



## **ABC Päiväkodin ohjaus ja valvonta**

**R3/2017**

Tarkastajat	Piritta Haapahuhta Sara Saadetdin-Rajaluoma Mirja Siren
Ajankohta	Joulukuu 2016 - maaliskuu 2017
Toimenpiteitä varten	Palvelualuejohtaja Taru Kuosmanen Vs. asiakaspalvelupäällikkö Jaana Lehtinen
Valvontavastuu	Konsernijohtaja Juha Yli-Rajala
Tiedoksi	Tarkastustoimikunta



## Sisällys

1	Tarkastuskohde.....	2
2	Tarkastuksen toteutus .....	2
3	Keskeiset tarkastushavainnot ja johtopäätökset.....	3
3.1	ABC Päiväkodin valvontaa säätelevä lainsäädäntö.....	3
3.2	ABC Päiväkodin elinkeinonharjoittajan tuomio.....	7
3.3	ABC Päiväkodin ohjaus ja valvonta.....	9
4	Suosituksat ohjaus-, neuvonta- ja valvontatoiminnan kehittämiseksi .....	12
5	Valvontavastuu .....	13
6	Allekirjoitukset .....	13

## 1 Tarkastuskohde

Tarkastuksen kohteena oli ABC Päiväkodin toiminta yksityisenä päivähoiton tuottajana sekä Tampereen kaupungin siihen kohdistama ohjaus-, neuvonta- ja valvontatoiminta.

## 2 Tarkastuksen toteutus

Tavoitteet	Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida ABC Päiväkodin toimintaan kohdistettua ohjauksen ja neuvonnan sekä valvonnan riittävyyttä ja tuloksellisuutta. Arvioinnin perustana olivat hallintolain lisäksi laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta, laki yksityisistä sosiaalipalveluista sekä varhaiskasvatuslaki. Lisäksi arvioitiin Tampereen kaupungin johtosääntöjen valvontavelvoitteiden ja valvonta- ja ohjaussuunnitelman toimeenpanoa.
Riskit	ABC Päiväkodin toimintaan liittyvänä riskinä on ollut elinkeinonharjoittajan saama tuomio sukupuolisiveellisyttä loukkaavien lapsikuvien hallussapidosta, minkä on arvioitu vaarantavan asiakasturvallisuuden. Riskinä voidaan pitää myös sitä, että Tampereen kaupunki ei ole valvonut neuvottelumuiistiossa asetettujen ehtojen noudattamista riittävän tuloksellisesti.
Menetelmä	Tarkastus toteutettiin analysoimalla Tampereen kaupungin ohjaus-, neuvonta- ja valvontatoimintaa Tampereen kaupungin ohjausasiakirjojen perusteella. Lisäksi tarkastuksessa haastateltiin ohjausta ja neuvontaa sekä valvontaa suorittavia ja siitä vastuussa olevia henkilöitä.
Rajaukset	Tarkastus rajattiin vuosiin 2011 - 2016.
Laadunvarmistus	Tarkastus on suoritettu riippumattomasti ja ammattistandardien mukaisesti.

### 3 Keskeiset tarkastushavainnot ja johtopäätökset

Tarkastusraportin kolmannessa luvussa esitetään havainnot ja johtopäätökset liittyen yksityisen päivähoiton valvontaa säätelevään lainsäädäntöön, kaupungin toimintayksikön toiminnalle asettamiin ehtoihin sekä niiden noudattamisen valvontaan.

#### 3.1 ABC Päiväkodin valvontaa säätelevä lainsäädäntö

Vuonna 2011 yksityisen päivähoiton ohjaus-, neuvonta- ja valvontatoimintaa koskevat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, aluehallintoviraston ja kuntien tehtävät, vastuut ja toimivaltuudet on määritelty laissa yksityisten sosiaalipalvelun valvonnasta sekä laissa lasten päivähoitosta. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 2011 ja sillä kumottiin laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996). Laki koskee myös yksityisesti järjestettyä lasten päivähoitoa, jota palvelujen tuottaja antaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla.

