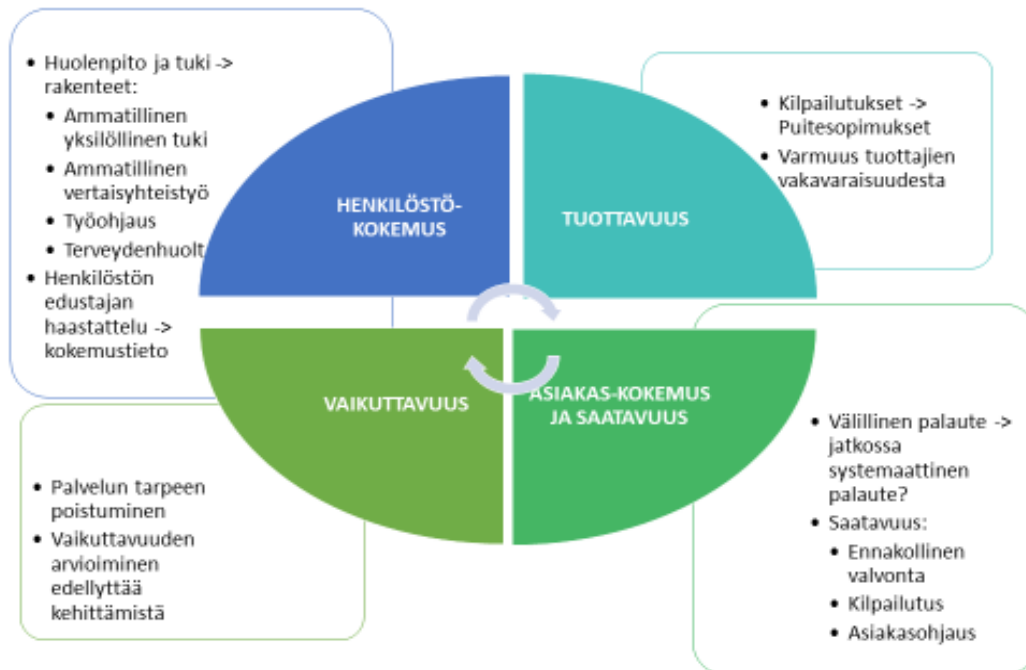
Asiakaskokemuksen selvittämisen osalta olemme avopalvelujen valvontatoiminnassa vielä alkumetreillä. Tavoitteena on kerätä tulevaisuudessa samoin kysymyksin systemaattista palautetta asiakkailta riippumatta siitä, tuotetaanko palvelu omana toimintana vai ostopalveluna. Tässä ei kuitenkaan olla vielä. Tällä erää ostopalveluna tuotetun avopalvelun osalta asiakaspalaute saadaan valvontaa toteuttavan yksikön käyttöön lähinnä lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden kautta. Sosiaalityöntekijöiltä pyydetään

suunnitelmallisen valvontaprosessin käynnistyessä palautetta, jossa eritellään sekä työntekijän arvio asiakkaan kokemuksesta että sosiaalityöntekijän oma arvio niin yhteistyöstä palveluntuottajan kanssa, palvelun vaikuttavuudesta suhteessa asetettuihin yksilökohtaisiin tavoitteisiin kuin palvelun toteuttamisen laadustakin. Näin ollen asiakaskokemuksen tavoittaminen jää valvontatoiminnassa välilliseksi. Palvelun saatavuutta ja saatavuuden tasavertaisuutta on pyritty varmistamaan keskittämällä asiakasohjausta ja sitä kehitetään edelleen.

Vaikuttavuuden arvioiminen on niin ikään asia, jota tulee kehittää. Vaikuttavuus on intervention tai palvelun vaikutus terveyteen tai hyvinvointiin; toiminnan kyky saada aikaan muutoksia tietyssä systeemissä tai kohdejoukossa (Kempainen & Ojaniemi 2012, 52). Vaikuttavuuden arvioinnissa on kysymys siitä, että kyetään osoittamaan tietyn tavan toimia tuottavan tavoiteltuja vaikutuksia asiakkaille (mt.). Vaikuttavuuden arvioinnin perusajatus on, että arvioitava julkinen interventio perustuu olettamukseen kausaliteetista eli että interventio johtaa tiettyihin tuloksiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa testataan näitä käsityksiä todellisuudessa. (Dahler-Larsen 2005, 8.) Asiakkaan saaman avun muu kuin kokemusperäinen arvioiminen on haastavaa, eikä mahdollisen tilanteessa toteutuneen muutoksen ja saadun palvelun yhteyttä voida sosiaalihuollossa aina osoittaa, koska muita asiakkaan tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä ei voida poissulkea (Dahler-Larsen 2005, 11). Sen sijaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista voidaan tietenkin arvioida ja sitä luonnollisesti sosiaalityössä koko ajan tehdään. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on avainasemassa päivittäessään asiakkaan suunnitelmaa ja tehdessään yhdessä asiakkaan (ja mahdollisten yhteistyökumppaneiden) kanssa arviota tilanteesta ja palvelun tarpeen jatkumisesta, vähenemisestä tai sen lakkaamisesta.

Vaikuttavuuden alle on Helsingin kaupungin strategisessa jaottelussa kirjattu myös palvelun laatu (ks. kuvio 1, s 14). Palvelun laadun määritelmiä on pyritty tekemään mahdollisimman kattavasti puitesopimuksen liitteeksi kirjattuja palvelukuvauksia tehtäessä. Niissä määritellään paitsi laskuttamiseen ja muuhun palvelun käytännön toteuttamiseen liittyviä seikkoja, myös laatutekijöiksi arvioituja asioita, kuten henkilöstön koulutusvaatimukset, työn tausta-arvot sekä palveluntuottajaorganisaation rakenteet. Helsingin kaupungin lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen osalta on esimerkiksi nähty tärkeänä, että työntekijöillä on vähintään ammattikorkeakoulututkinto tai vastaava ja että toiminnasta vastaavalla esihenkilöllä on koulutuksen lisäksi vähintään kaksi vuotta työkokemusta alalta sekä riittävä johtamisosaaminen joko työkokemuksen tai koulutuksen kautta. Työntekijöille tulee järjestää säännölliset tiimikokoukset, tarjota säännöllinen työnohjaus sekä mahdollisuus tiiviimpään yksilölliseen ammatilliseen tukeen työssä. Näiden asioiden edellyttämisen taustalla on ajatus, että ammattitaitoinen ja riittävän kokenut esihenkilö pystyy tiimirakenteiden kautta sekä tukemaan työntekijöitä ammatillisesti kohtaamistyössä että varmistamaan palvelun toteuttamisen ja sisällön laatua. Tuen edellyttäminen tähtää myös työntekijöiden jaksamisen varmistamiseen. Tätä laatutavoitetta seurataan suunnitelmallisen valvonnan prosessissa paitsi pyytämällä

