

Indikaattorin epävarmuus ja tulkinta: lastensuojelun viranomaistoiminnan ja tiedontuotannon yhteenkietoutuminen

MARJA ALASTALO & TARJA PÖSÖ

Artikkelin kohde on paljon käytetty lastensuojelun indikaattori, joka kuvaa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellisessa osuudessa tapahtuneita muutoksia. Indikaattori on yksi lastensuojelua ja laajemmin lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluita kuvaava tunnusluku tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetissä, johon on koottu tilastotietoa suomalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä. Lisäksi se on yksi Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuhteen (KASTE) tavoiteindikaattoreista ja Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (PARAS) indikaattoreista sekä yksi Valtioneuvoston kanslian ja Tilastokeskuksen julkaisemista yhteiskunnallisen kehityksen indikaattoreista. Tarkastelumme lähtökohta on nimenomaan viimeksi mainittu indikaattorin käyttöyhteys.

Kysymme, miten ja millaisissa institutionaalisissa käytännöissä lastensuojelutilaston ja -indikaattorin tietosisältö sekä niiden keskeinen kategoria ”kodin ulkopuolelle sijoitettu lapsi” muodostuvat. Vastatessamme tähän kysymykseen seuraamme, kuinka lainsäädäntö, julkisen hallinnon viranomaistoiminta ja tilastotuotanto kytkeytyvät toisiinsa ja vakiinnuttavat tietynlaista kategorisointia. Toiseksi kysymme, mitä näin muodostettu indikaattori tekee kohteelle sitä esittäessään.

Lähestymme indikaattoreita tuottavia ja ylläpitäviä käytäntöjä tietokäytäntöinä. Tietokäytännöillä viitataan yleisesti toimintaan, jossa ihminen vuorovaikutuksessa muiden kanssa pyrkii tietystä aikaan ja paikkaan sidotussa tilanteessa muodostamaan ja oikeuttamaan oman tietämisen tapansa. Tietokäytännöiksi voidaan määrittää myös sellaiset hallinnolliset ja poliittiset prosessit, joiden tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksente-

on ja poliittisen tavoitteenasettelun tueksi. (Alastalo & Åkerman 2011, 27.)

Sananmukaisesti indikaattori tarkoittaa osoitinta ja käytännössä indikaattorit ovat tunnuslukuja. Indikaattorien käyttökelpoisuus perustuu oletukselle niiden faktuaalisuudesta. Faktalla tarkoitetaan yleensä tosiasiaa, joka on yksilöllisestä käsityksestä tai tulkinnasta riippumaton. Fakta-sanan etymologia tuo esille kuitenkin käsitteen jännitteisyyden. Yhtäältä sen kantasanat *facere, factum* tarkoittavat tekemistä ja toisaalta se viittaa faktan tietäjästä riippumattomaan olemassaoloon (Latour & Woolgar 1986; Meskus 2009, 26).

Kohdistamme analyysin sosiaalisiin ja materiaalsiin käytäntöihin, joissa indikaattorin tietoa tuotetaan ja jotka siten vakiinnuttavat käsityksiämme lastensuojelusta tietynlaisiksi. Alain Desrosièresin mukaan tällä tavalla päästään käsiksi siihen, miten meitä ympäröivän sosiaalisen todellisuuden konstruoituneista faktoista tulee ”asioita, jotka pitävät” (*things that hold together*) ja objektiivisia tosiasioita suhteessa yksittäisiin ihmisiin ja ryhmiin. Sosiaalisista tosiasioista voi tulla ”kestäviä esineitä” vain kytköksissä yhteiskunnallisiin instituutioihin, lakeihin ja tapoihin. Toisin sanoen sosiaaliset tosiasiat lujittuvat esineiksi vasta, kun ne mahdollistavat toiminnan ja niistä muodostuu toiminnan kohteita tietystä yhteiskunnallisesta käyttöyhteydestä. (Desrosières 1991, 197–213.)

Tavoitteemme ei ole hakea virheellisyksiä, vaan tutkia ja tuoda näkyväksi sitä, miten indikaattorin tieto muodostuu. Jäljittäessämme indikaattorin tiedonmuodostusta ja tuodesamme esiin siihen sisältyvää tiedollista epävar-

muutta emme suinkaan tarkoita, että indikaattorien koostamisesta tulisi luopua. Emme myöskään oleta, että on mahdollista rakentaa täydellinen indikaattori. Pikemminkin tavoitteemme on näyttää, millä tavalla ehdollista indikaattorin väestötasoinen tieto on ja luoda tilaa sen uudelleen tulkinnoille.

Aloitamme artikkelin indikaattorin ja sitä koskevan aineistomme kuvauksella. Toiseksi käymme läpi lastensuojelutilaston muodostumisen historiaa. Kolmanneksi seuraamme sitä, miten ja millaisissa lainsäädännöllisissä ja institutionaalisissa käytännöissä koostetaan lastensuojelurekisteri, josta lastensuojelun indikaattori muodostetaan. Neljänneksi tarkastelemme sitä, miten indikaattori muodostetaan ja mitä se tekee ilmiötä kuvatessaan.

Indikaattori ja sitä koskeva aineisto

Artikkelimme empiirisen analyysin kohde on lastensuojelun indikaattori, joka kertoo kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellisen osuuden 0–17-vuotiaista lapsista sukupuolittain vuosina 1991–2009. Valtioneuvoston kanslia ja Tilastokeskus julkaisevat indikaattoria vuonna 2009 avatussa yhteiskunnallisen kehityksen indikaattorikokoelmassa, johon on koottu sata yhteiskunnan kehitystä kuvaavaa indikaattoria (<http://www.findikaattori.fi/>). Indikaattorikokoelma pohjautuu eri tilastoviranomaisten tuottamaan tietoon keskeisistä yhteiskunnan ilmiöistä. Jatkuvasti päivitettävän kokoelman indikaattorit on ryhmitelty sekä teemoittain että hallitusohjelman politiikkalohkoittain. Lastensuojeluindikaattori on sijoitettu temaattisesti väestö-otsikon ja hallitusohjelman mukaan hyvinvointipolitiikka-otsikon alle.

Kohteeksi valitsemamme indikaattori saa siis paljon huomiota niin julkisen hallinnon kuin tutkimuksen kentillä ja sen pohjalta tehdään monenlaisia tulkintoja yhteiskunnan tilasta. Tietoa käytetään esimerkiksi arvioitaessa syrjäytymistä ja huono-osaisuutta (esim. Raunio 2006). Lisäksi kansainvälisissä vertailuissa käytetään usein vertailtavana yksikkönä juuri kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellista osuutta alle 18-vuotiaasta väestöstä, koska sitä pidetään parhaiten, mutta ei suinkaan ongelmattomasti vertailukelpoisena tietona (Thoburn 2007).

