

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 31/2018

Aulikki Kananoja, Kristiina Ruuskanen

SELVITYSHENKILÖN EHDOTUS LASTENSUOJELUN LAATUA PARANTAVAKSI TIEKARTAKSI

Väliraportti

Helsinki 2018

UUDISTAMME LASTEN JA PERHEIDEN PALVELUT OSANA SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUSTA

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 31/2018

Selvityshenkilön ehdotus lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi

Väliraportti

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF:978-952-00-3948-6

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	3.9.2018	
Tekijät	Selvityshenkilö Aulikki Kananoja ja asiantuntijasihteeri Kristiina Ruuskanen		
Julkaisun nimi	Selvityshenkilön ehdotus lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi Väliraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 31/2018		
Diaari/hankenumero	STM/5304/2017	Teema	
ISBN PDF	978-952-00-3948-6	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3948-6		
Sivumäärä	95	Kieli	suomi
Asiasanat	Lastensuojelu, tiekartat, palvelut		
Tiivistelmä <p>Sosiaali- ja terveysministeriö kutsui ylisosiaalineuvos Aulikki Kananojan selvityshenkilönä laatimaan ehdotuksen tiekartaksi siirtymisessä kunnallisesta lastensuojelusta maakuntapohjaiseen toimintaan.</p> <p>Väliraportissa määriteltyjen periaatteiden avulla maakunnallisia toimijoita tuetaan rakentamaan oma tiekarttansa, jolla lastensuojelun laatu paranee ja toimintaperiaatteet yhtenäistyvät. Maakunnallisen tiekartan tehtävä on, siihen poikkisektorisesti sitoutuneen johdon ja henkilöstön kautta, luoda edellytyksiä asiakkaita nykyistä paremmin palvelevalle ja vaikutuksiltaan kestäväälle lastensuojelutyölle uudistuksessa jota määrittävät väestöpohjan, työkäytäntöjen, asiakkaiden osallisuuden ja tarpeiden sekä hallinnollisten rakenteiden muutokset. Tiekartta auttaa jäsentämään perustason ja erikoistason palvelujen tehtäviä lastensuojelussa antaen suuntaa erilaista asiantuntijuutta sisältävälle, tiimipohjaiselle työtavalle.</p> <p>Selvityshenkilö esittää lisäksi nuoriin kohdistuvan valtakunnallisen kehittämishankkeen aloittamista erityisesti nuorten päihde- ja mielenterveysavun parantamiseksi ja kotinsa ulkopuolella elävien nuorten kuntoutuksen varmistamiseksi. Lisäksi esitetään muita toimia kuten kotipalvelun saatavuuden helpottamista, palvelutarpeen arviointien moniammatillistamista sekä rakennetta lastensuojelun käytäntörelevanttiin ja palveluketjuissa mukana olevaan tutkimukseen.</p>			
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	3.9.2018	
Författare	Uttredare Aulikki Kananoja och sakkunnigsekreterare Kristiina Ruuskanen		
Publikationens titel	Uttredarens förslag till en färdplan som förbättrar kvaliteten inom barnskyddet Mellanrapport		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 31/2018		
Diarie- /projektnummer	STM/5304/2017	Tema	
ISBN PDF	978-952-00-3948-6	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3948-6		
Sidantal	95	Språk	finska
Nyckelord	Barnskydd, färdplaner, tjänster		
Referat <p>Social- och hälsovårdsministeriet kallade översocialrådet Aulikki Kananoja att som utredare utarbeta ett förslag till färdplan om övergång från det kommunala barnskyddet till landskapsbaserad verksamhet.</p> <p>Med hjälp av de principer som fastställts i mellanrapporten stöds aktörer på landskapsnivå att bygga sin egen färdplan som bidrar till att kvaliteten inom barnskyddet förbättras och riktlinjerna förenhetligas. Uppgiften för färdplanen på landskapsnivå är att i en reform, via ledningen och personalen som förbundit sig tvärssektoriellt, skapa förutsättningar för ett barnskyddsarbete som betjänar kunderna bättre och är hållbart i fråga om konsekvenserna. Reformen bestäms av förändringarna av befolkningsunderlaget, arbetspraxis, kundernas delaktighet och behov samt de administrativa strukturerna. Färdplanen hjälper till att strukturera uppgifter på basnivå och specialnivå inom barnskyddet och anger riktningen för ett teambaserat arbetssätt som innehåller olika slags sakkunskap.</p> <p>Uttredaren föreslår även att ett riksomfattande utvecklingsprojekt som riktar sig till unga ska inledas särskilt för att förbättra hjälpen för unga i fråga om missbruk och den psykiska hälsan och säkerställa rehabiliteringen av unga som lever utanför hemmet. Dessutom föreslås andra åtgärder såsom underlättande av tillgången till hemhjälp, multidisciplinära bedömningar av servicebehovet samt en struktur för praxisrelevant forskning som ingår i servicekedjorna inom barnskyddet.</p>			
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		3.9.2018
Authors	Rapporteur Aulikki Kananoja and Expert Secretary Kristiina Ruuskanen		
Title of publication	The Rapporteur's proposal for the roadmap for improving the quality of child welfare Intermediate report		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 31/2018		
Register number	STM/5304/2017	Subject	
ISBN PDF	978-952-00-3948-6	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3948-6		
Pages	95	Language	Finnish
Keywords	Child welfare, roadmaps, services		
Abstract <p>The Ministry of Social Affairs and Health invited Aulikki Kananoja, ylisosiaalineuvos (the highest honorary title in the field of social work), to act as a Rapporteur in preparing a proposal for the roadmap for the transition from municipal child welfare services to county-based operations.</p> <p>With the aid of the principles defined in the intermediate report, county-level operators are supported in preparing their own roadmaps for improving the quality of child welfare and harmonising operating principles. The purpose of the county-level roadmap is, with cross-sectorally committed management and personnel, to create conditions for child welfare work that serves customers better and has sustainable effects, in a reform determined by changes in population base, work practices, customers' participation and needs and administrative structures. The roadmap helps to analyse the tasks of basic and specialised services in child welfare by providing a direction for a team-based working method that encompasses several fields of expertise.</p> <p>Furthermore, the Rapporteur proposes that a national youth-related development project be launched especially to improve substance abuse and mental health services targeted at young people and to ensure the rehabilitation of young people who live away from home. In addition, other measures are proposed, such as improving the availability of home help, introducing multiprofessional assessments of the need for services and creating a structure for practice-relevant child welfare research included in service chains.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Taustaa	10
2	Uusinta tietoa lastensuojelusta	15
2.1	Uusimmat tilasto- ja selvitysaineistot.....	15
2.2	Tietoon perustuva lastensuojelu.....	19
3	Tiekarttaa ohjaavat lait ja periaatedokumentit.....	24
4	Maakunta- ja sote-uudistuksen keskeiset muutosulottuvuudet maakunnallisen lastensuojelun lähtökohtana	27
4.1	Väestöpohjan muutos	28
4.2	Asiakkaiden osallisuuden muutos	30
4.3	Hallinnollisten rakenteiden ja rahoituksen muutos	31
5	Maakunnan lapsi- ja perhepalvelujen visio ja palvelupaus	37
6	Lastensuojelun tarpeet, sisältö ja kehittämissuunta tiekartan rakentajina	41
6.1	Lastensuojelun tarve	41
6.2	Sisältö ja kehittämistarpeet	45
6.3	Tehtävärakenteiden ja painopisteiden muutos	48
7	Kohti maakunnallista lastensuojelua.....	56
7.1	Periaatteelliset, oikeudelliset ja osallisuuden lähtökohdat.....	57
7.2	Lastensuojelu osana lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaisarkkitehtuuria	57
7.3	Maakunnan valmius uudistuksiin.....	58
7.4	Tiekartan keskeiset lähtökohdat ja jäsentäminen osatehtäviin	59

7.5	Foorumit käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja riittävälle yhdenmukaisuudelle.....	61
7.6	Seuranta, arviointi ja kehittäminen	61
7.7	Kehittämistyön jatkuvuuden turvaaminen kokeilu- ja kehittämisaluein.....	62
8	Maakunnalliset edellytykset	64
9	Sijaishuolto vaatii huomiota	67
9.1	Maakunta laadukkaan sijaishuollon järjestäjänä ja tuottajana.....	67
9.2	Sijaishuollon valvonnan merkitys lastensuojelun laadun parantamisessa	70
10	Yhteenveto.....	75
10.1	Aineistoa	76
	Lähteet.....	78
	Liitteet.....	85
	Liite 1. Perhekeskustoimintamallin kuvaus.....	85
	Liite 2. Kuvaus lastensuojelun systeemisestä toimintamallista	89
	Liite 3. Osaamis- ja tukikeskukset (OT-keskukset)	93

LUKIJALLE

Väliraportti ja ehdotus maakuntien tiekartan sisällöksi kirjoitetaan vaiheessa, jossa ehdotukset maakuntalaiksi, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislaiksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskevaksi laiksi ovat vielä eduskunnan käsittelyssä. Näin ollen maakuntapohjaisen aluehallinnon sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja valinnanvapauden muodoista ei vielä ole lopullista tietoa. Lastensuojelun kehittämiseen ja sen henkilöstön kuormittumiseen liittyvät kysymykset ovat kuitenkin ajankohtaisia riippumatta lainsäädännön lopullisesta muodosta. Laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että lastensuojelun laadun parantamiseksi tarvitaan yhtä kuntaa laajempi väestöpohja, lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuuden ja toimivuuden pitkäjänteinen, tutkimus- ja tietoperusteinen vahvistaminen sekä lastensuojelutyön organisointi ja resursointi asiakkaiden tarpeita vastaavasti. Uudistus tarjoaa mahdollisuuden jäsentää lasten, nuorten ja vanhempien palveluja eri tavalla kuin ennen, tarveperusteisesti organisaatiolähtöisyyden sijaan. Jokaisen maakunnan oman tiekartan laatiminen nykyisestä kuntapohjaisesta maakuntapohjaiseen lastensuojeluun on siten perusteltua, vaikka lainsäädäntöprosessi on vielä kesken.

Käynnissä oleva laaja uudistusprosessi sisältää sekä rakenteellisen että toiminnan sisältöön ja sen uudistamiseen liittyvät ulottuvuudet. Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen muutosohjelma (LAPE) luo uudenlaisen palvelukokonaisuuden ja -kulttuurin, jonka yksi osa on lastensuojelu. LAPE-työssä toimintakulttuuria on pyritty uudistamaan hallinto- ja ammattikuntakeskeisyydestä lapsi- ja perhelähtöisyyteen. Hallituksen LAPE-kärkihankkeen päätyttyä on tärkeää, että hankkeen valtakunnallisesti eteenpäin viemä lapsi- ja perhepalveluiden näkökulma ja kulttuurinmuutos jäävät elämään. Näin ollen väliraportissa LAPE-lyhenteellä tarkoitetaan myös tulevaisuuden lapsi- ja perhelähtöisyyttä sekä viitataan lapsi- nuoriso- ja perhepalvelujen toimijoihin. LAPE:n mukaisesti halutaan tuoda palvelut perheen lähelle, vahvistaa vanhemmuutta ja turvata lapselle ja nuorelle hänen kasvuaan tukevia ihmissuhteita. Peruspalvelujen riittävyys ja toimivuus ovat siten keskeisiä edellytyksiä toimivalle lastensuojelulle. Korjaavalle lastensuojelulle on välttämätöntä antaa kokonaisuudessa oma tilansa ja varmistettava sen toimintaedellytykset ja verkostoituva moniammatillinen yhteistyö. Systematisointiin tiimityöhön perustuvassa toiminnassa ammattilaiset sovittavat yhteen

osaamistaan. Tiekartta ei voi olla lastensuojelun nykyisten käytäntöjen siirtämistä kunnista maakuntiin sellaisenaan. Maakunnallisen lastensuojelun on oltava päivitetty ja mieluiten tulevaisuuteen orientoituva versio hyvästä lastensuojelusta.

Tavoitteena on, että tässä raportissa määriteltyjen periaatteiden avulla maakunnallisia toimijoita – uudistuksen valmistelun johtoa, lapsipalvelujen suunnittelijoita sekä asiakastyön ammattilaisia – tuetaan rakentamaan oma tiekarttansa, jolla lastensuojelun laatu vahvistuu ja toimintaperiaatteet yhtenäistyvät koko maakunnan alueella. Tarkoituksena on antaa maakunnille raamit, ei niinkään yksityiskohtaisia toteutusohjeita. Kunnallisen lastensuojelun siirtämisessä maakunnalliseksi ollaan hyvin eri vaiheissa eri puolella Suomea ja toimintaympäristöt ovat yksilöllisiä. Ehdotus pyrkii olemaan yhtäältä riittävän väljä, jotta sitä voidaan soveltaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Toisaalta tehtävänä on vähentää lastensuojelutyön laadun ja turvallisuuden vaihtelua ja yhdenmukaistaa toimintaperiaatteita yli maakuntarajojen. Kansalaisten ja asiakkaiden yhdenvertaisuus edellyttää, että lastensuojelussa toimitaan yhtenäisten periaatteiden mukaan, tutkimus- ja tietoperustaisesti ja, että palveluja on saatavilla asuinpaikasta riippumatta. Tiekartan tehtävänä on määritellä lastensuojelun turvallisuutta ja laatua sekä lapsen oikeuksia varmistavat periaatteet ohjaamaan lastensuojelun uudistamista ja päivittämistä maakunnalliseksi toiminnaksi.

Ehdotuksen pohjalta olisi toivottavaa jatkaa keskustelua lastensuojelun kentällä, etsien yhteistä käsitystä lastensuojelun kansallisesta ja maakunnallisesta visiosta ja palvelulupauksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjausrooli on tässä merkittävä, vastaahan ministeriö sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelusta sekä lainsäädännön ja uudistusten valmistelusta, jälkimmäisen tutkiessa lakien toimeenpanoa ja vastatessa tiedonkeruusta sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Tiekartan periaatteiden toteutumista olisi tärkeää tukea kansallisella tasolla sosiaali- ja terveysministeriössä laadittavan toteuttamissuunnitelman avulla.

Aulikki Kananoja
ylisosiaalineuvos
3.9.2018

1 Taustaa

Selvityshenkilön toimeksianto

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 22.12.2017 ylisosiaalineuvos Aulikki Kananojalle tehtäväksi selvitystyön, jossa etsitään ratkaisuja lastensuojelutyön kuormittavuuden vähentämiseksi ja laaditaan ehdotus tiekartaksi siirtymiseen kunnallisesta lastensuojelusta maakuntapohjaiseen toimintaan vuonna 2021¹. Prosessi on saanut alkunsa sosiaalityöntekijöiden esille nostamasta huolesta lastensuojelun tilanteesta.

Selvityshenkilö esittää, että jokainen maakunta laatii oman lastensuojelun laatua parantavan tiekarttansa, ja on tehnyt tämän ehdotuksen ohjaamaan maakunnallisten tiekarttojen rakentamista lastensuojelun turvallisuutta ja laatua sekä lapsen oikeuksia varmistavien periaatteiden mukaisiksi.

Toimeksianto on osa Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa (LAPE) ja siinä haetaan toimia sekä kunnallisen lastensuojelun tueksi, että kansallisen lastensuojelun linjaamiseksi uudessa toimintaympäristössä eli yhteydessä maakunta- ja sote-uudistukseen. Huomioon otetaan LAPE-muutosohjelmassa jo aloitettu kehittämistyö lastensuojelun sisällölliseksi uudistamiseksi sekä lapsi- ja perhelähtöisten palveluiden kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi lapsen ja nuoren hyvän elämän tueksi sivistys- sekä sosiaali- ja terveystoimen julkisten palveluiden, järjestöjen ja seurakuntien sekä yritysten yhteistyönä. Työn perustana on LAPE-muutosohjelman tavoitteiden mukainen uudistuminen ammattikunta- ja hallinnonalakeskeisyydestä lapsi- ja perhelähtöisyyteen.

Selvitystyön tueksi asetettiin taustaryhmä, jonka tehtävänä on ollut tukea ja edistää selvityshenkilön työtä. Taustaryhmään kuuluvat seuraavat jäsenet:

- Maria Kaisa Aula, hankejohtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Marjo Malja, sosiaalineuvos, Sosiaali- ja terveysministeriö / Annika Parsons, neuvotteleva virkamies, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Juha Luomala, sosiaalineuvos, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Ritva Halila, ylilääkäri, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Aila Puustinen-Korhonen, erityisasiantuntija, Kuntaliitto
- Päivi Petrelius, kehittämisspäälikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Marja-Leena Stenroos, sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Marita Raassina, ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto (Valvira)

¹ Asettamispäätös STM/5304//2017, STM131:00/2017

- Hanna Heinonen, toiminnanjohtaja, Lastensuojelun Keskusliitto
- Alpo Heikkinen, erityisasiantuntija, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- Helena Inkinen, asiantuntija, Pesäpuu ry

Taustaryhmän kokouksiin kutsuttiin Sosiaalityöntekijöiden seura ry:n edustajana Sonja Soini, hankesuunnittelija, sosiaalityöntekijä (YTM). Asiantuntijasihteerin tehtävään nimettiin YTM, sosiaalityöntekijä Kristiina Ruuskanen.

Ensimmäinen väliarvio

Selvityshenkilö luovutti perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikolle toimeksianton ensimmäistä vaihetta koskevan arvionsa maaliskuussa 2018². Arvion mukaan lastensuojelutyöhön kohdistuvaa kuormitusta voidaan pitää vakavana. Kuormituksen taustatekijöitä ovat muun muassa sosiaalityöntekijöiden ja erityisesti sijaisten rekrytointiin liittyvät vaikeudet, työn organisointiin, työoloihin, johtamiseen ja palkitsemiseen liittyvät tekijät. Työn kuormitusta lisäävät myös varhaisen tuen ja ehkäisevän työn riittämättömyys sekä tärkeiden lähialojen, kuten lasten- ja nuorisopsykiatrian palvelujen niukkuus.

Nopeasti vaikuttavina toimina kaikkein kuormittuneimmille alueille selvityshenkilö esitti kunta- ja työntekijätasosta täsmätukea sekä sijaispoolien muodostamisen mahdollisuutta. Pitkäjänteisemmin vaikuttavia, mutta välittömästi tuettavia ratkaisuja edusti moniammatilliseen tiimityöhön siirtyminen. Sote-uudistuksen integraatiotavoitteeseen ja lastensuojelutyön rekrytointipohjan laajentamiseen liittyen selvityshenkilö esitti lastensuojelun henkilöstörakenteen täydentämisen pilotointia päihde- ja mielenterveys-työn ammattilaisilla. Selvityshenkilön keskeinen esitys oli varhaisen tuen ja ehkäisevän toiminnan tuntuva laajentaminen lisäämällä perhetyötä ja kotipalvelua. Tavoitetta korostetaan tässäkin väliraportissa esittämällä kotipalvelun lyhytaikaisen myöntämisen mahdollisuuksien lisäämistä mm. neuvoloihin, terveyskeskuksiin, päihdepalveluihin ja psykiatrisille poliklinikoille, osana tavoitteita varhaisesta tuesta sekä asiakassuhteen eheydestä. Varhaisen ja ehkäisevän työn painotus tähtää pitkäaikaisen korjaavan työn tarpeen vähentämiseen ja sijaishuollon kustannuskasvun hillintään. Vastaavia muutoksia läpikäynneillä alueilla, kuten Imatralla, on jälkikäteen arvioitu painotuksen olleen oikea sillä ”lastensuojelua ei pelasteta vahvistamalla lastensuojelua vaan vahvistamalla perheiden tukea”³.

² Kananoja, A. 2018

³ Kirmanen, T. 2015, 64.

Tämä väliraportti täydentää ensimmäistä väliarviota tuomalla esiin erityisesti nuorten kysymykset. Nykyisten ja lähivuosina nuoruusikään tulevien nuorten lastensuojelutarvetta tai kiireellisten sijoitusten tarveta ei saada vähenemään kotipalvelulla ja perinteisellä perhetyöllä vaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien on kestävä kaksoisinvestointi toisaalta perheiden varhaiseen tukeen, toisaalta nuorten kanssa tehtävään varhaiseen ja korjaavaan työhön.

Selvityshenkilö ei puolla sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteellisten uudistusten ja lastensuojelun työkäytäntöjen muutosprosessien jatkuessa lastensuojelun sosiaalityöntekijän asiakasmäärän lakisääteistä mitoittamista. Sen sijaan vuoden 2018 lopussa julkaistavassa loppuraportissa tarkastellaan mahdollisuuksia muodostaa yhdenmukaisia asiakasmäärän laskemisperusteita.

Toisen vaiheen tehtävä

Toisen vaiheen tehtävänantona selvityshenkilöllä on ollut:

- 1) Tehdä ehdotus lastensuojelun laatua turvaavaksi tiekartaksi yksilö- ja perhekohtaisen lastensuojelun siirtyessä kunnilta maakuntien järjestämisvastuulle vuonna 2021. Ehdotuksessa otetaan huomioon myös sijaishuollon valvonta ja sen merkitys lastensuojelun laadun varmistajana.

Kolmannen vaiheen tehtävät

- 2) Antaa väliarvio "Toimiva Lastensuojelu" -työryhmän⁴ ehdotusten toteuttamissuunnitelman (2014-2019)⁵ etenemisestä sekä suositukset siitä, miten ehdotuksia tulisi vuoden 2018-2019 aikana toimeenpanna.
- 3) Arvioida tarvetta ajantasaistaa lastensuojelun laatusuosituksia⁶ sekä maakuntauudistuksen että LAPE-muutostyössä saatujen kokemusten valossa

Mitä ymmärrän tiekartalla?

Tiekartta ymmärretään tässä raportissa maakunnallisen lastensuojelun suunnittelun apuvälineeksi, strategiatyökaluksi, joka raamittaa muutostyötä kohti lastensuojelun kehittyneempää versiota. Sen ensisijaisena tehtävänä on jäsentää moniulotteista ja

⁴ Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. 2013

⁵ Toimiva lastensuojelu. Toteuttamissuunnitelma vuosille 2014-2019.

⁶ 2014

monivaiheista prosessia, jossa muuttuvien rakenteiden olosuhteissa pyritään uudistamaan myös työn tekemisen tapaa. Maakuntien tiekarttatyöhön sisältyy kaksi ulottuvuutta; toisaalta varmistetaan lastensuojelun siirtymä jolloin fokus on mm. nykytilassa ja resurssien siirrossa, toisaalta luodaan tavoitteet lastensuojelun laadun parantamiseksi ja määritetään keinot muutoksessa onnistumiseen. Maakunnallisen tiekartan tehtävä on omalta osaltaan luoda edellytyksiä asiakkaita nykyistä paremmin palvelevalle, vaikutuksiltaan kestäväälle ja talouden edellytykset huomioon ottavalle lastensuojelutyölle. Edellytykset muodostuvat siitä, että maakuntien johto sitoutuu yli sektorirajojen maakunnan lastensuojelun tiekartan rakentamiseen tässä väliraportissa esitetyt linjaukset huomioon ottaen ja sosiaali- ja terveysministeriöstä annettavan ohjauksen mukaisesti. Lisäksi maakuntien ja kuntien välille on tärkeä luoda yhteistyö- ja sopimusmenettelyt jotka vahvistavat sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen yhteistä tahtotilaa. Maakunnan ja kuntien yhteinen LAPE-yhteistyöryhmä voi soveltua hyvin kommentoijaksi lastensuojelun tiekartan toteutukselle. Tiekartan toteuttajia eli maakunnallisen lastensuojelun uudistuksen vetureita tarvitaan maakunnallisessa valmisteluorganisaatiossa, jossa heille on tarpeen turvata toimintaedellytykset ja resurssit.

Esitän, että lastensuojelun maakunnallinen tiekartta sisällytetään osaksi maakunnan sosiaali- ja terveystoimien sekä lasten ja nuorten palvelujen strategista valmistelua (maakunta- ja palvelustrategiat) ja sen toteutumista seurataan sosiaali- ja terveysministeriöstä parhaaksi katsotulla tavalla, myös mahdollisesti yhteistyössä Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä lapsiasiavaltuutetun toimiston kanssa.

Maakunnan tiekartan tärkeä tehtävä on auttaa jäsentämään lasten, nuorten ja perheiden palveluissa perustason palvelujen ja erityistason palvelujen tehtäviä ja antaa lastensuojelussa suuntaa erilaista asiantuntijuutta sisältävälle, tiimipohjaiselle työtavalle. Tiekartasta muodostuu siten myös mm. sosiaali-, terveys- ja sivistysalan ammattilaisten yhteistyön suuntia kuvaava esitys LAPE-kehittämistyön periaatteiden mukaisesti. Tiekarttaan vaikuttaa olennaisella tavalla se, missä vaiheessa maakunnassa ja sen kunnissa ollaan valtakunnallisen perhepalvelujen ja lastensuojelun muutossuunnan omaksumisessa. Viitataan erityisesti perhekeskustoimintamalliin, lastensuojelun systematisointiin toimintamalliin sekä sijaishuollon ja sen valvonnan kehittämiseen. Hallinnolliset ratkaisut voidaan järjestää monin eri tavoin, samoin palveluverkkoasiat. Tiekartan kannalta olennaisia palvelupolkujen ja asiakastyön toimintaperiaatteita ja -tapoja maakunnissa ja kunnissa luovat esimerkiksi seuraavat LAPE-tuotokset:

- Lasten, nuorten ja perheiden kokonaisuutta koskevat periaatteet
- LAPE-teesit
- Koordinointityön, vastuiden ja yhteistyön pelisäännöt
- Sosiaalihuollon ja perhetyön porrastamisen periaatteet
- Perhekeskusmalli
- Systemisen mallin käyttöönotto laajasti

- Perhehoidon toimintaohjeet
- Sijaishuollon laatukriteerit

Nämä linjaukset valmistuvat syksyn aikana, ja niitä käsitellään lisää loppuraportissa vuoden 2018 lopussa, mutta ovat suurelta osin jo hyödynnettävissä LAPE-muutos-agenttien ja -verkostojen kautta.

2 Uusinta tietoa lastensuojelusta

2.1 Uusimmat tilasto- ja selvitysaineistot

Lastensuojelun tilastotiedot tuottaa vuosittain Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) joka kerää tiedot lastensuojelun järjestäjiltä (kunnat, kuntayhtymät, yhteistoiminta-alueet). Näistä tilastoista on mahdollista muodostaa maakunnallista ja vertailevaa analyysiä jota on syytä käyttää suunniteltaessa maakunnan lastensuojelun tavoitteita ja järjestämistä. Lastensuojelun uudelleenorganisoinnin ja tietojärjestelmä-uudistusten yhteydessä on välttämätöntä ottaa huomioon tiedontuotannon tarve myös kansallisille toimijoille. Tavoitteena on, että tilastotiedon keräämisen mahdollisuudet paranevat ja yhtenäistyvät entisestään siirryttäessä kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun. Pelkkä tilastotieto ei kuitenkaan riitä lastensuojelun tietopohjaksi. Tilastoluvut eivät kerro esimerkiksi siitä, miksi erilaisissa tunnusluvuissa on vaihtelua maakuntien välillä, johtuvatko erot lasten ja nuorten tarpeiden alueellisista eroista vai lastensuojelun arviointi- ja tilastointikäytäntöjen eroista. Tarvitaan tietoa myös lastensuojelun organisoinnista ja laadusta. Tilastot ovat tärkeä pohja muulle tiedontuotannolle.

Seuraavaksi esitetyt tiedot perustuvat THL:n viimeisimpään lastensuojelua koskevaan tilastoraporttiin⁷. Vuonna 2017 tehtiin yhteensä 139 368 lastensuojeluilmoitusta. Määrä kasvoi 15 prosenttia edellisestä vuodesta. Lastensuojeluilmoitukset koskivat kaiken kaikkiaan 76 116 lasta, vuonna 2016 ilmoitukset koskivat 69 203 lasta (kasvu 10 %). Yhtä lasta kohden tehtiin keskimäärin 1,8 lastensuojeluilmoitusta. Lastensuojeluilmoitukset kohdistuivat erityisesti 13 vuotta täyttäneisiin lapsiin. 16–17-vuotiaiden ikäryhmässä lastensuojeluilmoituksia tehtiin 10,6 prosenttia ja 13–15-vuotiaiden ikäryhmässä 10,4 prosenttia väestön vastaavanikäisistä lapsista. Vastaava luku 0–2-vuotiaiden ryhmässä on 4,9 prosenttia. Maakuntien välillä on eroja; eniten lastensuojeluilmoituksia tehtiin Etelä-Karjalassa 9,5 prosenttia ja vähiten Pohjanmaalla (4,7 %) vastaavaan väestöön suhteutettuna. Koko maan tasolla vastaava luku oli 7,1 prosenttia. Kunnissa tehtiin 36 235 palvelutarpeen arviointia, joiden yhteydessä selvitettiin lastensuojelun tarve.

On hälyttävää, että kiireellisesti sijoitettujen lasten ja nuorten määrä lisääntyi 15 % edellisestä vuodesta. Kaikkiaan kiireellisesti sijoitettiin 4 081 lasta ja nuorta. Vuoden 2017 aikana kiireellisesti sijoitettuja lapsia oli 0,4 % koko 0–17-vuotiaiden väestöstä. Ikävuosittain tarkasteltaessa kiireellisesti sijoitettiin eniten 15-vuotiaita eli 0,9 % kaikista 15-vuotiaista. Kiireellisesti sijoitettujen ja huostassa olevien lasten määrässä on

⁷ Lastensuojelu 2017. Tilastoraportti 17/2018, THL.

eroja maakuntien välillä. Kanta-Hämeen ja Pohjois-Karjalan maakunnissa kiireellisesti sijoitettujen lasten osuus oli 0,5 % vastaavaan väestöön suhteutettuna. Kiireellisesti sijoitettujen lasten osuus oli pienin Etelä-Karjalassa ja Ahvenanmaalla (0,1 %).

Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli kaikkiaan 55 884 lasta ja nuorta vuonna 2017 eli 4,5 prosenttia väestön 0–20-vuotiaista. Lastensuojelun asiakasmäärät vähenivät 2 prosenttia edellisestä vuodesta. THL:n mukaan⁸ lastensuojelun avohuollon asiakasmäärät ovat selkeästi vähentyneet sosiaalihuoltolain muutoksista johtuen, ja asiakasmäärien laskuun on vaikuttanut ensisijaisesti lastensuojelun asiakkuuden alkamisen määritelmä. Lastensuojelun asiakkuus ei enää ala siitä, kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään selvittämään lastensuojelun tarvetta vaan siitä, kun palvelutarpeen arvion perusteella nähdään tarve lastensuojelulle ja lastensuojelun avohuollon palveluille.

Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli vuonna 2017 eniten 16–17-vuotiaita (6,3 % väestön samanikäisistä). Vastaavasti 0–2-vuotiaita oli vähiten (2,8 %). Uusien avohuollon asiakkaiden osuus oli 28 prosenttia (15 652) kaikista avohuollon asiakkaista ja määrä kasvoi 5 prosenttia edellisestä vuodesta. THL:n mukaan asiakkaiden määrän kasvu voi selittyä lastensuojeluilmoitusten ja kiireellisesti sijoitettujen lasten määrän kasvulla. Alueellisia eroja on myös avohuollon asiakkaiden määrässä; väestöön suhteutettuna eniten uusia asiakkaita oli Lapissa (3,8 %) ja vähiten Keski-Pohjanmaalla (0,4 %), kun koko maan vastaava osuus oli 1,4 % vuonna 2017. Myöskään näiden erojen kohdalla tilastot eivät anna tietoa siitä, johtuvatko erot lasten ja nuorten tarpeiden alueellisista eroista vai lastensuojelun käytäntöjen eroista.

Vuonna 2017 kunnilta saatujen tietojen mukaan lastensuojelun asiakassuunnitelmia tehtiin kaikkiaan 24 391, mikä tarkoittaisi, että suunnitelma tehtiin 44 prosentille kaikista lastensuojelun avohuollon asiakkaista (55 884). Vuonna 2016 vastaava osuus oli 45 prosenttia. THL:ssä ei ole tiedossa syytä miksi asiakassuunnitelmien ilmoitetut määrät ovat näin pienet verrattuna lastensuojelun ilmoitusten määrään. Myöskään sijoitettuina olevien lasten rekisteristä ei saada tietoa asiakassuunnitelmien määristä ja päivittämisestä.

