

TOIMIVA LASTENSUOJELU

Selvitysryhmän loppuraportti

KUVAILEHTI

| | |
|--|-------------------------------------|
| Julkaisija | Päivämäärä |
| Sosiaali- ja terveysministeriö | 19.6.2013 |
| Tekijät | Toimeksiantaja |
| Puheenjohtaja: Aulikki Kananoja Sihteerit: Marjo Lavikainen, Mikko Oranen | Sosiaali- ja terveysministeriö |
| | HARE-numero ja toimeksiantamispäivä |
| | STM071:00/2012, 10.9.2012 |

Muiston nimi
Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti

Tiivistelmä

■ Selvitysryhmälle annettu tehtävä on ollut laaja. Loppuraportissa on painotettu lastensuojelun asiakuuden alkuvaihetta ja avohuoltoa sekä niihin sisältyvää yhteistyötä. Sijaishuollon osalta rajoitetaan muutamiin yksittäisiin havaintoihin. Muun aineiston lisäksi on tukeuduttu palvelujen käyttäjien näkemyksiin palvelujen kehittämistarpeista. Lastensuojelun kysymyksiä on tarkasteltu sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Osa toimenpide-ehdotuksista on jo pantu toimeen väliraportin pohjalta.

Selvitysryhmä esittää, että lasten ja perheiden tilanteiden arvioinnin käytäntöjä ja menetelmiä on systematisoitava. Työntekijöiden osaamista on vahvistettava lastensuojelun erikoistumiskoulutuksen avulla. Työntekijäresursseja on lisättävä välittömästi mutta asiakasmäärämitoitusten antamisen pohjaksi tarvitaan kokemukseen perustuvaa tietoa erilaisten työn organisointitapojen vaikutuksista työmäärään. Tätä tulee selvittää kuntakokeilujen avulla.

Rakenteellisena kehityssuuntana esitetään hyvinvointia edistävien ja ongelmia ehkäisevien toimenpiteiden vahvistamista perustasolla. Varsinainen lastensuojelutyö kuuluu ns. laajan perustason tehtäviin. Erityisen vaativia tilanteita varten tarvitaan jokaisella viidellä erityisvastuualueella lastensuojelun moniammatillinen osaamiskeskus. Pitkän aikavälin tavoitteeksi asetetaan lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokoaminen järjestelmäksi, jolla on yhteinen tietopohja ja viitekehys.

Lasten ja perheiden palvelujen kansallinen johtaminen edellyttää tietopohjan, tutkimuksen, ohjauksen, valvonnan ja kehittämisen vahvistamista sekä niiden resurssien lisäämistä.

Asiasanat

Lastensuojelu, lapset, perheet, lastensuojelulaki, perheväkivalta, salassapito, viranomaisyhteistyö

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2013:19


Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkajulkaisu)
ISBN 978-952-00-3611-9
URN:ISBN:978-952-00-3611-9
<http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-00-3611-9

Kokonaissivumäärä
81

Kieli
suomi

PRESENTATIONSBLAD

| | |
|---|--|
| Utgivare | Datum |
| Social- och hälsovårdsministeriet | 19.6.2013 |
| Författare | Uppdragsgivare |
| Aulikki Kananoja, Mikko Oranen, Marjo Lavikainen | Social- och hälsovårdsministeriet |
| | Projektnummer och datum för tillsättandet av organet |
| | STM071:00/2012, 10.9.2012 |
| Rapportens titel | |
| Fungerande barnskydd -utredningsgruppens slutrapport | |
| Referat | |
| <p>■ Utredningsgruppens uppgift har varit omfattande. I slutrapporten har det inledande skedet i klientskapet och öppenvården inom barnskyddet samt det samarbete som ingår i dem betonats. I fråga om vård utom hemmet inskränker man sig till ett par enstaka observationer. Förutom övrigt material har man stött sig på användarnas synvinklar om utvecklingsbehov för tjänsterna. Barnskyddsfrågor har granskats på både lokal och nationell nivå. Vissa av åtgärdsförslagen har redan genomförts på basis av lägesrapporten.</p> <p>Utredningsgruppen föreslår att praxis och metoder för bedömning av barn- och familjesituationer ska systematiseras. Kunnandet hos arbetstagarna ska stärkas genom specialiseringsutbildning inom barnskyddet. Resurser för anställning av fler arbetstagare ska omedelbart ökas, men till underlag för en dimensionering av klientantalet behövs erfarenhetsbaserad information om effekterna på arbetsmängden av olika sätt att organisera arbetet. Detta bör utredas med hjälp av kommunförsök.</p> <p>Det föreslås att man som strukturell utvecklingsriktning stärker åtgärder på basnivå som främjar välfärd och förebygger problem. Det egentliga barnskyddsarbetet tillhör uppgifterna på den s.k. omfattande basnivån. För verkligt krävande situationer behövs ett multiprofessionellt kompetenscenter för barnskyddet i vart och ett av de fem specialupptagningsområdena. Som långsiktigt mål sätter man upp en uppsamling av tjänsterna för barn, unga och familjer till ett system med gemensamt kunskapsunderlag och gemensam referensram.</p> <p>En nationell ledning av tjänsterna för barn och unga förutsätter stärkande av kunskapsunderlaget, forskningen, styrningen, övervakningen och utvecklandet samt en ökning av resurserna för dessa.</p> | |
| Nyckelord | |
| Barnskydd, barn, familjer, barnskyddslag, lagstiftning, våld inom familjen, tystnadsplikt, myndighets-samarbete | |
| Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2013:19 | Övriga uppgifter www.stm.fi/svenska |
| ISSN-L 2242-0037 ISSN 2242-0037 (online) ISBN 978-952-00-3611-9 URN:ISBN:978-952-00-3611-9 http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-00-3611-9 | Sidoantal 81 |
| | Språk Finska |
| |  SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET |

SISÄLLYS

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Johdanto | 6 |
| 1.1 | Tausta | 6 |
| 1.2 | Selvitysryhmän tehtävä | 7 |
| 1.3 | Kuulemiset ja yhteydenotot | 8 |
| 2 | Lastensuojelun kehitys ja nykytila | 10 |
| 2.1 | Lastensuojelulain uudistukset ja lastensuojelun kehittämisohjelma | 10 |
| 2.2 | Lastensuojelupalvelut käyttäjien näkökulmasta | 11 |
| 2.3 | Selvitykset kuntien henkilöstövoimavaroista | 12 |
| 2.4 | Lasten ja perheiden palvelujen uudet arvioinnit | 13 |
| 2.5 | Palvelujen kustannukset | 14 |
| 2.6 | Lastensuojelun asiakkuuksien kehitys | 16 |
| 2.6.1 | Lastensuojeluilmoitukset ja lastensuojelutarpeen selvitykset | 16 |
| 2.6.2 | Avo- ja sijaishuollon asiakkuudet | 17 |
| 2.6.3 | Kiireelliset sijoitukset | 18 |
| 2.6.4 | Pohjoismaiden vertailu | 19 |
| 3 | Lastensuojelulain tavoitteiden toteutuminen | 21 |
| 4 | Lasten hyvinvointiin vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset | 25 |
| 5 | hyvä lapsuus ja toimivat palvelut | 28 |
| 5.1 | Hyvä lapsuus ja sen rakentaminen | 28 |
| 5.2 | Eettiset periaatteet | 30 |
| 5.3 | Lapsen oikeudet ovat aikuisten velvollisuuksia | 31 |
| 6 | Toimivien palvelujen edellytykset | 33 |
| 6.1 | Yhteistyö, työkäytännöt ja menetelmät | 33 |
| 6.1.1 | Lasten ja vanhempien osallisuus | 33 |
| 6.1.2 | Lapsiin kohdistuvat seksuaali- ja väkivaltarikokset | 33 |
| 6.1.3 | Viranomaisyhteistyö, salassapito ja tietojen vaihto | 33 |
| 6.1.4 | Lastensuojeluilmoitus | 34 |
| 6.1.5 | Moniammatillinen yhteistyö | 34 |
| 6.1.6 | Työmenetelmät ja -välineet | 36 |
| 6.1.7 | Dokumentointi | 37 |
| 6.2 | Työntekijät ja osaaminen | 39 |
| 6.2.1 | Lastensuojelun resurssit ja henkilöstömitoitus | 39 |
| 6.2.2 | Osaaminen ja erikoistuminen lastensuojelutyössä | 39 |
| 7 | Haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja perheet | 43 |
| 7.1 | Eroperheiden lapset | 43 |
| 7.2 | Huostaanotetut ja kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset | 44 |
| 7.3 | Maahanmuuttajataustaiset lapset | 46 |

| | | |
|-------|---|----|
| 7.4 | Vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat | 47 |
| 7.5 | Vammaisuus, pitkäaikaissairaudet ja erilaiset pitkäaikaiset ongelmat | 49 |
| 8 | Kansalliset kehittämistehtävät | 50 |
| 8.1 | Lastensuojelun kansallinen johtaminen | 50 |
| 8.2 | Tietopohja ja tiedontuotanto | 50 |
| 8.2.1 | Lapsi- ja perhetutkimus | 50 |
| 8.2.2 | Lastensuojelun tutkimus | 51 |
| 8.2.3 | Tilastot ja rekisterit | 51 |
| 8.3 | Palvelurakenne | 53 |
| 8.3.1 | Kuntien uuden toimintamallin kehittäminen | 53 |
| 8.3.2 | Lastensuojelu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa | 57 |
| 8.4 | Laadunhallinta ja valvonta | 59 |
| 8.4.1 | Laadunhallinta | 59 |
| 8.4.2 | Valvonta | 61 |
| 8.5 | Lastensuojelun valtakunnallinen ohjaus ja kehittäminen | 64 |
| 8.5.1 | Valtakunnalliset vastuut | 64 |
| 8.5.2 | Rakenteet | 64 |
| 8.5.3 | Välineet | 65 |
| 8.5.4 | Kehittämistarpeet | 65 |
| 9 | Lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelmatyö | 67 |
| 10 | Koonti selvitysryhmän toimenpide-ehdotuksista | 69 |
| 11 | Selvitysryhmän ehdotusten toimeenpano ja seuranta | 74 |
| 12 | Lopuksi | 75 |

1 JOHDANTO

1.1 TAUSTA

Lasten ja nuorten hyvinvointi, perheiden jaksaminen sekä lapsiperhepalveluiden ja lastensuojelun tila ovat olleet huolestuneen keskustelun kohteena jo pitkään. Kriittiset arviot yleistyivät 1990-luvulla, kun lastensuojelun, erityisopetuksen ja lastenpsykiatrian kuormitus alkoi kasvaa nopeasti. Viime vuosina tätä huolta ovat lisänneet tragediat, joissa lapsia on kuollut oman vanhempansa käden kautta.

Vuonna 1936 tehty Suomen ensimmäinen lastensuojelulaki keskittyi huostaanottojen säätelemiseen ja kuvasi tilanteet, joissa lapsi tuli sijoittaa kodin ulkopuolelle. Huostaanottoon tuli ryhtyä, jos lapsen ”vanhemmat ovat kuolleet tai hylänneet lapsen” tai ”vanhemmat sairauden, ymmärtämättömyyden, juoppouden tai muiden sellaisten syiden tai olosuhteiden takia eivät anna lapselle tarpeellista hoitoa ja kasvatusta eikä siitä muutenkaan ole pidetty huolta”. (Lastensuojelulaki 52/1936, 8§.) Laki oli oirekeskeinen ja painottui korjaavaan työhön.

Lastensuojelun kriittinen arviointi lisääntyi 1970-luvulla. Lapsen vuoden komitea (1980, 137) katsoi, että ”Lastensuojelun eri toimintamuodot ovat jääneet esiintyvistä ongelmista pahasti jälkeen. Lastensuojelulakiin perustuvasta toiminnasta onkin tällä hetkellä syytä kysyä, missä määrin tapahtuu niin sanottua viranomaispahoinpitelyä. Kun riittämätön henkilökunta riittämättömällä koulutuksella joutuu hoitamaan moniongelmaisia tilanteita, saattaa itse palvelujärjestelmä tuottaa omalta osaltaan sosiaalisia ja psyykkisiä häiriöitä.” Uutta orientaatiota etsittiin muun muassa esittämällä ”lastensuojelun” korvaamista termillä ”lastenhuolto” ja toiminnan kytkemistä tiiviimmin sosiaalihuoltoon (Harrikari 2012, 63).

Sosiaalihuollon yleiskirjeessä (Lastenhuolto ja sen kehittäminen 1978, 1) lastenhuoltoa määriteltiin seuraavasti: ”Lastenhuollon keskeisiksi toimintamuodoiksi katsotaan nykyisin lasten kasvuolosuhteisiin vaikuttaminen sekä perhe- ja yksilökohtainen huolto. Erityistä huomiota lastenhuollon kehittämisessä tulee kiinnittää lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvien palvelujen monipuolistamiseen sekä lasten ja perheiden välittömään elinympäristöön. – Perheiden omatoimista suoriutumista ja lasten kasvatusta on ensisijaisesti pyrittävä tukemaan kasvatus- ja perheneuvonnan, päivähoitopalvelujen, kodinhoitopalvelujen, toimeentuloturvan ja niihin rinnastettavien tuen muotojen avulla ja siten ehkäisemään ongelmien kasautumista ja yksilökohtaisen huollon tarpeen syntymistä.”

Nämä lainaukset kuvaavat samoja teemoja, joihin selvitysryhmä on omassa työssään painunut yli 30 vuotta myöhemmin. Tarkastelussa ovat jo 1970-luvulta alkaen olleet lastensuojelun paikkaajan tehtävät lasten ja perheiden palvelujen kokonaisuudessa sekä lastensuojelun toimintatavat, käytännöt ja resurssit.

Lastensuojelua voidaan tarkastella ideologiana, toimintoina ja organisaatioina. Ideologisesti näkökulmasta olennaista on, miten painotetaan Lasten oikeuksien sopimuksessa korostettua kolmea näkökulmaa ”provision”, ”protection” ja ”participation”. Painotusten vaihtelusta seuraa erilaisia strategisia vaihtoehtoja.

Kansainvälisissä vertailuissa on kuvattu kaksi strategiavaihtoehtoa, joiden ydinkäsitteitä ovat Child Welfare ja Child Protection. Suomalainen lastensuojelu on 1980-luvulta alkaen perustunut lapsen edun laajaan määrittelyyn kattaen lasten ja perheiden ongelmien kirjon vauvanhoitohuolista nuorisorikollisuuteen. Lastensuojelun tehtäviä on osoitettu myös muille lasten ja nuorten palveluille. Lastensuojelun ilmoitusvelvollisuus kattaa lähes kaikki lapsia ja perheitä työssään kohtaavat viranomaiset ja ammattilaiset. Myös huostaanotto pyrkii olemaan vain väliaikainen ratkaisu. Tavoitteena on tuottaa ongelmamäärittelyt yhdessä perheen kanssa. Vanhempien näkökulma on korostunut lasten toivomuksiin ja mielipiteisiin verrattuna. Kan-

sainvälisessä vertailussa tällaista lastensuojelun orientaatiota on kuvattu Child Welfare -malliksi.

Anglo-amerikkalaisissa maissa lastensuojelu on perustunut useimmiten Child protection -malliin, jossa lapsen etua käsitellään ensisijaisesti turvallisuuden näkökulmasta ja lastensuojelun toimenpiteet painottuvat lapsen suojelemiseen. Vastentahtoisesti toteutettavien interventioiden osuus on suuri.

Kansainvälisessä keskustelun mukaan nämä kaksi strategiavaihtoehtoa ovat lähentyneet toisiaan. Niiden rinnalle on alkanut hahmottua lapsen yksilöllisiä tarpeita ja oikeuksia korostava Child Focus -orientaatio. Yhteiskunnan puuttuminen perustellaan lapsen kehityksellisten tarpeiden kautta ja korostetaan mahdollisimman varhaisia interventioita.

Lastensuojelu strategisia valintoja ja kehittämistarpeita arvioitaessa on huomattava, että vahvat interventiovaltuudet erottavat sen muista lasten ja perheiden palveluista. Tarpeen vaatiessa lasta on suojeltava myös silloin, kun asianosaiset sitä vastustavat (Bardy 2013, 74). Mahdollisuus vastentahtoisiin toimenpiteisiin sekä lapsen ja vanhempien vahvaankin kontrollointiin tekevät lastensuojelusta myös pelottavaa. Lastensuojelua onkin kuvattu ”likaiseksi työksi”, jonka hoitaminen on yhteiskunnan kannalta välttämätöntä (Pösö 2010, 334).

Keskustelu lastensuojelusta polarisoituu herkästi vastakohtapareiksi, jotka alkavat näyttää täysin yhteen sovittamattomilta. Vastakkain asettuvat lapsi ja vanhempi, tuki ja kontrolli, asiantuntijatieto ja asiakaslähtöisyys sekä varmasti tietäminen ja tietämättömyys. Usein keskusteluun tulee myös toivottomuuden ja lamaantumisen tai jopa kaiken hallitsevan ratkaisemisen sävyjä. (Bardy 2013, 43–44.)

Kriiseillä on taipumus kaventaa ihmisen ja yhteisön ajattelua ja huomiokykyä. Huomio kiinnittyy helposti ongelmiin ja puutteisiin. (Bardy & Heino 2013, 13.) Kehittämisen kannalta olennaista on kuitenkin positiivinen valmistautuminen tulevaan ja usko siihen, että asioihin voidaan vaikuttaa. Selvitysryhmä on sekä väliportissaan (STM 2012) että loppuraportissaan kuvannut ongelmia ja epäkohtia. Samalla on sekä etsitty niihin ratkaisuja että uskottu käsillä olevassa kriisissä muutoksen mahdollisuuteen. Ongelmien rinnalla lastensuojelussa on paljon hyvää ja toimivaa ja myös uraa uurtavaa kehittämistyötä.

1.2 SELVITYSRYHMÄN TEHTÄVÄ

Asettamispäätöksen mukaan selvitysryhmän tehtävänä on:

- ✓ selvittää pikaisesti viranomaisten toimintatapoihin ja viranomaisyhteistyön toimivuuteen liittyvät ongelmat lastensuojelussa
- ✓ selvittää tietojen vaihdon ongelmat viranomaisten välillä sekä arvioida tähän liittyvien salassapitosäännösten toimivuus
- ✓ arvioida, miten ennaltaehkäisevät toimet niin lastensuojelussa kuin lasten ja lapsiperheiden palveluissa toimivat
- ✓ arvioida lastensuojelulain toimivuutta ja sen resursointia sekä lain nojalla annettavaa ohjeistusta
- ✓ arvioida lastensuojelun johtamista, asiakastyön toimintamalleja ja koulutustarvetta
- ✓ arvioida lastensuojeluilmoituskäytännön toimivuutta
- ✓ tehdä toimenpide-ehdotuksia havaittujen ongelmien korjaamiseksi ja lainsäädännön muuttamiseksi

Työryhmän kokoonpano:

- puheenjohtaja, ylisosiaalineuvos Aulikki Kananoja
- dosentti Matti Rimpelä
- lastenpsykiatrian erikoislääkäri, dosentti Jari Sinkkonen
- pääsihteeri, dosentti Mirjam Kalland

- vanhempi rikoskonstaapeli, kokemusasiantuntija Sami Isoniemi
- sihteeri, neuvotteleva virkamies Marjo Lavikainen
- sihteeri, kehittämispäällikkö Mikko Oranen

Selvitysryhmän toimikausi oli 10.9.2012–31.3.2013 mutta sitä jatkettiin 14.6.2013 saakka. Selvitysryhmä on kokoontunut 30 kertaa. Ryhmä on tukeutunut pääosin olemassa olevaan aineistoon, sillä käytössä olleiden niukkojen resurssien ja tiiviin aikataulun takia ei ole ollut mahdollista tehdä erillisiä selvityksiä.

Selvitysryhmä on antanut väliraportin 30.11.2012. Siinä esiteltiin yleisiä havaintoja ja johdopäätöksiä lastensuojelun tilasta sekä kuvattiin yhteistyöhön, tietojen vaihtoon ja toimintatapoihin sekä lastensuojelun ilmoituskäytäntöihin liittyviä kysymyksiä (tehtävät 1, 2 ja 6).

Selvitysryhmän tehtäväksi anto on ollut erittäin laaja kattaen lastensuojelun lisäksi muut lasten ja perheiden palvelut. Loppuraportissa on keskitytty muiden lasten ja perheiden palvelujen ja lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun välisen työnjaon ja yhteistyön käsittelyyn (tehtävät 1, 2, 3 ja 6). Tehtävissä 4 ja 5 on painotettu lastensuojelun asiakkuuden alkuvaihetta ja avohuoltoa. Sijaishuollon erityiskysymyksiin ryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä muutamia yksittäisiä havaintoja ja toimenpide-ehdotuksia lukuun ottamatta.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä on päättänyt toimenpiteistä perhe- ja lastensurmien ennalta ehkäisemiseksi. Osa toimenpiteistä osoitettiin selvitysryhmän toimeenpantaviksi. Ryhmä on ottanut ne huomioon toimenpide-ehdotuksissaan. Helsingissä tapahtuneeseen lapsen kuolemaan liittyvät Valviran ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvitys ja Valtioneuvoston asettaman itsenäisen ja riippumattoman tutkintaryhmän raportti eivät ole valmistuneet siten, että ne olisivat olleet selvitysryhmän käytettävissä.

Monet ryhmän havainnoista ja toimenpide-ehdotuksista on tehty aikaisemmin – osin jo 1990-luvulla - ja osa toistettu useita kertoja eri yhteyksissä.

1.3 KUULEMISET JA YHTEYDENOTOT

Työskentelynsä aikana ryhmä on järjestänyt neljä kuulemistilaisuutta, joihin ovat osallistuneet joko edustajallaan tai kirjallisella vastauksellaan eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto, tietosuojaavaltuutetun toimisto, valtakunnansyyttäjänvirasto, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Tampereen yliopisto, Lastensuojelun tieto ja tutkimus hanke, Metropolia ammattikorkeakoulu, Helsingin nuoret kehittäjät, Selviytyjät -ryhmä, Voikukkia -verkostohanke, poliisihallitus, opetushallitus, aluehallintovirastot, Lastensuojelun Keskusliitto, Talentia ry, Tehy ry, Opetusalan Ammattijärjestö (OAJ), Oikeusministeriön alainen tutkintaryhmä, Lapsiasiavaltuutettu sekä Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen, Hämeenlinnan, Imatran ja Kauniaisen kaupungit. Kuulemistilaisuuksista kaksi järjestettiin ennen väliraporttia ja kaksi väliraportin jälkeen. Selvitysryhmä sai aineistoa myös osasta muita kuntia sosiaalialan osaamiskeskusten kautta. Ryhmä sai pyyntönsä perusteella henkilöstömitoituksen määrittelyä koskien lausuntoja Sosiaalialan osaamiskeskuksilta, Suomen Kuntaliitosta, Valvirasta, Talentiasta sekä osalta sosiaaliasiamiehiä edustavilta tahoilta. Lisäksi selvitysryhmä järjesti seminaarimuotoisen kuulemistilaisuuden lastensuojelun historiaa, kehittymistä, kansainvälistä tarkastelua ja vaikutavuutta koskien. Kuultavina olivat seminaarissa dosentti Timo Harrikari, professori Tarja Pösö, professori Pirjo Pölkki sekä professori Marjatta Bardy.

Selvitysryhmälle toimitettiin lukuisia yhteydenottoja, joista tarkemmin analysoitiin 84 yhteydenottoa. Nämä yhteydenotot jakautuivat lastensuojelun asiakkailta tulleisiin viesteihin (31), yleisen tason viesteihin kansalaisilta (25) sekä yhteydenottoihin asiantuntijoilta (28). Lisäksi aineistona on käytetty lastensuojelun asiakkaina oleville vanhemmille suunnatun ja yhteistyössä Suomen Kasvatus- ja perheneuvontaliiton ja Sininauhaliiton kanssa toteutetun

verkkokyselyn vastauksia. Vastauksia saatiin 54 äidiltä sekä kolmelta isältä. Tämän aineiston jäsentämisestä ryhmän käyttöön vastasi tutkija Rosi Enroos Tampereen yliopistosta.

Yhteydenotot käsittelivät vanhempien kokemuksia lastensuojelun asiakkuudesta ja hätää oman perheen tilanteesta sekä sosiaalityöntekijöiden ja muiden asiantuntijoiden (lääkärien, lakimiesten ja psykologien) näkemyksiä työn epäkohdista ja ajatuksia sen kehittämiseksi. Yleisen tason viesteissä pohdittiin lastensuojelun tilaa tai ilmaistiin tukea työryhmän työlle. Lisäksi yhteydenottoja tuli sijaishuoltopaikoista (perhekodit, sijaisäidit, yritykset) sekä erilaisilta yhdistyksiltä, jotka ajavat tiettyä asiaa, kuten vieraannuttamisen kieltämistä, lähestymiskiellon saamisen helpottamista tai erityislasten perheiden tilanteiden parempaa huomioon ottoa. Yksi yhteydenotto tuli lastensuojelussa asiakkaana olleelta nuorelta ja muutamia yhteydenottoja isoäideiltä, koulumaailmasta, päiväkodista sekä muilta viranomaisilta.

2 LASTENSUOJELUN KEHITYS JA NYKYTILA

2.1 LASTENSUOJELULAIN UUDISTUKSET JA LASTENSUOJELUN KEHITTÄMISOHJELMA

Nykymuotoisen lastensuojelun kansalliset tavoitteet ja tehtävät kirjattiin ensin 1980-luvun alun lastensuojelulakiin ja uudistettiin vuonna 2008 voimaan tullessa laissa. Toistaiseksi ainoaa valtakunnallista lastensuojelun kehittämishjelmaa toteutettiin viimeisimmän lastensuojelulain uudistuksen yhteydessä.

Vuoden 1983 lastensuojelulaissa korostettiin ongelmien rakenteellista ehkäisyä ja pyrittiin välttämään leimaavia interventioita. Huomiota kiinnitettiin lasten kasvuoloihin, ehkäisevään työhön ja avohuoltoon. Lapsen etu otettiin keskeiseksi periaatteeksi. Yksittäisten tilanteiden kuvaamisesta siirryttiin lapsen tarpeiden arviointiin. Lasten ja vanhempien oikeusturvaa vahvistettiin. (HE 13/1983; ks. myös de Godzinsky 2012, 7.)

Vuoden 1983 lastensuojelulain monet säädökset olivat väljiä ja paineet niiden täsmentämiseksi kasvoivat 2000-luvulle tultaessa. Sosiaalihuollon laajemman kehittämishjelman yhteydessä käynnistyi vuonna 2004 lastensuojelun kehittämishjelma, jossa pyrittiin tuomaan tavoitteellisuutta, suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä

- lastensuojelupolitiikan ohjaukseen,
- lastensuojelun palvelujen johtamiseen sekä
- lastensuojelun asiakastyöhön (STM 2006).

Kehittämishjelmassa koottiin katsaus lastensuojelun tilaan. Selvitystyö keskittyi seuraaviin haasteisiin:

- lapsi- ja lastensuojelupolitiikka,
- alkuarviointi ja avohuolto,
- huostaanotto,
- sijaishuolto ja jälkihuolto, sekä
- alueelliset palvelut ja palveluketjut

Tavoitteena oli tuottaa vuoden 2007 loppuun mennessä:

- ✓ **Lastensuojelun kansalliset linjaukset**, joissa määritellään lastensuojelun keskeiset periaatteet, tavoitteet ja tehtävät sekä kehittämisen painopisteet seuraaville vuosille. Kansalliset linjausten oli tarkoitus edistävää lastensuojelun sisällön ja laadun kehittämistä sekä kansallisesti että paikallisesti.
- ✓ **Lastensuojelun käsikirja** ammattilaisten käyttöön.
- ✓ **Uudenlaista osaamista**, erityisenä painoalueena avohuolto. Tavoitteena oli vahvistaa suunnitelmallisuutta ja arvioivaa työtettä lastensuojelussa. Kehittämisen erityisalueiksi katsottiin perhetyö ja nuorten avohuolto.
- ✓ **Toimivimmat tehtävä- ja palvelurakenteet lastensuojeluun**. Lastensuojelun eri ammattiryhmien tehtävarakenteesta ja työnjaosta oli tarkoitus laatia suositukset. Lisäksi pyrittiin edistämään alueellisten palvelurakenteiden kehittymistä sekä alueellista yhteistyötä lastensuojelun palvelujen järjestämiseksi.

Hallituksen esitys uudeksi lastensuojelulaksi valmisteltiin työryhmässä ja annettiin eduskunnalle vuonna 2006 (HE 252/2006 vp). Uudistuksen tarkoituksena oli turvata lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa sekä lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut. Lailla pyrittiin edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä

lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisessä sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun toteuttamisessa. Lisäksi tarkoituksena oli parantaa lapsen ja vanhempien tai huoltajien oikeusturvaa erityisesti lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa. Uutena toimintamuotona määriteltiin ehkäisevä lastensuojelu. (HE 252/2006 vp; ks. myös Taskinen 2010.)

2.2 LASTENSUOJELUPALVELUT KÄYTTÄJIEN NÄKÖKULMASTA

Käytännön näkökulma lastensuojeluun ja lasten ja perheiden muihin palveluihin perustuu selvitysryhmälle toimitettuun aineistoon ja kuulemistilaisuuksiin. Mukana on sekä palvelujen käyttäjien että ammattilaisten kokemuksia ja ehdotuksia. Eri suunnista tulleet kuvaukset lastensuojelusta ja sen kehittämistarpeista olivat samanlaisia. Kun näkemyksiä oli pyydetty kehittämistarpeista ja havaituista epäkohdista, hyvät kokemukset ja onnistuneet käytännöt jäivät näkymättömiin ja kuva painottui siksi kielteiseksi.

- Lastensuojelulakia sinänsä kritisoitiin yhteydenotoissa vähän. Pikemminkin huomiota kiinnitettiin siihen, että lain henki ei ole toteutunut riittävän hyvin. Lastensuojelun toimintatavat koettiin byrokraattisina ja asiakkaiden osallisuutta heikentävinä. Työskentely näyttäytyi lyhyttempoisena ja sekavana.
- Vaihtuvat työntekijät ovat palvelujen käyttäjien kannalta iso ongelma. Asiakkaat joutuvat aloittamaan alusta uuden työntekijän kanssa ja selittämään samoja asioita uudestaan ja uudestaan.
- Ehkäisevät palvelut eivät toimi. Kaikille saatavilla olevia oikea-aikaisia palveluja pitäisi olla tarjolla enemmän. Tämä tuli esille sekä palveluiden käyttäjien että ammattilaisten kommentteissa. Monet perheet olivat hakeneet itse apua jaksamiseen ja arjen ongelmiin mutta esimerkiksi kotipalvelua oli ollut vaikea saada. Tämä aiheutti tilanteiden tarpeetonta kriisiytymistä.
- Kautta linjan aineistossa korostui asiakkaiden kuulluksi tuleminen ja toimiva vuorovaikutus, koska lastensuojelussa puhutaan henkilökohtaisista ja vaikeista asioista. Toiveena oli, että työntekijä kohtaisi asiakkaan oman elämänsä asiantuntijana ja osaisi arvioida perheen tilannetta kokonaisvaltaisesti asettaen asiat oikeaan yhteyteen.
- Lasten ja nuorten kanssa työskentelyyn toivottiin panostusta. Lapsia pitäisi tavata ilman vanhempia ja kuunnella heidän mielipiteitään ja toivomuksiaan.
- Viranomaisten yhteistyö näytti sattumanvaraiselta, jos kukaan ei ottanut kokonaisvastuuta ja toiminta jäi koordinoimatta. Lapset ja vanhemmat kokivat joko jäävänsä ulkopuolisiksi omissa asioissaan tai uupuivat koordinaatiovastuuseen. Palvelujärjestelmä on monimutkainen ja erityisesti vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten perheet kärsivät tästä.
- Vanhempien ja lasten näkökulmasta ”matalan kynnyksen ilmoittelu” lastensuojeluun on tuottanut paljon huonoja kokemuksia. Lastensuojeluilmoituksia tehdään usein niin, että kohteena olevat lapset ja vanhemmat eivät itse tiedä asiasta. Tällainen selän takana toimiminen koettiin ikävänä. Vanhempien mukaan ammattilaiset eivät ota huolenaiheita esiin siellä, missä ne havaitaan, vaan pakoilevat omaa vastuutaan tekemällä lastensuojeluilmoituksen.
- Lastensuojeluilmoitusten käsittelyyn liittyi paljon ongelmia. Lapset ja vanhemmat kokivat, että heille ei aina kerrottu, miten ilmoitukset käsitellään. Joskus ilmoitukseen ei reagoitu ollenkaan, vaikka sitä odotettiin. Joskus taas nimettömän ja perättömän ilmoituksen todenperäisyyttä ei tutkittu vaan toimittiin suoraan sen perusteella. Kaiken kaikkiaan ilmoitusten käsittely vaikutti sattumanvaraiselta. Sosiaalityöntekijät kertoivat siitä, että valtavasti kasvaneiden ilmoitusmäärien takia niiden

käsittely on haasteellista. Ilmoitusten joukko on kirjava ja siitä pitäisi pystyä vähillä voimavaroilla valikoimaan puuttumista vaativat tapaukset.

- Lapsiin kohdistuvien rikosepäilyjen selvittely ja siihen liittyvät toimintatavat olivat sekä asiakkaiden että työntekijöiden mielestä sekavia ja kaipaivat kehittämistä. Asiakkaat kokivat, että heitä pidettiin syyllisinä ennen kuin asiaa oli tutkittu. Nuorten mukaan heitä ei kuunneltu eikä uskottu heidän kokeneen väkivaltaa. Työntekijät taas kritisoivat eri viranomaisten toiminnan eritahtisuutta ja hitautta sekä tiedonkulun ongelmia.
- Ryhmälle toimitetussa aineistossa korostui sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten tilanne. Vanhemmat odottivat, että nuoren tilanne muuttuisi paremmaksi sijoituksen jälkeen. Todellisuudessa heistä näytti siltä, että nuoren tarvitsemaa apua ja hoitoa ei pystyttykään järjestämään tai että sijaishuoltopaikoilla oli vaikeuksia asettaa nuorille rajoja. Myös sijaishuoltopaikkojen työntekijät kokivat, että heillä ei ole riittävästi välineitä puuttua vaikeasti oireilevien nuorten tilanteeseen.
- Vanhemmat korostivat, että heitä ei saa jättää yksin huostaanoton jälkeen, sillä heidän tilanteensa ei korjaannu itsestään. Jos yhteydenpito lapsen ja biologisten vanhempien kanssa jää vain sijaishuoltopaikan vastuulle ja sosiaalityöntekijä jätetty taustalle, jäävät myös vanhempien asiakassuunnitelma ja tavoitteellinen työ sen toteuttamiseksi helposti tekemättä.

2.3 SELVITYKSET KUNTIEN HENKILÖSTÖVOIMAVAROISTA

Lastensuojelun työntekijätilannetta on selvitetty viime vuoden aikana kyselyillä työntekijöille (Olisiko jo tekojen aika 2013; jäljempänä työntekijäkysely), kuntien lastensuojelusta vastaaville (Puustinen-Korhonen 2013; jäljempänä kuntakysely) sekä KT kuntatyönantajille (Kuntatyönantajat 2012; jäljempänä työnantajakysely). Lisäksi aluehallintovirastot ja Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus ovat selvittäneet tilannetta omilla alueillaan. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi vuonna 2007 Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuosituksen (STM 2007), jossa myös selkiytettiin lastensuojelun keskeisten ammattiryhmien tehtäviä. Suositus on tarkoitus uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain toimeenpanon yhteydessä.

Työnantajakyselyn mukaan lastensuojelussa oli 3.10.2012 kokonaan hoitamatta olevia sosiaalityöntekijän toimia 11 %, sosiaaliohjaajien toimia 3 % ja lähihoitajien toimia 8 %. Luvuissa ovat mukana vain toimet, joihin oli yritetty saada työntekijöitä siinä onnistumatta.

Kuntakyselyn mukaan vain joka neljännessä kunnassa sosiaalityön työpanosta oli riittävästi suhteessa tarpeisiin. Sosiaaliohjaus puuttui kokonaan tai sitä oli käytössä vain jonkin verran joka kolmannessa kunnassa. Ei siis ole yllätys, että valtaosa (83 %) työntekijäkyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että avohuollon sosiaalityöntekijöitä on liian vähän. Vielä suurempi osa (89 %) katsoi, että ehkäisevän lastensuojelun resurssit ovat riittämättömät.

Lapin alueella tehdyssä sosiaalityön eri työalueiden vertailussa epäpätevien määräaikaisten työntekijöiden osuus ja työntekijöiden vaihtuvuus oli suurin juuri lastensuojelussa (Kostamo-Pääkkö 2013). Pohjois-Suomessa lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä viidesosa oli epäpäteviä (Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tiedote 3.4.2013)

Työntekijäkohtaisten asiakasmäärien tarkastelu paljastaa lastensuojelun työntekijöiden kuormituksen. Kuudessa suurimmassa kaupungissa vuonna 2011 yhdellä lastensuojelun avohuollon vastuusosiaalityöntekijällä oli keskimäärin 76 lasta tai nuorta asiakkaanaan. Suurin työntekijäkohtainen asiakasmäärä oli Turussa (113) ja pienin Helsingissä (64). Suurten kaupunkien ulkopuolella tilanne ei ole parempi. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto raportoi, että eräissä alueen kunnista oli ainoastaan yksi sosiaalityöntekijä ja hänellä oli 118 lasta asiakkaa-

naan. Työntekijäkohtaisten asiakasmäärien vaihtelu alueen kunnissa ja kuntayhtymissä oli huomattavan suuri (15–135 lasta/sosiaalityöntekijä).

Työntekijäkyselyyn vastanneista ammattilaisista vain kolmasosa kertoi, että he pystyivät työskentelemään tarpeeksi lasten kanssa lastensuojelutarpeen selvitysvaiheessa. Avohuollossa koettiin vielä suurempaa aikapulaa: ainoastaan 15 % työntekijöistä kertoi, että heillä oli riittävästi aikaa lapsille. Nämä havainnot ovat yhdenmukaisia asiakkaiden antaman palautteen kanssa.

Pohjoismaisen vertailututkimuksessa suomalaiset sosiaalityöntekijät olivat selvästi kuormittuneempia kuin kollegat muissa pohjoismaissa ja kokivat heitä enemmän ristiriitoja työssään. Erityisen ristiriitaisena koettiin juuri lastensuojelutyö (Saarinen & Blomberg & Kroll 2012). Suomalaisessa työntekijäkyselyssä 61 % vastanneista oli harkinnut työpaikan tai alan vaihtamista. Toisaalta lastensuojelussa työskentelevät työntekijät kertovat myös kokevansa työnsä merkitykselliseksi ja motivoivaksi (Matela 2011, 3). Kokemus työn tärkeydestä ja mielekkyydestä ja samanaikainen havainto resurssien riittämättömyydestä synnyttää uupumusta ja kuormitusta.