palveluntuottajan edustajilta ennakkoon kirjallista materiaalia, jossa rakenteita kuvataan, myös keskustelussa valvontatapaamisessa palveluntuottajan edustajien kanssa. Usein valvontatapaamisessa keskustellaan myös jonkun työntekijän kanssa, mikäli se vain on mahdollista. Joskus palveluntuottajat esittelevät myös oma-aloitteisesti oman organisaationsa työhyvinvointikyselyjen tuloksia, mutta sitä ei ole edellytetty sopimuksissa. Joka tapauksessa neljäs ulottuvuus, henkilöstökokemus tulee tarkasteluun valvontaprosessissa näiden laatutekijöiden kautta ja ajoittain myös suoraan työntekijöitä haastatteleamalla.



Kuvio 2: Nelimaalin soveltaminen lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen valvonnassa.

3.3 Valvonnan kokonaisuus

Olen johdantoluvussa määritellyt valvontatyön pohjavireeksi, eräänlaiseksi peruskallioksi Lapsen oikeuksien sopimuksen sekä siihen kytkeytyen lapsen ja perheen saamia palveluja raamittavan kansallisen lainsäädännön. Helsingin kontekstissa olen tuonut toiseksi kulmakiveksi valvontatoiminnalle Nelimaali-mallin kaupungin strategiaa mukaillen. Kuten olen edellä maininnut, Helsingin kaupunki tuottaa paljon palveluja itse, mutta palvelujen tarpeeseen vastataan osin järjestämällä niitä myös ostopalveluna. Näin ollen palvelujen järjestämiseen kytkeytyy myös hankintalainsäädäntö. Seuraavaan kuvioon olen kiteyttänyt visuaalisesti nämä valvonnan taustaelementit.



Kuvio 3. Valvonnan kulmakivet Helsingin lastensuojelussa.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista määrittää lähinnä itse hankintamenettelyä sekä hankkijaosapuolen – tässä tapauksessa Helsingin kaupungin hankintayksikön - toiminnan valvontaa. Sen sijaan Laki yksityisistä sosiaalipalveluista määrittää, että sosiaalihuollon palveluja ja sosiaalialan ammatillista ohjausta tarjoavat yksityiset palveluntuottajat, henkilöt, säätiöt, yhteisöt tai julkisyhteisön perustamat liikeyritykset voivat toteuttaa kunnan järjestämänä kyseisiä palveluja perustuen sopimukseen tai kunnan tekemään hallintopäätökseen (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 3§ ja 5§). Päävastuu palveluntuottajien valvonnasta kuuluu lain mukaan Aluehallintovirastolle sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Ne voivat kuitenkin pyytää kunnan toimielintä tekemään palveluntuottajan tiloja ja toimintaa koskevan tarkastuksen (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 17§). Lisäksi kunnan vastuulle kuuluu valvoa alueellaan toimivia palveluntuottajia (mt. 34§-35§) ja myös asukkailleen hankkimiensa palvelujen tuottajia (mm. Kananoja ym. 2011, 408). Valmistelussa oleva Sote-järjestämislaki (40§ & 41§) määrittää tuleville hyvinvointialueille vastuun kaikkien palvelujen valvonnasta sekä omavalvontana että yksityisten palveluntuottajien toiminnan valvontana (Hallituksen esitys 2020). Tämä tulee määrittämään lait hyväksyessä nykyistä täsmällisemmin palvelujen järjestäjätaholle (tässä tapauksessa Helsinki) vastuun kaikkien asiakkaidensa saamien palvelujen tasapuolisesta valvonnasta.

4. VALVONTAPROSESSI

4.1 Lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen suunnitelmallisen valvontaprosessin kuvaus

Suunnitelmallinen valvontaprosessi käynnistyy, kun valvontaa toteuttavan yksikön (Helsingissä Palvelujen asiakasohjaus) työntekijä ottaa yhteyttä palveluntuottajaan. Yhteydenotossa sovitaan varsinaiselle valvontatapaamiselle ajankohta, joka on yleensä muutaman viikon tai noin kuukauden päästä yhteydenotosta. Palveluntuottajaa pyydetään toimittamaan Palvelujen asiakasohjausyksikölle esitetyt Ohjaus- ja valvontalomake (liite 1), lista henkilöstöstä (liite 2), omavalvontasuunnitelma sekä tietyllä ajallisella otannalla (esim. yhden kuukauden ajalta) kaikkien (helsinkiäisten) asiakkaiden päivittäiskirjaukset. Lisäksi ennen varsinaista tapaamista yksiköstämme ollaan yhteydessä Etelä-Suomen aluehallintovirastoon sekä naapurikuntiin, ja kysellään tietoa mahdollisista haasteista tai valvonnallisista epäkohtiin liittyvistä prosesseista, joita näillä toimijoilla voi olla tiedossa tai käynnissä kyseisen palveluntuottajan osalta. Toteutuneen palvelun osalta pyydetään myös Helsingin omassa lastensuojelun ja perhesosiaalityön organisaatiossa palautetta sosiaalityöntekijöiltä, joiden asiakkaille (kyseistä) palvelua on järjestetty valvonnan kohteena olevalta palveluntuottajalta. Sosiaalityöntekijää pyydetään myös kuvaamaan asiakkaan palvelusta antamaa palautetta.

Sijaishuollossa Helsingin lastensuojelussa asiakaspalaute kerätään suoraan haastatteleamalla sijaishuoltopaikassa oleva lapsi/olevat lapset valvontakäynnin yhteydessä. Näin asiakkaista tulee prosessissa tietyn palvelun kokemusasiantuntijoita, joiden antamat näkökulmat ovat aidosti keskeisiä valvonnassa. Avopalvelujen osalta tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, kun työskentelyä tehdään yksilöllisesti ja pääasiassa perheen kotona tai lapsen toimintaympäristössä, eivätkä asiakkaat näin ollen ole paikalla haastateltaviksi valvontatapaamisen yhteydessä.