Vuoden 2017 tilastoon saatujen tietojen mukaan sosiaalihuoltolain perusteella tuli yhteensä 12 386 yhteydenottoa lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi, ja ne koskivat kaikkiaan 11 157 lasta ja nuorta. Yhteydenottojen määrä lisääntyi 8 % edellisestä vuodesta. Sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden käyttö lisääntyi 7 % vuodesta 2016. Kaikkiaan 14 029 perhettä sai perhetyötä ja kotipalvelua sai 13 419 perhettä, ja sen käyttö lisääntyi 2 690 perheellä edellisestä vuodesta (3 %). Samalla lastensuojelulain (36 §)

⁸ emt.

mukaisen kodin ja lasten hoitopalvelun käyttö väheni 10 % (211 perhettä) mutta (36 §) tehostetun perhetyön käyttö lisääntyi 7 % (698 perhettä) vuonna 2017.

Kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna kaikkiaan 17 956 lasta ja nuorta vuoden 2017 aikana. Näistä oli vuoden aikana huostaanotettuna 10 526 lasta (59 %). Huostassa olleiden lasten kokonaismäärä pysyi vuonna 2017 samalla tasolla verrattuna edelliseen vuoteen. 16–17-vuotiaiden lasten ikäryhmässä huostassa olleiden osuus väestöstä oli 3 % ja se oli selvästi suurempi kuin nuoremmissa ikäryhmissä. Kokonaisuudessaan huostassa olleiden lasten osuus väestön 0–17-vuotiaista oli yksi prosentti vuonna 2017. Vuonna 2017 huostassa olleita lapsia oli vastaavaan väestöön suhteutettuna eniten Pohjois-Savossa (1,3 %). Ahvenanmaalla ja Pohjanmaalla prosenttiosuus oli pienin (0,4 %).

Kuusikko-työssä vertaillaan ns. kuutoskaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) eri toimialojen palveluja, myös lastensuojelua. Kaupunkien edustajista koostuvat eri palvelukokonaisuuksien asiantuntijaryhmät tuottavat vuosittain tilastollisia raportteja asiakasmäärästä, suoritteista, henkilöstöstä ja kustannuksista. Sosiaalipalvelujen keskinäisen limittyneisyyden vuoksi Kuusikko-raportitkaan eivät tuo näkyväksi esimerkiksi kaikkia ehkäisevään työhön laitettuja resursseja. Sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä myös Kuusikko-kunnissa tapahtui laskua lastensuojelun asiakasmäärässä valtakunnallisen kehityksen mukaisesti. Kuitenkin, vuosina 2016 ja 2017 asiakasmäärät ovat pysyneet lähes samana. Kuusikko-kunnissa sijoitettujen lasten lukumäärä lisääntyi muissa kaupungeissa paitsi Tampereella, jossa se pysyi lähes ennallaan. Ikäryhmään suhteutettuna eniten avohuollon asiakkaina ja sijoitettuina oli 13–17-vuotiaita nuoria.⁹

Johtopäätöksenä viimeisimmistä tilastotiedoista voidaan todeta, että lastensuojeluilmoitusten määrän lisääntymistä voidaan tulkita siten, että kentällä tunnistetaan aikaisempaa paremmin lasten ja nuorten kasvuun ja kehitykseen liittyvät riskit ja siten määrän kasvua voidaan pitää myönteisenä ilmiönä. Jos ilmoitusten kasvu sen sijaan kertoo lastensuojelun tarpeen lisääntymisestä, ovat tiedot huolestuttavia. Tämä kysymys vaatii jatkossa tarkempaa selvitystä. Kiireellisten sijoitusten määrällinen kasvu puolestaan viittaa siihen, että ongelmat tulevat esiin vasta kriisitilanteiden kautta. Tämä koskee etenkin nuoria asiakkaita, joiden osuus lastensuojelun asiakkaista on kasvava ja vaatii aikaisempaa määrätietoisempaa työn suuntaamisen ja sisältöjen painottamista työskentelyyn nuorten asiakkaiden ja heidän perheidensä kanssa. Kiireelliseen sijoitukseen johtavat ns. kriisiasiakkuudet ovat myös hyvin työllistäviä, sillä ne edellyttävät vaativaa päätöksentekoa ja arviointia jatkotoimista, tapaamisia nuoren

⁹ Hiekkavuo, A. & Forsell, M. 2018

ja vanhempien kanssa sekä monenlaista selvittelyä ja verkostoyhteistyötä. Kiireellisten sijoitusten kasvu nuorten ikäryhmässä on indikaattori siitä, että nuorten palvelujen kokonaisuus ei toimi ja/tai nuoret eivät saa tukea riittävästi. Tilastojen ja selvitystyön aikana muista lähteistä¹⁰, kuten nuorilta itseltään, saatujen tietojen perusteella pidän tarpeellisena nuorten tilanteeseen räätälöidyn ja vaikuttavia auttamiskeinoja kehittävän hankkeen käynnistämistä. Sen yhteydessä tulisi paneutua myös jälkihuollon sisällöllisiin kysymyksiin. Toistan myös Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotuksen¹¹ jonka mukaan jälkihuollon yläikärajaa tulisi nostaa nykyisestä 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen.

Kuntaliitto on kerännyt lastensuojelun järjestäjiltä (kunnat, kuntayhtymät, yhteisöiminta-alueet) tietoa vuonna 2013 ja 2017¹². Osa kysymyksistä on ollut samoja mikä mahdollistaa aineiston vertailun. Vastausprosentti kyselyissä on ollut korkea ja osaa aineistosta on mahdollista tarkastella maakunnittain. Aineiston perusteella Kuntaliitosta on arvioitu, että lastensuojelun tilanne on heikentynyt suhteessa viiden vuoden takaiseen tilanteeseen. Palvelujen saatavuuden vaikeutuminen näkyy kyselyyn vastanneiden mukaan laajasti lasten tarvitsemisessa palveluissa, erityisesti lasten mielenterveyspalveluissa – noin kolmasosa lastensuojelun järjestäjäorganisaatioista arvioi sijoittavansa usein lapsia kodin ulkopuoliseen sijoitukseen, siksi, että lapsen mielenterveyspalvelut eivät jostain syystä ole järjestyneet: ”Vajaa puolet suomalaisista asuu kunnissa, joissa näin tapahtuu. Yhteensä 13 prosenttia vastanneista arvioi, että lasten tarvitsemat mielenterveyspalvelut jäävät useimmiten lapsilta kokonaan saamatta ja 49 prosenttia vastanneista arvioi, että tarvittava palvelu on saatavilla, mutta prosessi on vaikea ja aikaa vievä”¹³. Aineiston maakunnallinen vertailu tuo esiin useita eroja. Maakunnallisesti melko samanlaisena näyttäytyy, ehkä hieman yllättävästi juridisen avun saamisen vaikeus. Johtopäätöksenä on, että juridista konsultaatiota pitäisi olla saatavissa nykyistä helpommin lastensuojelun erilaisiin tilanteisiin ja sen tulisi olla riittävän lähellä asiakastyötä. Ulkopuolinen ostettu asiantuntija-apu koettiin monesti asiakastyöstä irralliseksi ja sen hankintaan kerrottiin liittyvän monesti pohdintaa siitä, onko kysymyksessä riittävän monimutkainen tai vaikea asia juridisesti, jotta ostettavaa palvelua voidaan hankkia.¹⁴

Vuoden 2018 alussa LAPE-ohjelman osana osaamis- ja tukikeskusten (OT) suunnittelutyön tueksi tuotettu raportti kokoaa sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä tilanteista, jotka ovat monimutkaisia ja vaativaa sosiaalityön osaamista edellyttäviä¹⁵. Raportin

¹⁰ Mm. Cortez Tellez, M. & Pelkonen, M. 2018

¹¹ Ehdotus 21. Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti.

¹² Puustinen-Korhonen, A. 2013 sekä Puustinen-Korhonen, A., 2018a.

¹³ Puustinen-Korhonen, A. 2018. Kuntaliiton verkkosivusto

¹⁴ Puustinen-Korhonen, A. 2018b.

¹⁵ Yliruka, L., Vartio, R., Pasanen, P. ja Petrelius, P. 2018

kiinnostuksen kohteena on ollut paikantaa niitä kriittisiä tekijöitä, joilla perheiden tilanteiden mutkistumista ja vaikeutumista voisi ehkäistä. Nämä kriittiset tekijät liittyvät työntekijöiden osaamiseen (erityiskysymyksiin liittyvä osaaminen, luottamuksen luominen asiakkaaseen, juridinen osaaminen, arviointiosaaminen, verkosto-osaaminen jne.), systeemin kyvykkyyteen (monialaisen toimijaverkoston yhteistyökyvykkyys, esimiehen tuki työntekijälle, rakenteelliset edistävät ja estävät mekanismit kuten työntekijöiden vaihtuvuus ja asiakasmäärä, yhteiskunnalliset tekijät), sekä perheeseen liittyviin tekijöihin, kuten lasten ja perheiden historiaan, voimavaroihin, ongelmien ylisukupolvisuuteen ja suhtautumiseen palvelujärjestelmään. Raportissa kuvataan idea OT-seulasta, tarjotaan alustavaa hahmotusta sosiaalihuollon porrasteisuudesta sekä suositellaan VIP-käsitteen käyttöönottoa sosiaali- ja terveydenhuollon ylisukupolvisissa, komplisoituneissa asiakastilanteissa.

Lastensuojelun Keskusliitto ja Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ovat selvittäneet lastensuojelun asiakastyössä toimivien sosiaalityöntekijöiden näkökulmia vuonna 2013¹⁶ ja lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden, sosiaalihoajaajien sekä perhetyöntekijöiden näkökulmia vuonna 2018¹⁷. Lastensuojelun tilannetta vaikeuttaviksi tekijöiksi mainitaan työntekijöiden kuormittuneisuus, henkilöstön vaihtuvuus ja rekrytoinnin haasteet sekä yhteistyön ongelmat. Aineistossa sosiaalihuollon ja lastensuojelun välisen organisoinnin ja rajapinnan haasteet nousivat vahvasti esiin ja raportin yhtenä viestinä on, että tukea pitää olla tarjolla varhaisemmassa vaiheessa ja monialaisen yhteistyön on toimittava aiempaa paremmin, jotta asiakkaan ei tarvitse avun tarpeessa kiertää luukulta toiselle kertomassa samoja asioita yhä uudelleen. Uusin raportti korostaa, että jos sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen ja lastensuojelun rajapintaa ei saada selkiytettyä, lastensuojelu ja sosiaalihuolto kuormittuvat kaikesta siitä, mitä sosiaalihuoltolain uudistuksella nimenomaisesti pyrittiin poistamaan. Selvityksen tulosten perusteella lasten ennaltaehkäisevä huomioiminen aikuisten palveluissa näyttää erittäin vähäiseltä. Tilanne on edelleen heikentynyt vuoden 2013 kyselystä. Lasten ennaltaehkäisevä huomioiminen on riittämätöntä päihdehuollossa (85% vastaajista) sekä aikuisille suunnatuissa mielenterveyspalveluissa (90 % vastaajista). Työntekijöiden kuormittuminen näkyy; paljon tai erittäin paljon työpaineita ja riittämättömyyden tunnetta koki noin 80 % vastanneista.

2.2 Tietoon perustuva lastensuojelu

Lastensuojelun toteuttaminen ja etenkin sen kehittäminen tarvitsee luotettavaa tietoa. Näkemykseni mukaan tarvitaan tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa tietoa, tarvitaan

¹⁶ Sinko, P. & Muuronen, K. 2013

¹⁷ Wilén, L. 2018 sekä Wilén, L. 2018a.

tilastollista tietoa lastensuojelun tarpeista ja ongelmien taustatekijöistä, tarvitaan tietoa palveluorganisaation toiminnasta ja kustannuksista sekä tietoa toiminnan vaikutuksista lasten, nuorten ja perheiden elämään ja pärjäämiseen. Tarvitaan sekä lyhyen aikavälin tietoa hyödyttömien käytäntöjen korjaamiseksi että pitkän aikavälin tietoa erilaisten käytäntöjen kestävien vaikutusten ja kustannusten tuntemiseksi.

Lastensuojelua tukevan tiedon alueella voidaan tunnistaa paradoksaalinen tilanne. Yhtäällä tieteellinen tutkimus tuottaa jatkuvasti ja runsaasti uutta tietoa lapsen kasvusta ja kehityksestä, kehitykseen liittyvistä riskitekijöistä, mutta myös kehityksen myönteisistä edellytyksistä. Muun muassa THL on tuottanut lastensuojelun kannalta olennaista tietoa päihdeperheessä kasvavista lapsista¹⁸. Nuorisotutkimusseura tekee tärkeää tutkimusta nuorten elämäntilanteista ja myös lastensuojelun asiakkuudesta. Toisaalta lastensuojelun käytäntöä palvelevasta tutkitusta tiedosta ja etenkin tietoon perustuvien menetelmien systemaattisesta kehittämisestä sekä niiden vaikutuksista on suomalaisessa sosiaalihuollossa niukasti tietoa. Sellainenkaan tutkimustieto, joka on relevanttia, ei välttämättä muotoudu automaattisesti työn käytännöiksi. Tutkitun tiedon ja työn käytäntöjen väliin jää ”implementaatiokuilu”, joka on todettu monissa alan selvityksissä. Implementaatiokuilua ylläpitää se, ettei lastensuojelun kehittämisessä ole olemassa johdonmukaisesti ja kokonaisvaltaisesti toteutettua teoriaa, tutkimusta ja käytäntöä yhdistävää ja palveluketjussa mukana olevaa instituutiota, jonka ansiosta olisi mahdollista muodostaa suosituksia samalla tavoin kuin terveydenhuollon Käypä hoito -suositukset. Jorma Sipilä & Eva Österbacka¹⁹ totesivat viisi vuotta sitten, että on aika perustaa lastensuojelun tutkimuskeskus. Maassamme tarvitaan rakenne ja voimavaroja siihen, että lastensuojelun käytäntörelevanttia tutkimusta tehdään osana palveluketjuja ja tuodaan koulutuksen, tiedotuksen ja pysyvien oppimis- ja kehittämisverkostojen avulla koko kentän ulottuville. LAPE-ohjelmassa on luotu kansallinen lastensuojelun kehittäjäverkosto, jonka avulla Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos ja STM tukevat tietoon perustuvaa lastensuojelun kehittämistyötä. Verkosto on jo luonut yhteiskehittämisen keinoin yhtenäisiä periaatteita lastensuojelun tueksi. Tavoitteena on jatkaa lastensuojelun käytäntöjen kehittämistä laajana, kansallisena, tutkimus- ja tietoperusteisena verkostona. LAPE-ohjelmassa on lisäksi kehitetty osaamis- ja tukikeskuksia. Niiden tarkoituksena on vaativan tason palvelutoiminnan lisäksi mm. tutkia ja kehittää ammattikäytäntöjä ja tukea ammattilaisia vaativaa erityisosaamista ja eri tahojen yhteistyötä edellyttävissä tehtävissä.

LAPE-muutosohjelmassa on pyritty vahvistamaan näyttöön perustuvien työkäytäntöjen hyödyntämistä kasvun tukemisessa. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiön

¹⁸ Esim. Karjalainen ym. 2015., Varjonen, V. 2015., Warpenius ym. 2015 sekä THL tilastoraportti Päihdehuollon huumeasiakkaat 2016

¹⁹ 2013

(ITLA) ja sen yhteistyökumppaneiden ylläpitämän avoimen tietolähteen vahvan tai kohtalaisen näytön saaneita työmenetelmiä levitetään LAPE:n osana²⁰. Menetelmäosaamisen vahvistaminen yksinään ei kuitenkaan riitä sillä lastensuojelutyössä onnistuminen on monimutkaista työtä, jota toimintaympäristön kompleksisuus vaikeuttaa merkittävästi²¹.

Kuntaliitto on kehittänyt lastensuojelutyön vaikuttavuutta arvioivan mittarin, joka on nimetty ARVOA asiakastyöhön -työvälineeksi²². Se soveltuu työvälineeksi lapsi- ja perhepalveluiden sekä lastensuojelun asiakastyöhön, ja on myös asiakasperheen riskitekijöiden ja voimavarojen arviointiväline. Arviointimenetelmän perustan muodostaa sekä tutkimuksessa että käytännön työssä merkittäviksi todettujen toimintakyvyn, riskien ja ehkäiseviä tekijöitä kuvaavien ulottuvuuksien rakenteistaminen määrällisiksi muuttujiksi. Asiakastyön eri vaiheissa näitä muuttujia mitataan vähintään kaksi eri kertaa ja mitattujen kohtien välillä tapahtunutta muutosta tulkitaan saatujen palvelujen vaikuttavuudeksi. Kun mitattavia tapauksia saadaan riittävän paljon voidaan satunnaisten tekijöiden vaikutus sulkea pois. Arviotivälinettä käytetään helppokäyttöisten verkkolomakkeiden avulla ja se sisältää asiakkaan itsearviointin. Arviotiväline tuottaa asiakastyön tueksi asiakaskohtaisia kuvaajia ja mahdollistaa tapausten karttuessa palvelutyyppejä koskevan raportoinnin. Tällä hetkellä lomakkeet sisältyvät asiakastietojärjestelmä Apottiin ja ne ovat sitä kautta käytettävissä kaikissa Apotti -tietojärjestelmän käyttöön ottavissa kunnissa. On syytä huomioida, että vaikuttavuuden arvioinnin monimutkaisten prosessien haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan pitkäjänteistä ja monipuolista tutkimusta osana palveluketjuja kuten aiemmin tekstissä esitettiin.

Tietoon perustuvan lastensuojelun rakentamiseen tarvitaan toimintaan sisään rakennettuna asiakkaiden äänten ja kokemusten keräämistä. Emme tiedä tällä hetkellä, miten vaikuttavina asiakkaat, lapset ja perheet, lastensuojelun tarjoaman tuen kokevat. Asiakasmäärien kehitys ei suoranaisesti kerro onko tuki oikea-aikaista tai perheen tilanteeseen relevanttia. Mahdollisuuksia systemaattiseen matalan kynnyksen palautteen keräämiseen on ja niitä käytetään jo jonkin verran järjestöjen toiminnassa ja yksityisissä lastensuojelupalveluissa. Esimerkiksi tableteilla kerättävät palautteet voisivat olla osa tietoon perustuvaa sosiaalityötä. Koko lapsiväestön tasolla tieto lasten ja nuorten hyvinvoinnin yhdenvertaisuudesta on kohentunut sillä kouluterveyskyselystä saadaan tietoa esimerkiksi kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Seuraavassa vaiheessa kyselyyn lisätään osio jolla kerätään tietoa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten palvelukokemuksista omassa sijoituspaikassaan. LAPE-

²⁰ Kasvun tuki -verkkosivusto

²¹ Yliruka ym. 2018

²² Säkkinen, S. Kuntaliiton lastensuojelun voimavaraverkoston seminaari 25.5.2018.

muutostyössä valmistuu vuoden 2018 aikana tutkimus lasten ja nuorten kokemustiedon keräämisen menetelmistä osana lastensuojelua.²³

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on alue, jossa tarvitaan monitieteellistä ja moniammatillista tutkimusta. Sosiaalihuoltolain 7 §²⁴ velvoittaa huolehtimaan rakenteellisella sosiaalityöllä sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Näkemykseni mukaan lain velvoite ei kuitenkaan vaikuta toteutuvan kovin laajasti, koska sosiaalihuollosta ja sen mukana lastensuojelusta puuttuvat tutkimusta ja käytäntöä yhdistävät institutionaaliset rakenteet.

Lastensuojelun tietopohjan suhteen vaikuttaa siltä, että olemme tilanteessa jossa toisaalta koetaan tutkimukseen perustuvan tiedon niukkuutta, ja toisaalta käytetään riittämättömästi olemassa olevaa tietoa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on 1980-luvulta alkaen ollut erimuotoisia suunnitelmia sosiaalialan tieteellisen tutkimuksen ja ammatillisen käytännön yhdistämiseksi²⁵. Viimeksi vuonna 2013 valmistui sosiaalihuollon tieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuutta koskeva esiselvitys.²⁶ Nämä eivät kuitenkaan ole johtaneet käytännön toimenpiteisiin ”opetussosiaalikeskuksen” perustamiseksi.

Esitän että sosiaali- ja terveysministeriö varmistaa, että LAPE-ohjelmassa valmisteilla olevan osaamis- ja tukikeskusmallin yhteyteen luodaan sosiaalihuollon ja lastensuojelun käytännön, tutkimuksen ja kehittämisen yhdistäviä yksiköitä. Tällaisia yksiköitä on tarpeen luoda kaikille yhteistoimintalueille. Niiden tutkimus- ja kehittämistoiminta voidaan suunnata kansallisen työnjaon mukaan erilaisille lastensuojelun alueille. Näin voidaan turvata käytännön ja tutkimuksen tiivis vuorovaikutus tutkittuun tietoon perustuvassa uusien käytäntöjen kehittämisessä ja testaamisessa. Tällainen yhdistetty yksikkö verkostoineen voisi osallistua myös terveydenhuollon Käypä hoito -suosituksia vastaavien sosiaalihuollon ja lastensuojelun suositusten valmisteluun ja varmistaa, että valtakunnallisesti suositellut käytännöt ovat luotettavalla tiedollisella ja käytäntöön soveltuvalla pohjalla. Yksikön ei tulisi kuitenkaan korvata kaikkien palveluyksikköjen sisäistä kehitys- ja innovaatiotoimintaa. Tässä kehittämistyössä tulisi myös hyödyntää

²³ Lastensuojelun tietopohjan kehittäminen verkkosivusto. THL

²⁴ 1301/2014

²⁵ Esim. Sosiaalihuollon palvelurakenteen ja asiantuntemuksen kehittämistä selvittänyt työryhmä. Työryhmämietintö STM 1989:10., Opetussosiaalikeskustoimikunnan mietintö. Komiteamietintö STM 1990:48., Sosnet kirjelmät sosiaali- ja terveysministeriölle 15.4.2011, 19.6.2012 ja 13.12.2012.

²⁶ Kananoja, A. 2013. Sosiaalihuollon erityisvaltionosyyden (EVO) esiselvitys

muiden tahojen esimerkiksi ITLA:n piirissä toteutuva käytäntöä ja tutkimusta yhdistävä kehitystyö.

THL:n ylläpitämä Lastensuojelun käsikirja²⁷ on nykyisellään tärkeä lähde toiminnan kehittämisessä ja yhdenmukaistamisessa, mutta ohjauskeinona yksinään se on riittämätön. Sen sijaan käsikirja voisi toimia osana uusien käytäntöjen levittämistä.

²⁷ Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivusto

3 Tiekarttaa ohjaavat lait ja periaatedokumentit

Lastensuojelun kansainvälisistä periaatedokumenteista tärkein on Yhdistyneiden Kansakuntien Lapsen oikeuksien sopimus²⁸. Vaikka kyse on kansainvälisestä valtiollisesta sopimuksesta, ohjaa sopimus suoraan lastensuojelun käytäntöjä ja kehittämistä – kuten se on toiminut pohjana LAPE-muutosohjelmalle. Maakunnassa tulee olla poikkihallinnollisesti lapsioikeudellista juridista osaamista päivittäisen työn tukena ja käytäntöjen kehittämisessä. Maakunnallisen tiekartan rakentamisessa lapsioikeudellinen osaaminen on välttämätöntä.

Lapsiin, nuoriin ja vanhempiin eri tilanteissa kohdistuvia toimia ohjaavia lakeja ja kansainvälisiä sopimuksia jotka on otettava huomioon vietäessä lastensuojelun uudistusta käytäntöön, on hyvin runsaasti ja niitä on listattu raportin lopussa. Kunnallisten, maakunnallisten ja OT-alueiden palvelujen järjestämisessä on huomioitava lainsäädännölliset velvoitteet kouluttamalla ja resursoimalla työntekijöitä vastaamaan lastensuojelun ja sosiaalihuollon taholta tuleviin tarpeisiin. Samalla on syytä varmistaa ammattilaisten lapsi- ja nuorioikeudellisen osaaminen kolmella tasolla:

- Lasten ja nuorten oman oikeustietoisuuden lisääminen
- Ammattilaisten lapsioikeudellinen osaaminen
- Organisaation tieto lasten ja nuorten oikeuksien toteutumisesta

Käytännön soveltamisen koulutuksessa on huomioitava myös pienten vauvojen oikeuksien ymmärtäminen.

Suomalaisesta lainsäädännöstä lastensuojelulle keskeisin on lastensuojelulaki²⁹, mutta myös muussa lainsäädännössä on tärkeitä periaatelinjauksia (esimerkiksi uudistuneessa lapsenhuoltolaissa³⁰). Lastensuojelulaki on säädetty turvaamaan lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (1 §). Lain tarkoituksesta johdetaan lasten, nuorten ja perheiden elämään vaikuttavat käytännön toimenpiteet. Niiden on perustuttava lastensuojelulaissa määritettyihin keskeisiin periaatteisiin (4 §). Lastensuojelulain yhteyden käytännön työhön on oltava vahva – sillä perustellaan vanhemmilta edellytettävät asiat lastaan, nuortaan ja perheensä olosuhteita kohtaan, ja lastensuojelulain perus-

²⁸ Yleissopimus lapsen oikeuksista 59/1991

²⁹ Lastensuojelulaki 417/2007

³⁰ Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983

teella viranomaisen puuttuu tarvittaessa vahvasti kansalaisten yksityiselämään. Lastensuojelulain yksityiskohtaisuudesta, korkeina pidettävistä puuttumisen kynnyksistä ja tuomioistuinkäsittelyistä huolimatta osalle asiakkaista syntyy kokemuksia lastensuojelun mielivaltaisuudesta heidän asioissaan. Erimielisyyttä ja näkemyseroja tulee aina olemaan, mutta kokemusasiantuntijoiden viestin perusteella on oletettavaa, ettei lastensuojelussa nykyisellään onnistuta riittävästi tuomaan esiin toimenpiteiden lakiperusteisuutta. Tai, pahimmillaan, lastensuojelussa ei aina toimita lainmukaisesti. Maakunnallisen lastensuojelun järjestäjän tärkein tehtävä on huolehtia, että lapsia suojellaan lastensuojelulakia noudattaen. Olennaisia ovat myös maakunnan palvelutuotannon omavalvonta ja työntekijöiden ilmoitusvelvollisuutta koskeva ohjeistus.

Lastensuojelulakia koskien on jäänyt vähemmälle huomiolle, että se velvoittaa lastensuojelun organisaation lisäksi laajasti muita toimijoita ehkäisevää lastensuojelua määrittävän pykälän (3a §) kautta:

”Lastensuojelun lisäksi kunta järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana.

Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua on tuki ja erityinen tuki, jota annetaan esimerkiksi opetuksessa, nuorisotyössä, päivähoitossa, äitiys- ja lastenneuvolassa sekä muussa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kun lapsi on lastensuojelun asiakkaana, edellä 2 momentissa tarkoitettua tukea järjestetään osana avo-, sijais- tai jälkihuoltoa.”

Sosiaalihuoltolain 40 § nojalla jos asiakkaan tarpeisiin ei voida vastata vain sosiaalihuollon toimin, on asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista tai asiakkaan palveluista vastaavan työntekijän asiakkaan suostumuksella otettava yhteyttä siihen viranomaiseen, jonka vastuulle tarvittavien toimien järjestäminen ensisijaisesti kuuluu. Kyseisen viranomaisen on ilmoitettava takaisin sosiaalitoimeen millä tavoin sen palveluilla on ryhdytty asiakasta auttamaan. Sosiaalihuoltolain 41 § mukaan jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen. Kun on kyse lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, lastensuojelun työntekijällä on oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja³¹. Luo luottamusta,

³¹ Lastensuojelulaki 26 §, 14 § ja 15 §

suojele lasta -opas ja koulutuskokonaisuus³² on tehty selkeyttämään viranomaisten yhteistyötä lapsen ja perheen ympärillä.

Lastensuojelun kuntakyselyssä ja taustaryhmässä käydyssä keskustelussa on tullut esiin, että edellytyksiä palvelutarpeen arvioinnin kehittämiseksi moniammatilliseksi olisi kunnissa jo hyvin. Aikaisempien hankkeiden ja pilotointien perusteella on oletettavaa, että vahvalla ja monipuolisella ammattitaidolla palvelutarpeen arvioinnit pystytään tekemään suhteellisen nopeasti ja pätevästi. Yhtenä esimerkkinä tiimi joka muodostuu sosiaalityöntekijästä, toimintaterapeutista ja psykiatrisesta sairaanhoitajasta. Palvelutarpeen arvioinnin onnistumista voi pitää yhtenä kriittisenä tekijänä lapsen ja nuoren oikean ja oikea-aikaisen avun saamisessa. Vertauksena mainittakoon terveydenhuollon puolelta nykyinen painotus kokeneimman ammattilaisen käyttöön sairaalan päivystyksessä. Heinonen ym.³³ toteavat, että monitoimijainen palvelutarpeen arviointi edellyttää kaikkien yhdyspintojen sujuvaa toimintaa. Sote-uudistuksen myötä arviointi ja asiakasohjaus toteutuvat lähtökohtaisesti peruspalveluissa etulinjaan tulevan ja monialaisen erityisosaamisen tuella. Lapsen, nuoren ja hänen perheensä erityistason palvelutarvetta arvioitaessa on sektorirajat ylittävä tiedon keruu ja yhteistyö keskeisesti tarpeen.

Tärkeitä tiekarttaa ohjaavia valtakunnallisia linjauksia ovat maakuntien kehittäjien ja valtakunnan tason toimijoiden yhteisessä LAPE-työssä tuotettu perhekeskusmalli ja LAPE-teesit sekä muut LAPE-mallit ja -suositukset. Myös kansallisen lapsistrategian valmistelu on aloitettu ja se pohjustaa seuraavalle hallitukselle lapsistrategian laadintaa³⁴. Sosiaalialan ammattietiikan dokumentit kuuluvat olennaisesti henkilöstön kouluttamiseen³⁵.

Lastensuojelua koskevia ja ohjaavia suomalaisia ja kansainvälisiä dokumentteja on runsaasti ja niiden sisällöt ovat suurelta osin samansuuntaisia. Dokumenttien runsaus on myös ongelma, niiden erinomaisesta sisällöstä huolimatta. Ei voida olettaa, että käytännön työntekijät, heidän esimiehensä ja organisaatioiden johto tuntee dokumentit yksityiskohtaisesti ja osaavat pitää ne mielessään käytännön palvelu-, suunnittelu- ja johtamistyössä. Suomen UNICEF on valmistellut tiiviin julkaisun, jossa Lapsen oikeuksien sopimuksen keskeiset periaatteet on saatettu erityisesti käytäntöä palvelemaan tiiviiseen muotoon ja demonstroitu hyvää soveltamista myös esimerkkien avulla³⁶.

³² Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivusto

³³ Heinonen O-P, Ikonen A-K, Kaivosoja, M. ja Reina, T. 2018

³⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 5.6.2018

³⁵ Mm. Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. 2017

³⁶ Kohti lapsiystävällistä maakuntaa- huoneentaulu, Unicefin verkkosivusto

4 Maakunta- ja soteuudistuksen keskeiset muutosulottuvuudet maakunnallisen lastensuojelun lähtökohtana

Lastensuojelun muutosta suuntaavan tiekartan laatiminen liittyy käynnissä olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteelliseen uudistamiseen ja laajemmin maakunta-hallinnon rakentamiseen. Laajaan uudistukseen sisältyy useita toisiinsa kiinnittyviä muutosalueita. Seuraavassa esitetään toimintaympäristön kuvauksena lastensuojelun näkökulmasta keskeiset muutosalueet, jotka voivat toimia myös muutosprosessia jäsentävinä tekijöinä. Vaativimpana muutoshaasteena palvelurakenteelle ja -kulttuurille näyttäytyy paitsi väestöpohjan laajentuminen myös siirtyminen siilojohtamisesta ja asiakkaiden poislähtettämisen käytännöistä yhteiseen vastuuseen. Koska kehityssuunnan on oltava laatua parantava, ei lastensuojelun nykyisten toimintamuotojen siirtäminen uusiin rakenteisiin ole mahdollista. Yksilön kokemuksista globaaleihin ilmiöihin ulottuvan lastensuojelun rakenteiden ja toimintatapojen muuttaminen voi tuntua mahdottomalta tehtävältä, mutta muutosta voidaan saada aikaan purkamalla, analysoimalla ja uudelleenrakentamalla ilmiötä³⁷. Uudistuvan lastensuojelun sektorit ylittävää näkökulmaa ja lähestymistapaa tarvitaan maakuntien sosiaali- ja terveystalouden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Maakunnan lastensuojelu uudistuu monen erilaisen muutosprosessin kehyksessä. Muutoksen eri ulottuvuuksien merkityksen ja keskinäisen vuorovaikutuksen huomioon ottaminen luo pohjan lastensuojelun käytäntöjen uudistamiselle. Seuraavassa kuvataan keskeisiä muutoksen ulottuvuuksia, jotka luovat sekä haasteita että mahdollisuuksia lastensuojelun uudistamiselle. Näitä ovat:

- Väestöpohjan muutos
- Asiakkaiden osallisuuden muutos
- Hallinnollisten rakenteiden ja rahoituksen muutokset

³⁷ Pekkarinen, E. 2011

4.1 Väestöpohjan muutos

Lastensuojelua koskeva järjestämisvastuu on tällä hetkellä muun sosiaali- ja terveydenhuollon tapaan kunnilla. Vuonna 2017 lastensuojelupalvelujen järjestämisestä Manner-Suomessa vastasi 180 järjestäjää, joista kuntia oli 139, kuntayhtymiä 22, vas-
tuukuntamallin mukaisia yhteistoiminta-alueita 19. Yli puolet lastensuojelun järjestäjä-
tahoista on väestöpohjaltaan alle 10 000 asukkaan kuntia. Lastensuojelupalvelujen
järjestäjätahoista kolmen yhteistoiminta-alueen, yhden kuntayhtymän ja seitsemän
kunnan lastensuojelupalvelujen tuottamisesta vastasi vuonna 2017 yksityinen palve-
luntuottaja. Tämä tuottamistapa koski yhteensä 17 kuntaa, joiden väestömäärä oli 95
743 as. (1,7 % väestöstä).alvelujen tuottajina toimivat Pihlajalinna, Attendo, Ter-
veystalo, Coronaria tai Mehiläinen.³⁸

Kuntien väestöpohjassa on suuria eroja, jotka heijastuvat myös lastensuojelun toteut-
tamiseen, sekä tarvittavan osaamisen kertymiseen, rahoitukseen että ostamisosaami-
seen. Lasten, nuorten ja perheiden palveluissa on runsaasti tarvetta asiakkaiden eri-
laisten tarpeiden, työn erilaisten sisältöjen, osaamisten ja palvelujen toimivuuden ana-
lysointiin sekä työn vaativuustasojen kuvaamiseen ja määrittelyyn. Selventävän työn
tarve ei ole suoranaista seurausta sote- ja maakuntauudistuksesta, vaan perustuu ai-
kaisemmin todettuihin lastensuojelun kehittämistarpeisiin³⁹. Tätä työtä on syytä jatkaa
ja vahvistaa jo ennen uudistuksen voimaantuloa.

Uudistuksen tarkoituksena on saattaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kestä-
vämmälle taloudelliselle pohjalla ja varmistaa myös riittävä osaaminen sekä ammatilli-
sessa asiakastyössä että tarvittaessa ostopalvelujen hankinnassa. Laajempi väestö-
pohja ja uusi rakenne luovat uuden asetelman myös toiminnan kehittämiselle sekä
asiakaskohtaisen kuormituksen arvioinnille.

³⁸ Puustinen-Korhonen, A. 2018c

³⁹ mm. Kuntaliiton selvitykset, THL, LAPE-muutosohjelmatyö

	Luhanka (manner-Suomen väestömäärältään pienin kunta)	Helsinki (manner-Suomen väestömäärältään suurin kunta)
Väestöpohja (2017)	734	643 272
0–17-vuotiaiden osuus väestöstä, % (2017)	12,5	16,7
0–17-vuotiaat lapset, joista on tehty lastensuojeluilmoitus, % vastaavan ikäisestä väestöstä (2017)	3,3	8,4
0–17-vuotiaiden lastensuojelun avohuollon asiakkaiden osuus, % vastaavan ikäisestä väestöstä, vuoden aikana (2017)	Ei tilastotietoa	4,7

Taulukko 1. Lastensuojelun lukuja pienimmästä ja suurimmasta kunnasta.

	Keski-Pohjanmaa (manner-Suomen väestömäärältään pienin maakunta)	Uusimaa (manner-Suomen väestömäärältään suurin maakunta)
Väestöpohja (2017)	68 780	1 655 624
0–17-vuotiaiden osuus väestöstä, % (2017)	22,6	19,9
0–17-vuotiaat lapset, joista on tehty lastensuojeluilmoitus, % vastaavan ikäisestä väestöstä (2017)	7,1	7,6
0–17-vuotiaiden lastensuojelun avohuollon asiakkaiden osuus, % vastaavan ikäisestä väestöstä, vuoden aikana (2017)	3,7	4,5

Taulukko 2. Lastensuojelun lukuja pienimmästä ja suurimmasta maakunnasta.

Laajempi väestöpohja tuo maakunnallisen lastensuojelun piiriin useiden kuntien toteuttaman lastensuojelutyön ja tekee näkyväksi lastensuojelun vaihtelevat käytännöt. Useissa viime vuosien selvityksissä on todettu, että lastensuojelun toteutuksessa on suurta kirjavuutta, jota ei ole kyetty tarvittavassa määrin yhdenmukaistamaan olemassa olevilla ohjauskeinoilla. Kuntaliiton lastensuojelun selvityksen⁴⁰ yhteydessä on todettu lasten pahoinpitely- ja seksuaalirikosepäilyihin liittyen, että lastensuojelua järjestävistä kunnista ja yhteistyöiminta-alueista yli puolet on alle 10 000 asukkaan kuntia, joissa tulee harvoin ilmi lasten pahoinpitely- ja seksuaalirikosepäilyjä. Tästä syystä vakiintuneiden yhteistyö- ja ammattikäytäntöjen muodostuminen on vaikeaa ja tarvetta esimerkiksi nimettyihin yhteyshenkilöihin ja yhteisiin koulutuksiin poliisin kanssa ei synny.

⁴⁰ Kuntaliiton verkkosivusto

4.2 Asiakkaiden osallisuuden muutos

Muutos käsityksissä lasten, nuorten ja perheiden osallisuudesta lastensuojelun toteuttamiseen on viime vuosikymmenien merkittävä kulttuurinen muutos, megatrendi. Professori (emerita) Lea Pulkkinen on LAPE-muutosohjelman toimeksiannosta koonnut suomalaisen lainsäädännön sekä kansainvälisten toimijoiden ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämiä lapsikäsitteitä THL:n raporttiin Kohti yhteistä lapsikäsitteä⁴¹. Eri instituutioiden ja erilaisten dokumenttien lapsikäsitteiden keskeinen piirre on tarve vahvistaa lapsen ja nuoren osallisuutta eri ympäristöissä ja erilaisten palvelujen toiminnassa. Osallisuuden muodot eroavat eri ikäisten lasten kohdalla, mutta yhteisenä ajatuksena on lapsen näkeminen toimijana, ei vain toiminnan tai palvelujen kohteena. Osallisuuden systemaattista seurantaan ollaan luomassa Suomeenkin osana Euroopan neuvoston toimintaa⁴².

Viime vuosina suomalaisen lastensuojelutyön kehittäjiksi ovat nousseet lastensuojelun asiakkaina olleet nuoret, kokemusasiantuntijat. Myös lasten vanhemmat ovat mukana kehittämisprosesseissa. Yhteisötasolla osallisuus syntyy valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa mukana olemisesta. Yksilö- ja yhteisötasolla osallisuus rakentuu suhteissa ja tunteesta, että "olen mukana". Dialogisia, osallisuutta tukevia ja voimavarakeskeisiä lähestymistapoja sekä aikaa niiden toteuttamiseen tarvitaan, jotta työskentelyn lähtökohdaksi saadaan asiakkaiden kokemukset ja heidän elämäntilanteensa kokonaisuus (elämismaailma)⁴³. Lapsilähtöiseen ja siten osallistavaan lastensuojeluun on myös kehitetty menetelmiä, jotka kuitenkin eivät ole muodostuneet koko lastensuojelun kenttää ohjaavaksi työorientaatioksi⁴⁴.

Kokemusasiantuntijoiden avulla tiedämme, että osallisuuden toteutuminen on pitkälti kyseenalaistettavissa tilanteessa jossa työstään kuormittunut ammattilainen kohtaa lapsen tai nuoren. Ilman työntekijöiden jaksamista lastensuojelussa ei voida puhua osallisuudesta. LSKL:n ja Talentian kyselyssä⁴⁵ sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat katsoivat, ettei lastensuojeluprosessin missään vaiheessa ole riittävästi mahdollisuuksia tavata lasta. Sosiaalityöntekijöillä on heikommat mahdollisuudet tavata lasta kuin sosiaaliohjaajilla/perhetyöntekijöillä. Kaikista vastaajista noin 70 % oli sitä mieltä, että avohuollon työskentelyn aikana mahdollisuuksia lapsen tapaamiseen ei ole riittävästi. Tilanne oli kuitenkin parantunut vuoden 2013 kyselyn tuloksista, jolloin peräti 84 % arvioi työskentelyn olevan riittämätöntä. Sijaishuollon työskentelyn aikana tilanne on pysynyt samankaltaisena, sillä sekä nyt toteutetun että vuoden 2013 kyselyn osalta

⁴¹ Terveystieteiden tutkimuskeskus. Työpaperi 12/2018

⁴² Child Participation Assessment Tool. 2016

⁴³ Yliruka ym., 2018., lisäksi esim. Arnkil T. & Seikkula J. 2015 sekä Heino T. 2000

⁴⁴ Esim. Muukkonen T. & Tulensalo H. 2004

⁴⁵ Wilén 2018

78 % vastaajista katsoi työskentelyn lapsen kanssa olevan riittämätöntä sijaishuollon aikana. Lastensuojelun asiakkaat kertovat samoista kokemuksista; sosiaalityöntekijää tavataan liian harvoin ja liian vähän aikaan. Tapaamiskertojen ja -ajan riittävyyden lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota asiakkaiden oman osallisuuden kokemuksen korotuksen tekemiseen.

Maakunnissa tulisi vahvistaa oikeusturvakysymyksiin liittyvää tiedotusta asiakkaille. Kuka vastaa siitä, että maakunnasta tiedotetaan ja ollaan yhteydessä lasten ja nuorten kanssa? Asiakaspalautteen keräämisellä ja analysoimisella on tärkeä merkitys palvelulupauksen toteutumisen seurannassa. Lisäksi, millä tavalla maakunnassa tullaan toteuttamaan sosiaaliasiamiespalvelu?

4.3 Hallinnollisten rakenteiden ja rahoituksen muutos

Sote-toiminnan jäsentyminen maakuntahallinnon kokonaisuudessa

Maakuntahallinnon sisäinen rakenne ei tätä kirjoitettaessa ole tiedossa. On mahdollista, että eri maakunnissa syntyy myös jossakin määrin erilaisia organisoinnin rakenteita. Todennäköisimmin lastensuojelu kuitenkin asettuu osaksi sosiaali- ja terveystalvveluja. Joissakin maakunnissa on jo tehty sosiaali- ja terveystalvvelujen sisäistä organisoitumista koskevia ratkaisuja ja muodostettu lasten, nuorten ja perheiden palveluille oma yksikkönsä sosiaali- ja terveystalvvelujen kehikseen. Tämä vahvistaa käsitykseni mukaan myös lastensuojelun asemaa ja on siten perusteltu ja suotava organisaatorinen ratkaisu. Tässä raportissa ei oteta laajemmin kantaa maakuntien sisäiseen organisaatioon. Tarvittaessa sitä koskeviin kysymyksiin palataan loppuraportissa.

Keskeinen muutos nykytilanteeseen verrattuna on se, että lasten, nuorten ja perheiden palvelujen järjestämisvastuu jakautuu kuntien ja maaskuntien kesken. Varhaiskasvatus, peruskoulu, nuorisotoimi ja suuri osa toisen asteen koulutusta tulevat toimimaan kunnallisella pohjalla ja muodostavat valtaosan palvelujen käyttäjistä ja kustannuksista. Suurin osa nykyisestä lastensuojelusta tulee olemaan maakuntien järjestämisvastuulla. Tästä seuraa, että erityisen suurta huomiota maakunnan tiekartassa tulee kiinnittää maakuntien ja kuntien yhteistyöhön. Tämän yhteistyön käytännön toteutukselle antaa hyvän pohjan sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyössä laatima Yhdyspinta-raportti⁴⁶ ⁴⁷. Se korostaa, että lastensuojelun

⁴⁶ Heinonen ym. 2018

⁴⁷ Ks.myös Arnkil, T., Eriksson E., Arnkil, R. 2000

kannalta yhteistyön sujumisessa on välttämätöntä ymmärrys, että lapsi tai nuori perheineen tarvitsee samanaikaisesti monia palveluita, jolloin yhdyspinnat muodostuvat moniulotteisiksi. Yhdyspinnat myös näyttävät erilaisilta riippuen mistä käsin niitä katsotaan. Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi -työryhmän suositus maakunnan ja jokaisen kunnan yhteisestä LAPE-sopimuksesta palvelee myös lastensuojelutyöhön olennaisesti liittyvien yhteistyökäytäntöjen sopimista strukturoidusti. Muun maakunnallisen kehystiedon ja verkostojen hyödyntäminen on tärkeää, kuten yhteys poliisiin (mm. lapsen pahoinpitely- ja seksuaalirikosepäilyjen selvittäminen) ja järjestöihin.

Maakunnan tulee varmistaa, että yhteistyörakenteet ja -käytännöt myös terveydenhuollon kanssa luodaan sujuviksi, mikäli niitä ei jo ole olemassa tai jos osa toimijoista kokee ne toimimattomiksi. Mahdollisuudet liikelaitoksen sisäisen sote-yhteistyön osalta nykyistä asiakaslähtöisempiin palveluihin ovat olemassa. Heinonen ym.⁴⁸ kuvaavat, että nykyisessä palvelujärjestelmässä erityisesti lastenpsykiatrian tai nuorisopsykiatrian ja lastensuojelun palveluiden samanaikainen tarve on usein muodostanut rajapinnan, jossa on ollut vaikea ratkaista kumpia palveluita ensisijaisesti tai kiireisimminkin tarvitaan. Tällöin lapsi tai nuori perheineen on voinut joutua työntekijöiden erilaisen näkemysten ristiaallokkoon. On syntynyt palvelukatveita ja toisaalta palvelujärjestelmälle mahdollisuus osaoptimointiin. Sote-uudistus tuo nämä palvelut samaan maakunnan liikelaitokseen ja LAPE-muutosohjelma luo uusia toimintamalleja integraation ja paremmin toimivan asiakaslähtöisen yhteistyön mahdollistamiseksi näissä tilanteissa.

Maakunnan tulee myös erottaa palveluiden järjestäjän ja tuottajan tehtävät. Järjestäjän strategisessa päätöksenteossa keskeisiä ovat maakuntastrategia sekä palvelustrategia ja palvelulupaukset. Tähän liittyvää valmistelutyötä on LAPE-muutosohjelmassa tehty Lapsiystävällinen maakuntakokonaisuudessa⁴⁹. Eräissä maakunnissa järjestäjän tehtäviä on suunniteltu organisoitavaksi niin että lasten, nuorten ja perheiden palvelut muodostavat oman yhtenäisesti johdetun kokonaisuutensa sosiaali- ja terveystoimen rajojen yli (esimerkiksi Keski-Pohjanmaa, Pirkanmaa). Tämä ns. elämäntähtäimallin mukainen organisointi varmistaa lapsen ja nuoren eli asiakkaan tuomista palvelun keskiöön, tukee eri alojen ja ammattilaisten välistä yhteistyötä ja yhteisen toimintakulttuurin rakentumista sekä helpottaa maakunnan ja kuntien välistä välttämätöntä yhteistyötä lasten nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseksi sekä palveluissa. Elämäntähtäimallin mukainen lasten ja nuorten palveluiden johtaminen on suosituksena myös LAPE-muutosohjelmassa valmistelluissa teeseissä.

Nuorten palvelut muodostavat kunta–maakunta–kolmas sektori-yhteistyössä keskeisen alueen. Lastensuojelun uusista asiakkaista suurin yksittäinen ryhmä ovat

⁴⁸ 2018

⁴⁹ Lapsiystävällinen maakunta ja kunta verkkosivusto. THL

13-vuotta täyttäneet ja sitä vanhemmat nuoret, joiden osuus myös kiireellisissä sijoituksissa on merkittävä (15-vuotiaista 0,9 % vastaavaan väestöön suhteutettuna). Nuorten kohdalla on myös toimintamuotoja, jotka ovat selvästi lastensuojelun ja koulun tai lastensuojelun ja nuorisotoimen yhteisaluetta. Esimerkkinä voidaan mainita Ice-hearts -toiminta, jossa keskeisiä auttamisen muotoja ovat ammattilaisen ohjauksessa tapahtuvat jääkiekko- ja jalkapallopelit. Ohjaajat sitoutuvat monivuotiseen vastuuseen nuoren auttamisesta ja toimivat yksilöllisenä tukena nuoren jokapäiväisessä elämässä ja avun tarpeissa. Tulokset toiminnasta ovat rohkaisevia.

Ehdotan osana tätä väliraporttia valtakunnallisen nuorten tarpeisiin ja ikäkauden piirteisiin räätälöidyn kehittämishankkeen käynnistämistä sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä. Nuorten suuri osuus lastensuojelun asiakkaista vaatii, että jokainen maakunta suunnittelee osana tiekarttaansa, miten maakunnassa ehkäistään nuorten lastensuojelun tarvetta sekä kohdistetaan välitöntä lisätukea nykyisille asiakkaille, sekä avo- että sijaishuollossa. Nuorten kanssa tehtävä työ on iso kehittämiskohde, joka vaatii monipuolisia toimintamuotoja ja vastuun ottamista nuorten palvelujen kokonaisuudesta. Maakuntien ja kuntien välisissä sopimuksissa pitää sopia tämän ja vastaavan laatuisten toiminnan toteutus- ja rahoitusvastuusta.

Perustason sote-keskukset ja niistä saatavat sosiaalipalvelut (neuvonta ja ohjaus)

Tulevaisuudessa on tarkoitus, että sote-keskuksesta saa hoitajan ja lääkärin palveluita sekä sosiaalipalveluihin liittyvää neuvontaa ja ohjausta. Sote-keskuksiin on tarkoitus tuoda myös erikoislääkärin vastaanottoja. Lisäksi sote-keskuksiin jalkautuisi tarpeen mukaan maakunnan liikelaitoksen sosiaalihuollon ammattihenkilöitä, kuten sosiaalityöntekijöitä. He tarjoaisivat sote-keskuksissa sosiaalipalveluja ja tekisivät palvelutarpeen arviointia. Asiakas ohjataan maakunnan liikelaitoksen, esimerkiksi lastensuojelun, vanhus- tai vammaispalvelujen yksikön asiakkaaksi, jos hän tarvitsee laajemmin palveluita tai palvelu edellyttää viranomaispäätöstä, jota ei voi tehdä sote-keskuksessa.⁵⁰

Sote-keskusten neuvonta- ja ohjaustehtävissä toimivat ammattilaiset tarvitsevat hyvät perustiedot lasten, nuorten ja perheiden palveluista ja niiden rakenteesta voidakseen ohjata asiantuntevasti myös lapsiperheitä. On mahdollista, että maakunnissa myös päätetään sijoittaa perhekeskusten palveluja eli lasten- ja perheiden palveluja sote-

⁵⁰ Maakuntaudistuksen verkkosivusto

keskusten yhteyteen helpon saavutettavuuden ja matalan kynnyksen mahdollistamiseksi ja ”toisaalle ohjaamisen” välttämiseksi. Varhaiskasvatus, koulu ja nuorisotoimi ovat kaikissa vaihtoehdoissa lastensuojelun tärkeitä yhteistyökumppaneita.

Maakunnan liikelaitos ja sen piiriin kuuluvat perus- ja erityistason palvelut

Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon syntyy lasten, nuorten ja perheiden palveluun rakenne, jossa jäsenyivät erikseen ns. perustason palvelut ja erityistason palvelut. Kunnallisessa sosiaalihuollossa ei perinteisesti ole erotettu selkeästi perustason palveluja ja erityistason palveluja. Osittain tämä on seurausta siitä, että kolmannen sektorin järjestöillä on ollut vuosikymmenten ajan vahva asema oman asiakas- tai intressiryhmänsä palvelujen tuottajina ja kehittäjinä. Useimmiten nämä palvelut on määriteltävissä erityistason palveluiksi. Tiettyjen ryhmien vaativista palveluista, kuten koulukodeista, on huolehtinut valtio. Suurimmilla kaupungeilla on ollut lastensuojelussa myös omia erityistason palveluja, kuten lasten- ja nuorisokoteja. Tällä hetkellä yksityiset yritykset ovat entistä suuremmassa määrin kuntien rahoittamina ostopalveluina lastensuojelun erityistason, kuten sijaishuollon palvelujen tuottajia. Lastensuojelun laadun parantamiseksi on ensiarvoisen tärkeää omaksua maakuntauudistukseen liittyvä paradigman muutos – yksityiseltä sektorilta tilataan mitä tarvitaan sen sijaan, että ostetaan mitä on tarjolla.

Toimiva lastensuojelu -ryhmän⁵¹ ehdotusten pohjalla toteutui sosiaalihuoltolain uudistus, joka toi sosiaalipalvelujen perustasoon perhesosiaalityön, perhetyön ja vahvisti lapsiperheiden kotipalvelun saatavuutta. Myös äitiys- ja lastenneuvoloissa on perhetyöntekijöitä. Uudistuksen toimeenpano on kesken ja ajankohtaisten julkaisujen⁵² mukaan vaikuttaa siltä, ettei varhaisen tuen ja ehkäisevien palvelujen resursointi sosiaalihuollon sisällä ole toteutunut toivotulla tavalla. Muutokset merkitsevät kuitenkin sitä, että myös sosiaalihuollossa on alkanut jäsentyä jako perus- ja erityistason palveluihin; sosiaalihuoltolain mukainen tuki jäsenyyttä perustasolle, lastensuojelu erityistasolle ja osin kaikkein vaativammalle, OT-tasolle. Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaisten käytäntöjen ja osaamisten erot eivät silti ole riittävästi selkiytyneet ja kentällä esiintyy vielä epätietoisuutta, milloin toiminta on sosiaalihuoltolain mukaista perhesosiaalityötä (tai lapsiperheiden sosiaaliohjausta) ja milloin lastensuojelulain mukaista toimintaa. Perhesosiaalityötä ja perhetyötä tehdään erilaisin organisatorisin ratkaisuin, erilaisin sisällöin ja erilaisin ammatillisen taustoin. Yliruka ym.⁵³ toteavat, että sosiaalihuollon porrasteisuutta ei voida suoraan rakentaa ilmiöiden vaativuusasteiden määrittelylle - erilaiset ja vaativuudeltaan eritasoiset ilmiöt voivat tulla vastaan missä

⁵¹ 2013

⁵² Mm. Puustinen-Korhonen, A. 2018a

⁵³ 2018

tahansa sosiaalihuollon kontekstissa. Lapsen ja perheen tilanne voi muuttua äkillisesti tai hitaasti vaativammaksi tai tilanne voi vastaavasti helpottua, jolloin tuen tarpeiden intensiteetti voi muuttua. Toisaalta, sosiaalihuollossa on myös kyetty paikantamaan tiettyjä asiakasryhmiä, joiden kohdalla tarvitaan kaikkein vaativimman tason osaa- mista ja tukea, kuten lapset ja nuoret, joilla on vakavia mielenterveyden ongelmia ja joihin liittyy vakavaa väkivaltaista käytöstä, lapset ja nuoret, joilla on vakava päihdeon- gelma, lapset ja nuoret, joiden perheessä on erittäin vakava huolto- ja tapaamisriita tai esimerkiksi yksin maahan tulleet psyykkisesti sairaat tai vakavasti traumatisoituneet alaikäiset. Olennaista on tällöin, että jos oma asiantuntemus ei riitä esiin tuleviin on- gelmiin ja tehtäviin, mutta halutaan välttää työntekijän vaihtuminen, tarvittava asian- tuntemus hankitaan esimerkiksi rakentamalla parityötä kokeneemman työntekijän kanssa taikka hankkimalla konsultaatiota asiantuntevalta taholta.

Meneillään olevan Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) tavoitteissa on lähdetty vastaamaan varhaisen tuen tarpeeseen kehittämällä peruspalvelujen lapsi- ja perhelähtöisyyttä, vahvistamalla ”kuuluu mulle” -asennetta sekä tukemalla ammatti- laisten monitoimijaista yhteistyötä lapsen, nuoren ja perheen parhaaksi. Perustasolla lasten, nuorten ja perheiden palvelut organisoidaan perhekeskuksiksi. Perhekeskus- toimintamalli kokoaa lapsiperheiden palvelut yhteen, lähelle perheitä ja heidän arke- aan. Heinonen ym.⁵⁴ kuvaavat, että erityistason ja peruspalvelujen yhteistyö tuo eri- tyistason palvelut etulinjaan, perhekeskuksiin tai kouluterveydenhuoltoon lähelle las- ten, nuorten ja perheiden arkipäivää ja toisaalta jakaa perustason tietämystä erityista- son kanssa. Tämä edellyttää uusien konsultaatiomuotojen ja yhdessä työskentelyn kehittämistä sekä soten sisäisten yhdyspintojen hyvää hallintaa. Maakunnan lasten- suojelun tiekartassa on olennaista suunnitella asiakkaiden palvelupolut ja siitä muo- dostuvat ammattilaisten verkostot perhekeskus kontekstissa. Kuvaus perhekeskusmal- lista on tämän väliraportin liitteenä (liite 1).

Erityistaso ja maakuntien yhteiset, viiteen alueeseen keskitetyt vaativan tason palvelut, kehittäminen, ohjaus ja tuki (mm. OT-keskukset)

Erityistason avohuollon ja sijaishuollon lastensuojelu jäsentyy maakunnan liikelaitok- sen erityistason palveluksi. Tämä sisältää mm. avohuollon lastensuojelun ja muut las- ten, nuorten ja perheiden erityistä asiantuntemusta edellyttävät palvelut. Perhekes- kusten ja erityistason avohuollon lastensuojelun yhteistyön tulee olla tiivistä asiakas- suhteiden jatkuvuuden turvaamiseksi. Joissakin maakunnissa on tehty ratkaisuja, joissa avohuollon lastensuojelu on osa perhekeskusten toimintaa erityistason luon- teestaan huolimatta. Erityistason tehtäviin liittyy myös perhehoidon toimintaohjeet, si-

⁵⁴ 2018

jaishuollon laatukriteerit, systeemisen mallin koulutuksen ja käyttöönoton tuki, sosiaalihuollon ja perhetyön porrastamisen periaatteet, lastensuojeluilmoituskäytännön ja lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuutta koskevat periaatteet sekä LAPE-teesit. Porrasteisuuden pohdintaan liittyy useita näkökulmia, joita työistetään parhailaan LAPE-muutosohjelman työryhmissä.

LAPE-ohjelman yhteydessä on kehitetty vaativan tason työn rakenteita luomalla Osaamis- ja tukikeskus (OT) -verkosto, jonka suoraa asiakastyötä on tarkoitus kohdentaa noin 1% asiakkaista eli heille joiden kanssa työskentely ja hoito edellyttää kaikkein vaativinta erityisosaamista. Toisena OT-verkoston tehtävänä on kehittämis-, koulutus- ja tutkimustoiminta⁵⁵. Valmistelussa tavoitellaan harvinaisten ja erityisen vaativien tarpeiden ja tilanteiden edellyttämiä osaamisen keskuksia, jotka samalla voivat toimia muun lastensuojelukentän tukena ja tarvittaessa konsultoivana asiantuntijatukena. Alustavien suunnitelmien mukaan tällaisia osaamis- ja tukikeskuksia tulisi olla ainakin yksi jokaisella viidellä maakuntien yhteistoiminta-alueella. OT-keskusten malli esitellään liitteessä 3.

Valtion rahoitus

Käsittelyssä olevien maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesitysten mukaan valtio tulee vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta ja sen myötä myös lastensuojelun rahoituksesta. Valtiovarainministeriö osoittaa kullekin maakunnalle tiettyjen kriteerien mukaan lasketun kokonaissumman, jonka maakunta jakaa eri toiminnoilleen. Tässä vaiheessa lastensuojelun rahoituksen perusteita ei vielä tiedetä, mutta sen yhtenä osa-alueena olisi toivottavaa huomioida osallisuuden toteutumista perustuen Euroopan neuvoston suositusten mukaiseen alle 18-vuotiaiden osallisuuden systemaattiseen arviointiin.

Lastensuojelun kustannuksia on käsitelty lisää luvussa 6.1.

⁵⁵ OT-keskukset verkkosivusto, THL

5 Maakunnan lapsi- ja perhepalvelujen visio ja palvelupaus

Seuraava yleinen lapsia ja nuoria koskeva visio on luotu kunnan ja maakunnan toiminnan tavoitetilaksi. Tarve laajan vision muodostamisesta nousee esiin lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten asemasta toisaalta erityisryhmänä ja toisaalta osana kaikkia kunnan ja maakunnan lapsia ja nuoria. Tämä visio on yleinen arvo jonka kaikki varmasti allekirjoittavat ja sen pätevyys erityisen vaativissa elämäntilanteissa elävien lasten oikeuksien toteutumiseen voi herättää kysymyksiä. Taustalla on kuitenkin pyrkimys lastensuojelun asiakaslapsia ja -nuoria kunnioittavan tahtotilan osoittamiseen, ettei heidän kohdallaan saa tyytyä yhtään vähempään kuin toisten lasten ja nuorten kohdalla.

VISIO

MaaKuntamme lapset ja nuoret elävät hyvää elämää. Heillä on lähellä turvallisista ja välittäviä aikuisia ja he saavat ympäristöissään kasvua ja kehitystä vahvistavia kokemuksia. Kun apua tarvitaan, se on helposti ja nopeasti saatavissa.

Vision keskeinen lähtökohtana on lasten, nuorten ja perheiden nykytilanne, heidän tarpeensa, vaikeutensa ja voimavaransa. Vision toinen pää sisältää tavoitteet eli minäkäläinen muutos halutaan nykyiseen tilanteeseen saada aikaan. Palvelut, niiden rakenteet ja sisällöt ovat tästä näkökulmasta toiminnan välineitä, eivät tarkoitus sinänsä. Lastensuojelun vision ja roolin määrittely ovat isoja kysymyksiä, johon maakunnallisessa tiekartassa joudutaan väistämättä ottamaan kantaa. Avuksi tarvitaan kansallinen visio suomalaisesta lastensuojelusta.

Lastensuojelun rooli elää parhaillaan määrittelyn uudistamisen vaihetta, kun osa aikaisemmin lastensuojeluksi määritellyistä toiminnoista jäsennetään nyt osaksi yleisiä sosiaalipalveluja eli sosiaalihuoltolain mukaiseksi perhetyöksi tai sosiaaliohjaukseksi. Jäsentelyn selkeyttämistä edellyttäviin toimenpiteisiin palataan loppuraportissa.

Parhaillaan työskentelevä kansallista lapsistrategiaa valmisteleva työryhmä toivottavasti rakentaa myös lastensuojelun kattavan kansallisen vision. Tämä voisi toimia pohjana myös maakuntakohtaisille visioille.

Sosiaalityön perusidea on, että sillä ei ole lupaa turvautua osaoptimointiin⁵⁶. Lastensuojelun sosiaalityö sijoittuu suurimmassa osassa suomalaisia organisaatioita hallinnollisesti viimesijaiseksi sosiaalihuollon erityispalveluksi, mutta sisällöllisesti paljon työtä tehdään asioissa jotka kuuluisivat ratkottaviksi kokonaan tai osittain sosiaali-, terveys- ja sivistys -peruspalveluissa ja terveydenhuollon erityispalveluissa kuten lapsi- ja nuorisopsykiatriassa. Yliruka ym⁵⁷. selvityksen mukaan lastensuojelulle jää edelleen palvelujärjestelmässä residuaalinen rooli: se, mitä muut eivät hoida, jää sen kannateltavaksi. Toimimaton palvelujärjestelmä vaatii sosiaalityöntekijöiltä asiakastyössä suhteettoman paljon huomiota ja on oleellinen kuormitustekijä. On tärkeää, että maakunnissa lasten, nuorten ja perheiden palvelujärjestelmän tavoitteissa lastensuojelulle annetaan mahdollisuus ja edellytykset keskittyä haavoittuvimmassa asemassa olevien ja parasta osaamista tarvitsevien lasten ja nuorten auttamiseen ja sosiaalisesti kuormittuneimpien perheiden elämäntilanteen parantamiseen. LAPE-kunta- ja maakunta -sopimuksen, LAPE-hyvinvointistrategian ja lastensuojelun tiekartan on syytä tukea tätä tavoitetta sekä palvelujärjestelmän toiminnan yhteenhittautumista ja kulttuurinmuutosta.

