

Sattumuksia vai suunnitelmallisuutta?

Selvitys sijaishuollon laadusta



Sattumuksia vai suunnitelmallisuutta?

Selvitys sijaishuollon laadusta

Kirjoittajat:
Susanna Hoikkala
Ville Lavikainen

Julkaisija:
Lastensuojelun Keskusliitto
Armfeltintie 1
00150 Helsinki
www.lskl.fi

Copyright © Lastensuojelun Keskusliitto

Taitto: Kinestasis Oy / Veikko Anttila
ISBN 978-952-7002-10-0 (pdf)

Sisällys

1. Johdanto....4
2. Sijaishuollosta Suomessa....7
3. Mitä sijaishuollon laadusta jo tiedetään?....10
4. Selvityksen toteutus ja aineisto....14
5. Laatu kilpailutusaineistossa....16
6. Laatu haastatteluaineistossa....25
 - 6.1. Laadun perusta ja toiminnan kehys....25
 - 6.2. Lapsen tarpeisiin vastaaminen – sijoituksen tavoitteita edistävä toiminta....27
 - 6.3. Tavoitteiden saavuttaminen – muutosten toteutuminen....29
7. Laadun toteutumista mahdollistavat ja estävät tekijät....31
 - 7.1. Sijaishuoltomuodon ja -paikan valinta....31
 - 7.2. Luottamus lapseen sekä osallisuus....35
 - 7.3. Yksilölliset ratkaisut....36
 - 7.4. Käytännön sijaishuoltotyön toteutus....37
 - 7.5. Sijaishuoltopaikkojen muutokset....39
 - 7.6. Lastensuojelun toteuttajat....39
 - 7.7. Kilpailutus: seulotaan jyvät akanoista....40
8. Haastatteluissa esitetyt kehittämissuositukset....42
 - 8.1. Valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen....42
 - 8.2. Julkinen tietokanta sijaishuoltopalveluiden tarjoajista....42
 - 8.3. Kilpailutuskäytäntöjen kehittäminen....42
 - 8.4. Yhteiset laatuindikaattorit, joita sovelletaan kaikissa hankintamenettelyissä....43
 - 8.5. Palkitsemisjärjestelmät....43
9. Yhteenveto: miten toteutuu lapsen oikeus laadukkaaseen sijaishuoltoon?....44
10. Lähteet....47

1. Johdanto

Suomalaisessa lastensuojelussa on viime vuosina viety läpi rakennemuutosta, jonka tavoitteena on siirtää painopistettä korjaavista palveluista yhä enemmän ehkäisevien palvelujen suuntaan. Ehkäisevän työn painotusta on perusteltu ennen kaikkea sen kustannustehokkuudella ja paremmuudella inhimillisestä näkökulmasta katsottuna. (Ks. kustannuksiin ja vaikuttavuuteen liittyvästä keskustelusta esim. Heinonen & Väisänen & Hipp. 2012; Sipilä & Österbacka 2013; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012.) Ratkaisua lastensuojelun kuormittuneen tilanteen helpottamiseksi on haettu suuntaamalla voimavaroja varhaisten palvelujen ja sosiaalihuollon palveluiden sekä lastensuojelun avohuollon toimivuuden vahvistamiseen. Peruspalveluiden, sosiaalihuollon ja lastensuojelun suhteiden uudelleen muotoutumiseen ja järjestelmän parempaan toimivuuteen on vaikutettu lainsäädännön ja kansallisen ohjauksen keinoin. Tämä sinänsä tarpeellinen muutos on kuitenkin sitonut voimavarat niin, että sijaishuollon ja sen toimintaedellytysten kokonaisvaltainen tarkastelu osana lapsi- ja perhepalveluita sekä tiedossa olevien pulmakohtien ratkominen ovat jääneet taka-alalle.

Vaarana on, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten asemaan ja heidän kokonaisvaltaiseen hyvinvointiinsa liittyvät kysymykset tulevat ohitetuiksi meneillään olevan muutoksen jaloissa. Sijaishuollosta puhutaan lähinnä siitä näkökulmasta, että sen käyttöä tulisi vähentää. Huoli kohdistuu asiakasmäärien suuruuteen ja palveluiden kustannuksiin¹. Näihin kahteen määrälliseen indikaattoriin tuijottaminen ei kuitenkaan kerro koko totuutta sijaishuollosta, sen tarpeista eikä sijaishuollon onnistumisesta. Eriteltyä tietoa tarvittaisiin siitä, keitä lukujen takana olevat lapset ovat, millaisista syistä he ovat sijaishuollossa, millaisia tavoitteita heidän sijaishuollosa on asetettu ja miten niiden saavuttamisessa on onnistuttu. (Ks. myös Puustinen-Korhonen & Pösö 2010.) Kustannusten kattava sisällöllinen tarkastelu olisi myös tarpeen: mitä sijaishuoltoon käytettävällä rahalla itse asiassa saa ja mistä kunkin toimintamuodon vuorokausihinta koostuu. Kustannusten tarkastelussa olisi hyvä kuljettaa rinnalla vertailulukuja myös muista kalliista laitoshoidon palveluista, kuten esimerkiksi lapsi- ja nuorisopsykiatrisesta osastohoidosta ja vankeinhoidosta. (Lastensuojelun kustannusten kertymisestä katso Ahlgren-Leinvuo 2015; Heinonen ym. 2012.)

Mikään ei myöskään puhu vahvasti sen puolesta, ettei sijaishuoltoa tarvittaisi tulevaisuudessa lainkaan. Sen sijaan voisi olettaa, että onnistuessaan nykyiset muutokset vahvistavat lastensuojelun ja etenkin sen sijaishuollon viimesijaista asemaa. Tarja Pösön (2013) mukaan olisi käytävä nykyistä näkyvämmiin keskusteluihin lastensuojelun arvoperustasta ja ihmiskäsituksesta sekä niihin pohjautuvasta toimintakulttuurista. Keskustelua ei käydä siitä, millaista sijaishuolto tällä hetkellä on ja millaista sen tulisi olla. Tästä poikkeuksena on linjaus, jonka mukaan perhehoito on ensisijaista laitoshoidon nähden. Sijaishuollon perustehtävän selkiyttäminen olisi tarpeen: ymmärretäänkö sen keskeinen tehtävä esimerkiksi kaltoinkohtelulta *suojeluna, kontrollina* (rikoksia tekevistä lapsista on perinteisesti huolehdittu ensisijaisesti

1. Esim. Sipilä & Österbacka (2013, 22). Kuuden suurimman kunnan sijoitusten kustannukset olivat vuonna 2014 yli 262 M€ (Ahlgren-Leinvuo 2015, 18). Raportin mukaan oman laitoshoidon kustannukset olivat kuutoskaupungeissa keskimäärin 349 euroa hoitovuorokautta kohden ja ostopalvelulaitoshoidon kustannukset 286 euroa. Luvanvaraisen perhehoidon hoitovuorokausi maksoi keskimäärin 285 euroa ja toimeksiantoon perustuvan perhehoidon 88 euroa (emt. 20).

lastensuojelun sijaishuollossa), *hoitamisena* (tähän viittaavat mielenterveysongelmien lisääntyminen sijaishuollon asiakaskunnassa, mm. Hukkanen 2002; Lehto-Salo 2011; Manninen 2013; Pasanen 2001), *kuntouttamisena* (esim. neuropsykiatriset pulmat, vammaiset lapset) tai *koulunkäynnin turvaamisena* (koulukodit ja yksiköt, joissa on koulu tai joissa opetus on järjestetty kunnan kanssa).

Tämä olisi erittäin tarpeellista myös siitä näkökulmasta, että tämänhetkiset havainnot viestivät sijaishuoltoon kohdistuvien odotusten ja niihin vastaamismahdollisuuksien välillä vallitsevasta epäsuhdasta. Sijaishuollon odotetaan selviytyvän lasten, nuorten ja perheiden yhä moninaistuviin tarpeisiin vastaamisesta lapsen edun periaatteen mukaisesti ja laadukkaasti yksilöllisiä ratkaisuja ketterästi räätälöiden ja nopeasti toteuttaen. (Esim. Heinonen 2011.) Samaan aikaan tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia määritellään pitkälti niukenevien resurssien ja julkisten palvelujen järjestämis- ja hankintapolitiikkaa ohjaavien lainalaisuuksien pohjalta. Kenttä on myös moninaistunut ja sirpaloitunut sekä yksityistynyt ja markkinaistunut. (Myös Eronen & Laakso & Pösö 2011; Puustinen-Korhonen 2013, 58–65²; Puustinen-Korhonen & Pösö 2010; ks. myös Pösö & Laakso 2014.) Sijaishuollossa on aiempaa enemmän toimijoita, ja ne tarjoavat palveluita erilaisin palvelukonseptein. Kenttä on profiloitunut lasten ominaisuuksien ja tunnistettujen tarpeiden sekä toiminnallisten periaatteiden mukaisesti. (Pösö 2004b, 207.) Useat tahot ovat myös todenneet sen, että sijaishuoltoon ohjautuu sellaisia lapsia ja nuoria, jotka olisivat ennemminkin terveys- ja mielenterveyspalveluiden tarpeessa. (Esim. Sipilä & Österbacka 2013; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012.) Näiden kehityskulkujen mukanaan tuomista seurauksista – niin toivotuista kuin ei-toivotuista – tulisi keskustella nykyistä avoimemmin.

Sekä hyviä että huonoja uutisia kertovat ja siten ristiriitaista kuvaa sijaishuollosta luovat niin ikään havainnot, joita ovat tehneet tahoillaan niin sijaishuollossa olleet lapset ja nuoret kuin kentän ammattilaiset ja asiantuntijat, tutkijat ja valvonnasta vastaavat viranomaiset. Vuonna 2016 valmistuu sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämä hanke, jossa tarkastellaan sijaishuollon epäkohtia ja kaltoinkohtelukokemuksia ensimmäisen lastensuojelulain ajalta (ks. <http://stm.fi/epakohdat-lastensuojelun-sijaishuollossa>). Kerättävää tietoa on tarkoitus hyödyntää lastensuojelutyön kehittämisessä. Samaan aikaan tiedetään, että sijaishuollossa ilmenevä väkivalta on monimuotoista ja sen ehkäisyyn on kiinnitettävä huomiota. Työntekijöihinkin kohdistuu väkivaltaa. Tästä äärimmäinen esimerkki on heinäkuulta 2015, jolloin sijoitettuina olleet nuoret surmasivat koulukodin perhekotityöntekijän. Väkivaltailmiön tunnistaminen ja sen ehkäisemiseen liittyvän osaamisen vahvistaminen olisi tärkeää.

Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on ottanut kantaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten tilanteeseen esittämällä joukon huolenaiheita ja niihin liittyviä suosituksia Suomen määräaikaisselvityksen yhteydessä vuonna 2011 (YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät Suomelle 2011). Suositukset koskevat muun muassa seuraavia asioita: 1) perhe- ja laitoshuoltoon tehtävien sijoitusten välillä on määrällinen epäsuhde, 2) kansalliset standardit puuttuvat sijaishuoltoon sijoittamisen kriteereitä, hoidon suunnittelua ja sijoituspäätösten säännöllistä uudelleenarviointia koskien, 3) sijaishuoltopaikkojen valvonta ja seuranta on riittämätöntä sekä tehokkaat valitusmenettelyt puutteelliset, 4) sijoitettujen lasten yleisopetukseen ja mielenterveyspalvelujen piiriin pääsyssä on esteitä, sekä 5) perheiden jäl-

2. Puustinen-Korhonen (2013) on raportoinut lastensuojelupalvelujen yksityistämiseen liittyvistä huolenaiheista. Hän esittää kehittämis ehdotuksena, että "kuntien omana toimintana tai kuntien yhteisenä toimintana järjestettäviä lastensuojelun avo- ja laitoshuollon ja jälkihuollon palveluja vahvistetaan ja monipuolistetaan, jotta yksityisten palvelujen rooli kunnan omia palveluja täydentävänä palveluna voidaan varmistaa ja lastensuojelun kustannusten kasvua hillitä" (emt. 65).

leenyhdistämistyöskentelyssä on puutteita³. Komitea on suositellut Suomea sopijavaltiona tehostamaan pyrkimyksiä näiden asioiden korjaamiseksi vuonna 2011 ja huomioimaan YK:n sijaishuoltoa koskevat ohjeet (*Guidelines for the Alternative Care of Children*⁴).

Edellä kuvattu tilanne on johtanut pohtimaan sitä, miten lapsen oikeus laadukkaaseen sijaishuoltoon toteutuu maassamme tällä hetkellä. Riitta Laakso (2013) on todennut huostaanotettujen lasten olevan varsin eriarvoisessa asemassa sen suhteen, missä määrin sijaishuoltopaikan valinta voidaan tehdä lapsen tarpeiden mukaan. Hän toteaa myös kuntien eroavan sen suhteen, miten paljon yksittäisen lapsen sijaishuoltopaikan valintaa määrittelevät taloudelliset tekijät, palvelujen hankintakäytännöt ja kilpailutuksessa tehdyt luokittelut erityispalveluihin ja ns. tavallisiin palveluihin sekä kunnan omien laitosten ensisijaisuusperiaate. (emt. 9–10; ks. myös Pösö & Laakso 2013.)

Nämä havainnot ovat toimineet sysäyksenä tälle selvitykselle. Tässä raportissa avataan näkökulmia lastensuojelun sijaishuoltoon tarkastelemalla sijaishuoltokentän laatukysymyksiä sekä laadukkaan sijaishuollon toteutumista mahdollistavia ja estäviä tekijöitä. Laatukysymyksiä on lähestytty kahdesta näkökulmasta. Niitä on tarkasteltu niin kuntien kilpailutusasiakirjoissa määriteltynä asiana kuin sijaishuollon ammattilaisten (tilaajat ja tuottajat) ja laillisuusvalvojien käsityksinä. Sijaishuollon laatuasioita on tarkasteltu aiemminkin ja tässä selvityksessä koottujen näkemysten peilinä on käytetty olemassa olevia lastensuojelua (valtakunnallinen laatusuositus) ja sijaishuoltoa (kotimaiset ja kansainväliset) koskevia laatumäärittämiä. Selvityksen tehtävänä on siten päivittää nykytilannetta. Tarkastelussa ovat olleet ensisijaisesti sijaishuollon laitoshoidon laatukysymykset saatavilla olleista aineistoista johtuen. Sijaisperhetoiminnan laadun tarkastelu ansaitsisi oman erillisen selvityksensä.

Raportin alussa tarkastelemme lyhyesti sijaishuoltoa suomalaisessa yhteiskunnassa sekä esittelemme jo olemassa olevaa tietoa sijaishuollon laadusta ja sitä normittavista lähteistä. Kolmannessa luvussa kuvaamme selvityksen toteutuksen ja käytetyn aineiston. Aineiston kuvaus jakautuu aineistotyypeittäin, eli ensin esittelemme kilpailutusaineistosta tehtyjä havaintoja (luku neljä), jonka jälkeen siirrymme haastatteluaineiston annin tarkasteluun temaattisen jaottelun pohjalta (luvut viisi ja kuusi). Kahdessa viimeisessä luvussa (7–8) tuomme esille haastatteluissa esitetyt konkreettiset kehitysehdotukset ja yhteenvedon.

3. Jälleenyhdistämiselvitykset LSKL:ssa: Hoikkala & Heinonen (2013) ja Kivistö & Hoikkala (2015).

4. Ohjeet on liitetty 20. joulukuuta 2009 annettuun Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmaan 64/142. Kyseisten ohjeiden soveltamisesta on saatavilla opas englannin kielellä (CELCIS 2012).

2. Sijaishuollosta Suomessa

Sijaishuollolla on yhteiskunnassamme lähtökohtaisesti erittäin vaativa tehtävä: järjestää ympärivuorokautista hoitoa ja kasvatusta huostaanotetun, kiireellisesti sijoitetun tai lastensuojelulain 83 §:ssä tarkoitetun väliaikais määräyksen nojalla kodin ulkopuolelle sijoitetulle lapselle. Sijaishuoltoyksiköissä vastataan myös avohuollon tukitoimena ja jälkihuoltona sijoitettujen lasten tarpeisiin. Vuonna 2013 kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yhteensä 18 022 lasta ja nuorta, edeltävää vuotta vajaan prosentin verran enemmän. Heistä huostaanotettuja oli 10 735, mikä on noin yksi prosentti kaikista alle 18-vuotiaista. Huostaanotettujen lasten määrä pysyi edellisen vuoden tasolla, mutta kiireellisesti sijoitettujen määrä kasvoi (vuoden 2012 määrästä 6,6 %). Vuonna 2013 sijoitettiin kiireellisesti yhteensä 4 202 lasta. (Lastensuojelu 2013, 2014.) Sijaishuolto ja kodin ulkopuolelle sijoittaminen koskettavat siten monia lapsia, nuoria ja heidän perheitään.

Lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle perhe- tai laitoshuoltoon, jos hänen hyvinvointiaan ei voida vastata muunlaisin keinoin, kuten läheisverkostosijoituksella⁵. Sijoitus kodin ulkopuolelle on merkittävä lapsen ja perheen yksityisyyteen kohdistuva toimenpide, joka tehdään aina lastensuojelulakiin perustuen. Lähtökohtaletuksena on, että sijaishuollossa pystytään tarjoamaan jotakin enemmän ja/tai paremmin kuin muissa olosuhteissa on mahdollista. Sijaishuoltoa toteutetaan *perhehoitona* yksityisissä sijaisperheissä ja luvanvaraisessa perhehoidossa sekä *laitoshoitona* lastensuojelulaitoksissa, joissa sijaisvanhemmat ja sijaishuollon ammattilaiset huolehtivat kodin ulkopuolelle syystä tai toisesta sijoitettujen lasten kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista ympäri vuorokauden. Käytännössä se tarkoittaa lapsen perus- ja erityistarpeisiin vastaamista niin hyvin kuin mahdollista, lapsen yksilöllinen tilanne huomioiden.⁶ Terveystieteiden tai koulu ei voi ”tilata” sijaishuoltoon sijoittamista, eikä sijaishuollon yksikkö ole psykiatrinen tai päihdehuollon kuntoutusyksikkö. (Valvira 2012, 13.)

Suomen lainsäädännön mukaan sijaishuolto on lähtökohtaisesti väliaikaista: se ei tunne pysyvän sijoituksen mahdollisuutta. Myöskään adoptioita ei käytännössä juurikaan toteuteta. Sijaishuollon keskeisenä tavoitteena onkin tehdä itsensä tarpeettomaksi pyrkimällä siihen, että lapsen poislähteminen sen piiristä on mahdollista. YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991) ja kansallinen lainsäädäntömme määrittävät sijaishuollon reunaehdoista ja sisältöä. Yksinään ne eivät kuitenkaan takaa laadukasta sijaishuoltoa. Lastensuojelun laatusuosituksen (Lavikainen & Puustinen-Korhonen & Ruuskanen 2014) mukaan laatu tarkoittaa ”*kykyä vastata asiakkaiden selvitettyihin palvelutarpeisiin järjestelmällisesti, vaikuttavasti, säännösten mukaan ja kustannustehokkaasti*”. Laadukas palvelu ylläpitää tai parantaa asiakkaan toimintakykyä ja hyvinvointia (emt. 37). Sijaishuollon laatuasioiden kehittämiseksi on tehty töitä viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Kansallisen tason pitkäjänteinen kehittäminen on kuitenkin jäänyt puuttumaan. Käytettävissämme on edelleen

5. Nykyään läheisverkostosijoitus on ensisijainen huostaanottoon nähden. Läheisverkostosijoituksia tehdään oheishuoltajuu- ja asumisjärjestelyjen kautta sekä toimeksiantosopimussuhteisena perhehoitona (ks. Kuusikko-kuntien osalta Ahlgren-Leinvuo 2015, 14).

6. Kansainvälisessä kirjallisuudessa tähän tehtävään viitataan yhteiskunnallisen vanhemmuuden (corporate parenting) käsitteellä.

liian vähän tutkimukseen perustuvaa tietoa ja käytännön sijaishuoltotyössä sovellettavaa tietoa laadukkaasti sijaishuollon toteutumisen ja vaikuttavuuden mekanismeista. (Ks. myös Heino 2014; Pösö 2004b, 203; Pekkarinen 2011; Sipilä & Österbacka 2013.)

Sijaishuollon jaottelua perhe- ja laitoshoidon on viime vuosina pyritty selkiyttämään määrittelemällä esimerkiksi ammatillisissa perhekodeissa toteutettava luvanvarainen perhehoito osaksi perhehoidon kokonaisuutta ja vahvistamalla sen luonnetta nimenomaan perheenomaisena hoitona. Laitoshoidon käytön vähentämiseen on pyritty myös määrittelemällä perhehoito ensisijaiseksi sijaishuollon muodoksi 1.1.2012 lähtien ja uusimalla perhehoidon lainsäädäntöä. Perhehoidon ensisijaistaminen on ollut vahvistuva suunta myös kansainvälisesti⁷. Suomessa ei ole kuitenkaan pohdittu näkyvästi, mitä tämä muutos tarkoittaa laitoshoidolle. (Ks. perustelut HE 331/2010 vp.)

Sijaishuolto palvelutuotteena – kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen

Sijaishuollon palveluista julkinen sektori tuottaa enää pienen osan; suurimmasta osuudesta vastaavat yksityinen sektori eli järjestöt ja yritysperäiset toimijat. Palveluntuottajien määrä on kasvanut. Tämä on edesauttanut sijaishuoltomarkkinoiden syntyä ja kiihdyttänyt kilpailua alan toimijoiden keskuudessa. (Ks. myös Hämäläinen 2009; Puustinen-Korhonen & Pösö 2010.) Ilmiö ei ole Suomi-erityinen, vaan esimerkiksi Ruotsissa samankaltainen kehitys tunnustetaan hyvin. (Höjer & Förkby 2010; Sallnäs 2015).

Sijaishuoltopalvelujen ostamista ja myymistä ohjaavat hankintalainsäädännön ja julkisten palvelujen kilpailuttamistoiminnan periaatteet, joiden sääntelyyn vaikuttavat myös EU:n hankintadirektiivit. Palveluiden kilpailuttamisella tarkoitetaan hankintalain (Laki julkisista hankinnoista 384/2007) mukaista tarjousmenettelyä, jossa palveluntarjoajien jättämistä tarjouksista valitaan tarjouspyynnössä esitetyin valintaperustein joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous (hinta-laatusuhteiltaan paras). (Mukaillen Tuurala & Holma 2009, 19.) Kilpailuttamisen tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata tarjoajien tasapuolinen kohtelu kaikissa hankinnoissa (emt. 19).