Puitesopimuksen mukaisesti palveluntuottajan tulee tehdä jokaisesta tapaamisesta ja peruuntuneesta yhteydenpidosta kirjaukset asiakaskohtaisesti, mutta kaupungille (lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle) toimitetaan työskentelyn aikana vain kuukausikohtaiset yhteenvetoreportit työskentelystä. Valvonnan osana tarkastamme kuitenkin dokumentaation tarkemmin ja siksi osana prosessia pyydetään palveluntuottajaa toimittamaan kaikki päivittäiskirjaukset. Kaikki kirjaukset luetaan ja niitä peilataan sekä yhteenvetodokumentteihin, kirjattuihin asiakassuunnitelmiin että laskutuksen liitteenä pyydettäviin tuntilistoihin. Näin päivittäiskirjausten kautta itse asiassa tarkastetaan niin laskutuksen paikkansa pitävyttä, työskentelyn toteutumisen laatua kuin dokumentaation tasoakin. Valitettavasti tätä kautta on noussut esille useita epäkohtia ja korjattavia asioita joidenkin palveluntuottajien osalta. Joissain tapauksissa on esimerkiksi huomattu, että asiakaskohtainen dokumentaatio on puuttunut (eli kirjaukset vain yhden perheen lapsen nimellä, vaikka niiden tulisi olla yksilölliset). Joissain prosesseissa on myös havaittu, että tuntilistat ja päivittäismerkinnot eivät kohtaa, vaan on havaittu ylilaskutusta. Laadullisia epäkohtia on huomattu mm. siinä, että työskentelyn sisältö ei ole edellytetyn laadun mukaista. Tällöin palvelu ei toteudu

tavoitteiden suunnassa, vaan työskentelyn toteuma on dokumentaation valossa jotain muuta, esimerkiksi lastenhoitoa tai vanhemman kanssa asiointia perhetyön palvelun nimissä.

Ennakkoon saatu materiaali käydään valvontaprosessista vastaavan sosiaaliohjaajan ja hänen prosessiin nimetyn työparinsa sekä joskus myös johtavan sosiaalityöntekijän kanssa läpi ennen valvontatapaamista. Tapaamisia on aiemmin pyritty toteuttamaan ensisijaisesti palveluntuottajan toimipisteessä, mutta koska kysymyksessä on pääasiassa asiakkaan kotiin tehtävä työ, ei kaikilla tuottajilla ole varsinaisia tapaamistiloja. Osa valvontatapaamisista on toteutettu Palvelujen asiakasohjauksen toimipisteessä. Korona-aikana valvontatapaamisia on toteutettu myös Teams-palavereina. Paikalla tapaamisessa ovat pääasiassa palveluntuottajan toiminnasta vastaavat henkilöt sekä Palvelujen asiakasohjauksen edustajat. On toivottu, että palveluntuottajan osalta tapaamiseen osallistuisi myös työntekijäedustaja, mutta aina se ei ole toteutunut.

Tapaamisessa käsitellään ennakkomateriaalin perusteella palveluntuottajan toimintaa, keskustellaan toiminnan rakenteista ja toimintatavoista sekä nostetaan esille mahdolliset dokumentaation osalta tai muutoin esille tulleet epäkohdat tai korjaamista edellyttävät asiat. Tapaamisella on tärkeää saada kuva myös palvelun taustarakenteista: miten ammatillinen tuki ja ohjaus usein varsin itsenäisesti työtä lasten ja perheiden kanssa tekeville työntekijöille taataan? Miten poikkeamiin ja yllättäviin tilanteisiin on varauduttu? Kuinka tiiviisti työntekijöillä on mahdollisuus vertaiskeskusteluihin ja esihenkilön tukeen? Näkemys Helsingin perhesosiaalityön ja lastensuojelun palveluissa on, että nämä ammatillisen työn tukirakenteet ovat osa palvelun laadun varmistamista ja siksi keskeisiä asioita käydä läpi osana valvontaa. Tarvittaessa rakenteiden osalta voidaan ohjata palveluntuottajan toimintaa.

Valvontatapaamisen jälkeen prosessista kirjoitetaan valmiiksi muistio, jonka pohjana on palveluntuottajan esitäyttämä ja tapaamisella täydennetty ohjaus- ja valvontalomake. Valmis muistio lähetetään palveluntuottajalle luettavaksi ja kommentoitavaksi. Palveluntuottajan huomioidut muistiosta joko korjataan tekstiin (mahdolliset virheet nimissä tms.) tai liitetään muistion loppuun omana osionaan siten, että ne jäävät näkyväksi. Jos prosessin aikana on havaittu epäkohtia tai muita korjausta edellyttäviä asioita, kirjataan muistion loppuun myös aikataulu niiden korjaamiseksi sekä seurannan tapa. Joskus tuottajaa pyydetään vain ilmoittamaan kirjallisesti Palvelujen asiakasohjaukselle, kun asia on korjattu; toisinaan tulee asiasta lähettää muutosta todentava dokumentti; välillä tilanteessa tarkoituksenmukaisinta on määritellä uusi valvontatapaaminen seuranta-ajan päätteeksi. Seuraavassa olen kuvannut tiivistäen suunnitelmallisen valvontaprosessin kulun.



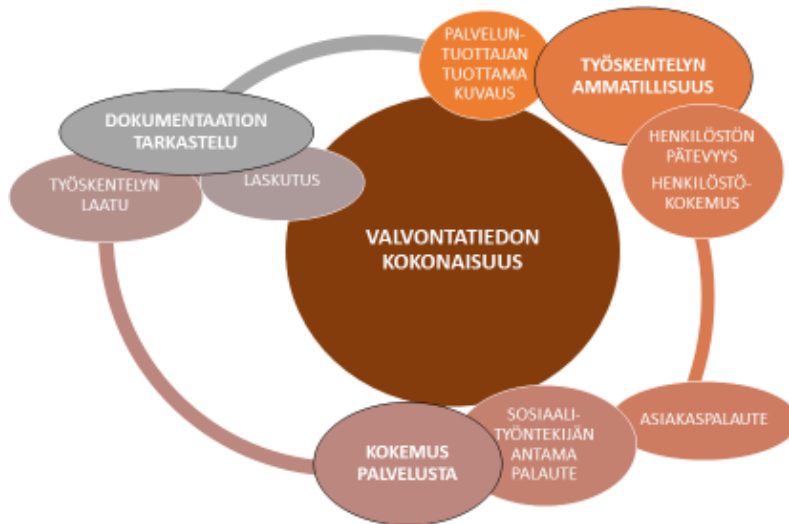
Kuvio 4: avopalvelujen valvonnan prosessi Helsingin lastensuojelussa.