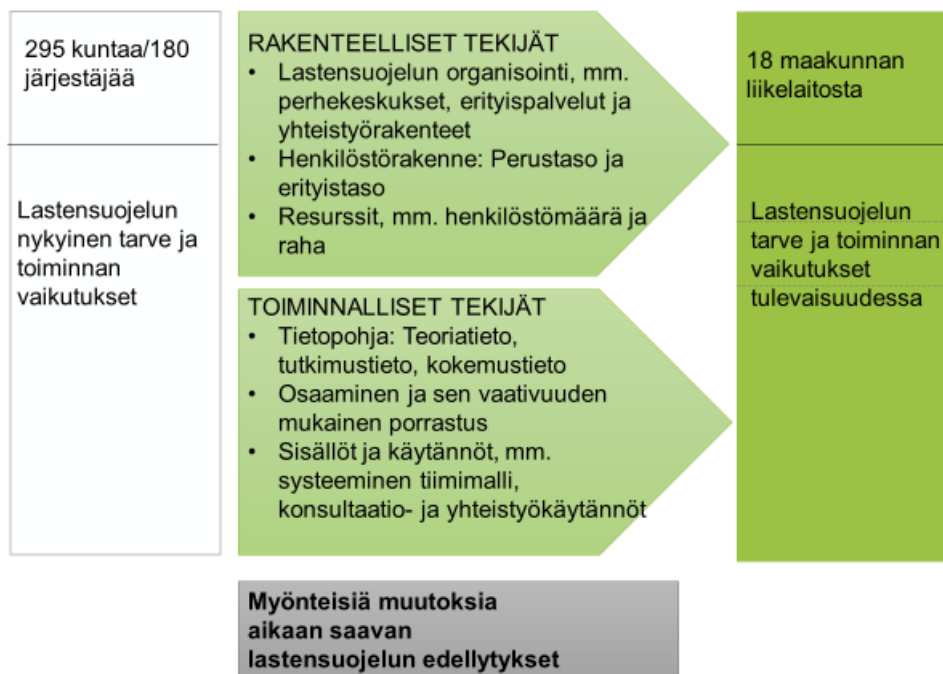
Niin toiminnan lähtökohtia kuin sen tavoitteitakin tulee tarkastella lasten, nuorten ja perheiden elämän näkökulmasta. Suomalaisessa hyvinvointipoliittisessa keskustelussa usein keskitytään vain palveluihin, niiden saatavuuteen, määrään ja laatuun eli toiminnan instrumentteihin. Maakunta- ja sote-uudistuksessa on nähtävissä sama painotus. Myös asiakkaat ovat oppineet hakemaan palvelutuotteita, vaikka olennaista on lasten kohdalla arvioida, miten hyvää kasvua voidaan vahvistaa tai käydä asiakkaiden kanssa keskustelua siitä, minkälaista muutosta he elämäänsä haluavat. Kun lastensuojelusta puuttuvat systemaattiset vaikutusten arvioinnit, on vaikea tietää minkälainen muutosvoima erilaisilla lähestymistavoilla, palveluilla tai menetelmillä on.

Myös maakuntien päättäjien ja järjestäjätehtävän näkökulmasta on olennaista uudistaa järjestelmää siten, että keskeisiksi strategisiksi tavoitteiksi (esim. maakuntastrategia, hyvinvointikertomukset) asetetaan muutokset asiakkaiden elämäntilanteissa – lasten turvallisissa kasvuoloissa ja välittävien aikuisten ympäristössä sekä vanhempien hyvässä vanhemmuudessa – ja palvelut nähdään ensi sijaisesti muutosta edistävänä välineinä. Tämä edellyttää maakunta-järjestäjä-tasolla keskustelua siitä, minkälainen on lastensuojelun tarve tänä päivänä ja minkälaista muutosta lasten, nuorten ja perheiden elämässä lastensuojelun uudistumisella tavoitellaan.

Tätä vision ymmärtämistapaa voidaan kuvata seuraavalla kuviolla:

⁵⁶ Sipilä & Österbacka 2013

⁵⁷ 2018



Kuva 1. TIEKARTTA LASTENSUOJELUN NYKYTILANTEESTA TULEVAISUUDEN LASTENSUOJELUUN

Esitän, että maakunnat laativat oman visionsa edellä kuvatun ajatuskulun pohjalla. Keskustelun painopisteen siirtäminen yksinomaan palvelujärjestelmästä tavoitteena oleviin elämäntilanteiden muutoksiin juuri oman maakunnan lasten, nuorten ja perheiden kohdalla voi vahvistaa sitoutumista uudistukseen kenties enemmän kuin perinteiset ohjauksen muodot.

Hyväkään visio ei kuitenkaan riitä toteutuksen pohjaksi. Tarvitaan vision konkretisointia sekä toiminnan tarpeen että tavoitteiden kuvauksessa sekä muutosprosessin jäsentämisessä käytännön toimiksi niin toiminnan rakenteiden tasolla kuin niiden sisällöissäkin. Muutoksen kokonaisuutta ja muutosprosessia voidaan nimittää myös maakunnallisen lastensuojelun strategiaksi, osana yleistä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin ja palveluiden strategiaa ja palvelulupausta. Palvelulupauksen muodostaminen on keskeinen osa lastensuojelun tiekartta -työtä.

Lastensuojelun sosiaalityön riippuvuus muiden palvelujen ja eri ammattilaisten onnistumisesta vaatii koko toimialajohdolta yhteisen ymmärryksen niin lähtökohtatilanteesta kuin tavoitetilastakin ja siihen sitoutumisen.

Lasten ja perheiden palvelujen sekä lastensuojelun alueellisista kokonaisuudistuksista⁵⁸ on opittu, että rakenteita ja toimintamalleja syvästikin ravistelevat uudistukset on mahdollista toteuttaa yhteisen johtamisen kautta ja viemällä uudistusta systemaattisesti organisaatioiden läpi leikkaavina strategioina ja arvoina, joiden jalkauttaminen on osa arkijohtamista. Kuten maakunnan lastensuojelun nykytilan kartoituksessa, on tavoitetilän määrittelyssäkin huolehdittava johdon aidosti yhteisen näkemyksen saavuttamisesta, jolla ylitetään siilojohtamiselle tyypillinen ammatillisten tonttien ja vallan varjeleminen. LAPE-kulttuurinmuutoksessa tavoitellaan yhteistyötä jossa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen toimijat kokevat keskinäistä yhdenvertaisuutta. Johtamista tulee ohjata vahvasti suuntaan jossa vastuunotto vaikeimmassa asemassa olevista, useita palveluita tarvitsevista lapsista, nuorista ja perheistä, muuttuu konkretiaksi.

LAPE-näkökulma on suositeltavaa ottaa mukaan kaikkiin toiminnanohjauksen ja päätöksenteon tieto- ja seuranta -aineistoihin ja lapsivaikutusten arvioinnin tulee olla kattavaa. Lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuuden kustannusten seuraamiseksi tulee kerätä lasten ja nuorten kustannukset yhteen sekä sote- että sivistyspalveluista ja näitä tulee seurata yhdessä kunta–maakunta -mallissa (esim. kunta-maakunta LAPE-sopimuksen mukaisesti) sekä valtakunnallisesti.

⁵⁸ Esim. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote, lastensuojelun kokonaisuudistus Iso-Britanniassa

6 Lastensuojelun tarpeet, sisältö ja kehittämissuunta tiekartan rakentajina

Tiekarttaa rakennettaessa on merkitystä sillä, minkälaisesta toiminnasta on kysymys ja minkälaisia muutoksia ja vaikutuksia toiminnalla tavoitellaan. Lastensuojelun valtakunnallisen tason kehittämistarpeita käsitellään yksityiskohtaisemmin selvitysprosessin viimeisessä osassa, jossa arvioidaan Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotusten toteutumista sekä tarkastellaan LAPE-työn tuloksia. Tässä luvussa käsitellään tarpeen, sisällön ja kehittämissuunnan yhteyttä nimenomaan maakunnalliseen lastensuojeluun siirtymisen ja muutosprosessin jäsentymisen näkökulmasta. Osana muutosprosessia käsitellään myös käynnissä olevaa tehtävärakenteiden muutosta.

6.1 Lastensuojelun tarve

Lastensuojelun tarvetta on perusteltua tarkastella sekä

- tarpeen luonteen,
- tarpeen määrällisen ulottuvuuden ja
- kustannusten näkökulmasta.

Nämä tekijät vaikuttavat siihen, mitä asioita tiekartassa on otettava huomioon.

Tarpeen luonne

Lastensuojelun tarve on monen eri tekijän keskinäiseen riippuvuuteen liittyvä, moniulotteinen ja monitulkintainen ilmiö⁵⁹. Taustalla on monia tekijöitä, jotka vaikuttavat lapsen ja perheen tilanteeseen toisiaan vahvistaen, kumulatiivisesti. Etenkin osaa pienten lasten perheistä leimaa kasautuva huono-osaisuus⁶⁰. Vanhempien päihdeongelmat, työttömyys ja mielenterveysongelmat muodostavat monen lastensuojelua tarvitsevan lapsen ja nuoren kasvu- ja kokemusympäristön⁶¹. Huomionarvoista on laittomien pähteiden (huumeiden) käytön osuus⁶². Kouluiässä esiin nousee myös lapsen

⁵⁹ Vakkuri, J. (toim.) 2009

⁶⁰ Heino, T., Hyry S., Ikäheimo S., Kuronen, M. ja Rajala R. 2016

⁶¹ Holmila, M., Raitasalo K., Autti-Rämö I., ja Notkola I-L. 2013

⁶² Raitasalo, K. & Kuussaari, K. 2018

koulusopeutumisen ja käytöshäiriöiden, psyykkisten tai neurologisten oireiden moninaiset muodot ja yhdistelmät. Nuoruus on keskeisesti identiteetin rakentamisen, mutta myös kasvukipujen ja kapinan aikaa. Lastensuojelun tarvetta aikaan saavat usein päihteiden käyttöön, koulunkäynnin laiminlyönteihin, mielenterveyden ongelmiin ja erasteisiin rikoksiin liittyvät vaikeudet. Monille nuorille itsenäistyminen sijaishuollosta on vaativa prosessi ja vaatii jälkihuollon tukea. Ongelmat kasautuvat lastensuojelun hoidettavaksi myös silloin, kun lasten- ja nuorisopsykiatriset palvelut ovat riittämättömiä tai asiakkaat eivät sovi psykiatrisen diagnostiikan sisään taikka kun lapsen tarvetta vastaavat palvelut puuttuvat kokonaan⁶³. Tarpeiden moniulotteisuus tekee siirtymisen kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun haastavaksi, koska monialainen asiakasyhteistyö joudutaan rakentamaan uudessa toimintaympäristössä uusin henkilökoonpanoin.

Lastensuojelun moniaineisuus edellyttää monenlaista asiantuntijuutta. Tarvitaan tietoa eri tieteenaloilta ja tarvitaan erilaista osaamista. Vaativa tehtävä on luoda erilaisista osaamisista lapsen, nuoren ja perheen kannalta mahdollisimman ehyt auttamisen kokonaisuus, välttää tärkeiden auttajien vaihtuvuus sekä ehkäistä prosessin pirstaleisuus. Nykyisen lastensuojelun ongelmiksi asiakkaat ovat todenneet erityisesti ammattilaisten vaihtumisen ja asiakkaan jäämisen sivurooliin auttamisprosessin kokonaisuuden suunnittelussa. Käytäntöä on kuvattu ”poislähtämisen kulttuuriksi”. Lapsen ja nuoren hyvän kasvun mahdollistaminen ja tukeminen sekä vanhemmuuden vahvistaminen vaativat usean tieto- ja osaamisalueen, usean palvelusektorin ja asiakkaiden osallisuuden taitavaa yhdistämistä. Monialaista interventiota edellyttävät tilanteet ja toimivan yhteistyön rakentaminen on syytä ottaa ottaa osaksi tiekartta-suunnitelmaa.

Lastensuojelun tarpeen keskeinen osa-alue on myös lapsen ja nuoren tarpeen sekä auttamisen kokemuksellinen osa-alue. Asiakaskokemusten kerääminen on olennainen osa osallisuutta jota on käsitelty luvuissa 3 ja 4. Filosofi Frank Martela esittää, että ihmisten kokemukset tulisi sisällyttää osaksi hyvinvoinnin kokonaisuutta⁶⁴. Hänen mukaansa kokemuksia voidaan myös luotettavasti tutkia. Lähtökohtaisesti jo lasten oikeuksien toteutumiseksi lastensuojelussa tulee selvittää objektiivisten tarvetekijöiden ohella tarpeeseen mutta myös auttamissuhteeseen liittyvät asiakkaiden kokemukset. Lastensuojelun virkavastuulla toimivien työntekijöiden on varmistettava, että esimerkiksi lapsen huostaanoton tavoite toteutuu. Tämä edellyttää myös lapsen aseman ymmärtämistä.⁶⁵

Lapselle ja nuorelle on olennaista turvallisuuden tunne. Se muodostuu osaltaan lapsen ja nuoren kokemuksesta, että hänen tarpeensa ja tilanteensa on otettu huomioon

⁶³ mm. Kuntaliiton selvitys, THL ja LAPE-muutosohjelma

⁶⁴ Martela, F. 2018

⁶⁵ Enroos, R., Heino, T., Pöso, T., (toim.) 2016

yksilöllisesti. Tämä vastuuttaa lastensuojelua varmistamaan, että lapsi ja nuori tietää kuka hänen asioitaan hoitaa, ja, että lapsi ja nuori on tavannut oman vastuutyöntekijänsä ja keskustellut asioista rauhassa kasvokkain sekä saa tähän yhteyden. Lapsella ja nuorella pitää aina olla tapaamisissa ja palavereissa mukana vähintään yksi aikuinen jota hän itse pitää turvallisena ja luotettavana.⁶⁶ Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa lapsi tai nuori haluaa tulla kuulluksi yksin ja haluaa keskustella ilman aikuisia.

Määrä

Määrällisesti lastensuojelun tarve on kasvanut pitkän ajanjakson kuluessa, mutta eri ikäryhmien kohdalla kasvu ei ole samanlaista. Pienten lasten sijoitusten ja huostaanottojen määrä on useiden vuosien ajan pysynyt varsin vakaalla tasolla. Sen sijaan uusista lastensuojeluilmoituksista, kiireellisistä sijoituksista ja huostaanotoista noin puolet koskee yli 13-vuotiaita nuoria. Resurssien jakaminen lastensuojelun erilaisiin tarpeisiin tulee olemaan maakunnan liikelaitoksen keskeinen tehtävä. Sen on syytä perustua maakunnan lastensuojelun tiekartta -työn yhteydessä muodostettuihin analyysiin. Voimavarojen panostaminen pieniin lapsiin ja heidän perheisiinsä on tarpeen. Turvallisten ja välittävien aikuisten pysyvyys sekä kasvua tukevan kokemusympäristön varmistaminen mahdollisimman varhain vaatii viiveetöntä arviointia ja osaavaa puuttumista. Nuorten asiakkaiden suuren ja kasvavan osuuden vuoksi tarvitaan riittävä ja monipuolista panostusta myös nuorten palveluihin. Lastensuojelun tavoitteiden ja painopisteiden ikäryhmäkohtainen harkinta on keskeinen osa muutosprosessia ja sitä ohjaavaa tiekarttaa.

Määrälliseen kysymykseen liittyy myös lastensuojelun asiakasmäärien suuri vaihtelu maakuntien kesken (ks. Luku 2). Myös suhtautumisessa lasten ja nuorten edellytyksiin kehittyä, ammattilaisten osaamisessa sekä käytettävissä olevissa resursseissa on suurta alueellista vaihtelua⁶⁷. Tarvitaan sekä kansallista että maakuntakohtaista selvitystä siitä, mistä merkittävät erot johtuvat. Lastensuojelutarpeen vaihtelun taustalla voi olla runsaasti alueiden ja organisaatioiden toimintaan liittyviä tekijöitä. Maakuntien yhtä kuntaa laajempi väestöpohja antaa edellytykset maakuntien sisäisten erojen analysointiin ja toiminnan tarpeenmukaiseen yhtenäistämiseen. Tämä on luonteva osa maakunnalliseen tiekarttaan liittyvää nykytilan selvittämistä ja muutossuunnista päättämistä. Lisäksi tarvitaan kansallista seurantaa.

⁶⁶ Tietoa lasten ja nuorten tarpeista olemme saaneet asiantuntija Helena Inkisen kautta Pesäpuu ry:n järjestämistä lasten ja nuorten tilaisuuksista.

⁶⁷ Sipilä & Österbacka 2013

Kustannukset

Lastensuojelun kustannusten pääosa syntyy sijaishuollon toimenpiteistä⁶⁸. Kuuden suurimman kaupungin ns. Kuusikko-kuntien pitkäaikaisen ja yhteisiin käsitteisiin perustuvan seurannan perusteella lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon kustannusosuudet ovat noin 40/60 %.⁶⁹ Kuusikko-kunnat ovat väestörakenteeltaan koko maan kuntiin verrattuna keskimääräistä homogeenisempia ja tilastoinnin yhdenmukaistamista on tehty pitkään. THL:n HuosTa-hankkeessa⁷⁰ kahdeksan hankekunnan erot olivat Kuusikko-kuntia suurempia ja lastensuojelun lapsikohtaiset kustannuserot ja -suhteet vaihtelivat suuresti. Kuntaliiton maakunnittaisessa lastensuojelun laitos- ja perhehoidon nettokustannuksia esittävässä taulukossa vuodelta 2016 tulee myös esiin selviä eroja; keskimääräinen kustannus Manner-Suomessa lastensuojelun laitos- ja perhehoidossa oli 124 euroa ja maakunnittainen vaihtelu oli 62–159 euroa.⁷¹

Kuntaliiton Maakunnallistuva lastensuojelu 3. osaraportti⁷² kertoo, että lastensuojelun laitos- ja perhehoidon sekä muiden lasten ja perheiden avopalvelujen netto-käyttökustannukset olivat vuonna 2016 1,189 miljardia euroa, joka on 6,6 % sosiaali- ja terveys-toimen nettokäyttökustannuksista. Yksityisiltä ostettujen edellä mainittujen palvelujen osuus käyttökustannuksista oli vuonna 2016 41,6 %. Näiden palvelujen ostot yksityisiltä palveluntuottajilta ovat merkittävästi kasvaneet. Vuonna 1997 em. palvelujen ostot yksityisiltä olivat 75 miljoonaa euroa ja vuonna 2016 ne olivat 543 miljoonaa euroa. Kasvua on tapahtunut keskimäärin 11,0 % vuodessa ajalla 1997–2016. Palvelujen sisällä on eroja vuoden 2015 tietojen mukaan: Lastensuojelun laitos- ja perhehoitoa ostettiin vuonna 2015 yksityisiltä palveluntuottajilta 440 miljoonalla eurolla (61 % käyttökustannuksista), lastensuojelun avohuoltopalveluja 61 miljoonalla eurolla (23,4 % käyttökustannuksista) sekä muita lasten ja perheiden avopalveluja 26 miljoonalla eurolla (10,9 % käyttökustannuksista).

Lastensuojelun kustannusten yhdenmukainen selvittäminen on kaiken kaikkiaan osoittautunut vaikeaksi. Kuusikko-kuntien vertailussa on ollut keskeistä määrittelytyö jonka seurauksena kerättävät tiedot ovat mahdollisimman vertailukelpoisia. Tiedot asiakasmääristä, suoritteista, henkilöstöstä ja kustannuksista on koottu kuntien omista tietojärjestelmistä ja tilinpäätöksistä. Tietojärjestelmien eroavaisuuksien lisäksi haastetta lisää kuntien erilaiset kirjaamiskäytännöt.⁷³ Sote-maku-uudistuksessa on olennaista

⁶⁸ Heino ym. 2016

⁶⁹ Hiekkavuo & Forsell 2017

⁷⁰ Heino ym. 2016

⁷¹ Puustinen-Korhonen 2018b

⁷² Puustinen-Korhonen 2018c

⁷³ Hiekkavuo & Forsell 2017

rakentaa maakuntiin yhteiset käsitteet ja kustannusten seurantavälineet myös lastensuojelua koskien. Kirmanen⁷⁴ kuvaa kuinka Imatralla herättiin huomaamaan vuonna 2007 ettei kaupungissa ollut käsitystä lapsipalvelujen kokonaisuuden kustannuksista. Niin sanottujen häiriöpalvelumenojen koonti eri hallintokunnista oli hyvin vaikeaa, mutta toteutuessaan herätti päätöksentekijät tarttumaan kehitykseen. Kaupunkiin perustettiin hyvinvointineuvola ja resursoitiin neuvolaperhetyö vahvaksi. Samalla aloitettiin systeemisen muutoksen toteuttaminen jonka periaatteet olivat hyvin samanlaisia kuin meneillään olevassa LAPE-muutosohjelmassa. Nykyään Imatran kaupunki on osa maakunnallista Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksotea. Huomionarvoista on, että vuonna 2017 Etelä-Karjalassa tehtiin alueellisesti eniten lastensuojeluilmoituksia (9,5%), mutta kiireellisten sijoitusten osuus oli Manner-Suomen alhaisin (0,1%)⁷⁵.

Lastensuojelun tiekartta-työssään ja tavoitteita asetettaessa maakunnissa kannattaa esittää kysymys, halutaanko avohuollon ja sijaishuollon välisiä, laitoshuollon ja perhehoidon⁷⁶ sekä oman tuotannon ja ostopalvelujen välisiä suhteita muuttaa, sekä mitä tämä merkitsee voimavarojen allokointiin ja tarvittaviin voimavaroihin sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Perheiden palveluihin ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyen löytyy kustannusesimerkkejä THL:n verkkosivuilta⁷⁷. Lastensuojelun Keskusliiton selvitys kuvaa lastensuojelun kustannusten kertymistä mm. palvelupolkujen näkökulmasta⁷⁸.

6.2 Sisältö ja kehittämistarpeet

Tämän väliraportin tehtävä ei ole kuvata yksityiskohtaisesti lastensuojelun sisältöä. Sisältöä ja sen muutoksia työstetään lasten, nuorten ja perheiden muutosohjelman (LAPE) muissa osioissa, maakuntien LAPE-kehittäjien ja THL:n toimesta. Valmistelu-prosessin perusteella on ennakoitavissa eräitä sisältöihin liittyviä muutossuuntia, jotka on tärkeää ottaa huomioon maakunnallisen tiekartan laadinnassa.

Lapsi ja nuori tarvitsee, että lastensuojelun sosiaalityön osaaminen tulee hänen elämänsä silloin kun tarve on. Tämä vaatimus vastuuttaa monia tahoja: Lapsen ja nuoren kanssa tekemisissä olevien aikuisten on osattava olla yhteydessä sosiaalihuollon tarpeen arviointiin tai lastensuojeluun. Lastensuojelun sosiaalityöstä on kerrottava

⁷⁴ 2015

⁷⁵ Lastensuojelutilasto 2017

⁷⁶ Ks. esim. Heino, T. & Säles, E. 2017

⁷⁷ Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kustannusesimerkit. 2018. THL verkkosivusto

⁷⁸ Heinonen, H., Väisänen, A., Hipp, T. 2012

muille missä tapauksissa heidän puoleensa on käännettävä (samoin kuin, missä tapauksissa ei). Lisäksi, perheiden palveluissa kannetaan vastuuta myös siitä, että löydetään ne lapset ja nuoret joiden omat vanhemmat tai heidän kohtaamansa aikuiset eivät syystä tai toisesta ole yhteydessä lastensuojeluun, vaikka tarve olisi.

Oikea-aikaisen ja onnistuneen lastensuojelun intervention aikaansaaminen vastuuttaa ammattilaisia varmistamaan, että lapsi ja nuori tietää mitä seuraavaksi tapahtuu, asiat on selitetty hänelle ikätasooni vastaavasti, ja hän tietää keneltä voi kysyä, jos joku asia jää mietityttämään. Lasta autetaan ilmaisemaan itseään, turvallinen ihminen käy hänen kanssaan asioita läpi, ja tukee häntä kertomaan omista toiveistaan ja tarpeistaan. Ammattilaiset eivät ohita hänen asioitaan vaan paneutuvat miettimään niitä. Näin toteutuu asiakkaan oikeus osallisuuteen – osallisuus syntyy tiedosta ja mahdollisuudesta itse kertoa tilanteestaan.

Mikä lapsen ja nuoren elämään vaikuttava lastensuojelun sosiaalityötä vaativa ongelma onkaan, hänen on saatava apu juuri siihen ongelmaan – tai kaikkiin niihin ongelmiin. Apua tulee antaa lasta ja nuorta auttavalla tavalla. Tämä edellyttää, että lastensuojelussa tunnistetaan ongelmat oikein ja löydetään niihin sopivat ratkaisut. Tarvi- taan siis lapsen ja nuoren auttamiseen vaadittava osaaminen ja resurssit. Usein lap- sen etu vaatii, että eri osaamisalueilla työskentelevät ammattilaiset muodostavat yh- teisen käsityksen lasta ja nuorta parhaiten hyödyttävästä avusta. Silloinkin kun yhtei- seen käsitykseen ei päästä lapsen ja nuoren on saatava apu. Tämä vastuuttaa aikuisia luomaan yhteiset käytännöt ja ratkaisumallit eri osaamisalueiden ammattilaisten näkemyserojen yhteensovittamiseksi. Usein lastensuojelun sosiaalityön tarpeessa olevan lapsen ja nuoren ongelma on hänen vanhempansa ongelma/t. Silloin vanhem- man on saatava apu.

Sosiaalityön näkökulmasta toimimaton palvelujärjestelmä vaatii työntekijöiltä asiakas- työssä suhteettoman paljon huomiota. Yliruka ym.⁷⁹ selvityksessä työntekijöiden ku- vauksissa nousi toistuvasti esiin erilaisia palvelujärjestelmän toimintaan liittyviä ratkai- semattomia kysymyksiä, jotka hidastavat ja vaikeuttavat työtä, kuten: Miten vastuun asiakastilanteissa tulisi jakautua? Miten vastuunjako voitaisiin selkiyttää, millä kei- noin, kenen toimesta? Miten estetään päällekkäinen työ toisistaan erillään toimivissa palveluissa? Kuka vastaa kustannuksista eri tilanteissa?

Edellä olevat kysymykset edellyttävät sellaisia yhteistyöjärjestelyjä, jotka selventävät eri asiantuntijoiden osaamisaluetta, mutta samalla luovat foorumien eri ammattilaisten panoksen yhteensovittamiselle yksittäisten asiakkaiden kohdalla. Monissa lastensuo-

⁷⁹ 2018

jelun ongelmallisissa tilanteissa on yhteistyötä ja vastuita räätälöitävä hyvin yksilöllisesti ja asiakkaan tärkeät yhteistyösuhteet ja ammattilaisten osaamiset huomioon ottaen. Yleisin ohjein ei ole mahdollista ratkaista kaikkia yhteistyön epäselviä tilanteita, vaan ne vaativat tapauskohtaista sopimista. Dialogi on keskeinen yhteistyön väline.

Maakunnallisen lastensuojelun suunnan on tärkeää muodostua tiimityötä korostavaksi, moniammatilliseksi prosessiksi. Erilaisten moniammatillisten tiimien rakentaminen, lastensuojelun moniammatillisen asiantuntijaryhmän⁸⁰ käyttäminen, vertaisryhmien hyödyntäminen sekä – etenkin nuorten asiakkaiden kohdalla – erilaisten toiminnallisten muotojen vahvistaminen ovat esillä olleita sisällön suuntia, joihin maakunnan tiekartan tulisi antaa osviittaa. Missä määrin moniammatillisuus rakennetaan lastensuojelun palvelukokonaisuuden sisään ja missä määrin nojaututaan eri palveluorganisaatioiden keskinäiseen yhteistyöhön, niin, että eri ammattilaisten osaamista voidaan käyttää lapsen, nuoren ja perheen tilanteeseen yksilöllisesti, vaatii maakunnissa oman pohdintansa⁸¹. Kokemukset asiakkaiden lähettämisestä toisen organisaation palvelujen – esimerkiksi perheneuvolan, päihdepalvelujen tai mielenterveyshuollon – piiriin eivät kaikin kohdin ole osoittaneet onnistuneiksi mahdollisimman ehjän prosessin ja asiakaskeskeisyyteen sitoutuneen työskentelyn näkökulmasta. On myös osoitettu, että aikuisen antama aika ja tavoitettavuus parantavat työn tuloksellisuutta lapsen ja nuoren näkökulmasta⁸². Nykyaikaiset yhteydenpidon ratkaisut on syytä hyödyntää, mutta ennen kaikkea tehdä mahdolliseksi turvallisten tuki- ja vuorovaikutussuhteiden syntyminen ammattilaisten ja asiakkaiden välille.

Epätoivottava suunta lastensuojelutyössä liittyy mukautumiseen muun palvelujärjestelmän aiheuttaman paineen vuoksi ongelmiaorientoituneen diagnostiikan tai juridisointumisen lisäämiseen. Lainsäädännön ja käytännön työn keskinäisen suhteen tulee lähteä siitä, että lainsäädäntöä sovelletaan lasten, nuorten ja vanhempien tilanteisiin – sen sijaan, että asiakas sovitettaisiin pykälään. Moniin muihin tarkemmin rajattuihin erikoisaloihin – esimerkiksi erikoissairaanhoidon tai vammaispalveluihin – verrattuna lastensuojelun sosiaalityössä sitoudutaan lasten ja perheiden elämäntilanteiden kokonaisvaltaiseen huomioimiseen ja laaja-alaiseen työskentelyyn⁸³. Silloin yksi rajattu toimi harvoin ratkaisee esimerkiksi nuoren tulehtunutta kotitilannetta ja lastensuojelun on toimittava silloin kun muun palvelujärjestelmän ammattilainen tulkitsee asiakkaan tilanteen esteeksi oman asiantuntemuksensa antamiseksi. Käytännössä näihin tilanteisiin joudutaan esimerkiksi kun nuorisopsykiatrisen hoidon aloittamisen ehdoksi muu kuin sosiaalihuollon asiantuntija esittää lapsen tai nuoren sijoittamista oman kodin ul-

⁸⁰ Lastensuojelulaki 14 §

⁸¹ Ks. esim. Tulensalo, H. 2016

⁸² mm. Heikkinen, A. 2011

⁸³ Yliruka ym. 2018

kopuolelle tämän elinolojen vakiinnuttamiseksi. Kokemusasiantuntijoiden ja sijaishuollon ammattilaisten kautta tiedämme, että omasta kodista siirtyminen sijaishuoltoon niin, että lapsi tai nuori saavuttaa sijaishuollon yksikössä vakiintuneet olot ja turvallisuudentunteen on hyvin pitkän prosessin päässä ja joskus jopa mahdotonta. Yliruka ym.⁸⁴ mukaan sosiaalihuollon toimijoiden ja yhteistyökumppaneiden yhteisenä haasteena on selkiyttää yhteistä ymmärrystä muutosta aikaan saavasta asiakastyöstä ja interventioista – yksittäisten organisaatioiden ja ammattikuntien ”omistamista” hoito-, asiakas- ja viranomaisprosesseista tulisi edetä yhdessä jäsennettyihin lapsi- ja perhekeskeisiin avun ja tuen prosesseihin.