Useat toimijat ovat esittäneet huolensa lastensuojelulain ja julkisten palvelujen hankintaa ohjaavien periaatteiden mahdollisesta ristiriidasta. On esitetty, että lapsen tarpeista käsin lähtevä sijaishuoltopaikan valinta ja siihen liittyvä päätöksenteko ei toteudu lastensuojelulain edellyttämällä tavalla, vaan kodin ulkopuolelle sijoittamista määrittävät hankintalainsäädäntö ja muut ulkoiset tekijät, kuten sijoittajakunnan taloudellinen tilanne ja kilpailutuksen tuottama hankintajärjestys. Riitta Laakso (2013, 9–10) on todennut huostaan otetun lapsen sijaishuoltopaikan valintoja koskevassa tutkimuksessaan, että sijaishuoltopalvelujen yksityistyminen ja monimuotoistuminen eivät ole ratkaisseet palvelujen kohdentumattomuuden ongelmaa. Hänen mukaansa sijaishuoltopaikan löytäminen on vaikeaa etenkin vaikeasti vammaiselle lapselle tai vakavasti päihdeongelmalliselle tai mielenterveysongelmalliselle nuorelle.

7. Suurten laitosten purkamista koskeva *de-institutionalisation*-keskustelu (DI) on varsin vilkasta Euroopassa. Se on vauhdittanut laitoshoidon kyseenalaistamista kaikissa olosuhteissa. http://www.openingdoors.eu/wp-content/uploads/2014/11/DI_Lessons_Learned_web_use.pdf. YK:n sijaishuollon ohjeiden soveltamisoppaan mukaan instituution ja muunlaisen laitoshoitoyksikön erottaminen toisistaan ei kuitenkaan ole aina yksiselitteistä, koska universaalisti hyväksytyä määritelmää niistä ei ole. Oppaassa mainitaan instituution muista laitoshuollon yksiköistä erotteleviksi tekijöiksi muun muassa koko ja laitospäälliselle kulttuurille ominaiset piirteet, jolloin instituution määrittely edellyttää käytännön toiminnan tarkastelua. (CELCIS 2012, 34.)

Yksi hämmennystä alan toimijoissa herättänyt kehityssuunta on ollut se, että kunnat ovat purkaneet pitkäaikaisia ostopalvelusopimuksin sinetöityjä yhteistyösuhteita vakiintuneiden kumppaneiden kanssa. Tämän yhteyttä laadukkaan sijaishuoltotyön pitkäjänteiseen kehittämiseen on pohdittu, koska pysyvää yhteistoimintaa ja palvelujen kehittämistä ei enää entisen kaltaisena ole.

On askarruttava kysymys, miten pitkälle viety palvelujen yksityistämispolitiikka sopii sijaishuollon kaltaiselle toimialalle. Kuntaliiton vuonna 2008 raportoiman selvityksen mukaan kilpailutus koetaan prosessina työläänä, kirjallista työmäärää lisäävänä ja epävarmuutta lisäävänä. Raportin mukaan on myös niin, että laadullisesti paras yksikkö ei aina voita tarjouskilpailua (Vettenranta & Holma & Rousu 2008, 11). Kustannusten avaaminen ja hoitovuorokausihinnan sisältämien kustannusten erittely näyttää perustellulta: palvelun maksaja haluaa tietää, mistä kaikesta hän hankinnassa tosiasiasa maksaa. Niin ikään on ymmärrettävää, että säästöpainneiden puristuksissa oleva julkinen sektori yrittää nipistää kaikesta mahdollisesta ja hakee säästöjä myös sijaishuollosta. Kriittinen pitää kuitenkin olla sen suhteen, miten palvelun hinta ja laatu tosiasiasa kohtaavat. Toisin sanoen millä kustannuksella voidaan tuottaa laadukasta sijaishuoltoa erilaisten lasten yksilöllisiin tarpeisiin. Vaarana voi olla se, että kenttä pirstoutuu entisestään ja ajaudutaan yhä etäämmälle siitä ajatuksesta, että sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten hyvinvoinnista vastaaminen on loppujen lopuksi meidän kaikkien yhteinen tehtävä.

Sijaishuollon valvonta

Sijaishuollon asianmukaisuuden toteutumista tarkastellaan sekä yksilö- että yksikkökohtaisina asioina. Yksittäisen lapsen saama hoito ja kasvatus asettuvat lapsikohtaisen tarkastelun keskiöön ja koko sijaishuoltoyksikön toiminta yksikkökohtaisen tarkastelun keskiöön. Perhe- ja laitoshoidon asianmukaisuudesta varmistutaan niiden erilaisista valvontamekanismeista johtuen osittain toisistaan poikkeavilla tavoilla. Sijaishuollon valvonta tapahtuu ennakkoliikaisesti tai reaktiivisesti silloin, kun tieto mahdollisesta epäkohdasta tulee.

Lapsikohtaisen valvonnan toteuttamisessa lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä ja sijaishuoltoa toteuttavalla taholla – perheellä tai laitousyksiköllä – on erittäin keskeinen rooli. Perhehoidon valvonnassa sosiaalityöntekijän rooli korostuu. Laitoshoitoa valvovat lapsen yksikköön sijoittanut kunta (erilaisia järjestelyjä), yksikön sijaintikunta, aluehallintovirastot sekä Valvira. Laitoshoidossa edellytetään myös itsearviointia esimerkiksi omavalvontasuunnitelmien ja laatukäsikirjojen laatimisen muodossa. Omavalvontasuunnitelman on oltava julkisesti kaikkien nähtävillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa ollaan siirtymässä yhä enemmän siihen, että palveluntuottaja vastaa tarjoamansa palvelun laadukkuudesta ja valvonnasta itse. (Valvira 2015; ks. myös STM 2013, 60.)

Myös eduskunnan oikeusasiamies (EOA) on kiinnittänyt huomiota sijaishuollon asianmukaiseen toteutumiseen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkisia tehtäviä hoitavat tahot noudattavat toiminnassaan lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehen seuranta kohdistuu erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon perusteiden toteutumiseen. Oikeusasiamiehen ratkaisuja on luettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Sijaishuoltoa koskevissa ratkaisuissaan EOA on arvioinut toimintaa lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja tässä yhteydessä viitannut toistuvasti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteisiin. (Ks. esimerkkejä ratkaisuista lähdeluettelon yhteydessä.)

3. Mitä sijaishuollon laadusta jo tiedetään?

Suomessa sijaishuollon laatuasioita määritellään lainsäädännössä sekä erilaisissa suosituksissa ja valvontaviranomaisen antamissa ohjeistuksissa. Sen lisäksi laatuasioita on tarkasteltu kehittämishankkeissa, selvityksissä ja tutkimuksissa. Lainsäädäntö on näistä velvoittavin. Sijaishuollon toiminnan ja sisällön yleiset reunaehdot on määritelty Suomessa vuonna 1991 ratifioitussa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa (Sops 60/1991), lastensuojelulaissa (LsL 417/2007) sekä laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (LHL 361/1983).

YK:n lapsen oikeuksien sopimus

YK:n lapsen oikeuksien sopimus tuli Suomessa voimaan ja Suomen valtiota sitovaksi vuonna 1991. Se on tärkein lasten ihmisoikeuksia koskeva sopimus. Sopimuksen kantavana ajatuksena on, että lapset ovat erityisenä ryhmänä erityisen suojelun tarpeessa. Sopimuksella on neljä keskeistä yleistä periaatetta: lapsen oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla), lapsen etu (3 artikla), lapsen oikeus ilmaista omat näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa (12 artikla) ja lapsen oikeus elämään ja kehittymiseen (artikla 6). Sopimuksen mukaan lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia. Erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 20 ja 25 artiklat sisältävät velvoitteita koskien sijaishuoltoa ja sen järjestämistä. (Ks. myös Vario ym. 2012.)

Lapsen oikeuksien sopimus 20 artikla

Lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen.

Sopimusvaltiot takaavat tällaiselle lapselle vaihtoehtoisen hoidon kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Tämä hoito voi muun muassa olla sijaisperhehoito, islamin lain mukainen kafala, lapseksiotto tai tarvittaessa sijoitus sopivaan lastensuojelulaitokseen. Ratkaisua harkittaessa on asianmukaista huomiota kiinnitettävä jatkuvuuden toivottavuuteen lapsen kasvatuksessa ja lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan.

Lapsen oikeuksien sopimus 25 artikla

Sopimusvaltiot tunnustavat lapselle, jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat sijoittaneet hänen huoltonsa järjestämiseksi, hänen suojelemisekseen tai hänen ruumiillisen tai henkisen terveytensä hoitoa varten, oikeuden hänelle annetun hoidon ja hänen sijoitukseensa liittyvien muiden olosuhteiden ajoittaiseen tarkistamiseen.

YK:n sijaishuollon ohjeet

Kyseiset ohjeet sisältävät 167 erillistä kohtaa, ja ne koskevat asioita, joiden tarkoituksena on edistää lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsen oikeuksien toteutumista sijaishuollossa. Ohjeet sisältävät yleisperiaatteiden lisäksi muun muassa sijaishuollon määrittelyyn, sijaishuollon ja ohjeiden soveltamisalaan sekä sijaishuollon tarpeen ehkäisyyn liittyviä asioita, samoin kuin perheiden jälleenyhdistämisen tukemiseen ja sijaishuollon järjestämiseen liittyviä reunaehtoja. Ohjeet korostavat lapsen näkemysten huomioon otamista lasta koskevassa päätöksenteossa sekä yksilökohtaisen harkinnan merkitystä, kun määritellään lapsen etua. Kyseisissä ohjeissa keskeisiksi asioiksi nähdään esimerkiksi sijaishuoltopaikan valinta, lapsen olosuhteiden ja kiintymyssuhteiden pysyvyys, oikeus arvokkaaseen ja kunnioittavaan kohteluun sekä suojeluun kaltoinkohtelulta ja laiminlyönneiltä myös sijaishuollossa, sijaishuollon tarpeen säännöllinen arviointi sekä pyrkimys sijoittaa pienet lapset perhehoitoon. Valtakunnallisten laatustandardien luominen sijaishuoltopaikoille nähdään tärkeäksi, jotta niiden laadun yhtenäinen arviointi mahdollistuu. (Ks. myös Vario ym. 2012, 52.) Ohjeiden soveltamisesta löytyy englanniksi opas (CELCIS 2012).

Kansallinen ja eurooppalainen kehys

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 1 §:ssä määritellään lapsen hyvän huollon, hoidon ja kasvatuksen keskeiset elementit. Määritelmä luo perustan myös sijaishuoltotyölle:

Lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toiveiden 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.

Lastensuojelulaissa (417/2007) on määritelty lastensuojelun peruseriaatteet, joihin kuuluvat myös lapsen sijaishuollon toteuttamista koskevat asiat. Sijaishuollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi hänen yksilöllisten tarpeidensa ja toiveidensa mukaan. Sijoittava kunta on velvollinen järjestämään lapsen tarpeita vastaavan sijaishuollon ja huolehtimaan sen toteutumisesta lain edellyttämällä tavalla. Niin ikään kyseisessä laissa määritellään sijaishuoltomuodot, sijaishuoltopaikan valintaa ja sijaishuollon toteuttamista koskevat periaatteet. Vielä lisäksi määritellään rajoitustoimenpiteistä ja niiden käytöstä sekä sijaishuollon päättymisestä ja jälkihuollosta. (Ks. esim. <https://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto>.)

Lastensuojelulain 50 § (8.4.2011/316)

Sijaishuoltopaikan valinta

Sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta. Laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla.

Valviran jo päättyneessä lastensuojelun ympärivuorokautiseen hoitoon ja kasvatukseen liittyneessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa linjattiin tarkasti sijaishuollon toiminnan ja sisällön reunaehdoja. Vaikka ohjelma olikin laadittu vuosille 2012–2014, ei sen sisältämistä asioista ole sinänsä luovuttu. Ohjelmassa sijaishuollon valvonnan painoalueet ovat seuraavat: toiminnan organisointi, toimintaedellytysten turvaaminen ja asiakasrakenne; henkilöstö ja henkilöstömitoitus; toimitilat; lastensuojeluyksikön turvallisuus; lapsen asema ja oikeudet sijaishuollossa; lapsen hoito, kasvatusta ja huolenpito; dokumentointi ja asiakirjahallinta. (Valvira 2012.)

Valvira on ohjeistanut sijaishuollon toimintaa myös erillisin arkisia käytäntöjä täsmennyksin ohjein (ks. esim. Valvira 2013a–2013d). Arviointia sijaishuollon laadusta ja laadun mahdollisesta parantamisesta tehdään tavallaan myös hallinto- ja käräjäoikeuksissa, joiden antamien tuomioiden pohjalta tehdään olemassa olevien menettelytapojen arviointia esimerkiksi tilanteissa, joissa oikeuslaitos on antanut ratkaisunsa lapsen sijaishuollossa kohdistuneesta rikoksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema lastensuojelun laatusuositus (Lavikainen ym. 2014) on suunnattu ensisijaisesti lastensuojelupalvelujen toteuttamisen, arvioinnin, kehittämisen ja johtamisen tueksi kuntiin. Samalla se on tarkoitettu lapsille, nuorille, vanhemmille ja muille läheisille sekä muille osapuolille. Suosituksen pohjana on viisi eettistä periaatetta: asiakkaiden ihmisarvo ja perusoikeudet, lapsen etu, vuorovaikutus, ammattihenkilöstön työn laatu sekä vastuulliset päätökset ja toimintakulttuuri. Suoituksia on yhteensä 27, ja ne jakautuvat neljään sisällölliseen alueeseen: osallisuus lastensuojeluasiassa ja kokemus-asiatuntijuuden hyödyntäminen palveluita kehitettäessä, lapsilähtöinen yhteinen palvelujärjestelmä ja eri toimijoiden välinen yhteistyö, osaavat ammattilaiset, tehtävänjako ja työn tuki sekä moniulotteinen arviointi.

Myös sijaishuollossa olleilta nuorilta on kysytty suosituksia lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi. Ne on koottu *Suojele unelmia, vaali toivoa* -julkaisuun (Vario ym. 2012). Raportti pohjautuu 120 nuoren tapaamiseen ja kuulemiseen vuonna 2011 toteutetulla *Uskomme sinuun – Usko sinäkin* -kiertueella. Lapsiasiavaltuutetun toimisto keräsi yhdessä yhteistyökumppaneidensa kanssa nuorten suosituksia päättäjille lastensuojelun ja sijaishuollon kehittämiseksi. Kiertueella kerätyt nuorten viestit on koottu yhdeksän kohdan vaalimishjelmaksi. Viestien lisäksi nuoret antoivat konkreettisia toimenpide-ehtotuksia paremman lastensuojelun varmistamiseksi. (Vario ym. 2012, 10–11, 56–59.)

Maassamme oli monia lastensuojelun laatutyöhön liittyviä hankkeita 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa (Laaksonen 2004, 256). Kuntaliitossa pohdittiin lastensuojelupalvelujen hankintaa ja tuottamista, kustannuksia ja hinnoittelua sekä onnistumisen arviointia⁸.

Samoihin aikoihin Lastensuojelun Keskusliitossa sijaishuollon laatuun liittyvä työ oli varsin intensiivistä. Työtä tehtiin sijaishuoltokentän toimijoiden kanssa RAY:n rahoittamissa Sijaishuollon laatu -projektissa (1996–1999) sekä Laituri-projektissa (2001–2004). Projektien puitteissa julkaistiin sijais- ja jälkihuollon laatua ja laatukriteereitä käsitteleviä oppaita ja kirjoja sekä toteutettiin kokeiluprojekteja. (Lastensuojelun Keskusliitto 2005; Mikkola 1999, 13; Mikkola 1997.) Vuonna 2004 keskusliitto julkaisi valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit. Niiden tehtävänä oli ohjata tarkastelemaan sijaishuoltoa lapsen näkökulmasta. Niin ikään kriteereiden tehtävänä oli helpottaa sijoitusten seuranta kunnissa sekä paikantaa kohtia, joihin sijaishuoltopaikan toiminnassa pitäisi kiinnittää huomiota sijaishuollon laatua arvioitaessa. Kriteereistä toivottiin apua myös palveluntuottajien kilpailuttamisen painopisteiden pohdintaan ja puitesopimusten tekemiseen. (Lastensuojelun Keskusliitto 2004, 5.) Sijaishuollon kriteerit kuvattiin lapsen polkuna, eli sijoitusvaiheeseen, hoito- ja kasvatustaiheeseen ja jälkihuoltovaiheeseen liittyvinä asioina. Julkaisussa määriteltiin niin laitoshoidon kuin perhehoidonkin kriteerit. Julkaisun loppuluvussa (emt. 59) esitettiin toive siitä, että ”lastensuojelualan yhteistyö muotoutuu tulevaisuudessa niin saumattomaksi, että alalle pystytään luomaan yksi yhteinen laatukriteeristö, joka kattaa lapsen koko polut asiakkuuden alusta loppuun”. Kyseiset Laituri-kriteerit ovat olleet paljon käytettyjä ja esimerkiksi Valviran valvontaohjelmassa mainittuja. Tästä huolimatta niille olisi ilmeinen päivitystarve.

Lasten sijaishuollolle on laadittu eurooppalaiset laatustandardit – Quality4Children Standards for Out-of-Home Child Care in Europe – kolmen kansainvälisen organisaation myötävaikutuksella (FICE, IFCO ja SOS Children’s Villages). Q4C-projektiin osallistui yhteensä 32 eurooppalaista maata Suomi mukaanlukien. Projektissa tuotettiin vuonna 2007 julkaistut standardit. 18 standardista koostuva kokonaisuus on jaettu kolmeen osa-alueeseen: päätöksenteko ja sijoittamisprosessi (6 standardia), sijoituksen aikainen hoitoprosessi (8 standardia) ja sijoituksen päättämisprosessi (4 standardia). Projektissa eriteltiin myös laatustandardien yhteydet YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. (Quality4Children, 2007.) Euroopan neuvoston näkemyksistä sijaishuoltoon liittyen katso: http://www.coe.int/t/dg3/children/ChildrenInCare/ChildrenInCare_en.asp.

8. Suomen Kuntaliitto on julkaissut monia lastensuojelun laatuun ja kustannuskysymyksiin liittyviä raportteja. Ks. esim. Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2003) Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen; Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004a) Lastensuojelupalvelujen kustannukset ja hinnoittelu; Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004b) Lastensuojelupalvelujen laadunhallinta; Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004c) Lastensuojelupalvelujen onnistumisen arviointi.

4. Selvityksen toteutus ja aineisto

Tämä raportti on koonti kaksivaiheisen selvityksen ensimmäisestä osasta. Päivikki ja Sakari Sohlbergin säätiö on myöntänyt selvitykselle rahoitusta. Tässä ensimmäisessä vaiheessa sijaishuollon laatua on tarkasteltu erilaisten määrittelyjen, lastensuojelun ammattilaistojen ja laillisuusvalvojien näkökulmista. Myöhemmässä vaiheessa tavoitteena on koota sijaishuollossa olevien/olleiden lasten ja nuorten sekä heidän vanhempiansa ja muiden läheistensä näkemyksiä.

Aineiston ensimmäisen osakokonaisuuden muodostavat kuntien kilpailutuksissaan käyttämät hankintailmoitukset ja tarjouspyynnöt⁹, joiden pohjalta yksityiset palveluntuottajat antavat lastensuojelun sijaishuoltopalveluiden tuottamista koskevat tarjouksensa. Kyse on sen määrittelystä, mitä palvelun tilaaja kyseistä palvelua ostaessaan odottaa saavansa palveluntuottajilta ja millä hinnalla. Aineistosta on koottu tietoa kilpailutusten peruseriaatteista ja niistä kriteereistä, jotka kunnat ovat määritelleet sijaishuoltopalvelujen toteuttamisen ja sisällön edellytyksiksi¹⁰. Toisin sanoen kuntien määritelmien perusteella voidaan jäljittää 1) käsityksiä lapsista ja nuorista, joille ja joiden tarpeisiin palveluja hankintaan (miten lapset ja muut toimijat kilpailutuksissa kuvataan) ja 2) kuvauksia laadukkaasta ja riittävän hyvänä pidettävästä sijaishuollosta (ks. myös Pösö 2004b, 205). Tätä aineistoa kutsutaan kilpailutusaineistoksi.

Kilpailutusaineiston keräsimme kolmesta lähteestä: 1) pyysimme lastensuojelun sijaishuollon palvelujen hankintaa koskevia asiakirjoja suoraan kuntien kirjaamoista, 2) keräsimme asiakirjoja Credita-nimisestä palvelusta sekä 3) haimme asiakirjoja työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämästä sähköisestä tietokannasta HILMAsta, joka toimii julkisten hankintojen ilmoituskanavana. Hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä määritellään hankinnan kohteena olevien palvelujen perusasiat ja hyväksytyksi palveluntuottajaksi tulemisen ehdot. Tarjouspyynnön liitteinä voivat olla esimerkiksi palvelujen sisältöjä avaavat palvelukuvaukset, hoitovuorokausihinnan sisältö ja sen erittelyä varten kustannusrakenne ja sopimusluonnos sekä muita mahdollisia hankinnan kilpailuttamisessa tarpeelliseksi arvioituja asiakirjoja. Käytössämme oli yhteensä 19 sijaishuollon palveluita koskevaa kilpailutusaineistoa, joista valtaosa oli toteutettu seudullisena eli useamman kaupungin/kunnan/kuntayhtymän toteuttamana kilpailutuksena. Kilpailutukset oli toteutettu ajanjaksolla 2010–2015. Aineisto kattoi maantieteellisesti laajan alueen.

Kilpailutusaineisto on analysoitu siten, että ensimmäisellä lukukerralla niistä koottiin keskeisiä perustietoja ja sen jälkeen eri tarjouspyyntöjä vertailtiin sisällöllisesti erityisesti

9. Tarjouspyynnöllä tarkoitetaan "ostajan laatimaa asiakirjaa, jossa määritellään hankinnan kohde ja sisältö, annetaan tarjouksen laatimista koskevat ohjeet sekä määritetään tarjoajan kyvykkyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset, hankittavaa tuotetta koskevat vaatimukset, hankinnan valinta- ja vertailuperusteet sekä muut hankintaa koskevat ehdot" (Tuurala & Holma 2009, 45).