Muistion valmistuttua tai mahdollisen seuranta-ajan jälkeen prosessin päättyessä ja muistion täydentyessä selvityksellä korjatuista asioista ja epäkohdista, se toimitetaan Etelä-Suomen Aluehallintoviraston kirjaamoon sekä tallennetaan sähköisenä kaupungin omaan tietokantaan. Tämän jälkeen valvontaprosessi on päättynyt. Mikäli on havaittu epäkohtia, jotka eivät ohjauksesta ja seurannasta huolimatta korjaannu, voidaan palveluntuottajalle määrätä sanktioita (kuten hinnanalennus) tai purkaa puitesopimus.

Valvontatiedot eivät ole salassa pidettäviä lukuun ottamatta sellaisia epäkohta-asioita, jotka kytkeytyvät yksittäisen asiakkaan tietoihin sekä henkilötietoja tai yritystoimintaan liittyviä liikesalaisuuksia. Liikesalaisuuksien piiriin kuuluva asioita valvontatoiminnassa tulee esille kokemuksen mukaan erittäin harvoin. Henkilöstöä koskevia listoja ei tallenneta, vaan ne tuhoetaan viimeistään valvontatapaamisen jälkeen. Listojen tarkoitus on mahdollistaa henkilöstön kelpoisuuksien varmistaminen Valviran ammattihenkilörekisteristä. Rekisteriin kuulumattomien tutkintojen osalta pyydetään saada tutkintotodistukset nähtäviksi valvontatapaamisen yhteydessä. Niitä ei kopioida eikä tallenneta mihinkään.

4.2 Valvonnan perustana käytettävä tieto

Edellä kuvatussa valvontaprosessissa tuon esille sen, millaista tietoa kerätään kokonaiskäsityksen saamiseksi palveluntuottajan toteuttaman palvelun taustarakenteista, henkilöstön pätevyydestä, toteutetun palvelun laadusta ja puitesopimuksen noudattamisesta. Nostan tässä esiin tiedon lähteet vielä kuvana asian selkiyttämiseksi.



Kuvio 5: Valvontatiedon koostuminen

David Pålsson (2020) on tutkinut laillisuusvalvontaa tekevien viranomaisten toimintaa lastensuojelun laitoshoidon kontekstissa Ruotsissa. Hän nostaa valvojien toteuttaman toiminnan arvioinnin ja tarkastelun kohteeksi laitoshoidossa kuusi ulottuvuutta: henkilöstön, sisäisen kontrollin, lasten osallisuuden, yhteistyön, toiminnan puitteet sekä hoivan sisällön. Henkilöstön osalta Pålsson nimeää tarkastelun kohteeksi toiminnasta vastaavan henkilön sekä henkilöstön pätevyden (koulutustausta), yksikön resursoinnin, rikosrekisterien tarkistamisen ennen henkilöstön palkkaamista sekä lasten henkilöstöä kohtaan osoittaman luottamuksen (selvitetään lasten haastattelujen kautta). Sisäisellä kontrollilla Pålsson viittaa dokumentoituihin prosesseihin; turvallisuussuunnitelmaan; siihen, miten poikkeamia ja valituksia yksikössä käsitellään (rakenne); lasten hoitosuunnitelmiin sekä mahdollisiin muihin ohjaaviin dokumentteihin, kuten yksikön säännöt. (Pålsson 2020, 123-124.) Henkilöstön osalta tarkasteltavat asiat ovat pitkälti samat kuin lastensuojelun valvontatoiminnassa Suomessa. Sisäisen kontrollin alla mainitut asiat pitävät nähdäkseni sisällään Suomessa omavalvontasuunnitelman, turvallisuussuunnitelman, hyvän kohtelun suunnitelman sekä hoito- ja kasvatussuunnitelmat. Avopalveluissa näistä relevantteja ovat omavalvontasuunnitelma sekä palvelusuunnitelma (korvaa sijaishuollossa laadittavan hoito- ja kasvatussuunnitelman).

Lasten osallisuutta Ruotsissa arvioidaan Pålssonin mukaan tarkastelemalla näkyvätkö lasten näkemykset hoitosuunnitelmissa, voivatko lapset osallistua päivittäiseen toimintaan sekä onko yksikössä auki kirjattuja vaikuttamisrakenteita. Mahdollisten rakenteiden tosiasiallista toteutumista peilataan lapsia haastatteleamalla. (Pålsson 2020, 124.) Kuten todettua, avopalveluissa asiakkaat eivät ole paikalla ja siten haastateltavissa valvontatapaamisen aikana, vaan asiakkaiden äänen esille saaminen edellyttää jatkopohdintaa ja uusia avauksia. Yhteistyöllä Pålsson viittaa sekä sosiaalitoimen kanssa toteutuvaan

yhteistyöhön että yhteistyöhön paikallisyhteisön kanssa; toiminnan puitteilla puolestaan hän tarkoittaa sijaishuoltoyksikön tiloja (turvallisuus ja lasten mahdollisuus yksityisyyteen) ja muita välineitä (Pålsson 2020, 124). Yhteistyön osalta mittarina Helsingin lastensuojelun ja perhesosiaalityön avopalvelujen valvonnassa toimii sosiaalityöntekijöiden antama palaute. Palautetta yhteistyöstä kysytään tapaamisissa toki myös palveluntuottajilta. Sen sijaan lähiyhteisön osalta tietoa ei valvontaprosessiin kytetä. Käytännössä sen tarkasteleminen tarkoittaisi avopalveluissa lähinnä yhteistyötahoilta (mm. lapsen koulu, hoitotaho tai harrastuspaikka) saatua palautetta. Sitä ei kuitenkaan kerätä valvontatarkoituksessa, vaan se tulee ilmi lähinnä sosiaalityöntekijän palautteessa silloin, jos yhteistyössä on palveluntuottajan työntekijän ja muiden toimijoiden välillä ollut sosiaalityöntekijän tietoon kantautuneita haasteita. Tilat eivät – kuten aiemmin toin esille – ole merkitykselliset avopalveluja tarkasteltaessa, koska työ toteutuu pääasiassa lapsen kotona.

