

Lapsi- ja
perhepalveluiden
muutosohjelma

HALLITUKSEN
KÄRKIHANKE



Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4

Aulikki Kananoja, Kristiina Ruuskanen

SELVITYSHENKILÖN EHDOTUKSET LASTENSUOJELUN TOIMINTA- EDELLYTYSTEN JA LAADUN PARANTAMISEKSI

Loppuraportti

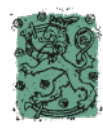
Helsinki 2019

UUDISTAMME LASTEN JA PERHEIDEN PALVELUT OSANA SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUSTA

Verkkosivut:
stm.fi/lape

Twitter:
[@STM_Uutiset](https://twitter.com/STM_Uutiset)
[@THLlapemuutos](https://twitter.com/THLlapemuutos)

#lapemuutos
#kärkihanke



Opetus- ja
kulttuuri-
ministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4

Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun
toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi
Loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN: 978-952-00-4026-0

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	15.2.2019	
Tekijät	Selvityshenkilö Aulikki Kananoja ja asiantuntijasihteeri Kristiina Ruuskanen		
Julkaisun nimi	Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi. Loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:4		
Diaari/hankenumero	STM/5304/2017	Teema	
ISBN PDF	978-952-00-4026-0	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4026-0		
Sivumäärä	103	Kieli	suomi
Asiasanat	Lapset, nuoret, lastensuojelu, palvelut, avohuolto, sijaishuolto, kuormitus		
Tiivistelmä	<p>Lastensuojelua on viime vuosina suunnattu varhaisen tuen suuntaan, jotta kasvavaa tarvetta voitaisiin ehkäistä ja vähentää. Selvitystyö kytkeytyy laajaan LAPE-hankkeeseen, jossa rakennetaan uutta perhepalvelujen kokonaisuutta. Keskeisenä linjana on yleisten palvelujen ensisijaisuus ja avohuollon käytäntöjen monipuolistaminen. Perustasolla sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen palvelut verkottuvat perhekeskuksiksi. Erityistasoa edustaa lastensuojelu avo- ja sijaishuoltoineen. Yhdenmukaisuus lapsen oikeuksien ja lainsäädännön toteuttamisessa, asiakkaiden osallisuus ja lastensuojelun avohuollon systeeminen, moniammatillinen tiimityö ovat keinoja ehkäistä ongelmien kärjistymistä ja huostaanottojen tarvetta. Intensiivinen ryhmätyö nuorille on tarpeen asiakasryhmän kasvun vuoksi. Sijaishuollon valvonta tarvitsee selkeämpää otetta. Henkilöstötilanteen helpottamiseksi esitetään työntekijäkohtaisen asiakasmäärän rajaamista 25 asiakkaaseen; uusi arviointi on tarpeen alueuudistuksen jälkeen. Työhön liittyvä kuormitus vaatii työolojen ja johtamisen tukea. Olennaista on työn vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Tarvitaan luotettavaa tietoa siitä, saavatko esitetyt käytännöt myönteisiä muutoksia aikaan asiakkaiden elämässä. Lastensuojeluun soveltuvan vaikuttavuuden tutkimuksen aikaan saaminen on valtion vastuulla. Kehittäminen on tarpeen sote-uudistuksen etenemisestä riippumatta.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	15.2.2019	
Författare	Utredare Aulikki Kananoja och sakkunnigsekreterare Kristiina Ruuskanen		
Publikationens titel	Utredarens förslag till förbättring av förutsättningarna för och kvaliteten på barnskyddet. Slutrapport		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:4		
Diarie-/projektnummer	STM/5304/2017	Tema	
ISBN PDF	978-952-00-4026-0	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4026-0		
Sidantal	103	Språk	finska
Nyckelord	Barn, unga, barnskydd, service, öppenvård, vård utom hemmet, belastning		
Referat	<p>Inom barnskyddet har riktningen under de senaste åren gått mot tidigt stöd, för att det ökande behovet ska kunna förebyggas och minskas. Utredningsarbetet anknyter till det omfattande programmet för utveckling av barn- och familjetjänster (LAPE), som avser att skapa en ny helhet av familjetjänster. Den centrala principen är prioritering av de allmänna tjänsterna samt en allt mångsidigare praxis inom öppenvården. På basnivå bildar tjänsterna inom social- och hälsovården och bildningsväsendet nätverk och samlas i familjecenter. Den specialiserade nivån företräds av barnskyddets öppenvård och av vården utom hemmet inom barnskyddet. Enhetlighet vid tillgodoseendet av barnens rättigheter och genomförandet av lagstiftningen, klienternas delaktighet och ett systematiskt multiprofessionellt teamarbete inom öppenvården inom barnskyddet är medel för att förebygga att problemen tillspetsas och omhändertaganden behövs. Ett intensivt grupparbete för unga behövs för att klientgruppen växer. Övervakningen av vården utom hemmet behöver fasta ramar. För att underlätta personalsituationen föreslås det att antalet klienter per arbetstagare begränsas till 25, och en ny bedömning kommer att behövas efter regionreformen. Den belastning som hör till arbetet kräver stöd för arbetsförhållandena och ledningen. Det väsentliga är uppföljning och utvärdering av arbetets genomslagskraft. Det behövs tillförlitlig information om huruvida den föreslagna praxisen åstadkommer positiva förändringar i klienternas liv. Det ligger på statens ansvar att få till stånd sådan undersökning av genomslagskraften som kan tillämpas på barnskyddet. Utveckling behövs oberoende av om social- och hälsovårdsreformen framskrider eller inte.</p>		
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health	Feb 15 th 2109	
Authors	Investigator Aulikki Kanaoja and expert secretary Kristiina Ruuskanen		
Title of publication	Selvityshenkilön ehdotukset lastensuojelun toimintaedellytysten ja laadun parantamiseksi. (Investigator's suggestion's for improving the quality and operating conditions of child welfare)		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:4		
Register number	STM/5304/2017	Subject	
ISBN PDF	978-952-00-4026-0	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4026-0		
Pages	103	Language	Finnish
Keywords	Children, youth, child welfare, services, open care, substitute care, burden		
<p>Abstract</p> <p>In recent years, early support has been a focal point in child welfare. The aim is to arrest, or at least minimise the growing need for child welfare services. This investigation in part of the government's key project to reform services for children, young people and families, which aims to build a new model for family services. A central concept for the project is to prioritise basic services and to diversify open care practices. On the level of basic services, public health, social and educational services will be coordinated into a family centre model. Open care and substitute care provided by child welfare services will provide more specialised services. Means for preventing problems and reducing the need for taking children into care include consistency in the implementation of children's rights and legislation, participation from the customers and the systematic and multi-professional cooperation in child welfare's open care services. The amount of young people requiring child welfare services has grown, which leads to a need for intensive group work. Monitoring activities for substitute care require a clearer approach. As for the personnel situation, we present that the number of customers per employee is restricted to 25, but a new evaluation on this number must be made after the regional reform is completed. The emotional burden caused by the work requires support from the working environment and management. Effectiveness of the services should be monitored and assessed. It is necessary to produce reliable data on whether the proposed practices result in positive changes in the customers' lives. Producing research data on the effectiveness of child welfare services falls under the responsibility of the state. Development of the services is necessary regardless of the progress of the regional health and social services reform.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	8
1 Taustaa	10
2 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja lapsiperheiden muutosohjelma (LAPE)	14
3 Ehdotusten kehysperiaatteet ja jäsenitys	15
4 Lastensuojelun nykytilan keskeiset piirteet ja kehitystarpeet.....	16
4.1 Toimiva lastensuojelu -ryhmän ehdotusten toteutuminen.....	16
4.2 Kuntien palvelujen ja resurssien tilanne.....	18
4.3 THL:n viimeisen tilaston pääkohdat	20
4.4 Sijaishuollon valvonnan uudistumistarpeet	21
4.5 Työn kuormittavuus.....	23
5 Tavoitetila	27
6 Maakunnan vastuu ja mahdollisuudet lastensuojelun kehittämiseen	29
6.1 Maakunnan tehtävät	29
6.2 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.....	33
6.3 Perustason lasten, nuorten ja perheiden palvelut	34
6.4 Lastensuojelutoiminta ja sen sisältö	35
6.5 Nuorten palvelut.....	38
6.6 Sijaishuolto hoitavana ja kuntouttavana palveluna	40
6.7 Vaativin taso: Osaamis- ja tukikeskukset (OT)	42
7 Tavoitetilan saavuttamisen yleiset edellytykset.....	45
7.1 Henkilöstön koulutus.....	45
7.2 Osaamisrakenteen monipuolistaminen	51
7.3 Sijaishuollon valvonta	53
7.4 Johtaminen	54
7.5 Pilotti-, kokeilu- ja testaustoiminta.....	58
7.6 Vaikuttavuus	61

7.7	Asiakasmäärän mitoittaminen.....	63
7.8	Kustannuksiin liittyviä näkökohtia	67
8	Tiekartta kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun	69
9	Laatusuositusten uudistaminen.....	73
10	Johtopäätöksiä.....	74
	Lähteet.....	76
	Liitteet.....	79

LUKIJALLE

Selvitystyö lähti liikkeelle lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden huolesta avohuollon suurista asiakasmääristä ja niiden vaikutuksesta avohuollon lastensuojelun laatuun sekä työntekijöiden mahdollisuuteen turvata lapsen oikeudet. Käynnissä olevan laajan alueuudistuksen sekä lasten ja perheiden palvelujen muutoshjelman vuoksi tehtävä ulottui myös laajemmin hyvän lastensuojelun edellytyksiin ja niiden turvaamiseen merkittävän rakenneuudistuksen olosuhteissa. Selvitystyötä on tehty rinnakkain muutoshjelman muiden osioiden kanssa ja pyritty nivomaan ehdotuksia yhteen. Selvitys jatkaa myös vuonna 2013 mietintönsä jättäneen Toimiva lastensuojelu- selvitysryhmän työtä. Raporttiin sisältyy katsaus mainitun ryhmän ehdotusten toteutumiseen, minkä lisäksi aikaisempia ehdotuksia on päivitetty vastaamaan käsittelyssä olevan maakunta- ja sote-uudistuksen lakiehdotuksia.

Tämän selvitystyön kahdessa aikaisemmassa raportissa on käsitelty asiakasmitoitukseen, työn organisointiin ja sisältöön liittyviä kysymyksiä. Samoin on luonnosteltu tiekarttaa kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun. Väli raporttien ehdotuksia ei ole toistettu kokonaisuudessaan, mutta niiden keskeiset kysymykset sisältyvät myös tähän raporttiin.

Työn lähtökohtana on yhdenmukaisesti LAPE-hankkeen kanssa lasten, nuorten ja perheiden palvelun jäsentyminen perustason palveluihin ja erityistason palveluihin. Lastensuojelu katsotaan erityistason palveluksi.

Selvitystyössä on ollut kaksi tavoitealuetta yli muiden. Ensimmäinen on lastensuojelun yhdenmukainen laatu ja toisena johtavana tavoitteena on toiminnan vaikuttavuus johon yksittäisten ehdotusten keinoin tulisi pyrkiä.

Taustaryhmä on keskusteluillaan antanut merkittävän panoksen selvitystyöhön, josta kiitokset. Ehdotuksista vastaa kuitenkin selvityshenkilö.

Aulikki Kananoja
Selvityshenkilö

Kristiina Ruuskanen
asiantuntijasihteeri

Tammikuu 2019

1 Taustaa

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

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

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

- Maria Kaisa Aula, hankejohtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Marjo Malja, sosiaalineuvos, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Juha Luomala, sosiaalineuvos, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Ritva Halila, ylilääkäri, Sosiaali- ja terveysministeriö
- Aila Puustinen-Korhonen, erityisasiantuntija, Kuntaliitto
- Päivi Petrelius, kehittämisspäälikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Marja-Leena Stenroos, sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Marita Raassina, ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto (Valvira)
- Hanna Heinonen, toiminnanjohtaja, Lastensuojelun Keskusliitto
- Alpo Heikkinen, erityisasiantuntija, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- Helena Inkinen, asiantuntija, Pesäpuu ry

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

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

Taustaryhmän kokouksia oli kevätkaudella kymmenen ja syyskaudella kuusi.

Taustaryhmän sisäinen työryhmä käsitteli erikseen lastensuojelun sosiaalityöntekijän kohtuullisen asiakasmäärän arviointiin liittyviä tekijöitä syksyn 2018 aikana. Työryhmään kuuluivat Marja-Leena Stenroos, Aila Puustinen-Korhonen, Alpo Heikkinen, Juha Luomala ja Sonja Soini.

Selvitys- ja ratkaisutyössä on vuoden 2018 aikana kerätty tietoa lastensuojelun palvelujen järjestäjiltä, sosiaalityön opintoja tarjoavilta korkeakouluilta sekä LAPE-muutosagenteilta. Työssä on hyödynnetty erityisesti Kuntaliiton ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksiä ja tutkimuksia sekä aiempien Sosiaali- ja terveysministeriön asettamien selvitysryhmien työtä. Lisäksi on käytetty tutkimuskirjallisuutta sekä kuultu seuraavia asiantuntijoita:

- Elina, Aaltio, tutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Marjo Alatalo, LAPE-suunnittelija
- Tarja Heino, erikoistutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Mikko Hulkkonen, LAPE-muutosagentti
- Raija Kojo, palvelupäällikkö, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tiedekunta
- Riitta Korhonen, perhetyön johtava ohjaaja, Helsingin kaupunki
- Anita Lindfors, perhetyön johtava ohjaaja, Helsingin kaupunki
- Marjo Pohjola, perhetyön johtava ohjaaja, Helsingin kaupunki
- Markus Salonen, keskitettyjen erityispalvelujen päällikkö, Helsingin kaupunki

Väliarvio ja väliraportti

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

² Kananoja, A. 2018

niukkuus. Nopeasti vaikuttavina toimina kaikkein kuormittuneimmille alueille selvityshenkilö esitti maaliskuussa 2018 kunta- ja työntekijätasoisista täsmätukea sekä sijaispoolien muodostamisen mahdollisuutta. Pitkäjänteisemmin vaikuttavia, mutta välitömästi tuettavia ratkaisuja edusti moniammatilliseen tiimityöhön siirtyminen. Sote-uudistuksen integraatitavoitteeseen ja lastensuojelutyön rekrytointipohjan laajentamiseen liittyen selvityshenkilö esitti lastensuojelun henkilöstörakenteen täydentämisen pilotointia päihde- ja mielenterveystyön ammattilaisilla. Selvityshenkilön keskeinen esitys oli varhaisen tuen ja ehkäisevän toiminnan tuntuva laajentaminen lisäämällä perhetyötä ja kotipalvelua. Tätä tavoitetta korostettiin seuraavassakin vaiheessa eli väliraportissa³, esittämällä kotipalvelun lyhytaikaisen myöntämisen mahdollisuuksien lisäämistä mm. neuvoloihin, terveyskeskuksiin, päihdepalveluihin ja psykiatrisille poliklinikoille. Näin haluttiin korostaa varhaisen tuen ohella auttamisprosessin eheyttä. Varhaisen ja ehkäisevän työn painotus tähtää pidemmällä aikavälillä korjaavan työn tarpeen vähentämiseen ja sijaishuollon kustannuskasvun hillintään.

Syyskuussa 2018 julkaistu väliraportti sisälsi ehdotuksen lastensuojelun tiekartaksi maakunnille tilanteessa, jota määrittävät väestöpohjan, työkäytäntöjen, asiakkaiden osallisuuden ja tarpeiden sekä hallinnollisten rakenteiden muutokset. Siinä määriteltävien periaatteiden avulla maakunnallisia toimijoita tuetaan rakentamaan oma tiekarttansa, jolla lastensuojelun laatu paranee ja toimintaperiaatteet yhtenäistyvät. Tiekartan tehtävä on poikkisektorisesti sitoutuneen johdon ja henkilöstön toimin luoda edellytyksiä asiakkaita nykyistä paremmin palvelevalle ja vaikutuksiltaan kestäväälle lastensuojelutyölle. Tiekartta auttaa jäsentämään perustason ja erityistason palvelujen tehtäviä lastensuojelussa antaen suuntaa erilaista asiantuntijuutta sisältävälle, tiimipohjaiselle työtavalle.

Väliraportissa syyskuussa selvityshenkilö toi esiin nuorten suuren ja kasvavan osuuden lastensuojelun asiakkaissa ja nuorten palvelujen vakavat puutteet. Hän esitti sen korjaamiseksi nuoriin kohdistuvan valtakunnallisen yhteistyöhankkeen aloittamista erityisesti nuorten päihde- ja mielenterveysavun parantamiseksi ja kotinsa ulkopuolella elävien nuorten hoidon ja kuntoutuksen varmistamiseksi. Lisäksi esitettiin muita toimia kuten sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointien moniammatillistamista sekä rakennetta lastensuojelun käytännön yhteyteen sijoittuvaan tutkimukseen.

³ Kananoja, A & Ruuskanen, K. 2018

Kolmannen vaiheen tehtävät

Kolmannen vaiheen tehtävänä selvityshenkilöllä on ollut:

- 1) Antaa väliarvio "Toimiva Lastensuojelu" -työryhmän ehdotusten⁴ toteuttamissuunnitelman (2014-2019)⁵ etenemisestä sekä suositukset siitä, miten ehdotuksia tulisi vuoden 2018-2019 aikana toimeenpanna.
- 2) Arvioida tarvetta ajantasaistaa lastensuojelun laatusuositukset⁶ sekä maakuntaudistuksen että LAPE-muutostyössä saatujen kokemusten valossa.

⁴ Toimiva lastensuojelu 2013

⁵ Toimiva lastensuojelu 2014

⁶ Lastensuojelun laatusuositus 2014

2 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja lapsiperheiden muutosohjelma (LAPE)

Selvitystehtävä on toteutettu vaiheessa, jossa maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen käsittely eduskunnassa on kesken. Työn kehiksenä ovat siten olleet uudistuksia koskevat hallituksen esitykset⁷. Lopullisten päätösten puuttuessa on lähdetty siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy lähivuosina kunnilta maakunnille. Niin ikään lähtökohtana on lasten ja perheiden palvelujen, lastensuojelu mukaan lukien, sijoittuminen maakuntien liikelaitoksen tehtäviin.

Selvitystyö on osa hallituksen käynnistämää lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmaa (LAPE). Sen lähtökohtina on korostettu YK:n Lapsen oikeuksien sopimusta, toiminnan lapsilähtöisyyttä ja lasten osallisuutta sekä tiivistä yhteistyötä maakuntien ja kuntien kesken lasten ja perheiden palvelujen toteuttamisessa mahdollisimman ehyellä tavalla. LAPE-muutosohjelma perustuu lapsiin, nuoriin ja perheisiin liittyvään tiedeelliseen tutkimukseen, vuosien aikana kertyneeseen kokemustietoon ja toimijoiden laajaan konsensukseen⁸. LAPE-hankkeen työ on jäsennetty neljään kokonaisuuteen:

- Perhekeskus lapsiperheiden palveluja verkostoivana kokonaisuutena
- Varhaiskasvatus, koulut ja oppilaitokset lapsen ja nuoren oppimisen ja hyvinvoinnin tukena
- Erityistason ja vaativien palvelujen kehittäminen moniammatillisena ja monisektorisena yhteistyönä
- Toimintakulttuurin uudistuminen Lapsen oikeuksien ja tiedon pohjalla asiakkaiden osallisuutta vahvistavaksi.

Tämä selvitystyö keskittyy pääosin lastensuojeluun eli erityistason palveluihin, mutta sillä on tärkeitä liittymäkohtia myös perustason palveluihin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen palveluja verkottaviin perhekeskuksiin. Hallituksen käynnistämää lapsistrategian valmistelutyötä ei tämän selvityksen sisällössä ole aikataulusyistä voitu ottaa huomioon.

⁷ HE 15/2017 vp.

⁸ Lapsille ja nuorille hyvä sote. LAPE-teesit sote-palveluiden uudistamisen tueksi. 2018

3 Ehdotusten kehysperiaatteet ja jäsenitys

Tämän selvitystyön *periaatteet* noudattelevat pääosin LAPE-hankkeen periaatteita kuitenkin siten, että myös toiminnan vaikuttavuus nousee tässä työtä ohjaavaksi kehysperiaatteeksi. Keskeiset kehysperiaatteet ovat:

- Lapsi- ja perhelähtöisyys; lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen osallisuus
- Yhdenmukaisuus sekä lapsen oikeuksien että lainsäädännön tulkin-
nassa, ja toteuttamisessa, samoin kuin yhdenmukaisuus toiminnan saa-
vutettavuuden ja laadun suhteen
- Toiminnan vaikuttavuus tarkasteltuna lapsen ja perheen elämästä käsin
- Lastensuojelutyön laadun turvaaminen riittävin resurssein

Raportin seuraavissa luvuissa kuvataan, miten näiden periaatteiden tulee näkyä käytännön lastensuojelutyössä.

Tämä raportti on luonteeltaan koonti kahden aikaisemman väliraportin esittämistä keskeisistä kehittämistarpeista ja ehdotuksista. Lisäksi raportin materiaalina toimivat LAPE-hankkeen valmistelemat LAPE-teesit. Ne yhdistävät lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa työstetyt linjaukset, periaatteet ja uudet toimintamallit maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntökontekstiin. Yhdeksän teesiä alakohtineen ovat suosituksia maakunnille ja yhteistyöalueille ja niissä kuvataan myös kuntien ja sivistystoimen näkökulmia tulevan maakunnan kanssa tehtävään yhteistyöhön. Teeseissä on runsaasti yhtymäkohtia selvityshenkilön ehdotukseen tiekartaksi kunnallisesta lastensuojelusta maakunnalliseen, esimerkiksi tiedon tärkeys uudistuksen johtamisessa. Loppuvuodesta 2018 valmistuneita LAPE-teeisiä tullaan korostamaan tässä raportissa, sillä ne tekevät näkyväksi lasten, nuorten ja perheiden tukemisen keskinäiset riippuvaisuudet sivistyksen, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän sisällä ja kolmannen sektorin kesken. Teesit ovat hyvin sovellettavissa myös lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun.

Raportti jäsentyy seuraaviin osa-alueisiin:

- Lastensuojelun nykytilan keskeiset piirteet ja kehitystarpeet
- Toiminnan tavoitetila
- Maakunnan vastuu ja mahdollisuudet lastensuojelun kehittämiseen
- Tavoitetilan saavuttamisen yleiset edellytykset
- Tiekartta kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun
- Lastensuojelun laatusuosituksen uudistamisen arviointi
- Johtopäätöksiä

4 Lastensuojelun nykytilan keskeiset piirteet ja kehitystarpeet

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotusten toteutumisen kartoitus sisältyy selvityshenkilön tehtäväksiannon kolmanteen vaiheeseen. Selvitystyön väliraporteissa on kuvattu viime aikoina tehtyjä selvityksiä, tilastoja ja tutkimuksia lastensuojelun nykytilanteesta: asiakkaiden määristä ja ikäryhmistä sekä eri ikäryhmien muutostrendeistä samoin kuin työntekijöiden määrästä, vajeista ja vaihtuvuudesta sekä kustannuksista. Tässä raportissa ei toisteta kaikkia aikaisemmin esitettyjä tietoja. Sen sijaan esitetään tiivistetysti keskeiset selvitysten esiin nostamat kehitystarpeet.

4.1 Toimiva lastensuojelu -ryhmän ehdotusten toteutuminen

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti julkaistiin sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita -sarjassa⁹ sekä sen toteuttamissuunnitelma vuosille 2014–2019 samassa STM:n raporttisarjassa¹⁰. Toteuttamissuunnitelma pohjautui työryhmän esityksiin ja niistä ministeriön järjestämässä lausuntokierroksessa saatuun palautteeseen. Selvitysryhmän ehdotusten pohjalta muotoillut toimenpiteet oli toteuttamissuunnitelmaan jaoteltu asiakokonaisuuksiksi.

Osa toimenpiteistä oli jo toteuttamissuunnitelman julkaisun aikaan käynnistetty. Vuosien 2014 ja 2015 aikana valmisteltiin toimenpiteet, jotka toteutettiin sosiaalihuoltolain uudistuksessa. Näitä olivat mm. ilmoitusvelvollisuus poliisille lapseen kohdistuneesta väkivallasta sekä sosiaalihuollon tuen ja palvelujen tarjoaminen lapsiperheille vahvemmin myös ilman lastensuojeluasiakkuutta. Lastensuojeluun laadittiin myös laatusuositus. Molemmat toteuttivat monin osin Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotuksia.

Vuonna 2014 THL alkoi (yhteen keskeiseen selvitysryhmän ehdotukseen vastaten) ministeriön toimeksiannosta valmistella viranomaisopasta ja koulutuskokonaisuutta lasta/nuorta/perhettä koskevien tietojen vaihdosta ja salassapidosta. Opas valmistui LAPE -muutosohjelman aikana nimellä ”Luo luottamusta, suojele lasta” ja sitä edel-

⁹ 2013:19

¹⁰ 2014:19

leen tarpeen mukaisesti päivitetään, Asiaan liittyvä koulutuskokonaisuus toteutettiin myös osana LAPE -kärkihanketta.

LAPEn osana on vahvistettu lastensuojelututkimuksen koordinaatiota. Työ alkoi vuonna 2014 ministeriön rahoittamalla LaskeTut -hankella. Tästä työstä käynnistyi mm. THL:n asettama monitieteinen lastensuojelututkimuksen kansallisen ryhmän työ ja THL:n järjestämät tutkimusseminaarit sekä lastensuojelun tutkimuskatsaukset, jotka kaikki vahvistavat tietopohjaa vaikka eivät täysin vastaakaan siihen, mikä selvitysryhmä tutkimuksen ja koordinaation vahvistamisesta aikanaan ehdotti. Suunta vahvistaa tutkimus- ja tietopohjaa lastensuojelussa on hyvä.

Neljä toimenpidettä oli toteuttamissuunnitelmassa ajoitettu vuosien 2015–2019 aikana toteuttavaksi. Niihin kuuluvat lastensuojelun asiakirjojen laatimista koskevan sääntelyn täsmentäminen asetuksella, lastensuojelun asiakasprosessien kehittäminen, lapsen suojelu huoltoriidoissa sekä tehtävärakennesuosituksen tarkistaminen. LAPEn aikana näistä on pystytty edistämään lastensuojelun asiakasprosessien kehittämistä ja lapsen suojelua huoltoriidoissa (lapsenhuoltolain uudistus/OM). Asiakirjojen osalta on tehty laajempaa kehittämistyötä (THL), mikä toteuttamissuunnitelmassa aikanaan oli todettukin.

Tiivistäen voi todeta, että Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotuksia on viety laajasti toimeenpanoon. Sosiaalihuoltolain uudistaminen ja siihen liittyvä lastensuojelulain muutos oli merkittävä, THL:n toimeksiannot ovat tuottaneet tulosta, mutta erityisesti LAPE muutosohjelmassa on päästy toteuttamaan isoa muutosta kohti Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän pitkän aikavälin tavoitteeksi asettamaa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokoamista järjestelmäksi, jolla on yhteinen tietopohja ja viitekehys.

Tässä ajassa edelleen ajankohtaisia kysymyksiä ovat muun muassa se, miten ammattilaisten tilanne kehittyisi parempaan suuntaan. Mm. tehtävärakennesuosituksen tarkistaminen ei ole toistaiseksi toteutunut ja eri ammattilaisten yhteistyössä sekä lasten ja nuorten osallisuusasioissa on edelleen parannettavaa. Jälkihuolto ja nuorten kysymykset sekä maahanmuuttajataustaisten lasten ja perheiden kysymykset ovat edelleen olennaisia. On tarpeen ottaa uudelleen tarkasteluun myös ne ehdotukset, jotka liittyivät aikanaan sote-uudistukseen ja tarkastella tässä ajassa miten niitä voisi edistää vaikka ehdotukset liittyivätkin toiseen lain valmistelun tilanteeseen.

Raportin liitteessä 2 on kuvattu tarkemmin kuinka yksittäisten selvitysryhmän ehdotusten suhteen on kansallisesti edetty.

4.2 Kuntien palvelujen ja resurssien tilanne

Kuntaliitto toteutti vuonna 2012 laajan kuntakyselyn lastensuojelun tilanteesta¹¹. Selvityksen tulokset antoivat kattavan kuvan kuntien lastensuojelun silloisesta tilanteesta ja muutostarpeista. Selvitys toimi tärkeänä tausta-aineistona Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotuksille. Kuntaliitto toteutti vastaavan selvityksen vuonna 2017¹². Selvitystyön tuottaman tiedon perusteella voitiin näin tarkastella, miten lastensuojelun palvelut, työntekijät ja voimavarat ovat muuttuneet ajanjaksolla 2012–2017. Niin ikään on tärkeätä nähdä, miten Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän esittämät kehittämissuunnat ovat lähteneet kunnissa toteutumaan¹³.

Keskeisiä havaintoja viimeisen selvityksen perusteella ovat muun muassa seuraavat:

- Sosiaalihuoltolain mukaista matalan kynnyksen perhetyötä on kunnissa vahvistettu lisäresurssilla ja sitä voitiin tarjota vuonna 2017 yli 14 000 lapsiperheelle perustason palveluna. Lastensuojelulain perusteella sitä sai kaikkiaan noin 10 000 perhettä eli noin 4000 perhettä vähemmän. Lastensuojeluun sisältyvän tehostetun perhetyön saatavuus on kuntien mukaan hyvällä tasolla. Tapahtunut muutos peruspalvelujen vahvistumisen suuntaan on sen tavoitteen mukainen, että lastensuojelulakia ei käytetä tilanteisiin, joissa perustason palvelut ovat riittäviä ja tarvetta vastaavia
- Kotipalvelua ostetaan yksityisiltä, tuotetaan palvelusetelillä ja tuotetaan kuntien omana toimintana noin 35-40 miljoonalla eurolla (vuosi 2017). Kunnat kertovat lapsiperheiden kotipalvelun kasvavasta kysynnästä myös vuonna 2018. Palvelujen ostot ovat vahvassa kasvussa, jos verrataan kuntakyselyjen 2012 ja 2017 tilannetta toisiinsa. Luvuissa eivät ole mukana kotipalvelun tukipalvelut, kuten siivous, jota hankitaan paljon yksityisiltä palveluntuottajilta. Kasvaneista palvelujen ostoista ei voida tehdä suoraa johtopäätöstä paremmista palveluista, sillä ostettujen palvelujen laatu ja sisältö ovat kirjavia eikä aina saada, mitä on ostettu.
- Lastensuojelun sosiaalityöhön on viidessä vuodessa tullut noin 300 työntekijän lisäpanostus. Vuosina 2015-2017 lastensuojelun asiakasmäärät ovat laskeneet 35 000 asiakkaalla sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä tehdyn, lastensuojelun asiakkuuden alkamisajankohdan muutoksen ja sosiaalihuoltolain mukaisen perhetyön vahvistumisen perusteella

¹¹ Puustinen-Korhonen, Aila

¹² emt.

¹³ Ks. myös tämän raportin liite 2

- Tarkastelujaksolla tilanne on eräiltä osin myös vaikeutunut. Lasten sijaishuoltoon sijoittaminen on pääosin vaikeutunut. Vanhempien tarvitsemien päihde- ja mielenterveyspalvelujen saanti on heikentynyt, samoin kuin kasvatus- ja perheneuvoloiden palveluihin pääsy. Lastenpsykiatrian ja erityisesti nuorisopsykiatrian palveluissa on puutteita.