10. Tuurala & Holma (2009, 25) määrittelevät laatukriteerin seuraavalla tavalla: laatukriteeri on laadun määrittämisen perusteeksi valittu pätevä, luotettava ja mitattavissa oleva palvelun ominaisuus, jonka perusteella voidaan arvioida, onko palvelu laadukasta. Hyväksymiskriteeri kertoo, minkä ylittävä laatutaso täyttää laadulle asetetut hyväksymisehdot ja minkä alittava taso edellyttää palvelun korjaamista tai johtaa hylkäämiseen. Lastensuojelussa normit ja kriteerit perustuvat lastensuojelulakiin, mutta myös palvelujen hankkijakunta voi asettaa palvelulle laatukriteerejä. (emt. 25.)

palvelujen määrittelyiden ja laatutekijöiden osalta. Aineistosta on koottu tiedot myös puitesopimusjärjestelyn piiriin valittavien palveluntuottajien valintaperusteena olleista tiedoista, eli millaisin perustein palveluntuottajien tarjoukset on asetettu keskinäiseen järjestykseen. Sisällöllinen luenta on kohdistunut etupäässä palvelukuvauksiin ja niihin laatuvaatimuksiin, joita palveluiden hankkijakunnat ovat asettaneet. Palvelukuvaukset sisältävät tarkemman kuvauksen palvelun tarkoituksesta, sisällöstä ja laatuominaisuuksista sekä tuottamiseen tarvittavista tai käytettävistä resursseista (Rousu & Holma 2003, 7). Siten tarjouspyynnöistä on etsitty tekijöitä, jotka erottavat eri kilpailutuksia toisistaan. Laitoshoidon palveluita koskevat perusvaatimukset ovat pitkälti yhteneväiset. Eroavaisuudet ovat tulleet konkreettisimmin esiin hienosyisemmissä laatumäärittelyissä, jotka koskevat esimerkiksi erityisyksiköistä hankittavia palveluja.

Joissakin tarjouspyynnöissä tarjouksen jättäjää on pyydetty liittämään erillisiä täydentäviä selvityksiä, joilla palvelujen hankkija pyrkinee saamaan tarkempaa tietoa palvelun sisällöstä ja käytännön toteutuksesta. Siihen, millaisia kyseiset selvitykset ovat ja miten tarjouksia vertailevat henkilöt niitä arvioivat ja asettavat vertailujärjestykseen, ei tässä selvityksessä ole voitu hakea vastauksia. Aineistoa ei ole myöskään kerätty kuntien tekemistä hankintapäätöksistä. Näitä voi pitää aineiston ja sen keruun heikkoutena.

Toinen aineisto-osio koostuu haastattelu- ja keskusteluaineistosta, joka on koottu lastensuojelun ammattilaistoimijoilta ja laillisuusvalvojilta¹¹. Sijaishuoltopalveluiden tilaajille ja tuottajille järjestettiin yhteensä neljä ryhmähaastattelua, joista kaksi oli suunnattu kyseisiä palveluja hankkiville ja kaksi niitä tuottaville toimijoille. Haastatteluihin kutsuttiin Lastensuojelun Keskusliiton jäsenistöä. Näiden haastatteluiden lisäksi selvityksen tekijät keskustelivat selvityksen teemoista sijaishuollon laillisuusvalvonnasta vastaavien toimijoiden kanssa. Tällä aineistolla on syvennetty käsityksiä laadukkaasta sijaishuollon elementeistä ja sen käytännön toteutumisen haasteista.

Haastattelijoina toimivat tämän raportin koonnista vastanneet työntekijät. Tallennetut haastattelut purettiin tekstiaineistoksi. Haastattelut on analysoitu temaattisen luennan keinoin, keskeisimmät teemat tiivistäen. Haastatteluihin osallistui yhteensä 19 henkilöä, joista julkisen sektorin edustajia oli 9 ja järjestösektorin 10. Tarkastelu ulottui sekä julkisen että yksityisen sektorin tuottamiin sijaishuoltopalveluihin. Laillisuusvalvojien lukumäärä oli 21. Heidän kanssaan käydystä keskustelusta tehtiin kirjalliset muistiinpanot. Osallistujien kanssa keskusteltiin siitä, 1) mitä laadukas sijaishuolto tarkoittaa ja millaisena se näyttäytyy kentän toimijoiden ja laillisuusvalvojien näkökulmasta, 2) millaisia tekijöitä liittyy sijaishuollon toteuttamiseen/toteutumiseen käytännössä, ja 3) miten sijaishuollon laatuasioita olisi jatkossa edistettävä. Keskustelujen aiheena olivat myös ne tilanteet, joissa lapsen oikeus laadukkaaseen sijaishuoltoon ei toteudu.

11. Haastatteluihin osallistuvia pyydettiin toimittamaan myös laatuun liittyviä dokumentteja, kuten laatukäsikirjoja ja omavalvontasuunnitelmia. Kyseisiä materiaaleja saatiin neljältä taholta. Aineiston niukkuuden vuoksi niitä ei ole sisällytetty kokonaisaineistoon.

5. Laatu kilpailutusaineistossa

Kilpailutusten toteuttamistavoista

Aineiston perusteella sijaishuoltopalveluja koskevia kilpailutuksia toteutetaan pääasiassa avoimella menettelyllä. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että kaikilla kriteerit täyttävillä on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. Myös toisella tavoin järjestettäviä kilpailutuksia on mahdollista toteuttaa. Esimerkiksi Mäntsälän tiedetään toteuttaneen kilpailutuksen neuvottelumenettelyllä, jolloin neuvotteluvaiheeseen on kutsuttu tietty määrä palveluntuottajia tietyin periaattein. Jotkin kunnat ovat ennen palvelujen kilpailuttamista julkaisseet niin sanotun tietopyynnön, jonka avulla ne haluavat palveluntuottajien näkemyksiä kilpailutuksen kohteena olevien palveluiden toteutumisen esteistä, asiakaskunnan haasteista jne.

Tarjouspyynnöillä hankitaan tietoa palvelun tarjoajasta ja palvelun sisällöstä. Niissä määritellään tarjoajaa koskevat vaatimukset, hankittavaa palvelua koskevat ehdottomat vaatimukset ja mahdolliset laatutekijöistä saatavat lisäpisteet. Malliltaan tarjouspyynnöt ovat pääasiassa ”rasti ruutuun” -tyyppisiä. Joissakin pyydetään erillisiä selvityksiä esimerkiksi lapsen asemasta, laadun seurannasta, yksikön suuntautumisesta ja toiminnasta sekä yksikön henkilökunnasta ja henkilökunnan erityisosaamisesta. Lisäselvityspyynnöt voivat koskea myös rajoitustoimenpiteiden ohjeistusta, sääntöjä ja seuraamusikäytäntöjä. Joissakin edellytetään, että sijaishuoltoyksiköllä on dokumentoitu laadunhallintajärjestelmä (esimerkiksi ISO 9001 -sertifikaatti).

Kilpailutuksen järjestäjä arvioi palveluntuottajan kelpoisuutta ja tarkastaa sen, että tarjous on tarjouspyynnön mukainen. Sen jälkeen kilpailutuksen järjestäjä vertailee tarjouksia. Hankkijat edellyttävät, että palvelu vastaa asiakirjojen sisältöä. Jotkut kunnat ilmoittavat todentavansa tämän esimerkiksi ennen puitesopimuksen allekirjoittamista tehtävillä tarkastuksilla, auditoinnilla tai muulla menettelyllä.

Toimintayksikön maantieteellinen sijainti määritellään eri tarkkuusastein: rajataan tietty alue kilometrimäärän perusteella (kuinka kaukana yksikkö voi sijaita) tai matkustukseen kuluvan ajan perusteella. Maantieteelliseen sijaintiin liittyvät rajaukset voivat vaihdella palvelumuodoittain. Aineiston perusteella rajausta tehtiin lähinnä luvallisen perhehoidon ja laitoshoidon osalta. Erityisyksiköiden ja koulukotien sijainnille ei asetettu vastaavia rajoitteita, jolloin niiden toimialueena on usein koko Suomi. Etäisyysasiaa perustellaan muun muassa sillä, että halutaan vaikuttaa asiakkaan sosiaalisten verkostojen ylläpitämiseen ja jatkuvuuteen sekä palvelun kokonaiskustannuksiin, toteutumiseen ja laadun seurantaan.

Tarjousten vertailu

Saapuneet tarjoukset laitetaan järjestykseen joko pelkän hinnan tai kokonaisedullisuuden perusteella (tällöin järjestys määräytyy hinnan ja laadun yhteisvaikutuksesta). Vertailuhintana toimii hoitovuorokausihinta asiakasta kohden. Hinnan edellytetään vastaavan palvelukuvausta ja laatua. Hoitovuorokausihinnan sisältämät asiat on tarkkaan määritelty mahdollisten epäselvyytilanteiden välttämiseksi. Joissakin pyynnöissä esitetään palveluille suositus hintoja (ei tosin vaativalle laitoshoidolle eikä koulukotihoidolle). Tarjouspyynnöissä

mainitaan selvästi, että koulukustannukset kuuluvat perusopetuslain mukaan opetustoimelle (Perusopetuslaki 21.8.1998/628).

Hinnan ja laadun perusteella muotoutuvaa kokonaistaloudellista edullisuutta painotetaan eri tavoin. Aineistossamme se vaihteli esimerkiksi niin, että hinta muodosti 80 prosenttia ja laadusta annettiin enintään 20 pistettä, tai hinta oli 70 pistettä ja laatu 30 pistettä, tai hinnasta sai 90 pistettä ja laitokoulusta 10 pistettä (kokonaistaloudellinen edullisuus). Laadusta annetaan lisäpisteitä eri tavoin. Lisäpisteitä voi saada esimerkiksi vähimmäisvaatimuksen ylittävästä henkilöstömitoituksesta, yksikön ja henkilöstön erityisosaamisesta, laitokoulusta¹², laadunhallintajärjestelmästä, monikulttuurisuustyön osaamisesta ja perhetyöstä.

Puitesopimusmenettely ja sijaishuoltopaikan hankinta

Kilpailutuksen tuloksena puitesopimusmenettelyn piiriin valitaan palveluntuottajat. Kunnat ottavat puitesopimusjärjestelyn piiriin eri määrän palveluntuottajia. Joissakin tarjouksissa on eritelty kuntien hankintatarvetta ostettuina hoitovuorokausina esimerkiksi edellisen vuoden ajalta, ja joissakin esitetään arvio tulevasta palvelutarpeesta. Kunnat eivät kuitenkaan sitoudu käyttämään tiettyä määrää hoitopaikkoja. Toisaalta palveluntuottajalla ei ole velvollisuutta ottaa vastaan sijoitetuksi ehdotettua lasta.

Tarjouspyynnöissä oli voittopuolisesti maininta siitä, että aiemmin alkaneet sijoitukset yritetään saada uusien sopimusten piiriin tietyin edellytyksin (kuten että uusi puitesopimus on tilaajalle vanhaa puitesopimusta parempi). Aineiston pohjalta ei voi siten ottaa kantaa siihen, puretaanko aiemmin alkaneita sijoituksia kilpailutusten tulosten perusteella vai ei. Puitesopimuskaudet vaihtelevat ajallisesti ja jotkut kilpailuttajat ilmoittavat optiokausien käyttämättömyydestä (ilmoittamisaika option käytöstä vaihtelee 3–6 kuukauden välillä).

Puitesopimusmenettelyn ohittavasta hankintalain 67 §:n mukaisesta suorahankintamahdollisuudesta mainitaan tarjouspyynnöissä. Perusteena suorahankinnalle toimii se, että palvelun järjestäminen muuten olisi kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista.

Yksittäisen lapsen sijaishuoltopaikan hankintaa koskevat muotoilut olivat aineistossa peruseräillä samankaltaiset: niiden mukaan lapselle hankitaan lastensuojelulain mukaisesti hänen tarpeitaan vastaava sijaishuoltopaikka hankintapäätöksen mukaisessa edullisuusjärjestyksessä¹³. Joissakin tarjouspyynnöissä oli maininta siitä, että hankinta tehdään määrärahojen puitteissa. Hinnan ratkaisuutta ilmentää erään tarjouspyynnön muotoilu: ”jos sopivia paikkoja on enemmän kuin yksi, valinta perustuu kilpailutuksen perusteella muodostuneeseen paremmuusjärjestykseen”.

Yleiset vaatimukset ja henkilökuntavaatimukset

Aineistonamme olleissa tarjouspyynnöissä on määritelty yleiset ja ehdottomat vaatimukset sijaishuollon laitospalveluille. Sisällöllisesti ne noudattavat Valviran valvontaohjelmaa (2012) ja liittyvät toimiluvulta edellytettäviin asioihin, kuten tiloihin ja sijaintiin; henkilökuntaan, henkilökunnan osaamiseen ja mitoitukseen; turvallisuuteen; sijoitusprosessiin

12. Joissakin tarjouspyynnöissä todetaan, että sijoitettavilla lapsilla voi olla merkittäviä koulunkäyntiongelmia eivätkä he pysty opiskelemaan normaaleissa koulupalveluissa. Tästä syystä he saattavat tarvita koulupaikan laitoksen yhteydestä. Opetus voi olla joko kunnan opetustoimen järjestämää tai palveluntuottajalla on perusopetuksen järjestämislupa. Samassa yhteydessä todetaan, että lapsen siirtyminen normaaliin kouluun on tavoitteena heti, kun se on mahdollista.

13. Tämä asia on muotoiltu esimerkiksi seuraavalla tavalla: Lapselle hankitaan hänen tarpeitaan parhaiten vastaava sijaishuoltopaikka lastensuojelulain edellyttämien perustein hankintapäätöksen mukaisessa edullisuusjärjestyksessä.

(mukaan lukien siirtymä pois sijaishuollosta kotiin tai jälkihuoltoon); lapsen huoltoon, hoitoon, kasvatukseen ja koulutukseen; laadun hallintaan; dokumentointiin; arviointiin ja talouteen. Aineistomme tarjouspyynnöissä on myös lueteltuna keskeinen kansallinen lainsäädäntö, johon toiminnan tulee nojata. Vaikka lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa voimassa lakina ja se on siten osa kansallista lainsäädäntöämme, sitä ei ole tarjouspyynnöissä mainittu erikseen sijaishuoltotyötä normittavana juridisena kehyksenä.

Tarjouspyynnöissä esitetään kriteereitä, joiden pohjalta toimijoita asemoidaan suhteisiin keskenään. Keskeisimmät ovat tietenkin tilaajat ja tuottajat. Myös muita toimijoita asemoidaan ja määritellään. Esimerkiksi lapsen ja hänen läheistensä välisiä suhteita määritellään yhteydenpitokäytäntöjen kautta. Voidaan ajatella, että tämän suhteiden määrittelyn myötä lapset ja heidän läheisensä tulevat tietyllä tavalla asemoiduiksi. Myös sosiaalityöntekijän tehtäviä määritellään. Mukana on muiden ammattilaisten ja lapsen hyvän hoidon ja kasvatuksen toteutumiseen liittyvien tahojen – kuten koulun, terveydenhuollon, kuntoutuksen, terapian jne. – asema osana palvelun hankintaa. Kiinnostavaa on, että lain velvoitteesta huolimatta jälleenyhdistämisvelvoite on kilpailutusaineistossa pääasiassa näkymätön. Toisaalta monissa tarjouspyynnöissä todetaan, että ”syntymävanhempia otetaan mukaan hoitotyöhön oman lapsensa asiantuntijoina, joilla on paras tieto- ja kokemuspohja elämästä lapsen kanssa.”

Hoito- ja kasvatustyön sisällön määrittely

Vantaan, Espoon ja Kauniaisten viimeisimmässä kilpailutuksessa laadukas ja tuloksellinen sijaishuollon palvelu on määritelty seuraavasti: se vastaa asiakkaan tarpeisiin, on tarpeen mukaan joustavaa ja arvostaa asiakkaita. Tärkeiksi arvoiksi nimetään asiakaslähtöisyys ja toiminnan läpinäkyvyys. Toisessa kilpailutuksessa samaa asiaa täsmennetään edelleen siten, että asiakkaan hoidossa ja kohtelussa on noudatettava ihmisarvoisen asiakkuuden eettisiä periaatteita, joita ovat itsemääräämisoikeus, voimavaralähtöisyys, oikeudenmukaisuus, osallisuus, yksilöllisyys ja turvallisuus. Keskeiseksi arvioinnin kohteeksi nähdään lapsen tai nuoren saama hoito ja kasvatusta sekä niiden vaikutukset hänen kehitykseensä. Seurannassa keskeisenä elementtinä pidetään lapsen asiakassuunnitelmaa, jota on täsmennetty hoito- ja kasvatussuunnitelmalla. Hyvinkään kilpailutuksessa asia on muotoiltu näin: ”laadukkaan työskentelyn tuloksena asiakassuunnitelmaan kirjatut tavoitteet on saavutettu, toisin sanoen lapsen elämässä ovat tapahtuneet toivotut muutokset ja ne ovat olleet riittäviä ja hyödyllisiä.”

Yleisesti sijaishuollon tehtäväksi nähdään vastaaminen sellaisiin ongelmiin, jotka ovat sijoituksen taustalla. Ne voivat olla lapsen fyysisiä, psyykkisiä tai emotionaalisia tarpeita tai sosiaalisen tuen tarpeita.

Asia on muotoiltu täsmällisemmin esimerkiksi näin: ”Sijaishuolto edistää lapsen kokonaisvaltaista kuntoutumista niin, että lapsen terveys, itsetunto, sosiaalisuus, omatoimisuus, kyky käydä koulua, suhteet omaan verkostoon ja psyykinen eheytyminen kohenevat lähtötilanteeseen nähden.”

Keinoiksi nähdään lapsen perushoidosta ja huolenpidosta vastaaminen, kuten huolehtiminen riittävästä ravinnosta, levosta, terveydenhoidosta, koulunkäynnistä, harrastuksista, sosiaalisesta vuorovaikutuksesta, ikätasoisesta vastuun ottamisesta, elämäntaitojen opettelusta ja kehityksen tukemisesta. Kuntoutuspalveluita järjestetään lapsen tarpeiden mukaan. Tärkeäksi nähdään itsenäistymisvälineiden ja -taitojen tarjoaminen sekä itsenäistymisvaiheen riittävän ajoissa käynnistyvä suunnittelu.

Palveluiden tilaajien näkökulmasta hoito ja kasvatusta sekä niiden vaikutukset lapsen kehitykseen asettuvat sijaishuoltoyksiköltä vaadittavan arvioinnin keskeisimmäksi koh-

teeksi. Yksiköiltä veloitetaan omavalvontasuunnitelmien laadintaa ja jatkuvaa toiminnan arviointia ja kehittämistä kerätyn ja saadun palautteen pohjalta sekä itsearvioinnin keinoin.

Sijaishuoltotyön vaikuttavuuden arviointia on sisällöllisesti määritelty kaikkein tarkimmin Vantaan, Espoon ja Kauniaisten viimeisimmässä kilpailutuksessa. Siinä arvioitaviksi vaikuttavuustavoitteiksi on muotoiltu lapsen/nuoren sitoutuminen sijoituspaikkaan ja hoitoon, hänen sosiaalisen lähiverkostonsa vahvistuminen (perhetyö), hänen kuntoutumisensa ja sijaishuollon tarpeen väheneminen sekä peruskoulun päättötodistuksen saavuttaminen ja jatko-opintojen edellytysten saaminen. Näitä arvioidaan ja mitataan systemaattisesti vaativan laitoshoidon kategoriassa, ja hankkijakuntien tarjouspyynnön mukaan ne vaikuttavat jatkossa hankittaviin palveluihin. Arviointia tehdään laadullisten ja määrällisten mittareiden avulla asiakaslähtöisyyden periaatetta noudattaen.

Palvelumuodot

Kerätyssä aineistossa oli tarjouspyyntöjä, jotka koskivat eri palvelumuotoja: perhekuntoutusta, sopimussuhteista perhehoitoa ja tukipalveluja, luvanvaraista ammatillista perhe(koti) hoitoa, laitoshoidoa, erityisyksikköhoitoa / vaativaa laitoshoidoa ja koulukotihoitoa sekä jälkihuollon palveluja. Joissakin tarjouspyynnöissä jälkihuoltopalvelut oli määritelty jälkihuoltojatkumoksi. Tarjouksia pyydetään myös erityisen huolenpidon palveluista. (Erityisestä huolenpidosta koulukodeissa ks. Kekoni & Kitinoja & Pösö 2008.) Tässä yhteydessä on keskitytty ennen kaikkea laitoshoidoa koskevien pyyntöjen tarkasteluun.

Joitakin havaintoja perhehoitopalveluista olisi kuitenkin hyvä huomioida, kuten se, että kunnat tilaavat perhehoidon tukipalveluita perustuksena ja vankkana tukena. Jälkimmäinen näyttää olevan se, jolle kunnilla on eniten tarvetta. ”Vankasti tuettu perhehoito on tarkoitettu niille lapsille, jotka hyötyvät sijaishuollosta perheessä mutta joilla on vahvaa oireilua, kuten käytöshäiriöitä, psyykkistä oireilua, koulunkäyntivaikeuksia, lievää päihteiden käyttöä tai muuta tuen tarvetta.” Vankka tuki tarkoittaa käytännössä tiiviimmin ja useammin annettavaa tukea sijaisperheelle.

Luvanvaraisessa perhehoidossa, joka on paremmin tunnettu ammatillisena perhe(koti) hoitona, perhekotivanhemmat asuvat sijoitettujen lasten kanssa tosiasiallisesti. Sen toiminta perustuu aluehallintoviraston myöntämään lupaan. Tavoitteena on luoda turvallinen ja kodinomainen kasvuympäristö. Tähän palvelumuotoon sijoitettavilla lapsilla voi olla esimerkiksi käytöshäiriöitä, psyykkistä oireilua, koulunkäyntivaikeuksia tai lievää päihteiden käyttöä. Joissakin tarjouspyynnöissä perhekotivanhemmilta edellytetään sitoutumista päivittäiseen läsnäoloon tietyn ajan verran lapsen sijoituksen alkuvaiheessa. Sitä perustellaan lapsen kiinnittymisellä. Luvanvaraisen perhehoidon eli ammatillisissa perhekodeissa toteutettavan sijaishuollon tavoitteena on esimerkiksi ”antaa lapselle eheyttäviä ja kuntouttavia kokemuksia ja edesauttaa kiintymyssuhteen muodostumista”.

Laitoshoidon sijoitettavilla lapsilla ”voi olla vakavia käytöshäiriöitä, kehitysviivästymiä, psyykkistä oireilua, päihteiden käyttöä tai epäsosiaalista käyttäytymistä. Lapset tarvitsevat huolenpitoa, hoivaa ja tukea normaaliin elämänhallintaan, joka voidaan järjestää vain laitoshoidossa”. Laitoshoidossa tulee edistää lapsen kokonaisvaltaista toimintakyvyn kehittämistä. ”Laitoshoidon tukee avopalvelua, joka on aina ensisijaista. Tämän vuoksi laitoshoidon toteutetaan mahdollisimman lyhytaikaisena jaksena.” Laitoshoidossa pyritään vastaamaan lapsen edun mukaisella tavalla lapsen välttämättömään hoidon ja huollon tarpeeseen – niihin tarpeisiin, jotka ovat olleet sijoituksen perusteina.

Erikoisyksikön / vaativan laitoshoidon erikoistumisalueet ja toteuttamisen tasot

Valviran (2012, 24) valvontaohjelman mukaan toimintayksikkö voi erikoistua toimintasuunnitelmassa määritellyllä tavalla esimerkiksi kehitysvammaisten, psykiatrisesti oireilevien tai päihde- ja huume kuntoutusta vaativien lasten ja nuorten huolenpitoon.¹⁴ Samassa yhteydessä Valvira alleviivaa sitä, että ”kyse on lastensuojeluyksiköstä, jonne sijoitus tapahtuu lastensuojelulain perusteella”. Henkilöstörakenteessa ja mitoituksessa on otettava huomioon toiminnan luonne ja henkilöstöltä edellytettävä kelpoisuus. (emt.)