Kuudentena ulottuvuutena Pålsson nimeää hoivan, jolla hän tarkoittaa konkreettista päivittäistä tukea lapsille niin käytöksen hallinnassa, koulunkäynnissä kuin fyysisessä ja henkisessä kehittämisessäkin (Pålsson 2020, 124). Usein lastensuojelun ja perhesosiaalityön asiakkaiden kohdalla tuen tarpeen osa-alueet ovat paljolti näitä samoja, mutta monesti korostuu myös tuen tarve sosiaalisessa kanssakäymisessä sekä perheen sisäisen vuorovaikutuksen osalta että lapsen vertaissuhteissa. Edelleen Pålsson toteaa, että hoivan toteutumisen tarkasteleminen valvonnallisesti on haastavaa, koska sitä tulisi aina arvioida suhteessa lapsen hoidon yksilöllisiin tavoitteisiin (mt.). Ajattelen, että avopalvelujen valvonnassa päivittäiskirjausten ja asiakaskohtaisten suunnitelmien tarkasteleminen eli lapsikohtaiseen dokumentaatioon paneutuminen on väylä, jota kautta toteutuneen palvelun laadullisesta sisällöstä pyritään pääsemään käsitykseen. Lähtökohtaisesti tavoitteena on arvioida dokumentaation kautta sekä työn tavoitteellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta suhteessa asiakaskohtaisesti suunnitelmassa asetettuihin tavoitteisiin että peilata toteutunutta palvelua siihen, mitä kyseisen palvelun laadullisiksi reunaehdoiksi on puitesopimuksessa määritelty.

5. POHDINTAA

5.1 Valvontatoiminta kehittämisenä

Valvontaviranomaisen on toteutettava yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 15§). Säännöllisellä rotaatiolla toteutuessaan suunnitelmallinen valvonta ohjauksellisen yhteistyön muotona tukee palveluntuottajia työssään ja auttaa samalla tilaajaosapuolta varmistumaan palvelun laadun säilymisestä. Vielä Helsingissä ei ole pystytty toteuttamaan avopalvelujen valvontaa säännöllisesti vuosittain tai edes joka toinen vuosi – tämä on kuitenkin tavoite jatkossa.

Vaikuttavuudella tarkoitetaan intervention tai palvelun vaikutusta terveyteen tai hyvinvointiin tai toiminnan kykyä saada aikaan muutoksia tietyssä systeemissä tai kohdejoukossa (Kemppainen & Ojaniemi 2012, 52). Sosiaalityöhön julkisena viranomaistoimijana kohdistuu mm. hallinnon eri tasoilta ja julkisesta keskustelusta tilivelvollisuusvaateita, jotka edellyttävät työn vaikuttavuuden arviointia (Pohjola, Kemppainen & Väyrynen 2012, 347). Myös sosiaalihuoltolaki velvoittaa suoraan palvelun järjestäjää seuraamaan sen toteutumista ja vaikuttavuutta (SHL 15§). Sosiaalityöntekijän tulee siis voida arvioida sekä oman työskentelynsä että järjestämiensä palvelujen toteutumista ja vaikuttavuutta tai vähintäänkin vaikutuksia lapsen ja perheen tilanteeseen. Palvelukohtaisen valvonnan näkökulmasta puolestaan arvioidaan lähinnä palvelun toteuttamista ja peilataan toteutettua työskentelyä esimerkiksi dokumentaation valossa työskentelylle asetettuihin asiakaskohtaisiin tavoitteisiin asiakaskohtaiset ja (puitesopimukseen tai muuhun hankintasopimukseen määritellyt) reunaehtoihin.

Vaikuttavuuden arvioinnissa on kysymys siitä, että kyetään osoittamaan tietyn tavan toimia tuottavan tavoiteltuja vaikutuksia asiakkaille (Kemppainen & Ojaniemi 2012). Vaikuttavuuden arvioinnin perusajatus on, että arvioitava julkinen interventio perustuu olettamukseen kausaliteetista eli että interventio johtaa tiettyihin tuloksiin. Vaikuttavuuden arvioinnissa testataan näitä käsityksiä todellisuudessa. (Dahler-Larsen 2005, 8.) Osana valvontatoimintaa olisi keskeistä voida tarkastella myös järjestetyn palvelun vaikuttavuutta (vrt. nelimaali luvussa 3.2). Edelleen Dahler-Larsen jaottelee intervention ja tuloksen välisen kausaalisuhteen lähestymiselle kaksi päästrategiaa. Ensimmäinen perustuu siihen, että pyritään eliminoimaan kaikki muut selitykset paitsi mitattava interventio. (mt. 11.) Lastensuojelun tai perhesosiaalityön kontekstissa toteutetun palvelun kohdalla muiden tekijöiden eliminointi ei ole käytännössä mahdollista, eikä se olisi myöskään eettistä. Näin myöskään valvonnan näkökulmasta vaikuttavuuden arvioiminen ei ole mutkatonta ja siihen pääseminen edellyttää vielä paljon kehittämistyötä. Leinonen (2019, 8) toteaaakin, että sosiaalipalvelut ovat suhteisiin perustuvaa työtä, jossa sekä työntekijä että asiakas vaikuttavat palvelukokemukseen ja siksi laadun arvioiminen on mutkikasta.

Toinen strategia kausaalisuhteen tunnistamiseen on prosessilähtöinen. Siinä tavoitteena on tunnistaa missä olosuhteissa tai mistä syystä tietty interventio (tai asia) aiheuttaa tietyn tuloksen. Prosessilähtöisessä arvioinnissa tarkastellaan mitä prosessin aikana on tapahtunut ja sen avulla pystytään parhaassa tapauksessa kehittämään prosessia – eli paikantamaan mitä voisi tehdä paremmin. (Dahler-Larsen 2005, 11-12.) Jos siirrytään asiakassuhteiden tasolta valvontatoiminnan tasolle ja nähdään valvontaprosessi itsessään interventiona suhteessa palveluntuottajaan, voidaan ajatella prosessilähtöinen vaikuttavuus jopa tavoitteena. Usein suunnitelmallisen valvontaprosessin aikana nostetaan esille havaintoja asioista tai toimintatavoista, joihin esitetään muutoksia. Kun seurannan edetessä muutosta tapahtuu, voidaan nähdäkseni ajatella niiden olevan seurausta valvonta-interventiosta. Näin valvontatoiminta on itse asiassa palveluntuottajan toiminnan kehittämistä ulkoisen intervention kautta. Palvelun ollessa kunnan asiakkaalle

kunnan toimesta järjestettyä riippumatta sen aktuaalisesta toteuttajasta, on valvontatoiminta itse asiassa niin omaan kuin ostopalveluna tuotettuun palvelutuotantoon kohdistuessaan toiminnan kehittämistä. Valvonnan kontekstissa vaikuttavuus voidaan siis nähdä myös palveluntuottajan toiminnassa ja palvelun toteuttamisessa tapahtuvana (laadullisena) muutoksena. Monet palveluntuottajat ovatkin antaneet ohjaavasta otteesta valvontatoiminnassa positiivista palautetta ja kokeneet prosessit ensisijaisesti toimintaansa hyödyttävinä.