Valvonnan käsittelyn menettelytavoissa noudatetaan hallintolain (434/2003) säännöksiä. Seuraavissa kappaleissa on esitetty Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, aluehallintoviraston ja Tampereen kaupungin tehtävät, vastuut ja toimivaltuudet sekä havainnot ja johtopäätökset niiden noudattamisesta.

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (voimassa 30.9.2011 saakka)

Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavalla toimintayksiköllä tulee olla palveluista vastaava henkilö, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset. Vastuuhenkilö nimetään toiminnan aloittamisilmoituksen tai lupamenettelyn yhteydessä. Vastuuhenkilön vaihtumisesta on ilmoitettava ilmoituksen vastaanottaneelle tai luvan myöntäneelle valvontaviranomaiselle. (4 §)

Laissa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta tarkoitettujen palvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle aluehallintovirastolle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. (8 §)

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voivat tarkastaa palvelujen tuottajan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi perustellusta syystä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi lisäksi pyytää kunnan sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä perustellusta syystä tarkastamaan toimintayksikön. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksesta on pidettävä pöytäkirjaa. Kunnan toimielimen on heti ilmoitettava tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle aluehallintovirastolle. (12 §)

23.3.2017

Jos yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitus- tai lupanhakuvelvollisuuttaan tai jos sosiaalipalvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä keskeytettäväksi taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi. (16 §)

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista on tullut voimaan 1.10.2011 ja sillä on kumottu yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annettu laki (603/1996).

Laissa tarkoitetaan lupaviranomaisella aluehallintovirastoja sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa. Valvontaviranomaisella tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimielintä tai sen määräämää viranhaltijaa, aluehallintovirastoa sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa. (3 §)

Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan, joka tuottaa muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Ilmoituksessa on mainittava vastaavat tiedot kuin lupahakemuksessa. (11 §) Palvelujen tuottajan on tehtävä kirjallinen ilmoitus vastuuhenkilön vaihtumisesta ja toiminnan lopettamisesta luvan myöntäneelle lupaviranomaiselle tai 11 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneelle kunnan toimielimelle. (12 §) Kunnan toimielimen on viipymättä annettava aluehallintovirastolle 11 ja 12 §:n nojalla saamansa tiedot. (13 §)

Valvontaviranomaisen on toteutettava yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. (15 §) Valvontaviranomaisella tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimielintä tai sen määräämää viranhaltijaa, aluehallintovirastoa sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa.

Valvontaviranomainen voi tarkastaa palvelujen tuottajan tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Lupaviranomainen voi lisäksi pyytää kunnan toimielintä perustellusta syystä tarkastamaan toimintayksikön. (17 §)

Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Tarkastaja on päästettävä kaikkiin toimintayksikön tiloihin. Tarkastuksesta on pidettävä pöytäkirjaa. (18 §)

Jos yksityisten sosiaalipalvelujen ohjauksen tai valvonnan yhteydessä todetaan, että palvelujen tuottaja on tämän lain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menettänyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä eikä asia anna aiheutta muihin toimenpiteisiin, lupaviranomainen voi antaa palvelujen tuottajalle tai vastuuhenkilölle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle tai kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. (19 §)

Jos yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitus- tai luvanhakuvelvollisuuttaan tai jos sosiaalipalvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista, lupaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. (20 §)

Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, lupaviranomainen voi kieltää toiminnan tai määrätä sen keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön välittömästi. (21 §)

Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan. Kunnan toimielimen on heti ilmoitettava tämän lain mukaisessa valvonnassa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle aluehallintovirastolle. Lisäksi kunnan toimielimen on ilmoitettava aluehallintovirastolle 17 §:n perusteella tekemistään tarkastuksista ja niitä koskevista johtopäätöksistään. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä aluehallintoviraston on ilmoitettava edellä mainituista valvontatoimista niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan. (35 §)

Laki lasten päivähoidosta ja varhaiskasvatuslaki 36 / 1973

Aluehallintovirastolle kuuluvat lasten päivähoidon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. (8 §) Varhaiskasvatuslaissa säädettyistä tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa lasten päivähoidon yksilöllistä toimeenpanoa koskevista asioista ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille. (28.12.2012/909 11 d §)

Jollei varhaiskasvatuslaissa muuta säädetä, sovelletaan yksityiseen lasten päivähoitoon varhaiskasvatuslain lisäksi yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia (922/2011). (16 §)