Näyttäisi siltä, että sosiaalihuoltolain mukaisia matalan kynnyksen sosiaalipalveluita on kunnissa ja kuntayhtymissä rakennettu, mutta työ on edelleen kesken. Sosiaalihuoltolain toimeenpano näyttäisi olevan kuntakyselyn mukaan puolivälissä ja lisätyötä ja lisäresurssia tarvitaankin vielä tulevina vuosina.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että kunnat ovat panostaneet kuluvalle vuosikymmenellä merkittävästi lasten ja perheiden palveluihin, vaikka tarpeet ja resurssit eivät vielä ole tasapainossa. Opiskelijahuoltoon eli koulukuraattoreita ja koulupsykologeja on vuosina 2012-2017 palkattu lisää noin 500, mikä vuositasolla merkitsee 26 miljoonan euron kustannusta. Kotipalvelua saaneiden lapsiperheiden määrä on vuosina 2010–2017 kasvanut 6445 perheellä eli kasvu on ollut 72 %. Matalan kynnyksen perhetyötä on vahvistettu 2012–2017 yhteensä noin 440 työntekijällä, mikä merkitsee vuositasolla noin 18 miljoonan euron kustannusta. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä on lisätty vuosina 2012–2017 noin 300, mikä merkitsee noin 16 miljoonan euron kustannusta vuosikustannusta. Edellä kuvatut henkilöstölisäykset merkitsevät noin 60 miljoonan euron kustannustalisäystä vuositasolla. Lastensuojelun kehittämiseksi ja lapsiperheiden kotipalvelujen saatavuuden turvaamiseksi valtionosuutta kunnille on korotettu vuonna 2016 10 miljoonalla eurolla ja sitä on korotettu edelleen 15 miljoonalla eurolla vuonna 2019. Valtionosuuden lisäys on tarkoitettu kohdennettavaksi sosiaalihuoltolain 19 § 1.1.2015 alkaen säädetyn laajennetun tehtävän hoitoon. Vaikka lisäresurssin tarve näyttäisi edelleen olevan olemassa, panostusta lapsiperheiden tukemiseksi voidaan pitää myönteisenä merkinä kuntien ja valtion tahdosta vahvistaa lasten ja perheiden palveluja.

Kaiikkiaan kunnat käyttivät vuonna 2017 lastensuojelun avohuoltoon 257 miljoonaa euroa, muihin lasten ja perheiden avopalveluihin noin 260 miljoonaa euroa ja lastensuojelun laitos- ja perhehoitoon 725 miljoonaa euroa.

Olennaista on, että muutoksen jatkuvuutta ja vaikutuksia koko lastensuojelun kenttään seurataan systemaattisesti ja arvioidaan kulkeeko kehitys tarkoitettuun suuntaan.

4.3 THL:n viimeisen tilaston pääkohdat

THL:n viimeisimmät tilastot kuvaavat lastensuojelun asiakkaiden määrää ja palvelujen käyttöä vuonna 2017¹⁴. Lastensuojelun avohuollon asiakkaana ko. vuonna oli 55 884 lasta ja nuorta. Sijoitettuna kodin ulkopuolelle oli noin 18 000 lasta ja nuorta, joista noin 10 000 oli huostaanotettuja.

Vaikka yhden vuoden luvut eivät kuvaa pidemmän ajanjakson trendiä, ne voivat kuitenkin olla signaaleja kehityksen suunnasta. Vuonna 2017 lastensuojeluilmoitusten määrä oli 139 368, mikä on 15 % suurempi kuin edellisenä vuonna. Tämä muutos voidaan tulkita eri tavoin. Se voi osoittaa kasvavaa sensitiivisyyttä tunnistaa lasten ja nuorten riskitilanteet taikka se voi kertoa ilmoituksen tekemisen hyväksyttävyyden lisääntymistä. Toisaalta, se voi merkitä myös lastensuojelun tarpeen kasvamista. Ilman lisätutkimuksia on vaikea sanoa, mitä muutos todellisuudessa kertoo. Tilanteen kehitystä on tarpeen seurata.

Myös kiireellisten sijoitusten lukumäärä kasvoi. Kiireellisesti sijoitettiin 4 081 lasta, mikä sekkin on 15 % kasvu edelliseen vuoteen. Voidaan olettaa, että ilmoitusten määrän kasvu ja kiireellisten sijoitusten määrän kasvu samassa määrin liittyvät toisiinsa. Eniten kiireellisesti sijoitettiin 15-vuotiaita. Tämä kulkee samaan suuntaan kuin viime vuosina jatkunut yli 13-vuotiaiden määrä uusissa asiakkaissa.

THL:n tilastosta näkyy sama trendi kuin Kuntaliiton selvityksessä: Sosiaalihuoltolain mukaisen perhetyön ja kotipalvelun käytön lisääntyminen. Shl:n mukaisen perhetyön (14 029 perhettä/2017) kasvu oli 7 % edellisvuodesta ja lapsiperheiden kotipalvelun (13 419 perhettä/2017) kasvu 3 %. Sen sijaan lastensuojelulain mukaisen kotipalvelun käyttö on vähentynyt, mutta lastensuojelulain mukaisen tehostetun perhetyön käyttö kasvanut. Tämä on Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotusten mukainen kehityksen suunta: Yleisten palvelujen tulisi olla ensisijaisia ja lastensuojelulakia tulisi soveltaa vain tilanteisiin, joissa on lastensuojelulain mukaisen tuen tarvetta.

THL:n tilastostakin nousee vahvasti esiin nuorten suuri ja kasvava osuus lastensuojelun asiakkaissa. Voidaan olettaa, että kotipalvelun ja perhetyön nykyiset muodot eivät tavoita riittävästi nuoria tai sovellu nuoruudelle tyypillisiin ongelmiin. Tätä teemaa käsitellään myöhemmin tässä raportissa (luku 6.5 s. 39). Nuorten osuuden kasvulle voi selitystä antaa myös se Kuntaliiton selvityksessä esiin tullut tieto, että Toimiva lastensuojelu -ryhmän jälkeen olivat eniten lisääntyneet poliisin yhteydenotot. Nämä liittyvät usein juuri nuorten ongelmiin.

¹⁴ Lastensuojelu 2017

THL:n tilasto sisältää muutosvaiheelle tärkeitä maakuntakohtaiset lastensuojelun tilastot. Kokonaisuus vahvistaa käsitystä, että maakuntakohtaiset lastensuojelun erot ovat merkittäviä. Ongelmana sen sijaan on, että niistä ei voi päätellä erojen syitä. Olennaista on selvittää, missä määrin erot johtuvat eri maakuntien lapsiperheiden, lasten ja nuorten kasvuolojen, perheiden elämäntilanteiden tai kasvatusedellytysten eroista ja missä määrin lastensuojelun erilaisista käytännöistä. THL:n tilastot antavat maakunnille hyvän pohjan tunnistaa oman lastensuojelunsa kehittämistarpeet ja vahvuudet. Kansallisen tason strategioiden näkökulmasta olennaista on tietää, missä määrin eri maakunnissa tarvitaan erilaista lastensuojelun strategiaa ja painopisteitä ja missä määrin eroja on mahdollista vähentää ohjauksella, maakuntien keskinäisellä vertailulla tai tasaamalla maakuntakohtaisia henkilöstön pysyvyyden, työn organisoinnin ja johtamisen eroja.

4.4 Sijaishuollon valvonnan uudistumistarpeet

Eduskunnan apulaisoikeusmiehen laillisuusvalvonnassa huostaanotetuille lapsille tarkoitettuihin lastensuojelulaitoksiin on viime vuosina tehty pääasiassa ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Tarkastusten tavoitteena on ollut selvittää mm. lasten kohtelua ja lapsiin kohdistuneiden rajoitustoimenpiteiden käyttöä.¹⁵ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tehtävänä ei ole kuitenkaan lasten saaman hoidon tuloksellisuuden tai heitä hoitavien henkilöiden asiantuntevuuden arvioiminen¹⁶. Apulaisoikeusasiamiehen toimisto on tarkastuskäynneillään kiinnittänyt erityistä huomiota lasten ja nuorten kanssa keskustelemiseen. Tarkastusten johdosta on todettu ja/tai kiinnitetty huomiota esimerkiksi sijoitettujen lasten itsemääräämisoikeuden toteutumiseen terveydenhuoltopalveluita järjestettäessä sekä lapsen luottamuksellisten ja salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyyn. Tarkastusraporteissa korostetaan, että kuntien on sijaishuoltopaikan valvonnassa kiinnitettävä paremmin huomiota lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämiseen, käytettäviin rajoitustoimenpiteisiin ja siihen, millä tavoin lapsen etu sijaishuoltopaikassa toteutuu. Kuntien väliset erimielisyydet kustannusvastuusta eivät saa olla esteenä lapsen oikeuksien toteutumiselle.¹⁷ Sijoittajakuntien velvollisuus on huolehtia sijoituksen päättyessä kyseisessä yksikössä tarpeenmukaisen sijaishuoltopaikan järjestämisestä tai jälkihuollon suunnittelusta ja järjestämisestä sekä sijoitetun nuoren keskeytyneiden opintojen jatkamismahdollisuuksien selvittämisestä¹⁸. Tarkastusten johdosta laillisuusvalvoja on joutunut myös kysymään miksi sosiaalitoimi ei ole

¹⁵ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Tiedote 6.8.2018

¹⁶ Tarkastusraportti. EOAK/356/2018 ja EOAK/846/2018

¹⁷ Tarkastusraportti. EOAK/7024/2017

¹⁸ Tarkastusraportti. EOK/6545/2017

huolehtinut siitä, että kunnan sijoittamalla lapsella olisi ollut koko ajan hänelle nimetty lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä¹⁹.

Apulaisoikeusasiamiehen toimiston tekemällä ennalta ilmoittamattomalla tarkastuksella Pohjolakotiin huhtikuussa 2018 havaittiin lasten kohtelussa ja rajoitusten käytössä useita merkittäviä puutteita. Valvovilla viranomaisilla, aluehallintovirastolla ja lapsia Pohjolakotiin sijoittaneilla kunnilla ei ollut tietoa yksikön lainvastaisista ja lapsia alistavasta menettelystä. Samoja havaintoja puutteellisesta valvonnasta on tehty muilla tarkastuskäynneillä. Pohjolakodin tarkastusta seuranneen selvityksen myötä näkyviin tuli sosiaalitoimen resurssipula ja lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden määrällisesti kohtuuton työtaakka. Apulaisoikeusasiamies totesi, että sosiaalityöntekijöiden vastuulla olevien asiakasperheiden suuri määrä estää tai ainakin vaikeuttaa sijaishuoltopaikkojen valvontaa. Sijoitettujen lasten laissa säädetty oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun oman sosiaalityöntekijänsä kanssa ei tarkastushavaintojen ja saatujen selvitysten mukaan ollut aina toteutunut. Sijaishuollossa olevien lasten oikeus saada tarpeenmukaista sijaishuoltoa oli vakavasti vaarantunut.²⁰ Sosiaalityöntekijän tehtäviä ja roolia on käsitelty luvuissa 4.5. (s 22) ja 6.2 (s. 35) ja lisäksi sijaishuollon osalta luvussa 6.4 (s. 40)

Tarkastusraportti herätti laajan julkisen keskustelun ja sosiaali- ja terveysministeriö huomioi tarkastusraporttien sisällön meneillään olleessa lastensuojelulain muutoksen valmistelussa, jonka mukaan:

- Valvontaviranomaisten on kuultava lapsia sijaishuoltoon kohdistuvilla valvontakäynneillä
- Lastensuojelulaitoksilla olisi velvollisuus tehdä yleinen lapsen hyvää hoitoa koskeva suunnitelma
- Henkilöstön määrään, osaamiseen ja perehdytykseen liittyvät puutteet eivät saa aiheuttaa rajoitusten käyttöä tai lasta loukkaavia toteuttamistapoja
- Rajoituksen käytön jälkeen asia on käytävä lapsen kanssa läpi ja lapselle on kerrottava muutoksenhaku- ja kantelumahdollisuudesta

Vuoden 2019 talousarvioesitykseen sosiaali- ja terveysministeriö on ehdottanut valvontaan lisähenkilöiden palkkaamista. Sijaishuollon valvonta myös määritellään valvontavirastojen eli aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston keskeiseksi tehtäväksi vuonna 2019. Ministeriö tiedotti, että sijaishuollon valvonnan vahvistamiseksi on laajassa, eri toimijoiden yhteistyössä kehitetty uusi malli,

¹⁹ Tarkastusraportti. EOK/6546/2017

²⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Tiedote 2.10.2018

joka edistää lasten kuulemistä ja osallisuutta. Mallia toteutetaan jo yhdeksässä maakunnassa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen valmistelevat sijaishuollon laatukriteerit valmistuvat 2018-2019 ja ne viedään osaksi lastensuojelun laatusuosituksista. Ministeriöstä myös tiedotettiin, että näiden lisäksi käynnistetään lapsen osallisuutta ja kuulemistä edistävä tutkimus- ja kehittämishanke.²¹ Sosiaali- ja terveysministeriö tullee asettamaan monialaisen asiantuntijatyöryhmän, joka tekee esityksen lakimuutoksista, joilla vahvistetaan sijaishuollossa olevien monia palveluja tarvitsevien lasten ja nuorten palvelujärjestelmää, varmistetaan sijaishuollossa erityistarpeiden mukaisesti toteutuva moniammatillinen kasvatusta, opetus, huolenpito ja hoito sekä arvioidaan sijaishuollon rajoitukset kokonaisuudessaan.

4.5 Työn kuormittavuus

Selvitystyö on saanut alkunsa lastensuojelussa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden kokemasta suurten asiakasmäärien aiheuttamasta kuormituksesta, joka vaarantaa asiakkaiden palvelun laadun²². Aikaisemmin Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä sekä monet alan kehittämissuunnitelmat ja selvitykset, muun muassa Kuntaliiton selvitykset vuosina 2012 ja 2017, ovat tuoneet esiin huolen sosiaalityön kohtuuttomasta kuormituksesta. Korkean asiakasmäärän lisäksi huomiota on kiinnitetty sosiaalityöntekijöiden suureen vaihtuvuuteen, sijaisten puutteeseen, työn organisointiin ja johtamiseen. Alalta pois – muualle kuin eläkkeelle – siirtyvien ammattilaisten määrä on oire lastensuojelun sosiaalityön vetovoiman vähenemisestä. Tulevaisuuden näkökulmasta tämä on vakava kysymys.

Sosiaalityöntekijät ovat avohuollon lastensuojelun keskeinen ammattiryhmä. Lastensuojelun sosiaalityöntekijällä on useita viitekehyksiä. Yhtäällä ammatillisen työn eettisenä ja moraalisenä ohjenuorana ovat keskeiset ihmisoikeusasiakirjat: YK:n yleinen ihmisoikeuksia koskeva sopimus ja lastensuojelussa erityisesti Lapsen oikeuksien sopimus. Toisaalta viitekehystenä on suomalainen lapsilainsäädäntö: lastensuojelulaki ja lapsenhuoltolaki sekä sosiaalihuoltolaki. Lainsäädäntö tuo työhön omat määräämuotonsa, virallisten dokumenttien vaatimukset ja päätöksenteon perusteluineen. Kolmas viitekehys tulee julkisten palvelujen taloudesta ja ennen kaikkea sen niukkuudesta, joka ohjaa johtamista, työn tilastointia, seuranta ja tuloksen määrittelyä suorite- ja järjestelmäkeskeiseen suuntaan. Työn sisältöä leimaavat monet inhimilliset ongelmat: Lasten turvattomat kasvuolot, perheiden kasautuvat ongelmat, vanhempien tai nuorten päihde- ja mielenterveysongelmat, väkivaltaiset ihmissuhteet, lasten ja

²¹ Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 20.9.2018

²² Sosiaalityöntekijöiden seura ry. Adressi 20.11.2017

vanhempien edun ristiriita. Työn tehtäväkenttä aiheuttaa runsaasti eettistä ja psykistä kuormitusta.

Lastensuojelutyö on usein myös julkisen arvostelun kohteena, erityisesti silloin kun joku ristiriitatilanteen osapuoli haluaa ajaa omia näkökohtiaan julkisuuden kautta taikka kun työssä on sattunut virhearviointeja tai epäonnistumisia. Julkisuuden paine tai sen mahdollisuus voi olla niin kova, että työntekijä haluaa oman hyvinvointinsa vuoksi hakeutua vähemmän paineita sisältävälle sosiaalityön alueelle. STM:n käynnistämän sosiaalihuollon tehtävärakenneselvityksen mukaan sosiaalityön muilla tehtäväläalueilla ei ole näkyvissä yhtä suurta alalta pois hakeutumisen virtaa kuin lastensuojelussa²³.

Lastensuojelun sosiaalityö toimii näin ollen useiden moraalisten, eettisten, toiminnallisten ja taloudellisten kysymysten ristiriitoja sisältävässä ympäristössä. Tämä positio asettaa työlle ja työolosuhteille, työn organisoinnille ja johtamiselle erityisiä vaatimuksia sekä paineita työntekijän omalle hyvinvoinnille, etenkin jos työnohjaus ja konsultaatiomahdollisuudet eivät ole kunnossa.

Uudet työorientaatiot edellyttävät myös uusia taitoja. Korostuva asiakasosallisuus, joka on myönteinen kehitystekijä, merkitsee uudenlaisia lähestymistapoja ja totutuista – ehkä hallintopainotteisista – käytännöistä poikkeavaa osaamista. Myös tämä tuo työhön omat haasteensa.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat viime aikojen keskusteluissa tuoneet esiin, että korkea kuormittavuus ei anna mahdollisuuksia tehdä työtä ammatin eettisten periaatteiden mukaisesti. Sosiaalityön onnistumiselle tärkeä asiakassuhde kärsii ajan puutteesta, mikä vaikeuttaa luottamuksen rakentumista asiakkaan ja ammattilaisen välille. Tällaisessa tilanteessa työ muodostuu helposti vain välttämättömien lakisääteisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Työn ydintehtävä – myönteisten muutosten tuominen lasten ja perheiden elämään – hajautuu eri toimenpiteiden vaihtuville toteuttajille eikä toimenpiteistä muodostu ehyttä, jatkuvan ihmissuhteen kannattelemaa auttamisprosessia. Runsas ja lisääntyvä ostopalvelujen käyttö voi pirstaloida auttamisprosessia, kasvattaa yhteystahojen määrää ja lisätä kuormitusta, pahimmillaan rajoittaa työn onnistumisen edellytyksiä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut²⁴, että sosiaalityöntekijöiden vastuulla olevien asiakasperheiden suuri määrä estää tai ainakin vaikeuttaa sijaishuoltopaikkojen valvontaa. Myös apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota kuntiin ja

²³ Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 15.1.2018

²⁴ Eduskunnan oikeusasiamies. Tiedote 2.10.2018

aluehallintovirastoihin tekemissään tarkastuksissa, että työskentely pienemmissä kunnissa on yksinäistä eikä työyhteisön tai kollegoiden tukea ole. Etenkin nuoret ja kokeemattomat sosiaalityöntekijät tarvitsevat paljon tukea työssään. Tuen tarvetta lastensuojelutyössä lisää myös monimutkaiseksi koettu sosiaalihuollon lainsäädäntö.²⁵ Osa lastensuojelutyössä koetusta kuormituksesta voi olla seurausta siitä, että sosiaalityön opinnoista valmistuneet joutuvat aloittamaan lastensuojelutyön tekemisen ohuilla taidoilla, ilman, että työnantajien valmiudet tai mahdollisuudet vastata työntekijöiden osaamisen kehittämiseen esimerkiksi työnohjauksen, mentoroinnin ja täydennyskoulutuksen avulla auttaisivat työntekijää (ks. luku 7.1. s. 46). Kuormitus on muun muassa Kuntaliiton em. selvityksen mukaan yhteydessä lastensuojelutyön organisointiin, johtamiseen ja lähiesimiesten mahdollisuuksiin työntekijöiden tukemiseen. Kuntien johdon ja päätöksentekijöiden riittämätön tieto lastensuojelun sisällöstä, sen vaatimasta henkilöstöstä ja siihen tarvittavasta ajasta johtaa siihen, että kuormitusta helpottavia ratkaisuja ei tehdä. Sosiaalityöntekijäin kuormitus kasvaa myös silloin, jos asiakkaiden välttämättä tarvitsemia palveluja – esimerkiksi lasten ja nuorten psykiatrisia palveluja – on vaikea saada ja sosiaalityöntekijä joutuu sen vuoksi tekemään lapsen tai nuoren kannalta epäsuotavia ratkaisuja. Usein lastensuojelun työntekijät toimivat asiakkaidensa oikeuksien ja etujen ”arjen asianajajina” jopa hyvinvointipalvelujen sisällä.

Työssä uupuminen ja siitä johtuvat sairauspoissaolot aiheuttavat jännitteitä työyhteisöjen sisällä. Lisäksi kuormitus kumuloituu asiakkaiden muuttaessa paikkakunnalta toiselle jolloin keskeneräinen tai aloittamatta jäänyt lastensuojelun työskentely siirtyy järjestäjältä toiselle aiheuttaen jännitteitä eri kuntien lastensuojelun ammattilaisten kesken.

Lastensuojelun laatusuositus vuodelta 2014 toteaa, että lastensuojelun *välittömiin prosessinhoidollisiin tehtäviin* tulisi varata keskimäärin 6 h/kk/lapsi ja *aktiivisessa työskentelyvaiheessa asiakkaan henkilökohtaiseen tapaamiseen* vähintään 2h/kk/lapsi. Tällä perusteella voidaan tehdä suuntaa antavia lasten oikeuksia turvaavia työajankäytön kohdistamisen suunnitelmia. Tällöin 7,65 h x 21 työpäivää= 160,65 h, jolloin sosiaali- ja terveysministeriön asettama laatusuosituksen toteutuminen olisi mahdollista tyypillisessä lastensuojelun sosiaalityöntekijän työnkuvassa teoreettisesti noin 26-27 asiakkaalle. Aikasuunnitelma ei tällöin vielä ota huomioon välillisiä ja muita sosiaalityöhön olennaisesti liittyviä tehtäviä. Ongelmana on myös se, että tällä tavoin määriteltyä asiakasmitoitusta on työtilanteiden suurten vaihteluiden vuoksi vaikea seurata ja sen toteutumista arvioida muuta kuin työyksikön tai tiimin tasolla. Tämän

²⁵ Apulaisoikeuskansleri. Tiedote 15.10.2018

vuoksi tulevaisuudessa mahdollisen mitoituksen tulisikin olla tiimikohtainen, mihin suuntaan käytäntö on LAPE-hankkeen perusteella kehittymässä.

Selvitystyön aikana muodostamani arvio on, että noin 40 % palvelujen järjestäjistä (kunnat, kuntayhtymät tai yhteistoiminta-alueet) toteuttavat lastensuojelua valtakunnallista keskimäärää (noin 30 asiakasta/sosiaalityöntekijä) alhaisemmalla mitoituksella. Kysymyksessä on siis laaja ongelma. Asiakasmäärän mitoitusta käsitellään tarkemmin luvussa 7.7. (s. 63).

Työnantajan lakisäätöisiin velvollisuuksiin kuuluu työsuojelusäädösten huomioon ottaminen. Työn suunnittelussa ja mitoituksessa on otettava huomioon työntekijöiden fyysiset ja henkiset edellytykset, jotta työn kuormitustekijöistä työntekijän turvallisuudelle tai terveydelle aiheutuvaa haittaa tai vaaraa voidaan välttää tai vähentää²⁶. Saman lain 25 § mukaan työnantajan on kuormituksesta tiedon saatuaan ryhdyttävä käytettävissä olevin keinoin toimiin kuormitustekijöiden selvittämiseksi ja vaaran välttämiseksi tai vähentämiseksi.

Lastensuojelutyön nykytilanteessa on nähtävissä merkkejä myös ammatillisen kulttuurin murros- ja muutosvaiheesta. Alunpitäen lainsäädännön toteuttamiseen syntynyt ammatti on omaksumassa entistä selvemmin professionaalisen työn etiikkaa ja asiakkaan kanssa rakentuvan muutostyön käytäntöjä. Orientaation muutos tuo mukanaan vaatimuksia muun muassa tutkimuksiin pohjautuvasta käytännöstä ja odotuksia työn vaikutusten osoittamiseen. Kahden kulttuurin muutosvaihe voi osaltaan lisätä kuormitusta, kun myös omaa osaamista ja työtapaa joudutaan arvioimaan ja uudistamaan. Samalla syntyy ristiriita työn tavoitteiden, uusien käytäntöjen ja käytettävissä olevien resurssien välille. Professionaalisen kulttuurin muutosproblematiikkaa kuvataan liitteessä 1.

²⁶ työturvL738/2002/ 3 §

5 Tavoitetila

Selvitystyössä on omaksuttu lastensuojelun keskeiseksi tavoitteeksi toiminnan myönteinen vaikutus lasten, nuorten ja vanhempien elämään, jonka tulee toteutua Lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Asiakslähtöinen – tässä tapauksessa lapsilähtöinen – lastensuojelu edellyttää toiminnan vaikutusten tarkastelua nimenomaan asiakkaiden elämässä tapahtuneiden muutosten kautta. Tämä on olennainen muutos vallitsevaan käytäntöön määrittellä toiminnan tavoitteet toimenpiteiden ja suoritteiden määrinä taikka kustannuksina. Tavoitteiden määrittelyn tulee olla sellainen, että sen toteutumista on mahdollista seurata ja arvioida.

Lapsen ja nuoren näkökulmasta tavoitteet voidaan määrittellä esimerkiksi seuraavasti:

- Lapsen tarve lastensuojelun tukeen tunnistetaan nykyistä varhaisemmin ja systemaattisemmin.
- Entistä useammalla lastensuojelun piiriin tulevalla lapsella on lähellä ainakin yksi turvallinen ja välittävä aikuinen.
- Lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi ja nuori tulee ikätasonsa mukaisella tavalla kuulluksi omaa elämäänsä koskevilla ratkaisuisilla ja on selvillä ratkaisujen perusteista.
- Entistä useampi lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi ja nuori voi elää ikätasonsa mukaisesti hyvää lapsuutta ja nuoruutta ja saa siihen tarvitsemansa tuen.
- Lastensuojelun asiakkaana oleva nuori voi valmistautua ja itsenäistyä omaan elämään riittävän tuen ja koulutuksen turvin

Vanhempien/perheen näkökulmasta tavoitteet voidaan määrittellä esimerkiksi seuraavasti:

- Lastensuojelun asiakkaana olevien vanhempien osallisuus ja sen vahvistaminen on keskeinen osa lastensuojelun auttamisprosessia.
- Lastensuojelun asiakkaana olevien vanhempien edellytykset lapsen tarpeiden tunnistajina ja turvallisina aikuisina vahvistuvat.
- Vanhemmat kokevat lastensuojelusta saamansa avun vastaavan heidän tarpeitaan.
- Vanhemmat ovat entistä useammin halukkaita ja kykeneviä yhteistyöhön lastensuojelun ja muiden auttavien ammattilaisten kanssa silloinkin, kun lapsi joudutaan sijoittamaan kodin ulkopuolelle.
- Tahdonvastaisissa ratkaisuisissa vanhemmilla on mahdollisuus käsitellä ratkaisua palvelujärjestelmän asiantuntijan kanssa.

Lapsen, nuoren ja perheen elämästä lähtevien tavoitteiden rinnalla on tarpeen asettaa tavoitteita myös muilla ulottuvuuksilla: toiminnan rakenteen, toimenpiteiden sisällön ja kustannusten näkökulmasta, ammattilaisten kuormituksen ja toimialan vetovoiman näkökulmasta taikka väestötasolla esimerkiksi kasautuvan huono-osaisuuden esiintyvyyden ja sen ylisukupolvisuuden näkökulmasta.

6 Maakunnan vastuu ja mahdollisuudet lastensuojelun kehittämiseen

6.1 Maakunnan tehtävät

Maakuntahallintoa ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevien lakiesitysten mukaan järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta siirtyy kunnilta maakunnille. Uudistuksella on toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia myös lastensuojeluun samoin kuin lasten ja perheen palveluihin kokonaisuutena.

Järjestämisvastuu tarkoittaa maakuntahallintoa koskevan lakiesityksen mukaan seuraavaa (7§ 2 mom):

”... tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1. yhdenvertaisesta saatavuudesta;*
- 2. tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä;*
- 3. tuottamistavasta;*
- 4. tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;*
- 5. viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.”*

Lisäksi todetaan (9§), että maakunnan tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa.

Lastensuojelun näkökulmasta olennaista on, millä tavoin maakunnat varmistavat Lap- sen oikeuksien sopimuksen toteutumisen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisen omalla alueellaan. Järjestämisvastuu edellyttää niin ikään, että käytössä ovat luotettavat menetelmät arvioida lastensuojelun tarvetta, määrää ja laatua. Tältä osin tarvitaan valtakunnallisesti yhtenäisiä menetelmiä. Sama koskee palvelujen tuottamisen ohjausta ja valvontaa.

Maakunnan toiminnassa erotetaan palvelujen järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen. Järjestämisvastuu edustaa toiminnan strategista tasoa. Sen käytännön toteuttamistavat vaikuttavat palvelujen tuotantoon, palvelujen saatavuuteen ja painopisteisiin, toiminnan tavoitteisiin sekä ohjaukseen ja valvontaan. Järjestämisvastuulla on siten tärkeä merkitys sekä kansalaisille, asiakkaille että henkilöstölle.

Maakunnan oma palvelutuotanto on tarkoitus toteuttaa maakunnan liikelaitoksen muodossa. Liikelaitoksella on eri porrastustasojen palveluja. Perustasoa edustavat valinnanvapauden piiriin kuuluvat maakunnan omat sote-keskukset, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä valinnanvapauden ulkopuolelle jäävät sosiaali- ja terveystalot, muun muassa lasten, nuorten ja perheiden perustason palvelut ja niiden verkostot. Erikoistason palveluihin kuuluu erikoissairaanhoidon ohella valtaosa sosiaalihuollon palveluista. Sosiaalipalvelujen sijoittuminen maakunnan omaan tuotantoon perustuu sosiaalihuollon moniin viranomaistehtäviin. Lastensuojelu on tästä keskeinen esimerkki.

Lasten, nuorten ja perheiden palveluja sekä lastensuojelun toimintaa osana maakunnan liikelaitoksen kokonaisuutta käsitellään tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Maakunnan järjestämisvastuu lasten, nuorten ja perheiden palveluista

Järjestämisvastuun siirtyminen laajemmalle väestöpohjalle on lastensuojelun toteuttamisen kannalta merkittävä muutos. Kun perustason lasten, nuorten ja perheiden palvelut ja lastensuojelu kootaan yhteisen johdon alaisuuteen, on mahdollista tunnistaa riskitilanteet varhain ja panostaa varhaiseen tukeen ongelmien vaikeutumisen ja pitkittymisen estämiseksi. Monien tutkimusten ja käytännön kokemuksen perusteella tiedetään, että varhaislapsuudessa koettu turvallisten aikuisten puute, vanhempien vaikeudet lapsen huolenpidossa tai kyvyssä vastata lapsen tarpeisiin taikka vanhempien psykososiaalisten ongelmien kasautuminen etenkin lapsen varhaisvuosina johtavat toisenlaisessa ympäristössä kasvaneita lapsia suuremmalla todennäköisyydellä pitkäaikaisen kodin ulkopuolelle sijoittamisen tarpeeseen. Vanhempien matala koulutustaso, pitkäkestoinen toimeentulotuen saanti, mielenterveyden ongelmat ovat Kohortti-97 tutkimuksen mukaan huomattavasti yleisempiä sijoitetuksi tulleiden lasten vanhemmilla kuin kohortin muiden lasten vanhemmilla²⁷. Myös lasten ongelmat kasautuvat: Lastensuojelun apua tarvitsevilla esiintyy useammin erilaisia koulunkäynnin, käyttäytymisen ja terveyden ongelmia kuin lapsiväestöllä yleensä.

Maakuntatasolla tapahtuva perustason palvelujen tehokkaampi verkottuminen, perheyön monipuolistuminen ja lapsiperheiden kotipalvelun saannin helpottuminen voivat

²⁷ Ristikari ym. 2018. 81, 88-89

parhaimmillaan tukea perheitä ja auttaa lapsia varhaisemmassa vaiheessa ja siten ehkäistä ongelmien kärjistymistä tai pitkittymistä. Näin voidaan yleisen käsityksen mukaan vähentää lastensuojelun korjaavan työn tarvetta. Kun maakunnan lakisääteisiin vastuisiin sisältyy eri palvelujen yhteensovittaminen, antaa tämä veloitteen tarkastella perustason palvelujen vaikutuksia lastensuojelun tarpeeseen. Maakunnan tehtävänä ja intressinä on seurata, voidaanko lastensuojelun tarvetta vähentää taikka tuen saantia varhentaa:

1. vahvistamalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä
2. lisäämällä lapsille, nuorille ja perheille erilaisia matalan kynnyksen toimintoja
3. lisäämällä ja monipuolistamalla perhetyötä ja kotipalvelua ja helpottamalla niiden saantia
4. verkottamalla tiiviimmin sivistystoimen palvelujen kanssa.