Käytämme aineistona Findikaattori-sivuston lastensuojeluindikaattorin materiaalia, lastensuojelutilaston julkaisuja ja lastensuojelurekisteristä saatavilla olevaa metadattaa, kuten lomakkeita, joilla tieto kunnista kerätään sekä rekisterilosteita. Lisäksi olemme koonneet lastensuojelutyötä ja sen tilastointia ohjaavaa lainsäädäntöä. Lastensuojelun tietokäytäntöjä koskevan aineiston jäljittämisen teki haasteelliseksi se, että myös julkisen hallinnon ylläpitämällä Internet-sivustoilla historia – esimerkiksi tiedonkeruulomakkeet – häviää päivitysten alle ja tulee hankalasti hankittavaksi. Tämä sekä metadatan väistämätön kaikenkattamattomuus olivat syitä siihen, että täydensimme dokumenttiaineistoa koskevaa ymmärrystämme keskusteluilla neljän lastensuojelutiedon asiantuntijan kanssa. Keskusteluissa olemme tarkentaneet tilaston kokoamiskäytäntöjä ja niiden muodostumista tietynlaisiksi. Koska aineisto koostuu pääosin julkaistusta materiaalista, viittaamme siihen tavanmukaisilla lähdeviitteillä.

Tässä on syytä lyhyesti täsmentää tilasto-sanana tarkoitetta. Tilasto ei ole käsitteenä niin yksiselitteinen kuin voisi ajatella. Sanalla saatetaan viitata niin yksittäiseen julkaistuun tilastotauluun, kokonaiseen tiettyä aihetta koskevaan tilastojulkaisuun kuin tiedonkeruuseenkin. Tässä viittaamme lastensuojelutilasto-sanalla lastensuojelua koskevaan tilastojulkaisuun, joka on osa Suomen virallista tilastoa ja koostuu useista tilastotauluista. Tilastoa on julkaissut tarkastelujaksolla aluksi Stakes ja vuodesta 2009 lähtien Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Lastensuojelutilaston ja -lainsäädännön yhteys

Lastensuojelua koskeva tilastointi on muotoutunut samanaikaisesti lastensuojelun lainsäädännön ja viranomaisomaiskäytäntöjen kanssa. Nykymuotoisen lastensuojelutilaston voi katsoa alkaneen vuonna 1937, jolloin Suomen ensimmäinen lastensuojelulaki tuli voimaan. Lain pohjalta lastensuojelu eriytettiin köyhäinhoidosta ja aiempi, köyhäinhoidon yhteydessä kerätty tieto alaikäisistä huollettavista siirrettiin osaksi lastensuojelutilastoa. Vuodesta 1937 alkaen koottiin ja julkaistiin tiedot lastensuojelulain perusteella laitoksissa ja yksityishoidossa olevista lapsista. Myös lastensuojelun menot tilastoitiin. Vuodesta 1945

alkaan tilastoitiin lisäksi lastensuojelun syy vuoteen 1983 asti.

Lastensuojelutilastoinnissa tapahtui merkittävä muutos vuonna 1983, jolloin voimassa ollut lastensuojelulaki kumottiin uudella, lastensuojelun tehtävää uudelleen muotoilevalla lastensuojelulaille (683/1983). Aiempi huostaanottokeskeinen lastensuojelu muuttui avohuoltoa ja lapsen etua painottavaksi lastensuojeluksi, jonka palveluluonnetta korostettiin. Lastensuojelu jaettiin uudella tavalla avohuoltoa, huostaanottoa, sijahuoltoa ja jälkihuoltoa koskeviksi toimenpidekokonaisuuksiksi. Aiemman lain mukaiset tilastoinnin perusteet ja luokitukset eivät enää toimineet (Kivinen & Heinonen 1990, 2).

Lastensuojelutilaston aikasarja katkesi seitsemäksi vuodeksi, sillä vuosina 1984–1990 ei kerätty eikä julkaistu vuosittaista, kansallista lastensuojelutilastoa. Tilanne muuttui vuonna 1991, jolloin lapsikohtaista lastensuojelutilastoa alettiin jälleen julkaista. Tilastoinnissa otettiin huomioon avohuolto vuoden 1983 lastensuojelulain toimenpiteenä ja siksi avohuollon asiakasmääristä alettiin kerätä kuntakohtaista tietoa. Kuitenkin vielä 2000-luvun puolivälissä esitettiin avohuoltoa koskevien tietojen osalta varauksia tiedonkeruukäytäntöjen ja käsitteiden tulkintaerojen vuoksi (Heino & Pösö 2003; Heino & al. 2005). Lastensuojelutilasto laajentui entisestään vuonna 2008 voimaantulleen lastensuojelulain (417/2007) myötä. Uuden lain myötä alettiin tilastoida muun muassa lastensuojeluilmoituksia koskevaa tietoa.

Jo uuden lain valmisteluvaiheessa tilastoinnin kehittämiseen kohdistui paineita sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Lakivalmistelussa eduskunnan oikeusasiamies (HE 252/2006, 31) kiinnitti huomiota lastensuojeluilmoituksia ja niiden aiheuttamia toimenpiteitä koskevan tiedon riittämättömyyteen. Muun muassa lastensuojelutarpeen seuraamisen katsottiin edellyttävän tällaista tietoa. Suomen ulkopuolelta painetta loi Suomen vuonna 1991 ratifioiman YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista seuraava komitea, joka vuonna 2005 kiinnitti huomiota kokonaisuudessaan lapsia koskevan tilastoinnin puutteisiin. Erityisesti komitea korosti kaikkein haavoittuvimpiin ryhmiin kuuluvien lasten elinolojen seuraamisen tärkeyttä. (HE 252/2006, 42.) Uudistetun lastensuojelutilaston sisältöä suunnitteli ja sen sisällöstä päätti työryhmä, jossa olivat edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto, Etelä-

Suomen Sosiaalialan osaamiskeskus, Kuusikkokunnista Helsinki ja Vantaa sekä silloinen Stakes (Lastensuojelu 2008, 10).

Kuten edellä näkyy, lastensuojelua koskeva tilastotieto on sidoksissa lainsäädäntöön. Lakimuutokset vaikuttavat aikasarjojen vertailukelpoisuuteen muun muassa siksi, että tilastoinnin aiheena olevat toimenpiteet ja niiden rooli ovat muuttuneet. Huostaan otettujen lasten lukumäärä on tilastoitu vuodesta 1937 alkaen. Lukumäärätiedot ovat siis olemassa pitkältä aikaväliltä, mutta aikasarjojen vertailukelpoisuus ei ole ongelmatonta. Vuoden 1936 lain mukainen huostaanotto eroaa vuoden 1983 lain huostaanotosta muun muassa siksi, että huostaanotolla on erilainen asema osana lastensuojelua: varhaisemman lain aikana lastensuojelu oli huostaanottokeskeistä, myöhemmän lain aikana raijattiin tilaa avohuoltopainotteiselle lastensuojelulle ja korostettiin huostaanoton viimesijaisuutta (Forsberg 1998). Myös kodin ulkopuolelle sijoittamisen kategoria lastensuojelussa on muuttunut, sillä vuoden 1983 lain jälkeen kodin ulkopuolelle on voitu sijoittaa myös avohuollon tukitoimenpiteenä.