2.4 LASTEN JA PERHEIDEN PALVELUJEN UUDET ARVIOINNIT

Lapsiin ja perheisiin kohdistuvien yhteiskunnallisten toimenpiteiden ja heille suunnattujen palvelujen vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta on valmistunut viime vuosina useita selvityksiä, raportteja ja julkaisuja.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi vuonna 2012 lastensuojelun tarkastusraportin, jonka tavoitteena oli selvittää vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain tavoitteiden toteutumista avo-, sijais- ja jälkihuollossa. Tarkastuksen pääkysymys oli, toteutuuko lastensuojelussa lapsen etu. Tiivistys tarkastuksen tuloksista esitetään luvussa 3.

Väliraportin luovuttamisen jälkeen on ilmestynyt neljä ryhmän toimeksiannon kannalta merkittävää selvitystä tai katsausta: Suomen Kuntaliiton kysely (Puustinen-Korhonen 2013) lastensuojelun tilasta, Lastensuojelun keskusliiton ja Talentian (Olisiko jo tekojen aika 2013) kysely lastensuojelun ammattilaisille, Valtiovarainministeriön (2013) selvitys perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta sekä Valtioneuvoston kanslian (2013) tilaama katsaus politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä.

Uusien arviointien keskeisimmät päätelmät voidaan tiivistää seuraavasti:

- Vaikka yhteiskunnassa on monin eri tavoin pyritty tukemaan perheitä ja ehkäisemään lasten ja nuorten syrjäytymistä, ongelmat tuntuvat kuitenkin lisääntyvän ja korjaavien palvelujen menot kasvavan. 1990-luvun alun lama ja sen aikana tehtyjen peruspalvelujen leikkausten vaikutukset näyttävät edelleen heijastuvan väestön ja erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointiin. Tuon ajan lapset ovat nyt nuoria aikuisia ja osa heistä on jo perustanut oman perheen. Joillakin lapsuudessa alkanut syrjäytymiskehitys jatkuu jo toisessa sukupolvessa.
- Lastensuojelun kuormitus on 1990-luvulta lisääntynyt yli kaksinkertaiseksi, mutta henkilöstöä ei ole vastaavasti lisätty. Useissa kunnissa henkilöstön kuormitus on lisääntynyt kohtuuttomaksi ja todennäköisesti osaltaan aiheuttaa sen, että henkilöstö vaihtuu eikä työntekijöillä ole tehtävien vaativaa koulutusta tai kokemusta.
- Kuntien väliset erot ovat suuret ja edelleen kasvussa.
- Lastensuojelun kuormituksen kasvua selittää vain osittain sosiaalisten ongelmien lisääntyminen. Kyse on enemmän palvelujen kokonaisuuden hallinnan heikkoudesta ja siitä seuranneesta lasten ja nuorten voimakkaasta ohjautumisesta lasten-

suojelun asiakkuuteen. Vaikka puhetta painopisteen siirtämisestä korjaavasta ehkäisevään toimintaan on ollut paljon, konkreettisia tekoja on ollut vähemmän.

- Palvelujärjestelmän sektoroitunut rakenne ja kapeille tehtäväalueille jaettu budjettivastuu on ollut omiaan rajaamaan huomion kunkin sektorin sisäiseen selviytymiseen. Jatkuvat säästöpainot ovat johtaneet siihen, että jokainen sektori on joutunut priorisoimaan oman toimintansa ja vartioimaan rajojaan niin, ettei resursseja kulu jollekin muulle sektorille kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Lastensuojelun on pakko toimia, joten sinne on voitu ohjata asiakkaat, jotka muuten kuluttaisivat neuvolan, varhaiskasvatuksen tai koulun resursseja. Lastensuojelusta on tullut pakka, jonne muut palvelut voivat siirtää sekä vastuun että kustannukset niistä lapsista ja perheistä, joiden tuen tarpeen ne ovat havainneet mutta joiden auttamiseen niillä ei ole resursseja tai välineitä.
- Valtionohjaukset keinot ovat siirtyneet yksityiskohtaisesta normiohjauksesta ohjelmiin, suosituksiin ja kehittämishankkeisiin (esim. STM:n Kaste-ohjelma). Suositusten ja ohjeiden vaikutukset ovat jääneet heikoiksi ja siksi suunta on ollut uudelleen sitovien säännösten suuntaan. Niitä on useissa kunnissa pantu toimeen liian vähäisillä resursseilla, mikä on johtanut siihen, että resursseja on saatettu siirtää sellaisesta palvelujärjestelmän kohdasta, joka on heikommin säännelty mutta vaikuttavuuden kannalta tärkeämpi toiminto.
- Kehittämishankkeiden rahoitus on ollut määräaikaista, mistä on seurannut kehittämistyön lyhytjännitteisyys ja pirstaleisuus. Hankkeiden arviointi ja kehitettyjen palvelujen vaikuttavuuden tutkimus on ollut puutteellista. Vaikka erilaisissa ohjelmissa on kehitetty valtava määrä työmalleja, välineitä ja laajempiakin palvelukokonaisuuksia, niiden levittämiseen ja vakiinnuttamiseen ei ole käytetty riittävästi resursseja ja hyödyt ovat jääneet paikallisiksi ja usein lyhytaikaisiksi. Tutkimus- ja arviointitietoa erilaisten toimenpiteiden ja palvelujen vaikuttavuudesta on saatavissa hyvin vähän.

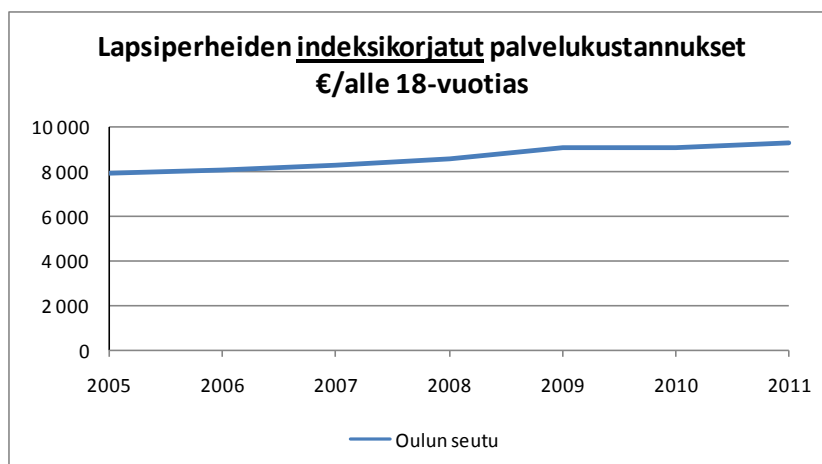
2.5 PALVELUJEN KUSTANNUKSET

Lastensuojelun kokonaiskustannukset muodostuvat lastensuojelun yleisistä kustannuksista, kodin ulkopuolisten sijoitusten kustannuksista sekä avohuollon kustannuksista. Valtiontalouden tarkastusvirasto on huomauttanut, että Suomesta ei ole saatavissa koko maata koskevaa eriteltyä tietoa lastensuojelun kokonaiskustannuksista. Kuntien välillä on eroja lastensuojelun kustannusten vyörytyksissä ja palvelurakenteessa. Lastensuojelun avohuollon tilastoinnissa on myös puutteita. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimus on osoittanut, että lastensuojeluun liittyvien palvelujen ja tukitoimien kustannuksia. Tämän seurauksena lastensuojelun taloutta tarkastellaan yleensä sijaishuollon kustannuksina. Myös sijaishuollon kustannustiedot ovat karkeita. Ne kattavat sekä laitos- että perhehoidon kustannukset yhdistettyinä. Siksi puuttuu kattava tieto esimerkiksi siitä, miten sijaishuollon kustannukset jakautuvat laitoshoidon, amatillisten perhekotien ja sijaisperhehoidon välillä.

Vuonna 2010 lastensuojelun laitos- ja perhehoidon kustannukset olivat koko maassa yhteensä 619 miljoonaa euroa (3,2 % sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista). Ne ovat kasvaneet 2000-luvulla selvästi enemmän kuin muiden sosiaalipalvelujen kustannukset. Vuosina 2008–2010 kasvu oli noin 13 %.

Yksityiskohtaisemmassa lastensuojelun talouden tarkastelussa selvitysryhmä on tukeutunut pääosin Oulun seudulla tehtyyn selvitykseen kuntien lapsiperhepalveluiden kustannuksista ja niiden jakautumisesta (Narkilahti & Hassi & Rimpelä 2012; jäljempänä Oulun seudun selvitys) sekä kuuden suurimman kunnan lastensuojeluraporttiin (Kuusikkokunnat 2012).

Lasten ja perheiden palvelujen kustannusten osuus kuntien kokonaiskustannuksista oli Oulun seudulla hieman yli kolmasosa. Tämä osuus on selvityksen seuranta-aikana (2005–2011) pysynyt melko vakiona, samoin kuin kustannusten jakautuminen eri toimialoille. Varhaiskasvatukseen ja koulutukseen kuluu noin 75 % euroista, sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus on vajaa viidennes ja muiden toimialojen vain noin 6 %. Kaikkiaan lapsiperhepalveluihin käytettiin noin 10 000 euroa / alle 18-vuotias. Vuoteen 2005 verrattuna vuoden 2011 reaalin lisäpanostus lapsiperhepalveluihin oli 18 % eli lähes 1400€ jokaista alle 18 -vuotiasta kuntalaista kohti. (Kuvio 1.)

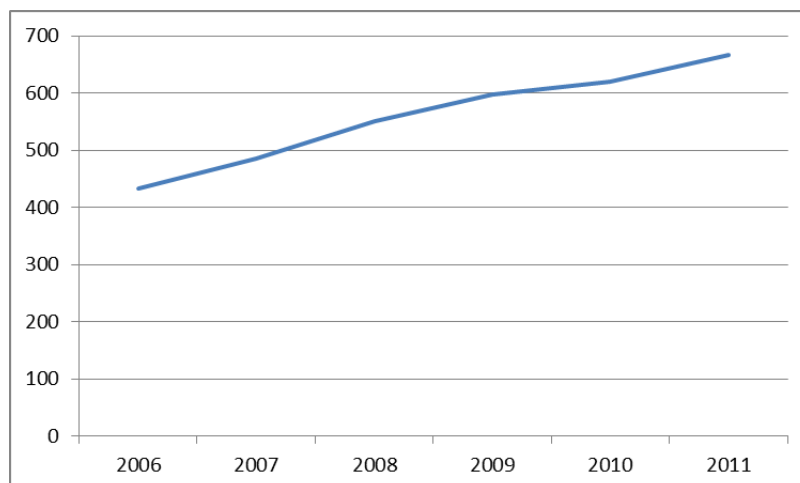


Kuvio 1. Indeksikorjatut palvelukustannukset (vuoden 2011 rahan arvon mukaan) euroina suhteutettuna alle 18-vuotiaiden lukumäärään Oulun seudulla vuosina 2005–2011.

Euromääräisesti eniten kasvoivat erikoistuneiden ongelmasuuntautuneiden palvelujen menot. Nämä palvelut ovat jo lähtökohtaisesti kalleimpia (Kuvio 2).



Kuvio 2. Eri palveluiden kustannukset euroina yhtä alle 18-vuotiasta kohden vuonna 2011 (Lähde: Narkilahti et al. 2012, 23)



Kuvio 3. Lastensuojelun laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset yhteensä 2006-2011, miljoonaa euroa (Lähde: THL, SOTKANet, 2013).

Suurin osa lastensuojelun kustannuksista kohdistuu sijaishuoltoon. Kuudessa suurimmassa kaupungissa avohuollon osuus oli noin viidesosa lastensuojelun kokonaiskuluista. Kun sijais- huollon kustannukset olivat kasvaneet vuosina 2007–2011 noin 51 miljoonaa euroa, avohuol- lon kustannuskasvu oli vain vajaa 10 miljoonaa euroa. (Taulukko 1)

Taulukko 1. Lastensuojelun sijaishuollon ja avohuollon kustannukset (milj. euroa, kyseisen vuoden rahassa) kuudessa suurimmassa kaupungissa vuosina 2007 ja 2011 (Kuusikkokunnat 2012).

| | 2007 | 2011 | Muutos 2007–2011 milj. € | Muutos 2007–2011 % |
|-----------------|--------------|--------------|--------------------------------|-----------------------|
| Sijaishuolto | 185,5 | 236,4 | +50,9 | + 27 |
| Avohuolto | 54,0 | 63,5 | +9,5 | + 18 |
| Yhteensä | 239,5 | 299,9 | +60,4 | + 25 |

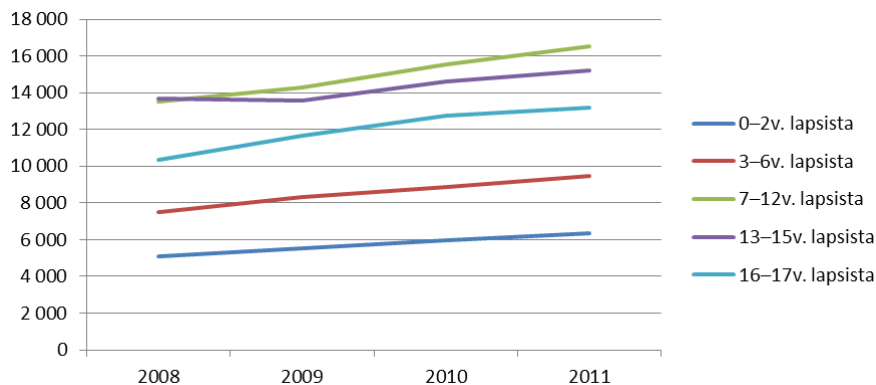
Lapsen sijoittaminen vuodeksi laitoshoidon maksaa keskimäärin noin 90 000 euroa vuodessa. Kuukauden nuorisopsykiatrinen osastohoito maksaa lähes 15 000 euroa (Heinonen et al. 2012, 36). Sijoitusta tai osastohoitoa tarvitsevat lapset ja nuoret ovat niihin oikeutettuja kustannuk- sista riippumatta. Vaikka kaikkia lapsia ja perheitä ei voida auttaa kevyemmällä avohuollon keinoilla, on hyvä verrata, minkälaista avohuoltoa edellä mainitut rahasummat mahdollistaisi- vat. Vuoden laitossijoituksen hinnalla olisi voitu esimerkiksi tarjota perheelle intensiivistä kotiin suunnattua perhetyötä yli seitsemäksi vuodeksi (kustannus noin 1000 euroa kuukaudes- sa) (Emt.).

2.6 LASTENSUOJELUN ASIAKKUUKSIEN KEHITYS

2.6.1 Lastensuojeluilmoitukset ja lastensuojelutarpeen selvitykset

Lastensuojelulain uudistuksessa vuonna 2008 täsmennettiin lastensuojeluilmoitusten perusteita ja laajennettiin ilmoitusvelvollisuutta. Vuonna 2011 koko maassa tehtiin noin 97 000 lastensuojeluilmoitusta, jotka koskivat noin 61 000 lasta. Toisin sanoen, lastensuojeluilmoituksia tehtiin keskimäärin 1,6 kappaletta yhtä lasta kohden. (Lastensuojelu 2011, 11.) Alle 18-vuotiaisiin suhteutettuna eniten lastensuojeluilmoituksia tehtiin Pohjois-Savossa (7,3 %) ja vähiten Pohjanmaalla (3,2 %).

Vuosina 2008–2011 lastensuojeluilmoitusten lukumäärä kasvoi 28 prosenttia ja niiden kohteena olleiden lasten lukumäärä 21 prosenttia. Lukumäärät kasvoivat lähes samansuuntaisesti kaikissa ikäryhmissä (Kuvio 4). Ilmoitusten kohteena olleiden lasten väestöosuus kasvoi 4,6 prosentista 5,6 prosenttiin. (THL, 2013.)



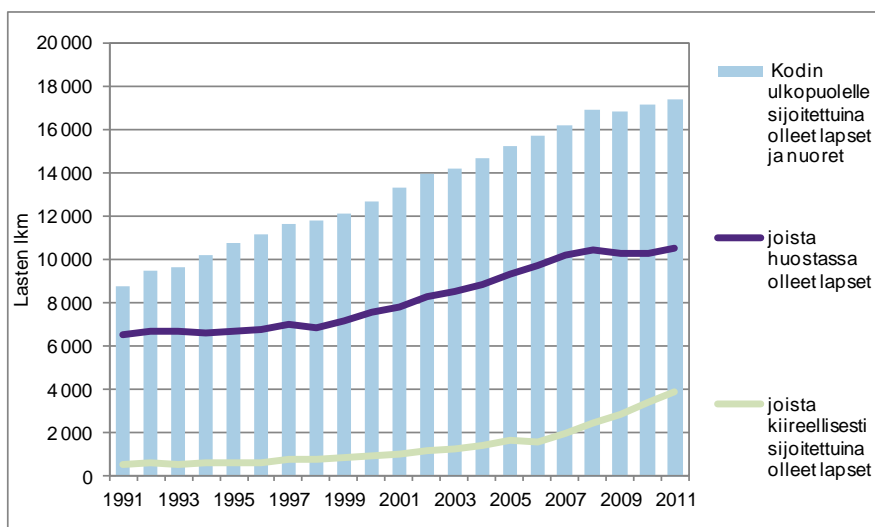
Kuvio 4. Lastensuojeluilmoitusten määrä ilmoituksen kohteena olleen lapsen iän mukaan 2008-2011 (Lastensuojelu.SVT.THL 2013).

2.6.2 Avo- ja sijaishuollon asiakkuudet

Lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon asiakkuudet alkoivat kasvaa 1990-luvun alussa. Vuonna 2011 avohuollossa oli asiakkaana noin 81 500 lasta ja nuorta, kun vastaava lukumäärä vuonna 1996 oli noin 34 000. (Lastensuojelu 2011, 9.)

Vuonna 2011 tehtiin yhteensä noin 28 000 lastensuojelutarpeen selvitystä 305 kunnassa. Joka kymmenennestä kunnasta tietoa ei joko saatu lainkaan tai lastensuojelutarpeen selvityksiä ei tehty. (Lastensuojelu 2011, 14.)

Vuonna 2011 oli kodin ulkopuolelle sijoitettuna noin 17 500 lasta, joista oli huostaan otettuna 10 535 lasta (Kuvio 5). Vuoden 1991 jälkeen sijoitettujen lasten lukumäärä on kasvanut hieman yli kaksinkertaiseksi ja huostaan otettujen lähes kaksinkertaiseksi. Vuonna 2009 sijoitettujen ja huostaan otettujen lasten lukumäärä laski hieman ensimmäistä kertaa 1990-luvun alun jälkeen, mutta sen jälkeen nousu on jatkunut. (Lastensuojelu 2011, 1–6).



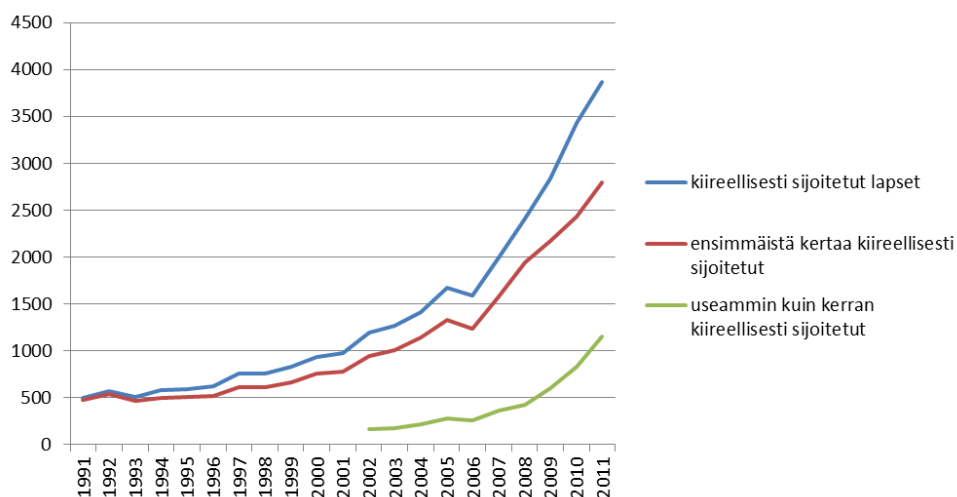
Kuvio 5. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret sekä niistä huostassa olleet ja kiireellisesti sijoitetut lapset vuosina 1991–2011 (Lastensuojelu 2011)

1 Lapsi saattaa sisältyä sekä kiireellisesti sijoitettuihin lasten että huostassa olleiden lasten lukumääriin, sillä lapsi on voitu saman vuoden aikana sijoittaa kiireellisesti ja sen jälkeen ottaa huostaan.

2.6.3 Kiireelliset sijoitukset

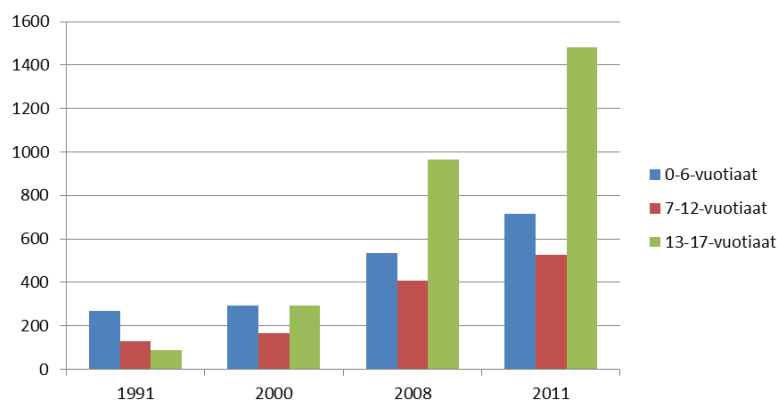
Kiireellisten sijoitusten määrät ovat kasvaneet kaikissa ikäluokissa 1990-luvun alun jälkeen. Vuonna 2011 oli kiireellisesti sijoitettuna noin 3 900 lasta ja nuorta, kun vastaava lukumäärä oli 1990-luvun alussa 500. Vuonna 2008 voimaan astuneen lastensuojelulain (Lastensuojelulaki 417/2007) jälkeen kiireelliset sijoitukset ovat kasvaneet yli 60 prosenttia. Myös saman lapsen toistuvat kiireelliset sijoitukset ovat lisääntyneet. Useammin kuin kerran kiireellisesti sijoitettujen osuus kaikista kiireellisesti sijoitetuista oli vuonna 2002 noin 14 prosenttia, vuonna 2008 noin 18 prosenttia ja vuonna 2011 jo noin 30 prosenttia kaikista kiireellisesti sijoitetuista lapsista. Suurin osa näistä lapsista sijoitettiin kiireellisesti kaksi kertaa. Enimmillään yksi lapsi oli sijoitettu kiireellisesti seitsemän kertaa (Kuvio 6).

Heti huostaan otettujen osuus kiireellisesti sijoitetuista lapsista on laskenut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 2002 otettiin heti huostaan noin 39 %, vuonna 2007 noin 34 % ja vuonna 2009 noin 22 %. Kahden viimeisimmän tilastovuoden aikana heti huostaan otettujen osuus on kasvanut hieman ja oli vuonna 2011 noin 26 prosenttia.



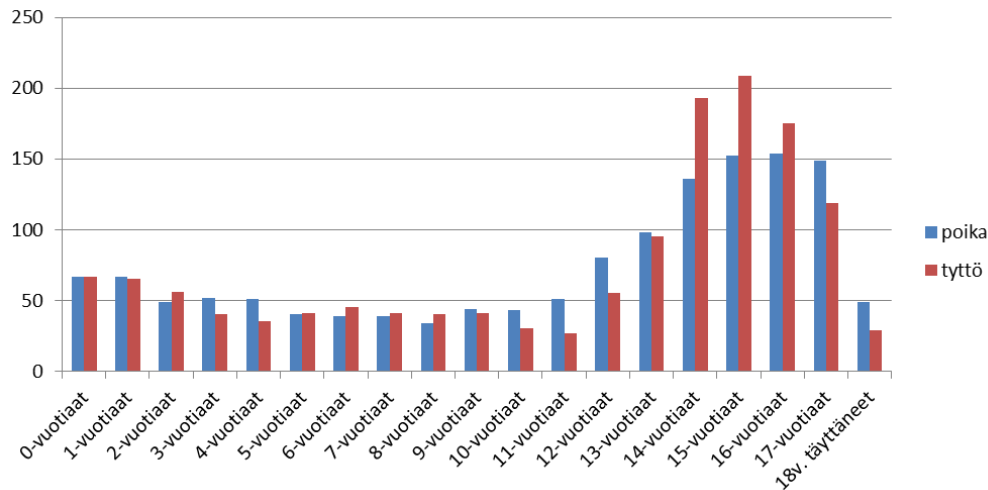
Kuvio 6. Kiireellisesti sijoitetut lapset, joista ensimmäistä kertaa sijoitetut ja useammin kuin kerran sijoitetut lapset (Lastensuojelu.SVT.THL 2013).

Vuonna 1991 otettiin kiireellisesti huostaan eniten 0–6 -vuotiaita ja vähiten 13–17 -vuotiaita (Kuvio 7). Vuosina 1991–2000 pienten lasten kiireelliset sijoitukset pysyivät ennallaan, mutta nuorten vastaavat sijoitukset lisääntyivät nopeasti. Vuoden 2000 jälkeen kiireelliset sijoitukset ovat lisääntyneet kaikissa ikäryhmissä, lukumääräisesti eniten nuorilla.



Kuvio 8. Ensimmäistä kertaa kiireellisesti sijoitetut lapset ikäryhmittäin vuosina 1991, 2000, 2008 ja 2011 (Lastensuojelu.SVT.THL 2013).

Vuonna 2011 suurin osa (57 %) kiireellisistä sijoituksista tehtiin 12–17 -vuotiaille. (Kuvio 9). Alle 10-vuotiaana kiireellisesti on sijoitettu lähes yhtä paljon tyttöjä ja poikia. Poikia on sijoitettu kiireellisesti hieman tyttöjä enemmän 10–12 vuoden ja 17–18 vuoden iässä. Tyttöjen kiireelliset sijoitukset ovat selvästi poikia yleisempiä 13–16 -vuoden iässä.



Kuvio 9. Ensimmäistä kertaa kiireellisesti sijoitetut lapset sukupuolen ja iän mukaan vuonna 2011 (Lastensuojelu.SVT.THL 2013).

Kiireellisten sijoitusten seuraukset vaihtelevat huomattavasti sen mukaan, missä kunnassa sijoitus tehdään. Vuonna 2011 joissakin kunnissa (esim. Viitasaari, Alajärvi ja Iisalmi) kaikki kiireellisesti sijoitetut lapset² otettiin heti huostaan, kun taas toisissa vastaava osuus oli selvästi alle 20 prosenttia (esim. Oulu, Imatra, Nokia ja Ylöjärvi). Myös suurten kaupunkien välillä oli merkittäviä eroja. Espoossa otettiin huostaan 40 prosenttia kiireellisesti sijoitetuista lapsista ja nuorista, kun vastaava osuus Oulussa oli 11 prosenttia.

2.6.4 Pohjoismaiden vertailu

Torbenfeldt Bengtsson ja Böcker Jakobsen (2009) ovat tarkastelleet lasten ja nuorten laitoshoidtoa (*residential care*) Pohjoismaissa (Tanska, Suomi, Grönlanti, Islanti, Norja ja Ruotsi). Laitoshoidto ymmärrettiin laajasti

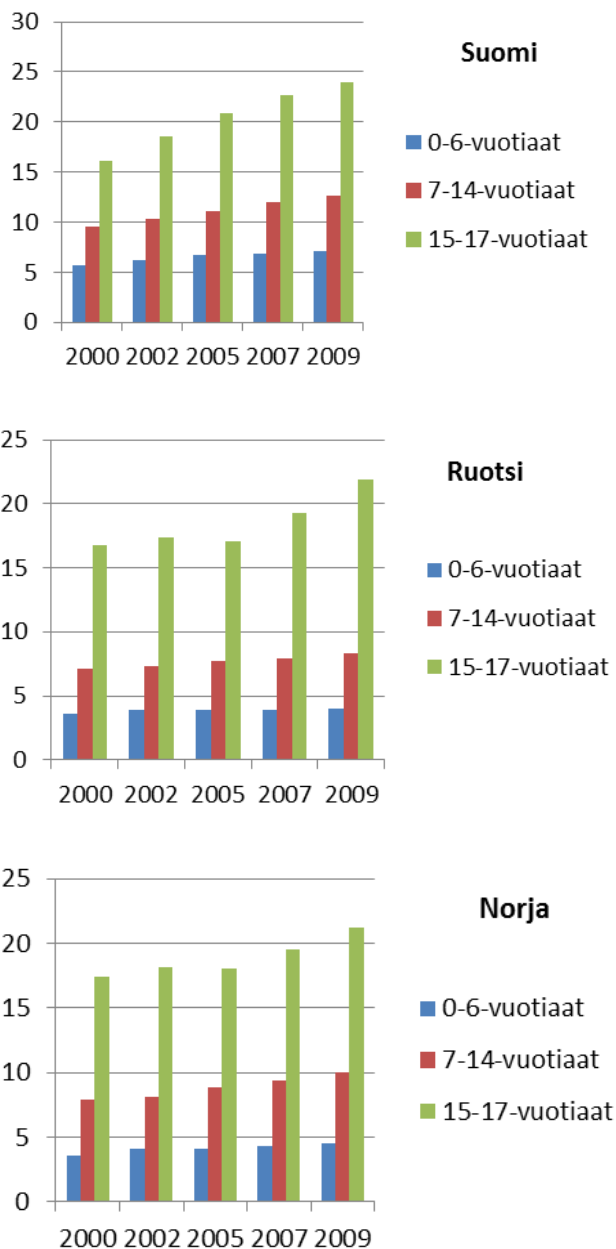
- paikkana, joka on lasten ja nuorten pääasiallinen asuinpaikka
- sijoituksena, joka on järjestetty palkatun ja ammattitaitoisen henkilöstön avulla
- toimenpiteenä, joka käsittää erityistä tukea lapselle tai nuorelle, kuten psykologista neuvontaa tai osallistumista hoito-ohjelmiin

Tämän tutkimuksen mukaan sijoitettujen lasten määrä vaihteli näissä maissa 6–10 lapsen välillä tuhatta alle 18-vuotiasta kohden. Tanskassa ja Suomessa lapsia on sijoitettu laitoshoidtoon enemmän kuin Ruotsissa ja Norjassa. Näissä maissa suurin osa sijoituksista (50–60 %) tehtiin 13–17-vuotiaille nuorille. (Bengtsson & Jakobsen 2009, 308.)

Pohjoismaiden sosiaalilastokomitean (NOSOSCO 2011, 65–66) mukaan³ Suomessa tehtiin vuonna 2009 noin 13 sijoitusta kodin ulkopuolelle tuhatta alle 18-vuotiasta nuorta kohden, kun vastaavat luvut Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa olivat 10–11. Tämän tilaston mukaan sijoitukset kodin ulkopuolelle ovat lisääntyneet myös Ruotsissa ja Norjassa, joskin vähemmän kuin Suomessa.

² On huomattava, että näissä kunnissa kiireellisesti sijoitettujen määrät ovat hyvin pieniä ja vuosittaiset vaihtelut todennäköisesti suuria.

³ On huomattava, että tilastoinnin ikäraajat vaihtelevat maittain, joten luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia.



Kuvio 10. Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat lapset / 1000 vastaavanikäistä kohden Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa (SOTKANet).

Kehityksen suunta on siis kaikissa Pohjoismaissa sama eli nuorten osuus kodin ulkopuolisissa sijoituksissa on kasvanut tasaisesti. Suomalainen lastensuojelujärjestelmä kuitenkin sijoittaa nuoret kodin ulkopuolelle muita Pohjoismaita useammin.

3 LASTENSUOJELULAIN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Lastensuojelun valtakunnalliset tavoitteet on lastensuojelulain uudistuksen yhteydessä hallituksen esityksissä (ks. luku 2.2). Vuoden 2008 lastensuojelulain tärkeimmät tavoitteet olivat:

- Painopisteen siirtäminen korjaavista palveluista varhaiseen tukeen ja puuttumiseen
- Lasten ja perheiden avun saamisen tehostaminen
- Lasten ja perheiden oikeusturvan paraneminen
- Lasten osallisuuden vahvistuminen
- Viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi lastensuojelun valtakunnallisten tavoitteiden toteutusta vuonna 2012 valmistuneessa tarkastuksessa (Tuloksellisuustarkastuskertomus), joka oli suunnattu avohuoltoon ja sijaishuoltoon. Lastensuojelun selvitysryhmä pitää tarkastusraportin arviointia lastensuojelulain tavoitteiden toteutumisesta edelleen erittäin ajankohtaisina ja siksi seuraavaan on poimittu tarkastusraportista muutamia yksityiskohtaisempia kannanottoja ja ehdotuksia. Kannanotoissaan tarkastusvirasto korostaa sosiaali- ja terveysministeriön vastuuta kansallisen ohjauksen järjestämisestä.

- ***Lainmuutoksia valmisteltaessa olisi huomioitava paremmin kentän ääni ja kuntien resurssit.***
- ***Perheiden kokonaisvaltaiseen tukemiseen on panostettava:*** Avohuolto olisi vaikuttavampaa, jos kunnat panostaisivat entistä enemmän perhetyön ja kotipalvelun saatavuuteen sekä niiden tarpeenmukaiseen kohdentamiseen. Lastensuojelusta vastaavien viranomaisten tulee varmistaa, että avohuollossa tunnistetaan kotonaan väkivaltaa kokeneet lapset ja nuoret ja että väkivallan tekijät ohjataan asianmukaiseen hoitoon. Perheiden kokonaisvaltainen tukeminen on tarpeen myös sijoitustilanteissa, joissa vanhemmat jätetään helposti yksin tai heidän tukemisensa ulkoistetaan lastensuojelulaitoksille. Yhteydenpidon ulkoistaminen täysin sijaishuoltopaikoille ei ole lastensuojelulain mukaista. Samoin perheen kokonaisvaltainen tukeminen on tärkeää alaikäisten huostassa pidon lopettamista suunniteltaessa. Lastensuojelussa on varmistettava, että lapsi saa etunsa mukaisen sijaishuoltopaikan ja asiakassuunnitelmaan kirjatut palvelut. Paikkatilanne tai hoidon välittömät kustannukset eivät saa olla peruste sijaishuoltopaikan valinnalle. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi valmistella valtakunnallisesti yhtenäiset sijaishuollon laatuksiterit, joita kunnat voisivat hyödyntää palveluja kilpailuttaessaan.
- ***Perhehoidon lisääminen edellyttää sijaisperheiden tukemista sekä sukulais- ja läheisverkostojen selvittämistä:*** perhehoidon lisääminen edellyttää sijaisvanhempien voimakkaampaa tukemista ja kouluttamista niin, että ne voivat ottaa vastaan vaikeammin hoidettavia lapsia.
- ***Sijaishuollossa olevien lasten terveyspalvelujen saanti on turvattava:*** sosiaali- ja terveysministeriön on kaikin keinoin varmistettava lastensuojelun ja mielenterveysuollossa olevien lasten terveyspalvelujen saanti on turvattava: sosiaali- ja terveysministeriön on kaikin keinoin varmistettava lastensuojelun ja mielenterveysuollossa olevien lasten terveyspalvelujen saanti on turvattava: sosiaali- ja terveysministeriön on kaikin keinoin varmistettava lastensuojelun ja mielenterveysuollossa olevien lasten terveyspalvelujen saanti on turvattava.
- ***Kuntien tulee hoitaa valvontatehtävänsä:*** Sosiaali- ja terveysministeriön tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kunnat hoitavat valvontatehtävänsä sekä laitoshuollossa että perhehoidossa. Lapsen edun kannalta on myös ensiarvoisen tärkeää, että lapsen asioista vastaava työntekijä tapaa lasta henkilökohtaisesti riittävän usein, kuten lastensuojelulaissa säädetään. Aluehallintovirastojen tekemät valvontakäynnit, joille tarkastuksen tekijät osallistuivat, antoivat kuitenkin aihetta

suhtautua varauksella lastensuojeluyksiköiden omaan kertomuksiin toimintansa laadusta.

- ***Aluehallintovirastojen valvontaresursseista on huolehdittava:*** Tarkastus osoitti, ettei aluehallintovirastoilla ole resursseja järjestelmälliseen ja kattavaan sijaishuollon valvontaan. Valvontaa on pyritty parantamaan omavalvontasuunnitelmien avulla. Tarkastuksen perusteella puutteet valvonnassa ovat kuitenkin niin suuret, etteivät omavalvontasuunnitelmat riitä takaamaan valvonnan riittävyttä. Lastensuojelulaissa lastensuojelulaitokset on määritelty hyvin väljästi. Sijaishuoltopaikkojen suuri kirjo vaikeuttaa merkittävästi valvonnan suunnittelua ja lupien myöntämistä lastensuojelulaitoksille. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarvitaan selkeät rajat sille, minkälaisia lastensuojeluyksiköitä voi perustaa.
- ***Jälkihuollon järjestämiseen tulisi kiinnittää merkittävästi enemmän huomiota:*** Lastensuojelun suunnitelmissa jälkihuoltoa ei mainita. Sen toteuttaminen ja kehittäminen on myös jäänyt avo- ja sijaishuollon varjoon. Vaikka yhä useamman jälkihuoltoon siirtyvän nuoren katsotaan tarvitsevan tukea itsenäiseen elämään siirtessään, kunnat eivät kuitenkaan tarjoa henkilökohtaista tukea riittävästi. Osa sijaishuoltopaikoista ei puolestaan valmenna nuoria kylliksi ja tarpeeksi ajoissa jälkihuoltoon siirtymiseen. Sijaishuollon valvonnassa olevat heikkoudet vaikuttavat taas siihen, että kunnat maksavat jälkihuoltoon valmentamisesta kaksinkertaisesti: ensin osana sijaishuoltoa ja sitten osana jälkihuoltoa. Lisäksi pulmallista on, että jälkihuollon vastaanottaminen on täysi-ikäiselle nuorelle vapaaehtoista.
- ***Asiakassuunnitelmat tulee tehdä säännösten mukaisesti:*** Lastensuojelulain 36 §:n muutos ei ole vaikuttanut asiakassuunnitelmien laatimiseen avohuollossa. Asiakassuunnitelmia ei edelleenkään tehdä kaikille avohuollon asiakkaille. Asiakassuunnitelmiin kirjataan kuitenkin puutteellisesti vanhempien tukemiseen, yhteydenpitoon tai perheen jälleenyhdistämiseen liittyviä asioita. Lain velvoitteesta huolimatta vain harva kunta tekee vanhemmille oman asiakassuunnitelman. Asiakassuunnitelmia ei myöskään laadita yhteistyössä vanhempia hoitavien tahojen kanssa. Tarkastusvirasto korostaa erityisesti vanhempien asiakassuunnitelmien tärkeyttä. Tarkastuksessa tuli myös esille se, että asiakassuunnitelmia tehdään usein yhdessä yksityisten toimijoiden kanssa. Lastensuojelussa tulisi kuitenkin olla tarkkana sen suhteen, että yksityisille palveluntuottajille ei anneta viranomais-tehtäviä.
- ***Lastensuojelun kustannusten selvittäminen on tarpeellista:*** Lastensuojelun kustannusten kasvu on yhteydessä peruspalvelujen riittämättömyyteen mutta myös lastensuojelun eri prosessien toimivuuteen. Peruspalvelujen kykenemättömyys vastata lasten ja nuorten tarpeisiin lisää lastensuojelun avohuollon kustannuksia. Avohuollon riittämätön resursointi lisää puolestaan sijaishuollon kustannuksia ja sijoitettujen lasten määrän kasvu taas suurentaa jälkihuollon kustannuksia. Lastensuojelun kustannuksilla tarkoitetaan yleensä kuitenkin vain sijaishuollon kustannuksia, koska Suomesta ei ole saatavissa kattavasti tietoa avo- ja jälkihuollon kustannuksista. Sijaishuollon kustannuksiin sisältyy kuitenkin ongelmia. Valtakunnallisista tiedoista ei ole saatavissa erikseen eri sijaishuoltopaikkojen kustannuksia eikä tietoa siitä, millaisia tukitoimia ja palveluja niihin sisältyy. Lisäksi lastensuojelun kokonaiskustannusten hahmottamista vaikeuttaa se, että sosiaalitoimen sisällä kustannuksia siirretään toimintasektorilta toiselle, ja tarkastushavaintojen mukaan maksajana on useimmiten lastensuojelu. Kustannusten selvittämisen tarpeellisuutta lisää myös se, että sijaishuollossa sijaisperhehoito on määritelty ensisijaiseksi vaihtoehdoksi. Vaikka sijaisperhehoito on muita sijaishuoltomuotoja huomattavasti halvempi ratkaisu, erityishoitoa tarvitsevan lapsen tai nuoren hoidon

järjestäminen sijaisperheessä ei kaikilla asiakkailta ole välttämättä kustannusvaikeimmaksi ratkaisuksi. Tarkastusvirasto ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää, mistä ja miten avo-, sijais- ja jälkihuollon kustannukset muodostuvat.