Edellä olevien kysymysten systemaattinen seuranta on tarpeen sekä valitun kehittämisen suunnan onnistumisen arvioimiseksi että talouden kestävyuden näkökulmasta.

Väestöllisesti suurempi aluepohja voi avata lastensuojelulle uusia mahdollisuuksia. Kun yhteisen toiminnan ja yhteisen johdon piiriin tulee lastensuojelun tarpeiden suurempi määrä ja kirjo, se tekee mahdolliseksi tunnistaa ongelmien yhteisiä ja erilaisia piirteitä. Samalla voidaan jäsentää asiakkaiden tarpeita ja vaikeuksia erilaista osaamista vaativiin tehtäviin. Esimerkiksi vauvaikäisen lapsen hyvän kasvun ja kehityksen turvaaminen edellyttää erilaista osaamista kuin koulunkäyntiä laiminlyövä tai päihdekierteessä olevan nuoren auttaminen. Toiminnan porrastaminen vaativuudeltaan erilaisiin tehtäviin ja lastensuojelun ymmärtäminen erityistason palveluksi voi parhaimmillaan kumuloida vaativan tason lastensuojelun osaamista. Tämä ei ole mahdollista silloin, kun vain harvoin esiintyvät, moniulotteiset tai erityisen spesifiä osaamista vaativat tilanteet hajautuvat yksittäisinä tapauksina erilaisiin kuntiin.

Suuremman väestöpohjan avaaman mahdollisuuden toteutuminen käytännössä ja sen asiakkaita hyödyttävä vaikutus edellyttää, että maakuntatasolla on riittävä tieto lastensuojelua tarvitsevien asiakkaiden elämäntilanteista, avun tarpeen luonteesta ja lastensuojelun määrällisestä tarpeesta, jotta lastensuojelutyöhön tarvittavan työnäkönsisältöä ja määrää voidaan suunnitella realistisella pohjalla. Erityistason lastensuojelun problematiikan käsittely ammattilaisten yhteisissä verkostoissa voi sekä parantaa toiminnan yhdenmukaisuutta että kasvattaa osaamista vaikeimmissa tilanteissa.

Lastensuojelun taustalla olevien tekijöiden monialaisuus edellyttää erityispalveluissa monenlaista osaamista. Mielenterveys- ja päihdeongelmien, lapsen hyvän kasvun ja kehityksen edellytysten, riittämättömän tai vaurioittavan vanhemmuuden kysymykset,

sopeutumis- ja käytösongelmien dynamiikka edellyttävät sellaista asiantuntemusta, jota sosiaalialan peruskoulutukseen ei säännönmukaisesti sisälly. Maakunnan tulisi kehittämisstrategioissaan ottaa huomioon, että lastensuojelun asiakasryhmien palvelussa asiakasprosessien eheys ja auttamissuhteiden jatkuvuus on erityisen tärkeää. Verkostomainen yhteistoiminta palveluorganisaatioiden ja niiden yksiköiden välillä toimii monien asiakkaiden kohdalla. Sen sijaan lastensuojelun asiakkaiden palveluprosessi edellyttää tavallista suuremmassa määrin kaikkien ammatillisten auttajien sitoutumista lapsen edusta lähteviin tavoitteisiin ja auttajien erityisen tiivistä yhteistyötä. Tämän vuoksi erityisasiantuntemusta on tuotava sisään lastensuojelun omaan organisaatioon.

Edellä on kuvattu niitä myönteisiä mahdollisuuksia, joita maakunta- ja sote-uudistusten synnyttämät suuremmat väestöpohjat ja ”leveämmät hartiat” tarjoavat hyvälle lastensuojelulle. Suuret muutokset sisältävät kokemuksen mukaan aina myös riskejä. On vaarana, että monialaisen uudistuksen keskellä lastensuojelu erityispalveluna ei saa samaa huomiota kuin suuria väestöryhmiä koskevat palvelut. On myös mahdollista, että muutos itsessään, uudelleen rakentuvat työyhteisöt ja uudet yhteistyökuviot vaativat henkilöstöltä niin paljon huomiota ja energiaa, että sitä ei riitä toiminnan sisällön uudistamiseen. Olennaista on, että asiakkaat eivät jää sivurooliin uudistuksen puristuksessa. Muutoksien käsittelyyn, esimerkiksi työntekijän vaihtumiseen, asiakkaat tarvitsevat aikaa. Suuren muutoksen oloissa on tärkeätä, että maakuntien johdolla, lasten ja perheiden palvelujen johdolla ja ammattilaisilla on yhteinen käsitys lastensuojelun uudistamisen ja vahvistamisen välttämättömyydestä ja että kautta linjan sitoudutaan yhteisiin tavoitteisiin.

Maakunnat päättävät uudistuksen periaatteiden mukaan sisäisestä organisaatiostaan. Monissa maakunnissa organisaatorakenne onkin jo pitkälle valmisteltu. Eräissä maakunnissa liikelaitokseen on suunniteltu lasten, nuorten ja perheiden palveluille oma yksikkönsä. Tämä on myös lastensuojelun kannalta tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tämän yksikön tehtäviin tulisi kuulua myös huolehtiminen lastensuojelun kokemusasiantuntijoiden osallisuudesta ja sen toteuttamismuodoista maakunnan alueella.

Yhteenveto maakunnan vastuusta

LAPE-hankkeessa omaksuttu lapsilähtöinen orientaatio ja sote-uudistuksen asiakaslähtöinen suunta edellyttävät, että lastensuojelun vahvistamisen tavoitteet ja kehittämistoimenpiteet ankkuroidaan selkeästi lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten tarpeisiin ja heidän kasvuolosuhteisiinsa. Tämä on YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksessa hyväksyttyä lapsen edun ensisijaisuutta. Lastensuojelu työskentelee yhden yhteiskunnan haavoittuvimman ryhmän kanssa. Silloin kun lapsen oman perheen edellytykset eivät riitä turvaamaan lapselle tai nuorelle riittävää huolenpitoa, tur-

vallisuutta ja muita hyvälle kasvulle välttämättömiä edellytyksiä, on yhteiskunnalla erityisen suuri moraalinen velvollisuus varmistaa lapselle hänen kehitystään tukevat olosuhteet, kokemukset ja palvelut. Jokaisella lapsella on oikeus yhteiskunnan yleisiin palveluihin, mutta niiden täydennyksenä lastensuojelun asiakkaana olevat lapset ja nuoret tarvitsevat yksilöllisesti räätälöityä tukea. On myös tilanteita, joissa vanhempien voimat ja kyvyt eivät riitä tukemaan lapsen tai nuoren tervettä kehitystä ja avun tarve edellyttää vaativia korjaavia palveluja, esimerkiksi sijoitusta kodin ulkopuolelle. Yhteiskunnan tuen on tultava avuksi näihin tilanteisiin lapsen etua palvelevalla tavalla ja vanhempien ihmisarvoa kunnioittaen.

Ehdotus 1. Maakunnan tulee perustaa lapsia, nuoria ja perheitä koskeva strategiansa YK:n Lap- sen oikeuksien sopimuksen periaatteisiin ja tutkittuun tietoon. Strategian tulee lisäksi perustua analyysiin maakunnan lastensuojelun määrällisestä ja laadullisesta tarpeesta. Tavoitteet tarvittaville muutoksille tulee asettaa näistä lähtökohdista. Resurssiarviot ja kustannusten kehitysuunnat tulee perustaa arvioituun tarpeeseen sekä toiminnan kehitystavoitteisiin.

Ehdotus 2: Maakunnan liikelaitokseen tulee muodostaa oma yksikkö lasten, nuorten ja perheiden palveluille, jolloin myös lastensuojelu on osa tämän yksikön toimintaa.

Ehdotus 3: Maakunnan lasten, nuorten ja perheiden palvelujen yksikön tulee huolehtia kokemusasiantuntijoiden osallisuudesta ja sopia kokemusasiantuntijoiden kanssa osallisuuden taroituksenmukaisista muodoista maakunnan alueella.

6.2 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (Hyte) on käsittelyssä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakiehdotuksen mukaan sekä kuntien että maakuntien tehtävä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on laaja-alaista toimintaa yli hallintorajojen jota viedään eteenpäin kunnissa mm. hyvinvointijohtamisen keinoin. Esimerkiksi koulukiusaamisen ehkäiseminen on hyvinvoinnin edistämistä. Ns. hyte on muutakin kuin julkisia palveluja. Sitä voidaan toteuttaa monenlaisin matalan kynnyksen toiminnoin, kuten asukas- ja lastentalojen muodossa, sähköisin yhteysmuodoin, luomalla yhteyspisteitä erilaisten palvelujen yhteyteen (esimerkkinä kirjastot) vertaisryhmin ja verkottamalla järjestöjen ja seurakuntien kanssa. Toimintaa tulee toteuttaa siten, että sen käyttäjien ei tarvitse rekisteröityä.

Ehdotus 4: Maakuntien ja kuntien välisessä yhteistyösopimuksessa tulee sopia yhteistyöstä ja vastuunjaosta erityisesti lapsia, nuoria ja perheitä tavoittavasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

6.3 Perustason lasten, nuorten ja perheiden palvelut

LAPE-hankkeen perhekeskus-jaoston suunnitelman mukaan perhekeskukset kokoavat lapsiperheiden sosiaali- ja terveystalvet sekä yhteistyöverkoston kuuluvat kuntien, järjestöjen ja seurakuntien talvet ja toiminnot toimivaksi lapsi-, nuori- ja perhelähtöiseksi perustason kokonaisuudeksi. Kokonaisuuteen voi liittyä myös erityistason talvet riippuen maakunnan organisaatoratkaisusta. Perhekeskukset verkostoivat äitiys- ja lastenneuvolat, niiden perhetyön ja kotitalvelun, sosiaalihuoltolain mukaiset lasten, nuorten ja perheiden talvet yhteen. Verkoston kuuluvat myös kuntien sivistystoimen talvet Yhdyspinta-raportin²⁸ ehdotusten mukaisesti. Matalan kynnyksen talvetuihin on voitava tulla ilman rekisteröityä asiakkuutta. Perustason talvetuissa opiskeluhuolto kokoa koulu- ja opiskeluterveydenhuollon talvet, opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologitalvet, monialaisen yksilökohtaisen opiskeluhuollon sekä yhteisöllisen opiskeluhuoltotyön toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Tämä lapsi-, nuori- ja perhelähtöinen perustason kokonaisuus yhdistää sote-talvet ja kuntien sivistystoimen talvet.²⁹

Perustason matalan kynnyksen talvet, perhetyö ja kotitalvelu tulee voida toteuttaa mahdollisimman asiakaslähtöisesti, joustavasti ja yhtenäisin hallinnollisin käytännöin lakipohjasta riippumatta. Tämä merkitsee, että myös sosiaalihuoltolain nojalla annettavat talvet voidaan toteuttaa ammatillisen arvion perusteella ilman hallinnollisia päätöksiä, lukuunottamatta kielteisiä ratkaisuja ja tilanteita, joissa asiakkaalla ja ammattilaisella on eriävä käsitys talvetun tarpeesta.

Perhetyö sosiaalihuollon ja terveydenhuollon piirissä on laajentunut ja monipuolistunut viime vuosina. Perhetyön piiriin tulee perheiden monenlaisia tarpeita ja tilanteita. On tärkeätä, että toiminta säilyy monipuolisena jotta herkkyys perheiden erilaisiin tuen tarpeisiin säilyy. Samalla on syytä jäsentää kokonaisuutta, jotta toiminnan kehittämistä voidaan suunnata väestön tarpeiden mukaisesti ja varmistaa perhetyön tarjonnan yhdenvertaisuus ja laadun yhteiset kriteerit erilaisten asiakasryhmien näkökulmasta. Suositeltavaa on perehtyä valmisteilla olevaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen LAPE-perhetyön porrasteisuuden malliin.

Ehdotus 5: Perustason lasten, nuorten ja perheiden talvet tulee maakunnan liikelaitoksessa organisoida perhekeskuksiksi, jotka verkostoivat sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen lasten, nuorten ja perheiden talvet yhteen sovitetuksi kokonaisuudeksi Yhdyspinta-raportin ehdotusten mukaisesti.

²⁸ Heinonen ym. 2017.

²⁹ Lapsille ja nuorille hyvä sote. 2018. LAPE-teesi 5

Ehdotus 6. Perustasolle tulee luoda monipuolinen matalan kynnyksen toimintojen ja palvelujen kokonaisuus, johon on helpot ja leimaamattomat yhteydenoton mahdollisuudet ja jotka eivät edellytä rekisteröitymistä asiakkaaksi. Sähköisiä palveluja, vertaistoimintaa ja muita ryhmiä sekä erilaisia osallisuuden muotoja tulee hyödyntää monipuolisesti

Ehdotus 7: Lasten, nuorten ja perheiden riskitilanteet tulee tunnistaa mahdollisimman varhain ja käynnistää auttamistoimet viiveettömästi. Tämä edellyttää, että kotipalvelua ja perhetyötä sekä äitiys- ja lastenneuvoloissa että sosiaalipalveluissa lisätään tuntuvasti.

Ehdotus 8: Perustason lasten, nuorten ja perheiden palvelut tulee katsoa terveydenhuollon kaltaisiksi yleisiksi palveluiksi, joiden saanti perustuu ammatilliseen arvioon ja yhteiseen neuvotteluun asiakkaan kanssa eikä palvelun saanti edellytä hallinnollisia päätöksiä eri toimintojen erilaisesta lainsäädäntöpohjasta huolimatta. Nykyistä lainsäädäntöpohjaa tulee selkeyttää.

Ehdotus 9: Perhekeskuksen asiakkaan tarvitessa lastensuojelun erityistason palveluja perhekeskuksen ja lastensuojelun tulee valmistella toimintojen yhteensovittaminen siten, että asiakkaalle tärkeiden auttamissuhteiden jatkuvuus turvataan tai tarvittaessa työntekijävaihdos toteutetaan ”saattaen vaihdettava” -periaatteen mukaisesti.

6.4 Lastensuojelutoiminta ja sen sisältö

Lastensuojelutoiminnan sisältöä ja sen kehityssuuntaa on käsitelty selvitystyön edellisessä raportissa. Työn kehityssuunnan pohjana olivat viimeisimmät tilastotiedot lastensuojelutarpeen luonteesta, sen määrällisestä kehityssuunnasta ja kustannuksista. Keskeiset tiedot on toistettu tämän raportin luvussa 4 (s. 16) Tässä raportissa ei toisteta edellisen raportin tietoja kokonaisuudessaan. Olennaista on tunnistaa keskeiset työn sisältöön vaikuttavat tekijät ja niiden antama suunta kehitystyölle.

Lastensuojelun tarpeeseen vaikuttava moniulotteinen ja kasautuvien ongelmien tausta edellyttää monialaista tietopohjaa ja erityistä osaamista tietyillä ongelma-alueilla. Tämän johdosta avohuollon lastensuojelun henkilöstörakennetta tulisi monipuolistaa, samalla varmistuen, että auttajan ammattiroolista riippumatta, kaikki lastensuojelun toimintatavat ovat lapsenoikeusperustaisia. Lastensuojelun laitoksissa on perinteisesti ollut sosiaali- ja kasvatustalon henkilöstön ohella muitakin ammattiryhmiä. Myös lastensuojelun avohuollon käytettävissä tulisi olla lasten ja perheiden tarpeiden edellyttämää asiantuntemusta. Lapsen kasvun ja kehityksen, perhedynamiikan ja vanhemmuuden, päihde- ja mielenterveysproblematiikan, nuorten kanssa työskentelyn, yhteisöpedagogiikan sekä juridiikan asiantuntemusta tarvitaan riippuen lapsen, nuoren ja perheen vaikeuksien luonteesta ja auttamiselle asetettavista tavoitteista. Nykyinen käytäntö on pääosin perustunut asiakkaan ohjaamiseen toiseen, kyseiseen ongelmaan erikoistuneeseen palveluun, esimerkiksi A-klinikalle tai mielenterveystoimistoon. Tämä on johtanut ns. ”poislähtämisen kulttuuriin”, usein myös auttamisprosessin pirstoutumiseen. Riittävää kiinnostusta edellä mainittujen erikoispalvelujen käyt-

töön ei aina ole ollut sen paremmin asiakkailta kuin kumppaniorganisaatioillakaan, joiden tavoitteet, toiminnan ja rahoituksen priorisoinnit ja motivaatiot ohjautuvat organisaation oman ydintehtävän mukaisesti, eivät ensisijassa lastensuojelun tarpeista.

Rakenteita muuttavan uudistusprosessin yhteydessä on mahdollisuus harkita ja ottaa käyttöön toisenlainen moniammatillinen käytäntö. Tämä tarkoittaa tarpeellisten asiantuntijoiden tuomista lastensuojelun sisään, osaksi sen moniammatillista tiimiä. Tämä eheyttäisi auttamisen kokonaisuutta ja tukisi asiakassuhteen jatkuvuutta. Jokaisessa tiimissä ei tietenkään tarvita kokoaikaisesti kaikkien asiantuntijoiden panosta. Moniammatillisen työn toteuttamiseksi maakuntien lasten ja perheiden palvelujen yksiköllä tulisi olla tarvittavien asiantuntijoiden ”pooli”, jota lastensuojelun sosiaalialan ammattilaiset voivat asiakkaiden tarpeiden mukaan ottaa mukaan työskentelyyn: työpariksi, konsultiksi, ryhmäohjaajiksi taikka välittömän asiakastyön toteuttajiksi. Moniammatillinen työkäytäntö ei aina onnistu itsestään. Sen vuoksi uutta käytäntöä käynnistettäessä tulee hyödyntää saatavilla oleva tieto ja kokemus hyvin toimivien tiimien käytännöistä samoin kuin ennakoitavista riskeistä.

Eri alojen asiantuntijoiden tiiviimpi kytkeminen lastensuojeluun ja ammattilaisten vertaisryhmien keskinäinen tuki voivat omalta osaltaan vähentää työn kuormitusta (ks. luku 4.5 Työn kuormittavuus). Asiakasmitoitusta koskevaan kysymykseen palataan luvussa 7.7 (s. 63).

Ryhmämuotoinen auttaminen on toistaiseksi avohuollon lastensuojelussa vähäistä, vaikka kokemukset esimerkiksi biologisten vanhempien vertaisryhmistä ovat myönteisiä. Hyvänä esimerkkinä voivat toimia näiden lisäksi myös alkoholiongelmaisten perheiden lasten ryhmät. Ryhmätyön koulutus ei sisälly itsestään selvästi sosiaalialan koulutukseen. Lastensuojelun työntekijöiden suurista asiakasmääristä johtuva ajan niukkuus ei ole antanut mahdollisuutta kehittää asiakastyön osana tapahtuvaa vertaisryhmätoimintaa, vaikka sillä voisi olla myös työntekijöiden kuormitusta vähentävä vaikutus.

LAPE-hankkeen osana on käynnistetty systeemisen tiimimallin soveltaminen suomalaiseseen lastensuojeluun, brittiläisen Hackneyn mallin mukaisesti. Mallin edellyttämää koulutusta on tuettu osana LAPE-hanketta. Kiinnostus tätä lähestymistapaa kohtaan on suurta, mikä näkyy muun muassa Kuntaliiton selvityksen vastauksissa. Tavoitteena on arvioida mallin toteuttamisen edellytyksiä esimerkiksi henkilöstöresurssien kannalta sekä sen soveltuvuutta suomalaisiin olosuhteisiin. Arvioinnilla on tarpeen saada myös tietoa mallin vaikutuksista työn kuormitukseen ja kustannuksiin. Tiimimalli perustuu moniammatilliseen lähestymistapaan, joten voidaan olettaa, että moniammatillisuuden lisääminen omalta osaltaan luo edellytyksiä tiimimallille. Kun kysymys on uuden lähestymistavan omaksumisesta ja sisäänajosta suomalaiseen lastensuojeluun, on tärkeätä varata ensimmäiselle toteutusvaiheelle riittävän pitkä aika. Tästä

seuraa, että mallia ei ole mahdollista ottaa käyttöön koko maassa samanaikaisesti. Myös kunnat ja tulevaisuudessa maakunnat tarvitsevat aikaa ja tietoa kustannusvaikutuksista mahdollisten lisäkustannusten budjetointiin. Alkuvaiheessa tulee seurata, minkälaisia edellytyksiä henkilöstömäärän, työorganisaation ja johtamisen näkökulmasta tarvitaan, jotta uudesta käytännöstä saataisiin tavoitteena olevat vaikutukset. Tällaisen tiedon pohjalla maakunnilla on paremmat edellytykset arvioida, missä tahdissa ja miten toteutettuna systeemisen mallin toteutusta voidaan laajentaa valtakunnallisesti.

Vaikka tiimimalli työskentelee pääosin koko perheen kanssa, tarvitaan aina myös mahdollisuutta työskennellä yksilöllisesti lapsen tai nuoren kanssa. Muun muassa kokemusasiantuntijat ovat korostaneet, että he ovat usein jääneet syrjään lastensuojelutarpeen arvioinnissa ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelussa. Työskentelystä lasten ja vanhempien kanssa yhdessä ja erikseen on saatu myönteisiä kokemuksia³⁰. Työskentely eri ikäisten lasten ja nuorten kanssa edellyttää myös lapsen kasvua ja kehitystä koskevaa tietoa. Tähän tulisi alan täydennys- ja erikoistumiskoulutuksessa kiinnittää huomiota.

Suomen itsenäisyyden juhlavuoden rahasto ITLA on toteuttanut monia lasten ja nuorten kasvua tukevia ja vanhemmuutta vahvistavia hankkeita ja arvioinut tieteellisesti niiden vaikutuksia³¹. Kaikki hankkeet eivät edusta erityistason lastensuojelua. Matalan kynnyksen ja perustason toimintoina niillä on kuitenkin vaikutusta myös lastensuojelun asiakkaiden tarpeisiin ja ne voivat tarjota lastensuojeluun käyttökelpoisia välineitä.

LAPE-teesien mukaisesti lasten, nuorten ja perheiden on voitava osallistua omien palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen myös lastensuojelussa, mutta se ei toteudu ilman ammattilaisten oman työorientaation muutosta. Suunnitelmallisesti ja rauhallisesti edeten se tulee olemaan mahdollista.

Maakunnassa yhteensovittavan lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuuden erityistason sosiaali- ja terveyspalveluihin on suunniteltu kuuluvan lasten ja nuorten somaattisten erikoisalojen, lasten- ja nuorisopsykiatrian sekä lastensuojelun ja muun sosiaalihuollon erityistason palvelut, kuten vammaispalvelut. Kokonaisuuteen verkostoituvat järjestöjen ja yksityiset erityistason palvelut sekä sivistyspalveluista erityisesti erityis- ja sairaalakoulut.

³⁰ Muukkonen T. & Tulensalo H. 2004

³¹ Kasvun Tuki. Vaikuttavan varhaisen tuen tietolähde.

Yhteistyö monen eri tahon kanssa on keskeinen osa lastensuojelun toteuttamista. Perhekeskus verkostoinen on keskeinen yhteistyökumppani. Lasten huomioon ottaminen aikuisten palveluissa kaipaa myös kehittämistä, joten lastensuojelun yhteistyössä aikuisten palvelujen ammattilaisten kanssa olisi paljon voitettavaa etenkin vanhempien auttamisessa. Keski-Pohjanmaan esimerkki aikuisten päihde- ja mielenterveyspalveluista osana perheiden palveluja on rohkaiseva ja suositeltava. Lasten ja nuorten läheiset – muutkin kuin omat vanhemmat – ovat usein tärkeitä yhteistyökumppaneita. Läheisverkostojen hyödyntämiseen on kehitetty omia menetelmiään. Mielenterveys- ja päihdealan ammattilaiset, poliisi, asianajajat ja monet muut ovat usein tarvittavia yhteistyötahoja sekä tilanteen arvioinnissa että auttamisessa. Yhteistyöosaaminen on lastensuojelun keskeistä osaamista.

Tarve asiantuntemuksen kirjon lisäämisestä lastensuojelussa tulee näkyväksi myös LAPE-teeseistä. Niissä todetaan maakunnan vastuu varmistaa, että sen käyttämät tuottajat huolehtivat palveluiden lapsi, nuori- ja perhelähtöisestä yhteen sovittamisesta, erityisesti

- monialaisesta tuen ja hoidon tarpeen arvioinnista
- yhteistoiminnallisesta työskentelystä ja yhteisistä toimintatavoista: monialaisen asiakastyön osaaminen, jalkautuvan työn toimintamuodot sekä asiakastyön roolien ja vastuiden määrittely
- asiantuntijuuden jakamisesta: työparityöskentely, tiimityö ja konsultaatio-toiminta
- yhteisen kouluttautumisen ja kehittämisen toimintamalleista.

6.5 Nuorten palvelut

Edellä on todettu nuorten suuri osuus lastensuojelun asiakkaina. Nuorten kanssa työskentelyssä tarvitaan nuorille luonteenomaisia vuorovaikutuksen ja yhteistyön muotoja: toiminnallisia lähestymistapoja, sähköisiä palveluja, musiikkia ja muita taide-muotoja.

Nuorille tarpeellisiin menetelmiin kiinnitettiin huomiota jo STM:n Kaste-hankkeessa vuosina 2009–2011. Tuolloin toteutettiin hanke Nuorten intensiivimenetelmä, pääkaupunkiseudun lasten ääni. Sen johtopäätökset ovat edelleen ajankohtaisia, mistä kertoo muun muassa se, että nuorten tuen tarvetta ja kiireellisten sijoitusten määrää ei ole kyetty vähentämään vakiintuneen lastensuojelun avohuollon tuen tai perinteisen perhetyön keinoin.

Nuorten intensiivimenetelmä -hankkeen keskeiset johtopäätökset olivat seuraavat:

1. Lastensuojelun asiakkaina on nuoria, joille on lisättävä palvelun intensiteettiä ongelmien kasautumisen ehkäisemiseksi. Alussa intensiteetin on oltava vähintään 1–2 tapaamista tai selvittelytilannetta viikossa nuoren ilmaiseman tarpeen mukaan.
2. Nuoren näkökulmasta 8–12 kuukautta kestävä tiivis tukiprosessi tuottaa nuoren kokemaa hyötyä.
3. Työmenetelmän on oltava monipuolinen ja siihen tulee sisältyä myös nuoren kannalta tarkoituksenmukaista toiminnallista tukea.
4. Intensiiviohjelman sisältö ja rakenne sopii käytettäväksi nuorten palveluissa sekä haasteellisille että vähemmän haasteellisille asiakkaille ja erityisen hyvin standardipalveluihin heikosti sitoutuneille nuorille taikka nuorille, joille ei löydy sopivaa palvelua.
5. Työmenetelmän toimivuus ei edellytä moniammatillista tiimiä, mutta moniammatillinen verkostoituminen nuoren hyvinvointia koskevan tiedon osalta on suotavaa.³²

Hyvistä tuloksista huolimatta ehdotusten perusteella ei osoitettu valtakunnallista investointia lastensuojelun ryhmämuotoisen tuen ja nuoriin erikoistuneen tiimikäytännön muodostamiseksi lastensuojelun yhteyteen. Perhetyön painopiste on edelleen ollut pienten lasten perheissä. – Ryhmämuotoisen tuen suhteen Kaste-hankkeen tulos viittaa siihen, että tuen vaikutukset nuorille olivat yhtä hyvät sosiaaliohjauksen ryhmämuotoisilla tiimeillä kuin eri ammattiryhmistä koostuvilla tiimeillä.

Nuorten suuren ja kasvavan lastensuojelutarpeen sekä erityisesti kiireellisten sijoitusten merkittävän määrän vuoksi Kaste-hankkeen toteuttama ja arvioima intensiivinen toiminnallinen vertaisryhmätyöskentely tulisi käynnistää viipymättä ainakin niissä kunnissa tai maakunnissa, joissa nuorten lastensuojelun tarve on korkeinta. Käytäntöön tulisi sisällyttää myös laadukas tilannearviointi kriisitilanteessa. Tällaisten hankkeiden tavoitteeksi tulee asettaa nuorten kiireellisten sijoitusten ja huostaanottojen vähentäminen ja hankkeeseen tulee liittää systemaattinen seuranta ja vaikutusten arviointi

Ehdotus 10: Lastensuojelulla on käytettävissään tarvittava asiantuntemus lasten, nuorten ja perheiden tilanteen, tarpeiden ja voimavarojen arviointiin sekä asiakassuunnitelman toteuttamiseen moniammatillisena yhteistyönä, konsultaatiosuhteina taikka erityismenetelmien toteuttajina.

Ehdotus 11: Systemaattisen tiimimallin soveltamista ja siihen valmentavaa koulutusta laajennetaan ensi vaiheessa kuntien ratkaisuihin ja alueuudistuksen edetessä maakuntien tavoitteiden ja voimavarojen mukaan. Mallin soveltuvuutta erilaisten asiakkaiden tarpeisiin, sen henkilöstöedellytyksiä, vaikutuksia ja kustannuksia arvioidaan systemaattisesti laajennussuunnitelmien pohjaksi.

³² Heikkinen, Alpo. 2011

Ehdotus 12: Lastensuojelulla on käytössä asiakkaiden kanssa sovitut, asiakkaiden osallisuutta toteuttavat käytännöt.

Ehdotus 13: Lastensuojelussa vahvistetaan osaamista lasten kanssa työskentelyyn, sekä ryhmäkohtaisiin käytäntöihin, esimerkiksi vertaisryhmien käyttöön.

Ehdotus 14: Käynnistetään erityisesti nuorten kanssa työskentelyyn suunnatun intensiivisen, moniammatillisen ja ryhmämuotoisen tuen sisällyttäminen ja juurruttaminen lastensuojelun avohuoltoon siten, että käytäntö laajenee asteittain yksittäisistä kunnista maakuntiin ja valtakunnalliseksi käytännöksi. Kehittämistyön yhteydessä nuorista muodostetaan avohuollon kokemusasiantuntijaryhmiä osallistumaan palvelujen kehittämiseen.

Ehdotus 15: Lastensuojelulla on toimivat ja yhdessä sovitut yhteistyökäytännöt lasten, nuorten ja perheiden kannalta keskeisiin yhteistyötahoihin.

Ehdotus 16: Lastensuojelulla on toiminnassaan ja sen kehittämisessä organisaation johdon, muiden esimiesten ja päätöksentekijäin tuki.

Ehdotus 17: Lastensuojelulla on käytettävissä menetelmät, joilla voidaan seurata ja arvioida eri käytäntöjen soveltuvuutta ja vaikutuksia eri ikäisten lasten, nuorten ja perheiden elämään. Tässä tulee hyödyntää jo toteutetuista hankkeista saatuja mm. ITLAn kokemuksia.

Ehdotus 18: Lastensuojelun kustannusten ennakointi ja niiden seuranta kytketään alueellisesti ja paikallisesti arvioituihin lastensuojelun tarpeisiin ja asetettuihin lastensuojelun tavoitteisiin.