Nämä palvelut on suunnattu vakavasti oireileville lapsille sekä lapsille, jotka ovat vaaraksi itselleen tai uhaksi muille. Lapsilla voi olla aggressiivista käytöstä, voimakasta psyykkistä oireilua, runsasta päihteiden käyttöä, asosiaalisuutta tai vakavilla rikoksilla oireilua. Heillä on vaikeuksia asettua hoitoon ja he tarvitsevat vahvoja rajoja (kuten karkailevat lapset). Erikoisyksikköhoidon tulee tarjota määrätty henkilöstömitoitus, erityisosaaminen ja erityishenkilöstöä, sekä lähistöllä mahdollisuus erityispalveluihin, kuten psykiatriin ja pedagogisiin palveluihin. Yksikössä pitää olla moniammatillista henkilökuntaa kuntoutuspalvelun tuottamiseksi (katso taulukko 1). Hoito- ja kasvatustyössä olevaa henkilökuntaa on enemmän kuin tavanomaisessa laitoshoidossa (mitoituksena joko 1.3 tai 1.30). Vantaan, Espoon ja Kauniaisten kilpailutuksessa edellytetään, että yhdelle osastolle on sijoitettu vain yhdentyypiseen kohderyhmään kuuluvia lapsia. Joissakin tarjouksissa mainitaan, että tavoitteena on akuutissa tilanteessa olevan lapsen kuntoutuminen siten, että lapsi voi siirtyä kevyempiin palveluihin. Sijaishuollossa erotetaan siten intensiteetiltään erilaisia palveluja.

Aineistossamme Helsinki oli ainoa kaupunki, joka näyttää tilaavan vaativaan laitoshoidon ja koulukotihoitoon kuuluvilta palveluntuottajilta niin sanottua hoitojatkumoa. Hoitojatkumo koostuu kuntouttavasta laitoshoidosta, tehostetun kuntoutuksen määräaikaisesta jaksosta (3 kk) tai tehostetun kuntoutuksen pysäyttävästä jaksosta (1 kk, edellyttää erityisen huolenpidon päätöstä). Ajatuksena on, että tilanteen niin vaatiessa lapselle voidaan räätälöidä tiiviimmän kuntouttavan hoidon mahdollistavia jaksoja samassa sijaishuoltopaikassa. Helsinki on määritellyt tarkasti jokaisen tason sisällöt esimerkiksi lapsen ja työntekijän kahdenkeskisten tapaamisten tuntimääräisinä tarkkuuksina viikon ajalta. Vaativassa laitoshoidossa työmenetelmiksi mainitaan muun muassa lapsen osallisuutta ja kuntoutumista tukevat menetelmät, moniammatillinen työ, yksilö- ja perhetapaamiset, lapsen lähiverkoston kanssa työskentely, aikuisjohtoinen ennakoitava ja strukturoitu arki sekä hyvä vuorovaikutus eri osapuolten välillä. Mukaan on mahdutettu myös yhteisöllinen elementti, kun yksiköltä edellytetään temaattisten ryhmien toteuttamista. Tausta-ajatuksena on yhteisön kuntouttavan voimavaran hyödyntäminen yksittäisten lasten ja nuorten kuntoutumisen tukena. Palvelukuvauksen mukaan ne voivat liittyä temaattisesti esimerkiksi arjen hallintaan, vuorovaikutustaitoihin, aggression hallintaan ja päihteiden käyttöön liittyviä. Palvelun pohjana on lapsen asiakassuunnitelmaa täydentävä hoito- ja kasvatussuunnitelma, jonka toteutumista arvioidaan tiiviisti alkutapaamisessa, väliarvioinnissa ja loppuarvioinnissa. Arviointi sisältyy palvelukuvauksen mukaan kaikkiin tasoihin, ja moniammatillisen työryhmän toteuttaman arvioinnin tavoitteena on tunnistaa lapsen täyttymättömät tarpeet ja oirekuva sekä laatia henkilökohtainen suunnitelma kuntoutuksesta.

Erityisyksikkö- ja koulukotihoiton välinen rajapinta on kiinnostava ja toistaiseksi niukasti tarkasteltu. Koulukotihoitoa ei kaikissa kilpailutuksissa enää ole omana palvelumuotonaan. Avoimeksi jää, kertooko se siitä, että koulukotipalveluille ei enää ole tarvetta vai siitä,

14. Tietoa vaikeahoitoisten lasten ja nuorten hoitomenetelmistä lastensuojelulaitoksissa on koottu vuonna 1999 julkaistuu teokseen (Tervonen-Arnkil 1999). Kiinnipidosta lastenkodissa ks. Hoikkala 2014.

kunnat hankkivat niitä tarvittaessa suoraan hankintoina. Joissakin koulukoteja koskevissa tarjouspyynnöissä kysytään toimintamallia siihen, miten luvatta poistunut lapsi löydetään ja mitä tehdään, kun lapsi käyttäytyy sääntöjen vastaisesti (esim. väkivaltaisuus, päihteiden käyttö tai välitys tms.). Tämänkaltaiset pyynnöt vahvistavat käsitystä koulukotien paikasta ns. vaativahoitoisten lasten ja nuorten palveluissa.

Erityisyksiköiden erikoistuminen

Erityisyksiköiden tarjoamaa palvelua kutsutaan joissakin tarjouspyynnöissä vaativaksi laitoshoidoksi. Valviran (2012) valvontaohjelman mukaan yksiköt voivat erikoistua toiminnallisesti siten, että ne voivat tarjota palveluita jollekin tietylle asiakasryhmälle. Kunnat ovat itse määritelleet tarvitsemiaan erikoistumisalueita esimerkiksi sen pohjalta, millaisia tarpeita sijoitettavilla lapsilla tiedetään olevan ja millaisia palveluita ei löydy omasta palvelutuotannosta. Palvelukuvauksissa mainittiin, että tätä palvelumuotoa tarjoavilta palveluntuottajilta edellytetään toimivaa yhteistyötä sijaintikunnan terveydenhuollon palvelujärjestelmän kanssa. Sen lisäksi edellytetään lapsi- ja/tai nuorisopsykiatrian erikoislääkärin palveluiden saatavuutta tarpeenmukaisesti. Jo nämä määrittelyt viittaavat siihen, että erityisyksiköiden tarjoama palvelu sijoittuu sosiaali- ja terveystieteiden rajapinnalle ja on tavanomaista laitoshoidon medikaalisemmin määriteltyä. Alla olevaan taulukkoon 1 on koottu aineistossamme mainittuina olleet erikoistumisalueet, havaintoja niiden palvelujen sisällöstä sekä henkilökunnalta edellytettäviä vaatimuksia.

Taulukko 1. Esimerkkejä erityisyksiköiden erikoistumisalueista ja henkilöstö- ja osaamisvaatimuksista

Erityisasiantuntemus /erityisosaaminen	Sisällöllinen valmius	Henkilökuntavaade	Osaamisvaade
Lapsi- ja/tai nuorisopsykiatrinen osaaminen/ mielen-terveysosaaminen	hoitaa ja kuntouttaa nuoria, jotka eivät ole psykiatrisen laitoshoidon tarpeessa mutta tarvitsevat psykiatrista erityisasiantunte- musta tai tarvitsevat tiivistä psykiatrista erityisasiantuntemusta; hoitaa lasten psyykkisen hyvinvoinnin ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ongelmia; myös vanhempien ohjausta	erityishenkilöstöä, kuten vaihtoehtoisesti lapsi- tai nuorisopsykiatrian erikoislääkäri tai vastaava; psykologi; erityissosiaalilyöntekijä; psykiatrinen sairaanhoitaja tai vastaava	vahva psykiatrinen osaaminen: joko perustutkintoon sisältyvä mielen-terveystyön suuntautuminen tai tähän erityisalaan liittyvä ammatillinen täydennyskoulutus tai käynnissä oleva täydennyskoulutus tai suunnitelma täydennyskoulutuksesta
Päihdekuntoutus	hoitaa vakavia päihde-ongelmia; kuntouttaa päihteillä oirehtivia lapsia ja nuoria; hoitaa sellaisia lapsia ja nuoria, jotka tarvitsevat kuntoutuakseen tiivistä päihdehoidon erityisasiantuntemusta	erityishenkilöstöä, kuten psykologi tai sairaanhoitaja	päihdehoidon erityisasiantuntemus; ammatillinen täydennyskoulutus tai suunnitelma vuoden sisällä alkavasta koulutuksesta
Neuropsykiatrinen työ / vammaistyö	hoitaa lasten neuropsykiatrisia ja neuropsykologisia tai vammaisuudesta aiheutuvia ongelmia. Aiheuttajia ovat mm. ADHD, Aspergerin syndrooma, kognitiivisen toimintakyvyn vajaus tai muu vastaava sairaus tai vamma, kontakti-, kommunikointi-, oppimis- ja käyttäytymisvaikeudet; myös vanhempien ohjaus	erityishenkilöstöä samaan tapaan kuin edellisissä palvelumuodoissa	vakinaisella henkilökunnalla joko perustutkintoon sisältyvä neuropsykiatriaan/ vammaistyöhön liittyvä suuntautuminen tai ammatillinen täydennyskoulutus jne.

Erityisasiantuntemus /erityisosaaminen	Sisällöllinen valmius	Henkilökuntavaade	Osaamisvaade
Käytöshäiriöisten/asosiaalisten lasten kuntoutus	hoitaa hyvin vaikeasti käytöshäiriöisiä, kuljeskelevia, rikoksiin syyllistyneitä; aggressiivisiä, suunnitelmallista väkivaltaa käyttäviä lapsia; myös vanhempien ohjaus	erityishenkilöstöä, kuten psykologi, toimintaterapeutti tai sairaanhoitaja	erityisalan suuntautuminen tai täydennyskoulutus
Arviointi/vastaanotto	kiireellisesti sijoitettuja, enintään 4–6 kk	käytettävissä erityishenkilöstöä, esim. lääkäri, psykologi, sosiaalityöntekijä, perhetyöntekijä, toimintaterapeutti tms.	moniammatillinen arviointi siitä, millaista hoitoa, huolenpitoa tai kuntoutusta tarvitsee jatkossa
Erytynen huolenpito	suuntautunut LSL 71–74 §:n mukaisen erityisen huolenpidon järjestämiseen; yksiköllä on käytettävissä riittävä kasvatuksellinen, sosiaalityöhön liittyvä, psykologinen ja lääketieteellinen asiantuntemus ja asianmukaiset tilat erityisen huolenpidon järjestämiseksi	koko henkilöstöllä amk-tasoinen tutkinto, koko henkilöstöllä lääkeluvat; käytettävissä sosiaalityöntekijä, psykologi ja erityisopettaja, psykiatrisen sairaanhoidon osaaminen, lääkäripalvelut käytettävissä hyvin pienellä varoitusajalla ja konsultoitavissa aina tarvittaessa	perustutkintoon sisältyvä erityisalaan suuntautuminen tai täydennyskoulutus, käynnissä oleva täydennyskoulutus tai suunnitelma täydennyskoulutuksen toteutuksesta
Muu	esimerkiksi erityisen vaikeasti käytöshäiriöiset, rikoksilla ja päihteillä oirehtivat, moniongelmaiset	erityisasiantuntemusta omaavia	erityisosaamista

Koonti keskeisistä havainnoista

Palveluja koskevien laatutekijöiden kategorisointi ja sisällöllinen täsmällisyys näyttävät tiivistyvän palvelun vaativuuden ja intensiteetin mukaan. Tämän pohjalta voitaneen tehdä tulkinta, että tavanomaista sijaishuoltoa koskevat kriteerit ovat yleisesti ottaen selvemmat kuin erityisosaamista vaativammiksi määrittyvien palvelujen kriteerit. Niin ikään hienosyisemmille luonnehdinnoille näyttää olevan ominaista kapea-alainen ja oirepohjainen kategorisointi, jota kuvaa sellaisten käsitteiden käyttö kuin ”oirekuva”. Tämä tukee myös Laakson (2013, 12–13) havaintoa pyrkimyksestä palveluiden erikoistumiseen ja tuotteistamiseen asiakasprofiilien mukaisesti.

On ymmärrettävää vaatia, että sijaishuolto vastaa tarpeisiin, joiden vuoksi lapsi on sijoitettu. On kuitenkin mahdollista, että lapsen tarpeet eivät ole kovin tarkkaan tiedossa ennen sijoitusta tai sijoituksen aikana ilmenee uusia tarpeita. Näihin ei ole otettu kovinkaan

selkeästi kantaa kilpailutusasiakirjoissa, ja siten avoimeksi jää kysymys siitä, miten sijoituksen aikana esiin tuleviin tarpeisiin vastaamista ratkotaan. Toki arviointia edellytetään tehtävän säännöllisesti.

Henkilökuntaa sekä heidän osaamistaan ja koulutustaan koskevat määrittelyt ovat melko tarkkoja, joskin varsinkin erityisyksikköjen osalta henkilökunnan peruskoulutus sekä heiltä vaadittavat soveltuvat erikoiskoulutukset ja erityisosaaminen näyttävät löysästi muotoiltuilta. Ne jättävät paljon tulkinnanvaraa. Kilpailutusaineistosta ilmenee, että sijaishuollossa työskennellään eritasoisin koulutuksin. Sosiaalialan ammattikorkeakoulutettuja tulee olla tietty määrä. Henkilökuntamäärittelyt kuvaavat myös sitä, että Suomessa ei ole mitään yhteistä sijaishuollon kysymyksiin liittyvää peruskoulutusta. Sen sijaan henkilökunnalla on oltava niin lääkehoidon osaamista kuin hygieniapassi ruokahuoltoon varten. Nämä havainnot asettavat sijaishuoltotyön kiinnostavaan valoon.

Eräs kiinnostava yksityiskohta asiakirjoissa ovat menettelyt lapsen luvattomien poissaolojen suhteen¹⁵. Tarjouksissa on määritelty toimenpiteitä, joihin yksikön tulee ryhtyä välittömästi lapsen jäätyä palaamatta yksikköön tai lähdettyä sieltä karkuun. Talouden näkökulmasta poissaoloilla on merkitystä. Palvelun hankkija puolittaa hoitovuorokausimaksun tietyn ajan kuluttua (yleensä 7 vuorokautta) ja lopettaa sen maksamisen kokonaan esimerkiksi lapsen oltua poissa 21 vuorokautta. Asiakirjoissa on maininta, että palveluntuottajalla ei ole maksun päättymisen jälkeen velvollisuutta pitää paikkaa lapselle. Sinällään on ymmärrettävää, että kunta ei maksa ”tyhjistä” palvelusta. Lapsen näkökulmasta tilanne voi kuitenkin olla toinen: hänen sijaishuoltopaikkansa voi käytännössä muuttua karkumatkan aikana, ja jäätyään kiinni hänellä ei välttämättä ole paluuta tuttuun paikkaan.

Tarjousasiakirjoissa arjen sääntely ja normittaminen näyttää tarkalta. Keskeinen tekijä laitospuolisessa sijaishuollossa on omaohjaaja-/omahoitajatyö, jonka ympärille ihmissuhdeperustaisen hoito- ja kasvatustyön ydin kietoutuu. Sille annettu merkitys liittyy kiintymyssuhteen luomiseen sekä eheyttävien ja kuntouttavien kokemusten antamiseen. Lapsen ja aikuisten väliseltä suhteelta odotetaan ”terapeuttisuutta ja kannattelevuutta”, joka tarjoaa mahdollisuuden lapsen psyykkiseen ja sosiaaliseen eheytymiseen. Käytännössä tällaisten suhteiden luominen vie aikaa. Kysymys kuuluukin, miten nykyisten hankintakäytäntöjen eetos sekä toive palvelun lyhytaikaisuudesta tukevat kiintymyssuhteiden kaltaisten suhteiden luomista, ja miten ne mahdollistavat eheytyksen ja kuntouttavien kokemusten tarjoamisen? Kriittisestä näkökulmasta voisi kysyä myös, onko tällainen tavoitteenasettelu sopusoinnussa ja realistinen muiden lapsen sijoitusta määrittävien tekijöiden kanssa? Toisin sanoen: miten tällaisten suhteiden syntymistä käytännössä tuetaan?

15. Katso lisää karkaamisasioista julkaisusta ”Hatkassa” (Lehtonen & Telén, 2013).

6. Laatu haastatteluaineistossa

Selvityksessä kysyttiin yleisiä näkemyksiä sijaishuollon laadusta ja/tai laadukkaasta sijaishuollosta. Niistä muodostettiin kolmitasoinen jaottelu. Ensimmäinen taso sisältää sijaishuollon toteuttamiselta edellytettäviä perusasioita, jotka muodostavat laadun perustan ja toiminnan kehiksen. Toisen tason asiat liittyvät lapsen tarpeisiin vastaamiseen. Ne voidaan ajatella myös sellaisiksi muutostyön keinoiksi, joilla tavoitellaan kolmatta tasoa. Kolmannelle tasolle sijoittuvat asiat, jotka koskevat sijoituksen tavoitteiden toteutumista eli aikaansaattua muutosta. Tasoille sijoittuvat asiat ovat osittain päällekkäisiä.

6.1. Laadun perusta ja toiminnan kehys

Lapsen oikeuksien sopimus, kansallinen lainsäädäntö, ohjeistukset ja suositukset sekä EU:n hankintadirektiivit ja kansallinen kilpailutuslainsäädäntö luovat pohjan sijaishuollon laadulle. Esimerkkejä laadun raameista ovat eri toimijoiden määritellyt oikeudet ja velvollisuudet, hyviksi ymmärretyt hoito- ja kasvatustyön menettelyt ja muut sisällöllistä toimintaa ilmentävät tavat, erilaiset prosessikuvaukset, työntekijöiden kelpoisuusehdot (sisältäen muodolliset koulutusvaatimukset ja käytännön työkokemuksen), asianmukainen dokumentaatio ja tiedonhallinta sekä arkisen toiminnan säännöt. Sijaishuollon toteuttamisen teknisluonteiset ehdot, kuten toimitilat, on määritelty tarkasti. Perusasioihin kuuluvat niin ikään sijaishuolto toteuttavilta tahoilta edellytettävä oman toiminnan arviointi ja seuranta esimerkiksi oma-
valvontasuunnitelman tai asiakaspalautekeräysjärjestelmän muodossa. Näitä peruskriteereitä määritellään myös kilpailutusten tarjouspyynnöissä.

Kyseessä ovat siis tekijät, joita ilman ei voi olla laatua. Yksinään ne eivät kuitenkaan vielä takaa laadukkaan sijaishuollon toteutumista. Tarkkoinakin määrittelyinä ne jättävät auki sen, miten niitä käytännössä sovelletaan ja toteutetaan lapsikohtaisina asioina.

”laadukkuutta on jo se, että ne palveluntuottajat tuottaa sitä mitä ne lupaa. (--) Et kyllä se, ikävä sanoo, mut se konkretia ja se todellisuus on välillä ihan toinen. Ja sitten tietysti kun mennään sinne mikä on meidän keskiössä eli se lapsi, niin jotenkin tuntuu, että se varmaan itse kultakin vähän häviää näitten sopimusten ja papereiden ja kriteerien ja mittareiden ja muiden keskelle (--) täytyy aina muistaa, et kun lapsi otetaan huostaan ja sijoitetaan sijaishuoltoon, niin siellä pitää niiden asioiden kokonaisuutena olla paremmin kuin siellä kotona” (Tilaaja4)¹⁶

16. Haastattelusitaatteja käytetään sekä leipätekstin keskellä että irrallisiksi nostettuina. Haastatteluihin osallistuneet on numeroitu tilaajiksi ja tuottajiksi juoksevan numeroinnin mukaan. Sitaateista on karsittu täytesanoja.

”sijaishuolto lähtee aika pitkälle siitä, että sen perustan pitää olla aika vahva. Tietysti lastensuojelulakia pitää noudattaa, se on ensimmäinen edellytys (--) mutta sitten että tämmönen arki siellä lastenkodissa, sehän jo monta lasta kunnouttaa, että se pitää olla strukturoitu, aikuisjohtoinen arki, ja sitten siihen päälle tulee kaikki muut erityisosaamiset ja muut. Hyvä osaaminen, henkilöstön hyvä osaaminen on se, minkä varassa sijaishuolto on (--) sitten on tietenkin lapsen osallisuus ja muiden asianosaisten, vanhempien osallisuus (--)” (Tuottaja11)

Perhe- ja laitoshoidon toiminnan käynnistämismenettelyt eroavat siinä, että sijaisperheen soveltuvuuden ja edellytysten täyttämisen tehtävään arvioi yksittäinen kunta, kun taas laitoksen kohdalla arvioinnin tekee aluehallintovirasto. Luvanvarainen toiminta edellyttää anottua ja myönnettyä toimilupaa, joka mahdollistaa toiminnan asianmukaisia tiloja myöten.

”Et sille toiminnalle on lupa. Et voi toimia. Et on luvan kriteeristö (--) sehän on tavallaan on sen laadun pohja, josta lähdetään siitä oletusarvosta, että siellä on henkilöstömitoitukset kohdallaan ja tilat asianmukaiset. (--) Ne on tavallaan perusta, et perushyväksyntä tapahtuu sitä kautta.” (Tilaja2)

”kun puhutaan vaativasta laitoshoidosta, niin tilat ja rakennukset (--) niittenhän täytyy tukea toimintaa (--)” (Tuottaja11)

Sijaishuoltoa käytännössä toteuttavan henkilökunnan merkitys on suuri, ja siksi henkilöstön määrä ja kelpoisuudet sekä heidän osaaminen ja persoonallinen sopivuutensa nähdään merkityksellisinä. Lapsen nähdään kasvavan vain vuorovaikutuksessa, ja siksi kohtaaminen on normitusten lisäksi tärkeää. Tästä syystä sijaishuollon laatua määriteltäessä ”aina palataan niihin ihmisiin, jotka toteuttaa ja jotka ovat tekemisissä sillä lasten kanssa. Ja se on kyllä se tärkein voimavara, joka sen laadun oikeasti tuottaa ja sitten se, et miten heistä pidetään huolta.” (Tuottaja3). Toinen haastateltava muotoili asian siten, että ”meillä ei ole muuta kuin se henkilöstö siellä lastenkodissa ja niiden osaaminen (--) sehän on se juttu.” (Tuottaja11).