Vaikka lastensuojelua koskevien aikasarjojen ajallinen vertailtavuus on vaikeaa näiden lainsäädännön muutosten vuoksi, niitä esitetään. Esimerkiksi Suomen tilastollisessa vuosikirjassa on julkaistu aikasarjaa kodin ulkopuolelle sijoitettua vuosina 1970–2007 (Suomen tilastollinen vuosikirja 2008, 505). Taulukon alaviitteessä todetaan tarkkaavaiselle lukijalle, että ”huostaanoton käsite on muuttunut vuoden 1984 jälkeen siten, ettei tilastotietoa ennen vuotta 1984 voida esittää vertailukelpoisena sarjassa”. Lukijalle ei kuitenkaan kuvata muutoksen sisältöä tai kerrota, mistä lukija voisi sitä lähteä jäljittämään.

Myös brittitutkija June Thoburn (2007) on korostanut, että lastensuojelutilastot ovat hallinnollista ja hallinnon tuottamaa aineistoa, joka on aina sidoksissa lainsäädäntöön, palvelujärjestelmään ja kulttuuriin (ks. myös Munro & Stein 2008; Hearn & al. 2004). Niin ollen tilastot vaihtelevat maasta toiseen ja tilastojen käyttäjän tulee ottaa tämä huomioon.

Thoburnin mukaan (2007) eniten lastensuojelutilaston tuottamiseen ovat panostaneet maat, joissa on vahva palveluiden tulosten mittaamiskulttuuri. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa kerätään tilastotietoa palveluiden arvioimiseksi. On maita, jotka tilastoivat kodin

ulkopuolelle sijoittamisen syyt ja jotka seuraavat syissä tapahtuvia muutoksia (Gilbert & al. 2011). Tilastoja on tuotettu myös Pohjoismaissa, mutta tilastojen tehtävänä on ollut Thoburnin mukaan (2007, 11–12) palvelu enemmän politiikkasuunnittelua ja tietoperustaisia käytäntöjä (*knowledge based practice*) kuin mitata tai arvioida palveluita. Kaikissa sellaisissa maissa, joissa on valtionrahoitteisia lastensuojelun järjestelmiä, tilastot palvelevat jossakin määrin myös lastensuojelun taloudellista seuranta. (Mt.)

Tiedon transformaatio: paikallisesta lastensuojelutyöstä lastensuojelurekisteriksi ja tilastoksi

Tilaston tietoa määrittää paitsi lainsäädäntö myös lastensuojelun viranomaisten tietokäytännöt, joissa tilaston tietoperusta muodostuu. Tarkastelemme niitä seuraavaksi. Vuoden 1991 jälkeen tilaston kokoamisesta vastaava tilastoviranomainen oli aluksi Stakes ja vuoden 2009 alusta lähtien Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Tilastokeskus ei ole koskaan vastannut tilaston kokoamisesta, mutta se on julkaissut Suomen tilastollisessa vuosikirjassa tilastotaulua, joka kertoo kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärästä maakunnittain.

Suomessa kunta on se julkisen hallinnon yksikkö, joka vastaa lastensuojelun järjestämisestä. Näin kunnat ja isoissa kaupungeissa sosiaalitoimen alueet ovat perusyksikkö, jossa valtakunnallisen lastensuojelurekisterin perustana oleva tieto tuotetaan. Kaikki tilastossa käytetty lastensuojelua koskeva tieto on peräisin lastensuojelun viranomaisilta.

Tilaston ja indikaattorin tieto kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista perustuu henkilötunnuksia sisältävään lastensuojelurekisteriin. Tällaisten yksilötason tietoa sisältävien rekisterien käyttö tilastoinnin perusaineistona on tunnusomaista Pohjoismaille, jotka kaikki ottivat viimeistään 1960-luvulla käyttöön henkilötunnuksen, jota käytetään nykyisin laajasti julkisessa hallinnossa. Suomeen tällainen tilastointitapa vakiintui 1970-luvulta lähtien ja samanaikaisesti hyvinvointivaltion institutionalisoituessa (Alastalo 2009). Rekisteritiedon lisäksi lastensuojelutilasto sisältää lastensuojelun avohuollon asiakkaista tietoa, joka kerätään kunnilta summattuna ilman henkilötunnuksia.

Lastensuojelutilasto perustuu yhtäältä kodin ulkopuolelle sijoitettujen ja huostaan otettujen lasten ja nuorten osalta henkilöperustaiseen rekisteriin ja toisaalta lastensuojelun avohuollon kuntakohtaisiin asiakasmääriin. Vuoden 2008 alussa voimaan tullut lastensuojelulaki (417/2007) laajensi kuntien velvoitetta rekisteröidä lastensuojelun tietoa. THL:n ylläpitämän Lastensuojelun käsikirjan mukaan kunnissa muodostetaan kolme rekisteriä, ensiksi lastensuojeluilmoitusten rekisteri (§ 25b) ja toiseksi lastensuojelun asiakasrekisteri, johon kirjataan lastensuojelun asiakkaiksi päätyvät lapset (§ 33). Kolmanneksi kuntien sosiaalihuollosta vastaavat toimielimet ylläpitävät valvontaa varten rekisteriä, joka sisältää tiedot kunnan alueelle sijoitetuista lapsista (§ 78) sekä kuntaan yksityisesti sijoitetuista lapsista (§ 81). (Ks. Lastensuojelun käsikirja.) Uuden lain myötä avohuollon toimintaa koskevan tilasto-osan tietosisältöä laajennettiin, mutta se koostetaan edelleen kuntakohtaisesta summattiedosta, joka ei sisällä henkilötunnuksia. Aikaisempi lastensuojelulaki ei velvoittanut kuntia lastensuojelutyön rekisteröintiin.

THL tilastoviranomaisena kerää lastensuojelun tilastorekisterin tietosisällön kunnilta. Kunnat toimittavat pyydetyn tiedon THL:ään joko konekielellisenä aineistona tai paperilomakkeilla (Lastensuojelu 2008, liitelomake). Rekisteri pohjautuu näin tietoon, jonka joku tai jotkut henkilöt kussakin kunnassa poimivat jokaisesta tilastovuoden aikana huostassa ja/tai sijoitettuna olleesta lapsesta tai nuoresta. Kunnilla on velvollisuus vastata THL:n tietopyyntöön, minkä vuoksi rekisterissä on puuttuvaa tietoa lähinnä satunnaisesti.

Nykyisessä muodossa lastensuojelurekisteriin on kerätty tietoja vuodesta 1991 lähtien (Lastensuojelurekisterin rekisteriseloste). Rekisteri sisältää kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen tai nuoren henkilötunnuksen, sukunimen neljä ensimmäistä kirjainta, sukupuolen, huoltajan tilastovuoden tai sijoituksen päättyessä, sijoitusperusteen ja -ajan (LsL § 37, LsL § 38, LsL § 40, LsL § 43, LsL § 75) sekä sijoituspaikan (Laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskusten tilastotoimesta 409/2001, § 2).

Laissa määritellään yksityiskohtaisesti se tieto, jonka THL voi vuosittain pyytää kunnilta lastensuojelurekisteriä varten. Rekisterin sisältö on niukka eikä sen sisältöä voida laventaa ilman lakimuutosta. Tietoja pyydetään ilmoittamaan lastensuojelulain pykäläiä käyttäen. Näin lastensuo-

jelutilaston tiedonkeruu on lainsäädännön määrittämää (Laki sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskusten tilastotoimesta 409/2001 sekä Lastensuojelulaki 417/2007).