- **Avohuollon sosiaalityöntekijöitä on liian vähän:** Niukat sosiaalityöntekijäresurssit eivät luo edellytyksiä vaikuttavan, laadukkaan ja kustannustehokkaan lastensuojelutyön toteuttamiselle. Lastensuojelun sosiaalityöntekijäresurssien riittämättömyydestä suhteessa tavoitteisiin oltiin tietoisia jo nykyistä lakia säädettäessä, mutta silti uudella lailla lisättiin avohuollon sosiaalityöntekijöiden velvollisuuksia edelleen. Niukat sosiaalityöntekijäresurssit suhteessa työmäärään ovat käytännössä vain vahvistaneet lastensuojelun roolia ongelmien korjaajana.
- **Lastensuojelun tilastointia olisi uudistettava:** Jotta lastensuojelua ohjaavilla tahoilla olisi riittävästi tietoa lastensuojelutyön vaikuttavuudesta, heillä tulisi olla tietoa lapselle tai nuorelle annetuista tukitoimista. THL kerää vuosittain koko maasta tiedot lastensuojelun piirissä olevista asiakkaista mutta ei kuitenkaan asiakkailla annetuista palveluista ja tukitoimista. Nämä tiedot joudutaan keräämään erillistutkimuksin. Lastensuojelutyön vaikuttavuuden arvioimista estää avo- ja sijaishuollon tietojen erilaiset keruutavat, minkä seurauksena asiakastietoja ei voida yhdistää. Tämä vaikeuttaa täsmällisemmän tiedon saamista lastensuojelun eri prosessien piirissä olevien lasten ja nuorten kokonaismäärästä, koska tilastoissa saattaa olla päällekkäisyyttä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtakunnallisen lastensuojelutilaston tietosisältöä tulisi täydentää. Samoin avohuollon toimintatietojen keruutapa pitäisi muuttaa henkilötunnuksin kerättäväksi.

Käytettävissään olevan aineiston perusteella lastensuojelun selvitysryhmä toteaa, että

- lastensuojelun tärkeimmät tavoitteet ovat pysyneet ennallaan 1980-luvulta saakka. Niiden toteutumista ei kuitenkaan ole suunnitelmallisesti seurattu. Useissa raporteissa on jo 1990-luvulta alkaen kiinnitetty huomiota moniin epäkohtiin ja tehty ehdotuksia niiden poistamiseksi. Vuoden 2008 lastensuojelulain uudistuksella ei ole lastensuojeluilmoitusten lisääntymisen ohella ollut muuta merkittävää myönteistä vaikutusta **kehitykseen**. Jo aikaisemmin todetut puutteet ja kielteinen kehitys ovat tulleet esiin myös **valtionalouden tarkastusviraston** lausunnossa ja selvitysryhmän työssä käytettävissä olevassa muussa aineistossa.
- keskeisin kysymys on, miksi puutteiden ja ongelmien havaitseminen ja korjausehdotukset ovat johtaneet hitaasti toimenpiteisiin. Kiireellisten sijoitusten kiihtyvä lisääntyminen ilmaisee, että lastensuojelun laaja tulkinta ja sen edellyttämä toiminta on vakavassa kriisissä ja vaatii sekä toiminta-ajatuksen että toimeenpanon uudistamista julkisen hallinnon kaikilla tasoilla valtiosta kuntiin.

Lastensuojelun selvitysryhmä katsoo, että seuraavat tekijät ovat ensisijaisia syitä lastensuojelun tavoitteiden heikkoon saavuttamiseen:

- Vaikka Suomi on ratifioinut YK:n lasten oikeuksien sopimuksen, sen vaikutus julkisen vallan toimintaan on jäänyt 1990-luvulta alkaen vähäiseksi. Lapset ja heidän vanhempansa ovat lastensuojelussa usein asiakkaina heikkoja ja siksi heidän arvostavan kohtaamisen sekä tuen järjestämisen yksilöllisen tarpeen mukaan tulisi olla julkisen vallan erityisenä tehtävänä. Valtion ja kuntien hallinnossa ei ole riittävästi tiedostettu lasten edun erityisluonnetta lastensuojelussa ja siitä seuraavia vaatimuksia julkiselle vallalle.
- Julkinen valta ei ole suunnitelmallisesti kehittänyt, ohjannut, johtanut eikä valvonut lastensuojelua. Henkilöstövoimavarat suhteessa näiden tehtävien vaatimuksiin ovat 1980-luvulta alkaen olleet valtion ja kuntien hallinnossa ja tutkimuslaitoksissa pieniä

ja vähentyneet 2000-luvulla, vaikka lastensuojelun kuormitus ja kustannukset ovat lisääntyneet nopeasti. Esimerkkinä tästä kehityksestä on se, että 2000-luvun alussa hyvin käynnistyneen lastensuojelun kansallisen kehittämissohjelman toimintaa ei jatkettu.

- Lastensuojelun tehtävien laajentaminen ehkäisevään lastensuojeluun ei ole tuottanut odotettuja tuloksia. Yhteistoiminnan korostamisesta huolimatta valtion ja kuntien toiminta jakautuu edelleen eriytyneisiin hallinnonaloihin eikä yhden hallinnonalan erityislain säännöksillä näytä olevan merkittävää vaikutusta muiden hallinnonalojen toimintaan.
- Vaikka lapsiperheiden ja lasten tuessa ja palveluissa on jatkuvasti pidetty tärkeänä edistävää ja ehkäisevää työtä ja peruspalvelujen vahvistamista, ongelmasuuntautuneisuus on 1980-luvulta alkaen noussut hallitsevaksi intressiksi sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa. Kun peruspalveluihin, esimerkiksi perhetyöhön ja lastensuojelun avohuoltoon, ei ole investoitu riittävästi, on paine siirtynyt sijaishuoltoon. Sijais- huolto puolestaan on vienyt kasvavan määrän voimavaroista, usein pakkotilanteessa ja budjettiylitysten sekä lisätalousarvioiden kautta. Lastensuojeluilmoitusvelvollisuuden laajentaminen on vauhdittanut tätä kehitystä.
- Kaste-ohjelman puitteissa on tarkoitus edistää hyvien käytäntöjen kehittämistä ja leviämistä. Ohjelman lopullisten vaikutusten arviointi ei ole vielä mahdollista mutta vaikuttaa siltä, että alueellisten hankkeiden kansallista ohjausta, tukea ja arviointia olisi syytä vahvistaa, jotta asetettuihin tavoitteisiin päästäisiin.

4 LASTEN HYVINVOINTIIN VAIKUTTAVAT YHTEISKUNNALLISET MUUTOKSET

Hyvään lapsuuteen ja samalla myös lastensuojelun tarpeeseen sekä kuormitukseen ovat viime vuosikymmeninä vaikuttaneet monet yhteiskunnalliset muutokset, jotka osin ovat globaaleja ja osin suomalaiselle yhteiskunnalle erityisiä. Seuraavassa näitä muutoksia luonnehditaan lastensuojelun näkökulmasta. Useimmat näistä muutoksista ovat jatkuvia eikä niiden loppua ole näkyvissä.

Lapsiperheiden ja lasten painoarvo yhteiskunnassa vähentyy

- Lapsiperheisiin ja lapsiin keskittynyt väestöpoliittinen intressi vaikutti vahvasti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon 1800-luvulta 1970-luvulle saakka. Lapsi-ikäluokkien väestöosuuden vähentyessä yhteiskunnan hyvinvointi-intressien painopiste alkoi 1960-luvulta alkaen siirtyä työikäiseen ja 2000-luvulla ikääntyvään väestöön. Lapsiperheiden ja lasten asema yhteiskunnan asialistalla alkoi laskea. Esimerkiksi viime vuosien palvelurakennemuutos on keskittynyt lähes kokonaan sosiaali- ja terveystalouteen, joiden painopiste on ikääntyvässä väestössä, ja sivuuttanut lasten kannalta tärkeimmät palvelut. On kuitenkin huomattava, että lapsi-ikäluokkien suhteellisen osuuden vähentyessäkin lapsiperheiden ja lasten lukumäärä ja siihen perustuva tuen tarve ovat 2000-luvulla pysyneet vähintään ennallaan.

Eriarvoisuus kasvaa ja lapsiköyhyys lisääntyy

- Eriarvoisuus lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnissa väheni 1980-luvulla saakka, mutta on kääntynyt sen jälkeen uudelleen kasvuun. Samanaikaisesti kun enemmistö saa kokea hyvää lapsuutta, toistaiseksi melko pienen mutta kasvavan vähemmistön pahoinvointi lisääntyy.
- Lapsiperheiden toimeentulovaikkeudet ja vakava lapsiköyhyys ovat lisääntyneet. Taloudellisen eriarvoisuuden merkitys lasten sosiaalisten vertaissuhteiden muodostumisessa ja ylläpitämisessä on suuri. Perheen köyhyys rajoittaa lasten yleisesti tärkeiksi kokemien kulutushyödykkeiden hankkimista ja harrastuksiin osallistumista.
- Kun peruspalveluissa on siirrytty yhteisösuuntautuneisuudesta valinnan korostamiseen, ne ovat alkaneet eriytyä käyttäjien sosioekonomisen taustan mukaan. Suurissa kaupungeissa erot peruskoulujen välillä vanhempien koulutustason mukaan ovat lisääntyneet.

Investoinneista on siirrytty kulutusmenojen leikkaamiseen

- Lapsiperheiden ja lasten tulonsiirrot ja palvelut nähtiin 1900-luvulla investoinneiksi tulevaisuuteen eikä niiltä odotettu välitöntä tuottoa. Tämä hyvinvointitalouden perustavaa laatua oleva periaate on unohtunut. Lasten ja perheiden tulonsiirtojen ja palvelujen kustannuksia tulkitaan valtionhallinnossa ja kunnissa kulutusmenoiksi, joiden leikkaamisen vaikutuksia lasten hyvinvoinnin ja kansantalouden kilpailukykyyn tulevaisuuteen ei ennakoida.

Lapsiperheet muuttuvat

- Syntymästä aikuiseksi biologisen isän ja äidin kasvattamien lasten osuus on vähentynyt. Yhä useammat lapset varttuvat vaihtuvien vanhemmuuksien sekä sisarus- ja sukulaissuhteiden ympäristössä. Helsingin seudulla joka kymmenennellä murrosikäisellä on kaksi kotia.

- Vanhempien hallitsematon päihteiden käyttö on aina uhannut hyvää lapsuutta. Naisten alkoholin käytön lisääntyminen ja huumeiden käytön yleistymisen ovat tuoneet tähän ongelmakehityksen uusia ulottuvuuksia. Lapsia joudutaan ottamaan sijaishoittoon, kun vanhempien mielenterveys- ja päihdepalvelut eivät vastaa tarpeeseen.

Vanhemmuuden ja kasvatuksen haasteet kasvavat

- Internetistä, pelimaailmasta, televisio-ohjelmista ja elokuvista on muodostunut uusi merkittävä kasvattaja vanhempien ja muiden läheisten aikuisten rinnalle.
- Lapsi kehittyy yhä useammassa rinnakkaisessa kehitysyhteisössä, joiden kesken tulisi osata ja jaksaa rakentaa kasvatuskumppanuutta.
- Markkinat ovat tehneet lapsista kuluttajia. Perustarpeiden tyydyttäminen ei enää riitä. Lapsiin kohdistuva mainonta tekee globaalit brändit tutuiksi jo varhaislapsuudessa. Lapsiin ja heidän vanhempiinsa kohdistuu lisääntyvää painetta niiden hankkimiseen.

Vaatimukset lapsille ja nuorille ovat lisääntyneet

- Lapsilta ja nuorilta odotetaan yhä varhemmin kykyä valintoihin ja itsenäiseen vastuun kantoon. Perinteiset lähiyhteisöt peruskoulujen yläluokilla ja toisen asteen koulutuksessa ovat hajonneet. Lähiopetuksen osuus vähenee.
- Ammatit ja työllistymisen näkymät ovat muuttuneet epävarmoiksi. Työllistyminen edellyttää koulutusta ja ammatillista osaamista. Aikuisuuteen vaaditaan suurempaa kypsyyttä kuin aikaisemmin.

Lapsiperheen tukiverkot ovat heikentyneet

- Muuttaminen sekä kaupungistumisen tuoma muutos asuinolosuhteissa etäännyttävät sukupolvia toisistaan. Toistuvat muutot estävät kiinteiden naapurisuhteiden kehittymistä. Suvun merkitys lapsiperheen tukena on vähentynyt.

Monikulttuurisuus lisääntyy

- Yhä useamman lapsen kulttuuriset juuret ovat muualla kuin Suomessa. Yhdyskuntasuunnittelun ja palvelujen erityisenä haasteena on monikulttuurisuuden keskittyminen asuinalueille, joille on ollut ominaista keskimääräistä suurempi lapsikäisyys. Kaikissa lapsiperheiden ja lasten palveluissa tarvitaan yhä enemmän monikulttuurista osaamista.

Ongelmakeskeisyys voimistuu

- Tutkimus- ja kehitystyössä lapsia ja lapsiperheitä on tarkasteltu yhä enemmän ongelmien näkökulmasta. Ongelmia ja niiden riskitekijöitä osataan tunnistaa yhä varhemmin. Samanaikaisesti on kehitetty häiriö- ja ongelmasuuntautuneita yksilöterapioida ja yhteisöinterventioita.
- Joukkotiedotus ja erityisesti uutisointi lapsiperheistä ja lapsista on keskittynyt ongelmiin ja traagisiin tapahtumiin. Tämä on osaltaan lisännyt ongelmakehitystä yhteiskunnallisessa keskustelussa ja päätöksenteossa.

Normaalisuuden rajat kaventuvat

- Lasten ja perheiden yhteisissä palveluissa on erilaisuuden ymmärtäminen vähentynyt ja niin kutsuttu poislähtämisen kulttuuri lisääntynyt. Ongelmaosaamisen lisääntyessä lapsen erilaisuus tai poikkeaminen ikäluokalleen keskimääräisestä kehityksestä tulkitaan helposti ongelmaksi, joka edellyttää ohjaamista juuri kyseiseen ongelmaan erikoistuneen ammattihenkilön asiakkaaksi.

Ongelmat kasautuvat ja siirtyvät sukupolvelta toiselle

- Yksi riskitekijä tai ongelma ei välttämättä vaaranna hyvää lapsuutta. Mitä useampia ongelmia perheelle tai lapsella kasautuu, sitä huonompi on tulevaisuuden ennuste. Pahoinvointiongelmiin ja riskiolosuhteiden kasautuminen samoille perheille ja lapsille on lisääntynyt. Kun lapsi varttuu kasautuneiden ongelmien perheessä, vaarana on näköalattomaan elämäntapaan sosiaalistuminen ja ongelmien ylisukupolvinen siirtyminen.

Yleistäen voidaan todeta, että useiden yhteiskunnallisten muutosten tuloksena vanhemmille, lapsille ja nuorille asetetut vaatimukset ovat kasvaneet. Kun vanhemmat eivät osaa tai eivät jaksa tukea lastaan, hyvä lapsuus on aikaisempaa enemmän uhattuna. Hyvän lapsuuden ennuste on heikentynyt erityisesti silloin, kun vanhemmille ja/tai lapselle kasaantuu useita tuen tarpeita.

Vaikka osin kyseessä ovat globaalit tai muuten vaikeasti hallittavat muutosprosessit, osa niistä on suomalaisen yhteiskunnan tietoisten tai tiedostamattomien valintojen tuloksia ja siksi niihin voidaan halutessa vaikuttaa nopeastikin julkisen vallan toimin.

Kuntatasolla lastensuojelun tavoitteiden toteutumatta jäämisen suurin yksittäinen syy on henkilöstövoimavarojen ja kuormituksen välisen epäsuhdan jatkuva kasvaminen. Lastensuojelun kuormitus on kunnissa kahden viime vuosikymmenen aikana jopa kolminkertaistunut, mutta lastensuojeluhenkilöstöä ei ole vastaavasti lisätty. Kuormituksen kasvu on purkautunut kuntien ulkoistamaan sijaishuoltoon, josta kasvava osa on voittoa tavoittelevaa yritystoimintaa. Samanaikaisesti osaamisesta yhä suurempi osa on ulkoistettu ja kehittäminen perustuu monin paikoin konsulttityöhön. Kuntien oman lastensuojeluhenkilöstön mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhönsä ja kokea onnistumisen iloa ovat jatkuvasti kaventuneet.

5 HYVÄ LAPSUUS JA TOIMIVAT PALVELUT

Lapsuudella on elämänvaiheena oma itseisarvonsa ja samalla se luo pohjaa myöhemmälle kehitykselle. Hyvin toimivan palvelujärjestelmän tehtävänä on omalta osaltaan luoda kaikille lapsille mahdollisuus sekä hyvään lapsuuteen että varttumiseen tasapainoisiksi aikuisiksi syntymässä annetuista lähtökohdista ja niiden rajoituksista huolimatta. Hyvä lasten ja perheiden palvelujen järjestelmä on eettisesti korkeatasoinen ja samalla kustannusvaikuttava, vastaa lasten tarpeisiin ja toteuttaa lapsen oikeuksia sekä tukee vanhempia ja on mahdollisuuksien mukaan myös lasten ja vanhempien toiveiden mukainen.

Selvitysryhmän keskeinen havainto on, että lasten ja perheiden palvelut eivät toimi kokonaisuutena edellä kuvatun tavoitteen mukaisesti. Sen sijaan ongelmakeskeinen ajattelu ja ehkäisevien palveluiden puute kuormittavat viimesijaiseksi tarkoitettuja korjaavia palveluja. Tässä luvussa on kuvattu lapsen tarpeista ja oikeuksista lähtevän palvelujärjestelmän perusteita, joiden tulisi olla hyvin toimivien palvelujen lähtökohtana ja ohjata edistävän, ehkäisevän ja korjaavan työn kehittämistä.

5.1 HYVÄ LAPSUUS JA SEN RAKENTAMINEN

Hyvän lapsuuden perusta rakentuu raskauden alusta alkaen ja erityisesti varhaislapsuudessa. Syntyessään lapsi saa ainutkertaiset biologiset ja sosiaaliset lähtökohdat. Jokainen lapsuuden ikävuosi on tärkeä ja joko vahvistaa tai heikentää hyvinvoinnin yksilöllistä ennustetta elämäntien myötä. Hyvä lapsuus on yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta investointia elinikäiseen hyvinvointiin.

Suomessa on pyritty antamaan jokaiselle lapselle mahdollisuus hyvään lapsuuteen silloinkin, kun syntymässä saaduissa lähtökohdissa on haasteita. Tämä tarkoittaa käytännössä vanhempien ja lasten tukemista heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaan. Myös haastavissa tilanteissa lapsiperheen ja lasten tukeminen on ymmärretty investoinniksi tulevaisuuden hyvinvointiin.

Viime vuosikymmeninä on kertynyt paljon uutta tutkimustietoa niin lapsen kehityksestä aikuiseksi, perheen vuorovaikutuksesta kuin kasvatuksestakin. Seuraavassa esitetään muutama keskeinen tiivistys hyvän lapsuuden mahdollisuuksia ja uhkia koskevasta tutkimustiedosta:

- Turvallinen huolenpito ja hyvä vuorovaikutus vanhemman kanssa ovat yhteydessä lapsen suotuisaan kehitykseen. Varhaisen kehityksen kokemukset luovat ja jäsentävät kehittyvien aivojen toimintaa. Aivojen plastisuus merkitsee kykyä sopeutua erilaisiin olosuhteisiin ja oppia läpi elämän.
- Lapsen aivot ovat erityisen haavoittuvat traumaattisille tapahtumille. Vahingolliset kokemukset voivat muuttaa aivojen toimintaa ja rakennetta. Ensimmäisiin vuosiin ajoittuva puutteellinen vuorovaikutus, kaltoin kohtelu tai muu pitkäaikaista stressiä aiheuttava tekijä on erityisen vahingollinen aivojen kehityksen kannalta, ja haitalliset vaikutukset ulottuvat pitkälle kehitykseen aiheuttaen muun muassa häiriöitä muistin toiminnassa ja tunteiden säätelyssä.
- Myönteistä on se, että varhaislapsuus lapsen kehityksen kannalta tärkeimpänä ajanjaksona on myös otollisin aika tuelle sekä haastaviin tilanteisiin suunnatuille erityisille interventioidille.
- Lasten kehityksessä aikuisiksi on suuria yksilöllisiä eroja varhaislapsuudesta alkaen. Esimerkiksi murrosiän kasvupyrähdysten alkamisessa voi olla jopa neljän vuoden eroja – kymmenestä neljääntoista ikävuoteen – luonnollisen vaihtelun puitteissa.

- Lapsen kehityksessä tärkeimpiä yksittäisiä tekijöitä ovat erityisesti läheisten aikuissuhteiden, ympäristöjen ja kasvatusilmapiirin jatkuvuus. Jatkuvuuden tärkeys korostuu kehityksen kriittisissä vaiheissa kuten murrosiässä ja myös silloin, kun vanhemmat eivät osaa tai jaksa tukea lastaan.
- Ongelmasuuntautunut lapsuuden tutkimus kiinnittää huomion riskitekijöihin ja riskiolo-suhteisiin. Niiden rinnalle ovat nousseet suojatekijät. Ne voivat lisätä lapsen vastustuskykyä riskitekijöitä vastaan ja edistää lapsen myönteistä kehitystä olemassa olevista riskeistä huolimatta.
- Lähes kaikissa tunnetuissa ominaisuuksissa tytöt kehittyvät keskimäärin varhaisemmin kuin pojat. Tästä seuraa, että samoilla mittareilla mitattaessa poikien keskuudessa on 3-4 kertaa enemmän hitaasti kehittyviä kuin samanikäisten tyttöjen keskuudessa
- Lapsen edun rinnalla on parin viime vuosikymmen aikana korostettu perheen yksityisyyttä. Vielä 1970–80 -luvulla pidettiin perhekasvatusta lasten ja perheiden parissa työskentelevien ammattihenkilöiden tärkeänä tehtävänä. Perhekasvatuksessa tuettiin kotikasvatusta ja pyrittiin antamaan lapsille ja nuorille perustiedot lapsen kehityksestä aikuiseksi, kasvatukselta, parisuhteesta ja seksuaalisuudesta. Parin viime vuosikymmenen aikana kotikasvatuksen tukeminen on jäänyt sivuun ja perhekasvatus on kaventunut seksuaalikasvatukseksi.
- Sekä lapsia ympäröivä maailma kokonaisuutena että yksilölliset kehitysyhteisöt ovat monimutkaistuneet nopeasti. Lapsille ja nuorille asetettavat vaatimukset koulutuksessa ja aikuistumisessa ovat lisääntyneet. Kun mukaan otetaan kaupungistumisen ja median tuottamat uudet yhteisöt, lasten vaara ajautua pahoinvointiin ja sen eri ulottuvuuksien kasautumiseen on kasvanut yleensä ja erityisesti silloin kun vanhemmat eivät osaa tai eivät jaksa tukea lastaan.

Hyvää lapsuutta voidaan tarkastella samanaikaisesti lapsen sisäisinä kasvu- ja kehitysprosesseina ja hänen vuorovaikutuksenaan yhteisöjensä ja ympäristöjensä kanssa. Hyvä lapsuus rakentuu vuorovaikutuksesta, jossa ratkaisevassa asemassa ovat läheiset aikuiset ja heidän toimintaansa ohjaavat monet erilaiset olosuhteet ja tekijät. Tätä kokonaisuutta on 1970-luvulta alkaen tarkasteltu ekologisenä kokonaisuutena. Lapsi kasvaa ja kehittyy kasvuympäristössään, joka muodostuu useista rinnakkaisista kehitysyhteisöistä. Kehitysyhteisöissään lapsi ei ole asiakas vaan niiden jäsen. Olennaista on, että lapsi kokee kuuluvansa kehitysyhteisöihinsä ja tulevaisuudessa hyväksytyksi, kohdatuksi ja myös tuetuksi mahdollisista puutteistaan ja ongelmistaan huolimatta.

Lapsen luonnollinen ja tärkein kehitysyhteisö on perhe, suku ja muu lähipiiri. Perheen hyvinvointia voidaan tarkastella useista eri suunnista: 1) asuminen, 2) toimeentulo 3) äidin hyvinvointi, 4) isän hyvinvointi, 5) parisuhde, 6) kotikasvatus, 7) lapsen/lasten hyvinvointi ja 8) läheiset tukea tarjoavat aikuiset. Kaikissa näissä suunnissa voidaan havaita tuen tarvetta. Mitä useammassa suunnissa haasteita esiintyy, sitä kiireellisemmin perheen tulee saada riittävästi tukea.

Lapsen kasvaessa elinpiiri laajenee ja mukaan tulee uusia kehitysyhteisöjä, joista tärkeimpiä ovat päivähoito, koulu, harrastukset ja keskilapsuudesta alkaen myös näiden ulkopuolelle sijoittuvat lasten omat sosiaalisten suhteiden verkostot. On huomattava, että yhä tärkeämpiä kehitysyhteisöjä varhaislapsuudesta alkaen ovat median eri muodot televisio-ohjelmista Internet-yhteisöihin.

Tässä kehityksessä vastuu hyvän lapsuuden varmistamisesta jokaiselle lapselle jakautuu useille tahoille. Ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista ja kasvatuksesta on kodilla ja vanhemmilla. Myös muut kehitysyhteisöt ja erityisesti niiden aikuiset rakentavat osaltaan hyvää lapsuutta. Jokaisen kehitysyhteisön mahdollisuuksiin tukea lapsen kehitystä vaikuttaa sekä

julkinen valta että monet muut suomalaisen yhteiskunnan voimatekijät yrityksistä kansalais-toimintaan.

Kodin aikuisten rinnalla muiden kehitysyhteisöjen aikuiset ovat jokaiselle lapselle tärkeitä kasvattajia. Lapsen varttuminen samanaikaisesti useissa rinnakkaisissa kehitysyhteisöissä haastaa sekä vanhemmat että kaikki muut kasvattajat ja vaatii huomion kiinnittämistä kasvatuskumppanuuteen. Kasvatuskumppanuus on erityisen tärkeää hyvän lapsuuden varmistamiseksi silloin, kun lapsen kehityksessä kohdataan tavallista suurempia haasteita. Kasvatuskumppanuus tarkoittaa, että lasten ja nuorten palvelujen ammattihenkilöiden on tiedostettava sekä henkilökohtainen vastuunsa lasten kasvatuksesta omassa yhteisössään että velvollisuutensa tukea vanhemmuutta ja kotikasvatusta yleensä ja erityisesti silloin, kun lapsen kehityksessä kohdataan haasteita.

Kasvatuksesta keskustellaan usein välittämisen näkökulmasta. Koti- ja perhekasvatuksen tutkimuksessa keskeinen käsite on ollut kasvatustietoisuus. Hyvään kasvatukseen tarvitaan sitoutumista, osaamista ja jaksamista. Nämä kolme tekijää yhdessä rakentavat hyvää lapsuutta. Kun yksikin niistä puuttuu, lapsi ei saa sitä tukea, jota hän juuri tässä kehitysyhteisössä ja tältä aikuiselta tarvitsisi.

Lasten palvelujen ammattihenkilön ammattitaitoon kuuluu, että he osaavat arvioida kotikasvatusta kokonaisuutena ja tunnistaa tarvitaanko tukea erityisesti sitoutumisessa, osaamisessa tai jaksamisessa. Kun haasteena on osaaminen, vanhemmuuden tukemiseksi tarvitaan opastusta kasvatustaidoissa. Sitoutuminen ja osaaminen voivat olla vahvoja, mutta haasteena on jaksaminen. Hyvän lapsuuden varmistaminen näissä tilanteissa edellyttää useimmiten huomion kiinnittämistä jaksamiseen vaikuttaviin tekijöihin. Hyvän lapsuuden mahdollisuudet riippuvat ratkaisevasti asumista, toimeentulosta, työn ja perhe-elämän yhteensovittamisesta ja vanhempien tuesta ja palveluista silloin, kun esimerkiksi heillä on toimintakykyä rajoittavia vammoja tai sairauksia.

5.2 EETTISET PERIAATTEET

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE (2011) on antanut seuraavat eettiset suositukset sosiaali- ja terveysalalle ja siis myös lastensuojelulle:

- Sosiaali- ja terveysalan toimijat kunnioittavat asiakkaidensa ja potilaidensa ihmisarvoa ja perusoikeuksia.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon lähtökohtana on asiakkaan ja potilaan etu
- Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kysymys vuorovaikutuksesta
- Ammattihenkilöstö vastaa työnsä laadusta
- Hyvä hoito ja palvelu edellyttävät vastuullisia päätöksiä ja toimintakulttuuria (ETENE 2011, 5–7):

Suositukset antavat välineitä ammatillisen toiminnan eettiseen arvioinnille myös lastensuojelussa. ETENE (2011, 32) on korostanut, että eettisessä arvioinnissa on erityisen tärkeää suojella haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja lasten ja nuorten hyvää ja ottaa heidät huomioon.

Lastensuojelussa lapset ja usein myös heidän vanhempansa ovat haavoittuvassa asemassa suhteessa ammattihenkilöihin ja heidän organisaatioihinsa. Erityisen heikossa asemassa ovat kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret. Siksi eettinen pohdinta ja arviointi ovat välttämättömiä erityisesti lastensuojelussa mutta myös kaikissa muissa lapsiperheiden, lasten ja nuorten palveluissa.

Arjen työssä tulee usein eteen valintoja, joissa eri osapuolten kannalta ristiriitaisia ratkaisuja joudutaan arvioimaan ja asettamaan järjestykseen. Lastensuojelussa käytetään usein valtaa, kun toteutetaan toimenpiteitä, joita lapsi ja/tai hänen vanhempansa vastustavat. Tällaisissa

tilanteissa organisaation, työyhteisön ja työntekijän toiminnan eettinen arviointi voi käynnistyä yksinkertaisella kysymyksellä: Hyväksyisinkö tämän toimintatavan, jos joku muu toimisi näin minua, läheisiäni tai lastani kohtaan?

5.3 LAPSEN OIKEUDET OVAT AIKUISTEN VELVOLLISUUKSIA

Lapsen oikeudet on määritelty kansainvälisessä Lapsen oikeuksien sopimuksessa (LOS) ja ne koskevat kaikkia alle 18-vuotiaita lapsia sopimuksen allekirjoittaneissa ja vahvistaneissa maissa. LOS ei ole julkilausuma lapsen periaatteellisista oikeuksista vaan valtiota sitova kansainvälinen ihmisoikeussopimus, joka on Suomessa voimassa lakeja ja asetuksia vastaavana säädöksenä. Oikeudet eivät ole hierarkkisia vaan ne ovat voimassa samanaikaisesti. Lapsen oikeudet koskevat samalla tavalla kaikkia lapsia mutta lapsen tarpeet ovat yksilöllisiä ja muuttuvia.

Lapsen oikeuksien sopimus määrittelee lapsen, vanhempien ja julkisen vallan välisiä vastuita siten, että lapsella on oikeuksia, vanhemmilla vastuita ja valtiolla velvollisuuksia (Hetemäki 2011, 5). Suomen lapsiasiavaltuutettu on linjannut saman asian yksinkertaisemmin: Lapsen oikeudet ovat aikuisten velvollisuuksia. Tästä syystä lasten oikeudet, niin kuin ne on LOS:ssa kiteytetty, on otettava huomioon julkisen vallan järjestämiä palveluja ja niitä ohjaavia rakenteita kehitettäessä ja arvioitaessa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen tärkeimmät periaatteet (Hetemäki 2011, 37) ovat

- kaikkien lasten samanarvoisuus ja syrjimättömyys (artikla 2),
- lapsen edun arvioinnin ensisijaisuus (artikla 3),
- oikeus elämään ja henkiinjäämiseen (artikla 6) ja
- lapsen näkemysten kunnioittaminen häntä koskevissa asioissa (artikla 12).

Lastensuojelun kannalta tärkeiksi nousevat näiden lisäksi

- lapsen oikeus elää vanhempiensa kanssa (artikla 9),
- vailla perheen turvaa olevien lasten oikeus erityiseen suojeluun (artikla 20) ja
- heidän hoitonsa laadun valvontaan (artikla 25) sekä
- lapsen oikeus suojeluun kaikelta väkivallalta (artikla 19) ja hyväksikäytöltä (artikla 34).

Sopimuksen noudattamista valvoo kansainvälisesti YK:n Lapsen oikeuksien komitea, jolle maiden on määrävuosin raportoitava tilanteestaan. Seuranta on strukturoitu ja sen sisältämien raporttien ja keskustelujen jälkeen komitea antaa maalle suositukset ja huomautukset, jotka kokoavat komitean havaitsemat epäkohdat lasten oikeuksien toteutumisessa ja esitykset niiden korjaamiseksi. Komitean keskeiset kommentit Suomelle lastensuojelusta on kuvattu alla. Monet niistä ovat toistuneet useilla raportointikiertoilla, koska komitean toivomaa kehitystä ei ole tapahtunut. Tarkempi kooste komitean suosituksista ja huomautuksista on liitteessä 1.

- Lapsi – ja nuorisopolitiikan kansallinen koordinaatio on Suomessa puutteellista. Tämä vaikeuttaa lapsen oikeuksien sopimuksen kattavaa täytäntöönpanoa ja eri toimijatahojen toimenpiteiden yhteensovittamista.
- Erot palvelujen järjestämisessä ovat kuntien välillä suuria. Lapset ovat eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä he asuvat. Palvelujen tasoa ei kansallisesti riittävästi seurata, arvioida eikä valvota ja tämä heikentää mahdollisuuksia ohjata palvelujärjestelmää. Komitea suosittelee, että valtio tarjoaa kunnille riittävät resurssit lapsen oikeuksien toteutuksen varmistamiseksi ja järjestää tarvittavan seurannan. Komitea suosittelee myös lapsi-budjetoinnin käyttöönottoa.

- Haavoittavissa olosuhteissa elävien lasten tilanteen tilastollinen tietopohja on heikko. Komitea suosittaa, että sitä vahvistetaan.
- Komitean mukaan lapsen edun periaatetta ei riittävästi ymmärretä tai oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa. Lapsen edun periaatetta tulisi soveltaa kaikissa lapsia koskevassa ja lapsiin vaikuttavassa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä.
- Varhaista tukea ja ehkäiseviä palveluja pitää vahvistaa ja sijaishuollon tarvetta vähentää. Sijaishuollon painopistettä olisi siirrettävä perhehoitoon. Komitean mukaan tarvittaisiin myös kansalliset kriteerit sijoitusprosessille: milloin lapsi on sijoitettava, miten sijoituspaikka valitaan ja miten lapsen hoito suunnitellaan ja miten sitä arvioidaan. Sijoitettujen lasten oikeus opetukseen ja tarvittavaan hoitoon on turvattava.
- Lapset eivät ole riittävässä määrin tietoisia omista oikeuksistaan eivätkä keinoista, miten he voivat valittaa oikeuksien loukkauksista. Komitea suosittaa tiedotuksen lisäämistä.
- Komitea kehottaa Suomea varmistamaan, että kaikkia alle 18-vuotiaita lapsia kuullaan asianmukaisesti heidän kehitystasonsa mukaisesti heitä koskevissa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyissä. Lasten mielipiteille pitää antaa asianmukainen paino lapsen iän ja kehitystason mukaisesta.

6 TOIMIVIEN PALVELUJEN EDELLYTYKSET

6.1 YHTEISTYÖ, TYÖKÄYTÄNNÖT JA MENETELMÄT

Tässä luvussa käsitellään viranomaisten välistä yhteistyötä mukaan lukien tietojen vaihtoon ja salassapitoon liittyvät kysymykset, ilmoitusvelvollisuudet ja monialainen yhteistyö. Lisäksi tarkastellaan lastensuojelun työkäytäntöjä, menetelmiä ja työn dokumentointia.

6.1.1 Lasten ja vanhempien osallisuus

Ryhmän väliraportissa on kuvattu lastensuojelun ja muidenkin lasten ja perheiden palveluiden toimintatapoja lapsiperheiden, lasten ja nuorten kokemusten näkökulmista. Tärkein viesti oli, että heidän näkemyksiään ja mielipiteitään ei ole riittävästi kuunneltu eikä otettu huomioon lastensuojelua toteutettaessa ja tästä syystä he kokivat jääneensä ulkopuolisiksi omaa elämänsä koskevissa ratkaisuissa. Työntekijöiden vuorovaikutustaidot eivät aina ole olleet työn vaatimusten tasolla ja asiakkaat ovat kokeneet tulleen huonosti kohdelluiksi.