Yksityisen lasten päivähoidon osalta yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentissa määritellyt valvontaviranomaisia ovat tämän lain 11 d §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin tai sen määräämä viranhaltija, aluehallintovirasto sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. (17 §)

Yksityinen henkilö tai yhteisö, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on velvollinen kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta tekemään ilmoituksen

23.3.2017

päivähoidosta vastaavalle sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin tarkoittamalle toimielimelle. Toimielimen tehtävänä on valvoa päivähoitotoimintaa siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. (28 §)

Jos 28 §:ssä tarkoitettu päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, tulee sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin (myöhemmin varhaiskasvatustlain 11 d §:n 1 momentissa) tarkoittaman toimielimen pyrkiä sopivilla keinoilla saamaan aikaan korjaus asiassa. Jollei korjausta ole asetetussa määräajassa tapahtunut, toimielin voi kieltää pitämästä lasta sanotussa päivähoitopaikassa. (29 §)

#### Havainnot ja johtopäätökset

- Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain perusteella vain aluehallintovirastolla on ollut toimivalta antaa toimintayksikölle määräys puutteellisuuksien korjaamisesta taikka epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa olisi tullut asettaa määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava.
- Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaviranomaisena Tampereen kaupungin on 1.10.2011 alkaen tullut aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston lisäksi toteuttaa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa.
- Valvontaviranomaisena Tampereen kaupunki on voinut aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston lisäksi tarkastaa palvelujen toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Tarkastuksista ja niiden perusteella tekemistään johtopäätöksistä kunnan on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisesti tiedotettava aluehallintovirastolle.
- Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain sekä 1.10.2011 alkaen yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain perusteella vain lupaviranomainen eli aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voivat antaa palvelujen tuottajalle tai vastuuhenkilölle huomautuksen ja kieltää toiminnan tai määrätä sen keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön käytön välittömästi jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää.
- Hallintolain perusteella olisi toimivaltaisen lupaviranomaisen eli aluehallintoviraston tullut ryhtyä ilman aiheetonta viivytystä edellä yksilöityihin toimenpiteisiin puutteellisuuksien korjaamiseksi taikka epäkohtien poistamiseksi. Perusteluissa olisi tullut ilmoittaa, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.
- Jos päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, tulee varhaiskasvatustlain mukaan kunnan toimielimen pyrkiä sopivilla keinoilla saamaan aikaan korjaus asiassa. Jollei korjausta ole asetetussa määräajassa tapahtunut, toimielin voi kieltää pitämästä lasta sanotussa päivähoitopaikassa.

### 3.2 ABC Päiväkodin elinkeinonharjoittajan tuomio

ABC Päiväkoti on toiminut yksityisenä päivähoidon tuottajana, joka tarjoaa päivähoitoa korvausta vastaan. Päivähoidon tuottajan on ennen toimintansa aloittamista tullut tehdä kunnalle päivähoitolain 28 §:n mukainen ilmoitus. Ilmoituksen perusteella kunta valvoo päivähoidon tuottajan toimintaa. Kunnan hyväksyntä on myös edellytys sille, että Kela voi maksaa yksityisen hoidon tuen päivähoidon tuottajalle.

ABC Päiväkoti

- Y-tunnus 1588988-5
- rekisteröity 4.2.2009
- toimialana yksityinen päiväkot
- elinkeinonharjoittaja Meginness William Clyde
- aiempi toiminimihistoria Englanninkielinen ABC Lastenhoitopalvelu 15.08.2003 - 03.02.2009

Elinkeinoharjoittajan saama tuomio

Tampereen kaupungille on 10.6.2011 tullut ilmoitus yllä esitetyn elinkeinonharjoittajan 15.6.2010 saamasta tuomiosta sukupuoliseellisyttä loukkaavien lapsikuvien hallussapidosta. Tampereen kaupungin lakimies on 16. kesäkuuta 2011 ilmoittanut tuomiosta aluehallintoviraston (AVI) ylitarkastajalle ja tiedustellut miten asiassa tulisi edetä. Kaupungin lakimies totesi sähköpostissaan AVI:n ylitarkastajalle, että kaupungilla ei ole mahdollisuutta ryhtyä asiassa pakkokeinoihin. Kaupungin lakimies on myös pyytänyt asiaan AVI:n lakimiehen kantaa asian käsittelystä sekä lasten vanhempien informoimisesta. Tarkastuksessa ei voitu todentaa, että kaupunki olisi saanut AVI:n lakimiehen kannan mainittuihin asioihin.