Lastensuojelurekisteriä käytetään pääasiassa tilasto- ja tutkimustarkoituksiin. Sen sisältämää tietoa ei käytetä lapsia koskevassa päätöksenteossa. Tämä piirre erottaa tilasto- ja tutkimusrekisterit sellaisista väestörekisterin ja vaikkapa kuntien lastensuojelunasiakasrekisterin kaltaisista hallinnollisista rekistereistä, joiden tietosisällöillä on faktan asema rekisteriyksilöä koskevassa päätöksenteossa esimerkiksi asiakastyössä tai oikeusprosesseissa. Hallinnolliset ja tilastorekisterit eroavat toisistaan siinäkin, että rekisteröidyillä on itseään koskevien tietojen tarkistusoikeus hallinnollisiin, mutta ei tilastorekistereihin. Näin on perusteltua ajatella, että niiden sisältämän informaation status on erilainen.

Koska kunta on tiedontuotannon perusyksikkö, tiedon tuottajia on paljon, vaikka indikaattorin kuvaamalla jaksolla 1991–2009 kuntarakenne on liitosten myötä muuttunut. Vuonna 1991 kuntia oli 460, kun vuoden 2009 alussa lukumäärä oli kuntaliitosten myötä 348. Kuntien määrä on edelleen vähentynyt siten, että vuoden 2011 alussa kuntia oli enää 336. Näiden yhdistymisten tiedonkeruulle aiheuttamista hankaluuksista ei ole tietoa. Tarkkaa tietoa ei ole myöskään siitä, miten kunnat käytännössä kokoavat asiakastyössä kertyneestä tiedosta tiedot THL:lle lähetettäviin lomakkeisiin. Kuntien tavat organisoida tilastotiedon keräämistä ja toimittamista näyttävät vaihtelevan. Ainakin vielä 2000-luvun alussa tietoja kerättiin joko osana hallinnollista työtä tai se oli liitetty asiakastyötä tekevien työksi (Heino & Pösö 2003).

Vuonna 2004 tehdyn selvityksen mukaan vain 11 prosenttia suomalaisista kunnista toimitti tiedot sähköisesti (Heino & al. 2005). Tämä kertoo siitä, että sähköisiä asiakastietojärjestelmiä ei ollut tuolloin kytketty lastensuojelutilaston vaatiman tiedon tuottamiseen. Myös vuoden 2009 lastensuojelutilaston laatuselosteessa todetaan, että

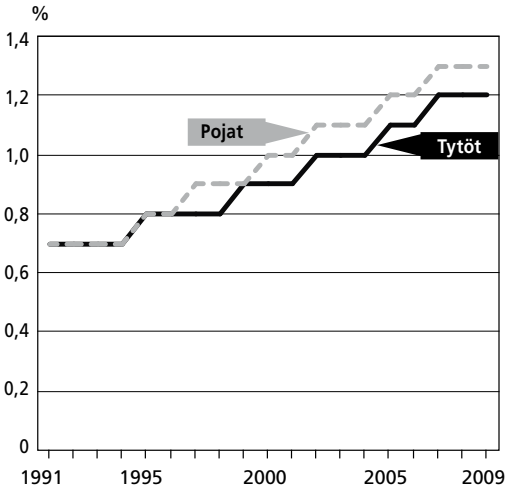
”kaikkein suurimmat kunnat poimivat tiedot sähköisesti omista tietojärjestelmistään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen pyytämään tietuekuvauksen mukaisesti. Loput kunnat päivittävät Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen paperilla toimittaman kuntakohtaisen tiedosto-otteen kirjaamalla siihen muutokset. Tiedosto-ote palautetaan takaisin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseen, jossa tiedot päivitetään tietokantaan.” (Lastensuojelu 2009.)

Se, että asiakastietojärjestelmät eivät toimi valtakunnallisen tai alueellisen tilastotiedon tuottamisen tukena, ei ole kansainvälisesti lainkaan epätavallista (ks. Thoburn 2007, 12). Tilastotietojen kokoamista ja edelleen toimittamista on onnistuttu yleensäkin kytkemään varsin heikosti osaksi muuta lastensuojelun asiakastyötä. Sosiaalityöntekijät kokevat usein tilastoja varten tehtävä työn ”välttämättömänä pahana”. He pitävät tilastotietoa liian pinnallisena kuvaamaan lastensuojelun keskeisiä sisältöjä ja siksi suhde lastensuojelutilastoon voi jäädä etäiseksi. (Thoburn 2007.)

Edellä sanottu tuo näkyviin, että tilastoinnin prosessissa tieto muuntuu sosiaalityön yksilötason toimijoiden työkäytännöissä tallennetuista lastensuojelun asiakasrekisterimerkinnöistä edelleen lastensuojelurekisteriin tallennetuksi ja tilastoina sekä indikaattoreina julkaistuksi väestötasoiseksi informaatioksi. Prosessin eri vaiheissa tietoa tuotetaan, käsitellään ja tallennetaan eri tavoin. Samalla tieto pelkistyy ja muuttuu. Seuraavassa tarkastelemme tiedon epävarmuuksien ja variaation vähentymistä siinä prosessissa, jonka tuloksena syntyy lastensuojelua kuvaava indikaattori kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellisesta määrästä.

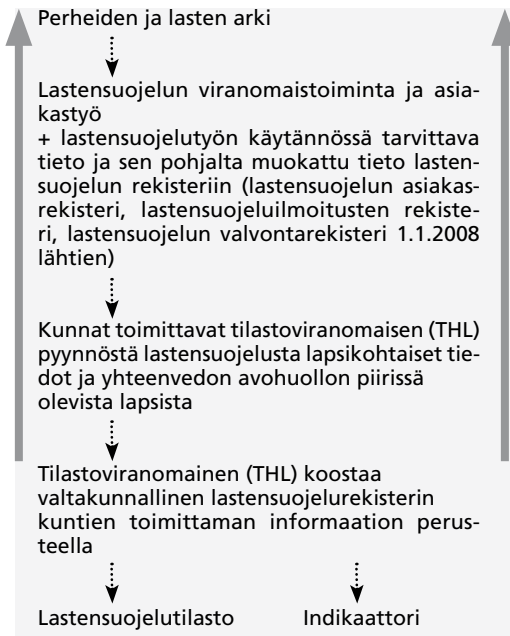
Mitä indikaattori tekee ja miten sitä tulkitaan?

Yleensä indikaattoreilla pyritään kuvaamaan tiiviisti ja pelkistetyksi monimutkaista ilmiötä. Yksittäinen tilastoluku ei kuitenkaan täytä indikaattorin määritelmää, vaan indikaattori kertoo usein jonkin ilmiön suhteellisen osuuden, sisältää aikasarjan tai se voi olla monimutkainen monista muuttujista koostettu komposiitti-indikaattori. Lastensuojeluidikaattorin kuvio (kuvio 1) eroaa lastensuojelutilaston julkaisemasta siinä, että se kertoo kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärän sijasta heidän suhteellisen osuutensa vastaavan ikäisestä väestöstä ja sen muutoksen. Indikaattori pohjautuu tilaston tapaan THL:n ylläpitämään lastensuojelurekisteriin, joka syntyy monivaiheisessa tiedon siirtämisen ja kokoamisen prosessissa (kuvio 2). Yksinkertaisena: asiakastyössä kootun tiedon pohjalta valtion keskushallinnossa koostetaan indikaattori, joka mahdollistaa lastensuojelun tarkastelemisen makrososiaalisesta näkökulmasta.