6.6 Sijaishuolto hoitavana ja kuntouttavana palveluna

Sijaishuollon sosiaalityössä korostuvat yhteydenpito ja yhteistyö sijaishuollon tuottajien kanssa. Sosiaalityöntekijä tai sosiaalihoaja keskustelee paljon lapsen tai nuoren asioista laitoksen työntekijöiden, perhehoitajien tai muiden palvelujärjestelmän työntekijöiden kanssa. Lapselle ja nuorelle voi syntyä kokemus, että hänen elämästään puhutaan hänen ylitseen. Niin kuin perheenjäsenet ovat parhaita perhe-elämänsä tunti-joita, niin ovat lapset ja nuoret tärkeimpiä informantteja omasta elämästään sijaishuollon palveluissa. Päivittäinen kasvatus- ja hoitovastuu on delegoitu sijaishuollon tuottajalle, mutta vastuu sijoituksesta on järjestäjällä, jota edustaa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijän tulee voida vaikuttaa tai vähintään olla tietoinen asiakkaalleen tilattavan palvelun sisällöstä joka tarkoittaa myös ymmärrystä mahdollisesta rajoitustoimenpiteiden käytöstä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävät ovat kahdenlaiset: Tulee huolehtia siitä, että lapsi saa tarpeenmukaiset, riittävät ja sopivat palvelut sijaishuollon aikana. Toiseksi tulee varmistua siitä, että sijaishuollon laatu on asianmukaista, sijoituspaikka on lapsen erityiset palvelujen ja tuen tarpeet huomioon ottaen

sopiva, ja että lasta kohdellaan asianmukaisesti siten, kuin lainsäädäntö edellyttää.³³ Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän työn sisällöllisenä prioriteettina tulee olla vahvistava työskentely lasten ja nuorten kanssa, joka on mahdollista vain kuuntelevan keskustelun ja toimivan vuorovaikutuksen kautta. Luottamus syntyy, kun lapsi tai nuori kokee, että työntekijä aidosti välittää ja kuulee häntä ja että yhteydenpito on säännöllistä ja ennustettavaa. Kun lapsi tai nuori huostaanotetaan, tulee hänen lähimmäksi omaisekseen viranomaisen. Sijaisperhe tai muu sijaishuollon toteuttaja on ”lähivanhempi” ja sosiaalityöntekijä ”etävanhempi”. Vastaavalla tiedon ja tuntemisen tasolla lapsen ja nuoren asioista vastaavan sosiaalityöntekijän olisi pyrittävä toimimaan. Sijaishuoltoapaikan valinnan tulee aina perustua ensisijaisesti lapsen ja nuoren tarpeisiin eikä esimerkiksi kustannustekijöihin tai muihin lapsen tarpeen kannalta toissijaisiin tekijöihin.

Mitä muuta ammattitaitoa ja osaamista lastensuojelun sijaishuollossa järjestäjän taholta lapselle, nuorelle, perheelle ja yhteistyötahoille on käytettävissä, on ratkaistu tällä hetkellä monin eri variaatioin. Tyypillistä on sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan työparityöskentely, mutta tiimimalli on lisääntymässä. Osa järjestäjistä on siirtänyt lastensuojelun sijaishuollon erilleen avohuollon palveluista, osassa työntekijät tekevät molempia, jälkimmäisessä on usein kyse pienemmistä kunnista.

Sijaishuoltoon liittyy myös kysymys tarvittavasta asiantuntijuudesta ottaen huomioon erityisesti sijoitettujen lasten ja nuorten tarpeet. Lapsilla voi sijaishuollon tarpeen ohella olla erilaisia sairauksia tai vammoja. Nuorilla päihde- ja mielenterveysongelmat ovat tavallisia samoin kuin eri asteiset käytöshäiriöt. Sijaishuollon tulisi ottaa huomioon lapsen ja nuoren vaikeuksien kokonaisuus, mikä voi edellyttää hyvin monialaista huolenpitoa, hoitoa ja kuntoutusta.

Nuorten laitoshoidon ongelmat ja vaativuus on myös kansainvälisesti tunnistettu ongelma. Palvelun tarpeeseen vastataan eri maissa hieman erilaisin sisällöin ja erilaisin henkilöstörakentein. Joissakin maissa korostuu erityispedagoginen lähestymistapa, joissakin toisissa rankaiseva ote ja joissakin terapeuttinen, hoidollinen ote. Nuorten laitoshoidon historia Suomessa on kasvatuksellinen, mitä aikaisempi nimitys ”kasvatustalaitos” tai myöhempi ”koulukoti” osoittaa. Kasvatuksella on ollut kuitenkin erilaisia variaatioita. Se on voinut olla luonteeltaan kurittavaa ja rankaisevaa, taikka ymmärtävää ja hoitavaa taikka ”huonosta ympäristöstä” eristävää. Etenkin nuorten sijaishuollossa tarvittaisiin perusteellisempaa tietoa erilaisilla tieto- ja osaamis pohjilla toimivien vastaavien yksiköiden kokemuksista ja toiminnan vaikutuksista. Tämän vuoksi perehtyminen esimerkiksi Euroopan alueella toimivien vastaavien yksiköiden toiminnan si-

³³ EOAK/3674/2018

sältöön, henkilöstön kokoonpanoon sekä toiminnan tieto- ja osaamispohjaan olisi hyödyllistä. Tämän perusteella voitaisiin arvioida, onko tarvetta täydentää etenkin laitosten sijaishuoltoa uusilla tieto- ja osaamispohjilla tai uudentyyppisillä ammatillisilla rakenteilla.

Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä esitti jälkihuollon ikärajan nostamista 25 ikävuoteen. Tämä ehdotus ei ole toteutunut. Ehdotuksen perustelut ovat edelleen ajankohtaisia, joten pidän tarpeellisena toistaa esityksen myös tässä selvityksessä.

Ehdotus 19: Jälkihuollon yläikärajaa tulisi nostaa nykyisestä 21 ikävuodesta 25 ikävuoteen.

Ehdotus 20: Valtakunnallinen sijaishuollon yksikkörekisteri tarvitaan vahvistamaan lasten ja nuorten yhdenvertaisuutta ja mahdollisuuksia laadukkaaseen ja yksilölliseen laitoshuoltoon.

Ehdotus 21: Sijaishuollossa elävien nuorten päihde- ja mielenterveyskuntoutus tulee varmistaa osana nuorten hoidon ja kuntoutuksen kokonaisuutta. Tämä edellyttää päihde- ja mielenterveys-työn ammattilaisia sijaishuollon palveluissa sekä järjestäjä- että tuottajatasolla

Ehdotus 22: Erityisesti laitosten sijaishuollon kehittämiseksi on syytä selvittää kansainvälisesti parhaiden laitosten henkilörakennetta ja osaamisalueita sen arvioimiseksi, tarvitaanko suomalaisen sijaishuoltoon sen nykyistä osaamispohjaa täydentävää asiantuntemusta.

6.7 Vaativin taso: Osaamis- ja tukikeskukset (OT)

Lasten, nuorten ja perheiden sote-palvelujen kokonaisuuteen on tarkoitus luoda maakuntia yhteisesti palvelevat viisi osaamis- ja tukikeskusta (OT-keskus). Ne muodostetaan sote-yhteistyöalueille vastaamaan lasten, nuorten ja perheiden vaativimmista, monialaista erityisosaamista edellyttävistä sote-palveluista, osasta tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä palvelujärjestelmän ylitaakunnallisesta koordinaatiosta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. OT-keskuksilla tulee olemaan toimiva yhdyspinta kuntien sivistystoimeen ja vaativan erityisen tuen alueellisiin kehittämis- ja yhteistyöverkostoihin (VIP-verkostot). Tarkoituksena on varmistaa vaativinta erityisosaamista sekä monitieteisyyttä ja integraatiota edellyttävät palvelut, joita tarvitaan harvoin ja joita jokaisen maakunnan ei ole toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevää itse järjestää ja tuottaa. Terveystieteiden keskeisten tutkimusasetusten mukaan lasten, nuorten ja perheiden vaativimpien terveyspalveluiden alueellisen kokonaisuuden suunnittelusta ja yhteensovittamisesta vastaavat yliopistosairaaloiden osaamiskeskukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisten toimintarakenteiden muodostuminen lasten, nuorten ja perheiden vaativimmissa sote-palveluissa tulee varmistaa säädösten avulla OT-keskuskokonaisuuden suunnittelemiseksi ja yhteen sovittamiseksi.

Yhteiset toimintarakenteet edellyttävät että terveydenhuollon rakennetta vastaten tavoitteeksi otetaan koko sosiaalihuollon tehtäväalueen kattava käytännön, tutkimuksen ja koulutuksen yliopistoyksikkö, johon keskitettäisiin koko sosiaalihuollon vaativimmat tehtävät ja jossa myös sosiaali- ja terveydenhuollon yhteensovittamisen problematiikka olisi tutkimuksen ja kehittämisen kohteena. Fyysisenä ympäristönä voisi olla sosiaalihuollon toimintayksikkö, jossa väestöpohjansa perusteella esiintyy myös harvinaisia ja erityisen vaativia asiakkaiden palvelutarpeita. Kiinteä yhteys lastensuojelun OT-yksiköihin ja yliopistosairaaloiden osaamiskeskuksiin on tarpeen. Suunnittelussa voidaan hyödyntää Helsingin Yliopiston ja pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteisen Heikki Waris -instituutin ja Turun yliopiston moniammatillisen opetusklinikan kokemuksia.

Tällä hetkellä sosiaalialan osaamiskeskuksat kokoavat alueensa kuntia, tutkimuslaitoksia, koulutusorganisaatiota, järjestöjä ja muita tahoja yhteistyöhön alueellaan. Niiden tehtävä on

- kehittää ja välittää sosiaalialan osaamista ja asiantuntemusta
- kehittää peruspalveluja sekä erityisosaamista vaativia erityis- ja asiantuntijapalveluja
- turvata perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen ja käytännön työn monipuolinen yhteys
- toteuttaa tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa
- ylläpitää yhteistyötä alueellisten erityis- ja asiantuntijapalveluiden tuottamiseksi.

Sosiaalialan osaamiskeskuksilla on jokaisella omat painopistealueensa. Joskus alueen toimijoiden toiveiden yhteensovittamisessa on ollut vaikeuksia, jolloin esimerkiksi lastensuojelun kokemusasiantuntijoiden hyödyntämistä ei ole päästy aloittamaan kun kunnan omat voimavarat toiminnan käynnistämiseen eivät ole olleet riittävät eikä konsensusta osaamiskeskuksen sisällä ole saatu aikaiseksi. Osaamiskeskusten paikka tulee tulevissa rakenteissa arvioida uudelleen.

Jäljempänä tässä raportissa (Luku 7.5. s. 59) esitetään OT-alueille perustettavaksi muutamia pilotti-, kokeilu- ja testausyksiköitä, joiden tehtävänä on pilotoida ja kokeilla uusia käytäntöjä myös perustason ja erityistason lasten, nuorten ja perheiden palveluissa, OT-keskusten tutkimuksellisella tuella. Tavoitteena on, että valtakunnalliseen käyttöön levitettävät uudet käytännöt kokeillaan ja testataan käytännön toiminnassa luotettavalla tavalla tämäntyyppiseen toimintaan asiantuntemusta omaavassa yksikössä. Samoin niissä voitaisiin testata valtakunnallisten suositusten, esimerkiksi lastensuojelun laatusuosituksen, toimivuus käytännössä. Tällaisten yksiköiden tulisi edustaa lastensuojelun näkökulmasta hieman erilaisia väestöllisiä alueita. Sosiaalialan osaamiskeskuksat voitaisiin yhdistää näihin yksiköihin.

Lastensuojelun keskeisten periaatteiden, kuten Lapsen oikeuksien sopimuksen, lapsilähtöisyyden ja toiminnan vaikuttavuuden olisi tärkeää ohjata sisällöllisiä valintoja myös OT-keskusten toiminnassa.

OT-alueella olisi suositeltavaa toimeenpanna oma kokonaisuus tutkimustiedon implementoinnin kehittämiseksi sekä tiedolla johtamisen soveltamiseksi erityisesti lastensuojelun ja hyvinvointialojen yhteistyön johtamiseen yhteistyössä THL:n ja STM:n kanssa.

Ehdotus 23: Jatketaan LAPE-hankkeessa toteutetun valmistelun pohjalla viiden Osaamis- ja tukikeskuksen suunnittelua vastaamaan vaativinta osaamista edellyttäviin lastensuojelun tehtäviin sosiaali- ja terveyden huollon osaamista yhteen sovittaen.

Ehdotus 24: OT-keskusten toiminnassa yhdistetään palveluita vaativinta tukea ja hoitoa vaativille lapsille, nuorille ja perheille, annetaan konsultaatiota erityistason ja perustason palveluille, toteutetaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä koordinoidaan asiantuntijaryhmien työtä.

7 Tavoitetilan saavuttamisen yleiset edellytykset

Edellisissä luvuissa on käsitelty niitä rakenteellisia ja sisältöön liittyviä tehtäviä, joiden tarkoituksena on toteuttaa lapsi- ja perhelähtöisesti määritellyjä lastensuojelun tavoitteita. Tässä luvussa kuvataan lapsi- ja perhepolitiikkaa laajempia edellytyksiä käynnissä olevan lasten, nuorten ja perheiden palvelujen muutokselle. Lastensuojelun uudistaminen on osa maakunta- ja sote-uudistusta, joten myös sen muutoksessa on tarpeen ottaa huomioon suurten järjestelmämuutosten onnistumisen yleisiä edellytyksiä. Näistä edellytyksistä tässä luvussa käsitellään henkilöstön koulutusta, henkilöstörakenteen muutoksia, valvontaa, johtamista, uusien käytäntöjen pilotti-, kokeilu- ja testaustoimintaa sekä toiminnan vaikuttavuuden seuranta ja arviointia.

7.1 Henkilöstön koulutus

Lastensuojelun laatua on tarkasteltu sosiaalityön osaamisen näkökulmasta kahdella tasolla; peruskoulutuksen kautta saatavien valmiuksien sekä lisä- ja täydennyskoulutuksen tarpeen kautta. Osaamisen sisältöinä käsitellään menetelmiä ja työkäytäntöjä, etiikan, Lapsen oikeuksien sopimuksen ja lainsäädännön soveltamista sekä vuorovaikutustaitoja. Koulutuksen näkökulmasta olennaista on tarkastella valmiuksia, näkemyksiä ja odotuksia, joiden kanssa sosiaalialan koulutuksesta valmistunut henkilö siirtyy lastensuojelutyöhön. Lisäksi tulee kysyä, mitä velvollisuuksia ja mahdollisuuksia työntekijällä on osana työtään kehittää ja täydentää osaamistaan sekä mikä on työnantajan vastuu henkilöstön osaamisen ylläpitämiseen.

LAPE-muutosohjelmassa ammattilaisten osaamisen uudistaminen on tunnistettu lapsi- ja perhelähtöisyyden aikaansaamisen keskeiseksi välineeksi. Lapsi- ja perhelähtöisyys edellyttää kaikilta LAPE-toimijoiden mukaan ammattilaisilta mm.:

- kohtaamisen ja vuorovaikutuksen osaamista
- ymmärrystä tunneyhteyden merkityksestä ("miten ammattilaisesta kuoriutuu ihminen?")
- lapsen, nuoren ja perheen omien voimavarojen vahvistamisen osaamista
- perheiden monimuotoisuuden ja kokonaistilanteen tunnistamista³⁴

³⁴ Aula, M.K.2018

Keväällä 2018 kyselyssä selvitettiin LAPE-toimijoiden näkemyksiä osaamisen uudistamisen tärkeimmistä tarpeista. Kyselyssä osaamisalueet painottuivat seuraavasti tärkeysjärjestyksessä. Vastaukset tarkoittavat lasten nuorten ja perheiden palveluita laajasti sivistystoimen ja soten yhdyspinnan yllättäen.

1. Asiakastarpeiden tunnistaminen, kokonaisvaltainen ymmärrys asiakkaasta ja hänen elämäntilanteestaan sekä asiakkaiden, lasten nuorten ja perheiden kohtaaminen
2. Uusien yhteisesti tarjottujen palveluiden muotoilu lapsilähtöisiksi
3. Verkostomaiset, dialogiset ja yhteistoiminnalliset työtavat
4. Laaja osaaminen palveluista ja palvelukokonaisuuksista
5. Lasten ja nuorten osallistuminen, lapsen oikeudet sekä lapsen ja nuoren kasvu ja kehitys ja mitä niiden edistäminen edellyttää aikuisilta
6. Tietosuoja ja asiakastiedon sujuva siirtyminen
7. Lapsikäsityksen tunnistaminen ja uudistaminen³⁵

Lastensuojelu on LAPE-hankkeessa ja tässä selvityksessä katsottu erityistason palveluksi. Tämä tarkoittaa koulutuksen ja osaamisen osalta sitä, että yleisen tieto- ja taitopohjan lisäksi tarvitaan erityistä tietoa ja osaamista lapsen ja nuoren kasvusta ja kehityksestä, niiden riskeistä ja auttamisen keinoista. Lisäksi tarvitaan hyvää osaamista erilaisten perheiden kanssa työskentelystä, myös tilanteissa joissa perhe ei halua lastensuojelun puuttumista elämäänsä taikka joissa vanhemmilla on vakavia päihteiden käyttöön tai mielenterveyteen liittyviä ongelmia. Monissa lastensuojelun tilanteissa tarvitaan myös muiden kuin sosiaalialan ammattilaisten asiantuntemusta. Tärkeä osa osaamista on näin ollen kyky tunnistaa oman tiedon ja osaamisen rajat ja taito hyödyntää muiden ammattilaisten tietoa ja osaamista.

Keväällä 2018 selvitystyön osana sosiaalialan korkeakouluille tehdyssä kyselyssä Sosnet³⁶ vastasi, että yliopistoissa sosiaalityön pääaineopintojen laajuus (kandidaatin ja maisterin tutkinnoissa yhteensä maksimissaan noin 200 opintopistettä) asettaa haasteita sosiaalityön eri tehtäväalueilla vaadittavan osaamisen tuottamiseen peruskoulutuksen aikana. Tästä syystä erikoistuminen lastensuojelutyöhön ei ole tällä hetkellä mahdollista maksimimäärän puitteissa. Viime vuosien aikana sosiaalityön koulutusvastuuyliopistot ovat silti kehittäneet ja lisänneet lastensuojeluun liittyviä sisältöjä koulutuksessaan. Vastauksista ei käy ilmi onko tämä lisäys jouduttu tekemään muiden tehtäväalueiden kustannuksella – tämä ei olisi toivottavaa. Tällä hetkellä kaikkien yliopistojen opetussuunnitelmissa on aineopinnoissa vähintään yksi 5 op laajuinen kurssi lastensuojeluun (neljässä yliopistossa kuudesta kaikille opiskelijoille pakollisena

³⁵ emt.

³⁶ Sosiaalityön yliopistokoulutuksen yksiköiden muodostama yhteistyöverkosto

kurssina). Sen sisällöissä painottuvat lastensuojelun yhteiskunnallinen kehys, oikeudelliset ja eettiset periaatteet, lastensuojelu toimintana ja lastensuojelun asiakasprosessi, osallisuus sekä lasten, nuorten ja vanhempien asema lastensuojelun ja sosiaalihuollon asiakkaina. Opetuksessa hyödynnetään myös kokemusasiantuntijoita. Muutamassa yliopistossa on lisäksi maisterivaiheessa pakollista lastensuojelun opetusta. Sosnetin mukaan muutoin sosiaalityön opetuksessa käsitellään lastensuojeluun liittyviä käytäntöjä läpileikkaavasti ja useiden kurssien sisällöissä. Lastensuojelua käsitellään myös käytännön opetusjaksoilla, joita on yliopistosta riippuen 3–5 opintojaksoa opintojen aikana. Käytettävissä ei ole valtakunnallisesti tai edes yliopistokohtaisesti tietoa siitä, miten suuri osa sosiaalityön pääaineopiskelijoista suorittaa käytännön opetusjakson lastensuojelussa.

Sosnetin vastauksesta ilmenee, että opiskelijoiden lastensuojelutyön valmiuksien kehittämisen suuntana sosiaalityön yliopisto-opetuksessa nähdään edellytysten luominen siihen, että vastavalmistuneilla sosiaalityöntekijöillä olisi mahdollisuus kasvaa lastensuojelun asiantuntijaksi toimivan työnohjauksen, mentoroinnin sekä toimivan täydennyskoulutuksen kautta. Lisäksi Sosnet toteaa, että kaikilla lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä tulisi olla mahdollisuus suorittaa erikoissosiaalityöntekijän koulutus (70 op). Tämä voi olla käytännössä mahdotonta ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tämä pakottaa pohtimaan, onko osa lastensuojelutyössä koetusta kuormituksesta seurausta siitä, että sosiaalityön opinnoista valmistuneet työntekijät aloittavat lastensuojelussa hyvin ohuiksi tai epäyhtenäisiksi kuvattavilla taidoilla. Samalla työnantajien valmiudet tai mahdollisuudet vastata työntekijöiden osaamisen kehittämiseen esimerkiksi työnohjauksen, mentoroinnin ja täydennyskoulutuksen avulla näyttäytyvät olemattomasta vaihtelevaan. Puuttuvan osaamisen hankkimiseksi tulisi harkita, voiko osa (esim. yksi moduli) nykyistä erikoistumiskoulutuksesta muodostua erityisesti vastavalmistuneiden sosiaalityöntekijöiden lastensuojelun asiakastyöhön täydentävää osaamista antavaksi koulutukseksi, joka suoritettaisiin ensimmäisten työvuosien (esimerkiksi 2 -3 vuoden) aikana.

Sosiaalityön koulutuksen ja käytännön välisessä suhteessa on näkyvissä myös riski ristiriitaisesta, jopa epäeettisestä asetelmasta: Onko oppisisällöissä asioita tai tavoitteita, joiden toteuttaminen käytännön työelämässä on nykyisin mahdotonta? Tällä viitataan sosiaalityöntekijöiden kokemuksiin vaikeudesta soveltaa teoreettista tai tutkimuksen tuottamaa tietoa käytäntöön sekä ristiriitaan eettisten periaatteiden noudattamisen ja liian suuren asiakasmäärän välillä. Tällaisia ristiriitoja esiintyy sosiaalityössä myös kansainvälisesti, joten kysymyksessä ei ole spesifisti suomalaisen lastensuojelun ongelma.

Koulutuksen tulisi olla käytäntöjä uudistava ja eettistä pohjaa vahvistava alan kehityksen väline. Tämä edellyttää koulutuksen ja työelämän tiivistä yhteyttä ja areenoita, joissa uusia käytäntöjä, esimerkiksi lastensuojelun innovaatioita voidaan ”oikeassa

lastensuojelun ympäristössä” pilotoida, kokeilla ja testata. Tällä hetkellä vaarana on, että nuoret työntekijät joutuvat suurelta osin sosiaalistumaan ja sopeutumaan – ehkä pettymäänkin – vallitseviin käytäntöihin ja sen rajoituksiin. Tällöin saadun koulutuksen uudistava potentiaali jää hyödyntämättä. Tämä on kriittinen kysymys erityisesti lastensuojelutyön vetovoiman näkökulmasta. Tulisi myös harkita, voiko tilannetta parantaa opetushenkilöstön osallistumisella käytännön opetuspaikoissa asiakastyöhön, kuten terveydenhuollossa. Perehtyessään käytännön lastensuojeluun sosiaalityön opettajat voivat olla myös lastensuojelun kehittämisen moottori ja tutkimustiedon siirtäjä ja soveltaja käytännön työn kehittämiseen.

Lastensuojelussa toinen korkeastikoulutettu työntekijäryhmä ovat ammattikorkeakouluista valmistuneet usein sosiaaliohjaajan nimikkeellä työskentelevät sosionomit. Osa heistä työskentelee myös perhetyöntekijän nimikkeellä, monesti yksityisen yrityksen palveluksessa. Suurimmassa osassa ammattikorkeakoulujen sosionomiopintoja opiskelija valitsee opetussisältöjen painotuksen oman kiinnostuksensa mukaan. Ammattikorkeakoulujen vastauksista käy ilmi, että lastensuojelun sisällöt ovat suosittuja (joskin osittain kyse voi olla yleisemmistä lasten ja perheiden palveluja koskevista sisällöistä). Syyksi todetaan opiskelijoiden havainto siitä, että missä tahansa alan työtehtävissä perusosaaminen lastensuojelutyöstä on tarpeen. Osassa korkeakouluja kaikki sosionomiopiskelijat saavat teoreettista perehtymistä lapsuuteen ja nuoruuteen kehitysvaiheena, lastensuojelun ja erityiskasvatuksen kysymyksiin, lapsiperhe- ja lastensuojelupalveluihin sekä niihin liittyvään lainsäädäntöön. Tällöin ko. korkeakoulujen sosionomiopiskelijat saavat perehdytystä myös asiakasperheiden vuorovaikutteisen ohjaustyön käytäntöihin (asiakastyön menetelmät) ja näiden osana lähtökohdat asiakas-, lapsi- nuorisolähtöisen toiminnan ohjaukseen esimerkiksi sijaishuollon tehtävissä.

Käytännön työhön perehtymistä sosionomiopintoihin kuuluu yliopisto-opintoihin verrattuna huomattavasti enemmän. Asiakaslähtöisen työn valmiuksien opetteluun harjoitteiluissa kiinnitetään huomiota vaihtelevasti, osassa ammattikorkeakouluja opiskelijat esimerkiksi keräävät kokemuksia erityisesti lapsi- nuoriso- ja perhelähtöisyydestä, toisissa todetaan, että lapsilähtöisyys vaihtelee hyvin paljon paikasta ja ohjaajasta riippuen – käytännön opetuskenttiä ei riittävästi pystytä valikoimaan niin, että lapsilähtöisyys voisi olla selkeä kriteeri. Ylipäätään käytännön oppimisareenoiden valinta on pitkälti opiskelijalähtöistä, kuten sosiaalityön opinnoissakin.

Ammattikorkeakoulujen vastauksista nousee esiin, että sosionomien keskeinen ammatillinen kompetenssi on nykyään myös palveluohjausosaaminen. Palveluohjaus on sosiaalialalla yleisesti laajeneva tehtävä etenkin valinnanvapauden piiriin kuuluvissa toiminnoissa. Sen sijaan tämän opintosisällön osuvuutta laadukkaana lastensuojelutyön vaatimukseen tulisi jatkossa tarkastella siltä kannalta, että palvelujärjestelmän heikkona kohtana asiakkaiden silmissä näyttäytyy niin sanottu pois lähettämisen kulttuuri, jonka vahvistamista ei olisi suotavaa koulutusjärjestelmän tukevan.

Osallisuuteen liittyen innovatiivinen on Hämeen ammattikorkeakoulussa lasten ja nuorten kanssa työskentelystä kiinnostuneille tarjolla oleva kokonaisuus ”Nuori kansalaisena”. Oppimistavoitteiden mukaan opintojakson suoritettuaan opiskelijat osaavat tukea nuorta aktiiviseksi kansalaiseksi kasvamisessa ja kehittämisessä sosiaalipedagogisen toiminnan avulla. Niin ikään opiskelija osaa vahvistaa kasvuyhteisöjen kehittymistä nuorten eri elämänvaiheet ja tuentatarpeet huomioiden, edistää nuorten aktiivista kansalaisuutta käyttäen lainsäädäntöä ja palvelujärjestelmää, tukea nuorten kasvuyhteisöjen kehittymistä osallisuuden vahvistamiseksi, tukea nuoren kasvua ja kehitystä eri elämänvaiheissa, soveltaa osallistavia ohjausmenetelmiä nuorten hyvinvoinnin vahvistamisessa ja syrjäytymisen ehkäisemisessä sekä soveltaa sosiaalipedagogisia, taito- ja taidekasvatuksellisia menetelmiä nuorten toimijuuden ja identiteetin vahvistamisessa. Tämän tyyppisen opetussisällön vahvistuminen myös osana perusopintoja olisi käsitykseni mukaan hyvä asia, etenkin ottaen huomioon uusia muotoja kaipaavat nuorten palvelut. Nuorille räätälöityjä palveluja käsitellään edellä luvussa 6.3. (s. 38)

Viisi ammattikorkeakoulua on pilotoinut opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella lukuvuoden 2017–2018 aikana lastensuojelutyön erikoistumiskoulutuksia (30 op.) Nämä ovat korkeakoulututkinnon jälkeen suoritettaviksi tarkoitettuja, jo työelämässä toimineille suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia, joilla vastataan ammattikorkeakoulujen ja työelämän yhdessä määrittämiin työelämän osaamistarpeisiin. Lastensuojelutyön erikoistumiskoulutuksen opintojaksot täydentävät toisiaan, ja sisällöissä painottuvat lastensuojelun työmuodot, -menetelmät ja -käytännöt sekä niiden kehittäminen. Lisäksi korostuu monialaisten ja moniammatillisten verkostojen hyödyntäminen lastensuojelutyössä. Yhteistoteutuksen myötä mukaan on saatu monia paikallisia näkökulmia ja lastensuojelutyön monipuolista kokemusta. Koulutuksen aikaisissa sisällöissä on systemaattisesti haettu yhteyttä sekä valtakunnalliseen että paikalliseen kehittämistyöhön LAPE-hankkeen raameissa. Ennakkotiedon mukaan syksyllä 2019 koulutuksen olisi käynnistämässä ainakin 7 ammattikorkeakoulua.

Tässä selvityksessä yhdeksi keskeiseksi lastensuojelun tavoitteeksi ja sen käytäntöä ohjaavaksi periaatteeksi on omaksuttu toiminnan vaikuttavuus. Tämä edellyttää, että lähivuosina käynnistetään lastensuojelun ja sen sisällä erilaisten lähestymistapojen ja käytäntöjen vaikutuksia selvittävä kansallinen tutkimushanke (ks. Luku 7.6. s. 62). Vaikuttavuus keskeisenä toimintaa ohjaavana tavoitteena vaikuttaa myös ammattilaisien koulutukseen. LAPE-muutosohjelman ammattilaisien osaamista koskevassa tarkastelussa on todettu, että tutkittujen ja testattujen menetelmien käytön edistäminen vaatii ammattilaisille koulutusta, jolla näyttöön perustuvuuden merkitystä ja menetelmien yleistä soveltamista tuetaan. Jatkossa myös sosiaalialan työnantajat tulevat todennäköisesti edellyttämään työntekijöiltä näyttöön perustuvien menetelmien hyödyn-

tämistä ja osaamista. Lisäksi, lasten ja nuorten kanssa työskentelevien tutkinto-opintoihin eri aloilla ja eri koulutusasteilla tulisi tuoda sekä jaettuja/yhteisiä opintosisältöjä että uusia pedagogisia käytäntöjä, jotka tukevat työelämässä tarvittavaa yhdessä tekemistä, toimintakulttuurista uudistumista sekä lapsi-, nuori- ja perhelähtöistä osaamista. Sosiaali- ja terveystoimen rajojen ylittämisen lisäksi yhteistyön tulisi jo opinnoissa ulottua myös sivistystoimen ammatillaisiin (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, nuorisotyö, toisen asteen opettajat jne).

Sosiaalialan koulutusohjelmissa on jo nyt mukana kokemusasiantuntijoita, esimerkiksi lastensuojelun asiakkaina olleita lapsia, nuoria ja vanhempia. On tärkeää, että tämä suunta vahvistuu etenkin lastensuojelun sisältöjä ja osaamista koskevissa opinto-ohjelmissa. Sen lisäksi kokemusasiantuntijoiden panosta tarvitaan toiminnan ja koulutuksen kehittämishankkeissa.

Yhteenvetona lastensuojelun osuudesta sosiaalialan koulutuksessa voidaan todeta, että LAPE-hankkeen ja tämän selvitystyön yhteydessä toteutunut palvelujen jäsenness lasten, nuorten ja perheiden palvelujen perustasoon ja lastensuojelun muodostumaan erityistasoon edellyttää, että kouluttajat ottavat tämän jäsentelyn omissa koulutusohjelmissaan huomioon. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen koulutusohjelmilla on eri funktiot ja niiden yhteys käytännön työelämään on erilainen. Ammattikorkeakoulujen tehtävä on selvästi käytäntöön suuntautuva, kun taas yliopistojen koulutus suuntautuu tieteellisiin perusopintoihin, niihin perustuvaan ammatilliseen osaamiseen sekä tutkimusvalmiuksiin. Tämä näkyy myös koulutusohjelmien sisällöissä: ammattikorkeakoulujen ohjelmissa on runsaammin lasten, nuorten ja perheiden palveluun, myös lastensuojeluun liittyviä sisältöjä, kun taas yliopistojen koulutuksen tehtävä on antaa laajempi ja samalla yleisempi tietopohja eikä sosiaalialan eri tehtäviä koskevia sisältöjä tai käytäntöjä mahdu kovin paljon peruskoulutukseen. Kaikki opiskelijat eivät suorita käytännön opetusta lastensuojelussa, joten tuntumaa alaan ei synny myöskään sitä kautta.