6.3 Tehtävärakenteiden ja painopisteiden muutos

Järjestämisvastuun saattaminen laajemmalle väestöpohjalle luo nykyistä paremman pohjan toiminnan yhdenmukaisuudelle, osaamisen porrastamiselle ja ohjaukselle. Itsestäänselvää tämän toteutuminen ei kuitenkaan ole. Olennainen kysymys on, mitä käytäntöjen yhtenäistäminen edellyttää rakenteina sekä henkilöstön ja johdon koulutusprosesseina? Maakunta-kokonaisuudessa on mahdollista keskittää hallintoa sekä erityis- ja vaativan tason palveluja ja osaamista kuten sijaishuoltoa ja sen valvontaa. Palvelujen saavutettavuuden kannalta olennaista on keskus- ja sivutoimipisteiden määrä ja sijainti sekä toimintojen jalkauttaminen ja asiakkaiden osallisuus (liikkuvat palvelut, digityökalut, vertaisryhmät ym.). Maakunnan tiekartan tulisi mahdollistaa erilaisten lähestymistapojen kokeilu, myös sellaiset matalan kynnyksen yhteydenottopaikat ja -tavat, jotka eivät välittömästi vaadi asiakkaaksi kirjautumista eivätkä noudata virastoaikaa. Lastensuojelutyötä sen moninaisuuden ja vaihtuvien tilanteiden vuoksi on tarpeen tarkastella myös joustavuuden näkökulmasta. Maakuntapohjalla saadaan nykyistä kootummin näkyviin myös tilanteita, joissa esiintyy poikkeuksellisen suuria ja vaikeasti ennakoitavia palvelutarpeita alueittain tai ikäryhmittäin (esim. kasvu huumausaineiden saatavuudessa). Miten maakunnassa varaudutaan irrottamaan osaamista näiden vaihtelujen mukaan ilman, että se on pois muusta työstä tai muilta alueilta?

Lastensuojelun sisältöön vaikuttaa se, miten paljon perustason sosiaali- ja terveyspalveluissa taikka opetustoimen palveluin voidaan auttaa lapsia, nuoria ja perheitä erilaisissa kasvun ja elämäntilanteen vaikeuksissa. Tämä on oleellista myös lastensuojelun resurssoinnin kannalta. Jos kunta ei varmista koulussa annettavaa tukea, siirtyy re-

⁸⁴ emt.

surssitarve maakunnan vastattavaksi. Kansainvälisen tutkimuksen perusteella tiedämme, että lapsiperheille osoitettu varhainen tuki on hyödyllistä myös sen aikaansaamien kustannussäästöjen kannalta. Tukikeinojen tulee olla kohdistettuja vanhemmille joilla on vähän voimavaroja ja niiden tulee lisätä perheiden osallisuutta yhteiskuntaan ja työelämään sekä verkostoihin. Näin tuetaan syrjäytymisvaarassa olevien lasten resurssien kehitystä.⁸⁵ Varhainen tuki huono-osaisten lasten ympäristölle vaikuttaa lasten tulevaisuuteen myönteisesti – epäsuotuisan kasvu ympäristön vaikutusten lievittäminen jäljestä päin ei ole yhtä kustannustehokasta⁸⁶. Varhaiskasvatuksen nähdään tasoittavan lasten välisiä eroja mahdollisuuksissa ja koulun rooli nuoren hyvinvoinnin lisääjänä on erittäin merkityksellinen jos se onnistuu olemaan yhteisö joka ei syrjäytä⁸⁷. Universaali palvelu ei kuitenkaan ole aina riittävä tai kaikkein tehokkain syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten kohdalla vaan tarvitaan kohdennettuja toimia. Tiedämme tekijöitä jotka ovat lisänneet vahvasti todennäköisyyttä lapsen ja nuoren kodin ulkopuolelle sijoittamiseen: perheen pitkäaikainen toimeentulotuki, äidin raskauden aikainen tupakointi, isän nuoruus, äidin yksinhuoltajuus ja äidin psykiatrinen osastohoito⁸⁸. Riskejä lapsen kaltoinkohtelulle ovat vanhemman mielen-terveysongelmat, väkivaltaisuus sekä huumeet ja alkoholin väärinkäyttö. Lisäksi on esitetty huolta, että pienten lasten vanhempien taloudellisen tukemisen sitominen lapsen kotihoitoon voi eristää perheitä kotiinsa ja heikentää lapsen kouluvalmiuksien kehittymistä⁸⁹.

Tiedossa ei tällä hetkellä ole kuntaa tai kunnallisen lastensuojelun toimeenpanovaltaa käyttävää toimijaa joka tekisi systemaattista ”etsivää kohdennettua vanhemmuuden tukea” eli kartottaisi ja kohdistaisi tukityötä asukkaidensa riskitekijöiden perusteella. Myös esimerkiksi ennakolliset lastensuojeluilmoitukset tietopohjana vaikuttaa olevan alihyödynnetty; niiden avulla voitaisiin ennakoida tulevia ongelmia viimeistään 12–15 vuoden päähän ja ennen kaikkea torjua perheiden tilanteiden kärjistymistä. Tuen tarpeessa olevia lapsia, nuoria ja perheitä auttavan palveluvalikon aktivoituminen vaikuttaisi tapahtuvan sattumanvaraisemmin. Avun saannin ja palvelun osuvuuden on todettu olevan kiinni ammattilaisesta jonka asiakas kohtaa⁹⁰.

Perhetyö ja kotipalvelu osana sosiaalipalveluja, osana äitiys- ja lastenneuvoloiden työtä tai liittyneenä varhaiskasvatukseen on kunnissa vielä muotoutumassa. Vertaisryhmiä käytetään sosiaalihuollossa niukasti, vaikka asiakkaat kokevat ne tärkeiksi tuenantajiksi. Helsingin kaupungin lasten ja perheiden palveluissa on kuitenkin hyviä

⁸⁵ Sipilä & Österbacka 2013

⁸⁶ Heckman, J. 2011 Sipilä & Österbacka 2013 mukaan

⁸⁷ Sipilä & Österbacka 2013

⁸⁸ Kestilä, L., Paananen, R., Väisänen, A., Muuri, A., Merikukka, M., Heino, T. ja Gissler, M. 2012

⁸⁹ Sipilä & Österbacka 2013

⁹⁰ emt.

esimerkkejä vertaisryhmien ja muidenkin ryhmien toteuttamisesta. Myös järjestöt tai seurakunnat voivat toimia tärkeänä osana matalan kynnyksen lasten ja perheiden palveluja. Panostusta nimenomaan ehkäisevään työhön ja yleisiin lasten ja perheiden palveluihin tulisi lisätä ja siten vähentää korjaavan työn tarvetta⁹¹. Tietojeni mukaan Lapset puheeksi -menetelmän⁹² käyttöönoton on koettu auttavan perhe- ja sivistyspalvelujen toimijoita käynnistämään kohdennetun avun saamisen prosesseja aikaisempaa sujuvammin, ja menetelmä vaikuttaa saavuttaneen nopeasti eri ammattilaisten suosion. Seuraava askel olisi tärkeää ottaa kohti vanhempia auttavia aikuisten palveluja, joissa tällä hetkellä ei oteta riittävästi huomioon perheen lapsen ja nuoren tilannetta⁹³. Hyviä esimerkkejä varhaisiin tuen tarpeisiin puuttumisesta on saatavissa niistä kunnista, joissa sosiaalihuoltolain mukaista perhetyötä on kehitetty määrätietoisesti. Esimerkiksi Helsingissä on laaja kirjo erilaista varhaista tukea antavaa sosiaalihuoltolain mukaista perhetyötä. Yksittäisten kuntien esimerkkien pohjalla tulisi kehittää kehittää sektori-, ammatti- ja tuottajarajat ylittävää toimintamallia myös lasten psyykkisten riskien ja perheen sosiaalisen kuormittuneisuuden tunnistamiseen. Kehitteillä on erilaisten tilastotietojen yhdistämiseen perustuvia malleja, jotka ajan myötä voivat antaa mahdollisuuksia riskejä sisältävien kasvuympäristöjen tai mahdollisesti kehittyvien ongelmien tunnistamiseen. Soveltuvin osin malliksi voisi sopia myös Seinäjoen seudulla toteutettava lasten lihavuuden torjumisen ohjelma. Seinäjoen kaupunki on toteuttanut Lihavuus laskuun -ohjelmaa osana *jokaisen toimialan perustyötä ja vuotuista budjettia* – ilman lisärahoitusta tai -resursseja. Ohjelman toteutusta ja tuloksia sekä asukkaiden hyvinvoinnin tilaa seurataan vuosittain hyvinvointikertomuksessa, jota hyödynnetään toimintojen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Seinäjoelta kerrotaan, että tärkein syy ohjelman onnistumiselle ja saavutuksille on ollut perheiden tekemät muutokset elämäntavoissa ja pitkäjänteinen ja tavoitteellinen työskentely perheiden kanssa. Lisäksi kaikki kaupungin toimialat ovat sitoutuneet toteuttamaan ohjelmaa.⁹⁴

Väliarviossani keväällä 2018 nostin esiin kotipalvelun merkitystä ja tässäkin raportissa kuljetetaan rinnakkain ehkäisevää ja korjaavaa ulottuvuutta. Korostan suositustani, että kotipalvelun saatavuutta lisättäisiin tehden mahdolliseksi sen lyhytaikainen myöntäminen ilman hallinnollista päätöksentekoa. Käytännössä kotipalvelua pitäisi voida myöntää suoraan neuvolasta, terveyskeskuksesta, päihde- ja mielenterveyspalveluista sekä psykiatriselta poliklinikalta, esimerkiksi 5 kerran ”kuurina”.

⁹¹ Mm. emt.

⁹² Ks. Kasvun tuki- verkkosivusto Lapset puheeksi- keskustelu

⁹³ Ks. Esim. Kyllä mä pärjään -artikkeli lapsihoivaajista. Lapsen maailma- lehti 8/2018

⁹⁴ Seinäjoen kaupungin verkkosivusto

Kaiken kaikkiaan lasten ja perheiden perustason palvelujen vahvistaminen sekä perus- ja erityistason porrastuksen osuvien muotojen rakentaminen jatkuvat vielä maakunnallisen liikelaitoksen kehityksessä. Maakunnan LAPE-hyvinvointistrategiassa ja lastensuojelun tiekartassa tälle kehitykselle tarvitaan oma paikkansa. Tärkeä tekninen yksityiskohta on asiakastyön kirjaamisen ja tiedonvaihdon jatkumon varmistaminen asiakkaiden yksityisyys huomioiden. Miten maakunta-kunta -yhteistyössä ja maakunnan sisälläkin toteutetaan asiakastietojärjestelmien vuoropuhelu? Perhekeskusmalli antanee aikanaan vastauksia ainakin osittain tähän haasteeseen.

Kunnallinen lastensuojelutyö on lainsäädännössä määriteltyjen yksilötason oikeuksien vuoksi ollut yhtäällä yksittäiseen lapseen ja perheeseen kohdistunutta ja toisaalta korostanut myös yksittäisen työntekijän tehtävää ja vastuuta. Erityisesti ammattilaisten kuormituksen käsittelyn yhteydessä on korostunut yksittäisen työntekijän asiakasmäärä. LAPE-prosessin yhteydessä pilotoidaan ja kehitetään tiimipohjaista lähestymistapaa, josta on saatu myönteisiä kokemuksia mm. Yhdistyneessä Kuningaskunnassa (ns. Hackneyn malli). Suomalaisesta versiosta käytetään nimitystä lastensuojelun systeeminen toimintamalli ja sitä voidaan pitää tärkeimpänä meneillään olevana valtakunnallisena muutoksena lastensuojelun työkäytännöissä (Liite 2). THL tukee muutosta yhteistyössä maakuntien toimijoiden kanssa osana LAPE-työtä. Kokeiluja on menossa ympäri Suomea, THL kouluttaa uusia kouluttajia ja tekee tutkimusta⁹⁵ tiimimallin käyttöönotosta parhaillaan. Maakunnan tiekartan tulee sisältää kuvaus siitä minkälaisin askelein ja minkälaisin prosessein tähän kokonaisvaltaista organisaation uudistusta tavoittelevaan työskentelymalliin siirrytään. Systeeminen malli uudistaa lastensuojelutyön tiimityöksi, mutta kyse on tätä laajemmasta uudistuksesta, joka koskee lastensuojelun organisoitumista kokonaisuudessaan sekä sen suhdetta muuhun palvelujärjestelmään.⁹⁶

Lastensuojelun systeeminen toimintamalli on uusi tapa organisoida lastensuojelutyö siten, että asiakastyötä tekevät jatkossa yhteisvastuulliset, moniammatilliset lastensuojelun tiimit. Ne koostuvat sosiaalityöntekijöistä, konsultoivasta sosiaalityöntekijästä, perheterapeutista, perhetyöntekijöistä ja tiimin koordinaattorista. Tiimeissä voi harkinnan mukaan olla muitakin työntekijöitä. Kullakin työntekijällä on tiimissä oma, sovittu tehtävänsä lapsen ja perheen tukena. Tiimien työ perustuu systeemiseen ja perheterapeuttiseen ajatteluun ja soveltamiseen lastensuojelun kontekstissa sekä muun osaamisen hyödyntämiseen toimivan ja selkeän yhteistyön avulla. Mallin käytönotolla tavoitellaan ihmissuhdeperustaisen työn vahvistumista, kohtaavan, tiiviin ja vaikuttavan asiakastyön mahdollistamista, lasten ja heidän läheistensä kuulluksi tulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista sekä lapsen ja perheen tilanteen

⁹⁵ Aaltio, E. 2018 julkaisematon tutkimus sekä Isokuortti, N. julkaisematon tutkimus

⁹⁶ Mäki-Fossi, S. & Lindholm, L. 2018 julkaisematon artikkeli

ja avuntarpeen syvällisempää ymmärtämistä lastensuojelutyössä. Lisäksi tavoitteena on työntekijöiden osaamisen ja työhyvinvoinnin vahvistuminen sekä moniammatillisen yhteistyön vahvistaminen.⁹⁷

Viimeaikaisessa keskustelussa on tullut esiin, että systeemiseen toimintamalliin siirtymisellä tavoitellaan asiakaslähtöisyyden lisäksi myönteisiä muutoksia lastensuojelun asiakasmäärään ja siten myös sosiaalityöntekijöiden kuormittuneisuuteen. Korostan, että tiimimalliin siirtyminen ei itsessään vaikuta asiakkaiden kokonaismääriin vaan asiakasmäärät lastensuojelussa ovat sidoksissa siihen, miten perheet, lapset ja nuoret saavat perustason palveluita, siihen, miten sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut saadaan toimimaan sekä siihen, miten lastensuojelu resursoidaan. Uuden työotteen ja sitä tukevan tiimityön keskeisenä edellytyksenä on tiimien kohtuullinen asiakasmäärä. Nykyinen lainsäädäntö sisältää ns. lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän roolin. Tämä rooli ei tiimimallin myötä poistu, jolloin sosiaalityöntekijöiden asiakkaana olevien lasten määrä vaikuttaa tiimin asiakasmäärään. Yhdellä sosiaalityöntekijällä olisi mallissa ihanteellisesti vastuullaan 20 lasta perheineen. Tällöin kolmen-neljän sosiaalityöntekijän ja muiden systeemiseen tiimiin kuuluvien työntekijöiden yhteinen asiakasmäärä olisi 60–80 lasta perheineen.⁹⁸

Systeemisen tiimimallin nähdään keventävän henkistä ja eettistä kuormaa tuodessaan tukirakenteen työlle ja luodessaan työntekijöille tavan kantaa asiakasvastuuta yhdessä. Mäki-Fossi & Lindholm⁹⁹ mukaan systeemisen mallin toimeenpanoon liittyvistä alkuvaiheen kustannuksista huolimatta tiimimallin voidaan olettaa johtavan kustannussäästöihin myös Suomessa, sillä Hackneyssä on raportoitu kustannusten laskeneen ja mallin on todettu johtavan parempaan panos-tuotos-suhteeseen alkuvaiheen investoinneista huolimatta. Kokonaisvaltaisesti toteutettuna esimerkiksi asiakkuuksien kes-
tot ja uusien asiakkuuksien ohjautuminen lastensuojeluun ovat tutkimuksen mukaan vähentyneet¹⁰⁰. Lastensuojelun resursseja koskevat päätökset ja asiakasmäärää koskevat linjaukset kuuluvat johdon ja päättäjien vastuualueeseen. Maakunnissa toteutettavien kokeilujen myötä saatava tieto antaa perusteet asiakasmääriä koskeville linjauksille ja erilaisiin tilanteisiin soveltuville ratkaisuille.

Kokemuksen mukaan kun maakunnassa otetaan laajamittaisesti käyttöön systeemi-
seen tiimimalliin perustuva lastensuojelun työskentely avo-, sijais- ja jälkihuollossa, voivat seuraavaksi esitetyt huomiot olla hyödyllisiä:

⁹⁷ Petrelius, P. 2018. Kuvaus lastensuojelun systeemisestä toimintamallista Ks. Liite 2

⁹⁸ emt.

⁹⁹ 2018

¹⁰⁰ Bostock ym. 2017., Cross ym. 2010., Forrester ym. 2013 Mäki-Fossi, S. & Lindholm, L. 2018 julkaisematon artikkeli, mukaan

- Tiimimallille saadaan maakuntavalmistelussa johdon tuki ja sen käyttöönotosta tehdään päätös. Tiimimalli sisällytetään maakunnan palvelujen järjestämissuunnitelmaan ja palvelulupaukseen, hyvinvointisuunnitelmaan ja sektorikohtaiseen henkilöstöstrategiaan (sekä muihin maakunnan toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin)
- Luodaan ja toimeenpannaan maakunnan lapsi- ja perhepalvelujen kokoniasarkkitehtuurin läpäisevä strateginen linjaus joka a) vahvistaa tukea muissa palveluissa ja vähentää siten lastensuojelun korjaavan työn tarvetta, b) varmistaa lastensuojelun järjestämisen ja resurssit systemistä mallia tukevaksi sekä c) varmistaa lapsen ja perheen osallisuuden ja kuulemisen mallissa
- Vastuutiimi laatii maakunnallisen systeemisen toimintamallin käyttöönottosuunnitelman ja seuraa sen toteutumista. Lisäksi suunnitellaan tarvittavan osaamisen varmistaminen eli miten ratkaistaan sosiaalityöntekijäpula ja varmistetaan tiimimallissa tarvittavien perheterapeuttien tai muiden terveydenhuollon edustajien saatavuus
- Perustetaan maakunnan systeemisen mallin kouluttajapankki ja varmistetaan riittävä koulutus työntekijöille ja esimiehille – myös niissä tilanteissa kun työntekijät vaihtuvat
- Tarkastellaan lastensuojelun ja lasten- ja nuorisopsykiatrian välistä yhteistyösuhdetta ja uudistetaan yhteistyökäytännöt systeemistä työotetta tukevaksi
- Tuetaan uuteen työtapaan siirtyviä työyhteisöjä työnohjauksella ja mentoiminnalla
- Varmistetaan, että lastensuojelun tiimin tukena on lakimies, jolla on riittävä asiantuntemus lastensuojelulain soveltamisesta sekä lapsen oikeuksien sopimuksesta

Kun lasten, nuorten ja perheiden vaikeudet ovat usein moniulotteisia, on systeemisestä toimintamallista esillä ollut myös sellaisia lastensuojelu- ja perhesosiaalityön variaatioita, joissa tiimin jäsenenä tai tiimin käytettävissä on tarpeen mukaan myös mielenterveyshuollon ammattilaisia (esim. psykiatriasairaanhoidtajia, psykologeja), nuorisotyöntekijöitä tai päihdetyön ammattilaisia. Sosiaalihuollollista neuvontaa ja ohjausta voi antaa sosiaalihuollon ammattihenkilö ja sosiaalihuoltolain mukaan tukea tarvitsevalle lapselle voidaan tarvittaessa nimetä omatyöntekijä – tämä henkilö voi olla muukin kuin sosiaalihuollon ammattihenkilö. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen omatyöntekijän on oltava sosiaalityöntekijä. Myös lastensuojelulaki edellyttää, että vastuutyöntekijänä on sosiaalityöntekijä. Asiakkaan näkökulmasta tärkeää on varmistaa oikeanlai-

nen apu ja osaaminen samalla välttää turhaa vastuutyöntekijän vaihtamista. Tarpeiden muutoksista huolimatta on tärkeä huolehtia asiakassuhteen jatkuvuudesta.¹⁰¹ Kokemukset asiakkaiden ohjaamisesta toisen organisaation piiriin eivät ole kovin myönteisiä, koska ne johtavat asiakassuhteen pirstoutumisiin ja eri organisaatioiden erilaisista tavoitteista johtuviin yhteistyövaikeuksiin. Eri auttajien toimiminen yhtenä kokonaisuutena on näin ollen vaikuttavan avunsaannin edellytys. Samalla se edustaa isoa haastetta palvelujen johtamiselle ja ammattilaisille sekä yhteistyölle. LAPE-hankkeiden piirissä on jo saatu rohkaisevia kokemuksia hyvin toimivasta moniammatillisesta työstä.

Yhdenmukaisuutta tarvitaan mm. Lapsen oikeuksien ja lainsäädännön tulkinnassa ja toteutuksessa. Niin ikään toiminnan tavoitteissa sekä niiden toteutumisen seurannassa ja arvioinnissa tarvitaan yhdenmukaisuutta. Samalla on ammattilaisten osaamisella varmistettava se, että toiminta räätälöityy jokaisen lapsen ja nuoren yksilöllisiin tarpeisiin ja perheiden elämäntilanteisiin eli ylätavoitteissa tarvitaan yhdenmukaisuutta ja asiakastasolla yksilöllisyyttä. Maakunnallisen, laajemman kokonaisuuden puitteissa on paremmat edellytykset huolehtia myös ulkopuolisten palvelujen osto-osaamisesta, etenkin kun yksityisten palvelujen käyttö on viime vuosina tuntuvasti lisääntynyt. Yksityisten palvelujen käyttöön lastensuojelussa liittyy mahdollisuuksia ja riskejä kuten muissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kuntaliiton selvityksen¹⁰² mukaan kunnissa on kohdattu tilanteita, joissa on vaikeuksia saada ostettua yksityisiä palveluja haasteellisille asiakkaille. Tämäkin kysymys koskee erityisesti nuoria. Sijaishuollon palvelututannon yksityistyminen yhdessä viimeaikaisten toiminnan muutosten kanssa on tuonut mahdollisuuksia, mutta myös uhkia lapsen tarpeiden mukaisten palvelukokonaisuuksien järjestämiseen, laatuun ja valvontaan¹⁰³.

Perustason palvelut sekä erityis- ja vaativan tason palvelut käsitetään järjestelmän näkökulmasta ja palvelujen porrasteisuuden mukaisesti eri tasoina, erillisinä osina. Käyttäjänäkökulmasta asiakkaan saamassa tai tarvitsemassa palvelussa on kyse ammattilaisen osaamisen käyttämisestä eikä tämän suoritteiden sijoittumisella organisaatiokaavioon ole asiakkaalle varsinaisesti merkitystä. Perustason ja erityistason tehtäviä ja niiden työnjakoa suunniteltaessa on perusperiaatteena pidettävä lapsen, nuoren ja perheen asiakassuhteen jatkuvuuden turvaamista. Käytännön esimerkki; neuvolasta tai muusta peruspalvelusta aloittaneen tutun perhetyöntekijän työskentelyn jatko perheen kanssa on tärkeää vaikka tilanteeseen tulisi mukaan lastensuojelu. Perustason ja erityistason väliin ei tulisi laatia sellaista ”muuria”, joka johtaa jo rakentuneen asiakassuhteen katkaisemiseen hallinnollisista syistä tai lakipohjan vaihtumisen

¹⁰¹ Yliruka ym. 2018

¹⁰² Puustinen-Korhonen 2018

¹⁰³ Porko, P., Heino T. ja Eriksson P. 2018

vuoksi – uudistuksessa tarjoutuu mahdollisuus purkaa jo olemassaolevia esteitä. Sosiaalihuoltolain uudistuksella on haettu sitä, että lastensuojelu tulee tarvittaessa vahvojen yleisten palvelujen rinnalle. Esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnissa lähtökohana on sosiaalihuoltolain mukainen arviointi johon lastensuojelu liittyy (esim. käytännön työpariksi) – ellei sosiaalihuoltolain mukainen arviointi ole ilmeisen tarpeeton. Taustalla voi olla muukin palvelutarpeen arvio, esimerkiksi neuvolan tekemä, johon muut palvelut nivoutuvat. LAPE-muutosohjelman Yksi lapsi, yhteinen tilannekuva- työ jatkaa tätä eri palvelujen yhteen nivomisen työtä. Teema josta käytäntöjen tutkimuksessa ollaan samaa mieltä, on suhteen laadun tärkeys työntekijän, vanhempien ja lasten välillä¹⁰⁴. Tiekartta on tarpeen rakentaa asiakaslähtöisyyden periaatetta noudattaen siten, että se varmistaa asiakkaan edun ja tarpeen mukaisesti asiakassuhteen jatkuvuuden.

On syytä korostaa, että sosiaalipalvelujen perustason ja erityistason jäsentyminen on historiallista taustaa vasten suuri ja käytännön kokeilujen kautta selventyvä muutos. Sitä ei voida toteuttaa pelkästään lainsäädännöllä, vaan se vaatii osapuoleksi myös kouluttajia ja erilaisten ratkaisujen systemaattista seurantaa ja arviointia lasten, nuorten ja perheiden auttamismahdollisuuksien kannalta. Resurssien jaon näkökulmasta se tuo uudistusprosessiin myös jännitteitä, koska valmiita malleja tai ohjeita henkilöstön sijoittumiseen perus- ja erityistasojen kesken ei ole. Kansallista suunnannäyttöä siitä, mitä lapsi- ja perhesosiaalihuollon porrastaminen käytännössä tarkoittaa, jäsenetään parhaillaan osana LAPE-työtä ja sitä on mahdollista käsitellä loppuraportissa 2018 vuoden lopussa.

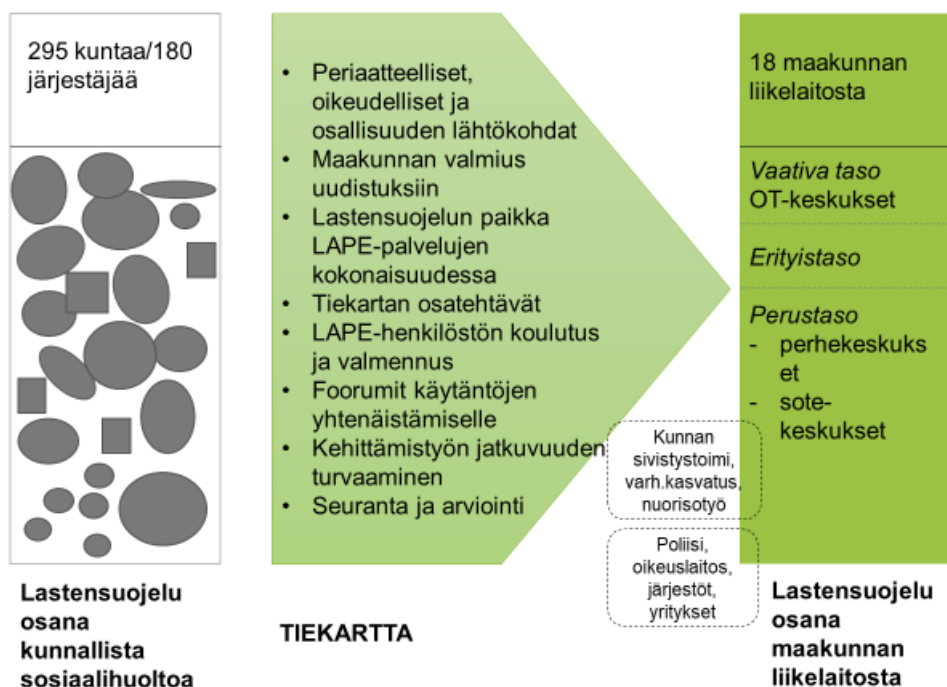
¹⁰⁴ Stepney 2012 Sipilä & Österbacka 2013 mukaan

7 Kohti maakunnallista lastensuojelua

Tiekartan keskeinen viitekehys rakentuu maakunnallisen lastensuojelun vision pohjalle. Siinä lähtökohdat ja tavoitteet ankkuroidaan lastensuojelun asiakkaina olevien lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin ja tilanteeseen. Tavoitteena on uudistuksen keinoin aikaan saada myönteisiä muutoksia asiakkaiden elämässä ja pärjäämisessä. (ks. Luku 5)

Tässä luvussa käsitellään itse muutosprosessin sisältöä, ei muutoksen tavoitteita asiakkaiden elämässä. Luvussa esitetään ne tiekartan keskeiset teemat, jotka maakunnallisen lastensuojelun laadun parantamisessa ja muussakin asiakaslähtöisen lastensuojelun kehittämisessä on tarpeen ottaa huomioon

Alla olevassa kuvassa pyritään tuomaan esiin muutoksen kokonaisuus.



Kuva 2. Jäsennys lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi.

7.1 Periaatteelliset, oikeudelliset ja osallisuuden lähtökohdat

Maakunnan tiekartan tulisi luoda yhtenäinen ja tiivistetty pohja maakunnan toteuttaman lastensuojelun perustana olevista periaatteista, oikeuksista ja osallisuuden tavoitteista. Näitä oikeuksia ja tavoitteita on käsitelty tämän raportin luvussa 3. Sen lisäksi tiekartan tulisi sisältää suunnitelma siitä, miten nämä viedään käytäntöön. Eri selvityksissä ja kehittämishankkeissa on todettu, että yleisesti hyväksytyt periaatteet, oikeudet tai tavoitteet eivät toteudu tarkoitetulla tavalla käytännön toiminnassa taikka toteutumisessa on suurta kirjavuutta.

Erityisesti on tarpeen sisällyttää maakunnan tiekarttaan asiakkaiden osallisuutta koskevia periaatteita, koska tämä tehtävä on korostunut viime vuosina ja vaatii myös maakunnissa uusien toimintamallien luomista sekä asiakastyössä, suunnittelussa, johtamisessa että päätöksenteossa. Periaatelinjaukset lapsen oikeuksista sekä lasten, nuorten ja vanhempien osallisuudesta ovat elementtejä jotka kuuluvat osaksi maakuntastrategiaa eli järjestäjän sitoumuksia.

Toiseksi maakunnan tiekartassa on selkeästi suunnattava uudistusprosessiin eikä nykyisten kuntapohjaisten käytäntöjen jatkumiseen sellaisenaan. Vaikutusten seurantaan ja arviointiin on syytä sitoutua, muutoin ei ole mahdollista tietää toteutuvatko muutostyölle asetetut tavoitteet ja mihin suuntaan kehitystä tulisi viedä.

7.2 Lastensuojelu osana lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaisarkkitehtuuria

Lastensuojelun kehittäminen on osa Sipilän hallituksen käynnistämää lasten, nuorten ja perheiden muutosohjelmaa, jonka tavoitteena on uudistaa rakenteita, sisältöjä, laatua ja kulttuuria lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. Lastensuojelun on tarpeen määrittää oma tehtävänsä ja paikkansa uusissa maakunnallisissa sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteissa ja yhteistyössä kuntien opetus- ja sivistystoimen kanssa. Rakentamalla maakunnallisen tiekartan pohjaksi kokonaisarkkitehtuurin monialaisesta ja moniammatillisesta kentästä edistetään toiminnan selkeyttä ja eri ammatti- ja palvelualueiden paikkaa kokonaisuudessa. Maakuntastrategiaan tai maakunnan palvelustrategiaan (järjestäjänä) tulee sisältyä linjaus lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kokonaisuudesta ja sen lapsi ja perhelähtöisestä kehittämistyöstä. Tähän kuuluvia osa-alueita ovat:

- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen yhdessä kuntien kanssa
- Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut sosiaali- ja terveydenhuollon kehyksessä
- Lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelut opetus- ja kulttuuritoimessa
- Lastensuojelun erityispalvelut ja vaativan tason OT-keskukset

On välttämätöntä, että kokonaisarkkitehtuurin rakentamiseen osallistuvat mahdollisimman monet LAPE-toimijat, lastensuojelun toteuttajat, asiakkaat, johto, poliittinen johto ja yhteistyökumppanit. Laatimisprosessi voi parhaimmillaan luoda maakuntaan yhteistä käsitystä toiminnan tarkoituksesta, sen kokonaisuudesta, eri osaamisalueiden tehtävistä ja lastensuojelun erityisestä asemasta ja roolista lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaisuudessa. Kansallisesti ohjattujen LAPE-akatemioiden kytkentä tähän työhön voisi olla perusteltua valtakunnallisesti yhtenäisen arvopohjan luomiseksi¹⁰⁵.