”et kyllähän se laatu siellä sijaishuoltoyksikössä, jos puhutaan siitä laadusta, muodostuu siitä arkielämästä ja siitä, että millä tavalla se arkielämä, haasteet kunkin lapsen kohdalla osataan huomioida ja ottaa huomioon ja kuulla. Et kyllähän se on musta ihan aa ja oo siinä, että voidaan puhua hyvästä laadusta. Kaikkien normitusten lisäksi. Me kaikki tiedetään mikä se meidän lainsäädäntö on ja mitä se normittaa, mutta sitten että miten se lapsi kohdataan” (Tilaja5).

Sijaishuollon laatu nähdään myös laadukkaana sosiaalityönä. Laadun raamit edellyttävät toteutuakseen ”syvemmillä menevää toimintaa ja lapsen asioihin paneutumista” ja laadun toteutumisen arvioinnissa yksittäisen lapsen tilanteessa vastuusosiaalityöntekijän rooli on keskeinen. Sosiaalityöntekijä on lapsen edun valvoja: ”et sen tehtävä on kuitenkin huolehtia siitä, et se lapsi tulee kuulluksi” (Tilaja1).

6.2. Lapsen tarpeisiin vastaaminen – sijoituksen tavoitteita edistävä toiminta

Laadukas sijaishuolto on asiakaslähtöistä, lapsen tarpeet tunnistavaa ja tunnustavaa sekä niihin tarkoituksenmukaisesti vastaavaa. Yksi haastateltava kiteytti asian niin, että ”meidänhän pitäisi pystyä oikeasti vaikuttamaan myönteisesti näiden lasten elämään ja vastata näiden lasten hoidon tarpeisiin” (Tuottaja3). Tarpeisiin vastaamisen keinot vaihtelevat arkisen elämän pienistä kohtaamisista rajoitustoimenpiteiden käyttöön ja esimerkiksi erityisosaamista vaativaan sijaishuoltopaikan ulkopuolelta hankittavaan kuntouttamiseen. Yksinkertaisimmillaan se voi tarkoittaa kuitenkin sitä, että ”lapsi saa lohdutusta, lapsi saa syliä, ihan konkreettista tämmöistä” (Tuottaja2). Kyse on siten siitä, ”mihin me uskotaan sijaishuollossa, menetelmällisesti (--) miten se [toiminnan viitekehys] näkyy arjessa, miten se näkyy tän meidän Matin ja Liisan asiakuudessa” (Tuottaja12).

Tarpeiden tunnistaminen edellyttää, että avohuollossa on ”mahdollisimman hyvä käsitys siitä, että mikä todellisuus sen lapsen elämässä on, mitkä ovat pulmakohdat ja onko niihin löydettävissä ratkaisua” (Tilaja2). Lapsen tarpeet on osattava kuvata, jotta sopivan sijaishuoltomuodon ja -paikan valinta on mahdollista. Lapselta itseltään saatava tieto nähdään olennaisena.

”Ja sitten on tavannut sitä lasta. Et on se käsitys muu kuin ulkopuolisen kertomana, et minkälainen lapsi tää on” (Tilaja2)

”Jokaisen pitää tuntea se lapsi kenestä puhutaan, se on pitänyt olla tavattu. Ei voi olla lapsia, joita ei ole tavannut kahden kesken” (Tilaja1)

Samaan aikaan tiedetään, että lasten ja perheiden tilanteiden arviointi ja tuen tarpeiden määrittäminen ei ole aina yksinkertaista. Ensinnäkin keinot tuen tarpeiden arvioimiseksi vaihtelevat alueittain, eikä käytössä ole yhtä yhtenäistä arviointimallia. Toiseksi arviointiin on varattava riittävästi aikaa: ”joidenkin lasten kohdalla pitäisi käyttää enemmän aikaa siinä vastasanottovaiheessa sen lapsen tarpeiden kartoittamiseen (Tuottaja3). Kolmanneksi muodostuu kysymys siitä, ”ymmärretäänkö siinä vaiheessa, et mitkä lapsen todelliset tarpeet on ja onko ne kaikki tiedossakaan” (Tuottaja3). Joissakin yhteyksissä käytettävät käsitteet, kuten *perhehoitokelpoisuus, koulukelpoisuus, tavallisuus, erityisyys, tuen tai terapian tarpeisuus*, ilmentävät tarpeisiin liittyvien kuvausten lisäksi lapsen ominaisuuksia. Ainakin joidenkin edellä mainittujen käsitteiden käyttöä kohtaan esitettiin kritiikkiä.

”kyl se varmaan se laadukas sijaishuolto kunkin yksilön kohdalla lähtee jo siitä, että miten se [koko prosessi] lähtee liikkeelle (--) vaikka on tietynlaiset kriteerit ja ohjeet, toki ensin sille, että lapsi otetaan huostaan ja sijoitetaan sijaishuoltoon, et hän tarvii sitä sijaishuoltoa, mut sit se, että miten se arvioidaan, et nää on tän lapsen tarpeet (--) et miten me saadaan sen lapsen tarve ja sitten se, että mitä sijaishuoltopaikkoja mietitään (--) kohtaako ne aina kuinka 100-prosenttisesti tai vähemmän. Et mitä tietoja annetaan sinne yksikköön (--) meillä on sijoitustyöryhmä (--) sillä taataan tasa-arvoisuutta ja tasapuolisuuutta kaikkien lasten ja perheiden sekä sijaishuoltopaikkojen välillä, koska meitä sitoo myös hankintalaki ja kilpailutus, vaikka lapsen etu on aina se määräävä. Mutta silti. Siitä, että se lähtee oikein riittävillä tiedoilla. (--) Kiireellisen sijoituksen asiat on omansa.” (Tilaaaja4).

Vaikka sijaishuoltopaikan valinnassa huolellinen ja lapsen tarpeet hyvin tunnistava arviointi nähdään keskeiseksi, tunnustetaan se vaara, että lapsen tarpeet voivat tulla esille myöhemmin. Siten sijaishuoltopaikan valinnan onnistumiseen liittyy kysymys myös siitä, ”missä vaiheessa se arviointi tai se oikea sijaishuoltopaikka löytyy ja millä osaamisella se tehdään (--) onko siellä ensimmäisessä vaiheessa se arviointi pettänyt jo” (Tuottaja6).

Myös Brittitutkija Roger Bullock (2001, teoksessa Pösö 2004b, 210–211) näkee lapsen tarpeisiin vastaamisen yhdeksi keskeiseksi onnistuneen laitossijoituksen elementiksi. Hän kuitenkin oivallisesti toteaa, että on ainakin kahdenlaisia tarpeita: niitä, jotka ovat ensisijaisia ja laitoshoidon tarpeen synnyttäneitä, sekä niitä, jotka ovat toissijaisia ja syntyneet laitossijoituksesta. Bullockin erilaisten tarpeiden jaottelu on tärkeä siitä syystä, että sijoituksen aikana tai sijoituksesta syntyneet tarpeet ovat Suomessa niukasti keskusteltuja ja sanoitettuja. Esimerkiksi kilpailutuksissa sijoituksen taustalla oleviin tarpeisiin vastaaminen nostetaan ymmärrettävistä syistä keskiöön. Bullockin jaottelun mukaiset toissijaiset tarpeet ja niihin vastaamisen tärkeys jäävät vähemmälle huomiolle.

Sijaishuollossa tarpeisiin vastaamisen keskeisenä välineenä ovat ihmissuhdetyön taidot. Avainasemassa on tavallinen hyvä kohtaaminen, vuorovaikutus ja luottamus. Ne ovat usein myös merkityksellisen ihmissuhteen syntymisen edellytyksiä. Onnistunut ihmissuhdetyö edellyttää osaavaa ja hyvinvoivaa henkilökuntaa. Haastattelujen mukaan se tarkoittaa sellaisia aikuisia, jotka kannattelevat, kannustavat, ovat ammatillisia ja aikuisia, sitoutuneita ja pysyviä, lempeitä ja arkea sietäviä sekä erilaisia asioita osaavia. Aikuisten suhtautumistavat työhönsä paljastuvat esimerkiksi siitä, millä tavalla lapsista puhutaan käytännön arkisessa elämässä.

Arjessa tarpeisiin vastaamisessa lapsen kuunteleminen on keskeistä: ”eihän siinä ole muuta keinoa kuin kuunnella itse lasta. Joku haluaa enemmän aikuisen läsnäoloa ja joku haluaa enemmän yksityisyyttä. Nää on asioita, että on äärettömän hankala tehdä kriteereitä, että mikä on sitä hyvää laitoshoidoa ja mikä on se laatu. Mä en näe muuta kuin kuuntelemalla sitä nuorta.” (Tuottaja1).

6.3. Tavoitteiden saavuttaminen – muutosten toteutuminen

Sijaishuoltotyö on muutostyötä, jolla tavoitellaan muutosta parempaan. Ydinkysymyksenä on siksi se, miten sijaishuoltopaikka saa lapsen tilanteen kohenemaan.

”laatu on kykyä tuottaa niitä haluttuja vaikutuksia. Ja mä ajattelen, et haluttuja vaikutuksia on muutos lapsen elämässä parempaan ja sen muutoksen pysyvyys. Ja sitten, et on sitä sisältöä ja sitten muut ovat keinoja niiden saavuttamiseksi (--)” (Tuottaja4)

Vaikka asiakasvaikuttavuuden tärkeys tunnustetaan, siitä tiedetään tutkimuksen keinoin toistaiseksi vähän¹⁷. Haastateltavien mukaan muutoksia voidaan käytännössä todentaa erilaisin keinoin: seuraamalla käyttäytymisessä tapahtuvia muutoksia, mittaamalla niitä toimintakykyyn liittyvinä asioina tai kysymällä lapsen ja/tai hänen läheistensä näkemyksiä asiassa. Haasteena on kuitenkin vaikuttavuuden todentaminen, ”kun ne ei ole kauhean helposti ja nopeasti mitattavissa sen työn hedelmät” (Tuottaja7).

Muutosten aikaansaamisessa henkilökunta nostetaan avainasemaan: ”se on se henkilöstö joka, jos joku, tässä palvelussa saa aikaan vaikutuksia, se on henkilöstö ja se maksaa” (Tuottaja4). Muutoksen ja vaikuttavuuden mittariksi ja elämässä eteenpäin kantavaksi tekijäksi voi nähdä myös merkityksellisen ihmissuhteen: ”mut se primaari asia [vaikuttavuuden mittarina] on mulle se, et jos tällä lapsella tai nuorella on yksi hyvä, pysyvä, täyspäinen aikuissuhde, ni mä nään, et se on se primaaritavoite (--)

 se on se kaikkein tärkein elementti mikä sijaishuollossa on” (Tuottaja7).

Muutosten aikaansaamisen keinojen on perustuttava yleisesti ja yhteisesti hyväksytyihin periaatteisiin ja lainsäädäntöön. Neuvotteluja muutostyön keinoista käydään lapsikohtaisesti, ja käytettäviin keinoihin voi olla erilaisia näkökulmia. Haastatteluissa mainittiin esimerkki, jonka mukaan lapsen läheiset voivat olla tyytyväisiä lapsen pysähtymisestä ja siitä, että ”lapsi on oikeasti tallessa ja turvassa”. He ovat saattaneet toivoa, että lasta ”voi vähän rajoittaaakin”. Tilanne voi muodostua kuitenkin hankalaksi, jos kyseiset rajoittamisen muodot eivät perustu kaikilta osin lakiin ja sijoittuvat tulkinnallisesti ”harmaalle alueelle”.

Muutokset eivät aina näy välittömästi ja niiden aikaansaaminen vaatii aikaa ja jatkuvuutta: ”muutos tarvitsee myös jatkuvuuden (--)

 vaikuttavuus, et sehän ei tuu silleen, et nuori täyttää 18 tai 21. Se voi tulla joskus kun on 25 tai 30” (Tuottaja5). Siksi tavoitteenasettelussa tulisi huomioida ne asiat, joita voidaan saavuttaa lyhyellä ja toisaalta pidemmällä aikavälillä. Tälle ajalle ominaista on kuitenkin vaade tehokkaasta ja nopeasta muutostyöstä: toivotaan, ”että pysyttäisiin kuntouttamaan lapsia nopeammin” (Tuottaja4). Edelleen: ”sijoitusajathan ovat lyhentyneet. Et ennen vanhaan kun tultiin sijoitukseen, ni sehän oli siitä sitten aikuisuuteen (--) enää ei näin ole” (Tilaja2). Haastattelujen mukaan aikakäsitys on muuttunut lastensuojelussa yleisemminkin tietyissä määrärajoissa toimimisen suuntaan. Haastateltavat viittasivat useassa yhteydessä nopeuteen, poukkoilevuuteen ja nopeuteen esimerkiksi ratkaisujen tekemisessä.

17. Tuija Eronen (2013) on analysoinut sijaishuollon onnistumista sosiaalityöntekijöiden arvioiden mukaan vuonna 2006 huostaanotettujen lasten viiden vuoden seurantatutkimuksessa. Tulosten mukaan valtaosassa (86 %) tapauksia sijaishuolto oli vastannut sosiaalityöntekijöiden arvioiden mukaan lapsen tarpeisiin hyvin tai jopa erittäin hyvin.

Sijaishuoltotyö ei kuitenkaan tapahdu tyhjiössä, vaan onnistunut sijaishuolto on yhteydessä moniin asioihin ja on riippuvainen niistä. Siksi on tärkeää arvioida laajemminkin tekijöitä, jotka ovat yhteydessä vaikuttavuuden tuottamiseen ja muutosten aikaansaamiseen sekä koko prosessin toimivuuteen:

”et miten rakennetaan laadukas prosessi, joka tuottaa vaikuttavuutta. (--) mitä muuta sijaishuollon laatu voi olla kuin vaikuttavuutta asiakkaalle, nimenomaan käyttäjäasiakkaalle eli lapselle ja perheelle. (--) mitä sijaishuollossa pitää tapahtua (--) mut siihen liittyy myös monet muut asiat, se sosiaalityö, lasten sijoittelu ja sitten ne verkostot, jossa sitä työtä tehdään. (--) tällä hetkellä ongelmana verkostot, jotka toimivat huonosti yhteen, tai palvelut, jotka toimii huonosti yhteen (--)” (Tuottaja12)

7. Laadun toteutumista mahdollistavat ja estävät tekijät

Laadukkaan sijaishuollon toteutumiseen vaikuttavat erilaiset tekijät. Osa niistä määrittyy lapsikohtaisina ja osa sijaishuoltopalveluiden järjestämiseen yleisemmin liittyvinä asioina. Esimerkkejä jälkimmäisistä tekijöistä ovat lastensuojelun sosiaalityön toteuttamista määrittävät organisatoriset ratkaisut ja kunnan palveluiden tuottamis- ja hankintapolitiikka. Kansallisella tasolla lapsi- ja perhepalveluiden ja lastensuojelun ohjauksesta vastaavat tekevät niin ikään linjauksia ja päätöksiä, jotka vaikuttavat laadukkaan sijaishuollon toteutumiseen. Tässä luvussa esiteltävät asiat voivat onnistuessaan tai epäonnistuessaan toimia joko laadukkaan sijaishuollon toteutumista tukevinä tai estävinä tekijöinä.

7.1. Sijaishuoltomuodon ja -paikan valinta

”Siitä kohtaa jo, kun tulee esille se sijoituksen tarve, niin siinä kohtaa jo tosiasiallisesti tehdään niin paljon töitä, että sille lapselle löytyy se tarpeita vastaava sijoituspaikka. Et se oikeesti se sijoituspaikan hankinta lähtee siitä, mitä se lapsi tarvitsee, mitä sen verkosto tarvitsee ja ympäristö, jotta se kokonaisvaltainen kuntoutus [toteutuu].” (Tuottaja9)

Laadukkaan sijaishuollon toteutumisessa ensisijaisen tärkeää on oikeanlaisten ja lasten tarpeisiin vastaavien sijaishuoltopaikkojen löytäminen. Tätä edesauttaa prosessien suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys. On kaikin keinoin vältettävä väärin paikkoihin sijoittamista ja tilannetta, jossa ”liian moni lapsi on väärässä paikassa” (Tuottaja8). Tämä tarkoittaa huolellista ja oikeaan osuvaa sijaishuoltomuodon ja -paikan valintaa, jolla voidaan ehkäistä myös suunnittelemattomia sijoitusten ennenaikaisia katkeamisia: ”Et millä lailla löydettäis se ensimmäinen paikka sellaiseksi et se olis just se oikea, et ei tulis näitä siirtoja.” (Tilaaja1). Sijaishuoltopaikan vaihdokset nähdään lastensuojelun näkökulmasta haasteellisiksi, koska siinä kohdassa ”ei ois varaa yhteenkään virheeseen” (Tilaaja2).

Onnistuneen sijaishuoltopaikan valinta on lastensuojelun avohuollon, suunnitelmallisen sosiaalityön ja sijaishuollon yhteistyötä, jossa huolellisen esityön merkitys korostuu. Kunnissa on erilaisia tapoja organisoida sijaishuoltopaikan valintaa koskevat prosessit. Toisissa se menee enemmän ”paperilla”, jolloin sosiaalityöntekijä kuvaa lapsen tarpeet, toiveet ja erityisasiat sekä vanhempien toiveet. Sitten keskitetty asiakasohjaus etsii sopivan perheen tai laitospaikan, toki sosiaalityöntekijän kanssa keskustellen. Keskitettyä asiakasohjausta on kritisoitu esimerkiksi prosessien moniportaisuuden takia sekä siksi, että lapsen ja sosiaalityöntekijän äänen pelätään hukkuvan. Joissakin kunnissa asia on ratkaistu niin, että avo- ja sijaishuollon työntekijä työskentelevät työparina ja huolehtivat yhdessä niin arvioinnista kuin sijaishuoltopaikan etsinnästä. (Huostaanotetun lapsen sijaishuoltopaikan valintaa koskevasta keskustelusta ks. Laakso 2013.)

Sijaishuoltomuoto

Lastensuojelulain mukaan sijaishuoltomuodoista perhehoito on laitoshoitoon nähden ensisijaista. Se tarkoittaa, että perhehoidon mahdollisuuksia vastata lapsen tarpeisiin on harkittava jokaisen lapsen kohdalla. Sen ei kuitenkaan toivota tarkoittavan sitä, että perhehoitoa kokeiltaisiin aina ensimmäisenä vaihtoehtona tai että sitä priorisoitaisiin taloudellisista syistä eli halpuuden takia. Perhehoitoon sijoittamisen edellytyksiä on puntaroitava tarkasti ja tunnistettava perhehoidon reunaehdot. Perhehoidon ensisijaisuus voi pahimmillaan olla este laadulle, jos se ajaa hyvän laitoshoidon edelle ilman tarkkaa harkintaa ja eri sijaishuoltomuotojen etujen ja haittojen punnintaa. Perhehoito ei aina ole mahdollista myöskään siitä syystä, että sopivaa perhettä ei löydy:

”Ainahan pienille yritetään ensisijaisesti hakea perhettä tai ehkä kaikillekin, mutta käytännössähän se on vaan niin, että vahvasti oireilevat murkut, niin heillehän ei oikein perheitä löydy.” (Tilaaja1)

Perhe- ja laitoshoidon välistä suhdetta puntaroitiin haastatteluissa eri näkökulmista. Niihin liittyvät laadun varmistustekijät nähdään erilaisina ja eri tavoin toteutuvina. Perhehoito tunnistetaan yhdeksi haasteellisimmaksi työskentelykentäksi sosiaalityössä. Samaan aikaan tunnistetaan tarve sijaishuoltajien työtä ja perhehoidon onnistumista tukeville rakenteille ja palveluille, koska perhehoidossa on lopulta käytössä vain ”tavallisen perhe-elämän keinot” (Tuottaja3). Yhdeksi pulmakohdaksi ja vain vähän keskustelua osakseen saaneeksi asiaksi nostettiin kysymys siitä, ohjautuuko perhehoitoon liian vaikeahoitoisia lapsia. Siinä missä vaativalle laitoshoidolle asetetaan kuntoutuksellisia tavoitteita, perhehoidolta odotetaan tavanomaisempaa kasvatustyötä (esim. Tuottaja4). Aina perhehoidon keinot eivät riitä. Tästä näkökulmasta sijaishuoltomuodon tarkka harkinta on tarpeellista.

Sijaishuoltopaikan sopivuuden arviointi

Keskeistä sopivan sijaishuoltopaikan löytämisessä on se, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä tai muulla sijoituspaikan valintaa tekevällä työntekijällä on sekä lapsen että sijaishuoltopaikkojen hyvää tuntemusta. On oltava tuntumaa sekä sijaishuoltopaikkaan että lapseen. Ongelmalliseksi tämän yhdistelmän toteutuminen voi muodostua pitkälle pilkottuissa organisaatioissa, joissa avohuollon sosiaalityöntekijälle ei välttämättä kerry riittävästi tietoa ja kokemusta sijaishuollosta. Avohuollon sosiaalityöntekijän tehtävänä on päättää sijaishuoltopaikasta ennen kuin lapsen asiakkuus siirtyy seuraavalle työntekijälle.

Molemmin puolin on tehtävä huolellista arviointia sijaishuoltopaikan sopivuudesta ja sen mahdollisuudesta tarjota lapsen tarpeiden mukaista palvelua ja tukea. Joissakin kunnissa sijaishuoltopaikan arviointia tehdään konkreettisesti sijaishuoltoyksikössä käymällä ja keskustelemalla avaintoimijoiden kanssa, jolloin vältetään hankkimasta ”sikaa säkissä”.

”(--)) et mitä jää siihen peukalon ja etusormen väliin. Et se tuntuma siitä, kun ollaan kanssakäymisessä niin kyllä siinä jo aika lailla kehittyä sitä silmää näkemään, et (--)) millä meiningillä täällä tätä hommaa tehdään. Et täytetäänkö siellä vain vapaina olevia paikkoja ja joo, kaikki sopii, vai osataanko siellä kysyä oikeita asioita siinä arvioinnissa. Et kyllähän siinä jo keskustelu avaa sitä.” (Tilaaja2)

Sopivuuden arvioinnissa on huomioitava yksittäisen lapsen sopivuus muuhun lapsiryhmään. Tätä arviointia tehdään reaaliaikaisesti ja tilannekohtaisesti siten, että kunkin lapsen kohdalla käytetään yksilöllistä harkintaa. Myös palveluntuottajan sitoutuminen tähän nähdään tärkeäksi:

”voi tulla semmonen, että joo, periaatteessa hyvä [sijaishuoltopaikka], mut sit ei oo hyvä, kun on joku tekijä siinä ryhmässä. Sekin [lapsiryhmään sopivuus] on yks laatuun vaikuttava tekijä, mitä ei voi näkyä kilpailuasiakirjoissa muuta kuin ehkä sellaisena asiana, et että se yksilöllisyyden, et se oikeasti arvioidaan sen yksilön tarpeiden kautta. Et yrittäjäkin sitoutuu semmoseen.” (Tilaja2)

Haastateltujen palvelujen tilaajien mukaan osa palveluiden tuottajista osaa arvioida rehellisesti mahdollisuutensa tarjota lapsen tarpeita vastaava paikka ja osa ei. On hyvä, ”jos sijaishuoltopaikka tuntee omat rajansa, niin ne sanoo, että hei, et tämmösellä problematiikalla me ei oteta tätä (--) et toisaalta, pitää tunnistaa omat rajansa (--) en usko, et on yksiköitä, et ne hoitaa ihan kaikki” (Tilaja4). Hyvien yhteistyökokemusten myötä ”syntyvät luottokumppaneita, mitä käytetään tosi paljon, joista voi luottaa että sielläkin osataan jo arvioida, et tää lapsi joko sopii tai ei sovi eikä tuu sitä vaan, et tuu tänne vaan kaikki, kun meillä on vapaata.” (Tilaja1)

Omiin vai ostoihin?