Ehdotus 25: Sosiaalialan koulutuksen tulevaa suuntaa tulisi lasten nuorten ja perheiden palvelujen näkökulmasta tarkastella LAPE-hankkeessa ja tässä selvityksessä suunnitellun palvelujen porrastuksen mukaisesti: perustason perhekeskusten ja erityistason lastensuojelun henkilöstön – avoimuuden ja sijaishuollon – osaamistavoitteisiin suuntautuen. Eri tasojen koulutusmääriä tulee ennakoita porrastuksen mukaisesti.

Ehdotus 26: Sosionomien ja sosiaalityöntekijöiden lastensuojeluun liittyvät koulutussisällöt tulee sovittaa yhteen niin, että ne tukevat porrastuksen mukaisia tehtäviä ja samalla antavat pohjan eri ammattiryhmien hyvälle lapsilähtöiselle yhteistyölle.

Ehdotus 27: Tulevaisuudessa lastensuojelutyöhön tuleville sosiaalityöntekijöille tulee yliopistolaisen peruskoulutuksen antaman pätevyuden lisäksi toteuttaa erityisesti lastensuojelun asiakastyöhön suuntautuva, käytännön työhön kytketty lisäkoulutus esimerkiksi erityissosiaalityönteki-

jäkoulutuksen modulina; ohjelma tulisi suorittaa 2-3 vuoden kuluessa lastensuojelutyön työsuhteen alkamisesta. Koulutuksen sisältö, aloittaminen ja toteutustapa tulee suunnitella erikseen sosiaalityön kouluttajien, työntekijä- ja työnantajajärjestöjen ja ao. ministeriöiden kesken.

Ehdotus 28: Lastensuojelun opintoihin liittyvän käytännön opetuksen laadun varmistamiseksi ja uudistuvien käytäntöjen oppimiseksi tulee käytännön opetuspaikkojen hyväksymisperusteet olla yhdenmukaiset – esim. lisensoinnin muodossa – sekä laatia lastensuojelun kansallista kehityssuuntaa vastaavat linjaukset käytännön opetuksen sisällöistä ja siitä maksettavista korvauksista yhteistyössä korkeakoulujen kanssa.

7.2 Osaamisrakenteen monipuolistaminen

Keskeisenä strategisen tason tavoitteena sekä LAPE-hankkeessa että tässä selvitystyössä on lasten, nuorten ja perheiden auttaminen mahdollisimman suuressa määrin perustason palveluin sekä lastensuojelun avohuollon toimin, jotta huostaanottojen tarvetta voitaisiin pitkällä aikavälillä vähentää. Perhekeskukset vastaavat tähän tarpeeseen riskien varhaisen tunnistamisen ja monialaisen tuen avulla. Jotta lastensuojelun avohuolto voi omalta osaltaan toimia riittävän vahvana tukena korjaavan työn tarpeen vähentämisessä, on arvioitava minkälaista osaamista myönteisiin muutoksiin kykenevä avohuolto edellyttää.

LAPE-hankkeen samoin kuin tämän selvityksen yksi keskeinen periaate on siirtyä hallintokeskeisestä lähestymistavasta asiakaslähtöiseen orientaatioon. Tämä vaikuttaa myös toiminnan osaamisrakenteisiin. Lastensuojelu, kuten monet muutkin julkiset palvelut, on kehittynyt meillä sektorikohtaisen lainsäädännön ja sitä vastaavan hallinto- ja palvelurakenteen pohjalla. Viime vuosina on useissa selvitys- ja kehittämishankkeissa todettu, että vaikeimmassa elämäntilanteessa elävien ihmisten vaikeudet eivät mahdu yhden sektorin tehtävä- ja osaamisalueen sisään. Ongelmat edellyttävät monialaista tietoa ja osaamista, jotka on koottava sektoroituneen palvelujärjestelmän eri alueilta. Muun muassa perhekeskuksen konsepti edustaa tällaista sektorirajat ylittävää lähestymistapaa. Aikaisemmin tässä raportissa on todettu (Luku 6.2. s. 35), että lastensuojelun tarpeen taustalla olevat kasautuvat ongelmat edellyttävät moniammatillisen tiimin kokoamista avohuollon lastensuojelun sisään. Tämä on perusteltua siksi, että toimittaessa saman johdon, saman budjetin ja yhteisen tavoitteen pohjalla, on mahdollista vahvistaa nykyisestäään auttamisprosessin eheyttä ja välttää “pois lähettämisen kulttuuria”. Samalla syntyy lastensuojelussa tarvittavaa lasta ja perhettä kokonaisuutena lähestyvää yhteisosaamista.

Edellä kuvattu on “ensimmäinen askel” pyrittäessä murtamaan ammattilaisten osaamisrakenteiden samastumista laki- ja järjestelmäpohjaiseen sektorirakenteeseen. Sosiaalipalvelut eivät toteudu vain sosiaalisella asiantuntijuudella. Käytännössä tämä

tarkoittaa sitä, että sosiaalihuollon piirissä tarvittava osaaminen määräytyy ensisijaisesti asiakkaiden elämäntilanteen kokonaisuuden perusteella. Käytössä voi olla laaja asiantuntijuuden skaala riippuen asiakkaan tarpeista tai auttamisen tavoitteista. Tämänsuuntaisia ratkaisuja edustavat, joskin rajatussa mittakaavassa koulujen opiskeleluhuollon henkilöstö taikka terveydenhuollon piirissä toimiva sosiaalityön, psykologian taikka erityisterapeuttinen henkilöstö.

Lastensuojelun avohuollon henkilöstökysymystä tulisi tarkastella määrällisten tarpeiden ohella perusteellisesti myös osaamistarpeiden näkökulmasta. Monet lasten, nuorten ja perheiden ongelmat edellyttävät tiettyjen ongelma-alueiden erikoistunutta osaamista, jota sosiaalialan koulutus ei tuota, mutta jota jollakin toisella ammattikunnalla on. Niin ikään käytettävissä on monia spesifejä menetelmiä – esimerkiksi ITLAn hankkeissa sovellettuja, jo testattuja menetelmiä – joita osaavan ohjauksen tukemana voivat käyttää useat ammattikunnat. Jotta lastensuojelun avohuolto voisi muodostua mahdollisimman vahvasti myönteisiä muutoksia aikaan saavaksi toiminnaksi, sen tulisi hyödyntää kaikki tarjolla olevan asiantuntemus.

Aikasemmin esitetyn avohuollon henkilöstön moniammatillisuuden laajentamisen lisäksi katson, että pidemmällä aikavälillä tarvitaan avohuollon lastensuojelun asiakkaiden tarpeiden, ongelmatilanteiden ja muutostavoitteiden perusteellinen analyysi ja osaamisrakenteiden kehittäminen tämän analyysin pohjalla. Tällainen työ tulee käynnistää kokeilulla muutamassa käytännön pilotti- ja kokeiluyksikössä, joita käsitellään tässä raportissa jäljempänä. Keskeistä on arvioida, onko erilaisilla osaamisrakenteilla tai erilaisilla lähestymistavoilla erilainen yhteys avohuollon lastensuojelun kykyyn vahvistaa lasten turvallisuutta ja hyvää kasvua sekä vahvistaa vanhemmuutta. Tällaiset arvioinnit ovat tarpeen pyrittäessä huostaanottojen ja sijaishuollon tarpeiden vähentämiseen mahdollisimman hyvin asiakkaiden tarpeisiin vastaavalla tavalla. Osaamisrakenteiden kokeilut edellyttävät oman moniammatillisen suunnittelunsa ja mahdollisten pilottiyksiköiden valinnan. Näiden tehtävien toteuttaminen ei ole ollut mahdollista tämän selvitystyön aikana eikä selvityshenkilön toimin.

Ehdotus 29: Käynnistetään tulevan kehittämisen pohjaksi lastensuojelun avohuollon asiakkaiden tarpeiden, ongelmien ja muutostavoitteiden analyysi ja arvioidaan analyysin perusteella toiminnan erilaiset osaamistarpeet. Käynnistetään erilaisia osaamisrakenteita edustavien yksiköiden pilotointi ja arvioidaan erilaisten osaamiskokonaisuuksien yhteyttä avohuollon asiakkaiden elämäntilanteen muutoksiin.

7.3 Sijaishuollon valvonta

Lapsen sijoittaneen kunnan, jatkossa maakunnan, tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshoitoon toteutuu lapsen edun mukaisesti. Sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat myös sijoituskunta (kunta, jonka alueelle lapsi on sijoitettu) ja aluehallintovirasto, jotka toimivat yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä maakunnasta tulee jatkossa pääasiallinen toimintayksikkövalvoja ja perustettavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luovan) päätehtävä on valvoa maakuntaa – mutta toimintayksikkövalvontaa ei kuitenkaan kokonaan poisteta Luovasta.

Lastensuojelulakiin on valmisteilla uusi säännös, jonka mukaan valvontaviranomaisen on kuultava lapsia sijaishuoltoon kohdistuvilla valvontakäynneillä. Lakimuutoksella vahvistetaan lasten oikeusturvaa, hyvää kohtelua ja huolenpitoa. Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko on todennut lisäksi, että lastensuojelulaitoksilla olisi velvollisuus tehdä yleinen lapsen hyvää hoitoa koskeva suunnitelma.

Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on valvontavastuu sijaishuollossa lapselle ja nuorelle annettavasta hoidosta ja kasvatuksesta. Lastensuojelulaissa ei ole tarkempia säännöksiä tai määräyksiä siitä, miten sijaishuoltopaikan valvonnan tulisi käytännössä tapahtua, mutta eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että valvonnan määrän ja valvonnassa käytettävän menettelyn tulisi riippua yksilöllisesti lapsesta, hänen iästään ja hänen elämäntilanteestaan sekä myös siitä, minkälaista hoitoa antavaan sijaishuollon yksikköön lapsi on päätetty sijoittaa³⁷. Käytännössä valvonta toteutuu sosiaalityöntekijän arvioissa sijoituksen tavoitteiden toteutumista lapsen ja nuoren saamassa hoidossa ja huolenpidossa sijaishuoltopaikassa. Tosiasiallisesti lapsen asioista vastaavat sosiaalityöntekijät eivät siis valvo annettavaa sijaishuoltoa vaan arvioivat mahdollisuuksiensa mukaan säännöllisesti tai epäsäännöllisesti lapsen ja nuoren tilannetta sijaishuollossa. Valvonnallisesti asioihin tartutaan kun ja jos niitä esiin tulee. Apulaisoikeusasiamies on arvioinut, että sosiaalityöntekijöiden vastuulla olevien asiakasperheiden suuri määrä estää tai ainakin vaikeuttaa sijaishuoltopaikkojen valvontaa³⁸. Osassa kunnista on perustettu lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden avuksi ja lisäksi turvaamaan sijaishuollossa asuvien lasten ja nuorten oikeuksia, oma yksikkönsä sijaishuollon valvontaan ja osassa sitä toteuttavat esim. sopimusasioista yksikköjen kanssa vastaavat tahot. Tämä voi vähentää sosiaalityöntekijöiden kuormitusta. Apulaisoikeusasiamies on todennut, että lapsen sijoittaneella kunnalla on oikeus päättää siitä, miten valvonta järjestetään ja miten se käytännössä toteutetaan, mutta valvonnan tulee olla jatkuvaa, riippumatta siitä, onko

³⁷ EOAK/3674/2018

³⁸ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Tiedote 2.10.2018

sijaishuoltopaikan osalta ilmennyt aiheita erityiseen huoleen. Sijoittajakunta voi antaa valvontatehtäviä esimerkiksi erilliselle valvontayksikölle, joka suorittaa sijoituspaikoissa valvontaa mm. valvontakäynnin, ja tällainen menettely valvonnassa on hyväksyttävää ja palvelee sijoitetun lapsen edun toteutumista ja sijaishuollon laadun varmistusta. Apulaisoikeusasiamies korostaa, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuutena on kuitenkin varmistua siitä, että sijaishuoltopaikka vastaa hänen vastuullaan olevan sijoitetun lapsen etua. Vastuussa olevan toimijon ja lastensuojelutyöstä vastuussa olevien esimiesten tulee varmistua siitä, että sijaishuollosta vastaavalla sosiaalityöntekijällä on tosiasiallinen mahdollisuus suoriutua lakisääteisistä tehtävistään.³⁹

Ehdotus 30: Sijaishuollon järjestäjän on huolehdittava lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän riittävästä ja toimivasta tukirakenteesta sijaishuollon valvontavastuun toteuttamisessa. Sijaishuollon valvonta ei saa jäädä ainoastaan lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle.

Ehdotus 31: Toteutetaan THL-raportin ”Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli. Kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa” suositukset.

7.4 Johtaminen

Alueuudistus ja siihen kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on merkittävä ja palvelukenttää monin tavoin ravisteleva muutos. Lähivuosina muutoksen johtaminen tulee olemaan hyvinvointipalvelujen kokonaisuutta hallitseva johtamistehtävä. Muuttuvassa maailmassa ja muuttuvassa palvelukentässä aikaisemmin sovelletut johtamiskulttuurit ja -käytännöt eivät välttämättä enää toimi. Julkisessa hallinnossa sovellettu byrokraattisen johtamisen malli ei sovellu tilanteisiin, joissa sekä toimintaympäristö, kansalaisten tarpeet ja tavoitteet että johtamisen välineet muun muassa digitalisaation myötä muuttuvat jatkuvasti. Lastensuojelun johtaminen on siis lähivuosina ennen kaikkea muutoksen johtamista.

Johtamisen asiantuntijat korostavat tällaisessa tilanteessa arvojen keskeistä merkitystä myös johtamiselle⁴⁰. On tunnistettava toiminnan ydinfunktiota ohjaavat arvot ja johdettava toiminnan suunta niiden operationalisoimiseen ja toteuttamiseen. Lastensuojelussa Lapsen oikeuksien sopimus, lapsen edun ensisijaisuus ja LAPE-hankkeessa omaksuttu lapsilähtöisyys edustavat toiminnan arvopohjaa. Tässä selvityksessä on toimintaa ohjaavaksi periaatteeksi otettu myös toiminnan vaikuttavuus. Lastensuojelutyön halutaan tuottavan myönteisiä muutoksia sekä lapsen, nuoren että

³⁹ emt.

⁴⁰ Virtanen, Petri. 2018.

perheen elämään. Tämä osoittaa yhteiskunnan vastuuta, joka voidaan nähdä myös arvoja ilmaisevana ulottuvuutena.

Toinen muutosten yhteydessä korostuva johtamisfunktio on henkilöstön osallisuus sekä selkeä ja toistuva tiedottaminen muutoksen tarkoituksesta ja tavoitteista. Pelkkä sähköinen tai kirjallinen informaatio ei riitä, vaan tarvitaan keskustelufoorumeita joissa henkilöstö voi tuoda esiin muutokseen liittyviä huoliaan ja saada vastauksia kysymyksiinsä. Usein tulee esiin johdon esittämiä näkemyksiä henkilöstön muutosvastarinasta. Merkittäviin muutoksiin kohdistuva henkilöstön vastarinta on luonnollinen reaktio ja sen ilmaisemiselle on syytä antaa tilaa. Tällä tavoin myös organisaation ylin johto saa informaatiota siitä, mikä henkilöstöä huolestuttaa ja mihin seikkoihin uudistuksen toettämisessä ja informaatioissa erityisesti tulisi kiinnittää huomiota.

Suurten uudistusten johtamisessa on monia tasoja. Johtamisen sisällöt ja painopisteet ovat erilaisia eri tasoilla. Oma roolinsa on poliittisella johdolla, joka toimii maakunnan koko tehtäväalueen päätöksentekijänä. Etenkin valtion ohjaamien voimavarojen jaosta päättäminen vaikuttaa maakunnan kaikkiin tehtävälueisiin, myös lastensuojeluun. Maakuntakokonaisuuden ammatillinen johtaminen ja maakunnan sote-palvelujen johtaminen edustavat strategista tasoa, jossa – arvojen pohjalla – tarkastellaan toiminnan rakenteita, muutostavoitteita, taloudellista kestävyyttä, resursseja ja niiden painotusta, esimerkiksi henkilöstövoimavarojen kohdentamista tai toiminnan alueellista saatavuutta. Näissä keskusteluissa henkilöstön osallisuus on tärkeä. Johdon tehtäviin sisältyy myös kokemusasiantuntijoiden osallisuuden muodoista sopiminen kokemusasiantuntijoiden edustajien kanssa.

Lastensuojelun johtaminen tulee lähemmäksi käytäntöä ja käsittelee edellä kuvattuja kysymyksiä lastensuojelun näkökulmasta. Keskeinen johtamiskysymys tulee olemaan, missä määrin toimintaa suunnataan huostaanottojen tarpeen vähentämiseen, jolloin resurssien painottaminen yleisten perhepalvelujen ja lastensuojelun avohuollon vahvistamiseen on tarpeen. Minkälaisia aikataulutavoitteita muutokselle asetetaan ja miten vaikutuksia seurataan, ovat kysymyksiä joiden tunteminen on tärkeä myös henkilöstölle.

Lähiesimiehet, esimerkiksi johtavat sosiaalityöntekijät ovat tärkeitä johtajia perustason henkilöstön ja ylemmän johdon välillä. Kahdensuuntainen ja avoin vuorovaikutus näiden johtamistasojen välillä on tärkeä, sillä lähiesimies tuntee asiakaspalvelussa näkyvät muutosten seuraukset ja henkilöstön huolet. Lähiesimiehillä on myös tärkeä rooli asiakkaiden muuttuvien tarpeiden, palvelupuutteiden, rakenteista johtuvien ongelmien ja kehittämistarpeiden tunnistamisessa ja toimintaa koskevien kehittämisaloitteiden tekemisessä ylemmälle johdolle.

Organisaatiokysymykset vaikuttavat johtamiseen. Tässä vaiheessa maakuntien sote-palvelujen lopullisista organisaatiomuodoista ei ole tietoa. LAPE-teesien mukaisesti maakunnan liikelaitoksessa tulisi sovittaa yhteen lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveyspalveluiden johtaminen joko verkostojohtamisen rakentein tai muodostamalla niistä oma sotepalvelualueensa. Lisäksi toimintaa tulisi johtaa yhteistyössä muun sote-johtamisen sekä kuntien sivistystoimen johtamisen kanssa. Olennaista on, että johtamisrakenteet luovat edellytyksiä palveluprosessien eheydelle ja asiakassuhteiden jatkuvuudelle. Ylimmän johdon tehtävä on luoda yhteistyön rakenteet, mutta lähijohdon rooli on keskeinen niiden toteutumisessa. Verkostojohtaminen on sosiaali- ja terveydenhuollon sektorikeskeisessä järjestelmässä melko uusi johtamisorientaatio, joten sen onnistumista ja kehittämistä on tarpeen tiiviisti seurata ja arvioida.

Keväällä 2018 kyselyssä selvitettiin LAPE-toimijoiden näkemyksiä osaamisen uudistamisen tärkeimmistä tarpeista. Vastaukset tarkoittavat lasten nuorten ja perheiden palveluita laajasti sivistystoimen ja soten yhdyspinnan ylittäen. Kyselyssä kysyttiin erikseen johtamisen uudistustarpeita. Tärkeimmäksi uudeksi johtamisen osaamiseksi tunnistettiin seuraavassa järjestyksessä:

1. Lapsi-, nuori- ja perhelähtöisen toimintakulttuurin johtaminen
2. Johtaminen verkostoissa/verkostojen johtaminen
3. Tiedolla johtaminen
4. Asiakkuuksien johtaminen
5. Muutosvalmius yleisesti sekä muutosjohtaminen sivistystoimi-sote- rajan yli
6. Digiosaaminen
7. Viestintä ja markkinointi
8. Talousosaaminen/liiketoimintaosaaminen

Nämä johtamisen osa-alueet kaipaavat käytännössä konkretisointia. Muutoksen edessä on syytä varautua siihen, että johtamistehtävien tärkeysjärjestyksetkin muuttuvat ja uusia johtamistehtäviä nousee esiin.

Lastensuojelutyön johtamiseen liittyvät puutteet ovat tulleet esiin useissa viime vuosien selvityksissä. Niiden kuormitusta lisäävä vaikutus mainittiin muun muassa Kuntaliiton tuoreimmassa selvityksessä ja Soccan kyselyssä erityisen vaativaa osaamista edellyttävistä asiakastilanteista.

Lastensuojelun johtamisesta ei ole kattavia tutkimuksia, mutta eri selvitysten mukaan johtamisen merkitys kuormitukseen on otettava huomioon. Lastensuojelun suuren volyymin kunnissa esimerkiksi suurissa kaupungeissa on erikseen lastensuojelun johtamiseen erikoistuneita esimiehiä, joskus usealla esimiestasolla. Sen sijaan pienissä kunnissa lastensuojelun esimiehillä on usein johdettavanaan laaja palvelukenttä, eikä

erikoistuminen yhteen asiakasryhmään ole mahdollista. Maakuntahallinnon myötä myös johtamisen erikoistumisen mahdollisuudet kasvavat.

Lastensuojelutyöhön sisältyy runsaasti sosiaalisesti vaikeiden ja eettisesti kuormittavien kysymysten käsittelyä. Sen vuoksi johtamisen orientaatio ja sen tuki käytännön työlle on olennaista. Jos johto keskittyy vain suorite- ja kustannuskysymyksiin tai jos tehtävän luonnetta ei työn tukirakenteissa – työn organisoinnissa, kriisitilanteiden hoitamisessa, työnohjauksessa, konsultaatiomahdollisuuksissa, työterveyshuollossa – oteta huomioon, jää tuen antaminen pääasiassa työtovereille. Eräiden selvitysten mukaan tällainen tilanne on joillakin lastensuojelun työpaikoilla.

Alueuudistuksen mukanaan tuomissa uudelleen järjestelyissä tulisi huomiota kiinnittää erityisesti lastensuojelulle ominaisen toiminnan johtamisen erityispiirteisiin ja tämän erityisalueen johtamisen osaamiseen.

Lastensuojelun yhdenmukaisuuteen ja laadun parantamiseen tähtäävänä työkaluna johtamisessa tulisi aloittaa maakunnalliset lastensuojelun ammatilliset foorumit, jotka varmistavat lastensuojelun käytäntöjen yhdenmukaisuutta muun muassa Lapsen oikeuksien sopimuksen ja lainsäädännön tulkinnassa sekä käytäntöön soveltamisessa. Ne voivat toimia myös uusien käytäntöjen ja tutkimustulosten informaatioareenoina. Käytännössä lastensuojelun työntekijöitä koottaisiin säännöllisesti yhteen keskustelemaan ja vertaisoppimaan todellisten nimettömien case-esimerkkien kautta työn prosessista, käytettävistä menetelmistä, tilanteeseen liittyvien osa-alueiden painotuksista, vuorovaikutustekijöistä jne. Lastensuojelun ammatillisen työn sisällöllisen yhdenmukaisuuden vahvistamisen tulisi tulla ammattikunnan sisältä. Hallinnolliset säännöt ovat eri asia. Käytäntösidonnaista laadun ja yhdenmukaisuuden varmistamista on toteutettu pitkään terveydenhuollon puolella.

Lapsilähtöisen budjetoinnin ja Social Investment Bond- kokeiluihin liittyvän tiedon keruun myötä kunnissa on havaittu tukipalvelujen tarjoamisen sattumanvaraisuutta ja todettu asiakasanalyysin tarpeellisuus. Tietoon perustuvan johtamisen merkitystä ja tapoja on käsitelty perusteellisemmin selvityshenkilön ehdotuksessa tiekartaksi kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun.

Ehdotus 32: Lastensuojelun johtamiseen valmistellaan osana maakunnalliseen lastensuojeluun siirtymisen jatkotoimia linjaukset, joissa kuvataan lastensuojelun arvoista ja vaikuttavuus-tavoitteesta johdettavat johtamisen keskeiset elementit

Ehdotus 33: Järjestetään säännöllisesti maakunnalliset ammatilliset foorumit lastensuojelun työntekijöille vertaisoppimisen areenaksi case-esimerkkien kautta.

Ehdotus 34: Lastensuojelun järjestäjät ja eri tasojen johtajat huolehtivat siitä, että työolosuhteet, työsuojelu ja työn organisointi tukevat hyvää asiakastyötä ja siihen kuuluvaa yhteistyötä.

Ehdotus 35: Lastensuojelun ammattilaisilla on toimivat kanavat työhön liittyvien ongelmien ja kehittämistarpeiden esiin tuomiseen oman organisaationsa sisällä. Kokemusasiantuntijoiden osallisuuden muodot kehittämistyössä tulee sopia kokemusasiantuntijoiden kanssa.

Ehdotus 36: Lastensuojelun johto vastaa tiedon välittämisestä päätöksentekijöille asiakastyön kuormituksen kohtuullisuudesta ja työn laatua ja vaikuttavuutta varmistavien resurssien tarpeesta.

7.5 Pilotti-, kokeilu- ja testaustoiminta

Lastensuojelun toteuttamisessa on aikaisemmissa kehittämishankkeissa, muun muassa Toimiva lastensuojelu- selvitysryhmän työssä todettu kirjavuutta sekä alueellisesti että jopa kuntien sisällä. Tämä käsitys on vahvistunut myös myöhemmissä selvitelyissä esimerkiksi Kuntaliiton lastensuojelun käytäntöjä kartoittaneissa tutkimuksissa. Toiminnan yhdenmukaisuuden parantamiseksi tarvitaan toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa lainsäädännön, kansallisten suositusten ja tutkimustulosten mahdollisimman yhdenmukainen tulkinta ja toteutuminen käytännössä. Myös uusien menetelmien testaaminen ennen niiden valtakunnallista levittämistä on tarpeen. Tarvitaan rakenne ja voimavaroja siihen, että lastensuojelun käytäntörelevanttia tutkimusta tehdään osana ja kiinnittyneenä käytännön työhön sekä tuodaan koulutuksen, tutkimuksen ja pysyvien oppimis- ja kehittämisverkostojen avulla koko kentän ulottuville. Tietoon perustuvaan lastensuojeluun tarvitaan toimintaan sisään rakennettuna myös asiakkaiden äänten ja kokemusten keräämistä.

Kehittämistyö lastensuojelussa on toteutunut lukuisissa eri kuntiin sijoittuneissa hankkeissa. Määräaikaisiin ja vaihtuviin ympäristöihin sijoittuneisiin projekteihin perustunut lastensuojelun kehittämisstrategia ei ole tuottanut kestäväää ja alueellisesti tai paikallista yhdenmukaista uudistumista. Päinvastoin, projektien hyvätkin tulokset ovat saattaneet jäädä lyhytaikaisiksi ja parhaimmillaankin vain paikallisiksi käytännöiksi. Edellisen perusteella tulee valmistella vakaampi kehittämisstrategia. Sellaiseksi tässä luonnostellaan pilotti-, kokeilu- ja testaustoiminnan keskittäminen pysyvästi joihinkin lastensuojelun avohuoltoa toteuttaviin palveluyksikköihin. Yksiköt voisivat toimia suunnitella olevien vaativien palvelujen OT-yksiköiden aluepohjalla. OT-keskusten tehtävä on suunnitelman mukaan keskittyä erityisen vaativiin ja erityisosaamista edellyttäviin tehtäviin. Pilottiyksiköiden tehtävä puolestaan on toimia lastensuojelun avohuollon uusien menetelmien pilotti- ja kokeilualueina sekä valtakunnallisten suositusten testausalustana. Pysyvät yksiköt turvaisivat kokeilevan ja arvioivan toiminnan osaamisen pilotointiin, kokeiluun, testaamiseen ja arviointiin. Yksiköihin voisi kertyä myös avohuollon ohjauksellisia tehtäviä, muun muassa uusien käytäntöjen omaksumisessa sekä tutkimustulosten ja kehittämistavoitteiden implementoinnissa.

Edellä kuvattujen yksiköiden (seuraavassa pilottiyksiköiden) tehtäviä voidaan tässä vaiheessa luonnehtia seuraavasti:

Pilotointi: Uusien käytäntöjen pilotointi silloin, kun vallitsevat käytännöt eivät vastaa lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin ja on nousemassa uudenlaisia tarpeita. Esi-merkkinä voi mainita maahanmuuttajaperheiden kanssa työskentelyn, jolloin on tarpeen tunnistaa erilaisten kulttuurien yhteyttä lastensuojelun tarpeeseen ja käytäntöjen sisältöön. Pilotointia saatetaan tarvita myös selvittäessä erilaisten neurologisten sairauksien tai vammojen lastensuojelutyölle asettamia osaamisvaatimuksia.

Kehittämis- ja kokeilutoiminta: Lainsäädännön tavoitelausumat, kansainväliset ja kansalliset oikeussäännökset, tieteellisten tutkimusten tulokset ja kehittämisohjelmien tavoitteet eivät muutu itsestään niitä toteuttaviksi käytännöiksi. Tämä koskee muitakin sellaisia palvelualueita, joissa lainsäädännön asettamat tavoitteet, kansalliset ohjeet ja suositukset voidaan tulkita monin tavoin, mikä johtaa toteuttamisen vaiheessa erilaisiin käytäntöihin. Tarvitaan oma prosessinsa kehittämään tavoitteiden ja oikeuksien käytännön toteutusmuotoja, kuromaan umpeen ”implementaatiokuilua”. Tämä edellyttää lastensuojelun käytännössä, työn todellisissa olosuhteissa tapahtuvaa uusien lähestymistapojen ja menetelmien rakentamista, kokeilua ja testaamista.

Suomalaisessa lastensuojelussa ei ole ollut institutionaalista uusien menetelmien hyväksymiskäytäntöä. Sosiaalipalveluista puuttuvat terveydenhuollon Käypä hoito- suositukset, joiden laatimista Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä esitti. Kun tutkimustoiminta on nuorta, puuttuvat myös tieteellisten tutkimusten antamat perusteet käytännöille ja niiden uudistamiselle. Lastensuojelun Käypä hoito- suositusten valmistelussa tarvitaan käytännön ammattilaisia, kuten terveydenhuollon puolella toimitaan. Myös kokemusasiantuntijoiden rooli suositusten valmistelussa on tärkeä.

Silloin kun kansallisena tavoitteena on tietyn lähestymistavan tai käytännön omaksuminen yhdenmukaisesti valtakunnalliseen käyttöön, on selvitettävä luotettavasti lähestymistavan soveltuvuus asiakkaiden erilaisiin tilanteisiin ja erilaisiin ympäristöihin samoin kuin soveltamisen rajoitukset. Nykyinen ohjauskäytäntö on liian etäällä lastensuojelun toimintaympäristöistä ja lastensuojelutarpeiden laajasta variaatiosta, jolloin sen ohjausvoima on vähäinen ja siten osasyynä lastensuojelun toteutumisen suureen kirjavuuteen.

Käytännön toiminnan ja yliopisto-opetuksen ja -tutkimuksen yhteistyötä on kehitetty sekä käytännön opetuksen yhteydessä että muutoinkin. Institutionaaliset rakenteet on Turun yliopiston hallinnoimalla moniammatilliselle opetuslinikalle, josta on saatu myönteistä kokemusta. Helsingin yliopistoilla on Heikki Waris -instituuttia koskevat sopimukset tutkimusyhteistyöstä pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa. Tutkimus- ja

kehittämissyhteistyö erityisesti käytäntötutkimuksen vahvistamiseksi on jatkunut vuodesta 2001 alkaen⁴¹. Sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet on todennut, että systemaattisten rakenteiden luomiseen opetuksen, palvelujärjestelmän ja kehittämistoiminnan välille tulisi kiinnittää huomiota nykyistä vahvemmin ja uudella tavalla. Eri yliopistoissa on alettu kiinnittämään kandidaatti- ja pro graduryhmiä osaamiskeskuksen hallinnoimiin hankkeisiin (mm. LAPE), mutta käytäntöjä tulisi systematisoida.

Lastensuojelun nykyistä monipuolisempi henkilöstörakenne ja työntekijöiden asiakasmäärästä aiheutuva kuormitus ovat kysymyksiä, joissa käytännön kokeilu on välttämätöntä. Jo Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmä esitti, että asiakasmitoituksen määrittelyyn edettäisiin kokeilutoiminnan kautta. Kun mitoituksella on merkittäviä vaikutuksia asiakkaiden palveluun, työntekijöiden jaksamiseen ja lastensuojelun kustannuksiin, on välttämätöntä, että ehdotukset valmistellaan riittävän kokeilutoiminnan ja luotettavan arvioinnin pohjalla.