Viime vuosina aktiivisesti kehitetty lastensuojelun kokemusasiantuntijoiden vertaisryhmätoiminta on osoittanut, että palvelujen käyttäjillä on paljon ajatuksia palvelujen kehittämisestä. Kokemusasiantuntijoita ei kuitenkaan vielä riittävästi hyödynnetä palvelujen arvioinnissa ja kehittämisessä. Lasten ja perheiden palvelut ovat tässä suhteessa huomattavasti jäljessä esimerkiksi vammaispalveluista tai aikuisten mielenterveyspalveluista, joissa on kehitetty rakenteita ja käytäntöjä kokemusasiantuntijoiden ottamiseksi mukaan kehittämistyöhön. Palvelujen kehittämisen lisäksi osallisuuden kokemus itsessään lisää yksittäisen lapsen tai vanhemman sitoutumista tarjottuihin palveluihin ja edesauttaa paremman lopputuloksen saavuttamista.

Selvitystyöryhmä pitää erittäin tärkeänä, että varmistetaan lastensuojelun asiakkaana olleista kokemusasiantuntijoista koostuvien kehittämissyöryhmien muodostuminen ja toiminnan jatkuvuus kunnissa ja valtionhallinnossa ja että lasten, nuorten ja perheiden kokemukset otetaan huomioon lastensuojelun laadun arvioinnissa ja kehittämisessä.

6.1.2 Lapsiin kohdistuvat seksuaali- ja väkivaltarikokset

Lapsiin kohdistuvien seksuaali- ja väkivaltarikosten selvittämisen, tutkinnan ja rikoksen kohteeksi joutuneiden lasten suojelun ja tuen prosessit ovat hajallaan. Tämä havainto saa tukea myös kuntakyselystä sekä THL:n valmisteleman niin kutsutun Lastenasiointalo-hankkeen tausta-aineistosta.

Seksuaalirikosepäilystä on ilmoitusvelvollisuus suoraan poliisille sekä samanaikaisesti lastensuojelulle. Väkivaltarikoksia koskee vain ilmoitusvelvollisuus lastensuojelulle, joka puolestaan tekee harkintansa mukaan ilmoituksen poliisille. Menettely saattaa huomattavasti viivyttaa rikostutkintaa ja johtaa esimerkiksi todistusaineiston katoamiseen, kun fyysiset vammat paranevat. Tämä puolestaan heikentää lasten oikeusturvan toteutumista.

Seksuaalirikosten tutkinnassa tarvittavan lasten oikeuspsykiatrisen tutkimuksen kustantaa valtio, kun väkivaltarikosten osalta kustannukset tulevat lapsen kotikunnan maksettaviksi.

6.1.3 Viranomaisyhteistyö, salassapito ja tietojen vaihto

Yhteistyöhön ohjaavia säännöksiä on 36 eri lasten ja perheiden palveluja koskevassa laissa ja asetuksessa (Perälä & Halme & Nykänen 2012) Yhteistyövelvoitteet ovat kuitenkin hajallaan useissa yleis- ja erityislaeissa eikä niitä tunneta riittävästi kentällä.

Kuntakyselyn mukaan lähes puolet vastaajista katsoi, että viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa oli ongelmia, jotka vaikeuttavat perheiden mahdollisuuksia saada apua. Valtaosa vastaajista katsoi, että lainsäädäntöä tulisi selkiyttää. Lastensuojelun tietojen saanti muilta viranomaisilta toimi vastausten mukaan kohtuullisen hyvin suullisesti, mutta tietojen saaminen kirjallisesti koettiin hieman vaikeammaksi.

Kuntakyselyn vastaajien kokemusten mukaan yhdessä luodut rakenteet ja sopimukset helpottavat ja tehostavat yhteistyötä. Selkeät sopimukset toimintatavoista ja perheen tukemisesta sekä nimetyt yhteyshenkilöt tekevät työstä sujuvampaa. Tärkeänä nähtiin myös se, että yhteistyö ei ole vain tapauskohtaista vaan sitä vahvistetaan yhteisillä koulutuksilla ja muilla vastaavilla tapaamisilla.

6.1.4 Lastensuojeluilmoitus

Lastensuojelulain uudistuksen tavoitteena oli madaltaa lastensuojeluilmoituksen kynnystä ja laajentaa ilmoitusvelvollisten joukkoa. Nämä muutokset ovat lisänneet ilmoitusmääriä huomattavasti. Kasvu on ollut niin voimakasta, että lastensuojelulla on ollut paikoin suuria vaikeuksia selviytyä ilmoitusten käsittelystä.

Kuntakyselyn mukaan lastensuojelun ilmoitusvelvollisuuteen liittyy ongelmia. Ilmoitusvelvollisuutta ei aina tunneta riittävästi tai ilmoitukset tehdään viiveellä. Ilmoituskynnys nähdään yhtäältä liian matalana, esimerkiksi silloin kun ilmoituksia tehdään pienistä rikkomuksista. Väkivalta- ja hyväksikäyttöepäilyissä kynnyksen nähdään usein olevan liian korkea, kun ilmoittajat odottavat saavansa varmempaa näyttöä asioista ennen ilmoituksen tekemistä. Ilmoituksen tekemiseen saattaa liittyä myös uhkaa ja pelkoa, joka estää ilmoituksen tai vaikeuttaa sen tekemistä. Tietojenvaihdon ja yhteistyön ongelmiin on esitetty lakimuutosta, joka mahdollistaisi lastensuojeluilmoituksen tekemisen kollektiivisesti ilman, että se yhdistyy yhteen työn tekijään.

Asiakkailla ei aina kerrota lastensuojeluilmoituksesta eikä sen käsittelystä. Joissakin tapauksissa ilmoitukseen ei reagoitu ollenkaan, vaikka asiakas sitä odotti. Ilmoitusten sisältöjä on kirjattu epämääräisesti. Joskus kirjaamiset ovat viivästyneet kohtuuttomasti. Hankalina on koettu nimettömät ilmoitukset, joiden todenperäisyyttä ei ole aina selvitetty.

Lastensuojelulain mukaan on mahdollista tehdä pyyntö lastensuojelutarpeen selvittämiseksi yhdessä lapsen tai vanhemman kanssa, kun yhteistyö perheen kanssa ilmeisesti jatkuu pyynnön jälkeen. Tällä on haluttu vahvistaa avointa yhteistyötä terveydenhuollossa, varhaiskasvatuksessa ja koulussa.

Lastensuojeluilmoitusta käytetään liian usein vastuun siirtämiseen lastensuojelulle ja se palvelee tällöin niin sanottua ”pois lähettämisen kulttuuria”. Ilmoituksen tekijä kokee, että hän voi vetäytyä yhteistyöstä lapsen ja perheen kanssa ja jättää toimintavastuun lastensuojelulle. Kun ilmoituskynnys on matala, perheet jäävät liian usein lastensuojelun varaan, vaikka heitä voitaisiin auttaa paremmin muiden palvelujen avulla.

Selvitysryhmä toteaa, että lakiuudistuksen jälkeen lastensuojeluilmoituksen toimivuutta ei ole arvioitu valtakunnallisesti. Kokemukset uudistuksesta ovat ristiriitaisia. Tässä vaiheessa ei ole perusteltua tehdä ilmoituskäytäntöön muutosehdotuksia ilman perusteellista arviointitukimusta.

6.1.5 Moniammatillinen yhteistyö

Lastensuojelulaki tunnistaa monialaisen asiantuntemuksen tarpeen ja edellyttää (Lastensuojelulaki 417/2007, 14§), että lastensuojelun työntekijöillä on käytettävissään moniammatillisen asiantuntijaryhmän konsultaatiomahdollisuus. Työntekijäkyselyn mukaan suurin osa kunnista on joko perustanut itse tällaisen ryhmän tai on mukana useiden kuntien yhteisessä ryhmässä. Kolmasosa vastaajista kertoi, ettei ollut saanut apua ryhmältä, vaikka sellainen oli kunnassa

käytettävissä. Ryhmät saattavat myös kokoontua niin harvoin, ettei tukea saa silloin kun sitä tarvittaisiin. Monialainen asiantuntijaryhmä saattaa toimia asiakasohjausryhmänä, jonka pääasiallinen tehtävä on säädellä sitä, mitä palveluja asiakkaille tarjotaan. Tämä ei vastaa lain ryhmälle asettamaa tarkoitusta toimia työntekijöiden tukena.

Vaikka lastensuojelun juridisoitumisesta on puhuttu pitkään, vajaa 10 % kuntakyselyn vastaajista ilmoitti, ettei työntekijöillä ole lainkaan käytettävissä juridista asiantuntemusta ja puolet oli sitä mieltä, että tällaista asiantuntemusta on käytettävissä vain jonkin verran.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan, lastensuojelun asiakkaiden mielenterveyspalvelujen saatavuudessa on suuria ongelmia. Kuntakyselystä mukaan lähes puolet lastensuojelun asiakaslapsista asui kunnassa, jossa mielenterveyspalvelujen saatavuudessa oli ongelmia.

Lastensuojelulaki mahdollistaa joustavasti monialaisen yhteistyön myös työparityöskentelyn tasolla. Esimerkiksi lastensuojelutarpeen selvityksessä sosiaalityöntekijän työparina voi olla joku muukin lastensuojeluun perehtynyt työntekijä kuin sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja (HE 252/2006). Tällainen henkilö voi olla psykologi tai muu terveydenhuollon ammattihenkilö, jos sellainen on käytettävissä. Kasvatus- ja perheneuvoloiden vankkaa asiantuntemusta voidaan myös hyödyntää lastensuojelun konsultaatioissa.

Selvitysryhmä toteaa, että lastensuojelulaki velvoittaa moniammattilliseen yhteistyöhön mutta yhteistyössä ja sen hyödyissä on suuria eroja kuntien välillä. Erityisenä haasteena on mielenterveyspalvelujen ja lastensuojelun yhteistyö. Monialaisen yhteistyön tueksi on kehitetty lukuisia menetelmiä ja välineitä mutta kunnat ovat ottaneet niitä vaihtelevasti käyttöön.

Ankkuri-toiminta nopean puuttumisen välineenä

Poliisitoimeen sijoittuvan Ankkuri-toiminnan tarkoituksena on vähentää nuorisorikollisuutta sekä perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa puuttumalla niihin varhaisessa vaiheessa moniammattillisen yhteistyön keinoin. Työskentely tapahtuu Ankkuri-tiimeissä, jotka koostuvat poliisista, sosiaalityöntekijästä, sairaanhoitajasta ja nuorisotyöntekijästä. Poliisin tehtävänä on selvittää tapahtunut rikos ja sosiaalialan ammattilaiset ohjaavat asiakkaan tarpeen mukaan tukijärjestelmien piiriin.

Ankkuri-tiimi pyrkii mahdollisimman nopeaan yhteydenottoon. Kaikki alle 18-vuotiaiden epäillyt rikosasiat käsitellään Ankkuri-tapaamisissa yhdessä nuoren sekä vanhempien kanssa. Ankkuri-tiimistä paikalla on vähintään poliisi ja sosiaalityöntekijä. Poliisi suorittaa rikoksen esitutkinnan, nuoren kuulustelun ja puhuttelun seuraamuksista. Sosiaalialan ammattilaiset selvittävät lastensuojelun ja muihin tukijärjestelmiin ohjaamisen tarpeen.

Ankkuri-tiimi käsittelee myös kaikki poliisin tietoon tulleet perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapaukset. Poliisi suorittaa rikostutkinnan, sosiaalityöntekijä lastensuojelun tarpeen selvityksen ja tiimin psykiatrinen sairaanhoitaja tarjoaa keskusteluapua. Jatkohoitoa ja -tukea järjestetään tarpeen mukaan. Ankkurissa pyritään pitämään suhde asiakkaisiin katkeamattomana siten, ettei hoitoon ohjaamisen ja ankkuritapaamisten välille jäisi taukoa.

Työmallia on pidetty erittäin toimivana ja se on lisännyt eri sektoreiden välistä yhteistyötä. Erityisesti poliisitoimessa Ankkuri-toiminnan on nähty helpottaneen työtä. Ankkuritoiminnan on koettu vähentäneen nuorten rikosten uusimista. Ankkuri-toiminta voi toimia tehokkaana interventiona niin nuorten rikostapauksissa kuin perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapauksissakin. Ankkuri on tehokas varhaisen puuttumisen toimintamalli, jonka avulla voidaan ehkäistä tilanteiden paheneminen ja suurempien ongelmien syntyminen.

Lähde: Kinnunen et al. 2012

6.1.6 Työmenetelmät ja -välineet

Lastensuojelun työmenetelmien ja -välineiden laaja kirjo näkyy esimerkiksi Sosiaaliportin Lastensuojelun käsikirjan Työvälineet-osiossa (Lastensuojelun käsikirja 2013). Osa menetelmistä perustuu paikalliseen tai alueelliseen kehittämistyöhön, osa suomalaiseen pitkänjänteiseen ja valtakunnalliseen työskentelyyn ja osa puolestaan on ulkomaiseen kehittämistyöhön pohjautuvia. Systemaattista vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia on tehty vähän. Strukturoidut näyttöön perustuvat menetelmät ja välineet ovat harvinaisia.

Todellisuudessa lastensuojelussa käytössä oleva menetelmäkirjo on huomattavasti laajempi kuin Lastensuojelun käsikirjan luettelo. Kuntien ja alueiden väliset erot ovat suuria.

Vaikka lastensuojelussa joudutaan tekemään paljon arviointeja lasten ja perheiden tilanteesta, arvioinnin välineitä ja menetelmiä on kuvattu varsin niukasti. Valtakunnallisesti kattavasti käytettäviä, tutkimukseen perustuvia arviointivälineitä, joiden luotettavuudesta olisi tietoa, on lastensuojelussa käytössä erittäin vähän.

Sosiaalityössä on korostettu vuorovaikutukseen perustuvaa, asiakaslähtöistä ja yksilöllisiin tilanteeseen mukautuvaa toiminta-ajatusta. Tärkeimpänä työvälineenä on pidetty työntekijää ja hänen reflektiivistä kykyään tarkastella tilannetta eri näkökulmista. Strukturoidut systemaattiset työvälineet eivät ole tuntuneet sopivan tällaiseen työotteeseen.

Kun työntekijät vaihtuvat usein ja epäpäteviä työntekijöitä on paljon, näyttöön perustuvien hyvien käytäntöjen vähäisyys on erityisen huolestuttavaa. Mikäli esimerkiksi arvio lastensuojelun tarpeesta tai huostaanoton välttämättömyydestä perustuu lähes kokonaan yksittäisten työntekijöiden harkintaan, ei lasten ja perheiden oikeus tasa-arvoisiin palveluihin toteudu. Sijaishuollossa on vaikea vastata sellaiseen lapsen tarpeeseen, jota ei ole arviointivaiheessa lainkaan tunnistettu.

Systemaattisesti käytettyjen strukturoitujen menetelmien vähäisyys vaikeuttaa myös työskentelyn arviointia ja seuranta. Lastensuojelun asiakkuuden alkamiseen vaikuttavien tekijöiden tai sijaishuoltopaikan valintaprosessien selvittäminen valtakunnallisesti on mahdotonta, kun käytetyt arviointimenetelmät ja -kriteerit vaihtelevat alueittain, kunnittain ja jopa työntekijäkohtaisesti.

Tutkimukseen perustuvien strukturoitujen menetelmien käyttäminen ei sulje pois mahdollisuutta sensitiiviseen asiakasta kuuntelevaan ja reflektiiviseen työskentelyyn. Hyvässä ammatikäytännössä voidaan joustavasti hyödyntää erilaisia välineitä ja menetelmiä ja yhdistää niiden tuottamaa tietoa.

Lapsilähtöisyys arviointityössä

Lastensuojelua kritisoidaan siitä, että aikuiset saavat lapsia helpommin äänensä kuuluviin. Kohtaavaa lastensuojelua -hankkeessa tavoiteltiin keinoja, joilla lapsi tulisi paremmin nähdyksi ja kuulluksi. Hankkeen tavoitteena oli sekä luoda lastensuojelutyöstä lapsikeskeisempää että täsmentää kirjavia lastensuojelun arviointikäytäntöjä. Hankkeessa kehitettiin *lapsikeskeinen tilannearviomalli*, jonka avulla lastensuojelun avohuollon asiakkuuden alkuprosessia saatiin systematisoitua.

Lapsikeskeisen tilannearvion tavoitteena on ottaa selvää lapsen elämäntilanteesta ja lastensuojelun sosiaalityön tarpeesta. Prosessien systemaattisuudella varmistetaan jokaisen lapsen huolellinen kohtaaminen. Ensin pidetään perheelle yhteinen alkutapaaminen, minkä jälkeen lapsella ja vanhemmilla on omia tapaamisia. Lopuksi pidetään yhteenvetotapaaminen, jossa ovat läsnä sekä lapsi että vanhemmat.

Alkutapaamisessa kartoitetaan asiakkuuden syitä ja esitellään työprosessia. Lasten omien tapaamisten tavoitteena on keskustella lapsen arjesta sekä kuunnella hänen kokemuksiaan ja toiveitaan. Tapaamishuoneet on sisustettu lapsiystävällisemmiksi ja lasten tapaamisissa käytetään monipuolisia menetelmiä, kuten piirtämistä ja tunnekortteja. Vanhempien tapaamisten

tavoitteena on kuunnella vanhempien näkökulmaa lapsen kuulumisista, arjesta ja omasta vanhemmuudesta. Yhteenvetotapaamisissa kootaan läpikäytyjä asioita ja päätetään jatkotoimenpiteistä.

Lasten palautteen mukaan yhteinen tekeminen ja asioista puhuminen on tuntunut hyvältä. Työntekijöiden kokemuksen mukaan lapsikeskeinen tilannearvio hyödyttää prosessin kaikkia osapuolia ja vahvistaa omaa ammatti-identiteettiä. Työskentelymallilla lapset ovat rohkaistuneet puhumaan vaikeistakin asioista. Lapsen fokuoiminen ensisijaiseksi asiakkaaksi varmistaa, että lapsi saa suoraa apua eikä pelkkää vanhempien kautta tapahtuvaa välillistä apua.

Lähde: Ervast & Tulensalo 2006

6.1.7 Dokumentointi

Lastensuojelulain mukaan työntekijöiden tulee merkitä lasta tai nuorta koskeviin asiakasasiakirjoihin lastensuojeluasian vireille tulosta lähtien kaikki lapsen tai nuoren tarvitsemien lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseen vaikuttavat tiedot sekä toimenpiteiden suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot (Lastensuojelulaki 417/2007, 33§). Lakiin on myös varattu mahdollisuus antaa asetuksen muodossa tarkempia säädöksiä asiakirjojen laatimisesta. Tätä mahdollisuutta ei ole toistaiseksi käytetty.

Kokemusasiantuntijoiden mukaan dokumentteihin kirjatut asiat ohjaavat usein asiakkaisiin suhtautumista. Kun asiakkaan tulkinta ja tiedot ovat ristiriidassa dokumenttien kanssa, työntekijät uskovat usein mieluummin dokumentteja kuin asiakasta itseään.

Lastensuojelutyön dokumentoinnin tavat ja laatu vaihtelevat alueittain, kunnittain ja jopa työntekijöittäin. Kansallinen ohjeistus on ollut ohutta. Tilanne on erittäin ongelmallinen, kun tiedetään työntekijöiden suuri vaihtuvuus ja epäpätevien työntekijöiden suuri määrä. Hyvin laaditut ja kattavat dokumentit kannattelevat työn jatkuvuutta työntekijöiden vaihtuessa.

Lastensuojelun selvitysryhmä katsoo, että lasten ja perheiden palveluissa ja niiden dokumentoinnissa tulee niin pitkälle kuin mahdollista soveltaa strukturoituihin yhteisiin menetelmiin, joiden on osoitettu edistävän perheiden ja lasten hyvinvointia.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Lastensuojelulakiin tulee lisätä säännökset kokemusasiantuntijaryhmien asettamisesta ja toiminnasta.
2. Väkivaltaa kokeneiden lasten osalta ilmoitusvelvollisuus ja selvityskäytännöt tulee saattaa samalle tasolle seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden lasten kanssa: lastensuojelun ilmoitusvelvollisille viranomaisille ja ammattihenkilöille tulee säätää velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, kun heillä on syytä epäillä lapsen joutuneen henkeen tai terveyteen kohdistuneen rikoksen uhriksi.
3. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa koskevaa säännökset lapsiperheiden, lasten ja nuorten tukea ja palveluja koskevissa laeissa tulee yhtenäistää, yksinkertaistaa ja selkiyttää.
4. Viranomaisille on laadittava opas ja toteutettava siihen liittyvä koulutuskokonaisuus lasten ja perheiden kanssa työskentelyyn liittyvistä velvoitteista sekä tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevasta säätelystä. Opas ja koulutus tulee suunnata kaikille ammattiryhmille, joita velvoitteet koskevat ja ne laaditaan yhteistyössä keskeisten ammattiryhmien kanssa. Koulutus on toteutettava valtakunnallisesti kattavana. 4
5. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee käynnistää tutkimus, jossa tarkastellaan, millä kriteereillä eri toimijatahot tekevät lastensuojeluilmoituksia, miten ilmoituksia käsitellään lastensuojelussa ja millä perusteilla tehdään päätökset lastensuojelutarpeen

4 Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tämän toimenpide-esityksen THLn toteutettavaksi

selvityksen aloittamisesta ja asiakkuuden jatkosta selvityksen jälkeen. Samassa yhteydessä on selvitettävä lastensuojeluilmoituksen tekemiseen liittyvien uhkatilanteiden määrä ja luonne ja harkittava, onko mahdollistettavan lastensuojeluilmoituksen tekeminen kollektiivisesti⁵.

6. Lastensuojelulakiin tulee lisätä säännös velvollisuudesta antaa lastensuojeluilmoituksen tehneelle viranomaiselle tieto lastensuojeluilmoituksen vastaanottamisesta sekä ilmoittaa asiaa hoitavan työntekijän nimi ja yhteystieto.
7. Lastensuojelun moniammatillisen asiantuntijaryhmän tehtäviä ja roolia tulee selkiyttää.
8. Lastensuojelutarpeen ja lapsen hyvinvointikehityksen arvioinnissa tulee käyttää strukturoituja, dokumentoituja ja tutkimukseen perustuvia lapsen ja perheen tilanteen arviointimenetelmiä.
9. Lastensuojeluprosessin keskeisiin arviointivaiheisiin (lastensuojeluilmoitusten käsittely, lastensuojelutarpeen arviointi, huostaanotto ja sijaishuoltopaikan valinta, asiakkuuden päättäminen) tulee kehittää yhtenäiset toimintamallit.
10. Lastensuojeluun tulee perustaa Käypä hoito-suosituksia vastaava järjestelmä, jonka avulla voidaan koota paras käytettävissä oleva tieto kulloisistakin käytännöistä ja antaa niistä kansallisia suosituksia.
11. Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon asiakkaina olevien lasten hyvinvointia ja terveydentilaa tulee seurata vuosittain laajoilla terveystarkastuksilla, joiden tulokset otetaan huomioon asiakassuunnitelmaa päivitettäessä.
12. Asetuksella tulee säätää tarkemmin lastensuojelun asiakirjojen laatimisesta. (Lastensuojelulaki 417/2007, 33§)

Osallistava dokumentointi lastensuojelussa

Osallistavassa dokumentoinnissa asiakkaalle lähetetään palaverien ja neuvottelujen jälkeen kaikki sosiaalityöntekijän tekemät kirjaukset, jolloin asiakasperheellä on mahdollisuus pohtia rauhassa sekä oman perheensä tilannetta että sosiaalityöntekijän kirjausten paikkaansapitävyyttä. Näin varmistetaan sekä molemminpuolinen ymmärrys että asiakkaan kokemus siitä, että hänellä on mahdollisuus osallistua lastensuojeluprosessiin. Asiakasperheen tulkinnoista keskustellaan seuraavassa tapaamisessa sosiaalityöntekijän kanssa ja tehdään tarvittavat muutokset kirjauksiin. Maahanmuuttaja-asiakkaille dokumentit on käännetty heidän omalle kielelleen.

Työntekijöiden mielestä osallistuva dokumentointi selkeyttää työntekoa. Se myös lisää vuorovaikutusta ja luottamusta asiakkaan sekä sosiaalityöntekijän välillä. Asiakkaiden näkökulmasta osallistavan dokumentoinnin hyötyjä ovat muun muassa läpinäkyvyyden, osallisuuden kokemuksen sekä oikeusturvan vahvistuminen. Työskentelytavan haittana nähtiin, ettei kaikkia dokumentteja voida antaa lapselle luettavaksi. Kaikki eivät myöskään usko omaan mahdollisuuteensa vaikuttaa prosessiin.

Työskentelytapa on kehitetty Helsingin kaupungin lastensuojelussa Maunulan toimipisteessä 2005-2012. Työskentelytavan kehittäjän näkemyksen mukaan suurin osa asiakkaista on halunnut itseään ja lastaan koskevat kirjaukset tarkasteltavaksi. Myös työntekijät ovat suhtautuneet innostuneesti työskentelytapaan. Asiakasta osallistava prosessi tuntuu asiakkaan näkökulmasta luotettavalta ja omassa hallinnassa olevalta. Osallistava dokumentointi voi sitouttaa ja voimaannuttaa asiakasta, minkä lisäksi se toimii hyvänä itsearvioinnin välineenä.

Lähde: Pyykönen 2012

⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tämän toimenpide-esityksen THLn toteutettavaksi

6.2 TYÖNTEKIJÄT JA OSAAMINEN

6.2.1 Lastensuojelun resurssit ja henkilöstömitoitus

Havainnot lastensuojelun asiakasmäärien kasvusta ja siitä seuranneista työntekijöiden kohtuuttomista asiakasmääristä (ks. luku 2) ovat herättäneet vaatimuksia sitovien työntekijäkohtaisten asiakasmääränormien asettamisesta. Noin 71 % työntekijäkyselyyn vastanneista sosiaalityöntekijöistä ja 43 % ohjaajista piti mitoituksia tarpeellisina. Kuntakyselyssä mitoituksia kannatti alle puolet vastanneista ja niitä vastusti joka neljäs. Keskustelussa on myös pohdittu sitä, pitäisikö yksikkönä mitoituksia määriteltäessä olla lapsi vai perhe. Suuruusluokka on selvitysryhmälle tehdyissä ehdotuksissa vaihdellut 20–50 lasta / sosiaalityöntekijä ja perhetyössä 5–15 perhettä / ohjaaja.

Monissa selvitysryhmälle toimitetuissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että yksiselitteisten ja kaikkia kuntia sitovien asiakasmäärämitoitusten tekeminen on vaativa tai mahdoton tehtävä. Kuntien olosuhteet, lastensuojelun organisointi ja lasten ja perheiden muiden palvelujen toimivuus vaikuttavat lastensuojelun kuormitukseen ja sen kohdistumiseen lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään. Yhdennettyä työtä tekevän pienen kunnan sosiaalityöntekijän tilanne on erilainen kuin esimerkiksi hänen eriytetysti lastensuojelutarpeen selviytyksiä työryhmässä tekevän kollegansa. Joissakin kunnissa on tehty selvityksiä lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja perheiden tarpeista ja luokiteltu asiakasryhmiä tämän mukaisesti. Suurimassa osassa kuntia ei ole käytettävissä tällaista työn kuormituksesta kertovaa tietoa. Kun kuormituksen mittaamisen yhteisiä menetelmiä ei ole kehitetty eikä määritelty, vertailukelpoinen tieto asiakkaiden luokitteluun perustuvasta riittävästä henkilöstömitoituksesta puuttuu.

Selvitysryhmä katsoo, että useiden kyselyjen tiedot työvoimavajauksesta ja työntekijöiden viesti työn kuormituksesta on kunnissa otettava vakavasti. Lastensuojelun työntekijäresurssien lisääminen on välttämätöntä sekä sosiaalityöntekijöiden että sosiaaliohjaajien osalta. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole toistaiseksi mahdollista määritellä kunnille velvoittavaa lastensuojelun avohuollon henkilöstömitoitusta.

6.2.2 Osaaminen ja erikoistuminen lastensuojelutyössä

Lastensuojelun sosiaalityöntekijältä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa sekä pääaineen laajuisia yliopistollisia opintoja sosiaalityössä. Kelpoisuudesta säädetään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005, 3§).

Ammattikorkeakoulussa sosionomi-tutkinnon suorittanut henkilö voi toimia lastensuojelussa sosiaaliohjaajan tehtävissä. Ammattinimikkeenä on usein myös perhetyöntekijä tai palveluohjaaja. Ammattikorkeakoulun sosiaali- ja terveystieteiden koulutusta pidetään erityisen sopivana lastensuojelulaitosten vaativiin hoito- ja kasvatustehtäviin. Sosiaalityöntekijän virkoihin ammattikorkeakoulututkinto ei anna kelpoisuutta. (Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset valtio-, kunta- ja yksityissektorilla 2007)

Useissa kunnissa on hyviä kokemuksia sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan/perhetyöntekijän työparityöskentelystä. Valtakunnallisesti lastensuojelun ammatti- ja tehtävärakenne on kuitenkin kirjava. Tämä johtaa toiminnan epäyhtenäisyyteen. Myöhemmin esitettävissä kokeilukunnissa tulisi selvittää ja kehittää parhaita mahdollisia yhteistyö- ja työnjakomalleja sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien kesken.

Selvitysryhmä pyysi sosiaalityöntekijöiden koulutuksesta vastaavilta yliopistoilta kuvauksia lastensuojelussa tarvittavan erityisen tietopohjan ja ammatillisten taitojen ottamisesta huomioon niiden koulutusohjelmissa. Tietopohjalla tarkoitettiin lapsen kasvuun ja kehitykseen

liittyviä opintoja ja ammatillisilla taidoilla lasten ja nuorten kanssa työskentelyyn sekä lastensuojelun tilanearviointiin liittyviä sisältöjä.

Ylipistojen melko yhdenmukainen kanta oli, että ne pyrkivät antamaan yleisen tieteellisen peruskoulutuksen, jota voidaan hyödyntää kaikilla sosiaalityön sovellutusalioilla. Lapsitietoa ja lastensuojelun kysymyksiin paneutuvia sisältöjä on jonkin verran kaikille pakollisissa opinnoissa, mutta varsinainen erikoistuminen perustuu opiskelijan omaan opintosuunnitelmaan ja siihen sisältyviin vaihtoehtoisin kursseihin ja sivuaineisiin. Olennainen osa sosiaalityöntekijän koulutusta on käytännössä tapahtuva opetus (ks. Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista 794/2004, 15 §), jonka laajuus on sosiaalityön yliopistoyksiköiden verkoston Sosnetin keskinäisen sopimuksen mukaan vähintään 30 opintopistettä. Käytännön opetus voidaan suorittaa sosiaalihuollon eri sektoreilla eikä se perehdytä kaikkia opiskelijoita lastensuojelun kysymyksiin.

Sosiaalityön yliopistoyksiköiden verkosto Sosnet on vuodesta 2000 alkaen järjestänyt sosiaalityöntekijöiden ammatillista erikoistumiskoulutusta, joka tuottaa erikoissosiaalityöntekijän pätevyyden. Koulutus on ammatillinen lisensiaatinkoulutus, jonka suorittaminen työn ohessa kestää neljä vuotta, joskin todelliset valmistumisajat ovat selvästi pidempiä. Yksi erikoistumisalueista on lapsi- ja nuorisososiaalityö, jonka tavoitteena on vahvistaa lasten, nuorten ja lastensuojelun kysymyksiin liittyvää erityisosaamista. Koulutuksesta vastaavan Sosnetin mukaan lisensiaatin tutkimuksen tehneitä koulutukseen osallistuneita sosiaalityöntekijöitä oli kevääseen 2013 mennessä yhteensä 34. Arviointitutkimuksen (Hietamäki & Kantola 2010) mukaan koulutuksen suorittaneet työntekijät siirtyvät usein lastensuojelun perustyöstä johto-, suunnittelu- ja kehittämistehtäviin kuntiin tai järjestöihin.

Opetusministeriön asettama työryhmä esitti vuonna 2007, että sosiaalityön käytännön, opetuksen ja tutkimuksen tiiviimmäksi yhteen nivomiseksi yliopisto-opetusta antavien yliopistojen sijaintikuntiin perustettaisiin yliopistolliset opetus- ja tutkimuslinjat (Sosiaalialan korkeakoulutuksen suunta 2007). Ne toimisivat jonkin kunnan sosiaalihuollon palveluysikössä, jolloin käytännön, tutkimuksen ja opetuksen kiinteä yhteys varmistuu. Ammattikorkeakoulujen sosiaalialan opetuksen kytkemistä yksiköiden työhön pidettiin tärkeänä. Opetus- ja tutkimusyksiköiden kaltaista toimintaa on muun muassa Helsingissä ja Turussa, mutta kokonaisuutena yksiköiden rakentuminen on edennyt hitaasti. Käytännön työn ja tutkimuksen tiivis yhteys on edellytys tutkimukseen perustuvalla lastensuojelun työmenetelmien kehittämiseksi.

Kasvatus- ja perheneuvoloille luotiin 1970-luvulla täydennyskoulutusjärjestelmä, jonka tavoitteena oli parantaa työntekijöiden käytännön neuvolatyön taitoja. Koulutuksen suorittaminen määriteltiin psykologien ja sosiaalityöntekijöiden kasvatus- ja perheneuvolavirkojen pätevyysvaatimukseksi. Työssä oppimiseen perustuvaa vuoden kestävästä koulutuksesta järjestettiin vuoteen 2009 saakka, jonka jälkeen koulutuksella ei ole ollut vastuutahoa eikä rahoittajaa. Koulutuksesta vastasi aikaisemmin STAKES mutta laajamittaisen ammatillisen täydennyskoulutuksen järjestäminen ei kuulu sen seuraajan THL:n tehtäviin. Pitkään jatkuneen koulutuksen uudistamisen tarve on ollut selvä. Kasvatus- ja perheneuvolakoulutuksen tai muun sitä vastaavan koulutuksen suorittaminen on edelleen pätevyysvaatimuksena kasvatus- ja perheneuvoloiden sosiaalityöntekijöiden virkoihin.

Selvitysryhmä katsoo, että lastensuojelutyö on vaativaa ammatillista työtä, jonka erityisiä piirteitä ovat työskentely lapsen ja hänen vanhempiensa kanssa, lapsen tulevaisuuteen pitkälle vaikuttavien arviointien ja ratkaisujen tekeminen, sekä puuttuminen perheen yksityisyyteen ja erityisesti lapsen ja vanhempien suhteeseen. Vanhempien kasvatusedellytysten arviointi ja ennakointi edellyttää useiden asiantuntijoiden yhteistyötä. Työntekijän tulee osata yhdistää muiden ammattikuntien asiantuntijuutta omaan osaamiseensa ja rakentaa yhteistoimintaa kaikkien lapselle tärkeiden lähiyhteisöjen ja palvelujen kanssa. Kun tavoitteena on, että tulevaisuudessa entistä suurempi osa lasten ja perheiden tuesta toteutuu peruspalveluissa, lastensuojelun asiakkaiksi valikoituvien lasten ja perheiden ongelmat ovat keskimäärin nykyistä

vaikkeampia ja osaamisvaatimukset kasvavat. Sosiaalityöntekijän yleinen ammatillinen koulutus ei yksin riitä antamaan valmiuksia lähitulevaisuuden lastensuojelun ammatillisiin vaatimuksiin.

Lastensuojeluun liittyvää ammatillista täydennyskoulutusta järjestetään varsin paljon, mutta se on sisällöltään kirjavaa ja kestoaltaan epäyhtenäistä. Nyt käynnissä oleva lisensiaatintutkintoon tähtäävä lapsi- ja nuorisotyön erikoistumiskoulutus on asiakastyön käytännön kannalta liian pitkä ja painottuu enemmän kehittämis- ja tutkimusvalmiuksiin kuin asiakastyön ammatillisten valmiuksien parantamiseen. Lastensuojelua koskevan tietopohjan epäyhtenäisyyden vuoksi tarvitaan yhtenäinen erikoistumiskoulutus, joka antaa lastensuojelussa työskenteleville sosiaalityöntekijöille samansisältöiset ammatilliset tiedot ja taidot lastensuojelun tehtäviin. Erikoistumiskoulutukseen pääsyn edellytyksenä tulisi aina olla riittävä määrä (2–3) työvuosia ennen koulutukseen hakeutumista. Erikoistumiskoulutuksen valmistelun yhteydessä tulisi harkita, onko mahdollista yhdistää kasvatus- ja perheneuvoloiden erikoistumiskoulutus ja nyt esitetty erikoistumiskoulutus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön piirissä on valmisteltu yliopistolain muutosta siten, että yliopistojen toteuttamaan koulutukseen lisättäisiin myös erikoistumiskoulutus. Sen pituutta on suunniteltu noin 30 opintopisteen mittaiseksi. Työryhmän käsityksen mukaan tämä on tarkoituksenmukainen pituus myös lastensuojelun erikoistumiskoulutukseen, etenkin kun koulutus on tarkoitus toteuttaa suurelta osin käytännön työssä. Erikoistumiskoulutuksen keskeisenä teoreettisena sisältönä tulisi olla lapsen ja nuoren kehitykseen ja kasvun tukemiseen liittyvä tieto ja tutkimus ja toisena painopisteenä ammatillisten vuorovaikutustaitojen, menetelmien ja välineiden hallinta. Koulutuksessa tulee erityisesti ottaa huomioon lapsiin kohdistuvan väkivallan ja hyväksikäytön tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen liittyvät kysymykset.

Sosiaalihuollossa on myös sellaisia tehtäviä, joissa työskennellään lapsen ja perheen kanssa, mutta ei päätoimisesti eikä vaativaa osaamista edellyttävissä tehtävissä. Myös näissä tehtävissä tulee olla osaamista lasten ja perheiden kanssa työskentelyyn, vaikka tämä ei olisikaan toimenkuvan koko sisältö. Tarvitaan myös lyhyempää täydennyskoulutusta niille ammattilaisille, joiden tehtäviin vain oittain liittyy lasten ja perheiden auttaminen.

Eritasoisien erikoistumisen vertailukohtaksi voidaan ottaa työterveyshuollon koulutusrakenne, jossa työterveyslääkärin erikoistumiskoulutuksen ohella on lisäkoulutusohjelma osittain työterveyshuollon tehtävissä toimiville. Selvitysryhmä pitää perusteltuna, että lasten ja perheiden palveluun luodaan myös varsinaista erikoistumiskoulutusta lyhyempi vaihtoehto.

Selvitysryhmä korostaa erityisesti, että erikoistumiskoulutuksen toteutuksen ja läpiviemisen aikataulusta on tarpeen neuvotella sekä työntäjä- että työntekijäjärjestöjen sekä koulutuksen toteuttajien kanssa.