Kunnat linjaavat myös eri tavoin sitä, onko omiin laitoksiin sijoittaminen ensisijaista muualta tehtäviin hankintoihin nähden. Haastattelussa tuotiin esille, että jos kunnan omasta palvelutuotannosta löytyy lapsen tarpeita vastaava paikka, lapsi sijoitetaan pääasiassa sinne. Jos paikkaa ei löydy tai omissa laitoksissa ei ole tilaa, paikka etsitään muualta. Joissain tapauksissa lapsi saatetaan sijoittaa muualle odottamaan paikkaa kunnan omasta laitoksesta.

Käytännössä kysymys sijaishuoltopaikkojen välisestä erottelusta voi olla kimurantimpi: ”aina ajatellaan et ensisijaisesti omiin paikkoihin ja mikä on sit se kriteeri, ettei mene omaan paikkaan (--) et mikä tekee jostain toisesta paremman kuin toisesta.” (Tilaja1). Omien yksiköiden vahvuutena voidaan nähdä niiden nopea muuntautumiskyky: ”siinä kulttuurissa on jo opittu, että meidän toiminta voi näyttää erilaiselta kolmen tai neljän vuoden päästä, koska kentän tarpeet on toisenlaiset.” (Tilaja2). Toisaalta pitkät perinteet voivat olla este muuntumiselle, samoin kuin organisaation koko ja ketteryys. Kunnan omat yksiköt ja niiden tilanne esimerkiksi lapsiryhmän suhteen tunnetaan lähtökohtaisesti paremmin kuin ostopaikkojen:

”(--)) mulla on tuntuma, millainen Pekka ja Liisa siellä on, niin se on siinä sopivuuden arvioinnissa hyvä, koska sen ryhmän kokonaisuuden merkitys on myös, et sopiiko tämä lapsi siihen ryhmään, et vaik se talo on ihan jees ja siinä on osaamista, mut et mikä siellä on se dynamiikka ja et sattuuko tämä lapsi juuri siihen sakkiiin, mikä siellä tällä hetkellä on, ja sehän on yks arvioitava asia (--)” (Tilaja2)

Esimerkkejä tarvelähtöisyydestä

Sijaishuoltopaikan valintavaiheessa tulisi huomioida myös lapsen mahdolliset erityistarpeet ja esimerkiksi koulunkäyntiin liittyvät asiat. Lapsen elämässä silloin ”kun hän on varhaiskasvatus-, esiopetus-, peruskoulu- ja oppivelvollisuusikässä, koulu on osa hänen arkeaan” ja hänelle ”on taattava koulutukselliset eväät (--)” (Tilaaja3). Sijaishuoltopaikan valinnassa on huomioitava myös lapsen mahdollinen kouluvaihdos ja se, ”et miten [sijaishuoltopaikka] on sopinut niiden paikallisten opetuksen järjestäjien kanssa sen yhteistyön” ja miten löydetään koulu, ”mikä pystyy tarjoamaan sitä mitä lapsi tarvitsee” (Tilaaja3). Kunnissa on erilaisia käytäntöjä sen suhteen, miten lapsen kouluasioista huolehditaan sijaishuoltopaikan valinnan yhteydessä. Joissakin kunnissa on esimerkiksi mallinnettu prosesseja, joissa lapsen koulu vaihtuu sijoituksen myötä. Vieraille paikkakunnille tehtävien sijoitusten yhteydessä sosiaalityöntekijät luottavat usein sijaishuoltopaikan kykyyn vastata koulujärjestelyistä. Tärkeää lapsen laadukkaaseen koulunkäynnin toteutumisessa on, että toimivaltakysymykset lapsen kouluasioihin liittyen ovat selvillä kaikille osapuolille.

Haastatteluissa tuotiin esiin erilaisia näkökulmia lapsen koulunkäynnistä ja sen toteuttamisesta. Yhtäältä nähtiin, että lapsen tulisi voida käydä koulua sijaishuoltopaikan ulkopuolella, koska ”lapsen näkökulmasta on älytöntä, että jos hänet laitostetaan 24/7 johonkin tiettyyn pisteeseen [perusopetuksen toteutumiseksi]” (Tilaaja3). Toisaalta erilaisten vaihtoehtojen olemassaolo tunnistettiin tärkeäksi: sijaishuoltopaikassa täytyy joissakin tapauksissa olla ”se mahdollisuus koulunkäyntiin alkuvaiheessa siellä yksikössä (--)

on se realismi, et on saattanut olla sen 200 tuntia pois sieltä koulusta tai on käytöksen kanssa tai psyykkisesti niin hankalaa, et on osastojaksoja ja muuta, et siinä täytyy mennä portaittain ikään kuin takaisin sinne omaan kouluun. Täytyy olla erilaisia vaihtoehtoja, et miten niitä järjestetään.” (Tilaaja4). Nämä erilaiset näkökulmat viittaavat siihen, että sijaishuollossa täytyy olla joustavuutta ja mahdollisuus tehdä yksilöllisiä ratkaisuja lasten ainutlaatuisten tarpeiden pohjalta. Kategoriset ratkaisut eivät välttämättä toimi laatua edistävinä tekijöinä.

Sijaishuoltopaikan sijainnilla voi olla yhteys sijaishuollon hyvään toteutumiseen, vaikka lähtökohtaisesti lapsen omassa elinympäristössä tapahtuva sijaishuolto nähdään tärkeäksi. Sijaishuoltopaikka voidaan joutua hankkimaan kauempaa tilanteessa, jossa ”ei kerta kaikkiaan voi olla kaupungissa (--)

sieltä on niin helppo lähteä kävelemään niihin vanhoihin kuvioihin” (Tilaaja1). Tällöin ”varsinkin nuorten pulma on tietenkin se, että ollaan aika syvällä sitten jo päihdekulttuurissa tai rikollisessa kulttuurissa” (Tilaaja1). Sijaishuollon toteutumisen kannalta ”on asianmukainen tavoite, että olisi mahdollisuus irtautua siitä ongelmalliseksi koetusta porukasta” (Tilaaja2).

Lasten ja perheiden asemasta ja sijaishuoltoon siirtymisestä

Lasten ja perheiden mahdollisuudet vaikuttaa sijaishuoltopaikan valintaan ovat rajalliset. Sijaishuoltopaikasta päättävät käytännössä asiaa valmistelevat viranomaiset. Yhdeksi perusteluksi mainittiin se, että koska kyseessä ”on jo kriisitilanne, ei ole oikein, että valinta jäisi perheelle tai lapselle (--)

jos ollaan jo ylitetty se sijaishuollon tarvetilanne” (Tilaaja2). Sosiaalityöntekijän tehtävänä on usein ”myydä” paikka lapselle ja perheelle. Tehtävää helpottavat aiemmat hyvät kokemukset ja paikan tunteminen. Hankalaa se voi olla silloin, kun sosiaalityöntekijä syystä tai toisesta epäilee sen tosiasiallisia mahdollisuuksia vastata lapsen tarpeisiin tai hän ei tunne paikkaa henkilökohtaisesti. Toisaalta vanhemmat ja lapsi itse etsivät tietoa sijaishuoltopaikoista ja saattavat toivoa sijoitusta johonkin tiettyyn yk-

sikköön esimerkiksi internetistä saatavien kuvausten perusteella. Työntekijät voivat joutua kiusallisiin tilanteisiin, jos lapsi tai läheiset toivovat sijoitusta yksikköön, josta on huonoja kokemuksia tai joka on esimerkiksi selvitystilassa.

Sijaishuoltopaikan valinnan jälkeen lapsi ja perhe käyvät yleensä tutustumassa sijaishuoltopaikkaan. Kyseinen käynti ”ei toimi valintatilanteena sinänsä, mutta se toimii omien kysymysten – lasten kysymysten ja vanhempien kysymysten – ja toiveiden keskustelu- ja kuuntelupaikkana ja niihin vastataan sillä mahdollisuudella, mikä siinä sitten on” (Tilaaja2). Lapsen ja perheen ensikontakti sijaishuoltopaikkaan on todella merkittävä: ”kylhän perhe ja lapset sen tajuaa, et jos mua kunnioitettiin kun mä tulen siihen paikkaan, jos oon et mä oon tervetullut tänne” (Tilaaja2). Lapsen ja hänen läheistensä kunnioittava kohtaaminen tosielämässä on yksi laadukkaan sijaishuollon piirre, ”luki siellä kupongissa mitä tahansa lapsilähtöisyydestä tai perhekeskeisyydestä ja kaikesta laadusta” (Tilaaja2). Lapsen sijaishuoltopaikkaan siirtyminen tunnistetaan vaikeaksi ja herkäksi tilanteeksi: ”vanhemmat ovat viemässä omaa lasta muualle, niin se on niin herkkä paikka” (Tilaaja1).

Kun sopivaa paikkaa ei tahdo löytyä

Sopivan sijaishuoltopaikan löytäminen voi olla vaikeaa tilanteissa, joissa lapsen tilanne nähdään kovin haastavaksi. Tällaisissa tilanteissa olevia lapsia ja heidän käyttäytymistään luonnehditaan esimerkiksi aggressiiviseksi tai lasta ”erittäin vaikeasti oireilevaksi”. Lapsilla voi olla myös kontollaan rikoksia.

”alkaa olla ääripäätä (--)) ne vaatii tätä vaativaa, erityistä laitoshoidoa. Ja kyllä tällä hetkellä on tilanne, et on sellaisilla problematiikoilla varustettuja [murrosikäisiä], joilla on päihdeongelmaa, sit on tätä erittäin haastavaa käytöstä ja ihan semmoista akuuttia aggressiivisuutta (--)) niin kyllä sijaishuoltopaikan löytäminen on ihan, se on tosi vaikeaa.” (Tilaaja4)

Sijaishuoltopaikan löytäminen voi olla vaikeaa erityisen huolenpidon jakson jälkeen tai tilanteissa, joissa on ”erittäin erittäin vaativia (--)) sellaisia ketkä on kiertänyt kaikki yksiköt suurin piirtein ja kukaan ei halua ottaa (--)) tulee tää yhteistyö nuorisopsykiatrian kanssa siinä (--)) kun ei ole enää lastensuojelussa oikeesti hoidettavia, on niin vaativia, aggressiivisia, ei kukaan voi pitää, henkilöstö on jo, ei uskalleta (--))”: ”kun EVAkaan ei halua enää pitää, on nekin kierretty ja koulukodit, on niin väkivaltainen, et missä voidaan pitää?” (Tuottaja11). Heidän sijaishuoltonsa toteuttamisesta toivottaisiin otettavan ”yhteinen koppi”. Joidenkin kohdalla pysähtyminen ja turvallisuuden tunne saattaa tulla vasta äärimmäisissä tilanteissa, kuten tutkintavankeudessa. Haastateltavien näkemyksen mukaan ei voi kuitenkaan ”olla hyvinvointivaltiossa sellaista tilannetta, että hoito saavutetaan vasta vankeinhoidossa” (Tuottaja10). Näyttää siltä, että nykyisin käytössä olevat erityisen huolenpidon ratkaisut eivät ole riittäviä vastaamaan kaikkien lasten tarpeisiin, ja siksi olisi mietittävä tarpeenmukaisten palvelujen kehittämistä.

7.2. Luottamus lapseen sekä osallisuus

Laadukkaan sijaishuollon toteutumista edistää luottamuksellinen suhde lapseen. Tämän tulisi toteutua sekä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän että sijaishuoltopaikan osalta. Luottamussuhteet edistävät myös lapsen osallisuuden toteutumista. Tällöin lapsi voi

kokea, että on turvallista esittää myös toiveitaan ja havaitsemiaan epäkohtia sijaishuollon sisällöstä tai sijaishuoltoapaikasta.

Lapselta kysyminen nähdään toimivaksi tavaksi, kun selvitetään lapsen kokemuksia sijaishuollosta. Joissakin kunnissa on sovittu yhteisesti systemaattisesti hyvin arkisista asioista kysyttäviä teemoja (liittyvät erään haastateltavan mukaan esimerkiksi ”nukkumisiin, yöheräämisiin, syömisiin”), joiden kautta voidaan saada esille merkittäviäkin epäkohtia. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on tässä keskeinen asema. Lapselle pitäisi varata mahdollisuus kahdenkeskiseen neuvonpitoon sosiaalityöntekijänsä kanssa säännöllisesti. Pitää muistaa myös se, että lapsen voi olla vaikea tuoda esille havaitsemiaan epäkohtia, koska hän ei välttämättä tiedä tai osaa ennakoida niistä kertomisen aiheuttamia seurauksia. Lapsella ei myöskään aina ole luottamuksellista suhdetta vastuusosiaalityöntekijään. On myös tunnistettava se, että perhe- ja laitoshoidossa ilmenevät epäkohdat voivat tulla esille eri tavoin. Laitosten tietynlainen etu on siellä toteutuva sisäinen ja ulkoinen kontrolli. Yksityisten perheiden tilanne on toinen.

Lasten osallistuminen lastensuojelun ja sijaishuollon laadun määrittelyyn käytännön arkisessa elämässä on vaihtelevaa: ”on paljon yksiköiden vastuulla, miten on lapsen mielipidettä ja osallisuutta ottanut mukaan toiminnan ja laadun kehittämisessä” (Tilaaja5). Kokemusasiantuntijoiden kuuleminen on kartuttanut sijaishuollon tietopohjaa monella tavalla. Heidät pitäisi kuitenkin ottaa nykyistä vankemmin mukaan kehittämiseen: ”pelkkä kuuleminen ei sinällään tuota mitään, vaan niille asioille pitää tehdä jotain” (Tuottaja11).

Luottamussuhteiden muodostumisen edellytyksenä on lapsen kokemus kohdatuksi ja kuulluksi tulemisesta. Tämän toteutumiseksi työntekijöiltä vaaditaan ammattitaitoa, sitoutuneisuutta ja pysyvyyttä. Työntekijän on luovuttava yläpuolelle asettumisen asenteesta tai ainakin tarkasteltava kriittisesti ajatuksiaan, että ”minä tiedän paremmin, mikä sinulle on parempi” (Tilaaja2). ”Kun [työntekijällä] on kohtaamisen taito, se on puoli voittoa” (Tilaaja1).

7.3. Yksilölliset ratkaisut

Yksilöllisyys on yksi laatua edistävä asia tai vaatimus laadun toteutumiselle. Yksilölliset ratkaisut liittyvät sekä sijaishuoltoapaikan valintaan että sijaishuollon toteuttamiseen. Tarkoituksenmukainen vastaaminen lapsen tarpeisiin edellyttää usein yksilöllisesti räätälöityä sijaishuoltoa. Koska ratkaisut tulisi tehdä yksilöidysti, ei ole mahdollista vaatia ennakkoon tietyn kaavan noudattamista.

”Mutta sitten se laadullisuus, niin se on varmaan semmoista niin kuin (--) yksilöllisyyttä tietyllä tavalla, että se pystyy tarjoamaan asioita ja olemaan osallinen semmosessa mitä tämä minun tarvitsija tarvitsee. Et jotenkin se lähtee siitä. Että perusta on tuo [yhteiset perusvaatimukset], mut sit se laadukkuus tulee siitä, et on se ymmärrys, tahtotila ja osaaminen käytössä sille lapselle tai nuorelle, joka sitten tarvitsee X asioita.” (Tilaaja2)

Se, kuinka pitkälle yksilöllisesti tehtäviä räätälöintejä voidaan tehdä, on avoimeksi jäävä kysymys. Esimerkiksi lapset, joiden tarpeisiin vastaaminen koetaan kaikkein vaikeimmaksi, tarvitsisivat kovin yksilöllistä hoitoa. Heillä voi olla ”historiassa monta kertaa aika vaikeaa traumatisoitumista tavalla tai toisella, ja se vaatisi hyvin pitkää kuntoutusta, pienin askelin hitaasti etenemistä vahvasti resursoiden” (Tuottaja12). Nämä lapset tarvitsisivat esimerkiksi ”hyvin vahvaa vierihoidtoa, joka on tavallaan hyvin räätälöityä” (Tuottaja9). Tämän toteutta-

minen ja lapsen tarpeisiin vastaaminen on kuitenkin kustannuskysymys, ja se asettaa tietyt reunaehdot. Yhdeksi vaihtoehtoksi nähtiin, että ”kunnan vastuu muuttuisi valtion vastuuksi [jossakin vaiheessa], ja sitä kautta löytää rahoitus riittävän vahvojen interventioiden ja toimintatapojen löytämiseksi” (Tuottaja7).

Esimerkki yksilöllisestä räätälöinnistä on myös tilanne, jossa erityistä huolenpitoa järjestetään lapsen sijaishuoltoyksikössä. Tällöin ”se hoito viedään lapsen luokse, hoitoa tiivistetään, lisätään resurssia” (Tuottaja11), eikä lasta siirretä toiseen yksikköön. Järjestelyssä lisätään aikuisia ja työskennellään yksilöllisiin ratkaisuihin perustuen tiiviimmin ja suunnitelmallisemmin, jotta lapsen ja aikuisten välille saadaan yhteys. Erillisissä yksiköissä toteutettavan erityisen huolenpidon pulmaksi nähtiin sen määräaikaisuus ja lyhytkestoisuus: ”osa lapsista ja nuorista on niin kipeitä, ettei millään määräaikailla eikä edes kyllä pitkäaikailla [ratkaisuilla] päästä lähellekään niitä tuloksia, mitä toivottaisi” (Tuottaja7).

7.4. Käytännön sijaishuoltotyön toteutus

Sijaishuollon laatu syntyy lopulta arjen toiminnassa. Arjessa selviää myös se, jos ”esite ja laatu eivät vastaa toisiaan” (mukaillen Tilaaja5). Kentän toimijat tietävät, että haasteita on esimerkiksi henkilökunnan sitouttamisen suhteen: ”[kilpailutuksissa on] tietyt laatuvaatimukset ja paperilla täytyy näyttää hyvältä, mut sit (--) se on se suuri homma, miten meillä ihmiset pysyy (--)” (Tuottaja1). Laadukkaan sijaishuollon edellytyksenä on sekä sijoittajien että sijaishuoltopaikkojen sitoutuminen ja sitkeys tavoitteiden saavuttamisessa. Nopeudesta ja poukkoilevuudesta halutaan eroon.

Laadukkaassa sijaishuollossa lapsia kohdellaan tasa-arvoisesti ja toiminnot perustellaan. Sijaishuollossa laadun tarkastelua edistäisivät yhteisesti jaetut käsitykset normeista ja säännöistä. Kovin erilaiset ja sijaishuoltoyksikkökohtaiset toimintatavat tuottavat eriarvoisuutta, jolloin myös sijaishuollon laatu voi vaihdella.

Sijaishuollon piirissä olevilla lapsilla ja vanhemmilla on usein hyvä tuntuma konkreettiseen sijaishuoltotyöhön, koska he ovat lähellä arkea. Heitä [vanhempia] ”rohkaistaan suoraan palautteen antoon, ihmettelyyn ja kysymyksiin” esimerkiksi kysymällä, ”onko jotakin semmoista, et mihin et oo tyytyväinen tai mikä sua askarruttaa ja huolestuttaa” (Tilaaja2). Perheen kanssa työskentely avoimesti, aidossa ja luontevassa vuorovaikutuksessa estää ”mörköjen” syntymistä. Samalla on tunnistettava lapsen alisteinen asema sekä se, että lapsella voi olla tosiasiallisesti heikot mahdollisuudet tuoda esille tietoa esimerkiksi epäasiallisesta kohtelusta.

Laadun toteutumista ja laatupoikkeamia seurataan sijaishuoltoyksiköissä eri tavoin. Sijaishuollon laatu pettää pahasti tilanteissa, joissa lapsia kohdellaan sijaishuoltopaikoissa huonosti. Kaltoinkohtelun esiin saaminen edellyttää ”tiuhoja seuraamisen verkkoja” (Tuottaja3). Esimerkiksi arkipäivän kirjausten kautta sosiaalityöntekijä voi päästä käsiksi lasten huonoon kohteluun, kuten ”yksityisyyden loukkauksiin, simputukseen ja kyykyttämiseen” (mukaillen Tilaaja4). Hyvä dokumentaatio kuuluu laadukkaaseen sijaishuoltoon, ja se voi toimia epäkohtien esiintuloväylänä.

Haastateltavien näkemysten mukaan perhe- ja laitoshoidossa tapahtuvien väärinkäytösten tunnistetuksi tuleminen voi olla erilaista. ”Perheessä voi elää pitkään väärinkäytöksiä” (mukaillen Tuottaja3), kun taas laitospäristössä väärinkäytöksiin puututaan parhaimmillaan nopeammin esimerkiksi henkilökunnan sisäisen kontrollin ansiosta.

”Laitosympäristön yksi hyvä puoli on se, että väkisin hengittää ulospäin. Pelkäänsään se, että henkilökuntaa on paljon, mutta myöskin se, että siellä käy ihmisiä. Se ennalta ehkäisee semmoisten pahojen vinoutumien kehittymistä. (--) must on tosi hyviä nämä kuntien ohjaus- ja valvontakäynnit, johon formaattiin useimmilla kuuluu lasten haastattelut. (--) ne ei [kuitenkaan] pelasta koko laadunvalvonnan asiaa.” (Tuottaja4)

Lapsen tapaaminen muissa ympäristöissä kuin sijaishuoltopaikassa voi rohkaista lasta kertomaan mahdollisista epäkohdista. Lapsi ei välttämättä rohkene ottaa asioita esille neuvotteluissa eikä sijaishuoltopaikassa. Sijoittajakunnan olisi jotenkin saatava tieto, koska ”eihän me voida tietää mitä ne on niitä ilmapiirillisiä kysymyksiä. Et siellähän voi riittää joku katse tällä tavalla vaientamaan sinut, kun ei me tiedetä sitä.” (Tilaja2.) Lapsia on rohkaistava kertomaan asioista, jolloin mahdolliset epäasiallisuudet saadaan tarkasteltaviksi.