5.2 Valvonnan kehittämisen näkymät

Kuten lopputyön alkupuolella totesin, ei palvelujen valvontaa tai erityisesti lastensuojelun (ja perhesosiaalityön) palvelujen valvontaa ole juurikaan tutkittu. Tiedossani on, että YTM sosiaalityöntekijä Hanna Lappi on vastikään aloittanut yksityisten lastensuojelupalvelujen valvontaa tarkastelevan väitöskirjatutkimuksen tekemisen Turun yliopistossa. Väitöstutkimus tulee olemaan aineistolähtöinen ja siinä tullaan tarkastelemaan yksityisten lastensuojelupalvelujen valvontatoiminnan muutosta vuosina 2015-2020 dokumenttiaineiston valossa. Ajattelen, että tämän tekeillä olevan tarkastelun lisäksi valvonnan toteuttamisesta olisi kiinnostavaa ja tärkeää saada tietoa eri näkökulmista. Yhtenä tulokulmana voisi olla valvonnan ohjauksellinen ote palveluntuottajan toiminnan kehittämisen tukena. Toisena lähestymistapana voisi ehdottaa tutkimuksen ja jatkotyöstön kohteeksi valvontatoiminnan asiantuntijuutta: onko valvonnassa asiantuntijuuden pääpaino itse valvontatoiminnassa vai onko se sittenkin valvottavien palvelujen substanssin osaamisessa? Kuinka paljon valvontaosaaminen on näiden ulottuvuuksien kombinaatio?

Vielä itseäni eniten kiinnostavaksi teemaksi jää osallisuuden näkökulma. THL käynnisti vuonna 2019 sijaishuollossa olevien lasten kokemuksia kuulluksi tulemisesta ja osallisuudesta tarkastelevan tutkimushankkeen (Malja ym. 2019, 39.) Kiinnostavaa olisi lähteä paneutumaan siihen, miten asiakasosallisuus ja asiakkaiden kokemus palvelun vaikuttavuudesta voisi olla suuremmassa roolissa valvonnan kontekstissa. Lapsikohtaisessa valvonnassa on selvää, että lapsen äänen tulee kuulua. Sosiaalityöntekijän tulee tavata lasta säännöllisesti. Lapsen tapaamisten kautta rakentuu käsitys lapsen kokemasta arjesta sekä siitä, millainen vaikutus palvelulla hänen arkeensa ja kokemukseensa saamastaan huolenpidosta on. Olipa lapsi sitten sijoitettuna, lastensuojelun avohuollon tai perhesosiaalityön asiakkaana, tulee hänen äänensä kuulua omassa prosessissaan sekä kysyttäessä ajatuksia suunnitellusta tai kokemuksia toteutuneesta palvelusta. Yhä enemmän myös laillisuusvalvonnan osana lastensuojelun sijaishuollossa nähdään välttämättömäksi kuulla lapsia ja mm. aluehallintovirastoja on veloitettu varaamaan sijoitetuille lapsille mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun tarkastuskäynnin yhteydessä (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2019, 103). Asiakaskokemus nousee siis koko ajan merkittävämpään rooliin palvelujen toimivuutta ja lainmukaisuutta tarkasteltaessa.

Keski-Suomen sijaishuoltoyksikkö ja Pesäpuu ry ovat pilotoineet ja mallintaneet kokemusasiantuntijoiden osallisuutta valvontatoiminnassa sijaishuoltoyksiköiden vertaisarviointimallilla. Tämä on uusi tulokulma kokemusäänen nostamiseen ja poikkeaa valvonta-ajankohtana asiakkaana olevien lasten haastattelemisesta. Erikoissosiaalityöntekijä Ansa Leinonen (2019) on kirjoittanut vertaisarviointimallin kehittämistyöstä rakenteellisen sosiaalityön erikoistumisopintojen lopputyönsä. Pilotoinnissa on rakennettu mallia, jossa kokemusasiantuntijat eli lastensuojelun asiakkaana olleet nuoret aikuiset toteuttavat itsenäisenä prosessina kulkevan vertaisarvioinnin lastensuojelun sijaishuollon yksikössä. Vertaisarviointi ei siten ole ollut osa laillisuusvalvontaa tai kunnan toteuttamaa yksikkökohtaista valvontaa. Leinonen näkee kuitenkin, että teoreettisen tutkimustiedon sekä käytännön asiakastyön ja viranomaistiedon rinnalle tarvitaan yhteisöllisen kokemusasiantuntijuuden tuomaa viisautta, jota vertaisarvioinnin kautta on voitu hänen näkemyksensä mukaan saavuttaa. (Leinonen 2019, 18-22.)

Vertaisarvioinnissa toteutettujen haastattelujen teemat ja kysymykset oli muotoiltu ennen varsinaista pilotointia kokemusasiantuntijaryhmän työskentelynä. Teemat käsittelivät paljolti turvallisuutta ja lastensuojeluyksiköihin sijoitettujen (nuorisoikäisten) lasten kokemuksia ja käsityksiä elämästään yksikössä sekä toimintamalleista siellä. Vertaisarvioinnin kautta saatiin paljon arvokasta tietoa parhaillaan palvelussa olevilta asiakkailta näiden kokemusasiantuntijoiden toteuttamien haastattelujen kautta. Koontiaineistot toimivat tärkeinä kehittämisen lähteinä vertaisarvioituissa yksiköissä. (Leinonen 2019, 16; 22-24.)

Vaikka kokemusasiantuntijaryhmiä onkin eri kunnissa ja järjestöissä kehittämisen rakenteissa mukana, ei käsitykseni mukaan avopalvelujen laadun arvioinnissa ole kuitenkaan kokemusasiantuntijoita ollut mukana. Tässä olisi selkeä kehittämisen mahdollisuus jatkoon. Ehkä kokemusasiantuntijoiden kanssa voitaisiin kehittää vertaisarvioinnin malleja myös pienempien lasten sekä avopalveluiden arviointiin soveltuvaksi? Ainakin varmasti kokemusasiantuntijuus systemaattisen asiakaspalutteen keräämistä kehitettäessä on oleellista saada mukaan, muutoin vaarana on viranomaisnäkökulmasta ja hankinta-asiat keskiössä hahmottuvat kysymyksenasettelut, joilla ei ehkä tavoitetaakaan asiakaskokemusta juuri kokemuksen kannalta tärkeistä näkökulmista.