AVI:n ylitarkastaja on 16.6.2011 sähköpostitse esittänyt kaksi menettelytapaa asian selvittämiseksi. Sähköpostissa esitettiin objektiivisemmaksi menettelytavaksi asian käsittely elinkeinonharjoittajan ja päiväkotihenkilöstön kanssa neuvottelussa. AVI:n esittämässä menettelytavassa työvuorojen järjestelyillä ja muilla ehdoilla tuli pyrkiä siihen, että tuomion saanut elinkeinonharjoittaja ei toimi yksin lasten kanssa. AVI:n ylitarkastaja on ilmoittanut käytävänsä menettelytavan läpi AVI:n lakimiehen kanssa.

Tampereen kaupunki on elinkeinonharjoittajan ja päiväkodin vastuuhenkilön, mutta ei varsinaisesti päiväkodin henkilöstön kanssa asiaa käsitellen pyrkinyt saamaan aikaan korjauksen tilanteeseen AVI:n ohjauksen mukaisesti. Tampereen kaupungin päivähoidon asiakaspalvelupäällikkö ja lakimies, ABC-päiväkodin palveluntuottajana toimiva elinkeinonharjoittaja ja vastuuhenkilönä toiminut lastentarhanopettaja ovat 5.10.2011 pitäneet neuvottelun kaupungille tulleen ilmoituksen perusteella. Neuvottelun sihteerinä on toiminut asiakaspalveluyksikön koordinaattori.



23.3.2017

Allekirjoitetun ja 17.10.2011 päivätyn neuvottelumuistion mukaan tuomion saanut elinkeinonharjoittaja ei kuulu päiväkodin hoitovastuussa olevaan henkilökuntaan eikä toimi lapsiryhmässä missään tilanteessa yksin. Hänen roolinsa on pääasiassa päiväkodin liiketoiminnasta vastaaminen. Hän voi edelleen käydä pitämässä musiikkituokioita lapsille silloin, kun paikalla on myös joku henkilökunnasta. Muistion mukaan elinkeinonharjoittaja on luvannut selvittää asian koko päiväkodin henkilökunnalle. Neuvottelumuistio on Tampereen kaupungin päivähoiton asiakaspalveluyksiköstä toimitettu AVI:lle 11.11.2011 päivätyn saatekirjeen liitteenä. Tarkastuksessa ei voitu todentaa sitä, että Tampereen kaupunki olisi varmentanut asian käsittelyn päiväkodin henkilöstön kanssa.

#### Havainnot ja johtopäätökset

- Tampereen kaupunki on 16.6.2011 voimassa olevan lainsäädännön perusteella todennut, että kaupungilla ei ole toimivaltaa valvonta- ja pakkokeinojen käyttämiseen. Kaupunki on tiedustellut AVI:lta ohjausta ja lakimiehen kantaa asian ratkaisemiseksi ja vanhempien informoimiseksi. Kuitenkaan AVI:n lakimiehen kantaa ei tuolloin saatu.
- Tampereen kaupunki on AVI:n ohjaukseen perustuen määritellyt ABC Päiväkodin elinkeinonharjoittajalle ja palveluntuottajan vastuuhenkilölle ehdot, joiden täytyessä toimintayksikkö voi tuottaa palveluita. Nämä on myös saatettu aluehallintoviraston tietoon.
- Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan toimivalta valvonta- ja pakkokeinojen käyttämiseen on ollut vain Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla ja aluehallintovirastolla.
- AVI:lla on ollut toimivalta antaa toimintayksikölle määräys puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta sekä määrätä toiminta välittömästi keskeytettäväksi, mikäli se arvioi, että sosiaalipalvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia.
- Toimintayksikön elinkeinonharjoittajan saama tuomio ei varsinaisesti ole yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta annetun lain mukainen puute toiminnassa, vaan epäkohta, jonka on arvioitu vaarantavan asiakasturvallisuuden. Lain velvoittamana kaupunki on ilmoittanut 10.6.2011 tietoonsa tulleesta epäkohdasta 16.6.2011 asianomaiselle aluehallintovirastolle, jonka olisi tullut käsitellä asia hallintolain mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Tampereen kaupungin tiedossa ei ole, että aluehallintovirasto olisi tehnyt yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 16 §:n mukaisen päätöksen toiminnan keskeyttämisestä välittömästi.
- Tarkastetussa tapauksessa ei kyseessä ole myöskään varhaiskasvatuslaissa esitetty annettavan hoidon sopimattomuus tai puutteellisuus, vaan elinkeinonharjoittajan saama tuomio, jonka osalta ei ole ollut mahdollista saada korjausta asiassa. Siten varhaiskasvatuslaissa todettu kaupungin velvollisuus pyrkiä saamaan aikaan korjausasiassa ei tässä tilanteessa ole ollut soveltuva.