Testaustoiminta: Lastensuojelussa on myös valtakunnallisia suosituksia ja ohjeita, joiden soveltuvuutta erilaisiin käytännön olosuhteisiin taikka erilaisiin tarpeisiin ei useinkaan ole testattu käytännössä joko lainkaan tai vain puutteellisesti. Tällainen suositus on esimerkiksi lastensuojelun laatusuositus. Kun suosituksen tarkoitus on yhdenmuukaistaa käytäntöä, on välttämätöntä että sen soveltuvuutta on testattu riittävän monipuolisesti ja arviointi toteutettu mahdollisimman luotettavasti.

Pilottiyksiköitä tulisi olla erilaisissa avohuollon lastensuojeluympäristöissä, isoissa kaupungeissa, keskisuurissa kaupungeissa ja maaseutumaisissa ympäristöissä. Pilottilaueena voisi olla myös väestöpohjaltaan pienehkö maakunta. Nykytiedon pohjalla arvioiden yksiköitä tulisi olla kullakin maakuntien yhteistoiminta-alueella 1-3, yhteistoiminta-alueen väestöpohjasta ja avohuollon lastensuojelun volyymistä riippuen. Pilottiyksiköiden määrä on syytä rajata noin 12–13:een, jotta myös kustannukset voidaan pitää kohtuullisina. Sosiaalialan osaamiskeskuksia tulisi yhdistää pilottiyksiköihin siten, että henkilöstö osallistuu välittömässä asiakastyössä toteutuvaan kokeilu-, kehittämis- ja testaustoimintaan.

Ehdotus 37: Maakuntien yhteistoiminta-alueille tulee muodostaa OT-yksiköiden vaativaa erityispalvelua täydentävä avohuollon lastensuojelun pilotti-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa sekä suositusten ja uusien käytäntöjen testaustoimintaa varten pysyvät pilottiyksiköt. Yksiköitä tulisi olla kullakin yhteistoiminta-alueella 1–3 alueen lastensuojelun volyymistä riippuen. Myös kokonainen, väestöpohjaltaan pieni maakunta voi toimia pilottialueena.

Ehdotus 38: Sosiaalialan osaamiskeskuksia tulisi yhdistää esitettyihin pilottiyksiköihin.

⁴¹ Satka, M. ym. 2016.

7.6 Vaikuttavuus

Lastensuojelun vaikuttavuus on tässä raportissa omaksuttu yhdeksi ehdotuksia suuntaavaksi periaatteeksi ja tavoitteeksi. Lastensuojelun vaikutusten ja vaikuttavuuden seuraaminen ja arviointi tieteellisesti luotettavalla tavalla on eettinen kysymys. Kun yhteiskunta on lain tasoisesti antanut julkisille organisaatioille vastuun järjestää palvelut ja muun avun lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille, nuorille ja heidän perheilleen sekä oikeuden ottaa lapsi tai nuori huostaan, tulisi tähän vastuuseen kuulua myös toiminnan vaikuttavuuden seuranta ja arviointi. Julkisen vallan kiinnostuksen puute esimerkiksi huostaansa ottamien lasten ja nuorten myöhempään elämäntilanteeseen voidaan tulkita rakenteelliseksi välinpitämättömyydeksi.

Systemaattisen vaikuttavuuden arvioinnin pohjalla kehittämistoimet voidaan suunnitella ja kohdistaa todettuihin puutteisiin. Vaikka kansallisella tasolla tietoa kertyy muun muassa kouluterveyskyselyn ja eri tilastoanalyysien pohjalla, eivät nämä anna riittävän yksityiskohtaista tietoa nimenomaan lastensuojelun tukea saaneiden lasten ja perheiden myöhemmästä elämäntilanteesta. Myöskään pelkkä huostaanottojen jälkeinen seuranta ei riitä lastensuojelun arviointiin, koska olennaisia kokemuksia syntyy lapselle nimenomaan ennen huostaanottoa. Lapsen kokemukset ennen huostaanottoa voivat vaikuttaa merkittävästi myös myöhempien toimien vaikutuksiin. Tarpeellisten toimien viivästyminen tai puuttuminen on myös otettava huomioon seurannan ja arvioinnin kokonaisuudessa.

Kunnissa ja alan työyksiköissä seurataan vaihtelevassa määrin lastensuojelutoimenpiteiden vaikutuksia. Kansallisia seurantavelvoitteita ei kuitenkaan ole, joten kertyvä tieto on epätasaista ja hajanaista. Myös projektit ja käytännön työ tuottavat eriasteista seurantatietoa lasten ja nuorten myöhemmästä elämäntilanteesta ja perheiden elämäntilanteen taikka vanhemmuuden muutoksista. Näistä ei kuitenkaan muodostu riittävän luotettavaa kokonaiskuvaa toiminnan ja erilaisten palvelujen vaikutuksista – myönteisistä, kielteisistä tai puuttuvista – lasten, nuorten ja perheiden elämäntilanteeseen taikka elämäntilanteeseen. Tavanomaiset kunnallisten palvelujen seurantatiedot, kuten toimenpiteitä ja suoritteita, palvelujen tuottaja-jakautumista taikka kustannuksia koskevat tiedot eivät anna tietoa toiminnan vaikuttavuudesta.

Suomessa ei ole käytettävissä tieteellisiä tutkimuksia lastensuojelutoiminnan vaikuttavuudesta kansallisella eikä alueellisella tasolla. Sosiaalihuollon ja sosiaalityön vaikutuksia koskeva tutkimus on niukkaa myös kansainvälisesti⁴². Sosiaalityön akateemi-

⁴² Paasio Petteri. 2014. Näyttöön perustuva sosiaalityön käytäntö. Järjestelmällinen katsaus vuosina 2010-2012 julkaistuista tutkimuksista. Lisensiaatintutkimus. Hyvinvointipalveluiden erikoisala. Jyväskylä. Jyväskylän yliopisto.

sen tutkimuksen piirissä ei ole ollut kovin vahvaa kiinnostusta vaikuttavuuden tutkimukseen, joitakin poikkeuksia lukuunottamatta. Lastensuojelun vaikuttavuus on nähty vaativana tutkimusalueena eikä esimerkiksi lääketieteen piirissä yleistä näyttöön perustuvaa vaikuttavuustutkimuksen metodiikkaa ole pidetty lastensuojeluun soveltuvana. Myös LAPE-muutosohjelman pyöreän pöydän keskusteluissa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa tuli esiin jännitteitä näyttöön perustuvien menetelmien soveltamisessa sosiaalialalla. Tuolloin todettiin, että näyttöön perustuvien menetelmien käyttöön ottaminen ja levittäminen edellyttävät sitä, että ammattilaisten ja johtajien ymmärrystä näyttöön perustuvuuden merkityksestä lisätään. Tehtävän vaikeus ei kuitenkaan voi olla perusteena vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin puuttumiselle. Tehtävä tulee nähdä kiinteäksi osaksi lastensuojelun kokonaisarkkitehtuuria. Tulevaisuudessa toiminnan kehittämisen tulee pohjautua pitkäjänteiseen seurantaan ja tutkimukseen perustuvaan, luotettavaan tietoon. Vaikuttavuustieto palvelee myös toiminnan taloudellista kestävyttä. Sosiaalialalle, myös lastensuojelulle, relevantit vaikuttavuuden tutkimisen menetelmät tarvitaan palvelujen valtakunnallisen arvioinnin pohjaksi ja toiminnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Myös lainsäädännön uudistusten tulee mahdollisimman suuressa määrin perustua tutkittuun tietoon. Myös toiminnan seuranta tulee laajentaa suoritteiden ja kustannusten seurannasta lasten ja perheiden hyvinvoinnin, elämäntilanteiden ja elämäntilanteiden seurantaan. Kansallisen tason tutkimuksen rinnalla voidaan toteuttaa alueellisia, tiettyihin lastensuojelun käytäntöihin tai painopistealueisiin kohdistuvaa vaikutusten tutkimusta. Tieteellisesti tutkittua tietoa on syytä täydentää systemaattisesti kootulla kokemustiedolla.

Vastuu lastensuojelun vaikuttavuuden systemaattisesta ja määrävuosin toistuvasta tutkimuksesta tulee olla sosiaali- ja terveysministeriöllä. Lastensuojeluun ja yleisesti sosiaalipalveluihin soveltuvan vaikuttavuustutkimuksen metodiikan kehittäminen on niin ikään kansallisen vastuun piiriin kuuluva tehtävä. Sosiaali- ja terveysministeriö harkinnee kehittämistyön toteuttamistavan ja toteuttajan. Tutkimuksen käytännön suunnittelu tulee antaa vaikuttavuustutkimukseen perehtyneiden tutkijoiden ja lastensuojelututkijoiden yhteiseksi tehtäväksi.

Ehdotus 39: Lastensuojeluun tulee rakentaa toiminnan luonteeseen soveltuvat vaikuttavuuden arvioinnin menetelmät. Vastuu vaikuttavuusmenetelmien kehittämistyöstä on valtiovallalla.

Ehdotus 40: Lastensuojelun lähivuosien kehittämisen ja resurssoinnin keskeiseksi kohteeksi otetaan toiminnan vaikuttavuuden määrävuosin toistuva, tieteellisesti luotettava seuranta ja arviointi. Vastuu tutkimuksen toteuttamisesta tulee olla valtiovallalla.

Ehdotus 41: Lastensuojelun seurannassa ja arvioinnissa tulee erityisesti seurata asiakkaina olleiden lasten ja nuorten elämäntilannetta. Soveltuvien menetelmien tulee tutkia toteutetun lastensuojelun, sen tavoitteiden ja käytäntöjen yhteyksiä myöhempään elämäntilanteeseen.

Ehdotus 42: Tutkimuskokonaisuudessa tulee selvittää myös lastensuojeluasiakkuuden ylisukupolvista jatkuvuutta sekä muun ylisukupolvisen huono-osaisuuden yhteyksiä lastensuojelun tarpeeseen ja toteuttamiseen. Lastensuojelun vaikuttavuuden seurannalla ja arvioinnilla tulee olla riittävän pitkä seuranta-aika, jotta mahdolliset vaikutukset seuraaviin sukupolviin saadaan näkyviin.

Ehdotus 43: Tutkimuskokonaisuudessa tulee selvittää myös mahdollisia aluekohtaisia eroja lastensuojelun vaikuttavuudessa.

Ehdotus 44: Tutkimusten tuottaman tiedon tulee suunnata toiminnan strategioita ja kehittämistoimenpiteitä.

7.7 Asiakasmäärän mitoittaminen

Tämä selvitys lähti alun pitäen liikkeelle sosiaalityöntekijöiden esityksestä rajata lakisääteisesti yhden sosiaalityöntekijän asiakasmäärä. Selvityksen ensimmäisessä osareportissa⁴³ todettiin lastensuojelun työntekijäkohtaiset asiakasmäärät keskimäärän (30 asiakasta/sosiaalityöntekijä) ylittäviksi noin 40 %:ssa lastensuojelupalvelujen järjestäjistä. Tilanne kärjistyi etenkin sijaisten puutteeseen ja työntekijöiden suureen vaihtuvuuteen. Näihin esitettiin sekä nopeasti vaikuttavia toimia että pidemmän aikavälin korjaavia toimia. Päälinja oli perustason palvelujen vahvistaminen, jotta asiakasmäärän kasvua ja etenkin huostaanottojen tarvetta voitaisiin ehkäistä ja vähentää. Alueuudistuksen keskeneräisyyden ja lastensuojelun ajankohtaisten uudistussuunnitelmien vuoksi ei ollut perusteltua ehdottaa pysyviä ratkaisuja, etenkin kun kehitys on kulkemassa tiimityöskentelyn ja moniammatillisen työn suuntaan. Lainsäädäntöön perustuvia asiakasmäärän mitoituksia ei esitetty.

Lastensuojelun työntekijäkohtaista asiakasmäärää ja kuormitusta on syytä tarkastella osana laajempaa lastensuojelun kehityssuuntaa. Tässä korostuu lastensuojelun jo aloitettu kehittyminen moniammatillisen tiimityön suuntaan (ks. luvut 6.2., 7.2). Tämä antaa mahdollisuuden pohtia myös koko henkilöstörakenteen laajentamista esimerkiksi päihdetyön, mielenterveystyön ja nuorisotyön ammattilaisiin, ei sosiaalityöntekijöiksi vaan heidän kumppaneikseen oman ammatillisen osaamisensa edustajina. Olettamuksena on, että näin jaetaan asiakastyötä useammalle ammattilaiselle, etenkin kun päihde- ja mielenterveysongelmat ovat tavallisia lastensuojelutarpeen taustatekijöitä ja nuoret asiakasryhmänä tarvitsevat erityistä ajallista panostamista. Lastensuojelun henkilöstörakenne on tärkeää määritellä työssä tosiasiallisesti käsiteltäviksi tulevien kysymysten perusteella.

⁴³ Kananoja, A, 2018.

Asiakasmäärän mitoitusta on syytä lähteä ratkaisemaan lähiajan ja tulevaisuuden aikajänteen sekä järjestäjän koon tarkastelun avulla. Maakuntapohjaiseen lastensuojeluun siirtymisen jälkeen ja ja perhetyön vahvistuessa tulisi lastensuojelutyön kuormitusta arvioida tiimikohtaisesti. Tällöin kuormitus on riippuvainen mm. siitä;

- miten paljon vahvistuvalla perhetyöllä ja lisätyllä kotipalvelulla voidaan vähentää lastensuojelun tarvetta
- miten paljon lastensuojelun "sisään" tulee muita ammattilaisia jolloin yhteistyön tarve muihin organisaatioihin vähenee (nuorisotyö, mielenterveysyö, päihdetyö, lapsen kasvun ja kehityksen ja vanhemmuuden asiantuntijat eli mahdollisesti psykologit tai kasvatustieteilijät)
- miten paljon lastensuojelun painopistettä voidaan siirtää avohuollon asiakastyöhön (joka yhtäällä lisää työmäärää, mutta oikein kohdentusti voi myös vähentää työpanosta muualla) ja voidaanko työtä uudelleen organisoimalla saada asiakaslähtöisempää painotusta
- mikä on työn organisoinnin tila yleisesti, saadaanko johtamista parannettua ja prosesseja joustavimmiksi.

Edellä olevien kysymysten selvittäminen vaatii aikaa ja voi toteutua vasta maakunta-uudistuksen yhteydessä tai sen jälkeen. Välittömien kuormituksen vähentämiskeinosten lisäksi tarvitaan edellä kuvattuja pilottialueita, joissa voidaan oikeissa oloissa katsoa miten eri keinot vaikuttavat kuormitukseen. Kysymys ei ole myöskään vain pysyvistä henkilöstön puutteesta. Lastensuojelun luonteesta johtuen esiin nousee usein tarvetta kiireelliseen ja ennalta vaikeasti suunniteltavaan sosiaalityöhön, kun asiakas-tilanteet äkillisesti muuttuvat tai kun sosiaalityön toimipisteessä on eri syistä johtuen työvoimavajetta. Asiakastyön turvaamiseksi ja kuormituksen tasaamiseksi näihin tilanteisiin on syytä luoda toimintamalli. Tällainen voisi olla esimerkiksi resurssityöntekijämalli, jossa osa vakituisesta työvoimaresurssista varataan ruuhkahuippujen työmäärän tasaamiseen. Resurssityöntekijät voisivat olla sosiaalityöntekijöitä tai resurssiimi (sosiaalityöntekijä ja sosiaaliohjaaja). Resurssityöntekijän työpanos kohdentuisi toimialueensa niihin työpisteisiin, joissa kuormitus syystä tai toisesta äkillisesti nousee.

Selvitystyön aikana olen pyrkinyt taustaryhmäni tuella löytämään joitakin nopeasti vaikuttavia toimia nojautumalla esimerkiksi lastensuojeluaan hyvin toteuttavien kuntien kokemuksiin, sijaiskysymyksen uusien toimintamallien kokeiluun sekä pitkäaikaisten rekrytointiongelmien ratkaisuun työoloja, työn johtamista sekä alan viestintää parantamalla. On kuitenkin rehellisesti sanottava, että monia epävarmuuksia liittyy siihen, miten nopeasti esitetyt toimet vaikuttavat.

Sosiaalityöntekijäin kuormitusta koskevassa kirjelmässä ja taustaryhmän keskusteluissa on esitetty, että lastensuojelun sosiaalityöntekijän asiakasmäärä tulisi säätää lailla. Selvitystehtävän toimeksiannossa edellytettiin selvityshenkilön ottavan kantaa

tähän kysymykseen. Ensimmäisessä raportissa totesin, että en katso lakitasoista sää- telyä perustelluksi. Työn kuluessa kantani on tässä suhteessa vahvistunut. Lasten- suojelun nykyisessä muutosvaiheessa yhden yksilöllisen ammattiryhmän asiakasmää- rän määrittely lakitasoisesti ei ole sopusoinnussa niiden kehityssuuntien ja ehdotusten kanssa, joissa esitetään moniammatilliseen tiimityöhön siirtymistä. Ylipäänsä avohuol- lon lastensuojelun kehittäminen entistä moniammatillisempaan suuntaan merkitsee asiakastyön jakautumista usealle ammattiryhmälle ja yksilötyöntekijän vastuun siirty- mistä tiimivastuuksi.

Lastensuojelutyön tarve, organisointi ja erilaiset lähestymistavat ovat myös yhtey- dessä toimintaympäristöön. Maakuntien lastensuojelutarpeet ja tilanteet ovat erilaisia. Tuleville maakunnille halutaan lakiesitysten mukaan antaa myös itsenäisyyttä päättää oman toimintansa järjestämisestä. Tässä vaiheessa ei ole selvää myöskään se, min- käläinen tulee olemaan perustason perhepalvelujen ja erityistason lastensuojelun henkilöstöresurssien suhde yleensä ja minkäläinen eri maakunnissa. Näillä ratkai- suilla on yhteys sekä asiakasmäärien jakaumaan että eri tasojen asiakasprofiiliin. La- kitasoinen mitoitus rajoittaisi maakunnallista päätösvaltaa.

Lastensuojelutyö on luonteeltaan asiakkaiden elämäntilanteista riippuvaa ja siten muuttuvaa. Asiakasmäärä on vaikea ennakoida tarkasti ja asiakkaiden tilanteet vaih- televat nopeasti. Tällaisessa toiminnassa lakitasoisesti määritellyt mitoitukset eh- käisevät toiminnan joustavuutta ja siten voivat heikentää palvelun laatua. Uudet me- netelmät, kasvava tietopohja ja organisatoriset ratkaisut voivat vaikuttaa mitoitukseen – suuntaan tai toiseen. Muutosten kuljettaminen lainsäädäntöprosessin kautta on hi- dasta, vaatii runsaasti valmistelua ja lopullisten päätösten ajankohtana ne voivat jo olla vanhentuneita.

Lastensuojelussa tarpeellista kansallista yhdenmukaisuutta tulisi tarkastella ensi- jassa asiakkaiden oikeuksien ja palvelukokemusten sekä pitkällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuuden perusteella. Enemmän tietoa tarvitaan siitä, mitkä tekijät ovat yhtey- dessä edellä mainittuihin asiakkaiden kannalta merkityksellisiin kysymyksiin.

Henkilöstöresurssien määrittely, mukaan lukien eri tehtävien asiakasmitoitus, on käsi- tykseni mukaan operatiivinen tehtävä, ei lainsäädäntötasoinen tehtävä. Organisaation johdolla on vastuu seurata toiminnan laatua ja henkilöstön työn edellytyksiä ja esitellä resurssitarpeet päätöksentekijöille. Organisaatiolla tulee olla yhdessä sovitut menetel- mät, millä tavoin muutostarpeita seurataan ja esitellään johdolle. Lakisääteisten asia- kasmitoitusten sijaan pidän tarpeellisena, että lastensuojelun käytössä on alueellinen resurssihenkilöstö, jolla varmistetaan vastaaminen vaikeasti ennakoitaviin tai tilapäi- siin henkilöstövajauksiin. Tällaisen määrä on arvioitava maakunnallisesti. Työolosuh- teisiin, työn tukirakenteisiin kuten työhajaukseen, mentorointiin, konsultaatiomahdol-

lisuuksiin ja täydennyskoulutuksen mahdollisuuksiin tulisi ottaa kantaa työsuhteen ehtojen määrittelyn yhteydessä ja soveltuvin osin myös lastensuojelun laatusuosituksessa.

Kohtuullisena asiakasmääränä pidän taustaryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella ennen alueuudistuksen toteutumista 25 asiakasta/sosiaalityöntekijä. Alueuudistuksen jälkeen asiakasmäärä on arvioitava uudelleen tiimipohjaisesti.

Asiakasmäärän mitoituksessa näyttää perustellulta tarkastella erikseen lähivuotia ja pysyvämpiä ratkaisuja alueuudistuksen jälkeen. On tärkeä harkita myös asiakasmäärän alarajaa, koska lastensuojelun osaaminen kertyy suurelta osin kokemuksen perusteella. Tarvitaan riittävä määrä asiakkaita, jotta syntyy harvinaisiin tarpeisiin ja erityiseen osaamiseen vaadittava kokemuspohja. Joissakin tapauksissa pienet läheisesti sijoittuvat kunnat ovat sopineet lastensuojeluasioiden keskittämisestä yhteen kuntaan. Ensimmäisessä väliraportissa esitettiin nopeasti vaikuttavia toimia kuormituksen vähentämiseksi. Selvitystyön puitteissa ei ole ollut mahdollista seurata, missä määrin niitä on toteutettu. Sen vuoksi tässä toistetaan myös ensimmäisen väliraportin ehdotuksia.

Lähivuodet:

Ehdotus 45: Jos työntekijäkohtainen lastensuojelun asiakasmäärä jää alle 5 asiakasta /työntekijä, tulisi kunnan neuvotella lähikuntien kanssa mahdollisuudesta hoitaa lastensuojeluasiat yhdistetysti esimerkiksi vastuukuntaperiaatteella ja hoitaa kustannusten jako yhdessä sovitun periaatteen mukaisesti.

Ehdotus 46: Jos kunnan oma lastensuojelun asiakasmäärä ylittää pysyvästi tai pitkäaikaisesti 25 asiakasta/työntekijä tai jos kunnalla on suuria vaikeuksia saada henkilöstöä joko vakinaisiin virkoihin tai sijaisuuksiin, tulisi kunnan harkita sijaispoolin perustamista tilapäisen henkilöstön saantia varten.

Ehdotus 47: Jos kunnalla on pysyvästi vaikeuksia lastensuojelun henkilöstön rekrytoinnissa, tulisi kunnan selvittää onko työn organisoinnissa, johtamisessa taikka muissa tukirakenteissa kuten työnohjauksessa, konsultaatiomahdollisuuksissa, mentoroinnissa taikka työsuojelussa tekijöitä, jotka aiheuttavat pitkäaikaisia rekrytointivaikeuksia, esim. vertaamalla tilannetta muihin saman suuruusluokan tai muutoin vastaaviin kuntiin.

Alueuudistuksen jälkeen:

Ehdotus 48: Sen jälkeen kun maakunnan yhteinen lastensuojelun henkilöstön määrä, mukaan lukien sosiaalityöntekijöiden määrä, on selvitetty ja sijoittunut liikelaitoksen sisällä eri tehtäviin, arvioidaan työntekijäkohtainen asiakasmäärä ja kuormitustilanne uudelleen. Mikäli maakunnan alueella on sovellettu systeemistä tiimimallia, arvioidaan sen vaikutukset asiakasmitoitukseen ja kuormitukseen.

Ehdotus 49: Uudistuneessa organisaatiossa ja mahdollisesti uudistuneessa perhekeskuksen ja lastensuojelutyön kokonaisuudessa lastensuojelutyön sisältö ja määrä ja uudistuksen jälkeinen henkilöstörakenne selvitetään ja kuvataan yhdenmukaisella tavalla.

Ehdotus 50: Muutaman aluepohjaisen pilotin avulla luodaan henkilöstö- ja ammattirakenteeltaan erilaisia lastensuojelun tiimejä ja verrataan niiden asiakastyön sujuvuutta, asiakastyytyvyyttä, henkilöstön työtyytyvyyttä, työn aiheuttamaa kuormitusta ja henkilöstön tukirakenteita sekä mahdollisuuksien mukaan myös asiakasvaikutuksia. Kokeilun perusteella laaditaan tiimi-kohtaiset kohtuullisen asiakasmäärän kriteerit.

7.8 Kustannuksiin liittyviä näkökohtia

Selvityshenkilön tehtäväksiantoon ei sisällynyt ehdotuksista aiheutuvien kustannusten arviointia. Tämä olisikin ollut vaikeaa, koska valtakunnallisesti kattavaa tietoa ei ole käytettävissä siitä, missä määrin ehdotusten mukaisia toimintoja on jo käytössä eri puolilla maata. Ehdotusten pääosa liittyy työkäytäntöjen, muun muassa yhteistyömuotojen, kehittämiseen ja muihin toiminnallisiin kysymyksiin, joiden kustannuksia on ilman kokeilutoimintaa vaikea ennakoida.

Olen kuitenkin pitänyt tärkeänä koota ne ehdotusalueet, joissa kustannusten nousua on ennakoitavissa tai joissa kysymyksessä on tietty määräaikainen investointi toiminnan kehittämisen pohjaksi. Osa ehdotuksista tähtää pitkävaikutteisiin seurauksiin, kuten ongelmien kärjistymistä ehkäisevät ja huostaanottojen tarpeen vähenemistä koskevat henkilöstörakenteelliset toimet. Näiden osalta ei käytännössä ole tietoa, miten pitkiin vaikutusjaksoihin ja minkä suuruisiin kustannusten vähenemiseen on realistista varautua. Lastensuojelun kaltaisessa toiminnassa epäonnistumisen vaikutukset voivat olla pitkäaikaisia ja käytännössä on vaikea erottaa, mitkä vaikutukset ovat yhteydessä juuri lastensuojelutyöhön. Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että lastensuojelun kehittämisessä tarvitaan pilotoivaa ja kokeilevaa lähestymistapaa, jotta muutostyölle saadaan mahdollisimman luotettava, tietoon ja kokemukseen perustuva pohja.

Selvimmän kustannusten nousua on ennakoitavissa perhetyön ja kotipalvelun lisäämisestä, sosiaalityön asiakasmitoitusta koskevasta ehdotuksesta ja jälkihuollon ikärajan nostamista koskevasta ehdotuksesta. Selvitystyön puitteissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista arvioida kustannustren suuruutta.

Toimintamallien muutoksesta aiheutuu todennäköisesti myös jonkin verran lisäkustannuksia. Näitä ehdotuksia ovat matalan kynnyksen toimintojen lisääminen, asiakkaiden osallisuuden vahvistaminen, systeemisen tiimityön laajentaminen, nuorten ryhmä-

muotoisten käytäntöjen kehittäminen, lastensuojelun henkilöstörakenteen monipuolistaminen, sijaishuollon valvonnan vahvistaminen ja sosiaalityön lastensuojeluun orientoivan lisäkoulutuksen toteuttaminen.

Toimenpiteitä, jotka luovat pohjaa tutkittuun tietoon ja systemaattiseen seurantaan perustuvalla lastensuojelulla, ovat esimerkiksi lastensuojelun vaikuttavuuden tutkimusmetodiikan kehittäminen ja jatkuvan seuranta- ja arviointikäytännön luominen. Samoin ehdotetut pilottiyksiköt on tarkoitettu parantamaan uusien käytäntöjen vaikutuksia ja antamaan luotettavaa pohjaa toiminnan kehittämiseksi. Näiden toimien onnistuessa on mahdollista myös hillitä kustannusten kasvua.

Kokonaisuudessa on kuitenkin myös ehdotuksia, jotka edellyttävät vain nykyisten käytäntöjen muutosta eivätkä välttämättä aiheuta lisäkustannuksia, jos muutostyö toteutetaan osaavasti ja riittävän pitkälle ajalle jaksottaen.

Alueuudistuksen jälkeen toiminnan rahoitus siirtyy valtion vastuulle. Toiminnan pysyvään rahoitukseen selvitystyön ja selvityshenkilön asiantuntemuksen puitteissa ei ole mahdollista ottaa kantaa. Esitettyjä kehittämistoimia olisi kuitenkin perusteltua viedä eteenpäin jo lähivuosina. Nykyisen valtiosuusjärjestelmän keinoin ei kuitenkaan ole mahdollista kohdentaa tukea vain valittuihin kohteisiin eikä ”korvamerkittyyn” valtionosuuteen ole paluuta. Sen vuoksi valtion tulisi harkita määräaikaisen ”kannustustuen” jakamista muutamaa sellaisiin hankkeisiin, joilla on yhtäältä mahdollisuus jo lyhyellä aikavälillä vahvistaa lastensuojelun pitkäjänteisen kehittämisen edellytyksiä ja toisaalta saada muutosta aikaan kärjistyneimpiin ongelma-alueisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden sijaispoolin aikaansaaminen henkilöstön puutteen akuutteihin ongelmiin, nuorten ryhmämuotoisen toiminnan käynnistäminen, asiakkaiden osallisuuden muotojen kehittäminen, systeemisen tiimityön asteittainen laajentaminen, vaikuttavuustutkimuksen metodiikan kehittäminen.

Ehdotus 51: Vahvistetaan lastensuojelun kehittämisen pitkäjänteisiä edellytyksiä ja tuetaan akuuteimpien ongelmien ratkaisua kohdennetun ”kannustustuen” avulla. Valtion rahoittaman tuen käytännön toteuttaminen tulee antaa sosiaali- ja terveysministeriön tehtäväksi.

8 Tiekartta kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun

Selvitystyön toimeksiantoon kuuluu myös tiekartan laatiminen siirryttäessä kunnallisesta maakunnalliseen lastensuojeluun. Teemaa on pääosin käsitelty selvityksen toisessa raportissa⁴⁴. Tässä loppuraportissa toistetaan vain tiekartan keskeiset sisällöt.

Tiekartta ei ole lastensuojelun nykyisten käytäntöjen siirtämistä maakuntiin sellaisenaan. Tiekartan tehtävä on osoittaa tulevaisuuteen ja antaa suuntaa maakunnallisen lastensuojelun rakentamiseen. Kunnallisen lastensuojelun toimintaympäristö on erilainen eri puolella Suomea ja siirtymisessä maakuntapohjalla toimivaan lastensuojeluun maakunnat ovat eri vaiheessa. Kansalaisten ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeitä, että lastensuojelussa toimitaan yhtenäisten periaatteiden mukaisesti, tutkimus- ja tietoperustaisesti ja että palveluja on saatavissa asuinpaikasta riippumatta. Valtakunnallisen yhdenmukaisuuden lisäksi on tärkeitä, että lastensuojelun sisältö vastaa maakunnalle ominaisia lastensuojelun tarpeita ja olosuhteita. Maakunnallisen lastensuojelun tulee kehittää juuri oman alueensa lasten, nuorten ja perheiden palvelua, ei valtakunnallista keskiarvoa.

Maakunnan lastensuojelu uudistuu monen erilaisen muutosprosessin kehityksessä. Muutoksen eri ulottuvuuksien merkityksen ja keskinäisten suhteiden huomioon ottaminen luo pohjan lastensuojelun käytäntöjen ja johtamisen uudistamiselle. Keskeiset muutosulottuvuudet ovat:

- väestöpohjan laajentuminen paikallisesta alueelliseksi
- hallinnollisten rakenteiden ja rahoituksen muutos: kunnallisesta järjestämisvastuusta maakunnalliseen vastuuseen ja kuntarahoituksesta valtion rahoitukseen
- asiakkaiden osallisuuden muutos: asiakas kohteesta kumppaniksi ja vahva yhteistyö kokemusasiantuntijoiden kanssa
- toiminnan sisäisen rakenteen muutos: yksitasoisesta palvelurakenteesta perus- ja erikoistasoon jäsentyväksi toiminnaksi.

Tiekartan tehtävä on auttaa maakunnallisia toimijoita – uudistuksen valmistelun johtoa, lapsi- ja perhepalvelujen suunnittelijoita sekä asiakastyön ammattilaisia – rakentamaan lastensuojelun kokonaisuus, jossa on yhtenäiset toimintaperiaatteet, nykyistä

⁴⁴ Kananoja, A. & Ruuskanen, K. 2018.

paremmat edellytykset osaamisen kehittymiselle, vaativan tason osaamisen keskittymiselle sekä taloudellisesti kestäväälle toiminnalle.