Työryhmän kuulemistilaisuuksissa on esitetty soveltuvuustutkimusten toteuttamista sosiaalityöntekijöiden koulutukseen hakeutuville. Sosiaalityön opetusta antavien yliopistojen kanta tähän esitykseen oli pääosin kielteinen, koska sosiaalityön koulutuksen pohjalla hakeudutaan monenlaisiin tehtäviin ja koska myös koulutuksen kuluessa tapahtuu henkilökohtaista kehitystä. Selvitysryhmä katsoo, että sosiaalityön käytännön opetuksen yhteydessä on tarpeen kiinnittää huomiota opiskelijan kykyyn toimia ammatillista etiikkaa noudattaen ja hänen edellytyksiinsä työskennellä hyviä vuorovaikutustaitoja edellyttävissä vaativissa ihmissuhdetehtävissä ja sisällyttää nämä taidot ammatillisen työskentelyn arviointiin.

Hallitusohjelmaan on kirjattu sosiaalialan ammatinharjoittamislain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhteisrekisteröintiä ja valvontaa koskevien säännösten valmistelu. Epäpätevän henkilöstön suuren määrän vuoksi työryhmän katsoo, että tämän hallitusohjelman mukaisen toimenpiteen käynnistämistä tulisi kiirehtiä.

Toimenpide-ehdotukset:

13. Erilaisten organisointitapojen, työkäytäntöjen ja laatuvaatimusten vaikutusta lastensuojelun kuormitukseen tulee pilotoida toisaalla ehdotetuissa kokeilukunnissa (sivu 55). Tämän perusteella arvioidaan yksityiskohtaisemmin edellytykset ja perusteet valtakunnallisten henkilöstömitoitusten määrittelyyn.
14. Lastensuojelu tulee katsoa sosiaalityön erikoistumisalueeksi, jossa päätoiminen työskentely edellyttää erikoistumiskoulutusta. Koulutuksen tulee olla luonteeltaan moniammatillista ja toteutua tiiviissä yhteydessä käytännön lastensuojelutyöhön. Erikoistumiskoulutuksen valmistelua varten tulee asettaa moniammatillinen asiantuntijaryhmä.
15. Lasten ja nuorten kanssa yleisissä palveluissa työskenteleville ammattihenkilöille tulee järjestää lyhyempi lastensuojelun täydennyskoulutus, joka antaa tietoa lapsen ja nuoren kasvusta ja kehityksestä sekä vahvistaa ammatillisia valmiuksia työskennellä lapsen, nuoren ja perheiden kanssa.

7 HAAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVAT LAPSET JA PERHEET

Selvitysryhmän työskentelyn kuluessa esille on noussut joitakin lapsiryhmiä, joiden avun ja tuen saamiseen liittyy erityisiä ongelmia. Usein kyse on siitä, että perheen tilanne edellyttäisi useamman palvelusektorin tai hallinnonalan joustavaa yhteistyötä, joka ei toimi toivotulla tavalla. Selvitysryhmä haluaa esimerkinomaisesti nostaa esille muutamia tällaisia ryhmiä mutta korostaa, että samat ongelmat koskevat myös monia muita lasten ja perheiden tilanteita.

7.1 EROPERHEIDEN LAPSET

Vanhempien ero koskettaa Suomessa vuosittain 30 000 lasta. Vaikka ero lähes aina merkitsee suuriakin muutoksia lapsen elämässä, turvalliset suhteet molempiin vanhempiin ja kumpaankin sukuun voivat säilyä, jos vanhemmat pystyvät yhteistoimintaan lasta koskevissa asioissa.

Kun vanhemmat eivät pääse yhteisymmärrykseen lapsen asumis- ja tapaamisjärjestelyistä, eroprosessi pitkittyy ja lapsi voi kadottaa kokonaan kontaktin toiseen vanhemmistaan ja usein myös isovanhempiin ja muihin sukulaisiin. Käräjäoikeuksissa käsitellään vuosittain noin 3600 lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa, joista riittäisi muodostuu 1800–2000 asiaa (Oikeusministeriö 2012, 15).

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983, jatkossa LHT) lähtee siitä, että lapsen huoltajuuteen liittyvät kysymykset ovat vanhempien välisiä asioita, joissa lapsi ei ole asianosainen. Lapsen mielipiteitä ja toivomuksia on kuitenkin kuultava eikä tehtyjä päätöksiä voida panna täytäntöön, mikäli 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa niitä (Laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta 619/1996, 2§). Viranomaisten mahdollisuudet vaikuttaa lapsen tilanteeseen ovat erittäin rajalliset, silloin kun vanhemmat eivät pääse yhteisymmärrykseen huolto- ja tapaamissopimuksesta tai toinen vanhemmista vaikeuttaa tai estää tehdyn sopimuksen tai annetun määräyksen toteuttamista käytännössä. Koska lapsi ei ole asianosainen, hänelle ei voida määrätä edunvalvojan sijaista, jolla olisi mahdollisuus käyttää lapsen puhevaltaa ja vaikuttaa prosesseihin.

Pitkään jatkuvat erokriisit vaarantavat lapsen kehityksen ja ovat siten peruste lastensuojelun asiakuudelle ja avohuollon toimenpiteille. Lastensuojelussa on esiintynyt käytäntöjä, joissa vanhempien välisen huolto- ja tapaamisprosessin vireillä ollessa pidättäydytään lastensuojelun toimenpiteistä ja pidetään mahdollisia lastensuojeluilmoituksia lähtökohtaisesti aiheettomina.

Lastensuojelun toimenpiteitä ei voida käyttää huolto-, asumis- ja tapaamissopimusten tai niitä koskevien määräysten täytäntöönpanoon. Toisaalta tiedetään, että perättömiä lastensuojeluilmoituksia ja poliisille tehtäviä rikosilmoituksia käytetään toisen vanhemman kiusaamiseen ja mustamaalaamiseen. Tällaiset ilmoitukset ja niiden käsittely kuormittavat palvelujärjestelmää ja turhauttavat työntekijöitä. Jos vanhemmat eivät pysty toimimaan lapsen edun mukaisesti tai toinen vanhemmista toimii aktiivisesti lasta vahingoittavalla tavalla ja lastensuojelu kieltäytyy toimimasta, lapsi voi jäädä kokonaan ilman apua ja suojelua. Näiden lasten tilannetta vaikeuttaa lisäksi se, että lapsille ja vanhemmille suunnattuja eropalveluja on vähän ja niissä on suuria alueellisia eroja.

Tuomioistuimien voi antaa määräyksiä tapaamisten ehdoista. Tämä on oikeuskäytännössä tullut mahdollisuudeksi määrätä tarvittaessa lapsen ja vanhemman tapaamiset toteutettavaksi valvottuina (LHT 361/1983, 9§; STM 2006, 14). Laissa valvonnan tarve on jätetty tuomioistuinten harkintaan. Sätely siitä, mitä valvonta käytännössä tarkoittaa sekä palvelujen järjestämistä vastuuun määrittely puuttuvat lainsäädännöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriön selvityksessä vuonna 2006 todettiin, että laissa olisi täsmennettävä, milloin tapaamiset on määrättävä valvotuksi ja mitä valvonnalla

tarkoitetaan sekä määrittää viranomaisten vastuut palvelujen järjestämisessä. Jos yhteydenpito vanhempaan ei ole lapsen edun mukaista, tapaamiset tulisi kokonaan estää / kieltää (STM 2006). Nämä esitykset eivät ole kuitenkaan toistaiseksi edenneet.

Viime vuosina on kehitetty tuomioistuimessa toteutettavaa asiantuntija-avusteisen sovittelun mallia, jossa tuomarin apuna toimii lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntija. Hän pyrkii aktiivisesti auttamaan vanhempia tarkastelemaan tilannetta lapsen näkökulmasta ja tekemään lapsen edun mukaisia sopimuksia lapsen huollosta ja tapaamisesta. Kehittämishankkeen tulokset ovat olleet myönteisiä ja niiden perusteella mallia ollaan ottamassa käyttöön koko maassa (Asiantuntija-avusteista huoltoriitojen sovittelua koskeva kokeilu kärjäoikeuksissa, 2013).

Toimenpide-ehdotukset:

16. Lapsen asemaa vanhempien eroon liittyvissä huolto- ja tapaamisprosesseissa vahvistetaan tarkentamalla lapsen kuulemista ja mielipiteiden selvittämiseen velvoittavia säännöksiä sekä mahdollistamalla edunvalvojan sijaisen määrääminen lapselle myös huolto- ja tapaamisprosesseissa.
17. Lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta lisätään säännökset siitä, missä tilanteissa on lapsen edun mukaista määrätä tapaamiset toteutettaviksi tuettuna tai valvottuina ja miten tällaiset tapaamiset on käytännössä toteutettava. Näiden palvelujen järjestäminen asetetaan kuntien tehtäväksi.
18. Sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja sisäministeriö selvittävät yhteistyössä, miten lapsen oikeus suojeluun turvataan tilanteissa, joissa on taustalla vanhempien välinen tai toisen vanhemman aiheuttama konflikti lasten huollosta ja tapaamisesta ja samanaikainen vanhemman tai ulkopuolisen tahon ilmaisema huoli lapsen turvallisuudesta, terveydestä tai hyvinvoinnista.

7.2 HUOSTAANOTETUT JA KODIN ULKOPUOLELLE SIIJOITETUT LAPSET

Huostaanotossa kunta ottaa vastuun monista vanhemmuuden tehtävistä. Kunnalle ja käytännössä kunnan lastensuojeluhenkilöstölle siirtyy oikeus päättää lapsen olinpaikasta, hoidosta ja huolenpidosta, ja kasvatuksesta ja järjestää lapsen koulutus ja terveydenhuolto haluamallaan tavalla (Lastensuojelulaki 417/2007, 45§). Lastensuojeluhenkilöstön on lasta koskevissa päätöksissä pyrittävä yhteistyöhön lapsen vanhempien ja huoltajien kanssa, joille edelleen säilyy oikeus päättää joistakin lasta koskevista asioista.

Lapsen etu ja eettiset periaatteet edellyttävät, että kunta huolehtii vanhemmuuden tehtävistä vähintään yhtä hyvin tai paremmin kuin lapsen omat vanhemmat tai muut omat huoltajat. Huostaanoton perusteena on lapsen kehityksen vakava vaarantuminen joko ympäristön olosuhteiden tai lapsen oman käyttäytymisen takia. Usein lapset ovat kokeneet hoidon vakavia laiminlyöntejä, traumoja ja turvattomuutta, joilla on kiistattomat yhteydet myöhempiin mielenterveyden häiriöihin. Yhteiskunnallisen vanhemmuuden pitäisi pystyä korjaamaan tai kompensimaan ennen huostaanottoa syntyneitä vaurioita ja vähentämään niiden aiheuttamien kehityksellisten riskien todennäköisyyttä. Siten huostaan otetulle lapselle olisi luotava mahdollisuus aiempaa turvallisempaan ihmissuhteiden luomiseen ja ylläpitämiseen.

Huostaanotetun lapsen vanhemmuuden tehtävistä huolehtivat lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, joka tekee tai valmistelelee suuren osan lasta koskevia päätöksiä sekä sijaishuoltopaikka, joka toteuttaa ne käytännössä.

Valitettavan usein käy niin, että lapsi otetaan huostaan toistuvasti ja palautetaan biologisille vanhemmilleen ilman riittäviä selvityksiä siitä, keiden välillä lapsen turvallisimmat ihmissuhteet ovat ja siitä, missä määrin vanhemmat ovat kuntoutuneet. Ääritapauksissa lapsi on ollut sijoitettuna jopa kymmeniä kertoja, jolloin hänen mahdollisuutensa muodostaa kiintymyssuh-

teita kehenkään on menetetty. Sijoituspaikat vaihtuvat, ja niiden tehtävänä on lähinnä lapsen säilyttäminen.

Heinon ja Johnssonin (2010) mukaan sijoitettujen lasten koulutustaso jää alhaisemmaksi verrattuna sekä muuhun vastaavan ikäiseen väestöön että lasten omiin sisaruksiin, joita ei oltu otettu huostaan. Erityisen suuri ero oli pojilla, jotka oli sijoitettu laitokseen nuoruusiässä tai joilla oli ollut sijoituspaikan vaihdoksia. Lähimmäksi normaaliväestön tasoa asettuivat lapsena perheisiin sijoitetut tytöt. Lasten terveydentilaa, erityistarpeita ja esimerkiksi oppimisen erityisvaikeuksia ei läheskään aina ole systemaattisesti selvitetty.

Huostaan otetuilla lapsilla on usein toistuvia kokemuksia aikuisten vaihtumisesta. Siksi sijaishuollon erityisenä tavoitteena tulisi olla jatkuvuus. Katkoksia tuottavat sijaishuoltopaikkojen muutokset. Kun lapsen tai nuoren voimavarat ovat muutenkin vähissä, paikkojen vaihtuminen tilanne voi lisätä kokemusta syrjäytymisestä ja ulkopuolelle jäämisestä. Sijoitettujen nuorten selkeä viesti oli, että he kaipaavat pysyvyyttä ja sen tuomaa turvallisuutta. Kyse on tarpeesta ja oikeudesta kiinnittyä ja kasvaa pysyvissä ihmissuhteissa. (Vario ym., 2012).

Huostaanotto päättyy viimeistään lapsen täyttäessä 18 vuotta. Huostaanoton jatkamisen tarvetta on arvioitava vähintään kerran vuodessa asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä tai kun lapsi tai hänen huoltajansa hakee huostassa pidon lopettamista (Lastensuojelulaki 417/2007, 47§). Jokaisessa sijoituksessa on sekä vastaavan sosiaalityöntekijän että sijaishuoltopaikan ymmärrettävä, että lapset ovat sijoitettuna vain tilapäisesti. Huostaanotto on aina voimassa vain toistaiseksi eikä hakemuksia sen lopettamiseksi voida rajoittaa. Mikäli työskentely lapsen ja hänen vanhempiansa kanssa onnistuu, suhteet vanhempiin ovat luotettavat ja turvalliset ja muut edellytykset täyttyvät, on perheen jälleenyhdistäminen lapsen edun mukainen toimenpide. Huostaanoton tilapäisyys on ongelma silloin, kun lapsen todelliset mahdollisuudet palata biologisten vanhempien luokse ovat realistisesti arvioituna olemattomat.

Huostaanoton päättymisen merkitsee usein nuoren siirtymistä itsenäiseen elämään, vaikka hänen valmiutensa siihen olisivat heikot. Lakisääteinen jälkihuolto mahdollistaa suostumukseen perustuvan sijoituksen jatkamisen, mikäli nuoren arvioidaan hyötyvän siitä. Huostaanoton jälkeen nuori on oikeutettu jälkihuollon palveluihin kolmen vuoden ajan eli 21 -vuotiaaksi saakka. Laajassa selvityksessä todettiin, että huostassa olleiden suomalaisten nuorten aikuisten kuolleisuuden olevan muita korkeampi 25 vuoden ikään saakka. Ilmiö koski yhtä lailla sekä naisia että miehiä (Kalland ym. 2001). Kuolinsyynä tässä ikäryhmässä ovat usein onnettomuudet, tapaturmat, itsemurhat ja päihteet sekä huumeet. Havainto puoltaa intensiivisen tuen jatkamista nykyistä kauemmin.

Sijaishuollossa olevien ja olleiden nuorten kokemusten mukaan kunnat toteuttavat jälkihuoltovelvoitettaan hyvin eri tavoin. Huostaanoton päättyessä nuori itse saattaa suhtautua torjuvasti viranomaisten tukeen ja osa kunnista tyytyy tähän eikä tarjoa aktiivisesti jälkihuollon palveluja. On myös kokemuksia siitä, että jälkihuollon suunnittelu aloitetaan vasta viime hetkessä ennen sijoituksen loppumista ja käytännössä nuori joutui itsenäistymään ”tyhjän päälle”. Jälkihuoltovelvoitteen ikäraja on liian matala verrattuna aikuistumisen kasvaviin vaatimuksiin ja myös vanhempiansa kanssa elävien nuorten tilanteeseen. Sijoitettujen nuorten turvaverkot ovat usein huomattavasti hatarammat ja tuen tarve suurempi kuin samanikäisten vanhempiansa tukemana aikuistuvien.

Toimenpide-ehdotukset:

19. Lastensuojelulakia muuten niin, että huostaanotto voitaisiin määritellä pysyväksi, kun lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla ei ole realistisesti arvioituna mahdollisuuksia vastata lapsen hoidosta ja kasvatuksesta eivätkä muut vaihtoehdot tilanteen vaikiinnuttamiseksi ole mahdollisia.

20. Vahvistetaan lastensuojelun velvollisuutta tehdä lapsen vanhemmille oma kuntoutussuunnitelma, varata resurssit sen toteuttamiseen ja huolehtia suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden arvioinnista vuosittain.
21. Jälkihuollon ikärajan nostetaan 25 vuoteen. Vastaavan sosiaalityöntekijän on aktiivisesti tiedotettava nuorelle ja hänen huoltajilleen jälkihuollon palveluista ja hänen oikeudestaan niihin.
22. Jälkihuollon suunnitelman valmistelu on aloitettava riittävän varhain ja sen on oltava valmiina toimeenpantavaksi viimeistään sijoituksen päättyessä.
23. Kunnan velvoitetta jälkihuollon järjestämiseen nuorten tarpeiden mukaan täsmennetään. Kunnan tulee varata voimavarat sijoituksen jatkamiseen täysi-ikäisyyden jälkeen, kun se on nuoren edun mukaista ja hän itse siihen suostuu.

7.3 MAAHANMUUTTAJATAUSTAISET LAPSET⁶

Lastensuojelutilastoista ei saada esiin erikseen maahanmuuttajataustaisten lasten asiakkuuksia. Selvitysryhmän kuulemisissa tai ryhmälle toimitetussa aineistossa ei nostettu erikseen esiin monikulttuurisuuden merkitystä lastensuojelun tai lasten ja perheiden palvelujen kannalta. Tämä on yllättävää, koska maahanmuuttajataustaisten lasten lukumäärä monissa kunnissa kasvaa nopeasti.

Helsingin Diakonissalaitoksella lapsi- ja perhetyön palvelualueen asiakkaista joka kolmannella oli monikulttuurinen tausta (Katisko 2013, 8). Väestöön verrattuna kyseessä on selvä yliedustus, sillä vuonna 2011 muita kuin suomen tai ruotsinkielisiä perheitä oli Helsingissä 19 % kaikista lapsiperheistä (Helsingin kaupunki 2011, 21).

Maahanmuuttajataustaisia lapsia ja nuoria sijoitetaan sopivien sijaisperheiden puuttuessa todennäköisesti keskimääräistä enemmän laitoksiin. Yhteistyö perheen kanssa sujuu paremmin laitoksesta kuin sijaisperheestä käsin (Niekka 2010, 8).

Monikulttuurisuuteen liittyvä kehittämistyö ja tiedontuotanto lastensuojelussa ovat olleet lähes kokonaan järjestöjen vastuulla. Useilla lastensuojelujärjestöillä on ollut aiheeseen liittyvää kehittämistyötä viime vuosina, kuten esimerkiksi Pesäpuu ry:n ja kolmen muun järjestön yhteinen hanke monikulttuurisuuden huomioimisesta perhehoidossa (Niekka 2010) ja Lastensuojelun keskusliiton verkkosivut, jotka antavat paljon tietoa lastensuojelusta useilla eri kielillä (www.lastensuojelu.info). Valtion ja kuntien toimet ovat jääneet vähäisemmiksi.

Lapsiasianeuvottelukunta on ottanut 2010 kantaa yksin maahan tulevien turvapaikanhakijalasten kohteluun ja korostanut sitä, että turvapaikanhakijalapsia on kohdeltava ensisijaisesti lapsina ja heidän tilannettaan on arvioitava lapsen edun näkökulmasta. Kannanotossa kiinnitettiin huomiota siihen, että lastensuojelun asiantuntemusta on vahvistettava turvapaikanhakijalasten vastaanotossa. (Lapsiasianeuvottelukunta 11.3.2010). Lapsille määrätään edustaja, jonka tehtävänä on huolehtia lapsen edun toteutumisesta. Kuitenkin tässä edustajajärjestelmässä on todettu merkittäviä puutteita. Näiden lasten kohdalla lapsen oikeuksien toteutumisessa on merkittäviä puutteita. (Lepola 2012)

Toimenpide-ehdotukset:

24. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tulee asettaa työryhmä selvittämään maahanmuuttajataustaisten perheiden ja lasten erityisiä tarpeita ja niiden ottamista huomioon lastensuojelussa

⁶ Maahanmuuttajataustaisilla lapsilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia niitä lapsia, jotka ovat itse tai joiden vanhemmista vähintään toinen on saapunut Suomeen jostakin muusta maasta. Suomeen on voitu tulla työn tai opiskelun vuoksi, turvapaikan hakijana tai pakolaisena. Muutto on voinut tapahtua muista Pohjoismaista, Euroopasta tai kauempaa Afrikasta tai Kaukoidästä. Käsitettä käytetään tietoisena sen epätarkkuudesta ja siitä, että se pitää sisällään hyvin erilaisia taustoista tulevia erilaisia perheitä ja lapsia.

7.4 VANHEMPIEN PÄIHDE- JA MIELENTERVEYSONGELMAT

Päihde- ja mielenterveysongelmat ovat yleisimpiä lasten kehitystä vaarantavia tekijöitä. Kun tarkastellee lastensuojelutarpeen ja avohuollon asiakkuuden taustalla olevia yksittäisiä syitä, uusien asiakkaiden kohdalla joka viidennellä lapsella kyse oli vanhemman päihteidenkäytöstä ja samoin joka viidennellä vanhemman mielenterveysongelmista (Heino 2007, 58). Huostaanottojen taustalla nämä ongelmat olivat huomattavasti useammin. Pääkaupunkiseudulla tehdyn selvityksen mukaan varsinkin pienten lasten huostaanotoissa valtaosassa tapauksia oli taustalla vanhemman, yleensä äidin, päihdeongelma. Mielenterveysongelmat olivat myös useimmin mainittujen huostaanoton taustatekijöiden joukossa. (Myllärniemi 2006, 64–68). Vastentahtoisissa huostaanotoissa joka toisessa oli yhtenä keskeisenä perusteena vanhempien päihteidenkäyttö ja joka neljännessä vanhemman psyykkiset ongelmat (de Godzinsky 2012, 59).

Käytännössä päihde- ja mielenterveysongelmat kietoutuvat toisiinsa ja niihin liittyy usein myös muita kuormittavia tekijöitä. Tällaisissa tilanteissa perheen jäsenet tarvitsevat tyypillisesti apua useista eri paikoista ja nämä tilanteet ovat sektroituneelle palvelujärjestelmälle hankalia.

Mielikuvat päihteiden ongelmakäytöstä liittyvät usein miehiin. Yhä useammin päihteiden ongelmakäyttäjää voi olla perheessä äiti tai myös äiti päihteitä käyttävän isän lisäksi. Tutkimusnäyttö vanhemman tai vanhempien päihteiden käytön riskeistä lapsen hyvinvoinnille ja kehitykselle on vahva (kts. Holmila et al. 2008). Tiedetään myös, että vanhemman mielenterveyden ongelmat altistavat lapset monenlaisille pulmille sekä lapsuuden aikana että myöhemmin aikuisuudessa.

Oman erityisryhmänsä muodostavat ne lapset jotka ovat altistuneet raskausaikana päihteille. Tuoreimpien arvioiden mukaan noin 6 % raskaana olevista naisista on alkoholin suurkuluttajia. Tämä merkitsee vuosittain noin 3000 alkoholille altistunutta sikiötä. Alkoholi on tärkein yksittäinen raskausajan kehitysvammaisuuden aiheuttaja. Alkoholin lisäksi huumeiden käyttö raskausaikana aiheuttaa lapsen kehitykseen ja kasvuun liittyviä ongelmia. Päihdeongelmaiset, raskaana olevat naiset on hoidollisesti vaativa potilasryhmä. Tätä potilasryhmää leimaavat kasautuvat ja vakavat riskitekijät ja heillä on usein päihdeongelman lisäksi vakavaa psyykkistä oireilua. Päihdeongelmaisen äidin ja vauvan tilanteessa on siis kasautuneena erityisen paljon psykososiaalisia ja somaattisia riskitekijöitä. Tutkimusten mukaan 85 % päihteitä väärinkäyttävien naisten kumppaneista on myös päihteiden väärinkäyttäjiä. Syntymättömän lapsen edun näkökulmasta on tärkeää, että sekä hänen äitinsä että isänsä saavat asianmukaista hoitoa ongelmaansa. Ensi- ja turvakotien liiton kehittämällä hoitomallilla, johon äidit pääosin ohjautuvat sosiaalitoimen, lastensuojelun tai synnytysairaalan ohjaamana, on saavutettu hyviä tuloksia. Raskaana oleville tarkoitettut päihdekuntoutuspaikat ovat olleet lähes jatkuvasti täynnä, ja osassa maata tulijoita on enemmän kuin on voitu ottaa vastaan. Osa hoitoa tarvitsevista jää ilman hoitoa, ja hoitoon pääseminen on riippuvainen kuntien taloudellisesta tilanteesta.

Työryhmä pitää tärkeänä, että päihteitä väärinkäyttävälle äidille säädetään subjektiivinen oikeus kiireellisesti päästä hoitoon. Olemassa olevien hoitopaikkojen jatkuminen on turvattava ja hoitopaikkoja on perustettava lisää niin, että jokainen hoitoon hakeutuva äiti saa välittömästi hoitopaikan.

Tiedetään siis, että aikuisten mielenterveys- ja päihdeongelmat eivät ole harvinaisia ja että ne vaikuttavat vakavasti lasten hyvinvointiin ja kehitykseen. Tästä syystä sekä lastensuojelulaki (417/2007, 10§) että terveydenhuoltolaki (1326/2010 70§) velvoittavat siihen, että kun vanhemmalle annetaan päihdehuollon palveluja tai hoitoa mielenterveyden ongelmien takia, on arvioitava ongelmien vaikutuksia vanhemmuuteen ja huolehdittava myös lasten hoidon ja tuen tarpeesta. Tämän vastuun kantamisessa on edelleen suuria ongelmia. Työntekijäkyselyn

mukaan lasten tarpeiden huomioiminen ja ehkäisevä työ toteutuu riittävällä tavalla päihdehuollossa vain joka viidennen vastaajan mielestä. Tilanne oli vielä heikompi mielenterveyspalvelujen osalta. Niiden toiminnan arveli riittäväksi vain yksi vastaaja kymmenestä. (Lastensuojelun keskusliitto ja Talentia 2013, 27)

Selvitysryhmän näkemyksen mukaan keskeiset ongelmat liittyvät ensinnäkin siihen, että aikuisten palveluissa ei tunnisteta asiakkaiden lasten tarpeita eikä reagoida niihin. Tästä syystä lasten arki saattaa kuormittua kohtuuttomalla tavalla ja riskit ongelmien pahenemiselle kasvavat. Toinen ongelma on aikuispalveluiden ja lastensuojelun välinen yhteistyö, jonka pitäisi sujua saumattomasti erityisesti silloin, kun perheellä on paljon muitakin pulmia. Kuntakyselyssä lähes neljäsosa vastaajista oli sitä mieltä, että vanhempien mielenterveyspalvelujen järjestämisessä lastensuojeluperheelle oli suuria vaikeuksia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Toimiva lapsi ja perhe-hankkeessa on tehty pitkään tehokasta työtä uusien työkäytäntöjen ja -menetelmien kehittämiseksi aikuispalveluille lasten tilanteen selvittämiseksi ja tuen järjestämiseksi. Menetelmien kehittämiseen on liittynyt myös tutkimustoimintaa, jolla on voitu osoittaa, että uudet työtavat ovat lasten ja perheiden kannalta turvallisia ja vaikuttavia.

Toimenpide-ehdotukset:

25. Toimiva lapsi & perhe -hankkeessa kehitetyt työmenetelmät lasten huomioimiseksi aikuisten palveluissa otetaan käyttöön kansallisesti ja niiden levittämistä tuetaan aktiivisesti.
26. Päihteitä väärinkäyttävillä raskaana olevilla äideillä säädetään subjektiivinen oikeus päästä kiireellisesti hoitoon. Olemassa olevien hoitopaikkojen jatkuminen on turvattava ja hoitopaikkoja on perustettava lisää niin, että jokainen hoitoon hakeutuva äiti saa välittömästi hoitopaikan.

Ylisukupolvisen ongelmakierteen katkaiseminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Toimiva lapsi ja perhe -hanke on kehittänyt erilaisia työmenetelmiä lasten kehityksen tukemiseksi ja häiriöiden estämiseksi tilanteissa, joissa vanhemmalla on psykiatrisia häiriöitä, päihdeongelma, vankeus tai vaikea fyysinen sairaus. Hankkeen tarkoituksena on ehkäistä ongelmien periytymistä sukupolvien yli.

Hankkeessa on luotu palvelurakenteita, jotka ulottuvat eri toimintasektorien rajojen yli. Kehitettyjä lapsikeskeisiä työtapoja on pyritty juurruttamaan sosiaali- ja terveystoimeen, rikosseuraamuslaitokselle, työvoimahallintoon ja kasvatustyöhön. Työtapoja levitetään kouluttamalla näiden eri organisaatioiden henkilökuntaa. Hankkeessa koulutettavia työmenetelmiä on neljä: Lapset puheeksi -keskustelu, Lapset puheeksi -neuvonpito ja Lapset puheeksi -perheinterventio sekä Vertti-toiminta.

Lapset puheeksi -keskustelu käydään vanhemman kanssa ja sen tarkoituksena on tunnistaa lapsen hyvinvointia haittaavia ja edistäviä tekijöitä. Mikäli lapsi tai vanhempi tarvitsee erityistä tukea, järjestetään keskustelun jälkeen Lapset puheeksi -neuvonpito. Neuvonpidon tarkoituksena on vahvistaa lasta suojaavia verkostoja sekä osallistumista tukeviin palvelujärjestelmiin. Lapset puheeksi -perheinterventio koostuu useista tapaamisista lasten ja vanhempien kanssa. Heitä tavataan sekä yhdessä että erikseen. Perheintervention tarkoituksena on vahvistaa lasta suojaavia tekijöitä sekä tukea perheen välistä vuorovaikutusta. Vertti-toiminta on ryhmätapaamisista koostuva työskentelymalli lapsille ja heidän mielenterveys- tai päihdeongelmallisille vanhemmilleen. Toiminnan tarkoituksena on tukea lapsen kehitystä ja vanhemmuutta.

7.5 VAMMAISUUS, PITKÄAIKAISSAIRAUDET JA ERILAISET PITKÄAIKAISET ONGELMAT

Vammat, pitkäaikaissairaudet, käytöshäiriöt, oppimisvaikeudet ja erilaiset pitkäaikaiset ongelmat haastavat usein vanhempien toimeentulon, jaksamisen ja kasvatusosaamisen. Lapsen pitkäaikaiset ongelmat lisäävät kaltoin kohtelun riskiä ja lastensuojeluasiakkuuden todennäköisyyttä. Jos lain tarkoittama lastensuojelun tarve on todettu, on lapsen ja hänen perheensä tukeminen lastensuojeluna perusteltua.

Perheiden ja lasten palveluissa tarvitaan henkilöstöltä erityistä herkkyyttä lapsen edun varmistamisessa silloin kun hänellä on jokin pitkäaikainen henkilökohtainen ongelma. Aina ei ole kysymys lain tarkoittamasta lastensuojelun avohuollon tai sijaishuollon tarpeesta. Väli raportissa (STM 2012) kerrottu Teijan tarina osoittaa käytännössä ongelmat, joita seuraa, kun vastuu perheen tukemisesta hajoaa. Vanhempien väsyessä ja hakiessa apua he eivät sitä saa ilman lastensuojeluilmoitusta ja siitä käynnistyvää selvitysten kierrettä.

Useissa kunnissa lastensuojeluasiakkuudesta on tehty edellytys palvelujen saamiselle silloinkin kun vanhemmat itse niitä aktiivisesti hakevat. Vanhempia on jopa kehoitettu tekemään itsestään lastensuojeluilmoitus, jonka jälkeen apua voitaisiin järjestää. Kun laissa tarkoitettua tarvetta lastensuojelun avohuoltoon tai sijaishuoltoon ei ole, pitkäaikaisongelmaisen lapsen palvelujen siirtäminen lastensuojelun tehtäväksi vääristää kunnan palvelurakennetta. Kuormitus siirtyy lastensuojelulle, vaikka siihen tulisi vastata ensin yhteisissä palveluissa ja niihin sisältyvällä yleisellä tuella. Kunnan tulisi huolehtia myös tehostetusta ja erityisestä tuesta niin, että niitä on pitkäaikaisongelmaisille lapsille ja heidän perheilleen tarjolla tarpeen mukaan ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Mikäli perhe tarvitsee apua useasta eri paikasta, jää kokonaisuuden koordinaatiovastuu helposti epäselväksi ja siirtyy vanhemmille. Tämä tehtävä on ammattihenkilöiden ja organisaatioiden verkostoissa jo muutenkin kuormitetuille vanhemmille usein ylivoimaista. Lisävaikeuksia tuottavat tilanteet, joissa ammattihenkilöillä ei ole yhteisymmärrystä lapsen ja perheen hoidosta aiheutuvia kustannusten maksamisesta (esimerkiksi sovelletaanko vammaislakeja vai lastensuojelulakia). Tuen jakautuessa monella taholla olisi sen koordinaatio vastuu osoitettava yhdelle työntekijälle myös silloin kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana.

Toimenpide-ehdotukset:

27. Pitkäaikaisesti sairaan, vammaisen tai muista pitkäaikaisista ongelmista kärsivän lapsen ja hänen perheensä tulee saada tarpeensa mukaista tukea ja palveluja ilman lastensuojeluilmoitusta tai muuten alkavaa lastensuojeluasiakkuutta ellei tähän ole perusteltua tarvetta.
28. Kun lapsen pitkäaikaisen ongelman vuoksi on tarpeen järjestää tukea monelta eri taholta, tulee kunnan järjestää tuen ja palvelujen kokonaisuudesta vastaava työntekijä (esimerkiksi vastuullinen palveluohjaaja) silloinkin kun lapsi ei ole lastensuojelun asiakas.

8 KANSALLISET KEHITTÄMISTEHTÄVÄT

8.1 LASTENSUOJELUN KANSALLINEN JOHTAMINEN

Lastensuojelun strategisen työn ja johtamisen pohjaksi on olemassa runsaasti tarkastus-, valvonta- ja muita aineistoja, joita kuitenkin ei ole hyödynnetty toiminnan kehittämiseen. Työryhmän arvion mukaan olennainen ongelma liittyy lastensuojelun strategisen tason johtamisen riittämättömyyteen. Kansallisen johtamisen kaikissa keskeisissä välineissä - tietopohjassa ja tiedontuotannossa, palvelurakenteissa, laadunhallinnassa sekä ohjauksessa ja kehittämisessä - esiintyy resurssisiin, rakenteisiin ja sisältöihin liittyviä merkittäviä kehittämistarpeita. Uudistusten suunnittelua vaikeuttaa myös se, että lainsäädännön ja kansallisten kehittämisohjelmien toteutumista ei ole seurattu systemaattisella tavalla, jolloin uusia hankkeita saatetaan toteuttaa tietämättä aikaisempien vaikutuksista. Kokonaiskuva on, että lastensuojelun nykytila ja sen uudistamisen suunta eivät ole hyvin hallinnassa. Nopeasti muuttuva yhteiskunta asettaa vielä omat vaatimuksensa strategioille ja niiden johtamiselle.

Johtopäätös on, että lastensuojelun kansallinen johtaminen tarvitsee tuntuvaan vahvistamista ja selkeät vastuut. Selvitysryhmä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että valtionhallinnossa (sosiaali- ja terveysministeriössä sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella) käytössä olevat lastensuojelun resurssit ovat erittäin niukat. Lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojelun ohjaukseen ja kehittämiseen on kohdennettu ministeriössä alle kaksi ja THL:ssa alle kolme henkilötyövuotta.

8.2 TIETOPOHJA JA TIEDONTUOTANTO

8.2.1 Lapsi- ja perhetutkimus

Valtionvarainministeriön tilaaman raportin (Valtiovarainministeriö 2013) mukaan Suomessa lasten ja nuorten ongelmista ja niiden hallinnasta kerätään kovin vähän tietoa ja tiedon käyttö on hankalaa. Lainaus raportista kuvaa tiiviisti nykytilanteen:

”Politiikka ei koskaan perustu vain tietoon, mutta tieto tukee järkevää politiikantekoa. Suomessa ei lasten ja nuorten ongelmien käsittelystä ole käytettävissä kuin tiedon rippeitä ja nekin hajallaan. Edessä on kuitenkin suuren luokan yhteiskunnallinen kysymys, jota voidaan ratkoa myös tiedon ja ymmärryksen avulla. Tehtävä ei ole helppo, koska elämisen ongelmia tarkasteltaessa tulee vastaan inhimillisen elämän monimuotoisuus.” (emt. 65)

Raportissa esitetään, että

- hyvin perustellun politiikan tueksi tarvittaisiin kansallinen monitieteinen tutkimusohjelma.
- on tärkeää rahoittaa kriittistä, riippumatonta tutkimusta, koska lastensuojelun ja sosiaalihuollon toimiiin sisältyy paljon vallankäyttöä sekä
- tarvitaan tutkimuskeskus, joka suuntaa tutkimusta kartan valkeille alueille ja samalla toimii politiikkaa, mediaa ja muita tiedon tarvisijoita. palvelevana asiantuntijaelimellä.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnista kerätään runsaasti tietoja neuvoloissa, varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja oppilashuollossa. Näiden tietojen vertailukelpoinen tallentaminen ja raportointi ovat kuitenkin kokonaan järjestämättä. Lasten ja nuorten hyvinvoinnista on koko maan kattavaa seurantatietoa saatavissa ainoastaan tutkimusohjelmista kahdeksannesta ikävuodesta alkaen. Tätä nuorempien lasten hyvinvoinnin kehityksestä saadaan vertailukelpoista tietoa ainoastaan erikoissairaanhoidon tilastoista ja kuolleisuustilastoista. Tuoreessa lasten hyvinvointia rikkaissa maissa vertailevassa Unicef-raportissa (2013) suositellaan lasten

hyvinvointikehityksen seurantaan Kanadassa kehitettyä Early Development Index (EDI) -menettelyä.