23.3.2017

- Tampereen kaupungin on tullut seurata ja arvioida asetettujen ehtojen toteutumista ja riittävyttä suorittamallaan ohjaus- ja valvontakäynneillä. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla, aluehallintovirastolla ja Tampereen kaupungilla on ollut tuomion johdosta perusteltu syy suorittaa toimintayksikön tarkastus.

### 3.3 ABC Päiväkodin ohjaus ja valvonta

#### Valvontatehtävät ja -vastuut

Lasten ja nuorten lautakunnan tehtävänä on oman toimintansa osalta vastata viranomais-toiminnasta, palvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä, toimintaansa kuuluvasta viestinnästä sekä hyväksyä hyvää johtamis- ja hallintotapaan, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvät menettelytavat. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan.

Kaupunginhallituksen 1.6.2009 hyväksymässä Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa -asiakirjassa on määritelty luottamushenkilöiden valvontavastuu. Apulaispormestarit vastaavat osaltaan toimialueensa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riskienhallinnasta. Apulaispormestareiden tehtävänä on luoda yhdessä tilaajapäällikön kanssa toimiva ja kattava valvonta- ja seurantajärjestelmä tavoitteiden toteutumisen varmentamiseksi. Tämän tehtävän toteuttamisessa heillä on erityinen vastuu tilivelvollisina.

Lautakunta toimii yksityisestä sosiaalipalvelusta annetun lain ja varhaiskasvatuslain tarkoitamana valvonnasta vastaavana toimielimenä ja käyttää sille lainsäädännössä säädettyä ratkaisuvaltaa. Lasten ja nuorten palvelujen lautakunta on 25.1.2007 (§18) päättänyt, että tilaajapäällikkö toimii yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain mukaisena paikallisena valvontaviranomaisena. Lautakunnan päätöksen mukaan tilaajapäällikkö suorittaa sosiaalihuollon viranomaisvalvontaa ja toimii yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain mukaisena paikallisena valvontaviranomaisena. Päivähoidon asiakaspalveluyksikkö toteuttaa valvonnan, ohjauksen ja seurannan yksityisessä päivähoitossa. Esimies vastaa tiedonkulusta alaisessaan organisaatiossa sekä viestinnästä ulospäin.

Kaupunginhallituksen 1.6.2009 hyväksymässä Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa -asiakirjassa on määritelty johtavan viranhaltijan ja esimiehen valvontavastuu. Johtavat viranhaltijat vastaavat oman toimialueensa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riskienhallinnasta. Lisäksi he vastaavat toimialueensa toiminnan organisoinnista siten, että prosesseilla, hankkeilla, projekteilla tai yksittäisillä toiminnoilla on määritelty vastuutaho. Johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on luoda toimiva ja kattava valvonta- ja seurantajärjestelmä tavoitteiden toteutumisen varmentamiseksi. Tämän tehtävän toteuttamisessa heillä on erityinen vastuu tilivelvollisina ja esimiehinä.