Laajempi väestöpohja tuo maakunnallisen lastensuojelun piiriin useiden kuntien teuttaman lastensuojelutyön ja tekee näkyväksi lastensuojelun vaihtelevat käytännöt. Useissa viime vuosien selvityksissä on todettu, että lastensuojelun toteutus on kirjavaa eikä käytössä olevilla ohjauskeinoilla ole kyetty yhdenmukaistamaan toimintaa riittävässä määrin. Etenkin väestömäärältään pienissä kunnissa poikkeuksellisen vaikeita ongelmatilanteita esiintyy harvoin eikä riittävää osaamista kerry niiden tunnistamiseen taikka niiden kanssa työskentelyyn. On mahdollista, että suurempi yhdenmukaisuus ja eri palvelujen parempi yhteen sovittaminen antavat edellytyksiä parantaa myös toiminnan taloudellista kestävyyttä.

LAPE-hankkeessa tehty lapsiystävällisen maakunnan ja kunnan kehittämistyö antaa hyvää pohjaa lasten, nuorten ja perheiden huomioon ottamiseksi uudistuvissa monisektorisissa hallintorakenteissa⁴⁵. Myös Suomen UNICEF on valmistellut lapsiystävällisen maakunnan rakentamiseen hyödyllistä aineistoa⁴⁶.

Keskeinen rakenteellinen muutos nykytilanteeseen on lasten, nuorten ja perheiden palvelujen jakautuminen kahdelle eri hallinnonalalle: sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoon sekä opetus- ja sivistystoimen hallintoon. Tästä seuraa, että maakuntien tiekartassa tulee erityisen suurta huomiota kiinnittää kuntien ja maakuntien yhteistyöhön sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteisen Yhdyspinta-raportin suuntaamalla tavalla. Nuorten kohdalla tarvitaan vielä yhteistyökäytäntöjen kehittämistä, jolloin myös järjestöjen monimuotoinen nuorisotyö on syytä ottaa mukaan kumppaniksi.

Käsittelyssä olevien alueuudistuksen lakiesitysten mukaan valtio tulee vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta, mukaan lukien lastensuojelun rahoitus. Tärkeää on saada lastensuojelun rahoituspohja tarvetta vastaavalle tasolle. Tämä edellyttää, että ajan myötä saadaan valtakunnallisesti yhdenmukaista tietoa lastensuojelun tarpeesta sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tässä tarvitaan kansallista kehitystyötä. Myös maakuntien tulisi lastensuojelun strategioissaan arvioida oman alueensa kustannuskehitystä sekä lyhyen aikavälin mahdollisen menojen kasvun että pitkän aikavälin kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta. Tämä edellyttää myös maakunnilta lastensuojelun kehityksen systemaattista seuranta ja arviointia.

⁴⁵ esim. Lapsille ja nuorille hyvä sote. LAPE-teesit sote-palveluiden uudistamisen tueksi. 2018.

⁴⁶ Kohti lapsiystävällistä maakuntaa- huoneentaulu, Unicefin verkkosivusto

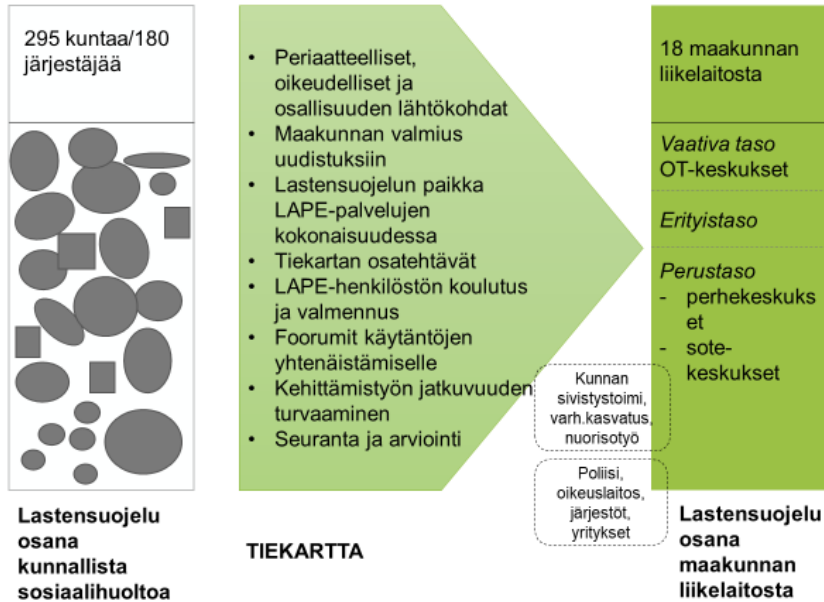
Lastensuojelun asiakkaiden osallisuus on viime vuosina noussut keskeiseksi teemaksi lastensuojelun toteuttamisen ja kehittämisen kysymyksissä sekä kansainvälisesti että suomalaisessa keskustelussa. Kokemusasiiantuntijoiden osallisuus lastensuojelun arviointiin ja kehittämiseen on meilläkin viime vuosina vahvistunut. Osallisuuden systemaattista seurantaan ollaan luomassa Suomeen osana Euroopanneuvoston toimintaa. Osallisuuden vahvistaminen koskee myös lastensuojelupalveluita saavia vanhempia. Kokemukset biologisten vanhempien ryhmistä ovat myönteisiä. Tiekartan tulee sisältää toimintamuodot asiakkaiden osallisuudelle.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen sisäisessä rakenteessa on sekä LAPE-hankkeen että tämän selvitystyön pohjalla toteutumassa merkittävä rakenteellinen muutos pääosin yksitasoisesta toiminnasta palvelujen vaativuuden ja osaamisen mukaiseen porrastamiseen useaan tasoon. Tässä raportissa toisaalla on todettu, että sosiaalihuoltolain mukaisen palvelun ja lastensuojelulain mukaisen palvelun työnjako on kentällä edelleen epäselvä. Tiekartan keskeinen tehtävä on antaa suuntaa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen vaativuuden ja osaamisen mukaiselle porrastamiselle: mitkä tehtävät ovat perustason tehtäviä ja mitkä erityistason tai vaativan erityistason tehtäviä. Samoin on suunniteltava eri palvelutasojen yhteistoiminnan muodot siten, että asiakassuhteiden jatkuvuus ja asiakkaiden tieto ”omasta työntekijästään” turvataan.

Tiekartan keskeisiä aineksia on yksityiskohtaisesti käsitelty tämän selvityksen väliraportissa⁴⁷. Tiivistäen ja hieman muokaten nämä ovat seuraavat:

- Maakunnan lastensuojelun vision luominen strategisen ja sisällöllisen kehitystyön pohjaksi
- Lapsen oikeuksiin perustuvien periaatteiden, lainsäädännön ja osallisuuden tavoitteiden yhdenmukaista tulkintaa ja käytäntöä toteuttavat toimenpiteet; ammatilliset foorumit käytäntöjen yhtenäistämiseksi
- Monipuolinen tietopohja maakunnan lastensuojelun kehittämisen pohjana
- Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen sisäinen rakenne: lastensuojelun paikka ja tehtävät palvelujen kokonaisarkkitehtuurissa.
- Maakunnan oman uudistusvalmiuden arviointi ja tarvittaessa toimenpiteet sen vahvistamiseksi
- Seuranta, arviointi ja niihin perustuva kehittäminen

⁴⁷ Kananoja, A. & Ruuskanen, K. 2018.



Kuva 2. Jäsennys lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi.

Väliraportissa esitettiin ”työlista” niistä tehtävistä, jotka maakuntapohjaiseen toimintaan siirryttäessä tulee ottaa huomioon. Työlista on alustava luonnos ja edellyttää maakuntakohtaista soveltamista. Lista on liitteenä 4.

Ehdotus 52: Maakuntien tulee rakentaa visio lapsiystävällisestä maakunnasta ja sen osana visio ja strategia maakunnan lastensuojelun kehittämiseksi ja sen vaikuttavuuden parantamiseksi. Kustannuskehitystä on tarpeen ennakoida sekä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ja ennakoida ne toimet, joiden avulla lastensuojelun toteutus saadaan talopudellisesti kestäväälle pohjalle.

Ehdotus 53: Maakunnan lastensuojelun yhdenmukaisuuden vahvistamiseksi maakunnassa tulee olla ammatillinen foorumi lapsen oikeuksien, lainsäädännön, lastensuojelun periaatteiden ja osallisuuden tavoitteiden yhdenmukaista tulkintaa ja toteuttamista varten

Ehdotus 54: Maakunnan lastensuojelun tulee perustua mahdollisimman hyvään tietopohjaan alueen lastensuojelun tarpeesta, toiminnan sisällöstä ja kehittämistarpeista sekä lastensuojelun vaikutuksista.

Ehdotus 55: Maakunnan lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaisuudessa tulee selventää peruspalvelujen ja erikoistason palvelujen tehtäviä, työnjakoa ja yhteistyön muotoja hyödyntäen toteutuvia hyviä käytäntöjä.

Ehdotus 56: Maakunnan on tarpeen arvioida omaa valmiuttaan uudistuksiin ja tarvittaessa vahvistaa sitä alan hyviä kokemuksia hyödyntäen.

Ehdotus 57: Maakunnan tulee käyttää lastensuojelussa luotettavia seurannan ja arvioinnin välineitä ja perustaa kehittämistoimet arvioinnin antamaan tietoon.

9 Laatusuositusten uudistaminen

Alueuudistus, LAPE-hankkeen käynnistämät uudet käytännöt ja yhteyspinnat sivistystoimen palveluihin sekä tämä selvitystyö lastensuojelun kehittämisestä merkitsevät perustavaa laatua olevaa muutosta lasten, nuorten ja perheiden palveluihin. Kun lastensuojelu katsotaan erityistason palveluksi ja kun kentälle syntyy kuntia laajempi väestöpohja palvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen, on lastensuojelun laatusuositukset uudistettava kokonaan alueuudistuksen toteutumisen jälkeen.

Keskeinen kysymys tulee olemaan miten laatusuositusten kokonaisuus rakennetaan. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on vastuu ohjata lainsäädännön toteuttamista ja lainsäädäntöä valmistelevana viranomaisena sillä on asiantuntemus tähän tehtävään. Sen sijaan lastensuojelun sisällöllisen asiantuntemuksen tulee perustua lapsuutta, nuoruutta ja vanhemmuutta koskevaan asiantuntemukseen sekä lastensuojelun sisällä toimivien ammattilaisten asiantuntemukseen. OT-keskusten piiriin on suunniteltu keskittyvän runsaasti monialaista lastensuojelun tietoa ja osaamista, myös lastensuojelussa tarvittavan moniammatillisen työn osaamista. Näin ollen voidaan kysyä, mikä on OT-keskusten rooli lastensuojelun hyvän laadun määrittelyssä.

Johtopäätöksenä laatusuositusten uudistamista koskevaan kysynmykseen on perusteltua todeta, että suositusten kokonaisuudistus on tarpeen. Millä tavoin uudistus toteutetaan on ratkaistava sen jälkeen, kun päätökset alueuudistuksen toteuttamisesta on tehty ja kun on nähtävissä, miten lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuus alkaa uusissa rakenteissa muotoutua. Jos nykyissä suosituksissa on sellaista sisältöä, joka on johtamassa toimintaa esimerkiksi täysin toiseen suuntaan kuin LAPE-hankkeet kulkevat tai tässä selvityksessä esitetään, sosiaali- ja terveysministeriön tulisi tehdä välttämättömät muutokset yhdessä valitsemiensa lastensuojelun asiantuntijoiden kanssa.

10 Johtopäätöksiä

Lastensuojelussa on nähtävissä usean vuoden mittainen kehitysprosessi, joka on jatkunut Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän vuonna 2013 tekemien ehdotusten jälkeen sekä lainsäädännön muutoksina että hallituksen käynnistämänä lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (LAPE). Tämä selvitys on osa LAPE-ohjelmaa. Prosessin keskeisenä tavoitteena on ollut palvelujen perustason vahvistaminen siten, että lapsen kasvun ja kehityksen riskit ja tarpeet vanhemmuuden vahvistamiselle voitaisiin tunnistaa mahdollisimman varhain. Näin halutaan tukea lapsia ja perheitä juuri niissä ympäristöissä, joissa heidät luontevasti tavataan. Aina on myös tilanteita, joissa lastensuojelun apu on välttämätöntä. Kun ongelmat kärjistyvät tai lapsi ei voi kasvaa omassa kodissaan, tarvitaan lapsen kasvun ja hänen oikeuksiensa vahvaa suojelua ja erityistä osaamista työskentelyssä niin lapsen, nuoren kuin hänen vanhempiansa kanssa.

LAPE-hankkeen kehittämät ja käyttöön ottamat toimintamallit ovat suuntautuneet perustason palvelujen vahvistamiseen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen yhteistyötä tiivistämällä. Kunnat ovat viime vuosina tehneet merkittäviä lisäyksiä sosiaalihuoltolain mukaiseen perhetyöhön ja kotipalveluun. Niin ikään opiskeluhoollon henkilöstöä on lisätty. Nämä toimet ovat kansallisen tavoitteen suuntaisesti vahvistaneet perustason palveluja. Silti tarve ja resurssit eivät vielä ole täysin taspainossa. Alustavia merkkejä on siitä, että perustason panostuksilla voidaan vähentää lastensuojelun tarvetta, mutta kestävästä vaikutuksista ja lastensuojelun asiakasmäärien muutoksista tarvitaan pitkäaikaisempaa tietoa. Kehityssuuntaa on tarpeen seurata systemaattisesti, jotta valitun strategian osuvuudesta ja kestävyyydestä saadaan luotettavaa tietoa.

Tämä selvitys käsittelee pääosin lastensuojelun toimintaedellytyksiä ja niiden toteutusmuotoja. Myös lastensuojelun avohuoltoa kunnat ovat vahvistaneet henkilöstölisäyksillä. Lastensuojeluilmoitusten lukumäärä on perustason panostuksista huolimatta kasvanut, mutta lastensuojelun asiakasmäärä kokonaisuudessaan laskenut. Ilmoitusten kasvu voi merkitä riskien tunnistamisen paranemista ja/tai lastensuojelun tarpeen kasvua esimerkiksi piilotarpeiden tullessa näkyviin. On myös osa-alueita, joissa valittu kehityssuunta ei ole toteutunut. Nuorten osuus lastensuojelun asiakkaista, kiireellisistä sijoituksista ja kodin ulkopuolelle sijoituksista on sekä määrällisesti suurin että kasvava. Tämä vaatii jatkossa erityisesti nuorille soveltuvien toimintamuotojen määrätietoista kehittämistä. Sijaishuollossa on todettu tarve nopeisiin toimiin valvonnan parantamiseksi sekä valvonnan kokonaisuuden selkeyttämiseksi.

Lastensuojelun avohuollon käsittely on ollut tämän selvitystyön keskiössä muun muassa työn resurssien, toimintaedellytysten ja työn sisältöjen kehittämisen näkökulmasta. Lapsi- ja perhepalvelujen kokonaisuudessa lastensuojelu määrittyi vastedes erityistason palveluksi. Erityistason tehtävä edellyttää entistä vahvempaa ja spesifimmin juuri lapsia, nuoria ja perheitä koskevaa tutkittua tietopohjaa ja osaamista. Se merkitsee myös muiden asiantuntijoiden konsultointi- ja yhteistyökäytäntöjen kehittämistä sekä toiminnan vaikutusten systemaattista seurantaa ja arviointia. Se vaatii uudenlaista työskentelyä asiakkaiden kanssa, jotta Lapsen oikeuksien sopimuksen ja asiakkaiden osallisuuden toteutumiseksi rakentuvat hyvät käytännön työmuodot. Tämänlaatuinen kehitystyö on jo käynnistynyt LAPE-hankkeen piirissä systemaattisen tiiminmallin koulutuksella ja toteuttamisella sekä erilaisin matalan kynnyksen toimintamuodoin.

Henkilöstön saantiin ja pysyvyyteen liittyvien vaikeuksien sekä erityistasolle asetettavien uusien tavoitteiden vuoksi selvityksessä esitetään lastensuojelun avohuollon sosiaalityöhön työntekijäkohtaisen asiakasmäärän mitoittamista enintään 25 asiakkaaseen. Asiakasmitoitus on syytä arvioida uudelleen tiimipohjaisesti sitten, kun työ on organisoitu laajemman alue- ja väestöpohjan antamiin uusiin rakenteisiin ja kun tiimimallista on saatu enemmän kokemusta.

Yhteiskunnan vastuu lastensuojelussa on suuri. Tämä edellyttää, että lastensuojelun resurssit ovat riittävät toiminnan eettisesti ja toiminnallisesti kestäväksi toteuttamiseksi. Vaikuttava ja taloudellisesti kestävä lastensuojelutyö tarvitsee myös nykyistä paremman tietopohjan. Tieto lapsen kasvusta ja kehityksestä lisääntyy nopeasti samoin kuin tieto hyvää kehitystä uhkaavista riskeistä. Myös parantavat menetelmät kehittyvät, tiedonvälitykseen on lisääntyvästi uusia mahdollisuuksia. Lapsen oikeuksien ohella tämä tieto on lastensuojelutyön kivijalkaa. Yhteiskunnan vastuuseen sisältyy myös se, että lastensuojelun ammattilaisilla on käytettävissään paras mahdollinen työtä auttava tieto ja ammatillinen tuki. Mutta tietoa tarvitaan myös oman työn vaikutuksista, siitä minkälaiset lähestymistavat ja käytännöt auttavat minkälaisissa tilanteissa ja mitkä käytännöt ovat hyödyttömiä tai pahimmillaan vahingollisia. Oman työn seuranta ja arviointia tulee vahvistaa sekä lastensuojelun luonteeseen soveltuvalla vaikuttavuustutkimuksella että pysyvillä kehittämisrakenteilla. Lastensuojelun tarvitsemia uusia käytäntöjä tulee pilotoida, kokeilla ja testata muutamassa tähän tarkoitukseen osoitetuissa lastensuojelun käytännön työyksiköissä. Tällä tavoin varmistetaan asiakkaiden oikeus hyvään palveluun.

Lähteet

Apulaisoikeuskansleri. Tiedote 15.10.2018. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/491/tarkastukset-kertoivat-karusta-arjesta-rakenteelliset-ongelmat-lastensuojelun-uhkana/>

Aula, Maria Kaisa (2018). Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) – Taus-tamuistio 12.11.2018

Eduskunnan oikeusasiamies. Tiedote 6.8.2018. https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/apulaisoikeusasiamies-on-maarannyt-lukuisia-yllatystarkastuksia-lastensuojelulaitok-siin-rajoitustoimenpiteissa-ongelmia

Eduskunnan oikeusasiamies. Tiedote 2.10.2018. https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/sosiaalityontekijoiden-kohtuuton-tyotaakka-vaarantaa-sijaishuollon-valvonnan-ja-ko-din-ulkopuolelle-sijoitetun-lapsen-oikeuksien-toteutumisen

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

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

Kananoja, Aulikki (2018). Selvityshenkilön arvio lastensuojelun henkilöstön riittävy-ydestä ja ratkaisuehdotukset kuormituksen vähentämiseksi. Sosiaali- ja terveysministe-riö, maaliskuu 2018

Kananoja, Aulikki & Ruuskanen, Kristiina (2018). Selvityshenkilön ehdotus lastensuo-jelun laatua parantavaksi tiekartaksi. Väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön ra-portteja ja muistioita 31/2018

Kasvun Tuki. Vaikuttavan varhaisen tuen tietolähde. <https://www.kasvuntuki.fi/>

Kohti lapsiystävällistä maakuntaa- huoneentaulu, Unicefin verkkosivusto. https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/Vaikuttaminen/Kohti_lapsiystavallista_+maakun-taa_huoneentaulu.pdf

Lapsille ja nuorille hyvä sote. LAPE-teesit sote-palveluiden uudistamisen tueksi (2018). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Päätösten tueksi 51/2018.

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

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

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

Paasio, Petteri (2014). Näyttöön perustuva sosiaalityön käytäntö. Järjestelmällinen katsaus vuosina 2010-2012 julkaistuista tutkimuksista. Lisensiaatintutkimus. Hyvinvointipalveluiden erikoisala. Jyväskylä. Jyväskylän yliopisto.

Puustinen-Korhonen, Aila (2013). Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset. Kuntaliitto.

Puustinen-Korhonen, Aila (2018). Lastensuojelun kuntakyselyn tuloksia. Maakunnallistuva lastensuojelu osaraportti 2 ja 3. Kuntaliitto

Ristikari, Tiina; Keski-Säntti, Markus; Sutela, Elina; Haapakorva, Pasi; Kiilakoski, Tomi; Pekkarinen, Elina; Kääriälä, Antti; Aaltonen, Mikko; Huotari, Tiina; Merikukka, Marko; Salo, Jarmo; Juutinen, Aapo; Pesonen-Smith, Anna; Gissler, Mika (2018). Suomi lasten kasvuympäristönä. Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 7/2018

Satka, Mirja; Julkunen, Ilse; Kääriäinen, Aino; Poikela, Ritva; Yliruka, Laura; Muuri-
nen, Heidi (toim.) (2016). Käytäntötutkimuksen taito. Heikki Waris -instituutti ja Mat-
hilda Wrede -institutet. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 15.1.2018 (4/2018) https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sosiaali- ja-terveysministeriön-ammattihenkilö- ja- tehtävä- rakenteesta- tehdään- valtakunnallinen- selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 20.9.2018 (129/2018) https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/ministeri-saarikko-lapsia-on-kuultava-sijaishuollossa

Sosiaalityöntekijöiden seura ry. Adressi 20.11.2017 <https://sites.google.com/view/oi-keus-suojeluun>

Tarkastusraportteja. Eduskunnan apulaisoikeusmiehen toimisto.2017 ja 2018

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

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

Virtanen, Petri (2018) Julkinen johtaminen uudistuu – lasten, nuorten ja perheiden johtaminen edelläkävijänä? Esitelmä LAPE-muutosohjelman IV konferenssissa 26-27.11.2018.

Liitteet

- Liite 1. Havaintoja lastensuojelun kulttuurista ja sen muutossuunnista, Aulikki Kananoja
- Liite 2. Toimiva Lastensuojelu -selvitysryhmän tekemien ehdotusten toteutuminen, Marjo Malja
- Liite 3. Perhekeskuksesta varhaista tukea ja hoitoa. Perhekeskustoimintamallin kuvaus ja tilannekatsaus, Marjaana Pelkonen ja Arja Hastrup
- Liite 4. Maakuntakohtaisesti sovellettavissa oleva ”työlista” tehtävistä, jotka maakuntapohjaiseen lastensuojelun toimintaan siirryttäessä tulee ottaa huomioon.
- Liite 5. Kannanotto lastensuojelun selvityshenkilön raporttiin

LIITE 1.

Havaintoja lastensuojelun kulttuurista ja sen muutossuunnista. Aulikki Kananoja

Olen selvitystyöni yhteydessä saanut mahdollisuuden kuulla ja nähdä monin tavoin suomalaisen lastensuojelutyön toteutumista ja siitä käytyä keskustelua. Vaikka havaintoni eivät ole tutkittua tietoa eivätkä kaikki lastensuojeluun osalliset tahot ole tarkastelussa tasapuolisesti mukana, pidän kuitenkin tärkeänä saattaa havaintoni toimiksiantajan tietoon. Toivon niiden antavan aineksia lastensuojelun pitkäjänteiseen kehittämiseen, joka selvitystyön perusteella on tarpeen.

Tämän päivän lastensuojelun kehittymiselle merkittävä lähtökohta on 1930-luvun lopulla säädetty lastensuojelulaki, vaikka lastensuojelun juuret ulottuvatkin paljon kauemmaksi historiaan. 1937 voimaan tullut lastensuojelulaki yhdessä alkoholistien huoltoa ja irtolaishuoltoa koskevien lakien kanssa johti sosiaalihuoltajakoulutuksen käynnistymiseen 1942, koska kuntiin tarvittiin koulutettuja ammattilaisia lakien toimeenpääntöön. Laissa säädettiin turvattomien ja pahantapaisten lasten huollosta. Vaikka lain tarkoituksena oli lasten auttaminen ja kasvattaminen, oli sillä myös vahva kontrollifunktio. Lastensuojelulaki oli merkittävä myös ihmisten oikeusturvan kannalta, joten sen tuli säädellä toimintaa yksityiskohtaisesti. Lain toteuttaminen oli viranomaistyötä, mikä toi mukanaan byrokraattisen otteen, hyvässä ja pahassa.

Saamani vaikutelman mukaan tämän päivän lastensuojelun käytäntö määräytyy edelleen ensisijaisesti oikeudellisesta viitekehyksestä, lainsäädännön toteuttamisena.

Kun toteutus on lakisääteistä viranomaistoimintaa, työn vaatimuksissa korostuu ”oikein toimiminen”. Työn hallinnolliset elementit ja byrokratian antama ennustettavuus tukevat näitä vaatimuksia. Kuntien järjestämismääräysten, lastensuojelun oikeudellisten perusteiden ja valvonnan lisäksi laissa käsitellään myös lastensuojelun ammatillista sisältöä, käytäntöä ja toimenpiteitä. Oikeudellinen viitekehys on lastensuojelussa välttämätön. Sen sijaan voidaan kysyä, onko lastensuojelun sisällön – lasten ja perheiden auttamisen, myönteisten muutosten aikaan saamisen – teoria- ja tietopohjana juridinen tieto riittävä. Antaako käytettävien palvelujen lakitasoinen ”listaaminen” riittävästi mahdollisuuksia ja kannusteita asiakkaiden yksilöllisistä tarpeista lähtevälle muutostyölle ja uusien käytäntöjen omaksumiselle? Lakiin ankkuroitu palvelujen kuvaus voi johtaa toimintaan, jossa auttaminen ymmärretään vain lakisääteisten toimien toteuttamisena, ja sen ulkopuolelle jää seuranta ja arviointi toimenpiteiden vaikutuksista asiakkaiden elämään.

Sosiaalityön ammatillisen koulutuksen siirtyessä 1970- ja 1980-luvuilla ylemmän korkeakoulututkinnon pohjalle keskustelu sosiaalityön professionalistumisesta vahvistui 1970-luvulta alkaen. Se toi mukanaan keskustelun sosiaalityön tieteellisestä pohjasta ja tutkitun tiedon merkityksestä ammatin sisällön rakentajana. Professionaalinen viitekehys vahvistui myös lastensuojelun sosiaalityössä. Ammatillinen työ alettiin nähdä sosiaalisena tai psykososiaalisena muutostyönä, jonka tavoitteena oli muutosten aikaan saaminen asiakkaiden elämäntilanteissa ja elämäntilanteissa. Lastensuojelussa tämä tarkoittaa myönteisten kokemusten tuomista lapsen ja nuoren elämään hyvän kasvun ja kehityksen tueksi ja vanhempien vanhemmuuden vahvistamiseksi. Psykososiaaliseen muutostyöhön orientoituva ammatti tarvitsee toisenlaista tietopohjaa kuin pääosin lainsäädännön viitekehyksestä orientoituva ammatti. Se tarvitsee tutkittua tietoa muutosta edistävästä ja estävästä tekijöistä. Resurssien määrä ja laatu ovat erilaisia professionaaliosissa kuin ”toimeenpanotyössä”. Professionaaliosissa työssä ei myöskään aina ole varmuutta käytäntöjen myönteisistä vaikutuksista, koska vaikutukset ovat usein monen eri tekijän yhteisvaikutuksen tulosta. Kuitenkin ammatin eetos edellyttää asiakkaiden elämässä näkyvien vaikutusten seuraamista ja arviointia, ei pelkästään lakisääteisten toimenpiteiden toteuttamista. Kyseessä on ammatillisen kulttuurin painottuminen byrokraattisesta professionaaliosan kulttuurin suuntaan.

Havaintojeni mukaan lastensuojelussa on käynnissä edellä kuvatun kaltainen muutosprosessi. Professionaaliosan työ asettaa itselleen vaativat ja vaikutuksiin liittyvät tavoitteet, mutta se edellyttää samalla että käytettävissä olevat voimavarat vastaavat näitä tavoitteita. Ajankohtainen keskustelu lastensuojelun voimavaroista on käsitykseni mukaan yhdeltä osin heijastusta lastensuojelun sosiaalityön tavoitteen uudesta painottumisesta muutostyön ja vaikutusten suuntaan. Tämä näkyy muun muassa huolena liian vähäisestä ajasta lasten kanssa työskentelyyn. Tavoitteiden painottuessa uudella tavalla käy ristiriita nykyisten voimavarojen kanssa ilmeiseksi. Samalla joudutaan kysymään, onnistuuko vaikuttava muutostyö vain voimavaroja lisäämällä vai tarvitaanko

myös vakiintuneiden käytäntöjen uudelleen arviointia ja sen myötä työn teoria- ja tietopohjan relevanssin tarkastelua. On pohdittava, minkälainen tietosisältö ja osaaminen parhaiten tukevat lasten, nuorten ja perheiden elämässä myönteisiin vaikutuksiin pyrkivää lastensuojelutyötä. Minkälainen pitäisi olla lastensuojelun henkilöstörakenteen ja -määrän?

Professionaalinen kehityssuunta ei tee lainsäädäntöpohjaa tarpeettomaksi. Päinvastoin, julkisen vallan ja vastuun tulee perustua lainsäädäntöön. Lastensuojelu on myös ihmisten oikeusturvan kannalta herkkää aluetta ja sen asiakkaat usein yhteiskunnallisesti heikossa asemassa, alaikäiset usein puolustuskyvyttömiä. Oikeusturvasäännösten ja valvonnan muotojen tulee olla selkeitä. Olennaista on selvittää eri tieteenalojen ja tiedon muotojen roolia lastensuojelussa: julkisen vallan vastuun määrittely ja oikeusturva vaativat juridista tietoa, psykososiaalinen ja elämäntilanteiden muutostyö ”ihmistieteiden” tietopohjaa ja tutkittuun tietoon perustuvia ammatillisia menetelmiä. Sosiaalityölle luonteenomaista on asiakkaiden osallisuus omassa prosessissaan. Etenkin lastensuojelussa kokemustiedolla on tärkeä ja kasvava osuus auttamisen kokonaisuudessa.

Kulttuurinen muutos ei kuitenkaan jää vain muutokseksi byrokraattisesta professionaaliseen kulttuuriin. Jo nyt on nähtävissä merkkejä seuraavasta kulttuurisen muutoksen suunnasta. Kokemusasiantuntijoiden mukaan tulo lastensuojelua koskevaan keskusteluun ja kehittämiseen tuo toimintaan uusia aineksia ja uutta energiaa. Vuoden 2018 Lastensuojelupäivillä kuultu esitys New York Cityn lastensuojelun muutoksesta, jossa biologisten vanhempien valmentaminen ja mukaan ottaminen julkisen lastensuojeluorganisaation toimintaan antaa viitteitä kulttuurin kehityksen mahdollisesta suunnasta. LAPE-hankkeessa on uusia orientaatioita, jotka vaikuttavat myös lastensuojeluun. Esimerkiksi Varsinais-Suomen työilleen antama slogan ”Lupa auttaa” ja sitä toteuttavat innovatiiviset lähestymistavat ennakoivat siirtymistä professionaalista kulttuurista vaihtoehtoiseen tapaan ymmärtää lastensuojelun tehtävät ja tavat. Järjestöjen toiminnasta löytyy monia esimerkkejä asiakkaiden tarpeisiin räätälöidyistä lähestymistavoista, joita on mahdollista toteuttaa myös julkisten organisaatioiden piirissä. Professionaalisten käytäntöjen vaikutusten arviointi nostaa usein esiin uudistamista vaativia kysymyksiä ja niitä edistäviä lähestymistapoja. Kulttuuriset muutokset limittyvät toisiinsa.

Olennaista on, että lastensuojelutyön uudistamisen jatkuessa toimintaa koskevia ratkaisuja ei tehdä vain nykyisen kulttuurin tai edes seuraavan kulttuurisen aallon perusteella, vaan varaudutaan luomaan edellytyksiä – henkilöstö- ja muita resursseja, säädöspohjaa, tietopohjaa, osaamista, yhteistyöakseleita ja seurantavälineitä – uusille lastensuojelukulttuurin muutosaloille.