Helsingin kaupunki on osana STM:n Rakennemuutos –hanketta saanut rahoituksen omalle osahankkeelleen, jossa lastensuojelun kontekstissa mahdollistui projektiasiantuntijan palkkaaminen. Tulini itse valituksi tähän tehtävään ja saan siten kehittämissä tehtävänäni olla kuluvana vuonna 2021 viemässä eteenpäin valvonta- ja asiakastoimintojen yhtenäistämistä Helsingin lastensuojelun ja perhesosiaalityön kokonaisuudessa sekä sosiaalityön valvonnan kehittämistä Helsingin lastensuojelussa ja perhesosiaalityössä. Kehittämisen kautta avautuvat näköalat tulevaisuuden valvontatyöhön, jonka osana tulee olemaan pilotointiin alueellisesti tuleva Lasteri –sijaishuoltopaikkarekisteri. Rekisterin on tarkoitus tulevaisuudessa kasvaa valvontaviranomaisten ja kuntien yhteiseksi valtakunnalliseksi tietokannaksi. Idea rekisteristä on esitetty jo vuonna 2017 (Hoikkala ym.

2017, 40). Lisäksi palvelujen valvonnasta puhutaan yhä kasvavassa määrin kokonaisuutena, eikä enää palvelumuodoittain segmentoituna toimintana, jossa yhden kehittäminen jättää toista jalkoihin. Näen horisontissa mahdollisuuden valvonnan kehittymiseen yli palvelusektoreiden ja kuntarajojen. Se mahdollistaa yhteisen käsitteistön ja ylätasoin periaatteiden rakentamisen. Yhteisen valvontakielen turvin on sitten mielekkäämpää tehdä palvelukohtaisia tarkennuksia ja huomioida asiakaskohtaisen ja palvelukohtaisen valvonnan vivahteet. Loppukädessä yhteisestä visiosta, samankaltaisista valvonnan rakenteista ja laillisuusvalvonnan, viranomaistiedon sekä kokemustiedon yhdistämisestä syntyy – niin uskon – turvallisinta ja vaikuttavinta palvelua asiakkaillemme, turvaa ja tukea tarvitseville lapsille ja perheille.

LÄHTEET:

Alatalo, Marjo; Miettunen, Nanna; Liukko, Eeva; Kettunen, Natalia & Normia-Ahlsten, Leena (2019): Porrasteisuus lapsiperheiden sosiaalipalveluissa. Näkökulmia sosiaalihuoltolain toimeenpanoon ja palveluiden järjestämiseen. THL, työpaperi 39/2019 .

Berwick, Donald M.; Nolan, Thomas W. ja Whittington, John (2008): The Triple Aim: Care, Health and Cost. Health Affairs, vol. 27, number 3, 759-769.

Dahler-Larsen, Peter (2005): Vaikuttavuuden arviointi, Stakes.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019. Verkkolähteessä:

<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2019-fi/51758de7-f75b-449c-8967-a5372e40df0b>

Gripenberg, Pia (2018): Sijaishuollon valvonta ja asiakasohjaus. Verkkolähteessä:

[http://www.socca.fi/kehittaminen/lapsen_paras - yhdessa enemman -hanke/erityis- ja vaativimman tason palvelujen uudistaminen](http://www.socca.fi/kehittaminen/lapsen_paras_-_yhdesa_enemman_-hanke/erityis- ja_vaativimman_tason_palvelujen_uudistaminen) -> Lastensuojelu -> Loppuraportti.

Hallituksen esitys 8.12.2020. Luettu 14.3.2021. Verkkolähteessä: www.soteuudistus.fi/he

Helsinki: Maailman toimivin kaupunki. Kaupunkistrategia vuosille 2017-2021. Verkkolähteessä:

<https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/>

Helsingin johtamismalli, esitys 8.1.2020 diat, verkkolähteessä:

<https://www.kt.fi/sites/default/files/media/document/tiina-maki-hki-johtamismalli-2020.pdf>

Hoikkala, Susanna, Kojo, Raija, Tervo, Jaana & Aaltonen, Teija (2017): Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperusteista toimintatapaa. THL 2017.

<http://www.julkari.fi/handle/10024/132271>

Hynninen-Joensivu, Eija (2016): Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta eri viranomaisten tehtävänä. Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lisensiaatintutkimus, Hyvinvointipalvelujen erikoistumisala, Helsingin yliopisto.

Kananoja, Aulikki; Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) (2011): Sosiaalityön käsikirja. Kolmas, uudistettu painos, Tietosanoma Oy 2011.

Kemppainen, Tarja & Ojaniemi, Pekka (2012): Tieto ja vaikuttavuuden arviointi käytännön sosiaalityössä. Teoksessa: Pohjola, Anneli & Kemppainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (toim.): Sosiaalityön vaikuttavuus. Juvenes Print, Tampere.

Lapsen oikeuksien sopimus, YK 1989. (mm. verkkolähteessä: <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>)

Lastensuojelulaki 2007 (sis. muutokset vuoteen 2020 saakka)

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011

Leinonen, Ansa (2019): Nuorisokotien vertaisarviointi – kohti lapsiystävällistä ja osallisuutta tukevaa valvontatyötä. Erikoissosiaalityöntekijän koulutuksen lopputyö, Rakenteellisen sosiaalityön erikoistumisala.

Malja, Marjo; Puustinen-Korhonen, Aila; Petrelius, Päivi & Eriksson, Pia (2019): Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019: 8.

Pohjola, Anneli & Kemppainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (2012): Vaikuttavuus on monta. Teoksessa: Pohjola, Anneli & Kemppainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (toim.): Sosiaalityön vaikuttavuus. Juvenes Print, Tampere.

Porko, Petta; Heino, Tarja & Eriksson, Pia (2018): Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä. THL, Työpäperi 2018_021.

Pålsson, David (2020): Securing the floor but not raising the ceiling? Operationalizing care for children in Sweden. Julkaisussa; European Journal of Social Work, 23:1, 118-130.

Räty, Tapio (2019): Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Edita.