Esimiehen on varmistuttava, että alaiset ovat tietoisia omista tehtävistään ja toimintatavoitteistaan. Esimiehen on jatkuvasti seurattava vastuullaan olevia toimintoja ja ryhdyttävä välittömästi tarpeellisiin kehittämistoimenpiteisiin, kun havaitaan lainsäädännön, muiden sääntöjen, ohjeiden ja päätösten vastaista tai muutoin tehotonta tai epätarkoituksenmukaista toimintaa.

#### Ohjaus- ja valvontatoiminta

Tampereen kaupungin valvonta- ja ohjaushenkilöt ovat tehneet suunniteltuja, etukäteen ilmoitettuja valvonta- ja ohjauskäyntejä yksikköön lähes vuosittain. Palveluntuottajan kanssa järjestetyn tapaamisen (5.10.2011) ja laaditun neuvottelumuistion jälkeisistä ohjausasiakirjoista ei ilmene, että valvontaa olisi suunnitelmallisesti kohdennettu kirjattujen ehtojen noudattamiseen ja toteutettu tehostetusti. Ensimmäinen neuvottelutilaisuuden jälkeinen valvonta- ja ohjauskäynti on tehty 25.11.2011, mutta käynnistä laaditun ohjausasiakirjan perusteella ei voida todeta, että neuvottelumuistioon kirjattujen ehtojen noudattamista olisi lainkaan käsitelty. Vuonna 2012 ei käytettävissä olleiden ohjausasiakirjojen perusteella ole valvonta- ja ohjauskäyntiä tehty lainkaan. Yksikköön ei myöskään ole tehty ennen vuotta 2016 ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia, vaikka niitä lain mukaan voidaan tehdä perustelluista syistä.

Käynneistä on laadittu ohjausasiakirjat, joiden mukaan käynneillä on tarkastettu mm. oma-valvontasuunnitelmien laadinta, lapsiryhmäilmoitusten tekemistä, henkilökunta / koulutus-tietojen toimittamista, varhaiskasvatussuunnitelmien perustella pidettävien keskustelujen toteuttamista, turvallisuussuunnitelmien laadinta sekä muita mahdollisia asioita. Toimintayksikköä on ohjattu korjaamaan valvonta- ja ohjauskäynneillä havaittuja puutteita ja epäkohtia, mutta niiden seurantaa ei ole kattavasti dokumentoitu. Vanhemmilta tai muilta viranomaisilta ei ole saatu ilmoituksia epäkohdista.

Ohjausasiakirjojen mukaan toimintayksikön vastuuhenkilö on vuosina 2013 - 2015 vaihtunut useita kertoja. Toimintayksikkö ei ole tehnyt niistä ajantasaisesti ja riittävän kattavasti ilmoituksia yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 12 §:n mukaisesti ainakaan Tampereen kaupungille. Tiedossa ei ole sitä, onko toimintayksikkö tehnyt niistä ajantasaisesti ja riittävän kattavasti ilmoituksia myöskään lupaviranomaiselle eli aluehallintovirastolle. Ohjausasiakirjojen mukaan toimintayksikköä on aina ohjattu viipymättä tekemään ilmoitus vastuuhenkilön vaihdoksesta AVI:lle. Edellä mainitun lain 13 §:n perusteella Tampereen kaupungin olisi tullut viipymättä antaa saamansa tieto vastuuhenkilön vaihtumisesta aluehallintovirastolle. Tarkastuksessa voitiin todentaa, että Tampereen kaupunki on tehnyt vuosilta 2014 - 2015 ilmoitukset AVI:lle. Sen sijaan vuonna 2013 tapahtuneen vastuuhenkilön vaihdoksesta ei voitu todentaa ilmoituksen tekemistä AVI:lle. Tampereen kaupunki ei ole vastuuhenkilöiden vaihtuessa varmentanut sitä, että uudet vastuuhenkilöt ja henkilöstö olisi saatettu tietoisiksi kaupungin toimintayksikölle asettamista ehdoista. Ennalta ilmoittamaton tarkastus on tehty 14.12.2016, jolloin havaittiin, että neuvottelumuistion ehtoja ei ole noudatettu.

Tampereen kaupungin suorittaman valvonnan suunnitelmallisuutta ja todentamista on tarkastuksessa vaikeuttanut se, että valvontatoiminnan tietojen ja asiakirjojen hallinta ei ole ollut systemaattista. Tiedonvälitystä aluehallintovirastolle ei ole myöskään systemaattisesti dokumentoitu.