8.2.2 Lastensuojelun tutkimus

Lastensuojelun tutkimus Suomessa on hajanaista ja koordinoimatonta. Korkeatasoisia yksittäisiä tutkimuksia tehdään mutta tutkimusta on kaikkiaan melko vähän ja se perustuu paljolti opinnäytteisiin ja selvitystyyppisiin raportteihin. Pirstaleinen tieto ei kumuloidu eikä syvene, koska pitkäjänteiset tutkimusohjelmat puuttuvat. Vaikuttaa siltä, että palvelujen sektorirakenne ulottuu myös tutkimukseen siten, että sekin jakautuu lastensuojelun, terveydenhuollon, päivähoidon ja koulun tarkasteluun. Kokonaisvaltainen ote puuttuu tutkimuksesta. Erityisesti on huomattava, että toiminnan kustannusvaikuttavuustutkimus puuttuu lastensuojelusta lähes kokonaan.

Keskeiset havainnot lastensuojelututkimuksen tilasta on kuvattu Lastensuojelun tieto ja tutkimus -teoksessa (Pekkarinen 2011).

- Lastensuojelun tutkimus on liikaa rajautunut lainsäädännön määrittämään lastensuojelutyöhön. Teoreettinen ja käsitteellinen tutkimus on vähäistä samoin vaikuttavuustutkimus. Erityisesti tarvittaisiin huostaanottoihin ja sijoituksiin liittyvää tietoa (esim. huostaanottojen kriteerit, sijoituksen pitkäaikaisvaikutuksista, sijoitettujen lasten läheissuhteet).
- Lastensuojelulta puuttuvat koordinoivat ja integroivat tutkimusrakenteet.
- Lastensuojelun tutkimuksessa käytetään pääosin laadullisia tutkimusmenetelmiä. Menetelmävalikkoa pitäisi monipuolistaa.
- Lastensuojelun monitieteistä tutkimusta ja kansainvälistä yhteistyötä pitäisi lisätä.

Viime vuosina laajat rekisteri- ja seurantatutkimukset ovat lisääntyneet. Kohortti -87 -tutkimuksessa on seurattu vuonna 1987 syntynyttä ikäluokkaa (Paananen ym. 2012) ja on tarkasteltu erityisesti lastensuojelun asiakkaina olleiden lasten ja nuorten tilannetta (Kestilä ym. 2012a; Kestilä ym. 2012b). Äidin alkoholiongelmien yhteyksiä lapsen kehitykseen on tutkittu rekisteriaineistoissa (esim. Raitasalo ja Holmila 2012). Akatemian Skidi-Kids ohjelmassa on rahoitettu myös lastensuojeluun kohdistuneita tutkimuksia kuten Tarja Heinon johtama pitkittäistutkimus huostaan otetuista lapsista (Lasten ja nuorten hyvinvointi ja terveys -tutkimusohjelma).

8.2.3 Tilastot ja rekisterit

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ylläpitää valtakunnallista lastensuojelurekisteriä ja julkaisee vuosittain lastensuojelutilaston. Tilastossa julkaistavat tiedot perustuvat kuntien toimittamaan aineistoon. Lastensuojelun avohuollon toimintaa koskevaa tilastoa uudistettiin ja tietosisältöä laajennettiin uuden lastensuojelulain myötä vuodesta 2008 alkaen. Uudistuksen myötä tilastoon kerätään avohuollon ja jälkihuollon asiakasmäärien lisäksi tietoa lastensuojeluilmoituksista, lastensuojelutarpeen selvityksistä, asiakassuunnitelmista ja päättyneistä asiakkuuksista. Avohuollon tilasto ei sisällä tietoja toimenpiteiden syistä eikä muista taustatekijöistä. Koska avohuoltoa koskeva tieto on summatasoista, sitä ei voida yhdistää lastensuojelurekisterissä oleviin tietoihin.

Lastensuojelun rekisteriin kerättävät tiedot on määritelty laissa sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta (409/2001, 2§). Kuntien on toimitettava rekisteriin tiedot kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten sijoituspaikasta, sijoitusperusteesta, sijoitusajasta ja huoltajuudesta. Rekisteri keskittyy sijaishuoltoon eikä sisällä tietoa toimenpiteistä eikä niiden syistä. Tiedot toimitetaan ja talletetaan henkilötunnusellisinä, joten niitä voidaan poimia ikäryhmittäin tai sukupuolen mukaan mutta mitään muuta erottelevaa tietoa esimerkiksi lapsen kielestä tai etnisestä taustasta rekisteri ei sisällä. Tutkimustarkoituksiin rekisterin

tietoja voidaan yhdistää muihin rekistereihin, kuten on tehty esimerkiksi edellä mainituissa rekisteritutkimuksissa.

Valtakunnallisia tietoja ei ole saatavissa lastensuojelutoimenpiteistä eikä niiden syistä Suomessa ei ole käytössä valtakunnallisesti yhtenäistä luokitusta lastensuojelun toimenpiteistä eikä niiden syistä. Kunnat ovat kehittäneet luokituksia esimerkiksi lastensuojeluilmoitusten syille. Kuuden suurimman kaupungin käytössä on luokitus, jonka mukaan ilmoituksen syy voi olla lapsen hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai lapsen oma käyttäytyminen. Lasten ja perheiden muista palveluista kuten päivähoidosta, kasvatus- ja perheneuvoloista saadaan tiedot asiakas- ja käyntimääristä. Tiedot ovat lukuisissa erillisissä asiakasrekistereissä eikä niitä voida yhdistää lastensuojelun tietoihin. Siksi kunnissa ei voida selvittää, mitä palveluja lastensuojelun asiakkaina olevat lapset ovat saaneet ja kuinka paljon he ovat palveluja käyttäneet.

Terveydenhuollon osalta kerättävät tiedot ovat huomattavasti tarkempia. Käytössä on sosiaali- ja terveydenhuollon laitos- ja asumispalvelujen hoitajaksoista ja myös avohoitokäynneistä (HILMO) sekä perusterveydenhuollon hoitoilmoitusjärjestelmä AvoHILMO, joka keskittyy nimensä mukaisesti avohoidon palveluiden käytön seurantaan. Syöpätaudeille on kehitetty kokonaan oma seurantajärjestelmä, jota ylläpitää Suomen Syöpärekisteri. Rekisteriin ilmoitetaan kaikki Suomessa todetut ja epäillyt syöpätapaukset.

Toimenpide-ehdotukset:

29. Suomeen perustetaan valtionvarainministeriön tilaaman raportin tarkoittama kansallinen lapsi- ja perhetutkimuksen instituutti, jonka vastuualueeseen kuuluu myös lastensuojelututkimuksen tekeminen ja koordinointi sekä käynnistetään valtakunnallinen lapsi- ja perhetutkimuksen tutkimusohjelma. Instituutti ja tutkimusohjelma tulee resursoida siten, että sillä on todelliset mahdollisuudet pitkäjänteisten tutkimusten toteuttamiseen. Instituutin perustamisen valmistelu aloitetaan lastensuojelututkimuksen koordinaation vahvistamiseen keskittyvällä hankkeella⁷.
30. Määritellään kaikille lasten ja perheiden palveluille valtakunnallisesti yhtenäinen toimenpide- ja syylokiutus (palvelutarpeen arvioinnin kriteerit) ja tietojen vertailukelpoinen tallentaminen niin, että kuntien asiakasrekistereiden tiedoista saadaan valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa.
31. Selvitetään mahdollisuus perustaa kansallinen lasten hyvinvoinnin seurantarekisteri, jossa yhdistetään laajoista terveystarkastuksista saadut hyvinvointitiedot lastensuojelun ja muiden lasten ja perheiden palvelujen käyttötietoihin.
32. Lainsäädäntöä muutetaan niin, että lastensuojelurekisteriä voidaan täydentää toimintatiedoilla ja toimenpiteiden syytiedoilla.
33. Lastensuojelun kustannusvaikuttavuuden selvittämiseksi tulee kehittää kokonaisten palveluprosessien kustannusseurantaa.
34. Keskeisten rekisterinpitäjien tulee tehostaa yhteistyötään niin, että vuosittain voidaan tuottaa yhdistettyjä tilastoraportteja lastensuojelusta ja siihen yhteydessä olevista tekijöistä⁸.
35. Muutetaan lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaa yhtenäisen tiedonkeruun lasten ja perheiden palvelujen kokonaisuudesta

7 Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle

8 Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle

8.3 PALVELURAKENNE

Lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelujen rakennetta ja sen kehittämistä tarkastellaan tässä kahdesta näkökulmasta. Ensin kuvataan kaikkien lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelujen kehittämistä kokonaisuutena, kun tavoitteena on vastata kunnan käytettävissä olevilla voimavaroilla mahdollisimman kustannusvaikuttavasti 2020–2030-lukujen haasteisiin. Toiseksi keskitytään lastensuojelun palvelujen sovittamiseen käynnissä olevaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen rakenneuudistukseen.

8.3.1 Kuntien uuden toimintamallin kehittäminen

Lasten ja perheiden palvelujen kokonaiskustannuksista ei ole luotettavaa tietoa. Karkean arviota mukaan alle 18-vuotiaiden kuntapalvelujen kustannukset vuonna 2013 ovat 10 miljardin euron suuruusluokkaa. Valtaosa kustannuksista keskittyy varhaiskasvatukseen ja koulutukseen (70–75 %) ja vajaa viidennes sosiaali- ja terveydenhuoltoon (15–20 %).

Tämä kuntapalvelujen järjestelmä on rakennettu Suomeen 1900-luvulla. Kansantalouden kehityksen sen salliessa vastattiin hyvinvoinnin haasteisiin säätämällä uudelle palvelulle erityinen laki ja kouluttamalla sille erityisten pätevyysvaatimusten mukaiset ammattihenkilöt. Tämä strategia oli menestyksellinen palvelujärjestelmän rakentamisessa. Tuloksena oli lukuisiin hallintokuntiin ja niiden erillisiin yksikköihin jakautuva palvelurakenne, jossa lasten ja perheiden tuki jakautuu lukuisiin erillisiin asiakkuuksiin ja asiakastietojärjestelmiin. Johtamistyö ja kehittäminen ovat jakautuneet hallintokuntiin ja organisaatioyksikköihin. Olennaista on ollut organisaatioiden sisäinen kehittäminen eikä lasten ja perheiden tarpeisiin vastaaminen kokonaisuutena yksilöiden ja väestöryhmien tasoilla.

Aikaisemmin tehokkaan palvelurakenteen toimintakyky on osoittautunut 1990-luvulta alkaen kyseenalaiseksi, kun hyvinvoinnin haasteet ovat yhä enemmän psykososiaalisia eikä uusiin haasteisiin ole enää ollut mahdollista vastata lisäämällä rakenteeseen uusia palveluja. Vaikka lukuisissa ohjelmissa, työryhmämuistiossa ja hankkeissa on korostettu peruspalvelujen ja ehkäisevän työn tehostamista, valtaosa uusista voimavaroista on suunnattu korjaavaan toimintaan. Lastensuojelun kokonaiskustannukset ovat 1990-luvun puolivälin jälkeen kasvaneet noin 500 miljoonalla eurolla, joista arvion mukaan 80–90 % on ohjattu lasten sijoittamiseen kodin ulkopuolelle.

Tämä kehitys käynnistyi 1970–80-luvuilla. Vielä 1970-luvulla lasten ja perheiden palvelujen ensisijaisena toiminta-ajatuksena oli vanhemmuuden ja kotikasvatuksen tuki sekä matalan kynnyksen lähipalvelut. 1980-luvulla opittiin tunnistamaan ja diagnosoimaan ongelmia. Painopiste siirtyi tukemisesta ongelmien ja niiden varhaiseen tunnistamiseen ja ongelmalähtöiseen korjaavaan työhön. Vaikka matalan kynnyksen tukea on edelleen pidetty tärkeänä, palvelujen toiminta-ajatus on siirtynyt yhä ongelmalähtöisempään suuntaan. Ongelmakeskeisyys on korostunut edelleen 2010-luvulla. Tästä esimerkkinä on yleistynyt lastensuojeluilmoituksen vaatiminen ehtona perhetyön ja/tai kodinhoitoavun saamiseksi.

Viime vuosina kunnissa on lukuisissa hankkeissa ja useissa kunnissa kehitetty johtamisjärjestelmiä, työmenetelmiä ja palvelurakenteita, joilla voitaisiin vastata kustannusvaikuttavammin lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvoinnin yhteisiin haasteisiin. Yhteisenä tavoitteena on ollut perheiden ja lasten kohtaaminen kokonaisina ja tukeminen mahdollisimman paljon luonnollisissa kehitysyhteisöissä.

Tämän kehitystyön tuloksena on alkanut hahmottua uusi ja paremmin 2020–2030-luvun haasteisiin vastaava palvelurakenne, jolla voisi olla seuraavia ominaisuuksia. Tämä tarkoittaa, että yksittäiset hankkeet ja niissä kehitetyt hyvät käytännöt eivät riitä, vaan edessä on palvelu-

kokonaisuutta koskeva laajempi systeeminen⁹ muutos, jolle voidaan esittää seuraavia tavoitteita:

- Kaikkien alle 18-vuotiaiden palvelujen kehittämisessä tavoitteena on hyvän lapsuuden rakentaminen ja tukeminen lasten luonnollisissa kehitysyhteisöissä ja niiden keskeisessä kasvatuskumppanuudessa.
- Lapsiperheet, lapset ja nuoret kohdataan kokonaisina ja kunnan järjestämistä vastuulla olevia palveluja johdetaan suunnitelmallisesti yhtenä kokonaisuutena (Kivisaari et al. 2008)

Perheiden ja lasten palveluja tarkastellaan kolmella tasolla riippumatta niiden järjestämistavasta:

- ✓ **yhteiset (universaalit) palvelut** ja niihin sisältyvä yleinen tuki
 - Yhteisiin palveluihin sisältyvät neuvolat, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus ja toisen asteen koulutus sekä niiden oppilas- ja opiskelijahuolto, nuorisotyö, liikunta, kulttuuri, yms.
 - Yleinen tuki tarkoittaa esimerkiksi neuvolaan, varhaiskasvatukseen ja peruskouluun yhdistettyä perhetyötä (ks. Imatran toimintamalli) ja kodinhoitoapua sekä peruskouluun ja toisen asteen koulutukseen yhdistettyä nuorisotyötä. Yleinen tuki keskittyy vanhemmuuden ja kotikasvatuksen tukeen sekä lapsen ja nuoren tukemiseen ilman erityistä ongelmamäärittelyä ja ongelmalähtöistä asiakkuutta. Yleisen tuen tavanomaisia työmuotoja ovat kotikäynnit ja monimuotoiset ryhmät, usein yhteistyössä kansalaistoiminnan kanssa.
- ✓ **tehostettu tuki** tulee ajankohtaiseksi erityisissä oppimisen ja/tai hyvinvoinnin haasteissa, jotka kuitenkin eivät vielä vaadi pidempikestoista erityisosaamisen asiakkuutta. Tehostetussa tuessa tuetaan ja konsultoidaan yhteisiä palveluja ja toteutetaan (esimerkiksi puhe- ja toimintaterapia, sosiaalityö, mielenterveyspalvelut, yms.)
- ✓ **erityinen tuki** perustuu ongelman tunnistamiseen ja määrittelyyn sekä ongelmakeskeiseen erityisosaamiseen ja edellyttää
 - erityistä ammattitaitoa ja usein moniammatillista asiantuntemusta ongelmatilanteen määrittelyssä,
 - pitkäkestoista asiakassuhdetta ja/tai
 - lapsen tai nuoren sijoittamista luonnollisten kehitysyhteisöjen ulkopuolelle (esimerkiksi sijaishuolto, eriytetty erityisopetus, osastohoito)

Tässä hahmotelmassa myös asiakkuutta lapsiperheiden, lasten ja nuorten palveluihin tarkastellaan kolmella tasolla:

- ✓ **Asiakkuus yhteisiin palveluihin** ja yleiseen tukeen alkaa raskauden alkaessa tai lapsen muuttaessa kuntaan ja päättyy joko oppivelvollisuusiän päättymiseen, muuttoon pois kunnasta tai kuolemaan. Tämä tarkoittaa siis yhtä ja yhteistä asiakkuutta tähän palvelutasoon perheelle, lapsille ja nuorille.
- ✓ Edellisen lisäksi **asiakkuus tehostettuun tukeen**, kun se on todettu ajankohtaiseksi.
- ✓ Edellisten lisäksi **asiakkuus erityiseen tukeen**.

Tämä tarkoittaa, että jokaisella lapsiperheellä ja lapsella on ainakin raskauden alusta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka yksi asiakkuus yhteisiin palveluihin eikä lukuisia erillisiä asiakkuuksia erillisiin organisaatioihin. Käytännössä tämä tulevaisuuden näkyminen edellyttäisi

⁹ Systeemisessä muutoksessa/innovaatiossa toteutuvat samanaikaisesti palvelujen korkeampi laatu, tuottavuus ja tehokkuus. Tavoitteena on uusi toimintamalli, jossa yhdistetään palvelujen, toimintaprosessien, organisatoristen rakenteiden ja teknologioiden innovaatioita.

myös yhteistä asiakasrekisteriä. Toinen tärkeä seikka on yhteisten palvelujen asiakkuuden jatkuminen rinnakkain tehostetun ja erityisen tuen asiakkuuksien kanssa.

Tulevaisuuden toimintamallissa perheiden, lasten ja nuorten hyvinvointia ei arvioida erilaisilla menettelyillä eri organisaatioissa. Hyvinvointiarviointiin kehitetään yhteiset menetelmät ja myös yhteiset käsitelmääritykset tietojen tallentamiseen ja raportointiin. Lapsiperheiden, lasten ja nuorten kohtaamisessa kerääntyy ajantasaisesti tietoa hyvinvoinnista vertailukelpoisesti ja niin, että tätä kehitystä voidaan seurata väestötasolla kunnan talousarvioseurannan yhteydessä.

Tehostettuun ja erityiseen tukeen kehitetään yhteinen syylokiutus, jonka käsitteet määritellään valtakunnallisesti samalla tavalla kuin jo vakiintuneesti menetellään terveydenhuollossa.

Kunnan tiedon hallintaa kehitetään niin, että se mahdollistaa kaikkien kunnan järjestämistä vastuulla olevien palvelujen johtamisen kokonaisuutena myös monituottajajärjestelyssä. Eriyistä huomiota kiinnitetään joustavan asioinnin mahdollistamiseen ja jatkuvaan kustannusvaikuttavuuden seurantaan.

Perheiden ja lasten palveluja koskevien säädösten tulisi velvoittaa kunnat ensisijaisesti huolehtimaan yhteisten palvelujen ja niihin sisältyvän yleisen tuen järjestämiseen riittävän tehokkaasti kunnan ja sen asuinalueiden väestöjen tarpeiden mukaan. Tehostettuun ja erityiseen tukeen tulisi siirtyä vasta silloin kun edellisen tason tuki on laadukkaasti järjestetty, mutta se ei riitä vastaamaan lapsiperheen, lasten ja nuoren yksilöllisiin tarpeisiin.

On huomattava, että tämä lapsiperheiden, lasten ja nuorten palveluiden tulevaisuuden toimintamalli on vasta hahmotelma, joka ei ole toteutunut yhdessäkään kunnassa. Useissa kunnissa ollaan kuitenkin jo etenemässä tähän suuntaan. Varsin paljon voidaan tehdä jo nykyisin voimassa olevien säädösten puitteissa (esimerkiksi Hämeenlinna, Imatra, Oulu, Sastamala, Tampere). Pisimmälle edenneissä kunnissa on kuitenkin havaittu, että esimerkiksi kokonaisuuden johtamista tavoittelevassa tiedonhallinnassa (Hämeenlinna) ja kustannusten tarkastelussa (Oulun seutu) ja joustavassa asioinnissa (Tampere) esteeksi tulevat lukuisat erityislait, jotka velvoittavat hyvinvointitietojen, toiminnan ja talouden jakamista erillisiin organisaatioihin ja lukuisiin erillisiin asiakastietojärjestelmiin.

Selvitysryhmä katsoo, että edellä kuvattu hahmotelma tulisi ottaa lasten ja perheiden palvelujen tulevaisuuden kehittämissuunnaksi. Kysymyksessä on laaja systeeminen muutos palvelurakenteessa ja sen johtamisessa, toiminnassa ja tiedon hallinnassa sekä niitä koskevissa säädöksissä. Tämän toteuttaminen tulee käynnistää tutkimus- ja kokeiluhankkeena, jossa yhdistetään hyviksi osoitetut käytännöt uudeksi kuntakohtaiseksi kokonaisuudeksi ja kiinnitetään huomiota tiedolla johtamiseen. Hanke edellyttää yhteistyötä useiden ministeriöiden kuntien ja tutkimuslaitosten välillä.

Toimenpide-ehdotukset:

36. Lasten ja perheiden palvelujen ja lastensuojelun kehittämisessä pitkän aikavälin tavoitteeksi asetetaan lasten ja perheiden kohtaaminen kokonaisuutena ja yhteisten palvelujen ja niihin sisältyvän yleisen tuen järjestäminen elämänsä myötä jatkuvana kokonaisuutena.
37. Kaikkia kunnan järjestämistä vastuulla olevia tulee tarkastella yhdenmukaisesti kolmella tasolla ja ensisijaisena tulee olla yleisen tuen järjestämistä niin kustannusvaikuttavasti, että tarve tehostettuun ja erityiseen tukeen vähenee.
38. Kunnan lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelujen uuden toimintamallin kehittäminen tulee toteuttaa kokeilukunnissa valtakunnallisena tutkimus- ja kehittämishankkeena, jolle osoitetaan myös arviointitutkimuksen mahdollistava riittävä ja pitkäkestoinen kokonaisrahoitus.

Imatra - Investointi varhaiseen tukeen kannattaa

Imatra oli 2000-luvulla samassa tilanteessa kuin lähes kaikki muutkin kunnat: sen lastensuojelun ja muiden lasten ja nuorten erityispalveluiden kustannukset kasvoivat hallitsemattomasti, jopa 500 000 - 600 000 euroa eli n. 10 % vuodessa. Muutos käynnistettiin tekemällä Lasten ja nuorten erityispalveluihin käytetyt kustannukset ja niiden kehittyminen ja ennuste näkyväksi kuntapäätäjille. Sitten tehtiin päätös panostaa kunnolla perheiden varhaiseen tukeen. Todettiin, että olemassa olevista palveluista ei voi siirtää resurssia varhaisen tukemisen palveluihin haavoittamatta erityispalveluiden toimivuutta. Varhaisen tukemisen palveluihin on investoitu erikseen.

Vuoden 2009 talousarvioon lisättiin rahoitus kuuden uuden perhetyöntekijän vakanssin perustamiseen. Työntekijät sijoituivat äitiys- ja lastenneuvolaan, josta kehitettiin hyvinvointineuvola. Seuraavat tekijät olivat päätöksessä olennaisia: Osoitettiin kerralla pysyvä rahoitus. Kyseessä ei ollut hanke. Uusista perhetyöntekijän vakansseista ei tehty määräaikaista. Saatiin rekrytoitua tehtäviin ulkoisella haulla kokeneita koulutettuja ammattilaisia.

Hyvinvointineuvolan tiimi on moniammatillinen. Terveystieteiden työpajaksi rekrytoitiin 3 sosiaalialan ja 3 psykiatrisen hoitotyön asiantuntijaa. Resursseja ei otettu olemassa olevasta toiminnasta. Näin turvattiin se, että nk. korjaava työkin hoidetaan asian mukaisesti edelleen.

Nykyisin hyvinvointineuvolan perhetyö jakautuu kolmelle tasolle:

1. Hyvinvointineuvolan perhetyöntekijöiden perustyö (= perheen hyvinvoinnin edistäminen) perhetyöntekijät tekevät kotikäynnin kaikkiin ensimmäistä lasta odottaviin perheisiin raskauden aikana ja lapsen ollessa noin kahden kuukauden ikäinen
2. Perhetyöntekijän tukikäynnit (=varhainen auttaminen) erityisen tuen tarpeessa oleviin perheisiin, kun perheellä itsellään, terveydenhoitajalla, perhetyöntekijällä, tai muulla taholla on herännyt huoli perheestä
3. Suunnitelmallinen, pitkäkestoinen perhetyö (=erityinen tuki peruspalvelussa).

On huomattava, että mikäli perhe muuttaa kunnan sisällä, työntekijät eivät vaihdu. Jos perheen tuen tarve kasvaa ja syntyy lastensuojelun asiakkuus, asiakkuus hyvinvointineuvolan perhetyössä ei lopu. Perhettä ei siirretä lastensuojelun perhetyön asiakkaaksi vaan muutetaan työn intensiteettiä.

Hyvinvointineuvolan perustamista on seurannut myös lastensuojelun kehittäminen sijais- huoltopainotteisuudesta kohti intensiivisempää avohuoltoa sekä laitospainotteisuudesta kohti perhehoitoa. Muutos toteutettiin vuoden 2012 alussa lakkauttamalla yksi lastenkoti ja siirtämällä sen resurssit lastensuojelun intensiiviseen perhetyöhön sekä osittain perhehoitoon. Nyt Imatralla toimii 12 lastensuojelun perhetyötä tekevän työntekijän moniammatillinen tiimi.

Imatra on myös mukana kehittämässä peruspalveluissa toteutettavia perheiden tukemisen uusia menetelmiä THL:n Toimiva lapsi ja perhe II-hankkeessa. Yhteinen menetelmäpohja on käytössä kaikissa palveluissa. Vuoden 2013 alussa Imatran sivistystoimen palvelut ja sosiaali- ja terveystoimen palvelut yhdistyivät hyvinvointipalveluiksi. Häiriöpalvelujen kustannukset kääntyivät laskuun 2010 ja suunta on aleneva.

Lähde: Kirmanen 2013

8.3.2 Lastensuojelu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa

Uuden laajemman toimintamallin kehittämisen rinnalla lastensuojelussa tarvitaan myös kiireellisiä uudistuksia, jotka on perusteltua sovittaa meneillään olevaan sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutokseen.

Lastensuojelusta, kuten sosiaalihuollosta yleisesti, on puuttunut ongelmien vaikeusasteen ja osaamisen vaatavuusasteen määrittely. Tästä johtuen kuntien perustasolla on jouduttu hoitamaan tilanteita, joissa tarvitaan pitkälle erikoistunutta ja moniammatillista osaamista sekä tilanteen arvioinnissa että prosessin kaikissa vaiheissa.

Selvitysryhmän päättäessä työtään toukokuussa 2013 sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutokselle on esitetty seuraavaa porrastusta:

- Alle 20 000 asukkaan kunnalla ei ole sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuuta.
- 20 000–50 000 asukkaan sosiaali- ja terveysalueella tai vastaavan väestömäärän kunnalla on järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista. Tätä kutsutaan sosiaali- ja terveydenhuollon perustasoksi.
- Yli 50 000 asukkaan sosiaali- ja terveysalueella tai vähintään 50 000 asukkaan kunnalla on järjestämisvastuu sekä perustason että erikoistason sosiaali- ja terveyspalveluista. Tätä kutsutaan laajaksi perustasoksi.
- Lisäksi toimintarakenteeseen sisältyy viiden erityisvastuualueen toiminta, jonka väestöpohjana on nykyinen yliopistollisten keskussairaaloiden väestöpohja. Erityisvastuualueen tehtävä on ensisijaisesti koordinoiva, ohjaava ja kehittävä, minkä lisäksi sillä voi olla joitakin suurta väestöpohjaa edellyttäviä viranomaistehtäviä. Erityisvastuualueen yhteys palveluja tuottaviin yksiköihin, kuten yliopistollisiin keskussairaaloihin ja sosiaalihuollon vastaaviin yksiköihin, perustuu yhteistyötä koskeviin sopimuksiin.

Selvitysryhmä katsoo, että perustason yleisiä palveluja tulisi vahvistaa lapsia, nuoria ja perheitä tukevin toimenpitein niin, että lastensuojeluun ohjattaisiin vain sellaiset tilanteet, joissa perustason asiantuntemus tai niihin annettu tehostettukaan tuki eivät riitä tai joissa joudutaan harkitsemaan puuttumista perheen ja lapsen tilanteeseen vastentahtoisesti. Nykyisen lainsäädännön tarkoittama ehkäisevä lastensuojelu tulisi toteuttaa perustason palveluihin sisältyvänä yleisenä ja tehostettuna tukena.

Lastensuojelun järjestämisvastuun tulee olla laajan perustason toimintaa. Tämä tarkoittaa vastuuta huolehtia siitä, että alueen lastensuojelupalvelut ovat riittäviä ja vastaavat työn osaamis- ja laatuvaatimuksia. Suurempi väestöpohja antaa edellytykset osaamisen vahvistumiselle ja erikoistumiselle. Lisäksi suuremman organisaation taloudellinen kantokyky kestää paremmin vaikeasti ennakoitavat vaativat palvelutarpeet. On syytä korostaa, että lastensuojelun järjestämisvastuun "nostaminen" suuremman väestöpohjan organisaatioon ei merkitse itse työn toteuttamisen alueellista keskittämistä.

Lastensuojelussa tarvitaan myös erityisvastuualueelle kuuluvaa toimintaa. Käytännön työssä tulee vastaan tilanteita, joissa tarvitaan pitkälle erikoistunutta tietoa ja osaamista. Esimerkkinä voidaan mainita seksuaalisen hyväksikäytön tutkimisen moniammatillinen metodiikka, arviointi ja ongelman edellyttämät toimenpiteet. Tätä tehtävää toteuttavat yliopistosairaaloiden yhteydessä toimivat lasten oikeuspsykiatriset osaamiskeskukset. Vastaava erityistä osaamista tarvitaan esimerkiksi vaikeasti päihdeongelmaisten äitien ja heidän lastensa auttamisessa, lastensuojelua tarvitsevien somaattisesti monisairaiden lasten palveluissa ja vakavasti käytöshäiriöisten nuorten kohdalla etenkin silloin, kun lastensuojelun tai nuorisopsykiatrian toimenpiteet eivät yksinään riitä, vaan tarvitaan monen ammattialan erityisosaamisten yhdistämistä. On myös tilanteita, joissa kodin olosuhteiden, vanhemmuuden ja kotikasvatuksen arviointi edellyttää tiivistä yhteistyötä aikuispsykiatrian kanssa tai tilanteita, joissa erimielisyydet

vanhempien kanssa vaativat sekä erikoistuneita vuorovaikutustaitoja että vahvaa juridista asiantuntemusta. Erityisvastuualueen väestöpohja antaa mahdollisuuden koota poikkeuksellisen vaativista ja harvoin esiintyvistä ongelmista ja niihin käytettyjen menetelmien vaikutuksista kasautuvaa kokemusta.

Suunnitelmallisen porrastuksen puuttuessa lastensuojeluun ei ole päässyt kehittymään riittävää kokemusta ja osaamista myöskään sen arvioinnissa, milloin nykyisten peruskuntien asiantuntemus on riittävä ja missä tarvitaan erityisen vaativaa osaamista. Tällaisen tilanteiden ja ongelmien vaikeusasteen arvioinnin kehittäminen on lähivuosien keskeinen tehtävä, jotta kutakin lasta ja perhettä voidaan auttaa heidän tarpeitaan vastaavalla asiantuntemuksella.

Selvitysryhmän käsityksen mukaan jokaiselle viidelle erityisvastuualueelle tarvitaan lastensuojelun moniammatillinen osaamiskeskus. Sen tulisi toimia kiinteässä yhteistyössä sijaintikuntansa tai muun kunnan palveluyksiköiden kanssa, jotta työssä voidaan yhdistää käytännön asiakastyö, tieteellinen tutkimus ja metodinen kehitys sekä opetustoiminta, kuten edellä (s. 40) mainittu Opetusministeriön työryhmä vuonna 2007 ehdotti. Osaamiskeskuksen tehtävä olisi myös muiden tasojen konsultointi voimavarojen ja sopimusten mukaan. Alustava hahmotelma erityisvastuualueen moniammatillisen osaamiskeskuksen tehtävistä on seuraava:

- erityisen vaativat lastensuojelutarpeen arvioinnit, etenkin jos tarvitaan moniammatillista lähestymistapaa
- erityisen vaativien lastensuojeluprosessien hoito
- arviointimenetelmien sekä hoito- ja kuntoutusmenetelmien monitieteellinen tutkimus ja menetelmien kehittäminen
- lastensuojelun seurantakäytäntöjen ja vaikuttavuuden arviointimenetelmien kehittäminen ja toteuttaminen
- konsultaatiot lastensuojelun muille tasoille sekä erityisvastuualueella toimiville vaativaa lastensuojelua toteuttaville palveluyksiköille
- eri ongelmien vaikeusasteen ja niitä vastaavan ammatillisen osaamisen vaativuuden arviointi yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon laajan perustason kanssa
- muu yhteistyö lastensuojelun keskeisten toimijoiden kanssa.

Erityisvastuualueen lastensuojelun moniammatillisen osaamiskeskuksen perustaminen liittyy kiinteästi sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutokseen ja sosiaalihuollon toimintojen yleisempään toteuttamiseen erityisvastuualueella.

Viiden osaamiskeskuksen perustaminen voidaan toteuttaa vaiheittain, jotta saadaan käytännön kokemusta toiminnasta ja sen toimintaedellytyksistä. Työryhmän käsityksen mukaan ensi vaiheessa esimerkiksi kahden osaamiskeskuksen perustaminen lastensuojelutarpeen esiintyvyyden kannalta keskeisiin erityisvastuualueisiin olisi perusteltua. Nämä keskuskeskukset voivat kehittää toimintamallin, seurata ja koota kehittämissä esiin nousevat kysymykset ja antaa kokemustaan myöhemmin perustettavien osaamiskeskusten käyttöön. Koska kyseessä on valtakunnallinen kehittämistehtävä, valtion tulee osallistua sen rahoitukseen samalla tavalla kuin seksuaalista hyväksikäyttöä tutkivan lasten oikeuspsykiatrisen osaamiskeskuksen rahoitukseen. Osaamiskeskuksen toimintamalli, henkilöstö, tarvittavat resurssit ja rahoituksen järjestäminen tulee valmistella vuoden 2013 aikana.

Lastensuojelun selvitysryhmä pitää välttämättömänä, että lastensuojelun sijoittuminen tulevaan palvelurakenteeseen sekä erityisvastuualueelle sijoittuvat lastensuojelun moniammatilliset osaamiskeskuskeskukset otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Toimenpide-ehdotukset:

39. Lastensuojelulaissa olevat hyvinvoinnin edistämistä ja ehkäisevää työtä koskevat säännökset tulee siirtää lasten ja perheiden peruspalveluja (esim. neuvola, varhaiskasvatus ja koulu) koskeviin lakeihin ja säätää niiden tehtäviksi.

40. Lastensuojelun avohuolto ja sijaishuolto tulee tulevassa sosiaali- ja terveystalvvelurakenteessa osoittaa laajan perustason järjestämivastuuseen kuuluvaksi toiminnaksi.
41. Erityisen vaativan lastensuojelun tehtävät siirretään jokaiselle erityisvastuualueelle perustettavan lastensuojelun moniammatillisen osaamiskeskuksen tehtäväksi.

8.4 LAADUNHALLINTA JA VALVONTA

8.4.1 Laadunhallinta

Laadunhallinta sisältää

- toiminnan ja sen tavoitteiden suunnittelun ja johtamisen,
- tulosten jatkuvan arvioinnin ja vertailun tavoitteisiin,
- toiminnan parantamisen tavoitteiden saavuttamiseksi,
- riskien arvioinnin, ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet sekä toiminnan jatkuvan kehittämisen, sekä
- jatkuva ja suunnitelmallinen hyvistä käytännöistä poikkeamien, ilmeisten virheiden ja ei-toivottujen vaikutusten tunnistaminen ja raportointi.

Laatutavoitteet perustuvat organisaation omaan laatupolitiikkaan. Johdon kaikki tasot ovat vastuussa laadunhallinnasta, mutta sen toteuttamiseen osallistuvat organisaation kaikki jäsenet. Laatukulttuurilla tarkoitetaan laatua edistävää systemaattista toimintatapaa, sitä tukevaa johtamista, arvoja ja asenteita. Yhteisössä on yhteiseen ymmärrykseen perustuva järjestelmä, joka sisältää laadun kehittämiseen tähtävät toimenpiteet sekä yksilöllisen ja yhteisen sitoutumisen toiminnan laadun ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Laatua arvioidaan erikseen asiakkaiden, ammattihenkilöiden ja toimintakokonaisuuden johtamisen näkökulmista.

Lastensuojelulain ainoat säännökset¹⁰ laadunhallinnasta ovat huomattavasti yleisempiä kuin vastaavat säännökset esimerkiksi perusopetuslaissa¹¹, terveydenhuoltolaissa¹² ja laissa työterveydenhuollosta¹³. Perusopetuslaki velvoittaa koulutuksen järjestäjän sisäiseen arviointiin ja osallistumaan ulkoiseen arviointiin. Terveydenhuoltolain mukaan toiminnan tulee perustua näyttöön ja hyviin hoito- ja toimintakäytäntöihin. Laissa työterveydenhuollosta säädetään hyvästä työterveydenhuoltokäytännöstä. Terveydenhuollon toimintayksikön on laadittava suunnitelma laadunhallinnasta. Viimeksi mainittujen lakien nojalla voidaan asetuksella säätää laadunhallinnasta tarkemmin.

Sosiaalihuollon laadunhallintaa tarkasteltiin ensimmäisen kerran useista eri näkökulmista vuonna 1995 valmistuneessa raportissa, jossa Haverinen et al. (1995, 95–96) esitti mallin valtakunnallisen, aluetason ja paikallistason laatupolitiikaksi:

- Valtakunnallisen viranomaisen on luotava laadunhallinnan perusteet lainsäädännöllä, ohjauksella ja seurannalla.
- Aluetason on seurattava yksityisten palvelujen tuottajien laatutasoa.

10 Lastensuojelulaki, 11 §: Kunnan on huolehdittava siitä, että ehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina sitä tarvitaan.

Lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen.

11 Perusopetuslaki, 20 § Koulutuksen arviointi: Koulutuksen arviointin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.... Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa.

12 Terveydenhuoltolaki 8 § Laatu ja potilasturvallisuus: Terveydenhuollon toiminnan on perustuttava näyttöön ja hyviin hoito- ja toimintakäytäntöihin. Terveydenhuollon toiminnan on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua. Kunnan perusterveydenhuollon on vastattava potilaan hoidon kokonaisuuden yhteensovittamisesta, jolle siitä muutoin erikseen sovita. Terveydenhuollon toimintayksikön on laadittava suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta. Suunnitelmassa on otettava huomioon potilasturvallisuuden edistäminen yhteistyössä sosiaalihuollon palvelujen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään asioista, joista on suunnitelmassa sovittava

13 Työterveyshuoltolaki: 12 § Työterveyshuollon sisältö Työnantajan järjestettäväksi 4 §:ssä säädettyyn työterveyshuoltoon kuuluu hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisesti:.... Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa käytettävistä tavanomaisina pidettävistä menetelmistä ja keinoista

- Kunnan tehtävänä on luoda oma laatupolitiikkansa laatutavoitteineen ja laatua varmistava järjestelmä kuntaan.
- Palvelun tuottajan tehtävänä on luoda laatua varmistava järjestelmä monitorointineen ja palautejärjestelmineen.