7.3 Maakunnan valmius uudistuksiin

Maakuntien lähtökohdat ja valmiudet uudistuksen toteuttamiseen ovat erilaiset. Uudistuksen onnistumisen näkökulmasta on tärkeää, että kussakin maakunnassa arvioidaan omat valmiudet uudistukseen kokonaisuudessaan ja erikseen muutoksen eri osa-alueisiin.

Tuula Kostiainen¹⁰⁶ on tutkinut uusien käytäntöjen omaksumista muutamissa sosiaalialan osaamiskeskuksissa ja tunnistanut neljä erilaista osaamisen kehittämisen tilaa. Näitä hän kuvaa seuraavasti:

- vetäytyvä tila
- vastustava tila
- henkilökohtaistava tila
- jaettu tila

Henkilökohtaistava tila tarkoittaa, että palveluyksikössä on joku kehittämistyöhön sitoutunut ”tulisielu”, mutta yksikkö kokonaisuudessaan ei ole kiinnostunut tai sitoutunut osaamisensa kehittämiseen. Jaettu tila puolestaan tarkoittaa sitä, että yksikön koko henkilöstö esimiestä myöten on kiinnostunut ja sitoutunut osaamisensa kehittämiseen. Osana tiekarttaa maakuntien lastensuojelun yksiköissä tulisi käydä keskustelua siitä, miten yksikkö ja sen henkilöstö näkevät oman valmiutensa ja sitoutumisensa uudistustyöhön ja sen osana oman osaamisensa kehittämiseen. Maakunnilla tulee olla

¹⁰⁵ Mäki-Fossi & Lindholm 2018 julkaisematon artikkeli

¹⁰⁶ 2009

mahdollisuus valita se tapa, jolla omaa valmiutta arvioidaan. Sen sijaan kaikkien maakuntien on tärkeä sisällyttää tämä tehtävä omaan tiekarttaansa.

7.4 Tiekartan keskeiset lähtökohdat ja jäsentäminen osatehtäviin

Tiekartan pohjaksi tarvitaan perusteellinen kuva maakunnan lasten ja nuorten hyvinvoinnin, muiden palveluiden sekä lastensuojelun nykytilasta ja keskeisistä haasteista ajatellen LAPE- muutosohjelmassa tavoiteltua tavoitetilaa. Jo nykytilaa koskevien tietojen kokoaminen tulee olemaan vaikea tehtävä, koska dokumentointikäytännöt eroavat. Parhaiten vertailukelpoista tietoa saadaan ns. Kuusikko-kunnista eli kuudesta suurimmasta kaupungista, joiden tietojen keruuta ja luokittelua on yhdenmukaistettu pitkän ajanjakson kuluessa.¹⁰⁷ Maakuntaudistuksen tueksi on muodostettu sosiaali- ja terveyspalvelujen maakuntaraportteja¹⁰⁸.

Siirtyminen kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun edellyttää lastensuojelun tarpeiden, painopisteiden ja resurssien jakautumisen uutta arviointia. Nykytilan kuvauksen jälkeen maakuntien on mahdollista asettaa maakunnan lastensuojelun tavoitetila sekä lastensuojelun tarpeen ja asiakasmäärien että vaikutusten ja kustannusten suhteen. Tätä voidaan eritellä vielä ikäryhmittäin.

Tavoitetila vaikuttaa siihen, mitä resursseja tarvitaan ja ennen kaikkea siihen miten käytettävissä olevat henkilö- ja raharesurssit jaetaan esimerkiksi perustason ja erityistason palvelujen kesken taikka eri ikäryhmien palvelujen kesken.

Seuraavassa esitetään luettelonomaisesti muutosprosessin keskeiset osatehtävät.

Mistä lähdetään?

Kuntien/järjestäjätahojen yhteen koottu tietopohja vuodelta 2017 maakunnan tietopohjaksi muunnettuna:

- Lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oppimisen yhdenvertaisuuden keskeiset kehityspiirteet ja tilannekuva maakunnan alueella – esimerkiksi Kouluterveyskyselyn perusteella (huomio esim. alueellisiin eroihin kuntien kesken; mahdollista eritellä myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten hyvinvoinnin tilaa)

¹⁰⁷ Hiekkavuo & Forsell 2017

¹⁰⁸ Maakuntien arviointiraportit Päätöksen tueksi- verkkosivusto

- Suoritetieto: Lastensuojeluilmoitukset, asiakasmäärät, toimenpiteet avo/sijais-huolto, henkilöstöresurssit osaamisperusteisesti, omat/ostopalvelut, kustannukset (yhteisillä kriteereillä)
- Tarve- ja sisältötieto: Palvelutarpeet alueittain ja ikäkausittain, palvelujen laadukkuus ja tarpeenmukaisuus sekä huomiot vaihtelua aiheuttavista tekijöistä (esim. erot lähiesimiesten antamissa ohjeissa)

Minne mennään?

Maakunnan sekä kuntien yhteinen lapsi-, nuori- ja perhepalvelujen sekä sen osana lastensuojelun tavoitetilä:

- Visio ja palvelulupaukset
- Muutokset nykytilaan: Toiminnassa, sisällöissä, yhteistyökäytännöissä, esim. miten painopiste siirretään varhaiseen tukeen, miten tarjotaan sopiva tuki oikeaan aikaan ja miten tuki tuodaan lasten ja nuorten arkiympäristöihin ja vältetään pois lähettämistä?
- Rakenne eli toiminnan organisointi sekä tilakysymykset, mm. Perhekeskukset, koulujen ja oppilaitosten yhteyteen tuotava palvelu, yhteistyöfoorumit jne
- Henkilöstörakenne ja -resurssit

Mitä kysymyksiä pitää ratkaista jotta tavoitteisiin päästään?

Henkilöstö- ja resurssikysymykset (tarkastelu myös kuntien kanssa)

- Henkilöstörakenne: perus- ja erityistason määrälliset ja toiminnalliset suhteet
- Sosiaalialan henkilöstön (esim. perhetyöntekijöiden, sosiaaliohjaajien, sosiaalityöntekijöiden ym.) sijoittuminen perustason sisällä (äitiys- ja lastenneuvolat, sosiaalipalveluyksiköt, varhaiskasvatus, koulu)
- Resurssien (muiden kuin henkilöstön) jako perustason palveluihin ja erityispalveluihin ml. OT-keskukset, myös opetustoimen VIP verkostojen huomiointi
- Erikseen tarkastelu lyhyt aikaväli/pitkä aikaväli (pitääkö lyhyellä aikavälillä lisätä panostuksia, jotta pitkällä aikavälillä päästään tavoitteisiin?)
- Varautuminen resurssien jaon uudelleenarviointiin

Yhteistyörakenteet

- Kuntien sivistystoimen ja nuorisotyön sekä poliisin, järjestöjen, yksityisen sektorin ym. kanssa

Työn sisällöt ja käytännöt

- Asiakkaiden osallisuuden muodot
- Moniammatillinen tiimityö, kuten systeeminen malli, muut mahdolliset moniammatillisen työn muodot, konsultaatiokäytännöt esim. lasten- ja nuorisopsykiatria, lastenneurologit, juristit ym.

- Monialaisen palvelutarpeen arvioinnin kehittäminen sivistystoimen ja soten rajojen yli
- Asiakassuunnitelmätietojen jakamisen käytännöt sivistystoimen ja soten rajojen yli
- Vastuunjaon allokaatio

Nuorten erityiskysymykset

- Kohdennetut, tarpeenmukaiset palvelut
- Moniammatillisten tiimien kokoonpano
- Jälkihuollon kysymykset

Kustannuskysymykset

- Kustannuskehityksen simulointi ja suunnan valinta
- Tarvittaessa tavoitteiden/resurssitarpeiden ja resurssien suuntaamisen uudelleen arvointi.

7.5 Foorumit käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja riittävälle yhdenmukaisuudelle

Kun tavoitteena on laadultaan nykyistä yhdenmukaisempi, vaikuttavampi ja kustannuksiltaan kestävä lastensuojelu, tarvitaan maakunnissa foorumi jossa maakunnan perhekeskusten ja liikelaitoksen yksiköiden edustajat sekä tarpeen mukaan kuntien sivistystoimen edustajat voivat selvittää nykyisten käytäntöjen eroja että sopia yhdenmukaisista käytännöistä. Miten tällainen foorumi muodostetaan ja kuinka eri toimijoiden edustavuus turvataan, on maakuntien ratkaistava asia. Asiakkaiden osallisuus on näissä foorumeissa tärkeä, koska kokemusasiantuntijoilla on tietoa nykykäytäntöjen eroista.

Foorumit ovat tärkeitä myös koulutustarpeiden tunnistajina ja niin periaatteiden kuin tutkitun tiedon käytäntöön viemisen edistäjinä. Työskentelyn pohja-aineistona voidaan käyttää esimerkiksi tapausesimerkkejä anonymiteetti ja luottamuksellisuus varmistuen.

7.6 Seuranta, arviointi ja kehittäminen

Asiakaslähtöisen ja laadukkaan lastensuojelun varmistaminen edellyttää, että maakunnilla on käytössään seurantavälineet muutosten seurantaan ja niiden vaikutusten

arviointiin erityisesti asetettuihin tavoitteisiin nähden. Yleisen tason vastuu lastensuojelun seurannasta ja arvioinnista etenkin toiminnan vaikutusten arvioinnista on valtiolla. Tässä vaiheessa yhtenäistä vaikutusten ja vaikuttavuuden seurantakäytäntöä ei ole olemassa. Sen vuoksi on tarpeen, että maakunnilla on prosessin alkuvaiheessa joitakin keinoja ja välineitä oman alueensa lastensuojelun seuraamiseen ja vaikutusten arviointiin. Toivottavaa on, että maakunnat voisivat sopia yhtenäisestä käytännöstä niin kauan kuin valtakunnalliset välineet puuttuvat. Olennaista on, että seurannan kohteet laajentuvat suoritteiden ja kustannusten seurannasta myös lasten hyvinvoinnin tilan sekä laadun ja vaikutusten seurantaan. Olennaista on tietää, minkälaisia muutoksia – myönteisiä tai kielteisiä – lastensuojelun asiakkaina olevien lasten, nuorten ja perheiden elämäntilanteissa tapahtuu¹⁰⁹. Vaativampaa on arvioida, missä määrin nämä muutokset ovat yhteydessä nimenomaan lastensuojelun toimintaan.

7.7 Kehittämistyön jatkuvuuden turvaaminen kokeilu- ja kehittämisaluein

Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen muutosprosessi ja sen sisällä lastensuojelun uudistaminen maakuntapohjaiseksi on mittakaavalta suuri, tavoitteiltaan kunnianhimoinen ja oletetulta kestoaltaan vuosia tai jopa vuosikymmeniä vaativa prosessi. Monien aikaisempien lastensuojelun projektien ja kehittämisohjelmien yhteydessä on todettu, että valtakunnallisesti asetetut kehittämisen tavoitteet toteutuvat kentällä kirjavalla tavalla. Hyvin ja huonosti. Kuinka yhdenmukaista maakunnallisen lastensuojelun voidaan olettaa olevan valtakunnallisesti? Lainsäädäntö ja valtakunnallinen ohjeistus on kaikille sama, mutta inhimilliseen toimintaan sisältyvän erilaisten tulkintojen johdosta eroja tulee jatkossakin olemaan. Kuitenkin esimerkiksi peruskoulu ja neuvola on saatu toimimaan melko yhdenmukaisesti koko maassa. Eroa voi osittain selittää se, että lastensuojelua on perinteisesti sovellettu ensisijaisesti lain soveltamisena. Vertailukohtana on ollut lähinnä oikeuskäytäntö, jossa ratkaisut ovat aina yksilökohtaisia ja yhdenmukaisuus syntyy muun muassa ennakkotapausratkaisuksista. Lastensuojelu ei kuitenkaan ole vain lainsäädännön soveltamista, vaan myös pitkälle räätälöityä yksilöllistä auttamista, jolta puuttuu yhteinen teoriapohja ja tutkimustieto vaikuttavista käytännöistä. Kansallisesti yhdenmukaiset periaatteet ja toimintatavat tarvitaan myös sosiaalihuoltoon ja lastensuojeluun. Sen sijaan ohjausmuodot tarvitsevat uudistamista ja suunnittelua nimenomaan sovitettuina maakuntarakenteeseen.

¹⁰⁹ Voima vaikuttaa! Nuorten kokemusasiantuntijoiden verkoston Kärkiforumi 2016

Määräaikaisiin ja vaihtuviin ympäristöihin sijoittuneisiin projekteihin perustunut sosiaalihuollon ja sen sisällä lastensuojelun kehittämisstrategia ei ole tuottanut kestäväää uudistumista lastensuojeluun. Päinvastoin, projektien hyvät tulokset ovat jääneet lyhytaikaisiksi ja parhaimmillaan paikallisiksi. Edellisen perusteella nyt käynnissä olevan uudistuksen yhteydessä tulisi käynnistää valmistelu joihinkin käytännön palveluyksiköihin pysyvästi sijoittuvan kokeilu-, testaus- ja kehittämistoiminnan keskittämiseksi. Vaikka sote-maku-uudistuksen aikana jokainen maakunta tulee olemaan omalla tavallaan kokeilualue, 18 maakuntaa on liian laaja – ja kallis – organisaatio toteuttamaan lastensuojelun uusien muotojen kokeilua, kehittämistä, yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta kokeiluihin perustuvaa ohjaustoimintaa. Lastensuojelussa tarvitaan sekä lyhytaikaisempia kokeilu- ja kehittämishankkeita että jopa ylisukupolvista seuranta edellyttäviä vaikutusten ja kustannusten arviointia. Riippuen siitä, muodostuuko OT-keskuksesta vaativan tason asiantuntijuuden tarjoamisen lisäksi lastensuojelun palveluketjuissa mukana oleva tutkimuksen ja kehittämisen rakenne, voisi tässä tapauksessa OT-keskuksella olla edellä esitetty oma kokeilualueensa sovittujen maakuntien perustason sosiaalihuollossa. Tutkimuksen integroiminen käytäntöön ja aikasyklien nopeuttaminen on tavoiteltavaa.

Lastensuojelusta puuttuu sellainen institutionaalinen toimintamalli, jossa ylätason kansalliset tavoitteet, lainsäädännön tarkoitukset, kansainväliset ja kansalliset oikeudet ja periaatteet muuntuisivat ammatillisiksi käytännöiksi. Terveystieteidenhuollossa yliopistolliset keskussairaalat toteuttavat ainakin osin tutkimuksen ja käytännön yhteen nivomista. Käypä hoito-suositukset perustuvat ammattikunnan kokeneiden asiantuntijoiden työhön ja niistä käytävään ammattikunnan sisäiseen keskusteluun mm. konsensus-kokousten muodossa. Sosiaalihuollosta ja sen sisällä lastensuojelusta tällaiset instrumentit puuttuvat. Samaan aikaan on eri yhteyksissä todettu muun muassa lastensuojelun olevan luonteeltaan hyvin monitulkintainen tehtäväalue. Tästä seuraa suuria vaatimuksia ohjausjärjestelmälle. Kirjalliseen muotoon puettavat ohjeet tulkitaan käytännössä hyvin eri tavoin, mikä johtaa juuri käytäntöjen kirjavuuteen. Meneillään olevat uudistukset perhekeskusmallista, systeemisen tiimimallin käyttöönotosta ja sosiaalihuollon porrasteisuudesta ovat merkittäviä ja niitä tulee seurata ja arvioida johdonmukaisesti. Kehittämisstrategiaa ja sen uudistamista koskevaan kysymykseen palataan loppuraportissa.

8 Maakunnalliset edellytykset

Tässä raportissa esitetty kehittämissuunta ja siihen sisältyvät toimenpiteet voivat onnistua vain, jos niiden tukena on maakuntatason yhteinen sitoutuminen uudistuksiin. Maakunnallisiin edellytyksiin sisältyvät mm.

- Henkilöstön koulutus ja osaaminen
- Taloudelliset resurssit ml. yhteistyön edellyttämät poikkisektoriset resurssit
- Lapsille ja nuorille ymmärrettävä viestintä ja tiedottaminen sekä osallistumisen rakenteet
- Työyhteisöt ja kulttuuri

Näitä kysymyksiä käsitellään tarkemmin selvityshenkilön loppuraportissa. Samoin, sosiaalialan korkeakoulukentältä kerättyjä näkemyksiä koulutuksen antamista valmiuksista lastensuojelutyöhön tarkastellaan myös toimeksiannon viimeisessä vaiheessa.

Johtaminen

Hyvä johtaminen, esimiestyö ja mahdollisuudet työnohjaukseen ja täydennyskoulutukseen painottuvat tärkeinä työssä jaksamista tukevinä tekijöinä. Uudessa työntekijöiden näkemyksiä kartoittaneessa selvityksessä todetaan, että hyvä johtaminen, työnohjauksen selkeys, työparius ja mahdollisuus työnohjaukseen saivat vahvempaa kannatusta jaksamista tukevinä elementteinä kuin resurssien määrä¹¹⁰. Lähivuosien mittava rakenteellinen, toiminnallinen ja ammatillisia kulttuureja yhteen liittävä uudistus edellyttää panostamista johtamiseen¹¹¹.

Uudet toimintatavat eivät kehity eivätkä mene käytäntöön ilman määrätietoista ja pitkäjänteistä johtamista. Hallinnollisilla uudistuksilla, resurssilisäyksillä tai hyvien työmenetelmien kehittämisellä ei ole kovin suurta merkitystä ilman johdonmukaista toimeenpanoa. Uudistukset hyödyttävät lapsia ja perheitä vasta, kun arjen toiminta muuttuu. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin Eksoten ja Imatran kaupungin esimerkit¹¹² lastensuojelun uudistamisesta kertovat, että ylimmän poliittisen ja viranhaltijajohdon tuki muutostyössä on välttämätöntä, eikä lähiesimiestyn merkitystä voi liikaa korostaa. Vaikka työyksiköissä sitoudutaan uudistamisen tavoitteisiin hyvin, muutosten johtaminen ei silti ole helppoa. Järjestelmiin, lainsäädäntöön ja ammattikuntien perinteisiin

¹¹⁰ Wilén 2018

¹¹¹ Pakarinen, T. & Kananoja, A. 2017 teoksessa Kananoja, A., Lähteinen, M. ja Marjamäki P. (toim.)

¹¹² Kirmanen 2015 sekä Kojo, Raija taustaryhmän asiantuntijatapaaminen 28.5.2018

osaamisalueisiin keskittyvä ajattelu on tiukassa ja muutokset saatetaan kokea loukkauksina omalle ammattiosaamiselle ja ammattikunnan perinteille. Maakunnassa kannattaa pohtia ammattijohtamisen tarpeellisuutta erityisesti niissä kohdin organisaatiota, joissa asiakkaiden tarpeet edellyttävät moniammatillista yhteistyötä.

Lähiesimiestyöhön liittyen yhdenmukaisuus alaisille annettavassa ohjeistuksessa on myös asiakkaiden ja työntekijöiden oikeusturvan kannalta välttämätöntä.

Digitalisaatio

Maakunta isona organisaationa on mahdollisuus digitalisaation nykyistä paremmalle hyödyntämiselle lastensuojelussa. Tämä mahdollisuus voisi konkretisoitua esimerkiksi asiakastietojärjestelmien kehittämisenä asiakkaita osallistavaan ja avoimempaan suuntaan, sekä rakenteellisen sosiaalityön vahvistumisena. Sähköisten palveluiden hyödyntäminen voi vahvistaa ja monipuolistaa lastensuojelun ja laajemminkin lapsiperheille suunnattujen palveluiden viestintää ja tiedon tuottamista sekä vuorovaikutusta asiakkaiden kanssa.

Digitaalisten ratkaisujen avulla työntekijöiden kouluttautuminen ja ammattitaidon ylläpitäminen olisi mahdollista nykyistä monipuolisemmin. Webinaarien, verkkokurssien ja podcastien hyödyntäminen voisi tuoda kouluttautumisen nykyistä joustavammin ja edullisemmin omalle työpaikalle. Lisäksi valvontaan olisi kehitettävissä uusia digitaalisia ratkaisuja erilaisista rekisteröinneistä alkaen ilmoitus- ja valituskäytäntöjen helpottamiseen. Erityisesti lasten ja nuorten näkökulmasta tällä hetkellä on liian vaikeaa saada tietoa ja ajaa omia oikeuksiaan. Digitaaliset ratkaisut voisivat tukea työn laatua ja siten toivottavasti vähentää valvonnan tarvetta. Tällainen ratkaisu voisi esim. olla koko lastensuojelun henkilöstölle pakollinen vuosittainen lapsen oikeuksien verkkotentti.

Viestintä ja imago

Minkälaisena lastensuojelu maakunnan alueella asiakkaille ja työntekijöille näyttäytyy? Onko toisen kunnan työnantajamielikuva parempi kuin toisen? Voiko lastensuojeluilmoitusten määrien ero alueellisesti kertoa kansalaisten ja muiden ammattilaisten kokemuksesta lastensuojelun kyvystä auttaa? Arvostavatko ammattilaiset itse työtään ja työnantajaansa? Viestinnän ja imago työskentelyn osaamiselle voisi antaa mahdollisuuden maakunnallista lastensuojelua rakennettaessa. Hyvä mielikuva lastensuojelusta voi vaikuttaa myönteisesti asiakkaiden nykyistä aikaisempaan hakeutumiseen tuen pariin.

Maakunnan tulee tuottaa omista palveluistaan alueensa lapsille ja nuorille ymmärrettävää ja heidät saavuttavaa viestintää. Yhteistyö alueen kuntien ja oppilaitosten kanssa on välttämätöntä. Maakunnan lasten ja nuorten osallistumISRakenteet (maakunnan nuorisovaltuustot, muut asiakasraadit jne.) tulee valmistella niin, että ne mahdollistavat erilaisten ja eri taustaisten lasten ja nuorten monipuolisen osallistumisen ja vaikuttamisen maakunnan päätöksentekoon. Asiakasosallisuuden suunnittelussa tulee erikseen huomioida lasten ja nuorten tarpeet.

9 Sijaishuolto vaatii huomiota

Suomessa oli kodin ulkopuolelle sijoitettuna yhteensä 17 956 lasta ja nuorta vuoden 2017 aikana.¹¹³ Lukuun kuuluvat kiireellisesti sijoitetut, avohuollon tukitoimina sijoitetut sekä huostaanotetut lapset ja nuoret. Sijoitettujen lasten ja nuorten määrä kasvoi 3 prosenttia edellisvuodesta. Lapsista ja nuorista 42 prosenttia (7 527) oli perhehoidossa, 11 prosenttia (2 017) ammatillisessa perhekotihoidossa, 38 prosenttia (6 777) laitoshoidossa ja loput 9 prosenttia (1 635) muussa hoidossa. Vastaavat luvut huostassa olleista lapsista (yhteensä 8 962) kertovat perhehoidon painotuksen kasvaneen sillä yli puolet heistä (56 %) oli perhehoidossa. Vuoden 2011 lopussa huostassa olleista lapsista 49 prosenttia oli perhehoidossa, vuonna 2017 oli vastaava osuus 56 prosenttia. Perhehoitoon sijoitetuista huostassa olevista lapsista 13 prosenttia (678) oli sijoitettu sukulais- tai läheisperheisiin. Ammatilliseen perhekotihoitoon oli sijoitettuna 13 prosenttia ja laitoksiin 26 prosenttia huostassa olevista lapsista.

Maakuntien välillä on eroja sijoituspaikkojen käytössä. Pohjois-Pohjanmaa erottuu muista maakunnista siten, että siellä huostassa olleista lapsista 72 prosenttia oli perhehoidossa, kun taas Uudellamaalla ja Keski-Pohjanmaalla oli perhehoidossa alle puolet huostassa olevista lapsista. Varsinais-Suomen, Etelä-Pohjanmaan ja Ahvenanmaan huostassa olevista lapsista 35 prosenttia oli sijoitettu laitoksiin kun taas Kainuussa osuus oli pienin (11 %).

9.1 Maakunta laadukkaan sijaishuollon järjestäjänä ja tuottajana

Lastensuojelun järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille, sijaishuollon hankintakäytännöt yhtenäistyvät ja palvelujen laadun yhdenmukaisuus vahvistuu. Moniammatillinen ja systeeminen tiimityö tulisi organisoida mahdollisimman yhtenäiseksi lastensuojelun asiakkuuden alusta jälkihuoltoon saakka. Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää että työntekijävaihdoksia on mahdollisimman vähän.

Sijaishuollon järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta maakuntien tehtäväksi mahdollistaa yhdenvertaisten prosessien ja toimintakäytäntöjen toteutumisen yhä paremmin. Maakunnallisesti keskitetty sijaishuollon hankinta tulee toteuttaa lapsilähtöisesti ja varmistaa ensisijaisesti palvelun laatu. Sijaishuollon hankintaosaaminen on varmistet-

¹¹³ Lastensuojelun tilastot 2017. THL

tava. Maakunnan on tärkeää huolehtia siitä, että sijoittavan sosiaalityöntekijän käytössä on riittävän laaja valikoima lasten ja nuorten yksilöllisiin tarpeisiin vastaavia sijaishuoltopaikkoja. Sijaishuoltopaikan valinta tehdään lapsen tuntevan sosiaalityöntekijän johdolla osallistaen lasta, nuorta ja hänen läheisiään.

Perhehoitajien rekrytointi, valmennus ja tuki organisoidaan yhdenmukaisesti maakunnassa. Maakunnille tarkoitettua kansallista mallitoimintaohjetta valmistellaan osana LAPE-kehittämistä. Laitoshuollon paikan valintaa tuetaan ajantasaisella ja kattavalla tiedolla vapaista paikoista maakunnassa ja sen ulkopuolella. Sijoituksia tehdään yli maakuntarajojen joten valtakunnallinen sijaishuollon yksikkörekisteri vahvistaisi lasten ja nuorten yhdenvertaisuutta ja mahdollisuuksia laadukkaaseen ja yksilölliseen laitoshuoltoon.

Huostaanotetun lapsen ja nuoren kasvun ja kehityksen turvaaminen on kunnan/kuntayhtymän/yliteistominta-alueen vastuulla. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen vastaava toimivalta- ja vastuu tulee kuulumaan maakunnalle; sen on vastattava sijaishuollossa elävien lasten erityistarpeisiin sekä parannettava heidän hyvinvointiaan. Ilman kuntien ammattilaisten panosta tehtävä on kuitenkin mahdoton. Lapsen sijoituksen aikana lastensuojelun sosiaalityöllä ja sen ympärille organisoidulle moniammatillisella tiimillä on tärkeä rooli lapsen tai nuoren tarpeita vastaavan tuen järjestämisessä. Sosiaalityöntekijällä on suuri vastuu lapsesta ja hänen hyvinvointinsa ja sijaishuoltopaikan valvonnasta niin perhe- kuin laitoshoidossa. Tämän lisäksi hän työskentelee lapsen läheisverkoston ja yhteistyötahojen kanssa. Sosiaalityöntekijän työaika on resurssoitava siten että hän ehtii tutustua lapseen tai nuoreen ja ylläpitää suhdetta häneen. Lapsen hyvinvoinnin seuranta ja valvonta edellyttää luottamukseen perustuvaa vuorovaikutusta.

Sekä sijaishuollossa elävien että kotonaan asuvat lapset ja nuoret osallistuvat myös kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, koulun ja harrastuksiin. Huostaanotetut nuoret kertovat ”lastensuojeluleimansa” tuottamista erilaisuuden ja yksinäisyyden kokemuksista sekä ammattilaisten että muiden nuorten kanssa toimiessa. Kotinsa ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten segregaatiota ikäryhmästään on vältettävä, ja päinvastoin, on tavoiteltava heidän inklusiotaan omiin lähiyhteisöihinsä.

Lastensuojelun sijaishuollon laadun varmistamiseksi maakunnan ja kuntien on sovitava yhteistyöstä huostaanotetun lapsen ja nuoren varhaiskasvatuksen ja koulunkäynnin tukemiseksi. Kuka on lapsen päiväkodissa tai koulussa hänen rinnalla kulkijansa ja yhteyshenkilönsä maakunnan lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle/tiimille? Mitkä ovat yhdessä sovitut toimintamallit arjessa kohdattuun vaikeaan tilanteeseen ja miten lastensuojelu tukee päiväkotia tai koulua lapsen ja nuoren oppimispolun varrella? Varhaiskasvatuksen ja koulunkäynnin tukemista ja yhteistyötä päivähoidon ja koulun kanssa ei voi jättää yksin sijaishuoltopaikan vastuulle. Itsestäänselvää on,

ettei sijaishuollon järjestämisen vastuu kokonaisuudessaan kuulu sijaishuollon yksikölle vaan lastensuojelulle – silti todetaan tilanteita joissa lapsen tai nuoren sijaishuollon järjestäminen vaikuttaa jääneen esimerkiksi koulukodin vastuulle¹¹⁴.

Maakunnan tiekartassa on huomioitava lastensuojelun sijaishuollon laadun parantaminen. Sijaishuoltoa järjestettäessä ei voida tyytyä lapsen ”säilyttävään” hoitoon vaan on pyrittävä vastaamaan lapsen edun huomioivalla ja sitä edistävällä tavalla lapsen kaikkiin hoidon ja huollon tarpeisiin¹¹⁵. Sijaishuollon sisällöllistä kehittämistä niin laitoshoidon kuin perhehoidon osalta ollaan tekemässä osana maakuntien kehittämistä LAPEssa.

On erittäin huolestuttavaa, että sijaishuollon palvelujärjestelmässä vaikuttaa olevan vakavia aukkoja nuorten ongelmien syiden tunnistamisessa ja niihin tarttumisessa. Kokemusasiantuntijoiden mukaan päihdeongelmaisia nuoria on sijoitettuina laitoksissa joissa ei ole päihdehuollon osaamista; nuoren on helpompi saada päihteitä kuin palveluja. Nuoret kertovat myös, ettei mielenterveyspalveluihin pääse koulukuraattorin eikä terveydenhuollon kautta. ”Itselääkintä” päihteillä varmistaa, että portti mielenterveyspalveluihin pysyy suljettuna. Vaikuttaa siltä, että nuorille suunnatun oman päihdekuntoutuksen puute aiheuttaa sen, että nuorilta vaaditaan oma-ehtoista raitistumista¹¹⁶. Tämä absurdiksi luonnehdittava tilanne johtaa myös kysymykseen: Mitä lastensuojelun sijaishuolto on, jos se ei ole päihdetyötä eikä mielenterveystyötä ?

Sijaishuollossa (kuten avohuollossa) olevaa lasta ja nuorta ympäröivät yhteistyömallit on syytä rakentaa siten, että yhteistyötä tehdään kaikkien lapsen ja nuoren arkeen vaikuttavien hyvinvointipalvelujen ammattilaisten kesken. Näkemykseni mukaan ammattilaisten on 1) tunnettava lapsi, 2) tiedettävä oman osaamisen ja auttamismahdollisuuksien lisäksi, miten muut ammattilaiset voivat lasta tukea, 3) käsitettävä lapsen tarpeisiin vastaavat palvelumahdollisuudet, osallisuuden tasot ja puutteet niissä sekä 4) sitouduttava vastuuseen kyseisen lapsen tai nuoren hyvinvoinnista.

Näkemykseni mukaan kentän ammattilaisten esimiehiltä ja vastuualueiden johtajille vaaditaan luottamusta ammattilaistensa arvioon lapsen ja nuoren tarpeista, säännöllistä yhteistyötä muiden (kunnan ja maakunnan) vastuualueiden johtajien kanssa perustason yhteistyön varmistamiseksi sekä sitoutumista asiakkaan hyvään lapsuuteen ja nuoruuteen joka näkyy sektorirajat ylittävänä hallinnollisena joustavuutena ja ky-

¹¹⁴ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisu EOAK/185/2018 Lapsen sijaishuollon järjestäminen epäonnistui

¹¹⁵ emt.