Lähde: THL

Kuvio 1. Lastensuojelun indikaattori yhteiskunnallisen kehityksen indikaattorikokeilussa (<http://www.findikaattori.fi>)



Kuvio 2: Tiedon transformoituminen lastensuojelutilastoksi ja indikaattoriksi

Indikaattoria ja sen taipumusta tiivistää ja pelkistää ja siten yhdenmukaistaa kohdejoukkoa voi tarkastella ekvivalenssitilän käsitteen avulla. Alain Desrosières tarkoittaa ekvivalenssitilalla tilastojen luomaa vertailukelpoisen aluetta, joka perustuu oletukselle siitä, että tilastoidut yksiköt ovat keskenään vertailukelpoisia. Uuden tilastoalueen rakentaminen merkitsee aina samalla tällaisen ekvivalenssitilän luomista. Se takaa keskustelun kohteiden – tässä tapauksessa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten – sekä poliittisen että kognitiivisen kiinteyden ja pysyvyyden. Yhteisen kielen, valtion ja lainsäädännön kantamat mentaaliset representaatiot mahdollistavat tilastollisen kuvauksen. (Desrosières 1998, 324–325.) Tästä näkökulmasta tilastojen muodostama julkinen tila ei ole vain hämärä performatiivinen idea, vaan historiallisesti ja teknisesti muodostunut ja rajattu.

Niin tilastorekisteri, tilasto kuin indikaattori tekevät yksittäisestä mistä tahansa syystä millä tahansa lastensuojelulain mukaisella viranomaistoimenpiteellä kodin ulkopuolelle sijoitetusta lapsesta tai nuoresta saman kategorian jäsenen. Tämä kategoria peittää näkyvistä sen, että indikaattori kuvaa itse asiassa lastensuojeluviranomaisten tekemien kodin ulkopuolelle sijoitusten määrää. Niputtamalla erilaisilla toimenpiteillä kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset samaan kategoriaan, indikaattori peittää lasten väliset erot. Kategorian nimen pysyminen muuttumattomana ajassa luo myös vaikutelmaa sosiaalisen todellisuuden jatkuvuudesta.

Näin prosessi (ks. kuvio 2), jonka lopputuloksena on lastensuojelutilasto ja -indikaattori, kääntää yksilöiden arkielämän erityisyyttä tilaston aineettomaan yleisyyteen (*from singularity to generality*), kuten Evelyn Ruppert (2009, 7) on muotoillut. Tämä käänös tekee mahdolliseksi puhua kodin ulkopuolelle sijoitetuista yhtenä ryhmänä. Ainoa ero, jonka indikaattori tunnistaa, on sukupuoli. Sen sijaan indikaattori ei tunnista kodin ulkopuolelle sijoitetun ikää tai sijoituksen kestoa. Sijoitetut eivät myöskään ole mistään kotoisin tai asu missään kartalla sijaitsevassa paikassa. Lastensuojelun toimenpiteissä on kuitenkin todettu olevan merkittäviä alueellisia ja lasten ikään kiinnittyviä eroja (esim. Heino 2009). Se, että heterogeeniseen kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten joukkoon viitataan yhdellä käsitteellä, tekee indikaattorin tiedosta irrele-

vantia lastensuojelun paikallisissa käytännöissä, jotka ovat ainakin jossain määrin sensitiivisiä lasten tilanteiden ja tehtyjen toimenpiteiden erityispiirteille. Huomionarvoista on, että lastensuojelutilastossa on indikaattoria tarkempia erotteluja muun muassa lasten iän ja sijoituksen perusteiden mukaisesti. Nämä eroja koskevat tiedot indikaattori sivuuttaa.

Näin muodostettu kategoria tekee mahdolliseksi puhua kodin ulkopuolelle viranomaistoimenpiteillä sijoitetuista lapsista väestöryhmänä ja erilaisten yhteiskuntapoliittisten toimien ja intressien kohdistamisen heihin (ks. Bowker & Star 2000, 240–251). Kansallisella tasolla ihmisiä ei hallita yksilöinä, vaan väestön jäseninä (Ruppert 2009, 4). Tämä ajatus juontuu Michel Foucault’lta (mm. 2010), joka on esittänyt, että hallinnan yleinen ongelma on ennen kaikkea väestön luonteen tunteminen ja sen jälkeen voimien sääntely.

Esimerkiksi vuonna 2007 hyväksytyssä hallituksen Lapset, nuoret ja perheet -politiikkaohjelmassa (Lapset, nuoret ja perheet... 2007) esitetään, että lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin vahvistamiseksi tulee ehkäistä syrjäytymistä. Tähän pyritään edistämällä elämänhallintataitoja ja motivoimalla nuoria koulutukseen sen rinnalla, että tuetaan lasten ja nuorten harrastuksia, osallisuutta liikunnassa, taiteessa ja kulttuurissa ja kehitetään lasten ja nuorten hyvinvointia tukevaa ympäristöä. Ensimmäiseksi mainitun spesifin tavoitteen toteutumista seurataan monien indikaattorien avulla, joista yksi on kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä. Sitä tulkitaan tässä yhteydessä elämänhallintataitojen ja koulutusmotivaation suunnasta. Tulkintaan sisältyy näkemys siitä, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrällä, elämänhallintataidoilla ja koulutusmotivaatiolla on keskinäisiä suhteita ja että näihin vaikuttamalla vaikutetaan syrjäytymiseen. Näin indikaattorin käyttö seurannassa tekee kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista yhtenäisen väestöryhmän, jonka keskuudessa ei tunnisteta eroja esimerkiksi 1-, 4- ja 17-vuotiaan koulutusmotivaatiossa tai elämänhallintataidoissa.

Ketkä ovat kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia?

Käsite ”kodin ulkopuolelle sijoittaminen” ei itsessään ole lainsäädännössä tai lastensuojelutyössä käytetty käsite, vaan se on vahvasti tilaston ja indikaattorin – ja jossakin määrin kansainvälisten vertailuiden – käsite. Käsitteeseen sisällytetään ne lapset ja nuoret, jotka on tietyin lainsäädännöllisin perustein sijoitettu kodin ulkopuolelle. Lastensuojelun vuotta 2008 koskevan tilaston mukaan, ”kun puhutaan sijoitetuista lapsista, tarkoitetaan kodin ulkopuolelle joko avohuollon tukitoimena, kiireellisenä sijoituksena, huostaanotettuna tai jälkihuoltona sijoitettuja lapsia ja nuoria” (Lastensuojelu 2008, 13). Vuosien 1991–2007 aikana kodin ulkopuolella sijoitettuihin lapsiin luettiin tilastoissa kuuluviksi sosiaalilautakunnan päätöksellä joko avohuollon tukitoimena, huostaan otettuna tai jälkihuoltona sijoitetut lapset. Kategoria sisältää suuren kirjon lasten, vanhempien ja perheiden tilanteita väliaikaisiksi katsotuista elämäntilanteista pitkäkestoisiin ja lasten kehitystä vakavasti vaarantaviin ongelmiin. Sijoitusten pituudet voivat vaihdella muutamista päivistä koko lapsuuden mittaisiin sijoituksiin. Kategorian lapsi voi olla elämänsä ensimmäisessä tai yhdeksännessä sijoituksessa. Yhteistä kategorialle on ennen kaikkea se, että lapsi on sijoitettu kodin ulkopuolelle julkisen viranomaisen päätöksellä.