Lastensuojelua ei raportissa erikseen tarkasteltu.

Suomen kuntaliitto käynnisti keväällä 1997 lastensuojelun laatuprojektin LASSON (Rousu 1999) ja jatkoi laadun ja kustannusten hallinnan kehittämistä hankkeena. Vuonna 2000 järjestettiin alueellisia lastensuojelun laatupäiviä Stakesin, Suomen Kuntaliiton, Lastensuojelun Keskusliiton ja lääninhallitusten yhteistyönä. LASSO-hankkeesta valmistui vuonna 2004 neljä julkaisua:

- Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen
- Lastensuojelupalvelujen kustannukset ja hinnoittelu
- Lastensuojelupalvelujen onnistumisen arviointi
- Lastensuojelupalvelujen laadunhallinta

Lastensuojelun toteuttamiseksi ei vuonna 2004 ollut valtakunnallisia suosituksia tai standardeja. Stakesin asiantuntijaryhmä oli antanut suosituksen huostaanotto-prosessin yleisiksi periaatteiksi (Taskinen 1999). Raportissa kuvattiin useita laadunhallinnan menetelmiä. Tavoitteena oli tukea laadun kehittämistä ja systemaattista laatutyötä organisaatiossa, sekä rohkaista omannäköisen laadunhallinnan järjestelmän luomiseen tuomalla käytännön esimerkkejä omaan kehittämistyöhön. Erityisesti suositeltiin lastensuojelun laatukäsikirjan valmistelemista (Piiroinen & Söderlund 2000). Lastensuojelun keskusliitto julkaisi vuonna 2004 sijaishuollon laatukriteerit (Valtakunnalliset laatukriteerit 2004). Tavoitteena oli tehdä sijaishuolto läpinäkyväksi lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen, päättäjille ja suurelle yleisölle. Lastensuojelun kehittämishankkeessa (ks. luku 2.2) käynnistettiin vuonna 2007 lastensuojelun laatusuosituksen valmistelu.

Laadunhallintaa ei ole ollut esillä viime vuosina valmistuneissa lastensuojelun tutkimuksissa ja arviointiraporteissa. Esimerkiksi vuonna 2009 valmistuneessa raportissa Lastensuojelun ytimessä ei tarkasteltu laadunhallintaa (Bardy 2009). Kansallisesti vahvistettuja lastensuojelun laatusuosituksia ei ole julkaistu.

Sijaishuollon laadunhallinta perustuu suurelta osin yksiköiden ja palvelutuottajien omavalvontaan. Yksityisten lastensuojelupalvelujen tuottajien on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelutuottajan tarjoamat palvelut (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011, 6§). Vaatimus omavalvontasuunnitelman laatimisesta ei koske kuntien ja valtion tuottamia palveluita eli kunnallisilta lastensuojelulaitoksilta omavalvontasuunnitelmaa ei vaadita.

Vertaisarviointi sosiaalityöntekijän tukena

Kuvastin-malli on Haagan aikuissosiaalityöntekijöiden kehittämä reflektiivinen itse- ja vertaisarviointimenetelmä. Nykyisin Kuvastinta käytetään laajasti sosiaalityössä, myös lastensuojelussa. Reflektiivisen arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa työtä ohjaavat tavoitteet ja eettiset periaatteet. Itsearviointilla tavoitellaan systemaattista arvioita oman työn vahvuuksista ja heikkouksista sekä asiakastyössä kohdatuista haasteista. Kuvastin-arviointi soveltuu erityisesti tilanteisiin, joissa sosiaalityöntekijä kaipaa vertaistukea kollegoiltaan haasteelliseksi koetussa asiakastyön tilanteessa.

Kuvastin-mallin on koettu hyödyttävän työntekijää, sillä ryhmässä keskusteleminen asiakastyön keskeisistä haasteista tukee työntekoa ja edistää jaksamista. Ryhmätyöskentely on koettu tehokkaaksi ongelmien ratkaisutavaksi. Vertaisarviointitapaamisissa pystytään jaka-

maan tietoa ja kokemuksia sekä tuottamaan yhteisiä oivalluksia. Parhaimmillaan vertaisarviointi toimii työnohjauksen tavoin tuottaen samalla myös työn kehittämideoita ja dokumentoitua tietoa vaikuttamistyöhön. Asiakkaan näkökulmasta vertaisarviointia pidetään hyvänä työskentelymetodinä, sillä se nopeuttaa etenemistä ongelmatilanteissa ja tuottaa tasapuolista palvelua.

Lähde: Yliruka 2006

8.4.2 Valvonta

Lastensuojelun valvonnan neljä tärkeintä perustaa ovat hyvät käytännöt, tilivelvollisuus, läpinäkyvyys ja vaikuttavuus. Käytännössä nämä edellyttää että kunta ja lastensuojelun toimintayksiköt kuvaavat lastensuojelun toimintaa, kustannuksia ja vaikutuksia (odotetut ja ei-toivotut vaikutukset) mahdollisimman vertailukelpoisesti sisäiseen ja ulkoiseen arviointiin.

Ulkoisesti laatua seurataan ja arvioidaan usein auditointiin perustuvalla sertifiointilla. Lastensuojeluun sovellettuna auditoinnin tavoitteena voisi olla:

- määrittää lastensuojelun ja sille osoitettujen vaatimusten yhdenmukaisuus
- määrittellä, kuinka tehokkaasti toteutettu lastensuojelujärjestelmä täyttää määritellyt tavoitteet
- antaa kunnalle ja lastensuojelun toimintayksiköille mahdollisuus kehittää lastensuojelutoimintaansa
- varmistaa viranomaisvaatimusten täyttäminen
- mahdollistaa kunnan ja lastensuojeluyksikön lastensuojelutoiminnan sertifiointi

Sosiaalihuollon ja myös lastensuojelun yleinen valvonta ja suunnittelu kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira vastaa ohjauksen ja valvonnan yhdenmukaisuudesta koko maassa. Valvira käsittelee myös lastensuojelun osalta periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat, jotka koskevat usean aluehallintoviraston aluetta tai koko maata. Aluehallintovirastot vastaavat valvonnasta omilla alueillaan ja ne voivat kantelun tai oman aloitteensa perusteella tutkia, ovat kunnat toimineet voimassa olevien lakien mukaan. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat lastensuojelua niille tehdyn kantelun perusteella tai oma-aloitteisesti.

Valvira ohjaa alan toimijoita antamalla tarvittaessa valtakunnallisia ohjauskirjeitä sekä laatii yhdessä aluehallintovirastojen kanssa valvontaohjelmia eri alueille. Lastensuojelusta Valvira on julkaissut kaksi valvontaohjelmaa, joista toinen kohdistuu sijaishuoltoon (Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatusta 2012) ja toinen lastensuojelun avohuoltoon (Kunnalliset lastensuojelupalvelut 2013). Lastensuojelun avohuollon valvontaohjelmaan sisältyy myös myöhemmin toteutettava valvontainterventio, joka kohdistuu lastensuojelutyön edellytyksiin ja menettelyihin (Emt., 3).

Valvira myöntää yksityisille palveluntuottajille valtakunnalliset luvat tuottaa ympärivuorokautista lastensuojelupalvelua (sijaishuoltoa) ja tarkistaa, että toiminta täyttää luvan saannin edellytykset. Aluehallintovirastot vastaavat laillisuusvalvonnasta omilla alueillaan ja myöntävät toimiluvat alueellisille toimijoille. Lupa tarvitaan vain ympärivuorokautisten palvelujen tuottamiseen. Muilta palveluntuottajilta edellytetään ainoastaan ilmoitusta toiminnan aloittamisesta. Aluehallintovirasto kokoavat kunnilta tiedot näistä ilmoituksenvaraisista palveluntuottajista ja ylläpitävät yksityisten palvelun antajien rekisteriä. Asiakkaat voivat tehdä havaitsemistaan epäkohdista hallintokantelun aluehallintovirastoon, joka puolestaan päättää kantelun vaatimista toimenpiteistä. Valvontaa toteutetaan myös tekemällä ohjaus- ja valvontakäyntejä kuntiin ja toimintayksiköihin.

Kunnan tasolla suurin valvontavastuu on lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä. Hänen pitää huolehtia siitä, että lapsi saa tarvitsemansa palvelut, jotka on asiakassuunnitelmassa määritelty. Lain mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista (Lastensuojelulaki 417/2007, 24§). Käytännössä tämä merkitsee sitä, että sosiaalityöntekijän pitäisi valvoa muiden palvelutuottajien toimintaa ja lapsen olleessa sijoitettuna myös sijaishuoltoa ja arvioida sen asianmukaisuutta. Perhehoidon osalta lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on ainoa valvova viranomainen, sillä aluehallintovirastojen valvonta kohdistuu laitoksiin.

Lastensuojelun kokemusasiantuntijoiden mukaan palveluja käyttävät lapset, nuoret ja vanhemmat eivät yleensä tiedä, miten he voisivat puuttua huonoon kohteluun tai havaitsemiinsa epäkohtiin. Aluehallintovirasto ja oikeusasiamies olivat lähes täysin tuntemattomia asioita sijoitetuille nuorille (Vario et al. 2012, 40). Erityisen hankalaa epäkohtiin puuttuminen on silloin, kun lapsi on sijoitettu perhehoitoon. Valvontavastuu on lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä, jonka kontakti perheeseen ja nuoreen saattaa olla hyvin etäinen ja rajoitettua asiakassuunnitelman tarkistukseen kerran vuodessa. Sijaisperheestä tehtyihin lastensuojeluilmoituksiin ei suhtauduta samalla vakavuudella kuin tavallisista perheistä tehtyihin ilmoituksiin eikä niitä välttämättä tutkita. (Uskomme sinuun – usko sinäkin 2012, 52–53.)

Sijaishuollon valvonta on paljolti perustunut kunkin toimintayksikön sisäiseen omavalvontaan. Tämä ei kuitenkaan riitä turvaamaan varmistamaan kaikille sijoitetuille lapsille mahdollisimman hyvää lapsuutta. Sijaishuollon läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta on lisättävä. Tähän päästään kaikki toimintayksiköt kattavalla auditoinnilla, joka perustuu valtakunnalliseen laadunhallintasuunnitelmaan ja jonka kustannuksista vastaavat sijaishuollon toimintayksiköt.

Lastensuojelun tärkein vastuuyksikkö on kunta. Kunnilla ei ole ollut velvollisuutta raportoida erikseen vuosittain lastensuojelupalvelujensa järjestämisestä suhteessa tarpeeseen eikä palvelujen laadusta. Lastensuojelu on kunnan palvelujen kokonaisuudessa siinä määrin poikkeuksellinen ja lasten edun huomioonottaminen kansallisesti niin arvokas tehtävä, että kuntien tulee vuosittain tehdä asetuksella tarkemmin annettujen ohjeiden mukainen raportti lastensuojelutoiminnastaan. Tällainen raportointi voidaan toteuttaa kohtuullisella työmäärällä kuntakerptomuksen laatimisen yhteydessä, jolloin se tulee myös tarkastuslautakunnan arvioitavaksi. Kun kunnan lastensuojelukertomus raportti lähetetään tiedoksi aluehallintovirastolle, se mahdollistaa kuntien lastensuojelun jatkuvan ja vertailukelpoisen yleisen seurannan ilman tarkastuskäyntejä.

Lastensuojelulaissa on hyvin niukasti määritelty toiminnan laatuvaatimuksia. Säännöksessä (Lastensuojelulaki 417/2007, 11§) todetaan ainoastaan, että ehkäisevä lastensuojelu ja lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu on järjestettävä määrältään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaiseksi, että se vastaa lasten ja perheiden avun ja tuen tarpeisiin.

Selvitysryhmän mukaan lakiin tarvittaisiin säännökset hyvästä lastensuojelukäytännöstä, laadunhallinnasta ja siihen liittyvistä laadunhallintasuunnitelmista samalla tavalla kuin ne on määritelty esimerkiksi terveydenhuoltolaissa ja laissa työterveyshuollosta (Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 8§, Työterveyshuoltolaki 1383/2001, 12§Laki). Myös lastensuojelussa tulisi olla velvoite hyvistä käytännöistä poikkeamien, ilmeisten virheiden ja ei-toivottujen vaikutusten jatkuvaan seurantaan ja raportointiin.

Suuri ongelma lastensuojelun valvonnassa on resurssien äärimmäinen niukkuus. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakaskuormitusta on käsitelty luvussa 2. Heillä ei ole mahdollisuuksia huolehtia valvonnasta riittävästi puhumattakaan mahdollisuuksista lisätä esimerkiksi perhehoidon aktiivista valvontaa. Aluehallintovirastoissa on niiden oman ilmoituksen mukaan lastensuojeluasioihin kohdennettu koko maassa alle seitsemän henkilötyövuotta. Valvirasta saadun tiedon mukaan lastensuojelun lupa, kantelu ja valvonta-asioiden hoitamiseen on kohdennettu alle kaksi henkilötyövuotta.

Palvelujen laadun valvonta on samalla tavalla pirstaleista kuin niiden tuotantokin. Lasten ja perheiden palvelujen valvonta jakautuu terveydenhuollon valvontaan, sosiaalihuollon valvontaan ja varhaiskasvatuksen osalta ohjauksesta vastaa Opetus- ja kulttuuriministeriö. Kokonaisvaltainen käsitys laadunhallinnasta puuttuu ja samalla myös hallinnolliset rakenteet ja välineet sen toteuttamiseen.

Lastensuojelun laadun ja laadunhallinnan puutteet ovat olleet esillä jo pitkään johtamatta niiden edellyttämiin käytännön toimenpiteisiin. On ilmeistä, että nykyinen valvontarakente ei toimi riittävän tehokkaasti. Koulutuksessa on katsottu välttämättömäksi antaa keskeinen arviointivastuu riippumattomalle arviointineuvostolle. Lastensuojeluun tarvitaan vastaavasti valtiotasonhallinnosta mahdollisimman riippumaton arviointineuvosto, jonka kokoonpanossa tulee riittävästi painottaa lapsiperheiden ja lastensuojelun kokemusasiantuntemusta. Lastensuojelun arviointineuvoston tarpeellisuus tulee uudelleen harkittavasti vasta sitten, kun on kiistatta osoitettu, että laadunhallinta ja valvonta toimivat muutenkin asianmukaisesti.

Kun lastensuojelulaissa oikeutetaan antamaan valtioneuvoston asetukselle tarkempia säännöksiä laadunhallinnasta ja valvonnasta, samalla vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisuuksia yhdenmukaistaa lastensuojelun toteuttamista kunnissa. Asetuksella annetut yksityiskohtaisemmat säännökset tukevat lastensuojelun valvontaa ja antavat tarvittaessa mahdollisuuden puuttua hyvästä laadusta poikkeavaan toimintaan.

Lastensuojelun selvitysryhmä toteaa, että vanhemmat, lapset ja nuoret ovat lastensuojelussa usein heikkoja asiakkaita. Kunnalle ja lastensuojelun ammattihenkilöille on annettu poikkeuksellisen paljon valtaa suhteessa asiakkaisiin. Yhdistettynä nämä merkitsevät valtionhallinnolle ja kunnille erityisiä vaatimuksia lastensuojelun laadunhallinnassa ja valvonnassa.

Toimenpide-ehdotukset:

42. Lastensuojelun laatusuosituksien ja valvontaohjelmat tulee yhdistää valtakunnalliseksi lastensuojelun laadunhallintasuunnitelmaksi, jota päivitetään ainakin kerran vuodessa vastaamaan lastensuojelun laadunhallinnan ja valvonnan kulloinkin ajankohtaisiin haasteisiin
43. Lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan voimavaroja tulee lisätä vuoden 2014 talousarvioissa Valviraan yksi henkilötyövuosi lastensuojeluun ja jokaisen aluehallintovirastoon yksi henkilötyövuosi lastensuojeluun.
44. Lastensuojelulakiin tulee lisätä kunnille velvollisuus arvioida järjestämäänsä lastensuojelua ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin sekä velvoite laatia vuosittain kuntakertomuksen yhteydessä lastensuojelukertomus, joka toimitetaan aluehallintovirastolle ja jonka sisältö määritetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.
45. Sijaishuollon toimintayksikköjen toiminnan laadun seuraamiseksi valmistellaan säännökset määräajoin toistuvasta auditoinnista ja toiminnan sertifiointista, joiden kustannuksista vastaa palvelutuottaja.
46. Lastensuojeluin ulkopuolista arviointia varten tulee perustaa riippumattomana asiantuntijaelimenä toimiva lastensuojelun arviointineuvosto. Valtioneuvoston asetuksella annetaan säännökset lastensuojelun arviointineuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, toiminnan järjestämisestä ja neuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta sekä kansallisen arviointisuunnitelman sisällöstä.
47. Valtioneuvoston tulee antaa vuodesta 2015 alkaen neljän vuoden välein eduskunnalle lastensuojelun tavoitteiden toteutumisesta ja tuloksista selonteko, jonka valmistelee lastensuojelun arviointineuvosto.

8.5 LASTENSUOJELUN VALTAKUNNALLINEN OHJAUS JA KEHITTÄMINEN

8.5.1 Valtakunnalliset vastuut

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien lasten ja perheiden palvelujen, kuten neuvolatoiminnan, kouluterveydenhuollon ja lastensuojelun, strategisesta johtamisesta, kehittämisestä ja ohjauksesta. Se määrittelee kehittämisen suuntaviivat, valmistelee keskeiset uudistukset sekä ohjaa niiden toteuttamista ja yhteensovittamista muiden hallinnonalojen toimenpiteiden kanssa. Operatiivisella tasolla palvelujen kehittämistä tukee Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, jonka tehtävänä on tutkia, seurata ja arvioida lasten- ja perheiden palvelujen toimintaa. Toiminnan valvontatehtävä on Aluehallintovirastoilla, jotka myös ohjaavat kuntia valtakunnallisten linjausten mukaisesti.

Sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävänä on toimia omilla alueillaan eri tahojen välisen yhteistyön aktivoijana, sosiaalialan asiantuntemuksen kehittäjänä ja välittäjänä sekä turvata peruspalvelujen ja erityisosaamista vaativien erityispalvelujen kehittyminen ja asiantuntemus. Osaamiskeskukset myös harjoittavat tutkimus-, kehittämis- ja kokeilutoimintaa. Osaamiskeskukset eivät muodosta yhtenäistä joukkoa vaan niiden organisaatorakenteet ja toiminnan painopisteet vaihtelevat. Kuntien vastuulla on lasten ja perheiden palveluiden järjestäminen, jonka ne voivat tehdä yksin tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Palvelut voidaan tuottaa kunnan omana toimintana tai ostaa muilta kunnilta, järjestöiltä tai yksityisiltä palvelutuottajilta.

Varhaiskasvatus, oppilashuolto, oppimisen tukipalvelut ja nuorisotyö puolestaan kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen alaisen Opetushallituksen vastuulle. Tosin varhaiskasvatuksen osalta joitain kehittämistehtäviä jäi hallinnonalasiirron jälkeenkin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.

8.5.2 Rakenteet

Lastensuojelun kehittämisohjelman aikana 2004–2007 luotiin perusta valtakunnalliselle lastensuojelun kehittämisrakenteelle, jossa olivat mukana Sosiaali- ja terveysministeriö, silloinen Stakes, sosiaalialan osaamiskeskukset, kunnat, järjestöt ja oppilaitokset. Tämä rakenne kuitenkin purkautui suurelta osin kehittämisohjelman päättyttyä. Varsinkin ohjelman loppuvaiheessa ja sen päättymisen jälkeen tärkeitä olivat alueelliset lastensuojelun kehittämissyksiköt, joita perustettiin 2004–2008 yhteensä 17 sosiaalialan osaamiskeskusten yhteyteen (Linnossuo 2009, 2). Näillä kehittämissyksiköillä oli merkittävä rooli uuden lastensuojelulain toimeenpanon tukemisessa alueilla ja kunnissa. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppumisen jälkeen valtionavustus kehittämissyksiköille päättyi ja valtaosa niistä lopetti toimintansa. Osa osaamiskeskuksia otti mahdollisuuksien mukaan lastensuojelun kehittämissyksiköiden tehtäviä hoitaakseen mutta osassa lastensuojelu painotus on vähäisempi.

Vuoden 2008 jälkeen valtion ohjausrakenteet ovat muuttuneet huomattavasti. STAKES ja Kansanterveyslaitos yhdistettiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi 2009. Lääninhallitusten tehtävät organisoitiin 2010 uudelleen ja jaettiin aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille. Myös ministeriö organisoi toimintojaan uudestaan vuosikymmenen vaihteessa. Kaikissa muutoksissa on tavoiteltu valtion tuottavuusohjelman tavoitteiden mukaista toiminnan tehostamista. Niiden sivuvaikutuksena kuitenkin oli, että monet lastensuojelun kehittämistä tukeneet verkostot rapautuivat tai purkautuivat. Lastensuojelun kannalta muutokset ovat osuneet siihen kriittiseen vaiheeseen, jossa kunnat olisivat tarvinneet kaiken mahdollisen tuen uuden lain tavoitteiden sisäistämiseen ja toiminnan kehittämiseen niiden mukaisesti. Selvitysryhmän käsityksen mukaan kehittämisen ja ohjauksen rakenteet ovat edelleen hauraita.

8.5.3 Välineet

Valtion käytössä olevat ohjauksvälineet ovat normiohjaus lainsäädännön avulla, resurssiohjaus voimavarojen kohdentamisen avulla ja informaatio-ohjaus suositusten, ohjeiden ja koulutuksen kautta., Valtionosuusuudistus ja siirtyminen kehysbudjettiin heikensivät merkittävästi resurssiohjauksen mahdollisuuksia. Painopistettä siirrettiin informaatio-ohjaukseen, joka teho on kuitenkin osoittautunut toivottua heikommaksi. Tästä syystä normiohjausta on uudelleen vahvistettu.

Resurssi ja informaatio-ohjaus on pyritty yhdistämään sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa (Kaste), jonka ensimmäinen kausi oli 2008–2011 ja toinen ohjelmakausi käynnistyi 2012 päättyen 2015. Molemmilla ohjelmakausilla mukana on ollut lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämisen osaohjelma. Ensimmäisellä kaudella tämän osaohjelmaan käytettiin 33,5 miljoonaa euroa. (STM 2012, 19).

Lastensuojelun informaatio-ohjauksen tärkein väline on sähköinen Lastensuojelun käsikirja, jota THL ylläpitää. Käsikirja rakennettiin lastensuojelun kehittämisohjelman aikana ja se on vakiinnuttanut asemansa alan ammattilaisten tietolähteenä. Sillä on kuukausittain n. 35 000 käyttäjää.

8.5.4 Kehittämistarpeet

Selvitystyöryhmän toteuttamat kuulemiset ja käytettävissä oleva aineisto osoittavat monin tavoin lastensuojelukäytäntöjen nykyisen epäyhtenäisyyden. Lukuisat kehittämishankkeet ja projektit ovat antaneet aihetta monenlaiseen kritiikkiin. Käytännön työntekijät ovat väsyneet projekteihin ja valittavat niiden vievän aikaa "perustyöltä". Myös asiakkaat ovat esittäneet toivomuksen: "ei yhtään uutta projektia". Projektien hyvienkin tulosten heikko leviäminen projektipaikkakuntia laajemmalle on yleisesti todettu ongelma.

Kuntien suhtautumisessa kehittämistyöhön on suuria eroja. Joissakin kunnissa johdolla ja ammattilaisille on vahva motivaatio kehittää toimintaa, kun taas toisissa suhtaudutaan välinpitämättömästi tai suorastaan torjuen käytäntöjen uudistamiseen. Joissakin projekti onnistuu yhden innostuneen työntekijän varassa, mutta ei saa aikaan pysyvää uudistamista (Kostiainen 2009).

Lainsäädännöstä on usein erilaisia tulkintoja, suosituksia tulkitaan eri tavoin. Paikalliset olosuhteet, aikaisemmat käytännöt, kuntien voimavarat ja uudet ohjeet eivät aina ole helposti yhteen sovitettavissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on edellä mainitussa tarkastuskertomuksessaan kiinnittänyt huomiota tähän kysymykseen ja pitänyt tärkeänä, että valtakunnallisten ohjeiden ja suositusten valmistelussa otetaan nykyistä paremmin huomioon kuntien voimavarat ja muut uusien käytäntöjen edellytykset. Ohjeiden ja suositusten valmisteluprosessiin liittyvä kokeilu ja testaus muutamien erilaisten kuntien toimintaympäristössä varmistaisivat, että ohjeet ja suositukset ovat sovellettavissa todellisiin olosuhteisiin.

Työryhmä katsoo, että kehittämisen ja ohjauksen ongelmia tulisi lähestyä kahdella tasolla:

- on luotava kansallisella tasolla välineitä toiminnan yhdenmukaisuuden vahvistamiseen
- on uudistettava kehittämis- ja ohjausrakennetta siten, että se paremmin vastaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuvia rakenteita että paikallisten ja alueellisten olosuhteiden erilaisuutta.

Pysyvien kehittämisrakenteiden kokonaisuus voi muodostua kahdesta osasta:

- erityisvastuualueen moniammatillisen osaamiskeskuksen toiminnasta (vrt. edellä s. 58-59) ja

- tiettyjen sosiaali- ja terveysalueiden tai kuntien nimeämisestä pysyvästi sovellutusohjeiden, uusien työvälineiden, mitoitusperusteiden ja tehtävärakenteiden kokeilu- ja testausalueiksi.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen valmistelussa erityisvastuualueelle on esitetty ohjaus- ja kehittämistehtävä, tulisi edellä kuvattujen kokeilualueiden olla osa erityisvastuualueen ohjaus- ja kehittämiskokonaisuutta. Kokeilualueet voisivat olla joko sosiaali- ja terveysalueita tai kuntia, jotka sitoutuvat kokeilemaan ja testaamaan lastensuojelutyössään uusia järjestämistapoja, käytäntöjä ja menetelmiä ja toimimaan muutoinkin osana ohjaus- ja kehittämistoimintaa.

Kokeilualueiden tulisi olla väestöpiirteiltään, maantieteellisiltä olosuhteiltaan ja voimavaroiltaan erilaisia, jotta suositusten, ohjeiden ja kehitettyjen työmenetelmien toteuttamista erilaisissa olosuhteissa voidaan selvittää ja luoda niihin soveltuvia käytäntöjä. Yhdellä erityisvastuualueella tarvittaneen 1 - 3 kokeilualueetta riippuen alueen väestömäärästä ja lastensuojelutarpeen esiintyvyydestä. Valtion voimavaroja tarvitaan niihin kokeilualueen tehtäviin, joissa kokeilu ja testaustyö vaativat lisäresursseja. Sen sijaan varsinaisen palvelutoiminnan kustannukset kuuluvat kunnan tai sosiaali- ja terveystoimialueen omaan rahoitusvastuuseen.

Kun sosiaalialan osaamiskeskusten yksi lakisääteinen tehtävä on "sosiaalialalla tarvittavan asiantuntemuksen kehittyminen ja välittyminen" (Laki sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta, §2), voisivat ne erityisvastuualueeseen kiinnittyneitä toimia kokeilualueen ja muiden alueiden välisenä yhteistyölinkkinä lastensuojelun käytäntöjen yhdenmukaistamisessa ja uudistamisessa.

Toimenpide-ehdotukset:

48. Valtionhallinnossa lastensuojelun strategista kehittämistä, ohjausta ja johtamista tulee vahvistaa ja sille tulee turvata riittävät voimavarat.
49. Suunnitteilla olevien erityisvastuualueiden tehtäviin tulee kuulua omalla alueellaan vastuu lastensuojelun valtakunnallisten ohjeiden ja suositusten yhdenmukaisesta tulkinnasta sekä hyvien käytäntöjen käyttöönotosta sekä työmenetelmien yhtäläisestä taustasta.
50. Jokaiselle viidelle erityisvastuualueelle tulee nimetä 1–3 lastensuojelun kokeilualueita tai -kuntaa toimimaan lastensuojelun ohjeiden ja suositusten kokeilijana ja testajana yhteistyössä erityisvastuualueiden osaamiskeskusten kanssa.

9 LAPSI- JA NUORISOPOLIITTINEN OHJELMATYÖ

Julkisen vallan vastuulla olevat lasten, nuorten ja perheiden tuet ja palvelut kattavat laajan kokonaisuuden yhdyskuntasuunnittelusta lastensuojeluun ja erikoissairaanhoidon. Toistaiseksi ei ole käytettävissä tietoa kaiken tämän toiminnan kokonaiskustannuksista. Kun mukaan otetaan lapsiperheiden vanhempien palvelut ja nuorten tuki ja palvelut 30. ikävuoteen saakka, kokonaiskustannusten taso on todennäköisesti vuosittain 15–20 miljardin euron suuruusluokkaa. Kun kyseessä on näin merkittävä julkisen vallan investointi sekä hyvinvoinnin tulevaisuuteen että Suomen kansantalouden kilpailukykyyn, toiminnan tulisi perustua tulevaisuuden haasteiden huolelliseen ennakkointiin ja harkittuihin strategisiin valintoihin ja tavoitteisiin, jotka ohjaavat kunnan järjestämisvastuulla olevien kaikkien toimintojen kustannusvaikuttavaa kehittämistä, johtamista ja toteuttamista.

Valtio ohjasi kuntien toimintaa 1990-luvun alkuun saakka varsin tiukalla normiohjauksella. Kun yksityiskohtainen normiohjaus purettiin, kunnille siirtyi merkittävä osa niistä kehittämis-tehtävistä ja myös strategisista valinnoista, joista aikaisemmin valtio oli vastannut. Varsin pian havaittiin, että hallintokuntakeskeisen toiminta- ja taloussuunnittelun tueksi tarvitaan pidemmälle tulevaisuuteen katsoa ja laajempia kokonaisuuksia kattavia hyvinvointipoliittisia ohjelmia. Monissa kunnissa tiedostettiin 1990-luvun puolivälissä kunnan lapsipoliittisten ohjelman merkitys toiminnan suuntaamisessa ja voimavarojen tarkoituksenmukaisessa kohdentamisessa.

Kuntaliiton vuonna 2000 valmistuneessa lapsipoliittisessa ohjelmassa (Kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma 2000, 7) määriteltiin lapsipoliittikka seuraavasti ”Lapsipoliittikka on yhteiskunnallisen yli hallintorajojen tapahtuvan toiminnan tarkasteleminen lapsen näkökulmasta. Kyse on yhteiskunnan lapsikäsituksesta, arvoista ja asenteista.”

Suuri enemmistö kunnista valmisteli ja hyväksyi 2000-luvun alkuvuosina erilaisia lapsipoliittisia ohjelmia, vaikka siihen ei ollut lakisääteisiä velvoitteita. Vuonna 2005 valmistuneessa YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämässä Suomen kansallisessa toimintasuunnitelmassa Lapsille sopiva Suomi (2005, 60–61) ehdotettiin valtakunnallisen lapsi- ja perhepoliittisen strategian valmistelua ja kehittämishankkeiden tulosten tehokasta hyödyntämistä

Lastensuojelulain 12 §:n säännös on vuodesta 2008 alkaen velvoittanut kunnat laatimaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman, joka on tarkistettava vähintään kerran neljässä vuodessa ja otettava huomioon kunnan talousarviota laadittaessa.

Suomen kuntaliitto on tehnyt seurantatutkimuksia lapsipoliittisten ohjelmista kunnissa ja valmistellut kunnille suosituksia lastensuojelulain edellyttämän lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laatimiseksi. Kuntien välillä on suuria eroja lastensuojelulain tarkoittamien hyvinvointisuunnitelmien valmistelussa ja sisällössä. Tätä ohjelmatyötä ei ole suunnitelmallisesti seurattu eikä arvioitu.

Sosiaali- ja terveysministeriön Kaste -ohjelmassa (Kaste 2012) ja opetus- ja kulttuuriministeriön Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016) todetaan samansuuntaisesti, että suunnitelmakaudella 2012–2015 ohjataan kuntia tekemään lastensuojelulain mukainen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma niin, että se sisältää myös kuntien nuorisolain mukaisen nuorisopoliittisen ohjelmatyön ja on yhteen sovitettu terveydenhuoltolain mukaisen hyvinvointikertomuksen kanssa. Samalla kannustetaan kuntia selvittämään lasten ja nuorten omia mielipiteitä hyvinvointisuunnitelmien laadinnassa ja käyttämään suunnitelmia työvälineenä.

Oulun seudun kuntien yhteistyönä valmistui vuonna 2012 suositus kunnan lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman valmisteluprosessiksi (Oulun seudun kuntien lapsi- ja nuorisopolitiikka vuoteen 2025). Siinä suositellaan, että kunnan lapsi- ja nuorisopolitiikka tulkintaan laajasti ja

määritellään kattavaksi kaikki tuet ja palvelut raskauden alusta 29. ikävuoteen saakka. Strategisten valintojen ja painopisteiden aikajänteen on oltava riittävän pitkä ja ulotuttava ainakin kahden valtuustokauden yli. Suosituksessa kuvataan myös lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman valmistelun vaiheet.

Kuntien lapsiperhe-, lapsi- ja nuorisopoliittisesta ohjelmatyöstä on kertynyt kokemuksia lähes kahden vuosikymmenen ajalta. Kun valtakunnallinen ohjaus on ollut hajanaista ja heikkoa ja suunnitelmallinen seuranta ja arviointi on puuttunut, tämän ohjelmatyön vaikutuksesta kuntien päätöksentekoon ja palvelujen kehitykseen ei ole tietoa. Erityisesti on huomattava, että ainoastaan Suomen Kuntaliitto ohjasi aktiivisesti kuntia 2000-luvun alussa ja teki myös muutamia arviointitutkimuksia. Valtionhallinnon taholta ohjaus ja arviointi ovat hajautuneet lukuisiin ohjelmiin, työryhmien ja neuvottelukuntien raportteihin ja hankkeisiin, joista on ollut vaikea muodostaa kokonaiskuvaa kuntien näkökulmasta.

Säännös kuntien velvoittamisesta lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien laatimiseen on yhden hallinnonalan erityislaissa, vaikka kyseessä on kunnan strategisen suunnittelun tärkeimpiin kuuluva tehtäväalue, kun strategiatyötä tarkastellaan tulevaisuuden hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Säännöksen sijoittaminen lastensuojelulakiin on perustunut 1980-lvulla omaksuttuun laajaan tulkintaa lastensuojelusta kunnan kaikkea toimintaa ohjaavana periaatteena. Käytännössä säännöksen sijoittaminen lastensuojelulakiin ei ole osoittautunut onnistuneeksi. Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmista on usein puuttunut kokonaan esimerkiksi talouden ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmat ja niiden yhdistäminen tuen ja palvelujen kehittämistavoitteisiin.

Toimenpide-ehdotukset:

51. Hallituksen tulee valmistella eduskunnalle esitys Suomen lapsiperhe- lapsi- ja nuorisopoliittiseksi strategiaksi, joka kattaa kaikki julkisen vallan vastuulla olevat toiminnot ja palvelut lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja jonka tavoitteena on vastata menestyksellisesti 2020–2030-luvuille saakka ennakoituihin lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointihaasteisiin.
52. Kuntien tulee sitoutua noudattamaan Lasten oikeuksien sopimusta kaikissa lapsiperheiden, lapsia ja nuorten tukea ja palveluja koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.
53. Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä tulee käynnistää kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien valmistelun, sisällön ja vaikuttavuuden kansallinen arviointitutkimus sekä valmistella kiireisesti yhteinen ohjeistus kuntien lapsi- ja nuorisopoliittiseen ohjelmatyöhön.
54. Säännös lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmista tulee siirtää lastensuojelulaista kuntalakiin osaksi kuntastrategian valmistelua ja seuranta ja laajentaa kattamaan kunnan lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämisen kokonaisuutena.

10 KOONTI SELVITYSRYHMÄN TOIMENPIDE-EHDOTUKSISTA

Selvitysryhmän esittämät toimenpide-ehdotukset on koottu alle.

Yhteistyö, työkäytännöt ja menetelmät

1. Lastensuojelulakiin tulee lisätä säännökset kokemusasiantuntijaryhmien asettamisesta ja toiminnasta.
2. Väkivaltaa kokeneiden lasten osalta ilmoitusvelvollisuus ja selvityskäytännöt tulee saattaa samalle tasolle seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden lasten kanssa: lastensuojelun ilmoitusvelvollisille viranomaisille ja ammattihenkilöille tulee säätää velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, kun heillä on syytä epäillä lapsen joutuneen henkeen tai terveyteen kohdistuneen rikoksen uhriksi.
3. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa koskevaa säännökset lapsiperheiden, lasten ja nuorten tukea ja palveluja koskevissa laeissa tulee yhtenäistää, yksinkertaistaa ja selkiyttää.
4. Viranomaisille on laadittava opas ja toteutettava siihen liittyvä koulutuskokonaisuus lasten ja perheiden kanssa työskentelyyn liittyvistä velvoitteista sekä tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevasta säätelystä. Opas ja koulutus tulee suunnata kaikille ammattiryhmille, joita velvoitteet koskevat ja ne laaditaan yhteistyössä keskeisten ammattiryhmien kanssa. Koulutus on toteutettava valtakunnallisesti kattavana. 14
5. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee käynnistää tutkimus, jossa tarkastellaan, millä kriteereillä eri toimijatahot tekevät lastensuojeluilmoituksia, miten ilmoituksia käsitellään lastensuojelussa ja millä perusteilla tehdään päätökset lastensuojelutarpeen selvityksen aloittamisesta ja asiakkuuden jatkosta selvityksen jälkeen. Samassa yhteydessä on selvitettävä lastensuojeluilmoituksen tekemiseen liittyvien uhkatilanteiden määrä ja luonne ja harkittava, onko mahdollistettavan lastensuojeluilmoituksen tekeminen kollektiivisesti¹⁵.
6. Lastensuojelulakiin tulee lisätä säännös velvollisuudesta antaa lastensuojeluilmoituksen tehneelle viranomaiselle tieto lastensuojeluilmoituksen vastaanottamisesta sekä ilmoittaa asiaa hoitavan työntekijän nimi ja yhteystieto.
7. Lastensuojelun moniammatillisen asiantuntijaryhmän tehtäviä ja roolia tulee selkiyttää.
8. Lastensuojelutarpeen ja lapsen hyvinvointikehityksen arvioinnissa tulee käyttää strukturoituja, dokumentoituja ja tutkimukseen perustuvia lapsen ja perheen tilanteen arviointimenetelmiä.
9. Lastensuojeluprosessin keskeisiin arviointivaiheisiin (lastensuojeluilmoitusten käsittely, lastensuojelutarpeen arviointi, huostaanotto ja sijaishuoltopaikan valinta, asiakkuuden päättäminen) tulee kehittää yhtenäiset toimintamallit.
10. Lastensuojeluun tulee perustaa Käypä hoito-suosituksia vastaava järjestelmä, jonka avulla voidaan koota paras käytettävissä oleva tieto kulloisistakin käytännöistä ja antaa niistä kansallisia suosituksia.
11. Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon asiakkaina olevien lasten hyvinvointia ja terveydentilaa tulee seurata vuosittain laajoilla terveystarkastuksilla, joiden tulokset otetaan huomioon asiakassuunnitelmaa päivitettäessä.

¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tämän toimenpide-esityksen THLn toteutettavaksi
¹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tämän toimenpide-esityksen THLn toteutettavaksi

12. Asetuksella tulee säätää tarkemmin lastensuojelun asiakirjojen laatimisesta. (Lastensuojelulaki 417/2007, 33§)

Työntekijät ja osaaminen

13. Erialaisten organisointitapojen, työkäytäntöjen ja laatuvaatimusten vaikutusta lastensuojelun kuormitukseen tulee pilotoida toisaalla ehdotetuissa kokeilukunnissa (sivu 55). Tämän perusteella arvioidaan yksityiskohtaisemmin edellytykset ja perusteet valtakunnallisten henkilöstömitoitusten määrittelyyn.
14. Lastensuojelu tulee katsoa sosiaalityön erikoistumisalueeksi, jossa päätoiminen työskentely edellyttää erikoistumiskoulutusta. Koulutuksen tulee olla luonteeltaan moniammatillista ja toteutua tiiviissä yhteydessä käytännön lastensuojelutyöhön. Erikoistumiskoulutuksen valmistelua varten tulee asettaa moniammatillinen asiantuntijaryhmä.
15. Lasten ja nuorten kanssa yleisissä palveluissa työskenteleville ammattihenkilöille tulee järjestää lyhyempi lastensuojelun täydennyskoulutus, joka antaa tietoa lapsen ja nuoren kasvusta ja kehityksestä sekä vahvistaa ammatillisia valmiuksia työskennellä lapsen, nuoren ja perheiden kanssa.

Eroperheiden lapset

16. Lapsen asemaa vanhempien eroon liittyvissä huolto- ja tapaamisprosesseissa vahvistetaan tarkentamalla lapsen kuulemista ja mielipiteiden selvittämiseen velvoittavia säännöksiä sekä mahdollistamalla edunvalvojan sijaisen määrääminen lapselle myös huolto- ja tapaamisprosesseissa.
17. Lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta lisätään säännökset siitä, missä tilanteissa on lapsen edun mukaista määrätä tapaamiset toteutettaviksi tuettuna tai valvottuina ja miten tällaiset tapaamiset on käytännössä toteutettava. Näiden palvelujen järjestäminen asetetaan kuntien tehtäväksi.
18. Sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja sisäministeriö selvittävät yhteistyössä, miten lapsen oikeus suojeluun turvataan tilanteissa, joissa on taustalla vanhempien välinen tai toisen vanhemman aiheuttama konflikti lasten huollosta ja tapaamisista ja samanaikainen vanhemman tai ulkopuolisen tahon ilmaisema huoli lapsen turvallisuudesta, terveydestä tai hyvinvoinnista.

Huostaanotetut ja kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset

19. Lastensuojelulakia muuten niin, että huostaanotto voitaisiin määritellä pysyväksi, kun lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla ei ole realistisesti arvioituna mahdollisuutta vastata lapsen hoidosta ja kasvatuksesta eivätkä muut vaihtoehdot tilanteen vakiinnuttamiseksi ole mahdollisia.
20. Vahvistetaan lastensuojelun velvollisuutta tehdä lapsen vanhemmille oma kuntoutussuunnitelma, varata resurssit sen toteuttamiseen ja huolehtia suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden arvioinnista vuosittain.
21. Jälkihuollon ikärajan nostetaan 25 vuoteen. Vastaavan sosiaalityöntekijän on aktiivisesti tiedotettava nuorelle ja hänen huoltajilleen jälkihuollon palveluista ja hänen oikeudestaan niihin.
22. Jälkihuollon suunnitelman valmistelu on aloitettava riittävän varhain ja sen on oltava valmiina toimeenpantavaksi viimeistään sijoituksen päättyessä.
23. Kunnan velvoitetta jälkihuollon järjestämiseen nuorten tarpeiden mukaan täsmennetään. Kunnan tulee varata voimavarat sijoituksen jatkamiseen täysi-ikäisyyden jälkeen, kun se on nuoren edun mukaista ja hän itse siihen suostuu.

Maahanmuuttajataustaiset lapset

24. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee asettaa työryhmän selvittämään maahanmuuttajataustaisten perheiden ja lasten erityisiä tarpeita ja niiden ottamista huomioon lastensuojelussa

Vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat

25. Toimiva lapsi & perhe -hankkeessa kehitetyt työmenetelmät lasten huomioimiseksi aikuisten palveluissa otetaan käyttöön kansallisesti ja niiden levittämistä tuetaan aktiivisesti.
26. Päihteitä väärinkäyttävillä raskaana olevilla äideille säädetään subjektiivinen oikeus päästä kiireellisesti hoitoon. Olemassa olevien hoitopaikkojen jatkuminen on turvattava ja hoitopaikkoja on perustettava lisää niin, että jokainen hoitoon hakeutuva äiti saa välittömästi hoitopaikan.

Vammaisuus, pitkäaikaissairaudet ja muut pitkäaikaiset ongelmat

27. Pitkäaikaisesti sairaan, vammaisen tai muista pitkäaikaisista ongelmista kärsivän lapsen ja hänen perheensä tulee saada tarpeensa mukaista tukea ja palveluja ilman lastensuojeluilmoitusta tai muuten alkavaa lastensuojeluasiakkuutta ellei tähän ole perusteltua tarvetta.
28. Kun lapsen pitkäaikaisen ongelman vuoksi on tarpeen järjestää tukea monelta eri taholta, tulee kunnan järjestää tuen ja palvelujen kokonaisuudesta vastaava työntekijä (esimerkiksi vastuullinen palveluohjaaja) silloinkin kun lapsi ei ole lastensuojelun asiakas.

Tietopohja ja tiedontuotanto

29. Suomeen perustetaan valtionvarainministeriön tilaaman raportin tarkoittama kansallinen lapsi- ja perhetutkimuksen instituutti, jonka vastuualueeseen kuuluu myös lastensuojelututkimuksen tekeminen ja koordinointi sekä käynnistetään valtakunnallinen lapsi- ja perhetutkimuksen tutkimusohjelma. Instituutti ja tutkimusohjelma tulee resursoida siten, että sillä on todelliset mahdollisuudet pitkäjänteisten tutkimusten toteuttamiseen. Instituutin perustamisen valmistelu aloitetaan lastensuojelututkimuksen koordinaation vahvistamiseen keskittyvällä hankkeella¹⁶.
30. Määritellään kaikille lasten ja perheiden palveluille valtakunnallisesti yhtenäinen toimenpide- ja syyluokitus (palvelutarpeen arvioinnin kriteerit) ja tietojen vertailukelpoinen tallentaminen niin, että kuntien asiakasrekistereiden tiedoista saadaan valtakunnallisesti vertailukelpoista tietoa.
31. Selvitetään mahdollisuus perustaa kansallinen lasten hyvinvoinnin seurantarekisteri, jossa yhdistetään laajoista terveystarkastuksista saadut hyvinvointitiedot lastensuojelun ja muiden lasten ja perheiden palvelujen käyttötietoihin.¹⁷
32. Lainsäädäntöä muutetaan niin, että lastensuojelurekisteriä voidaan täydentää toimintatiedoilla ja toimenpiteiden syytiedoilla.¹⁸
33. Lastensuojelun kustannusvaikuttavuuden selvittämiseksi tulee kehittää kokonaisten palveluprosessien kustannusseurantaa.¹⁹

16 Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle

17 Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle

18 Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle

19 Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle

34. Keskeisten rekisterinpitäjien tulee tehostaa yhteistyötään niin, että vuosittain voidaan tuottaa yhdistettyjä tilastoraportteja lastensuojelusta ja siihen yhteydessä olevista tekijöistä²⁰.
35. Muutetaan lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaa yhtenäisen tiedonkeruun lasten ja perheiden palvelujen kokonaisuudesta

Kuntien toimintamallin kehittäminen

36. Lasten ja perheiden palvelujen ja lastensuojelun kehittämisessä pitkän aikavälin tavoitteeksi asetetaan lasten ja perheiden kohtaaminen kokonaisuutena ja yhteisten palvelujen ja niihin sisältyvän yleisen tuen järjestäminen elämänsä myötä jatkuvana kokonaisuutena.
37. Kaikkia kunnan järjestämisvastuulla olevia tulee tarkastella yhdenmukaisesti kolmella tasolla ja ensisijaisena tulee olla yleisen tuen järjestämistä niin kustannusvaikuttavasti, että tarve tehostettuun ja erityiseen tukeen vähenee.
38. Kunnan lapsiperheiden, lasten ja nuorten palvelujen uuden toimintamallin kehittäminen tulee toteuttaa kokeilukunnissa valtakunnallisena tutkimus- ja kehittämishankkeena, jolle osoitetaan myös arviointitutkimuksen mahdollistava riittävä ja pitkäkestoinen kokonaisrahoitus.

Palvelurakenne

39. Lastensuojelulaissa olevat hyvinvoinnin edistämistä ja ehkäisevää työtä koskevat säännökset tulee siirtää lasten ja perheiden peruspalveluja (esim. neuvola, varhaiskasvatus ja koulu) koskeviin lakeihin ja säätää niiden tehtäviksi.
40. Lastensuojelun avoimuus ja sijaishuolto tulee tulevassa sosiaali- ja terveystieteiden kenteessä osoittaa laajan perustason järjestämisvastuuseen kuuluvaksi toiminnaksi.
41. Erityisen vaativan lastensuojelun tehtävät siirretään jokaiselle erityisvastuualueelle perustettavan lastensuojelun moniammatillisen osaamiskeskuksen tehtäväksi.

Laadunhallinta ja valvonta

42. Lastensuojelun laatusuositukset ja valvontaohjelmat tulee yhdistää valtakunnalliseksi lastensuojelun laadunhallintasuunnitelmaksi, jota päivitetään ainakin kerran vuodessa vastaamaan lastensuojelun laadunhallinnan ja valvonnan kulloinkin ajankohtaisiin haasteisiin
43. Lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan voimavaroja tulee lisätä vuoden 2014 talousarvioissa Valviraan yksi henkilötyövuosi lastensuojeluun ja jokaisen aluehallintovirastoon yksi henkilötyövuosi lastensuojeluun.
44. Lastensuojelulakiin tulee lisätä kunnille velvollisuus arvioida järjestämänsä lastensuojelua ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin sekä velvoite laatia vuosittain kuntakertomuksen yhteydessä lastensuojelukertomus, joka toimitetaan aluehallintovirastolle ja jonka sisältö määritetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.
45. Sijaishuollon toimintayksikköjen toiminnan laadun seuraamiseksi valmistellaan säännökset määräajoin toistuvasta auditoinnista ja toiminnan sertifiointista, joiden kustannuksista vastaa palvelutuottaja.
46. Lastensuojelun ulkopuolista arviointia varten tulee perustaa riippumattomana asiantuntijaelimenä toimiva lastensuojelun arviointineuvosto. Valtioneuvoston asetuksella annetaan säännökset lastensuojelun arviointineuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, toiminnan järjestämisestä ja neuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta sekä kansallisen arviointisuunnitelman sisällöstä.

²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle

47. Valtioneuvoston tulee antaa vuodesta 2015 alkaen neljän vuoden välein eduskunnalle lastensuojelun tavoitteiden toteutumisesta ja tuloksista selonteko, jonka valmistelee lastensuojelun arviointineuvosto.

Lastensuojelun valtakunnallinen ohjaus ja kehittäminen

48. Valtionhallinnossa lastensuojelun strategista kehittämistä, ohjausta ja johtamista tulee vahvistaa ja sille tulee turvata riittävät voimavarat.
49. Suunnitteilla olevien erityisvastuualueiden tehtäviin tulee kuulua omalla alueellaan vastuu lastensuojelun valtakunnallisten ohjeiden ja suositusten yhdenmukaisesta tulkinnaasta sekä hyvien käytäntöjen käyttöönotosta sekä työmenetelmien yhtäläisestä ta-
sosta.
50. Jokaiselle viidelle erityisvastuualueelle tulee nimetä 1–3 lastensuojelun kokeilualu-
etta tai -kuntaa toimimaan lastensuojelun ohjeiden ja suositusten kokeilijana ja testaa-
jana yhteistyössä erityisvastuualueiden osaamiskeskusten kanssa.

Lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelmatyö

51. Hallituksen tulee valmistella eduskunnalle esitys Suomen lapsiperhe- lapsi- ja nuori-
sopoliittiseksi strategiaksi, joka kattaa kaikki julkisen vallan vastuulla olevat toimin-
nat ja palvelut lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja jonka
tavoitteena on vastata menestyksellisesti 2020–2030-luvuille saakka ennakoituihin
lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointihaasteisiin.
52. Kuntien tulee sitoutua noudattamaan Lasten oikeuksien sopimusta kaikissa lapsiper-
heiden, lapsia ja nuorten tukea ja palveluja koskevassa valmistelussa ja päätöksente-
ossa.
53. Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä tulee
käynnistää kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien valmistelun, sisällön ja
vaikuttavuuden kansallinen arviointitutkimus sekä valmistella kiireisesti yhteinen oh-
jeistus kuntien lapsi- ja nuorisopoliittiseen ohjelmatyöhön.
54. Säännös lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmasta tulee siirtää lastensuojelulaista
kuntalakiin osaksi kuntastrategian valmistelua ja seurantaa ja laajentaa kattamaan
kunnan lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämisen kokonaisuutena.

11 SELVITYSRYHMÄN EHDOTUSTEN TOIMEENPANO JA SEURANTA

Selvitysryhmän käytettävissä ollut aika, muut voimavarat sekä työryhmän kokoonpano eivät ole mahdollistaneet kustannusvaikutusten arviointia. Kustannuksia tulee tarkastella kahdella tasolla. Ehdotusten toimeenpano tulee merkitsemään valtion ja kuntien kustannusten lisääntymistä lähivuosina. Monien ehdotusten osalta kustannusvaikutukset ovat arvioitavissa vasta kokeiluvaiheiden jälkeen ja niiden perusteella. Pidemmällä aikavälillä tässä ehdotetut toimenpiteet tulevat todennäköisesti lisäämään lasten ja nuorten hyvinvointia sekä vähentämään lapsiperheiden sekä lasten ja nuorten palvelujen kokonaiskustannuksia. Kun ehdotusten kustannusvaikutuksia arvioidaan, tulee välttämättä ottaa huomioon tuotto-odotukset pitkällä aikavälillä.

Selvitysryhmä on esittänyt useita laki- ja asetusmuutoksia. Niiden yksityiskohtaisempi valmistelu ei ole ollut ryhmän toiminnan puitteissa mahdollista. Monet ehdotuksista liittyvät jo valmisteilla oleviin lakiesityksiin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin, varhaiskasvatustalakiin ja sosiaalihuoltolakiin. Näiltä osin ehdotukset tulisi ottaa huomioon lakien valmistelussa.

Useissa kohdissa on myös esitetty jatkotoimenpiteitä, joiden valmisteluun tarvitaan monialainen asiantuntijaryhmä. Useimmat tehtävistä voidaan yhdistää yhden asiantuntijaryhmän käsiteltäviksi.

Selvitysryhmässä ei ole ollut työmarkkinajärjestöjen edustajia ja siksi on välttämätöntä, että työnantajien ja työntekijöiden edustajilta pyydetään lausunnot ehdotuksista ennen niiden toimeenpanoon ryhtymistä.

Selvitysryhmä on ehdottanut, että hallitus valmistelee lastensuojelusta selonteon eduskunnalle 2015. Tässä selonteossa tulee kiinnittää erityisesti huomiota selvitysryhmän ehdotusten toimeenpanoon ja vaikutuksiin.

12 LOPUKSI

Toimeksiantonsa mukaisesti selvitysryhmä on tarkastellut lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen kokonaisuutta ja erityisesti lastensuojelua. Tavoitteena on siirtää lastensuojelukustelua ongelmista niihin tulevaisuuden näkyymiin ja uusiin toimintamalleihin ja –tapoihin, joilla julkisen vallan investoinnit lapsiperheisiin, lapsiin ja nuoriin tuottaisivat hyvinvointia ja siten edistäisivät myös kansantalouden kestävyyttä.

Perheen kasvatustuun rinnalla julkisen vallan vastuu hyvän lapsuuden edellytyksistä on suuri kahdestakin syystä. Lapset ja nuoret ovat palvelujen käyttäjinä keskimääräistä heikommassa asemassa. Tämä pätee myös vanhempiin silloin, kun he eivät osaa tai jaksa rakentaa lapsilleen hyvää lapsuutta. Valinnan yhteiskunnan toiminta-ajatus ei sovi lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluihin samalla tavalla kuin sitä on sovellettu aikuisten palveluissa. Julkisen vallan vastuu on erityisen suuri silloin, kun lapsen etu edellyttää puuttumista vanhemmuuteen ja jopa vanhemmuuden siirtämistä sijaishuoltopäätöksellä kunnan järjestettäväksi.

Julkinen valta on Suomessa tukenut kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellisen paljon lapsia ja perheitä jo 1900-luvun alusta alkaen. Pala palalta rakennettu lasten, nuorten ja perheiden tukien ja palvelujen järjestelmä edisti tehokkaasti lasten hyvinvointia viime vuosisadalalla. Sen nykyisistä kokonaiskustannuksista ei ole luotettavaa tietoa, mutta karkean arvion mukaan ne ovat jopa 20 miljardin euron suuruusluokkaa. Aikaisemmin tulokselliseen tuen ja palvelujen kokonaisuuden tehokkuus on parin viime vuosikymmenen aikana kyseenalaistunut yhteiskunnan ja hyvinvointihaasteiden muuttuessa. Siksi on perusteltua kriittisesti arvioida aikanaan tehokkaan rakenteen ja toiminnan kykyä vastata 2020- ja 2030-lukujen haasteisiin.

Selvitysryhmä on keskittynyt työssään lastensuojelun sisältöjen, työkäytäntöjen, osaamisen ja kehittämisen sekä asiakkaiden osallisuuden kysymyksiin. Lähivuosien muutokset tarkoituksenmukaista sovittaa yhteen meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen kanssa. Ryhmä esittää myös pidemmän aikavälin kehityssuunnan, jota kohti nyt esitetyillä kehittämissuunnitelmilla voidaan edetä.

Erityisesti on huomattava, että kriittiset arviot lastensuojelusta eivät kohdistu henkilöstöön vaan palvelujärjestelmään ja sen johtamiseen. Lastensuojelun ammattihenkilöt ovat joutuneet tekemään työtään kohtuuttomassa tilanteessa, kun henkilöstövoimavarojen ja kuormituksen epäsuhta on jatkuvasti kasvanut. Tilanteen korjaamiseen haetaan ratkaisua kokeilukunnissa toteutettavien pilottien avulla.

Ehdotuksia arvioitaessa on huomattava, että lastensuojelun tehtävät ja myös kustannukset ovat 1980-luvulta alkaen nopeasti muuttuneet. Aikaisemmin melko pienestä toimialasta, kun sitä mitataan henkilöstövoimavaroilla ja kustannuksilla, on kasvanut laaja toimintakokonaisuus. Vaikka lastensuojelulakia on uudistettu, lastensuojelutarpeen ja kustannusten kasvu on tapahtunut ilman rakenteiden ja sisältöjen suunnitelmallista kehittämistä ja ohjaamista. Selvitysryhmän ehdotusten tarkoituksena on selventää lastensuojelun tehtäviä suhteessa lasten, nuorten ja lapsiperheiden muihin palveluihin sekä uudistaa lastensuojelun palvelurakennetta ja toimintaa vastaamaan nopeasti muuttuvan yhteiskunnan tulevaisuuden haasteisiin.

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden ja erityisesti lastensuojelun kehittämiseksi tehtyjä ehdotuksia toimeenpantaessa lähtökohtana tulee olla Lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen etu sen tärkeimpänä periaatteena. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluissa on aina kysymys investoinnista koko väestön hyvinvointiin ja kansantalouden kestävyteen. Siksi kustannuksia ja niiden vaikuttavuutta on tarkasteltava suhteessa lasten ja nuorten elämäntilanteeseen. Lähivuosien onnistumiset ja epäonnistumiset palveluissa näkyvät lasten ja nuorten hyvinvoinnissa useiden sukupolvien ajan.

LÄHTEET

- Asiantuntija-avusteista huoltoriitojen sovittelua koskeva kokeilu käräjäoikeuksissa. (2012) Helsinki: oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 25/2013.
- Bardy, Marjatta (toim.) (2009) Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 1. painos.
- Bardy, Marjatta (2013) Lapsuus, aikuisuus ja yhteiskunta. Teoksessa Marjatta Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. 4. uudistettu painos. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104421/URN_ISBN_978-952-245-853-7.pdf?sequence=1
- Bardy, Marjatta & Heino, Tarja (2013) Katsaus lastensuojelun toimintaympäristöihin: paniikista toivoon ja näköalat auki. Teoksessa Marjatta Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimissä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104421/URN_ISBN_978-952-245-853-7.pdf?sequence=1
- de Godzinzky, Virve-Maria (2012) Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenetelystä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 260. http://www.optula.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlappType=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=260_de_Godzinsky_2012.pdf&SSURlcontext=Satellite%20Server&blobwhere=1324303619216&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf
- Ervast, Sari-Anne & Tulensalo, Hanna (2006) Sosiaalityötä lapsen kanssa – kokemuksia lapsikeskeisen tilannearvion kehittämisestä. Helsinki: SOCCAn ja Heikki Waris -instituutti, julkaisusarja 8/2006. http://www.socca.fi/files/87/Sosiaalityota_lapsen_kanssa.pdf
- ETENE (2011) Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE -julkaisuja 32. STM.
- Forsman, Sinikka (2010) Sosiaalityöntekijän jaksaminen ja jatkaminen lastensuojelussa. Henkilökohtaisen ja muodollisen uran rajapinnoilla. Tampere: Tampereen yliopisto <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65571/978-951-44-8155-0.pdf?sequence=1>
- Harrikari, Timo (2012) Lapsuuden ongelmallistuminen, lasten suojelullistaminen ja lastensuojelullistaminen. Hallintateoreettinen näkökulma lastensuojelun ajankohtaiseen virtaan. Teoksessa Markku Jahnukainen (toim.) Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. s.57–93. Tampere: Vastapaino
- Haverinen, Riitta & Maaniittu, Maisa & Mäntysaari, Mikko (toim.) (1995) Tulokseksi laatu. Puheenvuoroja sosiaalihuollon laadunkehittämisen teorioista, metodeista ja käytännöistä. Helsinki: Stakes, raportteja 179/1995.
- HE 13/1983. Hallituksen esitys 13/1983.
- HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys 252/2006 vp. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060252.pdf>
- Heino, Tarja (2007) Ketä ovat lastensuojelun uudet asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen takana. Stakesin työpapereita 30/2007. Helsinki: Stakes. <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/77977/T30-2007-VERKKO.pdf?sequence=1>

- Heino, Tarja & Johnson, Marianne (2010) Huostassa olleet lapset nuorina aikuisina. Teokses-
sa Ulla Hämäläinen & Olli Kangas(toim.) Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 266–293.
- Heinonen Hanna & Väisänen Antti (2012) Mistä lastensuojelun kustannukset koostuvat? Hel-
sinki: Lastensuojelun keskusliitto ja THL
- Helsingin kaupunki 2011 (2011) Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2011. Helsinki: Helsin-
gin kaupungin tietokeskus, tilastoja 2011:41.
http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/11_12_15_Tilastoja_41_Ranto.pdf
- Hetemäki Inka (toim.) (2011) Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. Edita Publishing
- Hietämäki, Johanna & Kantola, Heli (2010) Sosiaalityön ammatillisen lisensiaattikoulutuksen
arviointitutkimus. Sosiaalityön julkaisusarja 7. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/24321/Hietam%C3%A4ki%20et%20kantola.pdf?sequence=1>
- Holmila, Marja & Bardy, Marjatta & Kouvonon, Petra (2008) Lapsuus päihdeperheessä ja
kielteisen sosiaalisen perimän voittaminen. Yhteiskuntapolitiikka 73: 4, 421–432
- Kalland Mirjam, Pensola Tiina, Meriläinen Jouni, Sinkkonen Jari (2001). Mortality in children
registered in the Finnish child welfare registry: A population based study of 13 371 sub-
jects. British Medical Journal, 323, 207-208.
- Kaste 2012. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2012–2015.
Helsinki: sosiaali- ja terveystoimi, julkaisu 2012:1.
- Katisko Marja (2013) Maahanmuuttajataustaiset perheet lastensuojelun asiakkaina Helsinki:
Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisu, C Katsauksia ja aineistoja 25
- Kestilä, Laura & Paananen Reija & Väisänen, Antti & Muuri, Anu & Merikukka Marko &
Heino, Tarja & Gissler, Mika (2012a) Kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskitekijät. Rekis-
teripohjainen seurantatutkimus Suomessa vuonna 1987 syntyneistä. Yhteiskuntapolitiikka
77:1. 34–52. <http://www.thl.fi/attachments/yp/2012/1/kestila.pdf>
- Kestilä, Laura & Väisänen, Antti & Paananen, Reija & Heino, Tarja & Gissler, Mika (2012b)
Kodin ulkopuolelle sijoitetut nuorina aikuisina. Rekisteripohjainen seurantatutkimus Suo-
messä vuonna 1987 syntyneistä. Yhteiskuntapolitiikka 77:6. 599–620.
http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100138/YP6_2012_Kestil%E4.pdf?sequence=1
- Kinnunen, Riitta & Lidman, Jukka & Kaakinen, Juha (2012) Ajoissa ankkuriin. Varhaista
puuttumista nuorisoriikollisuuteen ja lähisuhdeväkivaltaan.
<http://www.sosiaalikehitys.com/uploads/Ankkuritoiminta.pdf>
- Kirmanen Tiina (2013) Case Imatra: Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen 2000-
luvulla. Selvitysryhmän aineisto. Selvitysryhmälle laadittu muistio 20.02.2013 (Imatra)
- Kivisaari, Sirkku & Saari, Eveliina & Lehto, Juhani (2008) Systemisen innovaation polku
sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ration tilaaja-tuottaja-mallin levittämisen ensiaskeleet.
Espoo: VTT, tiedotteita 2440. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2008/T2440.pdf>
- Kostamo-Pääkkö Kaisa (2013) Selvitys sosiaalihuollon henkilöstön nykyisestä määrästä ja
kelpoisuudesta sekä työvoiman vaihtuvuudesta ja poistumasta vuoteen 2015 Lapin alueella.
Rovaniemi: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
(http://www.sosiaalikallega.fi/poske/sosiaalityontekijat_ ja_ohjaajat_lapissa2013.pdf, (La-
dattu 24.4.2013))
- Kostiainen, Tuula (2009) Osaamisen kehittämisen neljä tilaa. Osaamiskeskuksen interventio
sosiaalityöhön. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tamperensis 1446.
- Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma (2012) Helsinki: opetus- ja
kulttuuriministeriö, julkaisu 2012:1.
- Kunnalliset lastensuojelupalvelut (2013) Valtakunnallinen valvontaohjelma 2013 – 2014.
Helsinki: Valvira, valvontaohjelmia 1:2013.

- Kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma (2000) Helsinki: Kuntaliitto.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/lapset/lapsipolitiikka/Documents/Eläköön%20lapset.pdf>
- Kuntatyönantajat 2013 (2012) Kuntasektorin työvoimatilanne. KT:n tiedustelut ja selvitykset.
<http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/tiedustelut-ja-selvitykset/Tyovoimatiedustelut/kuntasektorin-tyovoimatilanne-2012/Sivut/default.aspx>.
 Viitattu 14.6.2013
- Kuusikkokunnat 2012 (2012) Suomen kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2011. Helsinki: Edita Prima Oy, Kuusikko-työryhmän julkaisusarja.
http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/downloads/Lastensuojelu/Raporttiluonnos_1812_2012_netiversio.pdf. Viitattu 14.6.2013
- Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983.
- Laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta 619/1996.
- Laki sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta 2001/1230.
- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005.
- Laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta 409/2001.
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011
- Lapsen vuoden komitea (1980) Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitea. Komiteamietintö. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Lapsiasianeuvottelukunnan kannanotto yksin maahan tulevien turvapaikanhakijalasten vastaanoton kehittämisestä 11.3.2010 (2010) <http://www.lapsiasia.fi/nyt/aloitteet/aloite/-/view/1557185>. Viitattu 14.6.2013
- Lapsille sopiva Suomi (2005) YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2005:5.
- Lastenhuolto ja sen kehittäminen (1978) Sosiaalihuollon yleiskirje A3.
- Lasten ja nuorten hyvinvointi ja terveys -tutkimusohjelma (2010) <http://www.aka.fi/skidi-kids>.
 Viitattu 14.6.2013
- Lastensuojelu 2011 (2012) Helsinki: Thl, tilastoraportti 26/2012.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90891/Tr26_12.pdf?sequence=5 Viitattu 14.6.2013
- Lastensuojelu, THL, SVT (2013): Suomen virallinen tilasto. Toimittaneet Kuoppala, Tuula & Meriläinen, Jouni. Terveystieteiden tutkimuskeskus; Helsinki. Lastensuojeluilmoitukset: Lastensuojelu. SVT. THL. [26.2.2013], Kiireelliset sijoitukset ikäryhmittäin: Lastensuojelu. SVT. THL. [7.3.2013], Ensimmäistä kertaa kiireellisesti sijoitettujen lasten lukumäärä: Lastensuojelu. SVT. THL. [11.4.2013]
- Lastensuojelulaki (kumottu) 52/1936
- Lastensuojelulaki 417/2007 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417>
- Lastensuojelun käsikirja (2013) Helsinki: Sosiaaliportti. <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja> Viitattu 11.06.2013.
- Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatus (2012) Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Helsinki: Valvira, valvontaohjelmia 4:2012.
http://www.valvira.fi/files/tiedostot/s/i/Sijaishuollon_valvontaohjelma.pdf
- Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa (1995) Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 6.
- Lastensuojelutoimikunta 1982:n mietintö (1983) Komiteamietintö 67. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

- Lepola Outi (2012) Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä. Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto. http://www.lskl.fi/files/1354/Ei_omainen_eika_viranomainen.PDF. Viitattu 14.6.2013
- Linnossuo Outi (2009) Varsinais-Suomen Lastensuojelun kehittämissyksikkö 2008-2009. Loppuraportti. Julkaisuja 1, Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. http://www.vasso.fi/images/stories/julkaisut_ja_raportit/syksy09/lasukehyn%20loppuraportti%2009.pdf Viitattu 14.6.2013
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa & Terävä, Eeva (2012) Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman (KASTE) 2008-2011 arviointi. Loppuraportti. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisu 2012:12. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-21605.pdf
- Matela, Kari (2011) Viihtyvät ja vaihtuvat. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työssä pysymiseen ja työstä lähtemiseen vaikuttavat tekijät. Oulu: Pohjois-Suomen osaamiskeskus.
- Myllärniemi Annina (2006) Huostaanottojen kriteerit pääkaupunkiseudulla. Selvitys pääkaupunkiseudun lastensuojelun sijoituksista. Helsinki: SOCCA ja Heikki Waris –instituutti, julkaisusarja 7. http://www.socca.fi/files/76/Huostaanottojen_kriteerit_paakaupunkiseudulla.pdf
- Narkilahti, Jouko & Hassi, Leena & Rimpelä, Matti (2012) Oulun seudun kuntien lapsi- ja nuorisopolitiikan talous vuosina 2005-2011. <http://www.seutunappi.fi/Inpo> Viitattu 18.05.2013.
- Niekka Ilse (2010), Maahanmuuttajataustaiset lapset ja monikulttuurisuus lastensuojelun perhehoidossa. Pesäpuu ry. http://www.pesapuu.fi/media/uploads/dokumentit/raportit/taimikko_loppuraportti_2010.pdf . Viitattu 14.6.2013
- NOSOSCO (2011). Social protection in the Nordic countries 2009/10: Scope, Expenditure and Financing. Version 49:2011. Nordic Social Statistical Committee. Copenhagen. Saatavilla: <http://nososco-eng.nom-nos.dk/filer/publikationer/Trygtext%202011%20UK.pdf> Viitattu 14.6.2013.
- Olisiko jo tekojen aika? Lastensuojelun asiakastyössä toimivien näkemyksiä lastensuojelun nykytilasta (2013) Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto ja Talentia.
- Oulun seudun kuntien lapsi- ja nuorisopolitiikka vuoteen 2025 (2012) Hyväksytty Oulun seutuvaltuustossa. 14.6.2012. <http://www.seutunappi.fi/Inpo>. Viitattu 18.05.2013
- Paananen, Reija & Ristikari, Tiina & Merikukka, Marko & Rämö, Antti & Gissler, Mika (2012) Lasten ja nuorten hyvinvointi. Kansallinen syntymäkohortti 1987 – tutkimusaineiston valossa. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, raportti 52/2012. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102984/THL_RAPO52_2012_web.pdf?sequence=1
- Pekkarinen, Elina (2011) Lastensuojelun tieto ja tutkimus – Asiantuntijoiden näkökulma. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, verkkojulkaisu 51/2011. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/lastensuojeluntieto.pdf>
- Perusopetuslaki 628/1998
- Perälä Marja-Leena, Halme Niina & Nykänen Sirpa (2012) Lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittava johtaminen. Opas 19. Tampere: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos
- Piironen, Hanna & Söderlund, Marja (2000) Laatukäsikirja. Espoo: SOS-lapsikylä.
- Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tiedote 3.4.2013. <http://www.avi.fi> -> Tiedotteet 2013. Viitattu 14.6.2013
- Puustinen-Korhonen, Aila (2013) Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset. Helsinki: Kuntaliitto, verkkojulkaisu. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2013/03/Documents/Lastensuojeluraportti.pdf>

- Pösö, Tarja (2010) Havainnot suomalaisen lastensuojelun institutionaalisen rajasta. *Janus* 18:4, 324–336
- Pyykönen, Riikka (2012) Dokumentit töissä – osallistava dokumentointi. Helsinki: Helsingin kaupunki, selvityksiä 2/2012.
http://www.socca.fi/files/2499/Dokumentit_toissa_osallistava_dokumentointi_Riikka_Pyykonen_2012.pdf
- Raitasalo, Kirsimarja & Holmila, Marja (2012) Äidin päihteiden käytön yhteys lapsen kokemiin haittoihin. *Yhteiskuntapolitiikka* 77:1, 53–62
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (1999) Lasso. Laadunhallinnan perusteita lastensuojelutyöhön. Toimintamalleja ja työvälineitä sosiaalitoimistojen laatutyöhön. Helsinki: Suomen kunta-liitto.
- Saarinen, Arttu & Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2012) Liikaa vaadittu? Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77, 4, 403–418
- Sosiaalialan korkeakoulutuksen suunta (2007) Helsinki: Opetusministeriö, työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:43.
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/tr43.pdf?lang=en>
- Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset valtio-, kunta- ja yksityissektorilla (2007) Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2007:18.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3525.pdf&title=Sosiaalihuollon_ammattillisen_henkiloston_kelpoisuusvaatimukset_fi.pdf
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) 2012-2015 toimeenpanosuunnitelma (2012) Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2012:20.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-23137.pdf
- STM 2006. Lastensuojelun kehittämisohjelma 2004–2007. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, esitteitä 2006:13.
- STM 2007. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtäväkennesuositus (2007) Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2007:14.
- STM 2012. Toimiva lastensuojelu -väliraportti. Selvitys kuntien perhetyön, lastensuojelun toimintatapojen sekä lastensuojelulain toimivuuden kehittämisestä. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö, raportteja ja muistioita 2012:28.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-24702.pdf
- Taskinen, Sirpa (toim.) (1999) Huostaanotto. Lastensuojelun asiantuntijaryhmän suositus huostaanotto-prosessin laatua ohjaaviksi yleisiksi periaatteiksi. Helsinki: Stakes, oppaita 33.
- Taskinen, Sirpa (2010) Lastensuojelulain soveltaminen. Helsinki: WSOYpro.
- Terveydenhuoltolaki 1326/2010
- THL, SOTKANet 2013 (2013) Tilasto- ja indikaattoripankki. Helsinki: THL.
<http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>
- Toimiva lapsi ja perhe 2013. Toimiva lapsi ja perhe (TI&p): menetelmät, koulutus ja konsultaatio. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Toimiva lapsi & perhe -hanke.
http://www.thl.fi/fi_FI/web/kasvunkumppanit-fi/tyon/menetelmat/lapset_puheeksi Viitattu 03.06.2013
- Torbenfeldt Bengtsson, Tea & Böcker Jacobsen, Turf (2009) Institutionsanbringelse af unge I Norden. En komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser. The Danish National Centre for Social Research: Copenhagen.
- Tuloksellisuustarkastuskertomus (2012) Lastensuojelu. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 6/2012.
http://www.vtv.fi/files/3161/06_2012_lastensuojelu_netti.pdf
- Työterveyshuoltolaki 1383/2001
- Uskomme sinuun – Usko sinäkin

- Opas lastensuojeluun sijoitetun nuoren läheisille ja työntekijöille (2012) Äänekoski: Pesäpuu & Lastensuojelun keskusliitto.
http://www.lskl.fi/files/1273/Us_Us_aikuisten_opas_netti.pdf. Viitattu 14.6.2013
- Valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit (2004) Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto, sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 18.
- Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista 794/2004
- Valtioneuvoston kanslia (2013) Mitä tiedämme politiikkatoimien vaikuttavuudesta lasten ja nuorten syrjäytymisen sekä hyvinvointierojen vähentämisessä? Poliittikkatoimien vaikuttavuuden tieto- ja arviointikatsaus. Helsinki: valtioneuvoston kanslia, raporttisarja 2/2013-
<http://vnk.fi/julkaisukansio/2013/r02-mita-tiedamme/PDF/fi.pdf>
- Valtionvarainministeriö (2013) Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus. Valtionvarainministeriön julkaisuja 11:2013. Helsinki: valtionvarainministeriö.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20130408Enemmaa/perhe_NETTI.pdf
- Vario, Pipsa, Barkman, Johanna, Kiili, Johanna, Nikkanen, Marko, Oranen, Mikko & Tervo, Jaana (2012) ”Suojele unelmia, vaali toivoa.” Nuorten suositukset lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi. Jyväskylä: Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6.
http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=5535297&name=DLFE-22613.pdf. Viitattu 14.6.2013
- www.lastensuojelu.info
- Yliruka, Laura (2006) Kuvastin. Reflektiivinen itse- ja vertaisarviointimenetelmä sosiaalityössä. Helsinki: Stakes, työpapereita 15/2006.
<http://www.helsinki.fi/sosiaalityo/tietoa/sosweb/dokumentit/kuvastin.pdf>