Huolta herättää ”(--) lapsen kohtaaminen, mikä se sitten on ihan oikeesti siellä arkipäivässä. Ne on varmaan sellaisia, mitä on vaikea kuvata ja vaikea valvoa, et miten siellä arjessa sitten ihan oikeesti eletään ja ollaan. Mikä on vaikeaa sosiaalityöntekijällekin ehkä nähdä. Voi mennä hirveen pitkä viive, ennen ku se tulee näkyville, et se lapsi voikin siellä huonosti. (--) et miten me voitais tähän päästä paremmin kiinni, miten me voitais tähän asiaan päästä valvonnalla tai laadunkehittämisellä vaikuttamaan. Et se on oikeesti se lapsi keskiössä eikä muut asiat.” (Tilaja5.)

Erilaiset siirtymät ymmärretään hyvin merkityksellisiksi ja kriittisiksi vaiheiksi. Myös siirtyminen pois sijaishuollosta on tärkeä ja työntekijöiden kannattelua vaativa vaihe, jota esimerkiksi kokemusasiantuntijat korostavat (mukaillen Tuottaja8). Jälkihuoltoa toteutetaan eri tavoin esimerkiksi kunnan omana palveluna tai ulkopuoliselta palveluntuottajalta ostettuna. Jos lapsi on ollut sijoitettuna toiselle paikkakunnalle ja hän haluaa jäädä sinne esimerkiksi koulun takia, jälkihuolto voidaan räätälöidä sinne. Hyvän jälkihuollon toteutuminen koetaan kuitenkin usein puutteelliseksi. Laadultaan hyvän jälkihuollon keskiössä ovat jatkuvuus ja toimivat ihmissuhteet. Kaikki sijaishuollosta lähtevät eivät halua ottaa vastaan jälkihuollon tukea juuri siinä kohdassa, kun se nykykäytännön mukaan on tarjolla. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla malli, jossa sijaishuollossa olleella olisi nykyisin voimassaoleva kolmen vuoden jälkihuolto-oikeus, mutta nuorella ”olisi oikeus valita se vanhempana ja ottaa jälkihuoltoa vastaan siinä kohdassa, kun kokee sitä tarvitsevansa” (Tuottaja7).

Laadukkaan sijaishuollon esteenä voivat myös olla esimerkiksi psykiatrian palveluiden saatavuuden ongelmat tai se, että lastensuojelu ja terveydenhuollon palvelut eivät ”toimi yhteen”. Nuorisopsykiatria saattaa edellyttää sellaista nuoren motivoituneisuutta ja sitoutuneisuutta hoitosuhteessa, johon nuori ei ole halukas. Lastenkodissa on ymmärrystä psyykkisen hyvinvoinnin kysymyksistä ja ”johonkin asti osaamista”. Lastenkodissa ei kuitenkaan voida tehdä psykiatrista hoitotyötä, mutta ”psykiatria voi olla henkilökunnan tukena ja taustalla” (mukaillen Tuottaja11). Usein lastensuojelun ja psykiatrian välinen yhteinen työskentely kuitenkin puuttuu. Jotta lastensuojelun ja psykiatrian rajapinnalle paikantuvien lasten tarpeisiin voidaan vastata ja taata laadukkaat palvelut, olisi käytävä keskustelu vastuista ja lainsäädännöstä (mukaillen Tuottaja7). Olisi mietittävä jäykkien organisaattorajojen purkua ja muodostettava selkeästi lastensuojelun ja psykiatrian yhteinen yksikkö (mukaillen Tuottaja10). (Katso lastensuojelun ja psykiatrian välisestä rajapintatyöskentelystä sekä aihealuetta koskevasta täydennyskoulutuksesta RESME-hankkeen loppuraportista, Timonen-Kallio & Pivoriene & Smith & del Valle 2015.)

7.5. Sijaishuoltopaikkojen muutokset

Haastateltavat pohtivat sellaisen lasten tilanteita, joiden kanssa koetaan epäonnistumista tai heikointa onnistumista: ”Ne on juuri niitä lapsia, joista kukaan meistä ei tiedä oikein mitään, johon kenelläkään ei ole oikein minkäänäköistä suhdetta tai tuntumaa tähän lapseen. Ja silloin se ei etene se sijoitus eikä tuo sitä vaikuttavuutta (--)” (Tuottaja12). Rikkonainen sijoitushistoria nähtiin onnistumismahdollisuuksia heikentäväksi tekijäksi (mukaillen Tuottaja10). Sijaishuoltopaikan muutokset ovat kokonaisvaltaisia, koska fyysisen ympäristön lisäksi sen yhteydessä muuttuu kaikki muukin ympärillä (mukaillen Tuottaja13).

Lasten katkenneita sijaishuoltosuhteita ja uusiin sijaishuoltopaikkoihin siirtymisiä voidaan tulkita eri tavoin ja eri syistä johtuviksi. Ne voivat liittyä epäonnistuneeseen sijaishuoltopaikan valintaan, huonoon sijaishuoltotyöhön tai vaikkapa tukipalvelujen toimimattomuuteen. Sijaishuoltopaikkojen vaihdokset eivät aina kerro sijaishuollon epäonnistumisesta. Tarja Pösön (2004b, 210) näkemyksen mukaan on mahdollista, että meille on syntymässä sellaisen lasten ja nuorten ryhmä, joka kulkee eri sijaishuoltoyksiköissä ja niiden lähellä toimivissa toimipaikoissa saamassa hoitoa päihde- ja mielenterveysongelmiinsa vuodesta toiseen. Sijaishuoltopaikat vaihtuvat niissä esiin tulleiden ongelmien vuoksi, ja seuraavaa etsitään täyttämään aiemmin ongelmalliseksi kehittyneitä toiminta-aukkoa. (emt. 210; Pösö 2004a.) Sijaishuollon laatua ja onnistumista tarkasteltaessa olisikin pysähdyttävä miettimään, ”missä määrin sijaishuolto vaurioittaa lapsia” (Tuottaja3) ja missä määrin sijaishuoltopaikkojen vaihdokset liittyvät toimimattomaan palvelujärjestelmään.

Haastatteluissa tuotiin esille, että monien siirtojen mahdollisesti synnyttämille traumaattisille kokemuksille tulee herkistyä. Sijaishuoltopaikkojen muutoksia tulisi puntaroida myös siitä näkökulmasta, ”voisiko tehdä toisin nykyisessä sijaishuoltopaikassa” (Tuottaja2) ja ”pystytäänkö hankkia apuja sijaishuoltopaikkoihin” (Tuottaja3) esimerkiksi ”viemällä hoitoa lapsen luokse, hoitoa tiivistämällä ja resurssia lisäämällä” (Tuottaja11). Hylkäämiskokemusten sarja voi myös synnyttää lapsen mielessä ajatuksen ja aiempiin kokemuksiin pohjautuvan mallin, että ”kun mä teen jotain, pääsen kyllä pois” (mukaillen Tuottaja1). Tällaisissa tilanteissa sijaishuoltopaikoilta ja vastuusosiaalityöntekijältä edellytetään sitkeyttä ja periksiantamattomuutta. Kyseeseen voi tulla lisäavun tuottaminen sijaishuoltopaikkaan ”ilman, että lapsi täytyy aina siirtää paikasta toiseen” (Tuottaja2).

7.6. Lastensuojelun toteuttajat

Lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon toteuttajilla on vaikutusta sijaishuollon laadun toteutumiseen. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden aikapula, kuormittuneisuus, vaihtuvuus ja epäpätevyys nähdään laatuun yhteydessä olevana tekijänä: ”yksi sijaishuollon laatuun vaikuttava asia on tämä meidän sosiaalityöntekijätilanne Suomenmaassa, vaihtuvuus on aikamoista” (Tuottaja3). Lapsen vastuusosiaalityöntekijän rooli on erittäin tärkeä, koska hänen ”käsissä on lapsen edunvalvonta” (Tuottaja3). Hän on sijaishuoltopaikan ”merkittävin yhteistyökumppani” (Tuottaja4). Samaan aikaan tiedetään, että ”lastensuojelun sosiaalityö on kova työsarka”, ”[työtä] tehdään virkavastuulla ja siitä voi joutua oikeasti syytteeseen” (Tilaaja1).

Sijaishuollossa yhtenä ”suurimpana haasteena on se, miten saadaan henkilöstöä, että saadaan pysymään ja tekemään sitä työtä ja jaksamaan, koska työ on vaativaa” (Tuottaja1). Hyvällä henkilökunnalla on ”tiedollinen ja taidollinen osaaminen” sekä ”taito kyetä siinä työssä soveltamaan sitä mitä tiedetään ylipäänsä yksilötasolla ja sit yhteisesti, et mikä näitä lapsia auttaa ja kuntouttaa” (mukaillen Tuottaja12). Soveltuvuus ja asenne sekä tekninen

osaaminen ja persoona ovat näihin kytkeytyviä avaintekijöitä. Työntekijän moniulotteista roolia voi kuvata myös siten, että ”työntekijä on tyynynä lapsen ja vanhemman välillä” (Tuottaja8), jolloin työskentelyä pelkäänsä lapsen kanssa ei nähdä riittäväksi. Tulisi tunnistaa sijaishuoltotyön suhdeperustaisuus ja kiinnittää siihen huomiota myös ammatillisessa koulutuksessa. Onnistunut henkilökunnan rekrytointi on tärkeää.

Työntekijöiltä edellytetään sitoutumista ja lasten kanssa olemista: ”näen sen [laadun] semmosena sitoutumisen kysymyksenä, et laitokset tai sijaishuolto on sitoutunut tekemään työtä näiden lasten ja nuorten kanssa töitä niinku kybällä, vähän niinku hampaat irvessäkin välillä, et ei pidä luovuttaa niin helpolla” (Tilaaja1). Lastensuojelutyö on kohtaamistyötä ja ”sitä ei oikeastaan voita mikään eikä voi korvata mikään vempale” (Tilaaja2). Se vaatii aikaa, pysyvyyttä, lapsista oikeasti tykkäämistä, haastavien tilanteiden sietämistä, asennetta, epävarmuuden sietämistä ja sosiaalityön ytimen sietämistä.

7.7. Kilpailutus: seulotaan jyvät akanoista

Kilpailutuksen yhteys sijaishuollon laadun kehittämiseen nähdään myönteisesti esimerkiksi siten, että sen myötä yksiköt ovat kehittyneet vuosien saatossa:

”liittyy laadun kehittämiseen [kilpailutuksessa näkyväksi tuleva] (--)) niin kovasti ovat yksiköt kyllä siinä kehittyneet, et minkälaista henkilökuntaa siellä on, onks se pätevää henkilökuntaa, onks sitä riittävästi, minkälaisia muita kriteereitä niin kun lastensuojelulaki määrittelee, koska kaikkien kuntien ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen kilpailutukset on hyvin samantyyllisiä, koska se lastensuojelulaki niin vahvasti sitä määrittää elikkä ne (--)) ulkoapäin tuodut laatukriteerit tulevat jo sieltä, ni se on kyl parantunut tosi paljon. Ne on oppinut tekemään asiakirjoja. Ne ei kerro siitä laadusta sinänsä suhteessa siihen lapseen, mut kyl se jotakin must kertoo siitä, et tavallaan ollaan otettu vakavasti se, että mitä lastensuojelulaki määrittelee ja mitä kunnat sitten haluaa, et millaista laatua ne sitten palvelukuvauksissaan vaativat. Et kyl ne nyt aika pitkälle täyttää ne. (--)) kun on käynyt tarkastuksilla, niin ne vastaa toisiaan. Yksiköt viime vuosien aikana joutunut, oli ne sit kunnallisia yksiköitä tai yksityisiä, ne on joutunut miettimään laatukriteereitään ja mitä hyvä laatu tarkoittaa. Mitä halutaan tarjota, et uskon, et se on parantunut paljon täs ihan muutaman vuoden aikana” (Tilaaja5).

Toisaalta tunnistetaan se, että laadun taso on yhä monenlaista. Selvitykseen osallistuneiden näkemyksen mukaan kilpailutusmenettelyt eivät mahdollista parhaalla mahdollisella tavalla sijaishuoltopaikan laadun tekemistä näkyväksi: retoriikka ja todellisuus eivät välttämättä kohtaa toisiaan. Voi olla, että tiettyihin sijaishuoltopaikkoihin voi olla sijoituskieltoja tai työntekijällä on ”pään sisäinen musta lista, jonne ei anna koskaan lupaa sijoittaa” (mukaillen Tilaaja4). Samaa aikaan täytyy sallia mahdollisuus muutokseen ja virheiden korjaamiseen.

Laadukkaan sijaishuollon toteutuminen edellyttää riittävää taloudellista panostusta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivät sijaishuollon palveluiden ostajat ja myyjät voisi olla kustannustietoisia ja valmiita arvioimaan kustannuksia sisällöllisesti. Palveluntuottajien näkemyksen mukaan kuntien kilpailutus käytännöissä on usein niin, että ”raha ratkaisee”: ”tullaan irvokkaaseen tilanteeseen, et pääsääntöisesti kun kilpailutuksia kattoo, niin mikä on merkittävä tekijä – 100 % hinta (--)) millään tavallaan muulla ei ole merkitystä kuin sillä hinnalla. Tekemisellä on hintansa. Elikkä jos sä teet jotakin asiaa hyvin, niin se maksaa”

(Tuottaja5). Hinnoittelun kautta minimeistä on tullut maksimeja, ja se aiheuttaa ongelmia palvelun kehittämiseen varsinkin niiden palvelujen kohdalla, joissa vaaditaan erityistä osaamista (mukaillen Tuottaja12).

Jos lasten turvallisuuden ajatellaan olevan sijaishuollossa keskeistä, sen toteuttamisen yksi edellytys ovat turvalliset työntekijät. Turvallisuuden takaaminen edellyttää joskus vahvaa henkilökuntapanosta, ja ”on kallista pitää paljon turvallisia aikuisia lapsen ympärillä” (mukaillen Tuottaja1). Kuntien tiedetään ostavan ulkopuolisia palveluja lyhytaikaisesti esimerkiksi siksi ajaksi, kunnes omasta laitoksesta vapautuu paikka. Tällainen toiminta ei välttämättä tue laadukkaan sijaishuollon toteutumista, koska ”tavallaan [lapset] on niitä heittopusseja sen mukaan, mistä milloinkin tulee tyhjää tilaa [omiin laitoksiin] eikä huomioida sitä, mitä se lapsi oikeasti tarvitsee” (Tuottaja9).

Toisen näkökulman mukaan lapsen tarpeet määrittelevät aina lopulta sijaishuoltopaikan valinnan. Kunnilla on mahdollisuus valita palveluntuottaja myös niiden joukosta, jotka eivät ole mukana kilpailutuksessa tai tulleet hyväksytyiksi puitesopimuskuoppineiksi esimerkiksi korkean hinnan takia. Nämä erilaiset näkökulmat puhuvat sen puolesta, että nykyisiä hankintamenettelyjä tulisi voida tarkastella avoimemmin. Läpinäkyvyyttä tulisi lisätä, jotta yhteisen ymmärryksen muodostaminen laadukkaasta sijaishuollosta on mahdollista.

Kilpailutukset ylläpitävät myös palveluntuottajien muuntautumiskykyä. Kilpailutuksissa eri palvelumuodot on luokiteltu nykyään eri kategorioihin, jolloin sijaishuoltoyksiköitä on siirtynyt perusyksiköistä vaativan tuen ja suuremman resurssin yksikkökategoriaan. Kaikissa kilpailutuksissa ei ole erillistä koulukotikategoriaa, jolloin koulukodit ovat uuden tilanteen edessä. Kilpailutusten laatupistesysteemit ovat muuttuneet. Nykyisin menettelyin sijaishuoltopaikkojen välisiä eroja ei saada välttämättä näkyviin: kun kaikki täyttävät edellytetyt laatuvaatimukset, miten eroa tehdään käytännössä muuten kuin rahalla? Tutuus nähdään tärkeäksi toimivassa palvelujen hankinnassa, koska silloin ”ostaja tietää, mitä saa” (Tuottaja1). Palveluntuottajien täytyy samaan aikaan ”sopeutua kymmenien kuntien erilaisiin vaatimuksiin” (Tuottaja4), kun kunnat edellyttävät palvelulta erilaisia asioita.

Kilpailutusosaamisen vaje tunnistetaan edelleen. Haastateltavat pohtivat kilpailutusten yhteyttä laadukkaan sijaishuollon kehittämiseen ja innovatiivisuuteen. Miten palveluntuottaja voi käytännössä myydä uudentyyppejä palveluita tilanteessa, jossa kilpailutuksen järjestäjä käytännössä laatii kilpailutusta ohjaavat kriteerit yksipuolisesti? Laadun kehittäminen saattaa kapeutua entisestään, ja se ei välttämättä tue sijaishuollon kokonaisvaltaista kehittämistä. Kaivataan vuoropuhelua palveluiden tilaajien ja tuottajien välille, jotta laadukkaiden sijaishuoltopalveluiden pitkäjänteinen kehittäminen olisi mahdollista. Kunnilta toivotaan sitoutumista vaikuttavan sijaishuoltotyön kehittämiseen. Myös kunnallisen kilpailuttamisen nykyistä tarkempaa sääntelyä kaivattiin, samoin keinoja toteuttaa erilaisia hankintaratkaisuja. Niillä voitaisiin välttää hintojen polkemista tai paisumista ylisuuriksi.

Laadukkaan sijaishuollon toteuttamisessa yhdeksi tärkeäksi tekijäksi nähdään sijaishuoltoyksikön erityisosaaminen. Nykyiset kilpailutusmenettelyt eivät kuitenkaan mahdollista sen tuomista esille parhaalla mahdollisella tavalla, kun palveluntuottaja ei voi tuoda sitä avoimesti esille etukäteen määriteltyjen kriteerien kategorisuuden takia. Erityisosaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen edelleen edellyttäisi kuitenkin erityisosaamisen tunnustamista. Kysymys heräsi siitä, miten aidosti lapsilähtöinen ja erityisosaamiseen perustuva sijoitus on mahdollista toteuttaa, kun kilpailutuksissa sille luodaan perusta ”rasti ruutuun”-menettelyllä? (mukaillen Tuottaja10). Laadun ja erityisosaamisen näkyväksi tekemisen haasteet on tunnistettu jo pitkään (ks. esim. Vettenranta ym. 2008), mutta siitä huolimatta asiaa ei ole saatu ratkotuksi.

8. Haastatteluissa esitetyt kehittämisehdotukset

Selvityksessä pyydettiin ammattilaisten ja laillisuusvalvojen näkemyksiä nykytilanteen pulmakohtien korjaamiseksi. Ehdotukset liittyivät sijaishuollon valtakunnallisen ohjauksen vahvistamiseen, palveluntuottajien ja heidän toimintansa tekemiseen julkisemmaksi, laadukkaan sijaishuoltotyön tunnustamiseen ja näkyväksi tekemiseen sekä kilpailutuskäytäntöjen kehittämiseen.

8.1. Valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisen vahvistaminen

Sijaishuoltoon tarvitaan velvoittavia ja valtakunnallisesti yhdenmukaisia ohjeistuksia, joilla voidaan tukea käytännön toimintaa. Haastatteluissa kiitosta saivat esimerkiksi Valviran ohjeistukset. Selkeitä laatuksiteereitä tai toimintaohjeita toivottiin erityisesti perhehoitoon. Myös valtakunnallisia mallinnuksia toivottiin koko kentän kehittämisen tueksi, jolloin voitaisiin hyödyntää olemassa olevia voimavaroja ja edesauttaa eriarvoisuuden vähentämistä.

8.2. Julkinen tietokanta sijaishuoltopalveluiden tarjoajista

Kaikkien saatavilla oleva tietopankki sisältäisi perustiedot palveluntuottajista sekä heidän tarjoamansa palvelut ja mahdolliset lisäpalvelut tarkasti kuvattuina. Se sisältäisi myös tiedon siitä, millä hinnalla mitään palveluja tuotetaan. Palveluntuottajalla olisi mahdollisuus tehdä erityisosaamisensa julkiseksi nykyistä paremmin. Tietopankkiin olisi mahdollista liittää myös tietoja mahdollisista referensseistä ja hyvästä työstä annetuista tunnustuksista/palautteista. Omavalvontasuunnitelmat (ja mahdollisesti laillisuusvalvojen raportit Ruotsin tapaan) olisivat myös löydettävissä tietokannasta. Tietokanta lisäisi avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Jokaisella palveluntuottajalla olisi pääsy omiin tietoihinsa päivittämistä varten.¹⁸

8.3. Kilpailutuskäytäntöjen kehittäminen

Kilpailutuskäytäntöjä olisi tarpeen kehittää sellaisiksi, että niillä voitaisiin taata laadukas ja lapsen oikeuksien toteutumisen turvaava sijaishuolto kaikille sitä tarvitseville maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Yhtenä mahdollisuutena on, että luotaisiin valtakunnallisesti käytössä olevat yleiset kriteerit, joiden käyttöön kaikki kilpailutuksista vastaavat hankintayksiköt sitoutuisivat. Luotaisiin yhteinen sähköinen pohja, jota käytettäisiin systemaattisesti kaikissa kilpailutuksissa. Yleisen kriteeristön lisäksi voisi olla kuntakohtaisia täsmentäviä lisäosia.

18. Mikkola (1999, 55) totesi jo vuonna 1999 LSKL:n julkaisussa: "Hoitoyksikköjen toiminnan kuvauksilla on tärkeä merkitys koko lastensuojelukentän ja sijaishuollon julkisuuskuvalle. Mitä avoimempaa, jäsennellympää, perusteellisempaa ja tietoisempaa toiminnan kuvaus on, sitä vähemmän jää tilaa arvailuille ja väärille käsityksille.

8.4. Yhteiset laatuindikaattorit, joita sovelletaan kaikissa hankintamenettelyissä

Yhteisillä laatuindikaattoreilla sijaishuollosta voitaisiin saada valtakunnallisesti tasaisempaa ja tasa-arvoisempaa, jolloin lapsen oikeuksien toteutuminen voitaisiin turvata paremmin. Tulisi määritellä tekijät, jotka kertovat positiivisesta muutoksesta tai joiden ajatellaan kertovan siitä ja muutoksen pysyvyydestä. Indikaattoreiden luomisessa olisi huomioitava mahdollisuus sekä subjektiiviseen että objektiiviseen muutoksen mittaamiseen. Yhtenä vaihtoehtona on kiinnittää indikaattori toimintakykyyn ja siinä tapahtuvien muutosten arviointiin. Indikaattorit olisivat asioita, joilla voidaan päätellä jotakin muutoksista. Ne tekisivät näkyviksi asioita, joita tavoitellaan, odotetaan ja edellytetään. Arviointia tulisi tehdä lapsikohtaisesti, jolloin tavoitteenmäärittelyssä voitaisiin huomioida myös lapsen tarpeissa mahdollisesti ja esimerkiksi kasvun myötä tapahtuvat muutokset.