Lastensuojeluidikaattorin käyttämä määrittely kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen kategoriasta eroaa siitä, miten tilasto määrittelee käsitteen. Findikaattori-julkaisussa todetaan, että ”luvut sisältävät kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena sijoitetut, kiireellisesti huostaan otetut, huostaan otetut, tahdonvastaisesti huostaan otetut, jälkihuollossa olevat sekä yksityisesti sijoitetut 0–17-vuotiaat lapset” (www.findikaattori.fi/68/?show=teema). Määrittely on laajempi kuin lastensuojelutilastossa, koska se sisältää myös yksityisesti sijoitetut lapset, joita ei ole sisällytetty lastensuojelutilastossa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten luokkaan. Tämä käsitteerajaus muuttaa merkittävästi kategoriaa. Enää ei ole kyse viranomaispäätöksellä tehdyistä sijoituksista, vaan yksittäisten huoltajien tekemistä ratkaisuista. Samalla indikaattorin suhde lastensuojelurekisteriin muuttuu, sillä yksityisesti sijoitettuja lapsia koskevia tietoja ei kerätä lastensuojel-

lurekisteriin vuoden 2008 jälkeen (Lastensuojelu 2008, 10).

Findikaattori esittää myös toisen määrittelyn, jonka mukaan ”sijoitetuilla lapsilla tarkoitetaan sivustolla sosiaalilautakunnan päätöksellä kodin ulkopuolelle joko avohuollon tukitoimena, huostaanotettuna tai jälkihuoltona sijoitettuja lapsia ja nuoria” (www.findikaattori.fi/68/?show=teema). Tämä määrittely ei sisällä enää yksityisesti sijoitettuja ja se rajautuu vain sosiaalilautakunnan tekemiin päätöksiin kodin ulkopuolelle sijoittamisesta. Muotoilusta voi päätellä, että hallinto-oikeuden tekemät päätökset (Lastensuojelulaki 417, pykälä 43) eivät kuulu Findikaattorin käyttämään kategoriaan. Tämä erottaa indikaattorin entistä selkeämmin lastensuojelutilaston käyttämästä määrittelystä. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten kategoriaa tuleekin niin ollen lukea hyvin tarkasti ja pitäen mielessä sitä, että kategorian sisältö eroaa merkittävästi indikaattorin ja lastensuojelutilaston käytössä.

Findikaattorijulkaisu tarjoaa – toisin kuin muiden muiden sen esittelemien indikaattorien kohdalla – lukijalle tulkinnan siitä, millaista yhteiskunnallista kehitystä käsittelemämme indikaattori kuvaa. Julkaisun mukaan (<http://www.findikaattori.fi>):

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä kuvaa perheiden henkistä ja taloudellista pahoinvointia ja korostaa lasten ja nuorten huomioon ottamista. Silloin, kun lapsen omat vanhemmat eivät kykene suoriutumaan lapsen hoidosta ja kasvattamisesta, lastensuojelu turvaa lapsen elinolot ja kehittymisen mahdollisuudet sijoittamalla hänet perhe- tai laitoshuoltoon.

Tulkinta nojaa näkemykseen siitä, että indikaattori kuvaa suoraan perheiden, lasten ja vanhempien elämäntilannetta ja arkea. Indikaattori kertoo julkaisun mukaan perheiden pahoinvoinnista, joka todetaan luonteeltaan henkiseksi tai taloudelliseksi ja taustalle sijoitetaan muun muassa päihneiden käyttö. Tulkinta yksilöllistää ilmiön yksilöiden ja perheiden ongelmiksi. Tulkinta eroaa sisällöllisesti aiemmin esitellyn Lapset, nuoret ja perheet -politiikkaohjelman tulkinnasta, mutta molemmissa tulkinta liitetään yksilöiden ominaisuuksiin ja käyttäytymiseen. Tulkintakehys on perustavanlaatuisesti erilainen kuin esimerkiksi Pekka Kuusen (1961, 299–302) tulkinta huostaanottojen lukumäärän laskevasta kehityskaaresta vuosina 1920–1958: hänen mukaansa huostaanottojen kehitystä tulee selittää yhteiskunnallisilla oloilla ja niissä tapahtuneilla muutoksilla.

Yksilöllistämisen lisäksi tulkinta samanlaistaa kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset. Aiemmin esitimme, että kodin ulkopuolelle sijoittamisen toimenpiteet ovat keskenään erilaisia ja myös niiden taustalla olevat lasten, vanhempien ja perheiden elämäntilanteet eroavat. Indikaattorin tulkinta sulkee nämä erot ulkopuolelleen ja pyrkii myös tulkinnassa pelkistämiseen.

Näin indikaattori ja tilasto samanaikaisesti sekä kuvaavat lastensuojelulapsia että konstituivat heitä. Kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia on kiistatta olemassa, mutta samalla keskeinen indikaattorin käyttämä kuvauksen väline, kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen kategoria niputtaa yhteen erilaisin viranomaistoimin, erilaisiksi ajanjaksoiksi sijoitettuja, eri-ikäisiä lapsia (vrt. Hacking 2009). Lisäksi se ehdottaa heidän olevan vertailukelpoisia. Yksilöllistävä tulkinta puolestaan ohjaa katseen yhtäältä lapsiin yksilöinä, mutta samanaikaisesti tekee heistä yhdenmukaisen ryhmän. Tämä jännite on tunnistettavissa laajemminkin lapsuuteen ja nuoruuteen kohdistuvassa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Nigel Parton (2006) kirjoittaa, kuinka niin sanotun lapsiystävällisen yhteiskuntapolitiikan nimissä tehtyjä toimenpiteitä ja käytyä poliittista keskustelua ohjaa aiempaa enemmän puhe lapsista yksilöinä ja heidän yksilöllisistä tarpeistaan. Kuitenkin lasten yksilöllisyys ja tarpeet määrittää politiikan ja toimenpidejärjestelmän ehdoilla samalla, kun lasten keskinäiset erot ja eroja ylläpitävät käytännöt ja rakenteet sivuutetaan.