Saastamoinen, Kati (2016): Lapsen oikeus hyvään ja perusoikeuksia kunnioittavaan sijaishuoltoon lastensuojelulaitoksessa. Teoksessa: Hakalehto, Suvianna & Toivonen, Virve (toim.): Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Kauppakamari 2016.

Sikka, Rishi; Morath, Julianne M. & Leape, Lucian (2015): The Quadruple Aim: care, health, cost and meaning in work. *BMJ Quality & Safety* 2015; **24**: 608-610.

Sosiaalihuoltolaki 2014



HELSINGIN KAUPUNGIN OHJAUS- JA VALVONTALOMAKE 2020

Lastensuojelun avopalvelut

Perustiedot

Ajankohta:			
Tapaamisen peruste:			
<input type="checkbox"/> Suunnitelmallinen ohjaus- ja valvontatapaaminen			
<input type="checkbox"/> Epäkohtailmoitukseen perustuva tapaaminen			
Tapaamiseen osallistuneet:			
Nimi	Tehtävänimike	Yksikkö	Kunta/Kaupunki
Palveluntuottaja			
Nimi:			
Yhteystiedot:			
Y-tunnus:			
Osoite:			
Palvelun vastuhenkilö			
Nimi:			
Yhteystiedot:			
Koulutus:			
Palvelu			
<input type="checkbox"/> tehostettu perhetyö/ perhetyö			
<input type="checkbox"/> ammatillinen tukihenkilötyö			
<input type="checkbox"/> tuettu asuminen			
Omavalvontasuunnitelma			
<input type="checkbox"/> tarkastettu			
<input type="checkbox"/> omavalvontasuunnitelma päivitetty pvm:			
Käytössä oleva asiakastietojärjestelmä:			

Henkilöstö ja toimintaedellytykset

Tarkastuksen kohde	Laatukriteeri	Kyllä	Ei	Lisätietoja
Henkilöstön määrä <input type="checkbox"/> Henkilöstölista tarkastettu				
Vastuuhenkilö - koulutustodistukset, työsopimukset	Vähintään amk-tason tutkinto ja vähintään 2 vuoden kokemus lastensuojelun avo- tai sijaishuollosta			
	Riittävä johtamistaito, koulutus tai käytännön kokemus			
Henkilökunta - koulutustodistukset, työsopimukset	Työsopimukset on tehty kaikille			
	Henkilöstö on allekirjoittanut salassapitovakuutuksen			
	Alihankkijat			
	Rikosrekisteriotteet on tarkastettu ja tarkastuksista pidetään rekisteriä			Miten ja kuka:
	Sijaisjärjestelyt ja sijaisten käyttö			
	Perehdytys			
	Kokousrakenne			
Koulutukset ja osaaminen	Henkilökunnalle on järjestetty työnohjaus, johon kaikki osallistuvat			Työnohjaaja: Ohjauksen frekvenssi:
	Lisätietoa työnohjauksesta			
	Henkilökunnan täydennyskoulutus			
	Erytisoaaminen			
	Palvelukielet			
Toimitilat: onko? Käyttötarkoitukset?				



Työskentelyn sisältö

Asiakasprofiili	
Työskentelyn viitekehys	
Työskentelymenetelmät ja niiden toteuttaminen	Palveluntuottajalla on erilaista menetelmäosaamista. Mitä menetelmiä on käytössä?
Työskentelyn suunnitelmallisuus <input type="checkbox"/> työskentelyn suunnitelma <input type="checkbox"/> kuukausiraportit <input type="checkbox"/> loppuyhteenveto	
Työskentelyn raportointi vastuusosiaalityöntekijälle	
Asiakastyön dokumentointi <input type="checkbox"/> tarkastettu otannalla	
Asiakaspalaute (Kuinka kerätään? Millaista palautetta on saatu? Miten palaute käsitellään?)	

Pvm ja yksikön johtajan allekirjoitus



HELSINGIN KAUPUNGIN OHJAUS- JA VALVONTALOMAKE 2020

Lastensuojelun avopalvelut

Helsingin kaupungin edustaja täyttää:

Käynnin yhteenveto

Muilta valvontaviranomaisilta saatu palaute	
Vastuusosiaalityöntekijöiden antama palaute	
Asiakkaiden antama palaute	
Dokumentoinnista esiin nousseet asiat	
Yksikön vahvuudet	
Yksikön kehittämistarpeet	
Epäkohdat	Tähän kirjataan epäkohdat, jotka ovat esim. avin linjauksen vastaisia, mutta joihin ei meidän ehdottomissa laatuvaatimuksissa oteta kantaa.
Helsingin kaupungin puitesopimuksen laaduntarkastuksessa havaitut epäkohdat:	Täytetään vain kun kyseessä puitesopimuskumppanin laaduntarkastus. Tähän kirjataan vain laatupuutteet.
Muuta huomioitavaa	
Muistion kirjasi	
Yksikön kommentit yhteenvedosta, päiväys	

HELSINGIN KAUPUNKI
SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMIALA
Perhe- ja sosiaalipalvelut
Lastensuojelu
Palvelujen asiakasohjaus

Henkilökuntaluettelo

KYSELY SOSIAALITYÖNTEKIJÖILLE KOSKIEN HANKINTANA TEHTYJÄ LASTENSUOJELUN AVOPALVELUITA

1. PALVELUNTUOTTAJA

1.1 Mitä palveluntuottajaa palaute koskee?

1.2 Mitä palvelua palaute koskee?

1.3 Monenko asiakkaan kohdalla on ollut yhteistyötä kyseisen palveluntuottajan kanssa?

2. TYÖSKENTELYN TAVOITTEELLISUUS

2.1 Keiden kanssa tavoitteet on laadittu?

2.2 Miten työskentelyn etenemistä tavoitteiden suunnassa on yhdessä (asiakkaan ja palveluntuottajan kanssa) arvioitu?

2.3 Kuinka arvioit sosiaalityöntekijän näkökulmasta palvelun vastanneen asetettuihin tavoitteisiin?

3. TYÖSKENTELYN TOTEUTUMINEN

3.1 Kuinka arvioit sosiaalityön näkökulmasta palveluntuottajan työskentelyn vastanneen asiakkaan tarpeisiin?

3.2 Miten asiakas on kokenut palvelun?

4. KIITOKSET JA EPÄKOHDAT

4.1 Onko palvelun aikana noussut esille asioita, joista haluaisit erityisesti kiittää?

4.2 Oletko havainnut työskentelyssä epäkohtia?

4.3 Mitä muuta haluat sanoa?