#### Lupaviranomaisen toimivalta

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 20 §:n mukaan jos yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan vastuuhenkilön vaihtumisesta tai jos sosiaalipalvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista, lupaviranomainen eli aluehallintovirasto sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa ovat voineet antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on tullut asettaa määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava.

#### Havainnot ja johtopäätökset

- Lautakunnan yleistehtävänä on johtosäännön mukaan vastata viranomaistoiminnasta, mikä vastaa yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain säännöksiä kaupungin valvontavelvollisuudesta.
- Kaupunginhallituksen Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa -asiakirjassa on täsmällisesti määritelty lautakunnan, apulaispormestareiden, johtavan viranhaltijan ja esimiehen valvontavastuut. Tarkastuksessa ei voitu todentaa, että yksityisen päivähoiton valvonta olisi järjestetty tuloksellisesti kaupunginhallituksen ohjeen edellyttämällä tavalla.
- Lautakunnan päätöksen mukaan tilaajapäällikkö suorittaa sosiaalihuollon viranomaisvalvontaa ja toimii yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain mukaisena paikallisena valvontaviranomaisena. Päivähoiton asiakaspalveluyksikkö ja asiakaspalvelupäällikkö toteuttavat valvonnan, ohjauksen ja seurannan yksityisessä päivähoitossa.
- Palveluntuottajan kanssa järjestetyn tapaamisen ja sen jälkeisistä ohjausasiakirjoista ei ilmene, että valvontaa olisi suunnitelmallisesti kohdennettu asetettujen ehtojen noudattamiseen ja toteutettu tehostetusti.
- Vuonna 2012 ei käytettävissä olleiden ohjausasiakirjojen perusteella ole toimintayksikköön tehty valvonta- ja ohjauskäyntiä. Yksikköön ei myöskään ole tehty ennen vuotta 2016 ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia, vaikka niitä lain mukaan voidaan tehdä perustelluista syistä.
- Toimintayksikkö ei ole tehnyt riittävän ajantasaisesti ja kattavasti ilmoituksia vastuuhenkilön vaihtumisesta lupaviranomaiselle eli aluehallintovirastolle eikä valvontaviranomaisena toimivalle kaupungille. Tampereen kaupunki ei ole ohjausasiakirjojen perusteella vastuuhenkilöiden vaihtuessa varmentanut sitä, että uudet vastuuhenkilöt ja henkilöstö olisi saatettu tietoisiksi kaupungin toimintayksikölle asettamista ehdoista.
- Vain AVI:lla on ollut lupaviranomaisena toimivalta antaa määräys puutteiden korjaamisesta ja epäkohtien poistamisesta, jos yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan vastuuhenkilön vaihtumisesta tai jos sosiaalipalvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia. Tampereen kaupungilla on ollut ilmoitusvelvollisuus AVI:lle havaitsemistaan puutteista ja epäkohdista.

#### 4 Suositukset ohjaus-, neuvonta- ja valvontatoiminnan kehittämiseksi

Tampereen kaupungin valvontaviranomaisena toteuttamaa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa tulee kehittää. Suosituksina esitämme seuraavaa:

1. Valvonnan toteuttamiseksi kuvataan ohjauksen, neuvonnan ja seurannan, eri viranomaisten sekä moniammatillisen yhteistyön toimintatavat perustuen mm. lakiin yksityisten sosiaalipalveluista sekä varhaiskasvatuslakiin. Toimintatavan kuvauksen hyväksyy valvontaviranomaisena toimiva kunnan toimielin.
2. Valvonnan organisointi sisällytetään toimintatavan kuvaukseen kattaen valvonnasta vastaavan lautakunnan, viranhaltijoiden, valvontaa toteuttavan yksikön, sen tehtävien ja vastuiden, toimivaltuuksien, tarkastusoikeuksien ja tiedonsaannin sekä raportointivelvoitteiden ja -menettelyiden määrittelyn.
3. Valvonnan toteuttamiseksi määritellään valvonnan tarkoitus ja tavoite, niiden saavuttamisen edellyttämät ohjauksen ja neuvonnan sekä seurannan toimintatavat. Samalla tulee arvioida ja määritellä valvonnan asianmukaisen toteuttamisen edellyttämä riittävä resursointi.
  - o Perustana tulee olla mm. laissa yksityisistä sosiaalipalveluista säädetyt vaatimukset yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamiselle ja ilmoitusvelvoitteet, valvonta- ja tarkastusmenettelyt sekä viranomaisten välinen yhteistyö.
  - o Valvontamenettelyissä ja asiakirjoissa tulee määritellä ohjauksen ja neuvonnan sekä tarkastuksen kohdealueet ja kriteerit, käytettävät asiakirjat kuten ohjaus- ja seuranta-asiakirja sekä tarkastuspöytäkirja.
  - o Lisäksi tulee määritellä erikseen tiedonhallinnan ja tiedonvälityksen menettelyt (ml. ilmoitusvelvollisuudet ja -menettelyt lupaviranomaisten välillä).
  - o Ohjauksen, koulutuksen ja tiedottamisen sekä tarkastuksen tulee olla suunnitelmallista ja riskiperustaista.
4. Valvonnan toteutuksen tulee olla suunnitelmallista ja riittävän kattavaa, jolloin se perustuu lautakunnan hyväksymiin valvonnan linjauksiin sekä pidemmän aikavälin valvontasuunnitelmaan, jota toteutetaan esim. vuosikohtaisella valvontaohjelmalla.
  - o Valvontaohjelmassa on suositeltavaa esittää erikseen tiedottaminen ja koulutus, ohjaus ja neuvontakäynnit (ml. seuranta) sekä ennalta ilmoittamattomat perustellusta syystä tehtävät tarkastukset.
  - o Suunnitelman ja ohjelman perustana tulee olla mm. arvio valvonnan tarpeista, havaituista puutteista ja epäkohdista.
  - o Valvontasuunnitelman ja -ohjelman toteutumisesta tulee raportoida valvonnasta vastaavalle kunnan toimielimelle vähintään vuosittain tai tarvittaessa.
5. Valvonnan ja tarkastusten suunnittelun, seurannan ja tuloksellisuuden arvioimiseksi tulee määritellä ja toteuttaa tiedonhallinnan menettelyt arkistonmuodostussuunnitelmaa hyödyntäen, sisäisen ja ulkoisen tiedon välityksen toimintatavat (mm. lautakunta, valvonnasta vastaava yksikkö, toimintayksiköt, asiakkaat, lupaviranomaiset).

23.3.2017

Lisäksi tulee luoda rekisteri tms., johon kirjataan valvontasuunnitelman ja -ohjelman toteuttaminen sisältäen ainakin seuraavat asiat:

- o toimintayksiköihin kohdistetut ohjaus- ja valvontakäynnit sekä perustellusta syystä kohdistetut tarkastukset ja niiden tulokset (liitteeksi ohjaus- ja seuranta -asiakirja tai tarkastuspöytäkirja), arvio mahdollisista puutteista ja epäkohdista (värikoodeilla vihreä-keltainen-punainen), annettu ohjaus, tiedonvälitys lupaviranomaiselle
  - o viranomaisilta, asiakkailta ja eri sidosryhmiltä saatu toimintayksikköä koskeva olennainen tieto.
6. Valvonnan toimintatavan riittävyttä ja tuloksellisuutta sekä resursointia seurataan ja itsearvioidaan säännöllisesti voimassa olevan lainsäädännön sekä valvonta- ja tarkastustoiminnan tulosten perusteella. Seurannan ja arvioinnin tulos raportoidaan vuosittain valvonnasta vastaavalle kunnan toimielimelle. Arvioinnin perusteella tarkennetaan aina tarvittaessa valvontasuunnitelmaa ja -ohjelmaa sekä kehitetään valvonta- ja tarkastusmenettelyitä.

## 5 Valvontavastuu

Konsernijohtaja Juha Yli-Rajala

## 6 Allekirjoitukset

Piritta Haapahuhta  
sisäinen tarkastaja

Sara Saadetdin-Rajaluoma  
lakimies

Mirja Siren  
valvontakoordinaattori

Hyväksynyt 23.3.2017

Markus Kiviaho  
tarkastusjohtaja