8.5. Palkitsemisjärjestelmät

Alalle voisi kehittää eettisesti harkittuja ja lapsen oikeuksien toteutumista kunnioittavia kannusteita, jotka tukisivat lapsikohtaisten tavoitteiden saavuttamista ja veisivät haluttujen muutosten suuntaan. Kannusteiden tulisi olla lapsikohtaisesti arvioituja, eivätkä ne saisi missään tapauksessa ”polkea lapsen hyvää”. Esimerkiksi lapsen onnistuneesta koulun loppuun saattamisesta voisi saada jotain ylimääräistä. Tämän tyyppisiä kannustimia on Suomessa jo käytössä.

9. Yhteenveto: miten toteutuu lapsen oikeus laadukkaaseen sijaishuoltoon?

Edellisissä luvuissa on avattu erilaisten aineistojen kautta näkökulmia laadukkaaseen sijaishuoltoon. Niiden pohjalta voidaan todeta, että laadukas ja vaikuttava sijaishuoltotyö ei synny itsestään. Nykyisessä lastensuojeluakin raamittavassa määräaika-, suorite-, kustannus- ja tehokkuusorientaatiossa laadun synnyttämisen ja turvaamisen edellytyksiä on hyvin tärkeää tarkastella näkyvästi ja siten, että ne saataisiin palvelemaan sijaishuollon perustehtävää. Samaan aikaan olisi tarkasteltava avoimesti sitä, mitä nykyinen rakenne ja käytössä oleva systeemi tuottavat ja saavat aikaan – niin hyvässä kuin pahassa. On tunnistettava ne kohdat, joissa sijaishuolto voi vaurioittaa lasta. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun sijaishuolto ei ole asiakassuunnitelman mukaista (esimerkiksi jatkuvasti sijaishuollosta karkailujen takia poissaolevat lapset), lapsi joutuu sijaishuollossa kohdelluksi kaltoin tai lapsen polku koostuu alati vaihtuvista sosiaalityöntekijöistä ja sijaishuoltopaikoista, jolloin muodostuu hyvin repaleinen elämä. Olisi kaikin keinoin estettävä lapsen haavoittuminen sijaishuollossa. Tämä edellyttää, että tarkastellaan laadukkaan sijaishuollon kulmakiveä: koko lastensuojelutoiminnan eettisyyttä ja perusteltavuutta.

Laadukas sijaishuolto edellyttää hyvää sosiaalityötä, lastensuojeluprosessien selkeyttä, siirtymäkohtien erityistä huomiointia sekä toimivaa tarpeiden määrittelyä ja sijaishuolto-
muodon ja -paikan valintaa. Tarvitaan myös jatkuvaa arviointia sijaishuollon aikana ja sen jälkeen sekä toimivaa palvelujärjestelmää, jotta sijaishuolto voi toimia. Sen lisäksi laadukas sijaishuolto vaatii aikaa, ymmärrystä työn ihmissuhdeperustaisuudesta sekä yksilöllisiä kohtaamisia. Sirkka Rousu ja Tuija Åsted (2014) ovat todenneet, että lapsen elämässä turvallisen arjen jatkuvuus ja ihmissuhteiden pysyvyys kasvuolosuhteita vakauttamalla on sijaishuollon onnistumisen keskeinen kriittinen menestystekijä. (Myös Puustinen-Korhonen & Pösö 2010.) Tarja Heinon (2014, 306) sanoja lainataksemme: ”Ilmapiiritekiäjät ovat laatutekijöitä, ja vaikka hyväksyvä lämpö ei maksa, maksaa se, että tälle järjestyy riittävästi yksilöllistä aikaa. Aika ja asettuminen suhteeseen, kannustaminen ja lapselle merkityksellisen tulevaisuuden tavoitteen ja näkymän eteen ponnistelu tekee työstä vaikuttavaa.”

Selvityksessä nousi esille yksilöllisyyden merkitys sijaishuollon laatutekijänä. Tarkoituksenmukainen vastaaminen lapsen tarpeisiin edellyttää usein yksilöllisesti räätälöityä sijaishuoltoa. Yksilölliset ratkaisut liittyvät sekä sijaishuoltopaikan valintaan että siellä olemiseen. Laadukkaan sijaishuollon toteutumisessa oikeanlaisten ja lasten tarpeisiin vastaavien sijaishuoltopaikkojen löytäminen on ensisijaisen tärkeää. Heino (2014) muotoilee yhdeksi lastensuojelun pirulliseksi ongelmaksi tilanteen, jossa sijaishuoltopaikan löytäminen voi olla vaikeaa lapselle, jota kukaan eikä mikään yksikkö haluaisi ottaa hoidettavaksi ja vastuulleen. Tämä asia tuli tunnistetuksi myös tässä selvityksessä. Konkreettinen ehdotus asian korjaamiseksi olisi ehdotus siitä, että vastuu erityisen vaativahoitoisista lapsista ja nuorista siirtyisi jossain vaiheessa kunnilta valtiolle.

Sijaishuollossa laatu syntyy pitkälti arjessa pienistä asioista ja elämässä eteenpäin kantavista hyvistä kohtaamisista. Lopulta lapset arvioivat omien kokemustensa kautta, miten sijaishuolto on heidän kohdallaan toteutunut. Siksi heidät olisi hyvä ottaa mukaan kehittämään heidän näköistään sijaishuollon laatua ja sen toteutumisen seurannan välineitä. Lastensuojeluprosessin eri vaiheiden tulisi muodostaa jatkumo, jonka varassa lapsi pääsee ponnistamaan omassa elämässään hyviin asioihin. Lapsuus ei ole pilkottavissa lastensuojeluprosessin mukaisiin ajanjaksoihin, vaan prosessin tulee asettua tukemaan lapsuutta kokonaisuutena. Siihen kuuluvat olennaisena osana myös läheiset, ja siksi läheisverkostotyöskentely on erittäin tärkeää.

Myös valvonnan tulisi olla nykyistä enemmän lapsen näköistä sekä lapsen osallisuutta ja muita oikeuksia kunnioittavaa kaikissa sijaishuoltomuodoissa. Asiaan tulisi kiinnittää huomiota etenkin nykytilanteessa, jossa ennakollisen valvonnan ja omavalvonnan merkitys korostuu. Jatkuva toiminnan uudelleen suuntaaminen ja muuttaminen aiheuttavat valvonnalle erityisiä haasteita, koska ennakollisen valvonnan keinoin ei pystytä seuraamaan toiminnan muuttumista. Kysymys on viime kädessä siitä, millaisin keinoin voimme turvata lapsen hyvän elämän toteutumisen. Tämä on avainkysymys myös eettisesti. Hyvän sijaishuollon toteutumisen turvaamiseksi on selkiytettävä oikeusturvakeinoja ja tehtävä valitusmenettelyjä tunnetummaksi. Tulevaisuudessa hyvän sijaishuollon toteutumisen seuranta on nykyistä enemmän lapsen ja hänen läheistensä, sijaishuoltopaikan sekä viime kädessä lapsen vastuusosiaalityöntekijän harteilla.

Kysymykset siitä, miten ja millaista laatua voidaan todentaa nykyisillä kilpailutusmenettelyillä sekä miten niiden avulla edesautetaan lapsen oikeutta laadukkaaseen sijaishuoltoon, ovat isoja. Selvitys vahvistaa käsitystä siitä, että sijaishuollon nykyisten hankintamenettelyjen toimivuutta olisi tarpeen arvioida laajemmin ja pelisäännöt olisi selkiytettävä. Hankintapolitiikka ei voi yksinään ohjata sijaishuollon kehittämistä. Selkiyttäminen olisi koko kentän etu: palvelujen tilaajien ja tuottajien sekä sen niiden piirissä käytännössä olevien lasten, nuorten ja heidän läheistensä etu. Hankintamenettelyjen yhtenäistäminen olisi tarpeen, jotta sijaishuollon toteutumisen vertailtavuus mahdollistuisi. Rousu ja Åsted (2014) ovat ehdottaneet vaihtoehtoiksi esimerkiksi ns. strategista kumppanuutta, neuvottelumenettelyjä sekä Ruotsin mallia, jossa kaikki vaatimukset täyttävät sijaishuoltoyksiköt kirjataan rekisteriin ja ne tuottavat palvelut samaan hintaan. On tarpeen myös etsiä keinoja, joilla sijaishuollon toimijoita voidaan tukea tunnistamaan ja tunnustamaan omat vahvuutensa ja reunaehdonsa. Ei pidä luvata sellaista, josta ei voi oikeasti pitää kiinni.

Myös Heino (2014, 300) ottaa kantaa siihen, että on tarpeen luoda kilpailutukselle yhtenäiset laatukriteerit. Hän perustelee näkemystään sillä, että nykytilanteessa lapset joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan. Monenlaisiin sisällöllisesti erilaisiin tilauksiin vastaaminen edellyttää palveluntuottajilta joustavuutta. Erilaiset tilaukset voivat tarkoittaa äärimmilleen vietyinä sitä, että samassa sijaishuoltopaikassa olevat, eri kuntien sijoittamat lapset saavat erilaista hoitoa ja kasvatusta – tilauksen mukaista palvelua.

Yleisesti ottaen voi sanoa, että tarjouspyynnöissä hankittavien palvelujen reunaehdot ja keskeiset sisällöt ovat tarkasti muotoiltuja. Samaan aikaan muotoilut jättävät avoimeksi monia haastatteluissa esiin tulleita kysymyksiä, joiden sanoittaminen voi olla hankalaa tai mahdotonta. Ne ovat sijaishuoltoyksikön ilmapiiriin sekä lasten ja aikuisten väliseen vuorovaikutukseen liittyviä asioita, joiden esille saaminen edellyttäisi nykyisten laadulle asetettavien kriteereiden arviointia uudelleen.

Laakso (2013, 96) kiinnittää tutkimuksessaan huomiota kilpailutuksen ja kilpailutuslistojen käyttämisen seurauksiin kuntien lastensuojelun työntekijöiden näkökulmasta. Hänen

haastattelemiensa työntekijöiden huolena on, kuinka vahvasti sijaishuoltopaikan valintaa määrittelevät ja rajaavat paikan luokittelu ns. tavalliseksi laitokseksi tai erityisyksikkötasoiseksi laitokseksi, sekä siihen liittyvä hintakategorisointi. Heidän mukaansa asialla voi olla seurauksia sosiaalityön kokonaisvaltaiseen lapsen tilanteen arviointiin ja lapsen edun mukaisten valintojen tekemiseen. Laakson kiteyttämä havainto on relevantti myös tämän aineiston näkökulmasta: millaisia mahdollisia seurauksia palvelujen nykyisillä määriteltyillä, profiloinneilla, kategorisoinneilla ja hinnoittelulla on lapsen tarpeiden arvioinnille ja sijaishuoltotyöhön kohdistettaville odotuksille?

Sijaishuollon järjestäminen on rahakysymys siinä mielessä, että kunnat joutuvat yhä kurjistuvassa taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan käyttämänsä eurot tarkoin. Sijaishuollossa minimistä on tullut maksimi. Minimi ei kuitenkaan aina riitä, ja iso kysymys on se, kuinka paljon kunnat ovat valmiita maksamaan laadusta. Laakson (2013, 47) tutkimuksen mukaan taloudelliset tekijät eivät näytä merkittävästi ohjaavan sijaishuoltopaikan valintaa. Kaikki vastaajat eivät kuitenkaan pitäneet talouden merkitystä vähäisenä (emt. 48). Laakson tulkinnan mukaan talouden merkitys voi näkyä julkilausuttujen linjausten ohella työntekijöiden hintatietoisuutena ja itsekontrollina.

Toimiva ja laadukas sijaishuolto edellyttää riittävää taloudellista panostusta, ja tarvittava panostus tulisi jollakin keinoilla turvata. Hyvä ja turvallinen sijaishuolto ei ole ilmaista, eikä se välttämättä toteudu minimiehtojen täytyessä. Laadukas sijaishuolto, jolla saadaan aikaan kauaskantoisia muutoksia, on myös kustannustehokasta. Tällöin on kuitenkin oltava valmiutta tarkastella sen toteuttamisen reunaehtoja, kuten toimivia tukirakenteita, aikaa, resursseja sekä riittävää määrää asiansa osaavia, toimintakykyisiä, sitoutuneita ja lapset huomioivia aikuisia. Tarja Heino (2014, 305) esittää lastensuojelun ja sen vaikuttavuuden kehittämiseksi viittä a:ta: aikaa, areenoita, arkea, asenteita ja ammatillista ajattelua.

Selvityksen perusteella sijaishuollon laatu näyttää yhteen kietoutuvien asioiden muodostamana vyyhtinä. Siksi olisi tärkeää, että kaikilla lastensuojeluprosesseissa mukana olevilla toimijoilla olisi yhteinen käsitys prosesseihin liittyvistä keskeisistä asioista ja laatua tuottavista mekanismeista, kuten onnistuneesta tarpeiden arvioimisesta ja sijaishuoltopaikan valinnasta. Samaan aikaan on muistettava, että yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutokset koskevat läheisesti myös lastensuojelua ja sijaishuoltoa. On etsittävä keinoja, joilla voidaan vastata apua, tukea ja suojelua tarvitsevien lasten ja heidän perheidensä tarpeisiin parhaalla mahdollisella tavalla. Siksi on ilmeinen tarve vahvistaa kansallista ohjausta sekä sijaishuollon kokonaisvaltaista kehittämistä ja seurantaa. Sitä vastuuta ei voida vyöryttää yksittäisten kuntien tai sijaishuoltotoimijoiden varaan.

10. Lähteet

- Ahlgren-Leinvuo, Hanna (2015) Kuuden suurimman kaupungin Lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2014. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4/2015. Helsinki: Kuusikko-työryhmä.
- CELCIS (2012) Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'. Glasgow: The Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.
- Eronen, Tuija (2013) Viisi vuotta huostaanotosta. Seurantatutkimus huostaanotettujen lasten instituutio-naalisista poluista. Raportti 4. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Eronen, Tuija & Laakso, Riitta & Pösö, Tarja (2011) Now You See Them – Now You Don't: Institutions in Child Protection Policy. Teoksessa Hannele Forsberg & Teppo Kröger (toim.) Social Work and Child Welfare Politics. Through Nordic lenses. Bristol: The Policy Press, 147–159.
- Guidelines for Alternative Care (2010) YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/64/142, 24.2.2010. http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf
- HE 331/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain 50 §:n, perhehoitajalain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.
- Heino, Tarja (2014) Lastensuojelun pirullinen tehtävä. Teoksessa Johanna Lammi-Taskula & Sakari Karvonen (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 286–308.
- Heinonen, Hanna (2011) Sadoissa verkoissa sukkulointia – kumppanuudet sijaishuollossa. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Heinonen, Hanna & Väisänen, Antti & Hipp, Tiia (2012) Mistä lastensuojelun kustannukset kertyvät? Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Hoikkala, Susanna (2014) Kiinnipito lastenkodissa. Helsinki: Pelastakaa Lapset ry.
- Hoikkala, Susanna & Heinonen, Hanna (2013) Samalla puolella? Näkökulmia perheiden jälleenyhdistämiseen lastensuojelussa. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Hukkanen, Raija (2002) Psychosocial Problems of Children Placed in Children's Homes. Sarja D, osa 524. Turku: Turun yliopisto.
- Hämäläinen, Juha (2009) Privatization of Social Care Services in Finland. ERIS Web J 2009. http://eris.osu.eu/dokumenty/webjournal/privatization_of_social_care_services.pdf
- Höjer, Staffan & Forkby, Torbjörn (2010) Care for Sale: The Influence of New Public Management in Child Protection in Sweden. British Journal of Social Work 1 (41), 93–110.
- Kekoni, Taru & Kitinoja, Manu & Pösö, Tarja (2008) Erytynen huolenpito koulukodeissa. Raportteja 36/2008. Helsinki: Stakes.
- Kivistö, Jaana & Hoikkala, Susanna (2015) Syntymäperheiden ja läheisverkoston kanssa työskentely sijoituksen aikana – Nuorten näkökulma. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Laakso, Riitta (2013) Mistä koti huostaanotetulle lapselle? Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Laaksonen, Sari (2004) Huostaanoton, sijaishuollon ja jälkihuollon laatu. Teoksessa Annamajja Puonti & Tuula Saarnio & Anne Hujala (toim.) Lastensuojelun tänään. Helsinki: Tammi, 256–264.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/384.
- Lastensuojelu 2013 (2014) Tilastoraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116946/Tr26_14.pdf?sequence=3
- Lastensuojelun Keskusliitto (2004) Valtakunnalliset sijaishuollon laatuksiteerit. Laituri -projekti. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 18. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Lastensuojelun Keskusliitto (2005) Oljista, risuista vai tiilestä? Artikkeleita hoidon laatua tukevista tekijöistä sijaishuollossa. Laituri -projekti. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 20. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.

- Lavikainen, Marjo & Puustinen-Korhonen, Aila & Ruuskanen, Kristiina (2014) Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2014:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Lehto-Salo, Pirkko (2011) Koulukotisijoitus – nuoren toinen mahdollisuus? Mielenterveyden häiriöiden, oppimisvaikeuksien ja perheongelmien kirjo kehittämishaasteena. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 414. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Lehtonen, Irma & Telén, Janne (2013) Hatkassa. Selvitys nuorten luvattomista poissaoloista ja sijaishuoltopaikkojen toimintakäytännöistä. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- LHL (1983) Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 8.4.1983/361.
- LsL (2007) Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.
- Manninen, Marko (2013) Koulukotiin sijoitettujen nuorten psykiatrisen oirekuva ja ennuste. Tutkimus 112. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos.
- Mikkola, Pirjo (1999) Laadun elementit sijaishuollossa. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 14. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Mikkola, Pirjo (1997) Laadun aakkoset sijaishuollossa. Johdatus sijaishuollon laatuajatteluun. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 10. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Pasanen, Timo (2001) Lastenkodin asiakaskunta tutkittavana. Ann. Univ. Turkuensis C 170. Turku: Turun yliopisto.
- Pekkarinen, Elina (2011) Lastensuojelun tieto ja tutkimus – Asiantuntijoiden näkökulma. Verkkojulkaisuja 51. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto ja Nuorisotutkimusseura.
- Perusopetuslaki 21.8.1998/628.
- Puustinen-Korhonen, Aila (2013) Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Puustinen-Korhonen, Aila & Pösö, Tarja (2010) Toteutuuko lapsen oikeus pysyviin kasvuolosuhteisiin? Puheenvuoroja lastensuojelun vaikuttavuudesta. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2010:3. Helsinki: Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto ja Suomen Kuntaliitto.
- Pösö, Tarja (2013) Samalla puolella suuntana tulevaisuus. Esitelmä Valtakunnallisilla sijaishuollon päivillä 2.10.2013, Tampere. http://www.lskl.fi/files/2000/Poso_Samalla_puolella_2013.pdf
- Pösö, Tarja (2004a) Vakavat silmät ja muita kokemuksia koulukodista. Tutkimuksia 133. Helsinki: Stakes.
- Pösö, Tarja (2004b) Kasvatustyö sijaishuollossa. Teoksessa Annamajja Puonti & Tuula Saarnio & Anne Hujala (toim.) Lastensuojelun tänään. Helsinki: Tammi, 202–213.
- Pösö, Tarja & Laakso, Riitta (2014) Matching children and substitute homes: some theoretical and empirical notions. Child and Family Social Work, 1–10.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2003) Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rousu, Sirkka & Åsted, Tuija (2014) Puitekilpailuttaminen aikaansaa tehottomuutta ja lisää kustannuksia. Mieli 10.2.2014. Kuntalehti. <http://kuntalehti.fi/mielipide/2014/02/10/puitekilpailuttaminen-ai-kaansaa-tehottomuutta-ja-lisaa-kustannuksia/>
- Sallnäs, Marie (2015) Residential care for children: both the problem and the solution. Esitelmä Pohjoismaisilla lastensuojelupäivillä 28.8.15 Turku.
- Sipilä, Jorma & Österbacka, Eva (2013) Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- STM (2013) Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tervonen-Arnkil, Kaisa (1999) Vaikeahoitoisten lasten ja nuorten hoitomenetelmiä lastensuojelulaitoksissa. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 16. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Timonen-Kallio, Eeva & Pivorie, Jolanta & Smith, Mark & del Valle, Jorge Fernandez (2015, toim.) On the Borders Between Residential Child Care and Mental Health Treatment in Europe. Turku: Turku University of Applied Sciences.
- Tuurala, Timo & Holma, Tupu (2009) Lastensuojelun laatusanasto. Palvelujen tuottaminen ja hankkiminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012) Lastensuojelu. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Vario, Pipsa & Barkman, Johanna & Kiili, Johanna & Nikkanen, Marko & Oranen, Mikko & Tervo, Jaana (2012) "Suojele unelmia, vaali toivoa". Nuorten suositukset lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6. Jyväskylä: Lapsiasiavaltuutetun toimisto.

Vettenranta, Veera & Holma, Tupu & Rousu, Sirkka (2008) Lastensuojelupalvelujen hankkimisen ja tuottamisen näköaloja. Raportti kyselystä palvelujen hankkijoille ja tuottajille Kuntaliiton LapsiARVI-hankkeessa vuonna 2007. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät Suomelle (2011). CRC/C/FIN/CO/4, 7.9.2011. YK:n lapsen oikeuksien komitea, 57. istunto. Komitean loppupäätelmät Suomen 4. määräaikaissäätöraporttiin. Ulkoasiainministeriön www-sivut. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68142>.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991)

Quality4Children (2007) Quality4Children. FICE, IFCO and SOS Children's Villages. Innsbruck: Quality4Children. http://www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&_language=en

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 24.5.2012 Dnro 1001/3/12: Lastensuojelulaitoksen käyttämät rajoitustoimenpiteet eivät perustuneet lakiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 6.11.2013 Dnro 2777/4/12: Kasvatukseen liittyvät säännöt eivät saa olla mielivaltaisia lastenkodissa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 18.12.2014 Dnrot 3116/4/13, 3321/4/13, 3604/4/13 ja 3667/4/13: Lastensuojelulain säännökset eivät oikeuta riisuttamaan sijaishuollossa olevaa lasta. Apulaisoikeusasiamies otti omana aloitteena selvitettäväksi, mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö asiassa ryhtyy.

Valvira

Valvira (2015) Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2015–2018. Dnro 507/05.00.00.03/2015.

Valvira (2013a) Lasten itsemääräämisoikeuden toteutuminen lastensuojelun sijaishuollossa. Ohje 3/2013. Dnro 1731/05.00.00.01/2013.

Valvira (2013b) Lapsen huollon jatkuvuuden turvaaminen lastensuojelun sijaishuollossa. Ohje 6/2013. Dnro 2578/05.00.00.01/2013.

Valvira (2013c) Omavalvonta sosiaalihuollon yksiköissä. Ohje 9/2013. Dnro 7250/05.00.00.05/2013.

Valvira (2013d) Lukitsemiskäytännöt lastensuojelussa. Päiväty 21.11.2013. Ohje 12/2013. Dnro 8915/05.00.00.01/2013.

Valvira (2012) Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatusta, valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Julkaistu 26.1.2012, päivitetty 30.4.2013. Dnro 8678/05.00.04/2011.