¹¹⁶ Ersta, M. & Nokireki, K. (toim.) 2018

kynä vastata lapsen ja nuoren palvelutarpeisiin. Esimerkiksi koulutoimen resurssipainostus maksaa itsensä kunnalle joskus moninkertaisesti takaisin jos sillä estetään ylisukupolvisen huono-osaisuuden syntyminen ja kasautuminen. Valtakunnallisen kouluterveyskyselyn¹¹⁷ sijoitettuja lapsia koskevien tutkimustulosten perusteella on todettavissa, että kyseiset lapset ja nuoret tarvitsevat kohdennettuja toimia. Ainoastaan lapsilähtöisyydellä voidaan saavuttaa myönteinen kustannusvaikuttavuus, mutta sen pitkän viiveen takia resursseista ja niiden kohdistamisesta päättäviltä vaaditaan erityistä taitoa arvostaa huostassa olevaa lasta ja nuorta tässä hetkessä ja samalla luottaa hyvään tulevaisuuteen.

Sijaishuoltopaikka on lapsen koti. Lapsen hoidon tai muun tuen tarpeet eivät lähtökohdaisesti saa johtaa lapsen muuttoon, vaan sijaishuoltopaikkaa on ensisijaisesti tuettava vastaamaan lapsen tarpeisiin. Tämä toteutuu laitoksen tai perhekodin ammattilaisia ja aikuisia tukemalla (esim. riittävällä konsultaatiolla tai muulla ammatillisella tuella) tai tuomalla lapsen hoito ja tuki sijaishuoltopaikkaan.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella valmistellaan osana LAPE-muutosohjelmaa lastensuojelun sijaishuoltoa koskevia laatukriteerejä yhteistyössä kokemusasiantuntijoiden kanssa. Kriteerien merkitys maakunnan lastensuojelun tiekartta -työhön on olennainen niin järjestämistä, hankintaa että valvontaa ajatellen. Laatukriteerien arvioidaan valmistuvan syksyllä 2018. Osana esitystäni valtakunnallisen nuoriin kohdistuvan kehittämishankkeen käynnistämiseksi, olisi siihen sisällytettävä ratkaisut kotinsa ulkopuolella elävien nuorten päihde- ja mielenterveyskuntoutuksen varmistamiseksi.

9.2 Sijaishuollon valvonnan merkitys lastensuojelun laadun parantamisessa

Nykyisellään sijaishuollon valvonta näyttäytyy kompleksisena rakenteena jossa viranomaiset eivät pysty vastaamaan täysimääräisesti lastensuojelulain ja lapsen oikeuksien sopimuksen asettamiin vaatimuksiin oman kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten kasvuolosuhteiden turvaamisesta. Jo tiedon puute hänet huostaanottaneessa kunnassa lapsen tai nuoren kokemuksesta oman arkensa sujumisen ja olosuhteiden suhteen on sijaishuollon laadun kannalta epäkohta. Sijoittaneella toimielimellä on velvollisuus arvioida sijaishuoltopaikassa annettavaa hoitoa ja huolenpitoa jatkuvasti¹¹⁸. Sijaishuollon kokemusasiantuntijat, palveluntuottajat, työntekijät, perhehoitajat sekä sosiaalityöntekijät itse kertovat vakavista puutteista lapsen tai nuoren ja

¹¹⁷ THL 2017

¹¹⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisu. EOAK/185/2018

sosiaalityöntekijän yhteydenpidossa sekä eri tahojen tietämättömyydestä kenen puoleen kääntyä, jos ongelmia ilmenee.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden suuri työkuorma liittyy olennaisesti sijaishuollon epäkohtien puutteelliseen huomaamiseen ja käsittelyyn. Isommissa kaupungeissa on erikseen osoitettu resursseja sijaishuollon valvontatyöhön – tämä vaikuttaisi kokemuksen perusteella johtaneen lapsilähtöisempään ja järjestelmällisempään valvontaan. Tutkimustietoa asiasta ei ole. Huono sijaishuolto on lapsen ja nuoren sekä hänen läheistensä kannalta traagista ja sijoittaneen tahon kannalta rahan hukkaan heittämistä. Kotinsa ulkopuolelle sijoitetulla lapsella ja nuorella on oikeus erityiseen suojeluun.

Valvontaa ei tulisi nähdä erillisenä osana ja ulkoapäin tulevana asiana sijaishuollossa eikä sitä tulisi mieltää reaktiivisena epäkohtiin puuttumisena. LAPE-muutosohjelmassa tehdyn valvonnan mallinnus¹¹⁹ ehdottaa lapsikeskeistä ja vuoropuheluun ja luottamukseen perustuvaa toimintatapaa. Tärkeimpiä valvonnan muotoja ovat ennakollinen ja toiminnanaikainen valvonta. Ennakollinen valvonta toteutuu osana maakunnan järjestämisvastuuta, valvontaviranomaisten ohjausta ja lastensuojelun työskentelyä, perhehoidossa esim. rekrytoinnin, valmennuksen ja tuen avulla. Laitoshoidossa ohjauksella ja hankintakäytännöillä on merkittävä rooli laadun vahvistamisessa. Toiminnanaikainen valvonta perustuu vuorovaikutukseen ja luottamukseen eri osapuolten välillä. Näihin panostaminen niin valvontaviranomaisten että sosiaalityön resurssoinnissa vähentää epäkohtavalvonnan tarvetta. Maakunnalla järjestäjänä tulee olemaan vahva valvontavelvollisuus ja sen myötä tulisi huolehtia valvontaosaamisen vahvistamisesta, pitäen sisällään riittävän sisältöosaamisen. Sijaishuollossa oleville lapsille ja nuorille tiedottaminen heille ymmärrettävästi heidän oikeuksistaan ja oikeusturvakeinoistaan on välttämätöntä.

Jo Toimiva lastensuojelu -työryhmän loppuraportissa¹²⁰ käsiteltiin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän laajaa valvontavastuuta sijaishuollon toimipaikoista kunnan alueella ja omien asiakkaidensa mahdollisesti eri puolella maata sijaitsevista toimintayksiköistä. Työryhmä nosti riskitekijäksi sen, että perhehoidossa olevien lasten olosuhteiden ja hyvinvoinnin valvojana toimii ainoastaan lapsen sijoittanut kunta (käytännössä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä), sillä aluehallintovirastot ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) eivät valvo lastensuojelun perhehoitoa, vaan ainoastaan luvanvaraisia sijaishuollon yksiköitä; lastensuojelulaitoksia ja ammatillisia perhekoteja. Raportissa todettiin myös aluehallintovirastojen ja Valviran riittämättömät resurssit sijaishuollon valvontaan. Tietojeni mukaan niihin ei ole sittemmin tullut lisäystä. Toimiva lastensuojelu -työryhmä myös esitti kunkin toimintayksikön

¹¹⁹ Hoikkala, S., Kojo, R., Tervo, J. ja Aaltonen, T. 2017

¹²⁰ 2013

sisäisen omavalvonnan lisäksi valtakunnalliseen laadunhallintasuunnitelmaan perustuvaa auditointia varmistamaan kaikille sijoitetuille lapsille ja nuorille mahdollisimman hyvää lapsuutta sekä lisäämään sijaishuollon läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijän kaksoisrooli sijaishuollossa asuvan lapsen ja nuoren omana työntekijänä, sijaishuoltoyhteisön auttamiskumppanina ja samalla sijaishuollon valvojana ei ole ongelmaton. Tämän kaksoisroolin mahdollistaa lainsäädäntö ja siihen pakottaa kunnan palvelurakenne josta puuttuu oma resurssi sijaishuollon lapsi- ja yksikkökohtaiselle valvonnalle. Ehdotan pyrittävän toimintamalliin jossa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, lapsi ja nuori itse tai kuka tahansa muu sijaishuoltoyksiköstä tietoa omaava henkilö voi kertoa tietonsa ja huolensa suoraan ja helposti maakunnan omalle sijaishuollon valvonnasta vastaavalle toimijalle. Tämä ei luonnollisesti poissulje kantelumahdollisuutta tulevaan valvontaorganisaatio LUOVA:aan.

Kokemusasiantuntijat ovat nostaneet voimakkaasti esiin, että valvonnan täytyy johtaa toimintaan; valvonta toimii vain jos epäkohtiin puututaan¹²¹. Asiakkaiden osallisuus sijaishuollon valvonnassa ja arvioinnissa ansaitsee myös huomiota. Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa on pilotoinnissa lastensuojelun vertaisarvioinnin malli, sekä laitostettua perhehoidossa. Lisäksi vertaisarviointia sijaishuoltoon on kehitetty myös yhteistyössä eduskunnan oikeusasiamiehen toimiston kanssa. Vertaisarviointi valtakunnallisena käytäntönä vaatii osaamista, eettisiä toimintatapoja ja resursseja.¹²²

Oman kysymyksensä muodostavat sijoitukset lasten sukulaisperheisiin. Näihin tilanteisiin liittyvät erityispiirteet on syytä tunnistaa ja ottaa huomioon – myös sukuverkoston voimavarat. Sukulaissijaisvanhemmillä on kokemusta, että myöskään heitä ei aina riittävästi kuulla ja osata tunnistaa sukulaisuuden tuomaa jatkuvuutta lapsen kasvuun ja aikuissuhteisiin.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) osana on tuotettu eri toimijoiden työpajatyöskentelyn tuloksena raportti ”Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa”¹²³. Raportissa esitetään lapsikeskeinen ja lapsenoikeusperustainen sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan toimintamalli, sekä keinoja sijoitettujen lasten ja nuorten oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi ja heidän omia oikeuksiaan koskevan tietoisuuden vahvistamiseksi.

¹²¹ Voima Vaikuttaa!-verkoston Kärkifoorumi 2016, THL.

¹²² Vertaisarvioinnilla lisää osallisuutta ja vaikuttavuutta lastensuojelun sijaishuoltoon. Tiedote 22.3.2018. STM verkkosivusto

¹²³ Hoikkala ym. 2017

Tavoitteeksi asetetaan nykyisten toimintatapojen sekä eri ohjaus- ja valvontatoimijoiden roolien ja vastuunjaon selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen. Esitys on kannatettava.

Raportti sisältää seuraavat suositukset:

- Lasten, henkilökunnan sekä kokemusasiantuntijoiden kuuleminen ja osallistuminen
- Sijoitettujen lasten ja nuorten näkemysten sekä kokemusten selvittäminen
- Valtakunnallinen lähtötason selvittäminen välttämätöntä.
- Tarkastetaan kaikki perhe- ja laitoshoidon sijoituspaikat yhdenmukaisella mallilla.
- Puretaan nykyiset päällekkäisyydet esim. luvanvaraisen sijaishuollon valvonnasta.
- Kansallisen sijaishuoltopaikkarekisterin perustaminen
- Perhehoitajien rekisteröinti
- Kansallisen tason kriteerit ja periaatteet
- Toimijoiden vastuut ja velvollisuudet
- Yhtenäinen tehostettu valvonta, sijaishuollon tarkka normiohjaus ja sääntely
- Systemaattinen ja läpinäkyvä toteutumisen arviointi
- Ohjaus- ja valvontatoiminnan tietopohjan ja osaamisen vahvistaminen kehittämällä tiedonkeruumenetelmiä ja tuottamalla tutkimustietoa vaikutavuudesta
- Maakuntiin lapsiasiamiehen tehtävien perustaminen
- Keskitetty toimija, joka osallistuisi mahdollisten epäkohtatilanteiden selvittämiseen (esim. perhehoidon koordinaattorin tehtävä, jonka vastuulla olisi myös alueella toimivien perhekotien valvonta yhteistyössä kuntien sosiaalityöntekijöiden kanssa).
- Omavalvontasuunnitelmat toimintaan vaikuttaviksi visuaalisiksi välineiksi

Sijaishuollon sisällöllistä kehittämistä laadun vahvistamiseksi tehdään LAPE-työnä perhehoidon ja laitoshoidon osalta. Laitos- ja perhehoidon tutkimusperustaisen kehittämisen mahdollistamiseksi on tehty kaksi tutkimuskatsausta¹²⁴. Tämän jälkeen sijaishuollon kehittämistä on mallinnettu valtakunnallisessa LAPE-prosessissa¹²⁵. Näiden pohjalta maakunnat pilotoivat mallinnuksia ja kehittävät sijaishuoltoa. Maakuntien kehittämistyön arviointiraportti ja hyvien käytäntöjen kuvaus valmistuu syksyllä 2018. Valtakunnallista perhehoidon toimintaohjetta työstetään yhteistyössä maakuntien

¹²⁴ Eronen, T. & Laakso, R. 2016., Valkonen, L. & Janhunen, T. 2016

¹²⁵ Heino & Säles 2017., Timonen-Kallio, E., Yliruka, L. ja Närhi, P. 2017

kanssa, sijaishuollon laatukriteerit valmistuvat ja sijaishuollon yksikkörekisterin perustamisesta on tehty esiselvitys vuonna 2018.

Maakunnallisten lapsiasiamiesten virkojen perustaminen on osa laajempaa lasten ja nuorten palveluihin ja lapsennoikeusperusteisuuden vahvistamiseen liittyvää kokonaisuutta, jonka yhteydessä on tarkoin harkittava toimenkuvaan ja erityisesti toimeenpanovaltaan liittyvät mahdollisuudet suhteessa lastensuojelun sijaishuollon laadun seurannan ja valvonnan kysymyksiin. Sosiaaliasiamiesten rooli tulevissa maakunnissa herättää vielä kysymyksiä – voisi olla tarpeen pohtia myös heidän työskentelynsä korostamista sijaishuollon asioissa.

10 Yhteenvedo

Tiekartta kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun siirtymiseksi sisältää sekä uudistuvan lastensuojelun tavoitteita koskevia ehdotuksia että itse muutosprosessin sisältöön ja toteuttamiseen liittyviä ehdotuksia. Uusimmat lastensuojelun tilastotiedot kertovat maakuntien lastensuojelun tilanteesta sekä maakuntien eroista ja antavat siten pohjaa kehittämistyölle.

Selvityshenkilö ehdottaa, että maakunnat laativat valtakunnallisen LAPE-ohjelman vision pohjalta oman alueensa lastensuojelun tavoitteen ja oman tiekarttansa sen saavuttamiseksi. Tavoitteet on tärkeä esittää myönteisinä muutoksina lasten, nuorten ja perheiden elämässä. Asiakkaiden osallisuuden vahvistuminen on osa muutostavoitteita. Palvelut ja organisaatiot ymmärretään ehdotuksessa muutosta toteuttaviksi välineiksi, eivät tarkoituksiksi sinänsä.

Keskeinen rakenteellinen muutos on yhteydessä maakunta- ja sote-uudistuksen rakenteisiin. Perustaso ja erityistaso jäsentyvät lasten ja perheiden palveluissa tehtävien vaativuuden perusteella omiksi kehittämisalueikseen. Lastensuojelu kuuluu erityistason palveluihin.

Tavoitteena on lasten, nuorten ja perheiden palvelujen vahva perustaso. Tämä mahdollistaa varhaisen tuen riskioloissa kasvaville lapsille ja nuorille. Pitkällä aikavälillä tämän painotuksen tulisi vähentää lastensuojelun tarvetta. Perustason vahvistamiseen sisältyy muun muassa matalan kynnyksen yhteyspaikkojen lisääminen, perhekeskusten perustaminen verkostoimaan lapsi- ja perhepalveluja, lapsiperheiden kotipalvelun lisääminen ja tuominen yleisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteyteen sekä koulun ja varhaiskasvatuksen kanssa tehtävän yhteistyön lisääminen. Perhetyön eri muodot tarvitsevat selventämistä ja vahvistamista.

Erityistason lastensuojelua esitetään kehitettäväksi moniammatilliseen ja systeemisen tiimityön suuntaan. Erityistason palveluihin tulee kiinteämmin liittää päihdetyön, mielenterveyshuollon ja nuorten palvelujen osaamista. Sijaishuollon kehittäminen ja valvonta kuuluvat erityistason lastensuojelun kehittämiskohteisiin.

Nuoret muodostavat tällä hetkellä kasvavan osan lastensuojelun asiakkaista, erityisesti kiireellistä huostaanottoa ja sijaishuoltoa tarvitsevista. Väliraportissa esitetään käynnistettäväksi nuorten tarpeisiin suunnattu kehittämishanke, jossa yhteistyö opetus- ja sivistyssektorin nuorisotyön, poliisin ja järjestöjen kanssa on tarpeen.

Maakuntiin esitetään perustettavaksi lastensuojelun yhteistyöfoorumeita, jotka varmistavat lastensuojelun käytäntöjen yhdenmukaisuutta muun muassa Lapsen oikeuksien

sopimuksen ja lainsäädännön tulkinnassa sekä käytäntöön soveltamisessa. Ne voivat toimia myös uusien käytäntöjen ja tutkimustulosten informaatioareenoina.

Muutosprosessin keskeinen haaste on nykyisen kunnallisen lastensuojelun henkilö- ja muiden resurssien siirto maakuntien lastensuojeluun. Vaativaksi muutoksen tekee erityisesti lastensuojelun nykyistä selkeämpi jäsentäminen perustasoon ja erikoistasoon. Tämä vaikuttaa henkilöstön sijoittamiseen uudessa organisaatiossa. Muutoksen tueksi tarvitaan käytännössä toteutuvaa kokeilutoimintaa, uusien menetelmien testaamista ja koulutusta.

Lastensuojelusta puuttuu systemaattinen toiminnan vaikutusten seuranta ja arviointi. Puuttuu tietoa siitä, miten lasten, nuorten ja perheiden tilanteet muuttuvat eri auttamistoimien pohjalla. Lastensuojelutyön kestävä pohjan varmistamiseksi tarvitaan lastensuojelun vaikuttavuuden pitkäjänteistä tutkimusta. Tämä edellyttää alan käytännön ja tutkimuksen tiivistä yhteyttä.

Uudistuksen onnistunut toteuttaminen edellyttää myös koulutusta, hyvää johtamista sekä tietojärjestelmien uudistamista tukemaan käytännön työtä samoin kuin toiminnan ja kustannusten seurantaa ja arviointia.

10.1 Aineistoa

Lapsiin, nuoriin ja vanhempiin kohdistuvia toimia ohjaavia kansainvälisiä yleissopimuksia jotka on otettava huomioon vietäessä lastensuojelun uudistusta käytäntöön, ovat mm.:

- Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (44/2012)
- Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemiseksi seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (88/2011)
- Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (53/2015)
- Lasten oikeuksien käyttöä koskeva euroopplainen yleissopimus (13/2011)
- Yleissopimus kansainvälisestä lapsikaappauksesta (57/1994)
- Yleissopimus lapsen oikeuksista (59/1991)
- Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016)

Lapsiin, nuoriin ja vanhempiin eri tilanteissa kohdistuvia toimia ohjaavia lakeja jotka on otettava huomioon vietäessä lastensuojelun uudistusta käytäntöön, ovat mm:

- Adoptiolaki (20.1.2012/22)
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (17.6.2011/746)
- Laki lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä (19.12.2008/1009)
- Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (8.4.1983/361)
- Laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä (24.6.2010/633)
- Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (26.6.2015/817)
- Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (20.3.2015/254)
- Laki sosiaalihuollon asiakaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (9.2.2007/159)
- Laki toimeentulotuesta (30.12.1997/1412)
- Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380)
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (22.7.2011/922)
- Mielenterveyslaki (14.12.1990/1116)
- Nuorisolaki (21.12.2016/1285)
- Perusopetuslaki (21.8.1998/628)
- Päihdehuoltolaki (17.1.1986/41)
- Lastensuojelulaki (13.4.2007/417)
- Sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301)
- Terveystenhuoltolaki (30.12.2010/1326)
- Varhaiskasvatuslaki (19.1.1973/36)

Lähteet

Aaltio, Elina (2018). Julkaisematon tutkimus. THL

Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet (2017). <http://talentia.e-julkaisu.com/2017/eettiset-ohjeet/>

Arnkil, Tom., Eriksson, Esa., Arnkil, Robert (2000). Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa: Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes. Raportteja: 253

Arnkil, Tom & Seikkula, Jaakko (2015). Nehän kuunteli meitä! - Dialogeja monissa suhteissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Child Participation Assessment Tool. Indicators for measuring progress in promoting the right of children and young people under the age of 18 to participate in matters of concern to them. 2016. Council of Europe, verkkosivusto (viitattu 16.8.2018) <https://rm.coe.int/16806482d9>

Cortez Tellez, Mikko & Pelkonen, Marjaana (2018). Nuorten keskeisten palvelujen kokonaisuuden selvittäminen. LAPE-muutosohjelma

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisu (EOAK/185/2018). Lapsen sijaishuollon järjestäminen epäonnistui

Enroos, Rosi., Heino, Tarja., Pöso, Tarja., (toim.) (2016). Huostaanotto – lastensuojelun vaativin tehtävä. Vastapaino

Eronen, Tuija & Laakso, Riitta (2016) Lastensuojelun laitoshoidon kasvatukselliset ja kuntouttavat orientaatiot ja niiden vaikuttavuus. Tutkimuskatsaus kansainvälisiin tutkimuksiin 2010-2016. THL. Työpaperi 44/2016

Ersta, Marianne & Nokireki, Katriina (toim.) (2018). Nopeet, hitaat, dissot, deelit – nuorten ajatuksia päihteistä, Päihteet?-foorumien raportti. Pesäpuu ry

Heckman, James (2011). The economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education. American Educator 35 (1)

Heikkinen, Alpo (2011). Nuorten intensiiviohjelma Vinssi 2010 - 2011. Nuorten kokemuksia muutoksia ja vaikutuksia. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 10/2011

Heino, Tarja (2000). Läheisneuvonpito – Uusi sosiaalityön menetelmä. Stakes. Op-paita: 40

Heino, Tarja., Hyry, Sylvia., Ikäheimo, Salla., Kuronen, Mikko ja Rajala Rika (2016). Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset: HuosTa-hankkeen (2014-2015) päätulokset. THL. Raportti 3/2016

Heino, Tarja & Säles, Emilia (2017) Lasten ja perheiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaava perhehoito. Kohti perhehoidon laadun vahvistamista. THL Työpaperi 20/2017

Heinonen, Hanna., Väisänen, Antti., Hipp, Tiia (2012). Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät? Lastensuojelun Keskusliitto

Heinonen, Olli-Pekka., Ikonen, Anna-Kaisa., Kaivosoja, Matti ja Reina, Timo (2018). Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi. Selvitys lapsi-, nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoista muuttuvassa toimintaympäristössä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 8/2018

Hiekkavuo, Aino & Forsell, Marianne (2017). Suomen kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2017. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2018

Hoikkala, Susanna., Kojo, Raija., Tervo, Jaana ja Aaltonen, Teija (2017). Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 19/2017

Holmila, Marja., Raitasalo, Kirsimarja., Autti-Rämö, Ilona ja Notkola Irma-Leena (2013). Päihdeongelmaisten äitien lapset. Teoksessa Warpenius, Katariina. (toim.) Alkoholi- ja päihdehaitat läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle. THL

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kustannusesimerkit (2018). THL verkkosivusto (viitattu 16.8.2018) <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/vaikutukset-ja-kustannukset/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-kustannusesimerkit>

Isokuortti, Nanne, julkaisematon tutkimus

Kananoja, Aulikki (2018). Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittäväydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi. Väliarvio. STM

Kananoja, Aulikki (2013). Sosiaalihuollon erityisvaltionosyyden (EVO) esiselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta suoritettu asiantuntijaselvitys.

Karjalainen, Karoliina., Montonen, Marjatta., Raitasalo, Kirsimarja., Ruokolainen, Otto., Tigerstedt, Christoffer., Warpenius, Katariina ja Wuorio, Sanna (2015). Alkoholin, tupakan, huumeiden ja rahapelien haitat läheisille, sivullisille ja yhteiskunnalle. THL: Tutkimuksesta tiiviisti: 34

Kasvun tuki -verkkosivusto (viitattu 18.6.2018) <http://kasvuntuki.fi/mika-on-kasvuntuki-tietolahde/>

Kasvun tuki -verkkosivusto Lapset puheeksi- keskustelu (viitattu 20.8.2018) <http://kasvuntuki.fi/tyomenetelmat/toimiva-lapsi-perhe-menetelmat-lapset-puheeksi-keskustelu/>

Kestilä, Laura., Paananen, Reija., Väisänen, Antti., Muuri, Anu., Merikukka, Marko., Heino, Tarja ja Gissler, Mika (2012) Kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskitekijät. Rekisteripohjainen seurantatutkimus Suomessa vuonna 1987 syntyneistä. Yhteiskuntapolitiikka 77 (1)

Kirmanen, Tiina (2015) julkaisussa Rimpelä & Rimpelä (toim.). Säästöjä lapsiperheiden palveluremontilla. Sähköinen liiteraportti Kuntien kuvaukset lapsiperheiden palvelujen kehittämisestä.

Kohti lapsiystävällistä maakuntaa- huoneentaulu, Unicefin verkkosivusto (viitattu 20.8.2018) https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/Vaikuttaminen/Kohti_lapsiystavallista_+maakuntaa_huoneentaulu.pdf

Kostiainen, Tuula (2009). Osaamisen kehittämisen neljä tilaa. Acta Universitatis Tamperensis 1446. Tampere University Press.

Kuntaliiton verkkosivusto (viitattu 1.8.2018) <https://www.kuntaliitto.fi/ajankoh-taista/2018/lapsen-pahoinpitely-ja-seksuaalirikosepailyjen-selvittamisessa-epatietoisuutta>

Lapsiystävällinen maakunta ja kunta verkkosivusto (viitattu 22.8.2018) https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/johtamisen_tueksi/lapsiystavallinen-maa-kunta-ja-kunta

Lastensuojelu 2017. Tilastoraportti 17/2018. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos

Lastensuojelun laatusuosituks (2014). Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2014:4

Lastensuojelun tietopohjan kehittäminen verkkosivusto. THL (viitattu 22.8.2018) <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/lapsi-ja-perhepalveluiden-muutosohjelma-lape-/erityis-ja-vaativan-tason-palvelut/tutkimus-ja-tiedontuotanto>

Lastensuojelun käsikirja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivusto (viitattu 20.8.2018) <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja>

Luo luottamusta, suojele lasta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivusto (viitattu 20.8.2018) <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/ajankohtaista/luo-luottamusta-suojele-lasta-opas-ja-verkkokoulutus-yhteistyosta>

Maakuntauudistuksen verkkosivusto (viitattu 25.7.2018) <https://alueuudistus.fi/sote-keskukset>

Maakuntien arviointiraportit Päätöksen tueksi- verkkosivusto (viitattu 21.8.2018) <https://thl.fi/fi/julkaisut/julkaisusarjat/paatosten-tueksi>

Martela, Frank (2018). Maailman onnellisin vai keskinkertaisen masentunut kansa – miten onnellisuutta politiikan päämääränä tulisi mitata Suomessa? Yhteiskuntapolitiikka 3/2018

Muukkonen Tiina & Tulensalo Hanna (2004). Kohtaavaa lastensuojelua. Lapsikeskeisen lastensuojelun sosiaalityön tilannearvion käsikirja. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Selvityksiä 2004:1

Mäki-Fossi, Satu & Lindholm, Lars (2018) Julkaisematon artikkeli

Opetussosiaalikeskustoimikunnan mietintö (1990). Komiteamietintö STM 1990:48

OT-keskukset -verkkosivusto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (viitattu 18.6.2018) <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/lapsi-ja-perhepalveluiden-muutosohjelma-lape-/erityis-ja-vaativan-tason-palvelut/osaamis-ja-tukikeskukset-ot-joh>

Pakarinen, Terttu & Kananoja, Aulikki (2017) teoksessa Kananoja, Aulikki, Lähteinen, Martti ja Marjamäki Pirjo (toim.). Sosiaalityön käsikirja. 4., uudistettu laitos. Tietosanomaa.

Pekkarinen, Elina (2011). Lastensuojelun tieto ja tutkimus – Asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 51 & Lapsuudentutkimuksen seura & Lastensuojelun Keskusliitto & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

Perhekeskukset, sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivusto (viitattu 18.6.2018)
<https://stm.fi/lape/perhekeskukset>

Porko, Petta., Heino, Tarja ja Eriksson Pia (2018) Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä. THL. Työpaperi 21/2018

Pulkkinen, Lea (toim.) (2018) Kohti yhteistä lapsikäsitystä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 12/2018

Puustinen-Korhonen, Aila (2013). Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset. Kuntaliiton verkkojulkaisu. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun-kuntakysely-2013_0.pdf

Puustinen-Korhonen, Aila (2018a). Lastensuojelun kuntakyselyn tuloksia. Raportti. Tiedotustilaisuus 1.2.2018. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lastensuojelun-kuntakyselyn-keskeisimm%C3%A4t-tulokset-raportti-01022018.pdf>

Puustinen-Korhonen, Aila (2018b). Maakunnallistuva lastensuojelu 2.osaraportti. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Maakunnallistuva-lastensuojelu-2-osaraportti.pdf>

Puustinen-Korhonen, Aila (2018c). Maakunnallistuva lastensuojelu 3.osaraportti.

Puustinen-Korhonen, Aila (2018) Kuntaliiton verkkosivusto (viitattu 31.7.2018). <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2018/kuntaliiton-lastensuojelukysely-lastensuojelun-tilanne-vaikeutunut>

Päihdehuollon huumeasiakkaat 2016. THL tilastoraportti 36/2017

Raitasalo, Kirsimarja & Kuussaari, Kristiina (2018). Vanhempien päihdeongelma usein huostaanoton taustalla. Päihdetyön erikoislehti Tiimi 3/2018

Seinäjoen kaupungin verkkosivusto (viitattu 27.7.2018) https://www.seinajoki.fi/seinajoenkaupunki/elinvoimajakilpailukyky/hyvinvoinninjaterveydenedistaminen_0/seinajoenkaupunginlihavuuslaskuun-ohjelma2013-2020.html

Sinko, Päivi & Muuronen, Kaisu. (2013). Olisiko jo tekojen aika? Lastensuojelun asiakastyössä toimivien nä-kemyksiä lastensuojelun nykytilasta. Lastensuojelun Keskusliitto & Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia

Sipilä, Jorma & Österbacka, Eva (2013). Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjausta? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013.

Sosiaalihuollon palvelurakenteen ja asiantuntemuksen kehittämistä selvittänyt työryhmä (1989). Työryhmämietintö STM 1989:10

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 5.6.2018 (viitattu 20.8.2018) https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410845/kansallinen-lapsistrategia-vahvistamaan-suomalaisen-yhteiskunnan-lapsilahtoisyytta

Sosnet kirjelmät sosiaali- ja terveysministeriölle 15.4.2011, 19.6.2012 ja 13.12.2012.

Säkinen, Susa (2018). Kuntaliiton lastensuojelun voimavaraverkoston seminaari 25.5.2018, diat.

Timonen-Kallio, Eeva., Yliruka, Laura., Närhi, Pekka (2017) Lastensuojelun terapeuttisen laitospalvelun mallinnus. THL. Työpaperi 23/2017

Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti (2013). Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2013:19

Toimiva lastensuojelu. Toteuttamissuunnitelma vuosille 2014-2019 (2014). Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2014:19

Tulensalo, Hanna (2016). Moniammatilliset asiantuntijaryhmät lastensuojelussa - Selvitys toiminnasta ja kehittämisohdotukset. THL. Työpaperi 16/2016

Vakkuri, Jarmo (toim.) (2009). Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Gaudeamus Helsinki University Press.

Valkonen, Leena & Janhunen, Tarja (2016). Tutkimustietoa perhehoidon kehittämiseksi. Katsaus kansainvälisiin tutkimuksiin 2010-2016. THL. Työpaperi 45/2016.