Indikaattorin yksilöllistävä katse ja vaihtoehtoisten tulkintojen mahdollisuus

Artikkelia on ohjannut näkemys, että tilastot ja indikaattorit ovat vääjäämättömästi näkökulmiansa ja kuvaamansa kentän toimijoihin ja toimintaan kiinnittyneitä, vaikka ne esitettäisiin todellisuudesta varauksettomasti kertovina faktoina. Lastensuojelun kaltaisessa asiakastyöhön perustuvan viranomaistoiminnan dokumentoinnissa tieto transformoituu tilastolliseksi tiedoksi useissa eri vaiheissa. Indikaattoriksi pelkistetty luku on monivaiheisen valikoinnin tulosta. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suhteellista määrää koskevan indikaattorin tulkinnassa tulee ottaa huomioon tiedon välittyminen ja muuttuminen ja tiedonkeruussa käytössä olevien käsitteiden

den näennäinen selkeys. Olemme kiinnittäneet huomiota siihen, että indikaattori voi epätarkoituksenmukaisesti yhdenmukaistaa indikaattorin kuvauksen kohdetta ja että indikaattorin tulkinta voi yksilöllistää ilmiöt lasten ja perheiden ongelmiksi, vaikka indikaattori kuvaa ensisijaisesti viranomaistoimintaa. Yhtä lailla olemme tuoneet esiin sen, että indikaattorin ympäristössä, esimerkiksi lainsäädännössä, tapahtuvat muutokset voivat horjuttaa ajallisten muutosten tulkintaa. Tulkinnan haastetta lisää indikaattorin kuvaaman kategorian ”kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset” sisältöjen erot eri yhteyksissä (indikaattori vs. lastensuojelutilasto).

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten käsitteellistäminen yhtenä väestöryhmänä tekee osaltaan ymmärrettäväksi sosiaalityöntekijöiden vastahakoisuuden tilaston ja indikaattorin summattietoa kohtaan: tilasto ei kerro heidän asiakastyössään kohtaamistaan lapsista, joiden elämäntilanteet, kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, muiden palveluiden olemassaolo tai puute vaihtelevat niin paljon, että ryhmää ei voi kuvata yhdenmukaisena. Tätä tilannetta voi jäsentää Donald MacKenzen (1990 & 1998) varmuuslouku-käsitteen avulla. Hän tarkoittaa varmuusloukulla sitä, että teknologian varmuus – käsitykset siitä, mitä sillä on mahdollista tehdä ja miten sitä tulee käyttää – kasvaa samalla, kun etäisyys teknologian tuotannosta kasvaa. Ideaa on sovellettu myös tiedontuotantoon. Tällöin idea on muokattu muotoon: tiedon varmuus kasvaa samalla, kun etäisyys tiedontuotannosta kasvaa ja tiedon varmuus lisääntyy esimerkiksi, kun se siirtyy tuottajalta tiedon välittäjälle. Teorian mukaan tiedon epävarmuus on suurinta lähimpänä ja kauimpana tiedontuotannosta. Tällöin kauimpana tiedontuotannosta ajatellaan sijaitsevan tilanne, jossa ihminen ei ole kuullutkaan esillä olevasta ilmiöstä. Mika Pantzar (2000) tulkitsee, että tämä on seurausta työnjaollisesta periaatteesta, jonka mukaan tiedonvälittäjät, kuten journalistit, opettajat, poliitikot ja konsultit, korostavat tiedon varmuutta.

Ehdotammekin indikaattorin ja tilaston käyttöä siten, että tiedon sidos viranomaistoimintaan säilyy näkyvässä. Niin tilastoa kuin indikaattoria on mielekäästä lukea viranomaistoiminnan kuvauksena, sillä niiden tieto koskee viranomaispäätöksiä. Kodin ulkopuolelle sijoittamista koskevat päätökset ovat sidoksissa lasten ja perheiden arkeen monimutkaisilla ja vaihtelevilla tavoilla. Se,

että lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle, voi joutua esimerkiksi siitä, että kunnassa ei ole käytettävissä muita, lapsen ja perheen tilanteeseen käypä palveluita (kuten esimerkiksi kotiin tarjottavaa tukea). Siksi päätös kertoo enemmänkin palvelujärjestelmästä kuin lasten ja perheiden tilanteesta (Pösö 2010). Voi olettaa, että kunnassa on myös erilaisia lastensuojelun toimintakulttuureita tai yhteisöllisiä reagoitintapoja, joissa kodin ulkopuolelle sijoittamisen kynns vaihtelee. Jos indikaattori nimettäisiin ”lasten kodin ulkopuolelle sijoittaminen”, muuttaisi se väijäämättömästi indikaattoria koskevia tulkintoja. Katseen kohde olisi enemmän viranomaistoiminta kuin lapset ja perheet.

Lastensuojelutilaston historian ja indikaattorin tiedon muotoutumisen jäljittäminen toi näkyville sen, miksi esimerkiksi indikaattorin aikajänne alkaa juuri vuodesta 1991. Lisäksi se auttoi avaamaan uusia tulkintoja indikaattorille. Analysoimalla yhden indikaattorin ja tilaston muodostumista voi tuoda esille sitä, kuinka tilastotieto kytkeytyy yhteiskunnallisiin käytäntöihin, erityisesti viranomaistoimintaan, ja suuntaa väijäämättä tiedon käyttäjien katsetta. Tämänkaltaisen tutkimus on tarpeellista tänä aikana, jolloin indikaattoreita käytetään yhteiskunnan kehityksen ja erilaisten politiikkaohjelmien seurantaan entistä enemmän. Väitämme, että huomiota tulee suunnata siihen, miten ja mille yhteiskunnallisen toiminnan alueille eri indikaattorien ja tilastojen kategoriat luovat vertailukelpoisen aluetta – ekvivalenssitilaa, jonka varassa esimerkiksi yhteiskuntapolitiikkaa rakennetaan.

Jatkossa on perusteltua herkistyä lapsuusindikaattorien uudeksi paradigmatoksi kutsutulle orientaatiolle. Siinä maksimaalisen vertailukelpoisuuden sijaan korostetaan indikaattorien tietosisällön rakentamista yhdessä lasten kanssa. Moninaisuus ja moniäänisyys yhtä lailla kuin yllätyksellisyys ovat Jan Masonin ja Susan Danbyn (2011) mukaan asioita, jotka tulee tunnistaa osaksi lapsuusindikaattoreita. Tämän moninaisuuden (ja kaikkien luokittelujen epätäydellisyys sekä vertailukelpoisuuden rajallisuuden) esiin tuomisen ja tunnistamisen ei tarvitse horjuttaa indikaattorin käyttökelpoisuutta. Pikemminkin moninaisuuden ymmärtäminen osaksi indikaattoreita voisi luoda tilaa sille, että indikaattorien käyttäjät niin päätöksenteossa kuin tutkimuksessa tunnistavat ilmiön kompleksisuuden.