Valtakunnallinen kouluterveyskysely. THL 2017

Varjonen, Vili (2015). Huumeiden tilanne Suomessa 2014. THL. Raportti 1/2015

Vertaisarvioinnilla lisää osallisuutta ja vaikuttavuutta lastensuojelun sijaishuoltoon. Tiedote 22.3.2018. STM verkkosivusto https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vertaisarvioinnilla-lisaa-osallisuutta-ja-vaikuttavuutta-lastensuojelun-sijaishuoltoon

Voima vaikuttaa! Nuorten kokemusasiantuntijoiden verkoston Kärkifoorumi 2016 https://thl.fi/documents/647345/2637086/K%C3%84RKIFORUMI_koonti+2016.pdf/cbf57539-1a3c-43b0-92e1-4a7401c07e5f

Warpenius, Katariina., Holmila, Marja., Karlsson, Thomas & Ranta, Jussi (2015). Ehkäisevä päihdetyö Suomessa 2025 - ennakointitutkimus. THL: Raportti 5/2015

Wilén, Leena (2018) Kohtaamisia? – lastensuojelun arki työntekijöiden näkökulmasta. Mitä kuuluu lastensuojelu? -julkaisusarjan 2. osa. Lastensuojelun Keskusliitto. Verkkojulkaisu 4/2018 <https://www.lskl.fi/verkkokauppa/kohtaamisia-lastensuojelun-arki-tyontekijoiden-nakokulmasta/>

Wilén, Leena (2018a). Miten lastensuojelun vyyhti puretaan? Mitä kuuluu lastensuojelu? -julkaisusarjan 3. osa. Lastensuojelun Keskusliitto. Verkkojulkaisu 5/2018 <https://www.lskl.fi/verkkokauppa/miten-lastensuojelun-vyyhti-puretaan/>

Yliruka, Laura., Vartio, Riitta., Pasanen, Kaisa ja Petrelius, Päivi (2018). Monimutkaiset ja erityistä osaamista edellyttävät asiakastilanteet sosiaalityössä. Valtakunnallisen kyselyn tuloksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 16/2018

Liitteet

Liite 1. Perhekeskustoimintamallin kuvaus

Perhekeskuksesta varhaista tukea ja hoitoa.

LAPE muutosohjelmassa yksi keskeinen uudistus on kattavan perhekeskusverkoston rakentaminen. Perhekeskuksia kehitetään kansallisten linjausten mukaisesti yhteistoiminnassa kaikkien maakuntien kanssa. Muutostyön odotettuna tuloksena lasten, nuorten ja perheiden palvelujen painopistettä on pystytty siirtämään korjaavista palveluista varhaisempiin ja ehkäiseviin palveluihin. Tämä painopisteen muutos on helpompi toteuttaa, jos maakunta järjestää kaikki lasten, nuorten ja perheiden sote-palvelut palvelukokonaisuutena. Siihen sisältyvät sekä perus- että erityistason palvelut. Muutoksen onnistuminen näkyy lasten ja perheiden parempana vointina.

Perhekeskuksella tarkoitetaan lähipalvelujen kokonaisuutta, joka sisältää lapsille ja perheille suunnatut hyvinvointia, terveyttä, kasvua ja kehitystä edistävät sekä varhaisen tuen ja hoidon palvelut. Perhekeskuksissa verkostoidaan ja yhteen sovitetaan nykyisin erillään olevia lapsiperheiden sosiaali- ja terveyspalveluja, kuntien palveluja sekä järjestöjen ja seurakuntien palveluja ja toimintaa lapsi- ja perhelähtöiseksi palvelukokonaisuudeksi siten, että jokainen lapsi ja perhe saisi tarvitsemansa avun ja tuen. Perhekeskus palvelee kaikkia lapsiperheitä ml kouluikäiset ja heidän perheensä, maakunnan ja kuntien tarpeiden mukaisesti myös nuoria.

Perhekeskus tarjoaa perheille apua ja tukea lähellä arkea, matalalla kynnyksellä, oikea-aikaisesti ja perheiden tarpeita vastaavasti. Keskeistä on vanhempien ja muiden perheenjäsenten omien voimavarojen ja osallisuuden vahvistaminen. Tavoitteena on tunnistaa perheille kasautuvat terveys- ja hyvinvointiriskit mahdollisimman varhain sekä antaa apua nopeasti ja tarpeen mukaisesti. Edellytyksenä on, että lapset ja perheet kohdataan arvostavasti ja heitä kuunnellen. Voidakseen yhdistää usean ammattilaisen ja palvelusektorin osaamista lasten ja perheiden arjen tukemiseksi perhekeskuksen palveluverkostoon kuuluvien palvelujen yhteistoiminnan tulee olla kitkatonta ja sujuvaa. Tämän toteutumiseksi perhekeskuksessa tarvitaan toimivat yhteistyörakenteet sekä yhteistyö- ja johtamiskäytännöt. Tärkeää on myös varmistaa edellytykset perhekeskustoimintamallin mukaiselle toiminnalle, toimintakulttuurin uudistamiselle ja toiminnan toteutuksen, vaikutusten ja kustannusten seurannalle sekä jatkuvalla kehitykselle.

Perhekeskuksen uusi tapa toimia hyödyttää niin lapsia ja perheitä kuin ammattilaisia ja koko yhteiskuntaa. Lasten ja perheiden näkökulmasta palvelutarjonta monipuolis-

tuu, tarpeiden mukainen avun saanti nopeutuu ja aikaistuu ja on paremmin koordinoitua ja kohdennettua. Useita palveluja samanaikaisesti tarvitseva perhe tulee paremmin autetuksi, kun huolehditaan koordinoinnista ja vastuista (esim. omatyöntekijä). Yhteinen suunnittelu ja kouluttautuminen yhtenäistää työtapoja ja helpottaa toisten työn tuntemista. Yhteisesti sovitut toimintatavat auttavat toimimaan itsenäisemmin ja ottamaan kokonaisvastuuta perheiden tilanteesta. Yhdessä toimimisen on todettu lisäävän työssä jaksamista ja parantavan työhyvinvointia. Koko yhteiskunta hyötyy, kun lapset ja perheet voivat paremmin ja tulevat aikaisemmin autetuiksi. Tämä auttaa hillitsemään kustannusten kasvua.

Yhdessä sovitut kansalliset linjaukset ohjaavat perhekeskuksen kehittämistä: sen tehtävien jäsentämistä, palveluverkoston kokoamista, perhekeskusten asemoimista maakunnan alueella, johtamista, koordinoimista, yhteensovittamista ja osaamista, yhteistyörakenteista sopimista, toimintakulttuurin uudistamista, lasten, nuorten ja perheiden osallisuutta sekä perhekeskustoiminnan jatkuvaa kehittämistä ja seurantaa. Linjausten tarkoituksena on yhtenäistää perhekeskustoiminnan määrittelyä ja kehittämistä maakunnissa ja varmistaa näin lasten, nuorten ja perheiden yhdenvertaisuuden toteutuminen eri puolilla maata.

Perhekeskuksen tehtäviksi LAPEn suunnitteluvaiheessa valikoituneiden kokonaisuuksien avulla vastataan lapsiperheiden tarpeisiin. Perhekeskuksen tehtävänä on edistää ja seurata lasten ja perheiden hyvinvointia ja terveyttä ml lapsen kasvu ja kehitys. Perhekeskus tukee vanhemmuutta ja parisuhdetta ja auttaa tarvittaessa vanhempia soinnolliseen eroon ja vanhemmuuden jatkumiseen. Sen tehtävänä on myös ymmärtää ja ottaa huomioon lasten ja perheiden moninaisuus ja monikulttuurisuus (mm. tuki maahanmuuttajaperheille), ehkäistä lähisuhdeväkivaltaa ja tarjota yhteisöllisiä kohtauspaikkoja sekä tarjota varhaista tukea, hoitoa ja kuntoutusta. Tehtävien selkiyttämisen yhteydessä sovitaan perhekeskustoimijoiden työnjaosta ja tehtävien toteuttamiseksi kehitettyjen toimintamallien ja menetelmien käyttöönotosta. Esimerkkeinä mainittakoon vanhemmuuden tukeen kehitetyt näyttöön perustuvat menetelmät ja erottamiseen kehitetty vanhemmuussuunnitelma.

Varhaisen tuen, hoidon ja kuntoutuksen riittävä ja laadukas tarjonta lapsille, nuorille ja perheille on perhekeskustoiminnan onnistumisen ehto. Edellytyksenä on, että perheet saavat palveluohjausta, pääsevät hoitoon nopeasti ja että heidän tuen tarpeensa arvioidaan tilanteeseen sopivalla tavalla, tarvittaessa monialaisesti. Kaikissa palveluissa on osattava tunnistaa varhaisen tuen ja hoidon tarpeet ja käynnistää tarvittavia tukitoimia. Universaaleja palveluja on tarvittaessa vahvistettava, jotta etulinjassa lähellä perheitä on riittävästi resursseja ja osaamista (myös lääkärin työ). Vanhempien elämäntilanteeseen liittyviä tuen tarpeita on tunnistettava ja tukea annettava jo raskauden ajalta lähtien. On välttämätöntä, että esimerkiksi kotipalvelua ja perhetyötä pystytään

järjestämään matalalla kynnyksellä neuvolapalveluista ja että erityispalveluista saadaa peruspalveluille tukea. Nykyistä paremmin toimivien varhaisen tuen ja hoidon palvelujen ja toimintojen avulla, mukaan lukien perhetyö sekä erityispalvelujen tuki, lastensuojelun tarve kääntyy vähitellen laskuun ja kustannuksia pystytään hillitsemään.

Perhekeskuksen tehtäviä toteuttaa laaja ja monipuolinen palveluverkosto. Siihen kuuluvat maakunnan lapsiperheiden sosiaali- ja terveyspalvelut, kuntien palvelut sekä järjestöjen ja seurakuntien palvelut ja toiminnot. Toimialojen ja palvelujen välisistä yhteistyörakenteista ja yhteisistä käytännöistä sopimisen tuloksena esimerkiksi sote-palveluissa ja varhaiskasvatuksessa on yhteisesti sovitut toimintatavat. Aikuisten perus- ja erityispalvelut toimivat yhteen perhekeskuksen lasten palveluiden kanssa ja esimerkiksi lastenpsykiatrisen erikoissairaanhoidon konsultaatiot ja jalkautuvat palvelut tukevat lasten peruspalveluja. Lastensuojelulla on jatkossa kiinteä yhteys perhekeskustoimintaan. Vaikka lastensuojelu on erityistason palvelu, voidaan sitä kuitenkin tarjota perhekeskusten yhteydessä tai organisoida osaksi perhekeskuksia kuten jotkut kunnat ovat tehneet. Aikuisten palvelutarpeisiin vastaaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa raskauden aikana ja pikkulapsivaiheessa auttaa vähentämään lastensuojelun tarvetta. Järjestöt ja seurakunnat tuovat palvelunsa ja laajan toimintansa osaksi yhteisesti linjattua palvelukokonaisuutta. Kaikki perhekeskukseen kuuluvat palvelut ja toiminnot verkostoidaan ja sovitetaan yhteen lapsiperheitä palvelevaksi lähipalveluperiaatteella toimivaksi kokonaisuudeksi.

Maakunnan perhekeskusverkoston luomiseksi on maakunnissa sovittu, kuinka perhekeskukset ja niiden toimipisteet sekä kohtaamispaikat maakunnan alueella asemoidaan. Asemointi on edellyttänyt keskustelua ja sopimista termeistä ja itse asiassa yhteistä ymmärrystä koko perhekeskustoimintamallista. Lähes kaikissa maakunnissa on laadittu kartta perhekeskusalueista ja niiden toimipisteistä sekä kohtaamispaikoista. Vain harvassa paikassa perhekeskukseen kuuluvat kaikki toiminnot ja palvelut on pystytty sijoittamaan yhteen taloon. Myös verkostomaisessa rakenteessa tarvitaan perhekeskustoimijoiden yhteisiä tiloja, mikä on tarpeen ottaa huomioon tilasuunnittelussa yhteistyössä kuntien kanssa.

Muutostyön aikana on kehitetty johtamis- ja koordinoitiratkaisuja sekä vahvistettu osaamista. On tunnistettu, että perhekeskuksen johtamisessa tarvitaan sekä linja- että verkostojohtamista. Monet maakunnat ovat suunnitelleet maakunnallisia johtamisrakenteita ja jotkut tehneet niistä päätöksiä. Joissakin maakunnissa on päätetty rekrytoida maakunnallinen perhekeskuskoordinaattori sekä perhekeskuskohtaisia perhekeskusvastaavia. Toimijoiden ja johdon osaamista on tuettu yhteisten koulutusten ja työpajojen avulla.

Muutostyön tuloksena uudet perhekeskukset toimivat lapsi- ja perhelähtöisesti. Tämä muutos edellyttää toimintakulttuurin uudistamista LAPEn toimintaperiaatteiden (lapsen oikeudet, lapsi- ja perhelähtöisyys, voimavarojen vahvistaminen, perheiden monimuotoisuus) avulla. Muutostyössä otetaan käyttöön uusia tapoja ja toimintamalleja, joiden avulla varmistetaan, että lapset, nuoret ja perheet ovat aktiivisesti mukana kehittämissyöissä, antavat palautetta eri vaiheissa ja että heidän näkemyksiään selvitetään ja otetaan aktiivisesti huomioon. Hyvänä esimerkkinä tästä on lapsivaikutusten arviointi kehittämisen tukena. Perhekeskustoimintamalli tarvitsee myös jatkuvan kehittämisen ja seurannan (toiminta, vaikutukset, kustannukset) rakenteet niin kussakin maakunnassa kuin valtakunnallisesti.

Maakunta järjestää jatkossa kaikki lasten, nuorten ja perheiden sote-palvelut ja maakunnan liikelaitos tuottaa muun muassa neuvolapalvelut, sosiaalipalvelut, erikoissairaanhoidon ja osan lastensuojelusta. Uusi toimintaympäristö tarjoaa mahdollisuuden kehittää lasten, nuorten ja perheiden palveluja kokonaisuutena ja huolehtia painopisteiden siirrosta, yhtenäisistä käytännöistä ja työntekijöiden osaamisesta aikaisempaa tehokkaammin. Maakunnalla palvelujen järjestäjänä on runsaasti mahdollisuuksia määritellä palvelujen tuottajien toimintaa. Useimmat maakunnalliset hankkeet ovat olleet mukana maakunnan maku-sote-valmistelussa. Perhekeskuksen palvelujen järjestämisessä tarvitaan useita tahoja (monijärjestäjämalli), vastaavasti palvelut tuotetaan monen tuottajan toimesta.

Perhekeskustoimintamalli on luotu ja sitä toimeenpannaan yhteiskehittämisen periaatteella. Kaikki perhekeskuskehittämiskokonaisuutta työstävä maakunnat ovat mukana yhdyshenkilöverkostossa ja työpajoissa. Maakuntien hankkeita on tuettu monin kansallisin toimenpitein kuten kansallisten työryhmien ja kansallisen toimeenpanon tuen (THL) avulla.

Perhekeskustoiminnan kehittäminen on edennyt suotuisasti kansallisten linjausten mukaisesti kaikissa maakunnissa, vaikkakin hieman eri tahtia. Toukokuussa 2018 perhekeskuksia oli perustettu tai perusteilla jokaisessa maakunnassa, yhteensä noin 100, ja toimipisteitä noin 150. Kohtaamispaikkoja oli suunnitteilla lähes 200, monessa maakunnassa jokaiseen kuntaan vähintään yksi. Kyseessä on iso kokonaisuus, joka ei tule valmiiksi parissa vuodessa. Perhekeskustoimintamallin vakiinnuttaminen edellyttää muutostyön jatkumista vuonna 2019 ja kansallista sekä maakuntatasoista tukea tälle työlle. Perhekeskustoimintamallia on rakennettu uuteen maakunta-kunnat toimintaympäristöön. Sen kehittämistä on kuitenkin mahdollista jatkaa, vaikka uutta lainsäädäntöä ei tässä vaiheessa säädettäisi.

– Marjaana Pelkonen, Arja Hastrup

Liite 2. Kuvaus lastensuojelun systeemisestä toimintamallista

Mallin tarkoitus ja toimintaidea

Lastensuojelun systeeminen toimintamalli on tapa organisoida lastensuojelun sosiaalityö uudella tavalla tiimityöksi. Mallin käyttöönotolla tavoitellaan ihmissuhdeperustaisen työn vahvistumista, kohtaavan, tiiviin ja vaikuttavan asiakastyön mahdollistamista, lasten ja heidän läheistensä kuulluksi tulemisen ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista sekä lapsen ja perheen tilanteen ja avuntarpeen syvällisempää ymmärtämistä lastensuojelutyössä. Lisäksi tavoitteena on työntekijöiden osaamisen ja työhyvinvoinnin vahvistuminen sekä moniammatillisen yhteistyön vahvistaminen.

Lastensuojelun systeemisessä mallissa asiakastyötä tekevät jatkossa yhteisvastuulliset, moniammatilliset lastensuojelun tiimit. Ne koostuvat sosiaalityöntekijöistä, konsultoivasta sosiaalityöntekijästä, perheterapeutista, perhetyöntekijöistä ja tiimin koordinaattorista. Tiimeissä voi harkinnan mukaan olla muitakin työntekijöitä. Kullakin työntekijällä on tiimissä oma, sovittu tehtävänsä lapsen ja perheen tukena. Tiimien työ perustuu systeemiseen ja perheterapeuttiseen ajatteluun ja soveltamiseen lastensuojelun kontekstissa sekä muun osaamisen hyödyntämiseen toimivan ja selkeän yhteistyön avulla.

Mallin toimintaidea on peräisin Englannista, Lontoon Hackneystä. LAPE-ohjelmassa mallista on työstetty suomalaiseen järjestelmään soveltuva versio. Malli valittiin mukaan LAPE-ohjelmaan koska mallista oli saatavissa tutkimustietoa ja suomalaiset lastensuojelun asiantuntijat katsoivat mallin soveltuvan hyvin suomalaiseen lastensuojeluun.

Mallin levittämiseksi on koulutettu tiimikouluttajia ja mallia on pilotoitu LAPE-ohjelman aikana laajasti Suomessa. Pilotointivaiheesta tehdään parhaillaan arviointitutkimusta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella. Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL tulevat vielä tämän syksyn (2018) aikana pyytämään maakuntien lapsi- ja perhepalveluilta suunnitelmat tiimien kouluttamisesta ja mallin käyttöönotosta oman maakunnan alueella.

Tavoitteena on, että mallin toimivuutta arvioidaan pitkäjänteisen tutkimuksen avulla ja kehitetään eteenpäin tutkimustiedon ja pilottikokemusten ohjaamana yhdessä eri ammattilaisten ja asiakkaiden kanssa.

Mallin keskeiset toimintaedellytykset

Uuden työotteen ja sitä tukevan tiimityön keskeisinä edellytyksinä on kouluttautuminen työskentelyyn tiiminä, jatkuva ja johdon tuella organisoitu tuki tiimeille täydennyskoulutuksen ja työnohjauksen keinoin, palveluiden toiminnan uudistaminen laajasti mallia tukevaksi sekä tiimien kohtuullinen asiakasmäärä.

Systeemisten tiimien asiakasmäärä on sidoksissa sosiaalityöntekijöiden kuormitukseen ja asiakasmäärään. Nykyinen lainsäädäntö sisältää ns. lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän roolin. Tämä rooli ei tiimimallin myötä poistu, jolloin kunnassa tai maakunnassa sosiaalityöntekijöiden asiakkaana olevien lasten määrä vaikuttaa myös systeemisten tiimien asiakasmäärään. Yhdellä sosiaalityöntekijällä olisi mallissa ihanteellisesti vastuullaan noin 20 lasta perheineen. Tällöin esimerkiksi kolmen-neljän sosiaalityöntekijän ja muiden systeemiseen tiimiin kuuluvien työntekijöiden yhteinen asiakasmäärä olisi 60–80 lasta perheineen. Asiakasmääriin vaikuttaminen lastensuojelun tarvetta vähentämällä ja muita palveluita vahvistamalla on ratkaisevaa mallin onnistuneelle toimeenpanolle.

Sosiaalihuoltolaissa on mainittu ns. erityistä tukea tarvitseva lapsi. Lisäksi lainsäädännössä puhutaan lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta. Tavoitteena on, että jatkossa erityisen tuen tarpeessa olevat lapset saavat tuen ja palvelut sosiaalihuoltolain mukaisista palveluista yhteistyössä muiden palveluiden kanssa. Tämä edellyttää sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden selkiyttämistä ja vahvistamista. Lastensuojelun tehtävänä puolestaan on vastata suojelun tarpeessa olevien lasten tarpeisiin ja koordinoida lastensuojelun asiakkaiden palveluiden kokonaisuutta. Rajankäynti erityisen tuen tarpeessa olevien ja suojelun tarpeessa olevien lasten välillä edellyttää selkeää käsitystä siitä, mitä lainsäädännön käsitteet tarkoittavat. Toisaalta lapsen palveluiden ja tuen tarpeisiin vastaaminen edellyttää aina lapsikohtaista ammatillista harkintaa, lapsen yksilölliseen tilanteeseen perehtymistä ja lapsen turvallisuuden varmistamista.

Systeemisen mallin avulla pyritään luomaan vaikuttava toimintatapa vaikeimmassa tilanteessa elävien, suojelun tarpeessa olevien lasten ja nuorten tueksi. Mallin toteuttaminen ei kuitenkaan saa johtaa lastensuojelun kynnyksen nostamiseen siten, että muiden kuin lastensuojelun asiakkaaksi tulevien lasten ja nuorten avun ja tuen saanti vaarantuu.

Lastensuojelun uudistaminen edellä kuvatulla tavalla edellyttää laajaa johdon tukea. Mallin onnistunut toimeenpano edellyttää että lastensuojelun asiakkuudet ymmärretään eri ammattilaisten yhteistä vastuunottoa edellyttäviksi yhteisasiakkuuksiksi, joiden osalta sitoudutaan yhdessä sovittuihin selkeisiin yhteistoiminnan muotoihin. Yhteistoimintaa ohjaavia periaatteita tulee selkiyttää. Yhteistyön periaatteita luodaan parhaillaan kansallisesti yhdenmukaisella tavalla osana LAPE-ohjelmaa. Niitä työstää THL:n koordinoima monialainen työryhmä.

Vastuunotto yhteisasiakkuuksista edellyttää jatkossa myös seurantaa ja valvontaa. On tärkeää, että lastensuojelun ja muiden toimijoiden yhteiselle työskentelylle ja siinä onnistumiselle luodaan seurantakriteerit ja että asiakkaat otetaan mukaan arvioimaan yhdessä tarjottavan tuen toimivuutta.

Mallin vaikutukset asiakastyön laatuun

Lastensuojelun systeemisten tiimien työskentelyn tärkeimpiä laatukriteereitä ovat lapsen turvallisuuden varmistaminen, työskentely joustavasti ja kokonaisvaltaisesti asiakastyössä sekä lasten ja heidän läheistensä osallisuuden varmistaminen työskentelyssä. Systeeminen työskentely tiiminä vahvistaa asiakastyön laatua tiimin käymien keskustelujen ja työn paremman suunnittelun vuoksi. Lapset, nuoret ja perheet ovat aktiivisia yhteistyökumppaneita omaa tilannettaan koskevissa keskusteluissa ja perheitä kannustetaan määrittelemään itse tavoitteita ja ratkaisuja. Perheenjäseniltä pyydetään aktiivisesti palautetta työskentelystä, jotta työtä voidaan sovittaa heille sopivaksi. Työskentelyn ytimessä on kunnioittava, dialoginen ja ratkaisukeskeinen vuorovaikutus, jonka lähtökohtana ovat koko perheen ja erityisesti lapsen ja nuoren kokemukset.

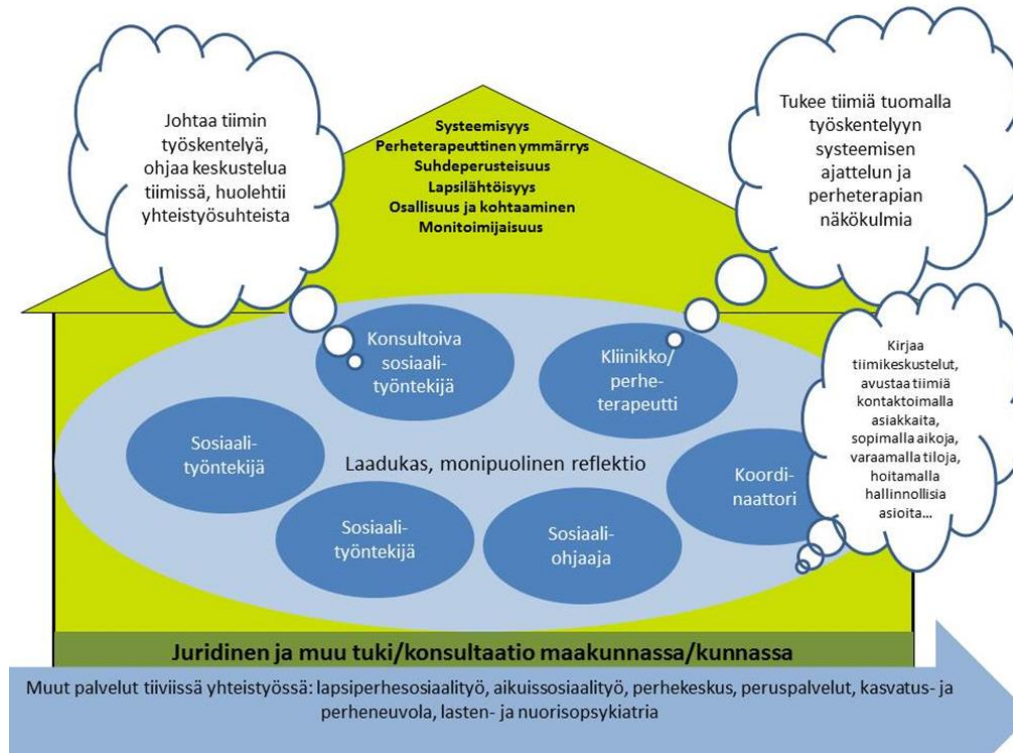
Asiakastyö vahvistuu mallissa myös siten, että malli tukee työntekijöiden työhyvinvointia ja voi vähentää työntekijöiden vaihtuvuutta. Kun työntekijöiden vaihtuvuus vähenee, vältetään tilanteita, joissa lapsen ja perheen tilanne voi jäädä pitkäksi aikaa odottamaan uuden työntekijän mahdollisuutta tutustua lapseen ja perheeseen. Yksittäisen työntekijän sairastuminen, poissaolo tai työpaikan vaihdos ei pysäytä työskentelyä koska lapsen ja perheen tuntemusta on muillakin tiimin jäsenillä.

Englannin kokemusten ja siellä tehdyn tutkimuksen mukaan systeeminen työskentelyote lastensuojelussa on lisännyt vanhempien kokemusta kuulluksi tulemisesta. Vanhemmat korostavat työskentelyssä erityisesti kuuntelemisen merkitystä, vahvuuksiin keskittymistä ja kunnioittavien ja luottamuksellisten suhteiden rakentamista. Heille on tärkeää työskentely koko perheen kanssa, erityisesti kun työskentely koetaan empaattiseksi ja voimavarakeskeiseksi. Vanhemmat arvostavat sitä, että heidät nähdään keskeisenä tahona ratkaisujen löytämisessä perheiden tilanteisiin. Tärkeää on myös kokemus, että työntekijät osaavat tutkia perheen tilannetta kunnioittavasti ja siten, että perheen ihmissuhteet vahvistuvat. Mallissa asiakkaille on tärkeää myös ei-arvosteleva, empaattinen ja terapeuttisia elementtejä sisältävä työote.

Mallin toimeenpanoon liittyvät riskit

Keskeinen malliin sisältyvä riski, joka voi uuden toimintatavan onnistuneen käyttöönoton, liittyy lastensuojelun ylikuormitukseen. Mikäli lastensuojelun tarve ei vähene, asiakasmäärät pysyvät korkeina ja lastensuojelun aliresursointia ei saada ratkaistua, eivät systeemiset tiimit pääse hyödyntämään saamaansa koulutusta ja työskentelemään tiiviisti asiakasperheiden kanssa. Tällöin suunnitelmallinen, rinnalla kulkeva tuki

ei toteudu, lasten turvallisuus voi vaarantua ja perheitä tukevassa muutostyössä eteneminen vaikeutuu.



– Päivi Petrelius

Liite 3. Osaamis- ja tukikeskukset (OT-keskukset)

Osaamis- ja tukikeskuksia (OT-keskuksia) lähdettiin suunnittelemaan osana LAPE-muutosohjelmaa vastaamaan kaikkein vaativimpiin, erityisosaamista ja erikoistumista edellyttäviin asiakastilanteisiin sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan haasteisiin. OT-keskukset perustetaan viidelle sote-uudistuksessa muodostuvalle yhteistyöalueelle. LAPE kauden aikana suunnitellaan yhteistyöalueiden yhteistyönä keskusten keskeinen ja kaikille yhteinen asiasisältö ja toimintamalli. Sen lisäksi keskukset voivat profiloitua alueen tarpeita vastaavasti ja myös valtakunnallisesta työnjaosta sopien. Koska vastaavia keskuksia ei ole missään vielä olemassa, työ on ollut laaja.

Osaamis- ja tukikeskuksiin kootaan ja verkostoidaan vaativimpia erikoissairaanhoidon, lastensuojelun ja sosiaalihuollon palveluita sekä muita, myös kolmannen sektorin monialaista asiantuntemusta edellyttäviä lasten, nuorten ja heidän perheidensä vaativia palveluita. Lisäksi keskukset osallistuvat tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoimintaan yhteistyössä yliopistojen ja muiden toimijoiden kanssa sekä voivat huolehtia palveluiden ylimatekunnallisesta koordinoinnista yhteistyössä palvelujärjestelmän toimijoiden kanssa.

Tarkoitus on suunnitella keskukset siten, että ne voisivat aloittaa toimintansa samaan aikaan SOTE–MAKU-uudistuksen tultua voimaan. Käynnistyessään keskukset palvelisivat kullakin yhteistyöalueella sijaitsevien maakuntia. Suunnittelutyötä on tehty vuoropuhelua käyden sekä alueellisesti kullakin viidellä alueella maakuntien keskinäisellä yhteistyöllä että valtakunnallisesti. Valtakunnallisena työskentelyn rakenteena ovat olleet yhteistyöalueita ja sidosryhmiä edustava työryhmä sekä isommat valtakunnalliset kokoukset ja työpajat.

Keskusten kytkemistä sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan että suoraan asiakas-/potilastyöhön pidetään tärkeänä. Lisäarvoa nykytilanteeseen nähden saadaan yhdistämällä käytännön osaamista tutkittuun tietoon. Olennaista on moniammatillisuus: eri ammattilaisten osaamista tarvitaan kaikkein vaativimpien tilanteiden hoitoon.

Taustalla on tietoisuus siitä, että kaikkein vaativimman sosiaali- ja terveydenhuollon moniammatillista työskentelyä edellyttävät tilanteet ovat myös kustannuksiltaan suuria. On yhteiskunnallisesti vastuullista organisoida kaikkien hankalimmassa tilanteessa olevien lasten, nuorten ja perheiden avun ja tuen järjestäminen inhimillisesti laadukkaalla, mutta kustannuksiltaan tehokkaalla tavalla. Yhtenä keinona uudistustyössä on edistää digitaalisten mahdollisuuksien hyödyntämistä.

Käytännön työn kannalta on tullut esiin, että OT-keskusten tulee tarjota sekä mahdollisuutta konsultaatioapuun yksittäisen, hyvin vaativan ja kompleksisen asiakastilanteen

hoidossa, että välillistä tukea eri palvelutasojen kyvykkyyteen hoitaa vaativia tilanteita muun muassa koulutuksilla ja tutkimustiedon levittämisen kautta. Vaativat tilanteet ovat erilaisia ja siksi OT-keskuksissa on oltava laajat verkostot ja myös keskinäistä työnjakoa on järkevää tehdä.

OT-keskusten asiantuntijuuteen kuuluvat myös lasten ja nuorten erityisryhmien vaativimmat palvelut esimerkiksi vammaispalveluiden, eropalveluiden, maahanmuuttajapalveluiden ja päihdepalveluiden osalta. Järjestöjen erityisosaaminen rakennetaan osaksi OT-keskusten verkostoratkaisua. OT-keskukset tekevät yhteistyötä OKM:n perustaman VIP-verkoston kanssa ja niillä tulee olemaan toimiva yhteistyöverkosto mm. maahanmuuttopalveluiden, oikeuslaitoksen ja poliisin kanssa.

OT-keskusten toiminnassa toteutuu asiakkaiden alueellinen ja valtakunnallinen yhdenvertaisuus ja OT-keskusten asiantuntijuus tulee olemaan kaikkien vaativimpia palveluita tarvitsevien lasten, nuorten ja perheiden ulottuvilla asuinpaikasta riippumatta. Vaativin erityisosaaminen jalkautuu keskuksista maakuntien erityis- ja peruspalveluihin siten, että palvelut voidaan tuoda lähelle lapsia, nuoria ja heidän perheitään aina kun se on mahdollista.

– Marjo Malja