Kirjallisuus

- Alastalo, Marja: Viranomaistiedosta tilastoksi – rekisteriperusteisen tilastojärjestelmän muodostaminen Suomessa. *Sociologia* 46(2009): 3, 173–189
- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria: Tietokäytännöt ja hallinnan politiikka. Teoksessa: Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (toim.): Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa. Vastapaino: Tampere, 2011
- Bowker, Geoffrey C. & Star, Susan Leigh: *Sorting Things Out. Classification and Its Consequences.* The MIT Press: Cambridge, Mass, 2000
- Desrosières, Alain: How to make things which hold together: social science, statistics and the state. Teoksessa: Wagner, Peter & Wittrock, Björn & Whitley, Richard (toim.): *Discourses on society. The shaping of the social science disciplines.* Kluwer academic publishers: Dordrecht, 1991
- Desrosières, Alain: *Politics of large numbers: a history of statistical reasoning.* Harvard (Mass.): Harvard University Press, 1998
- Forsberg, Hannele: Perheen ja lapsen tähden - etnografia kahdesta lastensuojelun asiantuntijakulttuurista. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto, 1998
- Foucault, Michel: Turvallisuus, alue, väestö. Hallinnallisuuden historia. Collège de France luennot 1977–1978. Helsinki: Tutkijaliitto, 2010
- Gilbert, Neil & Parton, Nigel & Skivenes, Marit: *Child protection systems: comparative analyses of modern trends and orientations.* Oxford: Oxford University Press, 2011
- Hacking, Ian: Mitä sosiaalinen konstruktionismi on? Tampere: Vastapaino, 2009
- Hearn, Jeff & Pösö, Tarja & Korpinen, Johanna & Smith, Carole & Whyte, Sue: What is Child Protection/Lastensuojelu? Historical and Methodological Issues in Comparative Research on lastensuojelu/Child Protection. *International Journal of Social Welfare* 13 (2004): 28–41
- Heino, Tarja: Lastensuojelu – kehityskulkuja ja paikannuksia. Teoksessa: Lammi-Taskula, Johanna & Karvonen, Sakari & Ahlström, Salme (toim): *Lapsiperheiden hyvinvointi 2009.* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2009
- Heino, Tarja & Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla: Lastensuojelun avuhoillon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenveto. Työpapereita 5. Helsinki: Stakes, 2005
- Heino, Tarja & Pösö, Tarja: Tilastot ja tarinat lastensuojelun tietolähteinä. *Yhteiskuntapolitiikka* 63 (2003): 6, 584–596
- Kivinen, Tarja & Heinonen, Pekka: Lastensuojelu vuonna 1987. Väiliraportti 28.2.1990. Sosiaalihuollituksen raporttisarja nro 11. Helsinki: Sosiaalihuollitus, 1990
- Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Julkaisuja 6. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys, 1961
- Lapset, nuoret ja perheet. Hallituksen politiikkaohjelma. <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/lapset/fi.jsp>. Luettu 13.8.2010
- Latour, Bruno & Woolgar, Steven: *Laboratory life. The construction of scientific facts.* Princeton: Princeton University Press, 1986
- MacKenzie, Donald: *Inventing Accuracy: A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance.* Cambridge: MIT Press, 1990
- MacKenzie, Donald: *The certainty Trough.* Teoksessa: R. Williams & W. Faulkner & J. Fleck (toim.): *Explorin Expertise. Issues and perspectives.* Lontoo: Macmillan, 1998
- Mason, Jan & Danby, Susan: *Children as Experts in Their Lives: Child Inclusive Research.* *Child Indicators Research.* *Child Indicator Research* 4 (2011): 185–189, DOI 10.1007/s12187-011-9108-4
- Meskus, Mianna: *Elämän tie. Tutkimus lääketieteellisestä teknologiasta, vanhemmuudesta ja perimän hallinnasta.* Tampere: Vastapaino, 2009
- Munro, Emily R. & Stein, Mike: *Introduction: Comparative Exploration of Care Leavers' Transitions to Adulthood.* Teoksessa: Stein, Mike & Munro, Emily R. (toim): *Young People's Transitions from Care to Adulthood.* Lontoo & Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 2008
- Pantzar, Mika: Teesejä tietoyhteiskunnasta. *Yhteiskuntapolitiikka* 65 (2000): 1, 164–168
- Parton, Nigel: *Safeguarding childhood. Early intervention and surveillance in a late modern society.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006
- Pösö, Tarja: Havainnot suomalaisen lastensuojelun institutionaalisesta rajasta *Janus* 18 (2010): 324–336
- Raunio, Kyösti: *Syrjäytyminen. Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia.* Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2006
- Ruppert, Evelyn: *Numbers Regimes: From Censuses to Metrics.* Centre for Research on socio-Cultural Change. Working Paper No. 68 (<http://www.cresc.ac.uk/sites/default/files/wp%2068.pdf>), 2009
- Thoburn, June: *Globalisation and Child Welfare: some lessons from a cross-national study of children in out-of-home care.* *Social Work Monographs.* Norwich: University of East-Anglia, 2007.

Aineistolähteet

- HE 252/2006. Hallituksen esitys lastensuojelulainsäädöstietopankki (471/1987. Finlex – valtion säädöstietopankki (<http://www.finlex.fi/fi/laki/>))
- Henkilötietolaki 523/1999. Finlex – valtion säädöstietopankki (<http://www.finlex.fi/fi/laki/>)
- Laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta 409/2001. Finlex – valtion säädöstietopankki (<http://www.finlex.fi/fi/laki/>)
- Laki terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta 668/2008. Finlex – valtion säädöstietopankki (<http://www.finlex.fi/fi/laki/>)
- Lastensuojelu. Findikaattori (<http://www.findikaattori.fi/68/?show=teema>). (luettu viimeisen kerran 1.9.2011)
- Lastensuojelulaki 52/1936. Suomen asetuskoelma Lastensuojelulaki 683/1983. Finlex – valtion säädöstietopankki (<http://www.finlex.fi/fi/laki/>)
- Lastensuojelulaki 417/2007. Finlex – valtion säädös-

tietopankki (<http://www.finlex.fi/fi/laki/>)
Lastensuojelun käsikirja (<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja/>) (luettu 6.9.2011)
Lastensuojelurekisterin rekisteriseloste. (<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/tausta/Rekisteriselosteet/lastensuojelurekisteri.htm>)

Suomen tilastollinen vuosikirja 2008. Helsinki: Tilastokeskus
Tilastolaki 280/2004. Finlex – valtion säädöstietopankki (<http://www.finlex.fi/fi/laki/>).

ENGLISH SUMMARY

Marja Alatalo & Tarja Pösö: The uncertainty and interpretation of an indicator: the interwovenness of child protection practices and knowledge production

This article explores the construction of a social fact using the indicator of child protection as a case in point. This indicator describes changes in the proportion of children placed outside their homes from 1991 to 2009. It is one of the social development indicators launched by the Prime Minister's Office and Statistics Finland, and it also features in many current child, family and social policy programmes.

The article asks how indicator data is made up in actions of child protection authorities, how this data is transformed as it is passed on from one party to another, and how it at once transfers the objects of description from the particularity to the generality. The indicator puts together the heterogeneous population

of children placed outside home into a single category that is only broken down into two according to sex. Consequently the indicator wipes uncertainties out of users' sight. The indicator is given an individualizing interpretation, as if it provided a direct reflection of the mental and financial situation of the families and children concerned rather than the actions of child protection authorities.

The analysis suggests that it would be more relevant to represent and interpret the indicator so that the association between the indicator and the practices of child protection authorities remains visible. This would open the possibility of discussing child protection practice and the criteria of intervention unlike in the individualizing interpretation.

Keywords: indicator, child protection