LIITE 2.

Toimiva Lastensuojelu -selvitysryhmän tekemien ehdotusten toteutuminen. Marjo Malja

Alla on kuvattu kuinka yksittäisten selvitysryhmän ehdotusten suhteen on kansallisesti edetty. Numerointi vastaa alkuperäistä Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotusta:

1. Lastensuojelulakiin tulee lisätä säännökset kokemusasiantuntija-ryhmien asettamisesta ja toiminnasta.
 - toteuttamissuunnitelmaan kirjattiin tästä, että kokemusasiantuntija-ryhmä-toiminnan leviämistä tuetaan valtakunnallisesti ja näin on myös tehty:
 - Lastensuojelun laatusuositukseen (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2014:4) nostettiin ensimmäiseksi osioksi: Osallisuus lastensuojeluasiassa ja kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen palveluita kehitettäessä. Laatusuositus päivitetään keväällä 2019 siten, että LAPE-kehittämistyö tulee myös suosituksessa huomioiduksi.
 - Kaste-rahoitusta suunnattiin kokemusasiantuntija-toiminnan vahvistamiseen vuosina 2014 ja 2015. Kunnat eivät kuitenkaan käyttäneet tätä.
 - STEA rahoituksella tuetaan järjestöjen tekemää, osallisuutta edistävää työtä.
 - Osallisuutta vahvistettiin sosiaalihuoltolain uudistuksessa erityisesti rakenteellisen sosiaalityön kautta (7 §) sekä hyvinvoinnin seurannan ja edistämisen kautta (8,9 §). Sosiaalihuoltolain tarkoituksena (1 §) on mm. vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta sekä edistää asiakaskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa.
 - Osallisuutta on edistetty monin tavoin LAPE sekä Palvelut asiakasläh- töiseksi -kärkihankkeilla

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.
 - Toteutettu sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä, säännökset lastensuojelulain 25 §:n 3 momentissa.

3. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa koskevat säännökset lapsiperheiden, lasten ja nuorten tukea ja palveluja koskevissa laeissa tulee yhtenäistää, yksinkertaistaa ja selkiyttää.

- Ehdotus ja toteuttamissuunnitelma ovat toteutuneet sosiaalihuoltolain uudistuksen osalta.
- Useissa sosiaalihuoltolain säännöksissä säädetään viranomaisille velvoite tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa, ks. esim. 1 §:n 5 kohta sekä 40, 41 ja 61§
- SOTE-uudistuksen edetessä tämä on edelleen huomioitavaa

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.

- Tämä on toteutunut.
- THL alkoi vuonna 2014 ministeriön toimeksiannosta valmistella viranomaisopasta ja koulutuskokonaisuutta lasta/nuorta/perhettä koskevien tietojen vaihdosta ja salassapidosta. Opas valmistui LAPE -muutosohjelman aikana nimellä ”Luo luottamusta, suojele lasta” ja sitä edelleen tarpeen mukaisesti päivitetään. Asiaan liittyvä koulutuskokonaisuus toteutettiin myös osana LAPE -kärkihanketta.

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 kollektiivisesti

- Toteutettu osana Lastensuojelun kehittämis- ja tutkimushanketta 2013-15 (LaskeTut) ja sen alaista HuosTa-hanketta.
- LasSe-kehittämishanke toteutui suunnitellusti.
- HuosTa-hankkeen tuloksia: http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lastensuojelun-asiakkaat-jaavat-ilman-tarvitsemiaan-palveluja
- Lastensuojelun kustannukset ja palvelujen hinnat – HuosTa -hanke 2014–2015. Tarja Heino, Sylvia Hyry, Salla Ikäheimo, Ismo Linnosmaa, Mikko Kuronen ja Rika Rajala. THL, työpäperi 11/2016

6. Lastensuojelulakiin tulee lisätä säännös velvollisuudesta antaa lastensuojeluilmoituksen tehneelle viranomaiselle tieto lastensuojeluilmoituksen vastaanottamisesta sekä ilmoittaa asiaa hoitavan työntekijän nimi ja yhteystieto.

- Toteuttamissuunnitelmaan kirjattiin : Lastensuojelun laatusuosituksen sisällytetään suositus antaa lastensuojeluilmoituksen tehneelle viranomaiselle tietoa lastensuojeluilmoituksen vastaanottamisesta sekä ilmoittaa asiaa hoitavan työntekijän nimi ja yhteystieto
- Tämä toteutettiin: kirjattiin lastensuojelun laatusuosituksen.

7. Lastensuojelun moniammatillisen asiantuntijaryhmän tehtäviä ja roolia tulee selkiyttää.

- on toteutunut.
- Osana LaskeTut -hanketta on tehty erilliselvitys Moniammatilliset asiantuntijaryhmät lastensuojelussa – selvitys toiminnasta ja kehittämisehdotukset. Hanna Tulensalo. THL, työpaperi 16/2016.
- Osana LAPE-muutosohjelmaa on edelleen moniammatillista ja monialaista työtä edistetty mm. yhteisen arvioinnin viitekehystä luomalla ja palvelukokonaisuuksia rakentamalla. Systeminen toimintamalli rakentuu jo lähtökohtaisesti moniammatilliseen yhteistyöhön.

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.

- Toteuttamissuunnitelmaan kirjattiin, että valtakunnallisella ohjauksella vuosina 2015–2019 tuetaan lastensuojelun asiakasprosessiin liittyvän arvioinnin kehittämistä selvitysryhmän ehdotusten 8 ja 9 mukaisesti. Lisäksi tavoitellaan sitä, että lastensuojeluun saadaan koottua hyvien käytäntöjen tietopankki.
- LAPE-muutosohjelmassa on mallinnettu lastensuojelun työtä usein eri tavoin. Lastensuojeluun tuotu systeminen toimintamalli joka on uudistanut työn ja myös arvioinnin tekemisen tapaa. Sijaishuoltoon on muun muassa laadittu laatukriteerit ja luotu valvonnan uusi malli. Lisäksi on tehty myös lastensuojelua laajempaa monitoimijaisen ja monialaisen arvioinnin työtä.

10. Lastensuojeluun tulee perustaa Käypä hoito-suosituksia vastaava järjestelmä, jonka avulla voidaan koota paras käytettävissä oleva tieto kulloisistakin käytännöistä ja antaa niistä kansallisia suosituksia.

- Kohtien 8 ja 9 toimenpiteiden lisäksi toteuttamissuunnitelmaan kirjattiin, että tavoitellaan sitä, että lastensuojeluun saadaan koottua hyvien käytäntöjen tietopankki.
- Menetelmien osalta on luotu kasvun tuki portaali, jota ITLA ja Suomen mielenterveysseura ovat ministeriön / LAPE-yhteistyössä kehittäneet.
- LAPE-työn aikana on lastensuojelun osalta pystytty kokoamaan sekä tutkimuksellista tietoa että luotu yhtenäisiä toimintatapoja.
- Itse alkuperäinen ehdotus ei ole kuitenkaan vielä toteutunut.

11. Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon asiakkaina olevien lasten hyvinvointia ja terveydentilaa tulee seurata vuosittain laajoilla terveystarkastuksilla, joiden tulokset otetaan huomioon asiakassuunnitelmaa päivitettäessä.

- Tämä ehdotus oli toteuttamissuunnitelmassa luokassa muita ehdotuksia / ehdotuksia, jotka eivät saaneet lausunnoissa laajasti kannatusta, etenevät osittain osana muuta kehittämistyötä tai jotka vaativat vielä jatko-työtä, että voidaan tehdä päätökset asian vaatimista toimenpiteistä.
- Alkuperäinen ehdotus toteutuu osittain koska terveystarkastuksia tehdään jo, mutta ei kaikkien osalta vuosittain. Tietopohjaa lasten ja nuorten hyvinvointia koskien vahvennetaan LAPEssa, mutta suunnitelma ei sisällä laajojen terveystarkastusten lisäämistä. Niitä tehdään tarpeen mukaisesti jo nyt.

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

- Toteuttamissuunnitelman kirjaus oli: Selvitetään vuosien 2015–2017 aikana edelleen, miltä osin on tarve lastensuojelun asiakirjojen laatimisesta antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.
- Asiakaskirjojen laatiminen on edennyt yhtenäisempään suuntaan koko sosiaalihuollossa, koska sosiaalihuollon asiakastietojen siirtyminen sähköiseen muotoon Kanta-palveluun on edennyt ja myös lainsäädäntöä on tätä varten tarkistettu. THL vastaa sosiaalihuollon tiedonhallinnan kehittämistyötä (Kansa-hanke). Kehittämistyötä tukemaan on tehty Kansa-koulu-hanke, johon kuuluu mm. valtakunnalliset kirjaamisvalmentajien koulutukset. Tavoitteena on sosiaalihuollon asiakastietojen määrämuotoinen kirjaaminen yhtenäisesti sovitulla tavalla.

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.

- Toteuttamissuunnitelmassa tämä ehdotus liitettiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteyteen. SOTE-valmistelu etenee, mutta eri tavalla kuin selvitysryhmän aikaan oli odotettu. Ehdotus ei siis ole alkuperäisessä muodossaan toteutunut. LAPE muutosohjelman aikana on kylläkin pilotoitu systeemistä toimintamallia jonka avulla jo nyt on nähtävissä selkeämmin minkä kokoisia suositeltavat systeemisen tiimin koot voisivat olla.

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.

- toteuttamissuunnitelmassa tavoitteena oli, että sosiaali- ja terveysministeriö tarkistaa tehtävärakennesuosituksen (odotuksena vuosien 2015–2019 aikana)
- Tämä ehdotus ei ole toistaiseksi toteutunut.

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.

- Tämä ehdotus ei ole toteutunut.
- Osana LAPEa kuitenkin on uudistettu moniammatillista työskentelyä

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.

- Oikeusministeriö on toteuttanut lapsenhuoltolain uudistuksen yhteistyössä STM:n ja LAPE-muutosohjelman kanssa

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.

- Ehdotus on toteutettu sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä, kuten toteuttamissuunnitelmassa suunniteltu, sosiaalihuoltolain 27 §

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 tapamisista ja samanaikainen vanhemman tai ulkopuolisen tahon ilmaisema huoli lapsen turvallisuudesta, terveydestä tai hyvinvoinnista.

- lapsenhuoltolain uudistamisen (OM) lisäksi LAPE-muutosohjelmassa on edistetty yhteistyövanhemmuuden tukea ja muodostettu mm. eron ensiapupisteitä perhekeskusten yhteyteen.

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 vakiinnuttamiseksi ole mahdollisia.

- Tämä ehdotus oli toteuttamissuunnitelmassa luokassa muita ehdotuksia / ehdotuksia, jotka eivät saaneet lausunnoissa laajasti kannatusta, etenevät osittain osana muuta kehittämistyötä tai jotka vaativat vielä jatkotyötä, että voidaan tehdä päätökset asian vaatimista toimenpiteistä.
- Ei ole toistaiseksi toteutunut.

20. Vahvistetaan lastensuojelun velvollisuutta tehdä lapsen vanhemmille oma kuntoutussuunnitelma, varata resurssit sen toteuttamiseen ja huolehtia suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden arvioinnista vuosittain.

- Toteuttamissuunnitelmaan kirjattiin, että vahvistetaan lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen vanhempien palvelusuunnitelman tekoa. Ja tämä on toteutettu sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä, lastensuojelulain 36 §

21. Jälkihuollon ikäraja nostetaan 25 vuoteen. Vastaavan sosiaalityöntekijän on aktiivisesti tiedotettava nuorelle ja hänen huoltajilleen jälkihuollon palveluista ja hänen oikeudestaan niihin.

- Tämä ehdotus oli toteuttamissuunnitelmasa luokassa muita ehdotuksia / ehdotuksia, jotka eivät saaneet lausunnoissa laajasti kannatusta, etenevät osittain osana muuta kehittämistyötä tai jotka vaativat vielä jatko-työtä, että voidaan tehdä päätökset asian vaatimista toimenpiteistä.
- Alkuperäinen ehdotus ei näin ole toteutunut. Muilta osin jälkihuollon kehittämistä on toteutettu jälkihuolto-oppaan avulla (sovitusti Lastensuojelun keskusliitto päivittänyt ja julkaissut oppaan) ja edelleen LAPe:ssa.

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.

- Toteuttamissuunnitelmaan kirjattiin, että jälkihuollon suunnitelman valmistelun aloittamista riittävän varhain tuetaan valtakunnallisesti. Lastensuojelun Keskusliiton kanssa sovittu, että se päivittää vuonna 2004 julkaistun jälkihuolto-oppaan ja näin on tapahtunut.

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

- Ehdotus ja toteuttamissuunnitelma eivät ole toteutuneet sellaisenaan. Syynä on se, että Työ- ja elinkeinoministeriö johtaa Lapsena ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina tulleiden vastaanoton ja kotouttamisen yhteistyöryhmää, jonka tavoitteena on kehittää ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten vastaanottojärjestelmää pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti. Työssä arvioidaan nykyistä ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmää kokonaisuudessaan ja otetaan huomioon vastaanottolain, kotoutumislain, sosiaalihuoltolain sekä lastensuojelulain nivelkohdat ja tehdään ehdotukset järjestelmän kehittämiseksi. Näin ollen ko. työryhmää ei ole toistaiseksi ollut tarpeellista perustaa. LAPE muutostyössä maahanmuuttokysymykset on kuitenkin huomioitu ja kotoutumisen edistäminen toteutuu mm, osana perhekeskustoimintamallia.

25. Toimiva lapsi & perhe -hankkeessa kehitetyt työmenetelmät lasten huomioiduksi aikuisten palveluissa otetaan käyttöön kansallisesti ja niiden levittämistä tuetaan aktiivisesti.

- Toteuttamissuunnitelman osana oli se, että tuetaan Toimiva lapsi & perhe -hankkeessa kehitettyjen työmenetelmien leviämistä kansallisiksi (lasten huomioiminen aikuisten palveluissa). Alkuperäinen ehdotus ei ole voinut toteutua THL:ssä tehtyjen muutosten vuoksi.
- Sosiaalihuoltolain uudistuksessa on vahvistettu lapsen huomioimista aikuisten palveluissa: sosiaalihuoltolain 5 § (lapsen etu) 9 § (lapsten ja nuorten hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen) 10 § (palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi) ja 13 § (lapsen terveyden ja kehityksen turvaaminen).

26. Päihteitä väärinkäyttävillä raskaana olevilla äideille säädetään subjektiivinen oikeus päästä kiireellisesti hoitoon. Olemassa olevien hoitopaikkojen jatkuminen on turvattu ja hoitopaikkoja on perustettava lisää niin, että jokainen hoitoon hakeutuva äiti saa välittömästi hoitopaikan.

- Toteuttamissuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin, että raskaana olevilla päihteiden käyttäjille säädetään oikeus saada välittömästi riittävät sosiaalihuollon päihdepalvelut, jonka mukaisesti ehdotus on toteutettu: Sosiaalihuoltolain 24 §:n 3 momentti

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.

- Toteuttamissuunnitelma: Vahvistetaan lainsäädännön avulla erityistä tukea tarvitsevan lapsen ja hänen perheensä mahdollisuutta saada tarpeensa mukaista tukea ja palvelua ilman lastensuojeluasiakkuutta.
- Edistetty sosiaalihuoltolain uudistuksessa, jossa osa lastensuojelun avoimuuden tukitoimista on siirtynyt sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Uudistuksen tavoitteena on ollut madaltaa tuen hakemisen kynnyksiä ja turvata tarvittava tuki perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta.
- LAPEssa tehty erityisesti matalan kynnyksen palvelujen kehittäminen tässä olennaista sekä palvelujen integraatio.

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.

- toteuttamissuunnitelma: Vahvistetaan lainsäädännön avulla erityistä tukea tarvitsevan lapsen ja hänen perheensä mahdollisuutta saada tarpeensa mukaista tukea ja palvelua ilman lastensuojeluasiakkuutta.
- Edistetty sosiaalihuoltolain uudistuksessa, jossa osa lastensuojelun avoimuuden tukitoimista on siirtynyt sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi. Uudistuksen tavoitteena on ollut madaltaa tuen hakemisen kynnystä ja turvata tarvittava tuki perheille oikea-aikaisesti ilman lastensuojelun asiakkuutta. Sosiaalihuoltolakiin on sisällytetty omatyöntekijä (42 §).

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 hankkeella.

- toteuttamissuunnitelma: Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle. Lastensuojelututkimuksen koordinaatiota vahvistetaan kehittämishankkeella. Alkuperäinen ehdotus ei siis ole toteutunut, mutta toteuttamissuunnitelma on ja LAPE ohjelma jatkaa ehdotuksen toteuttamista.
- Lastensuojelun kehittämis- ja tutkimushankkeen 2013–2015 (LaskeTut) loppuraportti on julkaistu keväällä 2016.

30. Määritellään kaikille lasten ja perheiden palveluille valtakunnallisesti yhtenäinen toimenpide- ja syylokitus (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 kustannusseuranta.

34. Keskeisten rekisterinpitäjien tulee tehostaa yhteistyötään niin, että vuosittain voidaan tuottaa yhdistettyjä tilastoraportteja lastensuojelusta ja siihen yhteydessä olevista tekijöistä
35. Muutetaan lainsäädäntöä siten, että se mahdollistaa yhtenäisen tiedonkeruun lasten ja perheiden palvelujen kokonaisuudesta
- Toteuttamissuunnitelma: Kehitetään kokonaisten palveluprosessien kustannusseurantaa ja vahvistetaan tietopohjaa. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut tätä ehdotusta koskevan toimeksiannon THL:lle & Kansallisen sosiaalihuollon asiakastietovarannon kehittäminen jatkuu vuoteen 2020.
 - Ehdotuksen toteuttamista on tehty kuten toteuttamissuunnitelmassa kuvattu.
 - Toteutettu osin myös LAPE-työnä (tietopohjatyö)
 - Lastensuojelurekisteriä koskevaa lakia ei kuitenkaan tältä osin ole muutettu
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 elämänkulun 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.
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 terveystalouden rakenteessa osoittaa laajan perustason järjestämisvastuuseen kuuluvaksi toiminnaksi.
41. Erityisen vaativan lastensuojelun tehtävät siirretään jokaiselle erityisvastuualueelle perustettavan lastensuojelun moniammatillisen osaamiskeskuksen tehtäväksi.

- Nämä ehdotukset eivät ole voineet toteutua, koska kytkös SOTE-uudistuksen etenemiseen. SOTE-valmistelu etenee, mutta eri tavalla kuin selvitysryhmän aikaan oli odotettu.
- Sosiaalihuoltolain uudistus toteutti osin ehdotusta nro 39.
- LAPE-muutosohjelmassa on suunniteltu osaamis- ja tukikeskuksia, jotka vastaisivat ehdotukseen nro 41.

42. Lastensuojelun laatusuositukset ja valvontaohjelmat tulee yhdistää valtakunnalliseksi lastensuojelun laadunhallinta-suunnitelmaksi, jota päivitetään ainakin kerran vuodessa vastaamaan lastensuojelun laadunhallinnan ja valvonnan kulloinkin ajankohtaisiin haasteisiin

- Hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen mukaan nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen, joka toimii alueellisissa yksiköissä/toimipisteissä. Päällekkäisyydet aluehallintoviraston ja keskusvirastojen kanssa puretaan.
- Lastensuojelun sijaishuollon valvonnan malli tehtiin osaksi LAPEA ja sijaishuollon laatua on edelleen täsmennetty valtakunnallisilla laatukriteereillä. Perhehoitoon on luotu maakunnallinen toimintaohje.

43. Lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan voimavaroja tulee lisätä vuoden 2014 talousarvioissa Valviraan yksi henkilötyövuosi lastensuojeluun ja jokaisen aluehallintovirastoon yksi henkilötyövuosi lastensuojeluun.

- Aluehallintovirastojen lastensuojelun resursseja vahvistetaan vuoden 2019 alusta alkaen yhteensä kuudella henkilötyövuodella.

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 valmistele lastensuojelun arviointineuvosto.

- Nämä ehdotukset toteuttamissuunnitelmassa luokassa muita ehdotuksia / ehdotuksia, jotka eivät saaneet lausunnoissa laajasti kannatusta, etenevät osittain osana muuta kehittämistyötä tai jotka vaativat vielä jatkotyötä, että voidaan tehdä päätökset asian vaatimista toimenpiteistä.
- LAPEssa on valmisteltu sijaishuollon valvonnan malli laajassa yhteistyössä mm. aluehallintovirastojen kanssa. Osa maakunnista on jo ottanut tätä mallia käyttöönsä.

48. Valtionhallinnossa lastensuojelun strategista kehittämistä, ohjausta ja johtamista tulee vahvistaa ja sille tulee turvata riittävät voimavarat.

- Tätä ohjausresurssia vahvennettaneen vuodesta 2019 alkaen.

49. Suunnitteilla olevien erityisvastuualueiden tehtäviin tulee kuulua omalla alueellaan vastuu lastensuojelun valtakunnallisten ohjeiden ja suositusten yhdenmukaisesta tulkinnasta sekä hyvien käytäntöjen käyttöönotosta sekä työmenetelmien yhtäläisestä tasosta.

50. Jokaiselle viidelle erityisvastuualueelle tulee nimetä 1–3 lastensuojelun kokeilu- aluetta tai -kuntaa toimimaan lastensuojelun ohjeiden ja suositusten kokeilijana ja testata yhteistyössä erityisvastuualueiden osaamiskeskusten kanssa.

- Nämä ehdotukset eivät ole voineet toteutua, koska kytkös SOTE-uudistuksen etenemiseen. SOTE-valmistelu etenee, mutta eri tavalla kuin selvitysryhmän aikaan oli odotettu.
- LAPE-muutosohjelmassa on suunniteltu osaamis- ja tukikeskuksia, jotka vastaisivat ehdotukseen nro 50.

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.

- Lapsistrategian esivalmistelun työ on käynnissä

52. Kuntien tulee sitoutua noudattamaan Lasten oikeuksien sopimusta kaikissa lapsiperheiden, lapsia ja nuorten tukea ja palveluja koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.

- Tämä ehdotus toteuttamissuunnitelmassa luokassa muita ehdotuksia / ehdotuksia, jotka eivät saaneet lausunnoissa laajasti kannatusta, etenevät osittain osana muuta kehittämistyötä tai jotka vaativat vielä jatko-työtä, että voidaan tehdä päätökset asian vaatimista toimenpiteistä.
- Lapsen oikeuksien sopimus on jo itsessään velvoittava ja huomioitu mm. lainsäädännössä ja LAPE-muutosohjelman pohjana ovat olleet lasten oikeudet ja niiden edistäminen.

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.

- Tämä ehdotus ei ole voinut toteutua, koska kytkös SOTE-uudistuksen etenemiseen. SOTE-valmistelu etenee, mutta eri tavalla kuin selvitysryhmän aikaan oli odotettu.

54. Säännös lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmasta tulee siirtää lastensuojelulaista kuntalakiin osaksi kuntastrategian valmistelua ja seurantaa ja laajentaa kattamaan kunnan lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämisen kokonaisuutena.

- Tämä ehdotus toteuttamissuunnitelmassa luokassa muita ehdotuksia / ehdotuksia, jotka eivät saaneet lausunnoissa laajasti kannatusta, etenevät osittain osana muuta kehittämistyötä tai jotka vaativat vielä jatko-työtä, että voidaan tehdä päätökset asian vaatimista toimenpiteistä.

LIITE 3.

Perhekeskuksesta varhaista tukea ja hoitoa. Perhekeskustoimintamallin kuvaus ja tilannekatsaus. Marjaana Pelkonen, Arja Hastrup

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

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

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

Perhekeskuksen uusi tapa toimia hyödyttää niin lapsia ja perheitä kuin ammattilaisia ja koko yhteiskuntaa. Lasten ja perheiden näkökulmasta palvelutarjonta monipuolistuu, tarpeiden mukainen avun saanti nopeutuu ja aikaistuu ja on paremmin koordinoi-

tua ja kohdennettua. Useita palveluja samanaikaisesti tarvitseva perhe tulee paremmin autetuksi, kun huolehditaan koordinoinnista ja vastuista (esim. vastuutyöntekijä). Ammattilaisten näkökulmasta yhteinen suunnittelu ja kouluttautuminen yhtenäistävät työtapoja ja helpottavat toisten työn tuntemista. Yhteisesti sovitut toimintatavat auttavat toimimaan itsenäisemmin ja ottamaan kokonaisvastuuta perheiden tilanteesta. Yhdessä toimimisen on todettu lisäävän työssä jaksamista ja parantavan työhyvinvointia. Koko yhteiskunta hyötyy, kun lapset ja perheet voivat paremmin ja tulevat aikaisemmin autetuksi. Tämä auttaa hillitsemään kustannusten kasvua.

Kansalliset linjaukset ohjaavat perhekeskusten kehittämistä

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

Perhekeskuksen tehtäviksi LAPEn suunnitteluvaiheessa valikoituneiden kokonaisuuksien avulla vastataan lapsiperheiden tuen ja avun tarpeisiin. Perhekeskuksen tehtävänä on edistää ja seurata lasten ja perheiden hyvinvointia ja terveyttä ml lapsen kasvu ja kehitys. Perhekeskus tukee vanhemmuutta ja parisuhdetta ja auttaa tarvittaessa vanhempia sovinnolliseen eroon ja vanhemmuuden jatkumiseen. Sen tehtävänä on myös ymmärtää ja ottaa huomioon lasten ja perheiden monimuotoisuus ja monikulttuurisuus (mm. tuki maahanmuuttajaperheille), ehkäistä lähisuhdeväkivaltaa, vahvistaa yhteisöllisyyttä ja mahdollistaa vertaistuki sekä tarjota varhaista tukea, hoitoa ja kuntoutusta. Tehtävien selkiyttämisen yhteydessä sovitaan perhekeskustoimijoiden työnjaosta ja tehtävien toteuttamiseksi kehitettyjen asiakaslähtöisten toimintamallien ja menetelmien käyttöönotosta. Esimerkkeinä mainittakoon vanhemmuuden tukeen kehitetyt näyttöön perustuvat menetelmät (ks. Kasvun tuki) ja eroauttamiseen kehitetty nk. vanhemmuussuunnitelma (STM/LAPE verkkosivut).

Varhaisen tuen, hoidon ja kuntoutuksen riittävä ja laadukas tarjonta lapsille, nuorille ja perheille on perhekeskustoiminnan onnistumisen ehto. Edellytyksenä on, että perheet saavat ohjausta palveluihin, pääsevät avun piiriin tai hoitoon nopeasti ja että heidän tuen tarpeensa arvioidaan tilanteeseen sopivalla tavalla, tarvittaessa monialaisesti. Kaikissa palveluissa on osattava tunnistaa varhaisen tuen ja hoidon tarpeet ja käynnistää tarvittavia tukitoimia. Universaaleja palveluja on tarvittaessa vahvistettava, jotta etulinjassa lähellä perheitä on riittävästi resursseja ja osaamista (myös lääkärin

työ). Vanhempien elämäntilanteeseen liittyviä tuen tarpeita on tunnistettava ja tukea annettava jo raskauden ajalta lähtien. On välttämätöntä, että esimerkiksi kotipalvelua ja perhetyötä pystytään järjestämään matalalla kynnyksellä myös neuvolapalveluista ja varhaiskasvatuksesta ja että erityispalveluista saadaan peruspalveluille tukea. Nykyistä paremmin toimivien varhaisen tuen ja hoidon palvelujen ja toimintojen avulla, mukaan lukien perhetyö sekä erityispalvelujen tuki, lastensuojelun tarve kääntyy vähitellen laskuun ja kustannuksia pystytään hillitsemään.

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

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

Muutostyön aikana on kehitetty johtamis- ja koordinoitiratkaisuja sekä vahvistettu osaamista. Perhekeskuksen johtamisessa tarvitaan linjajohtamisen lisäksi verkostojohtamista sekä strategisella että operatiivisella tasolla. Monet maakunnat ovat suunnitelleet maakunnallisia johtamisrakenteita ja jotkut tehneet niistä päätöksiä. LAPE-yhteistyöryhmä edustaa strategista tasoa ja maakunnan perhekeskustoiminnasta vas-

taava ryhmä operatiivista tasoa. Joissakin maakunnissa on päätetty rekrytoida maakunnallinen perhekeskuskoordinaattori sekä perhekeskuskohtaisia perhekeskusvastaavia. Toimijoiden ja johdon osaamista on tuettu yhteisten koulutusten ja työpajojen avulla.

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

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

Perhekeskustoimintamalli on luotu ja sitä toimeenpannaan yhteiskehittämisen periaatteella. Kaikki perhekeskuskehittämiskokonaisuutta työstävät maakunnat ovat olleet mukana säännöllisesti kokoontuneessa ja aktiivisessa yhdyshenkilöverkostossa ja työpajoissa. Maakuntien hankkeita on tuettu monin kansallisin toimenpitein kuten kansallisen toimeenpanon tuen (THL) sekä lukuisten kansallisten työryhmien avulla. Perhetyön porrasteisuutta tarkastellut työryhmä on etsinyt ratkaisuja muun muassa perhetyön saatavuuden helpottamiseen sekä kotipalvelun ja perhetyön työnjaon ja tehtävien selkeyttämiseen. Työryhmän raportti valmistuu vuoden vaihteessa.

Kehittämistyön tilanne maakunnissa

Perhekeskustoiminnan kehittäminen on edennyt suotuisasti kansallisten linjausten mukaisesti kaikissa maakunnissa, vaikkakin hieman eri tahtia. Uudet maakunnan laajuiset sote-kuntayhtymät ovat antaneet näille alueille etumatkaa. Pisimmälle linjauksista ovat edenneet tehtävien konkretisointi, palvelujen verkostointi ja perhekeskusten

asemointi. Marraskuun lopussa 2018 perhekeskuksia oli perustettu tai perusteilla jokaisessa maakunnassa, yhteensä noin 125, ja toimipisteitä oli huomattavasti enemmän. Matalan kynnyksen avoimia kohtaamispaikkoja oli suunnitteilla vähintään 12 maakunnassa yhteensä lähes 200, monessa maakunnassa jokaiseen kuntaan ainakin yksi. Kohtaamispaikkojen kehittämistyötä yhtenäistämään ja ohjaamaan on laadittu kriteerit. Verkostojohtamisen rakenteet olivat valmisteilla tai suunnitteilla ja toimijoiden osaamista oli vahvistettu lähes kaikissa maakunnissa. Vastaava tilanne oli toimintakulttuurin uudistamisen osalta. Lapset, nuoret ja perheet ovat osallistuneet aktiivisesti kehittämistyöhön useimmissa maakunnissa mm. neuvonantajavanhempina, asiakasraadeissa tai perheparlamenteissa. Lähes puolet maakunnista on tehnyt erilaisia kyselyjä lapsille, nuorille ja perheille heidän odotustensa ja tarpeidensa selvittämiseksi. Eniten työtä on edessä yhteistyörakenteiden ja yhteisten käytäntöjen sopimisen sekä jatkuvan kehittämisen ja seurannan rakenteiden osalta.

Perhekeskustoiminnan kehittämisessä on kyse isosta kokonaisuudesta, joka ei tule valmiiksi parissa vuodessa. Perhekeskustoimintamallin vakiinnuttamiseksi muutostyötä jatketaan vuonna 2019 ja sille on luvassa kansallista ja maakuntatasoista tukea. Perhekeskustoimintamallia on rakennettu uuteen maakunta-kunnat toimintaympäristöön. Sen kehittämistä on kuitenkin mahdollista jatkaa, vaikka uutta lainsäädäntöä ei tässä vaiheessa säädettäisi.

Liite 4.

Maakuntakohtaisesti sovellettavissa oleva ”työlista” tehtävistä, jotka maakuntapohjaiseen lastensuojelun toimintaan siirryttäessä tulee ottaa huomioon.

(Ks. Selvityshenkilön ehdotus lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi)

Mistä lähdetään?

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

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

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

Minne mennään?

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

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

Mitä kysymyksiä pitää ratkaista jotta tavoitteisiin päästään?

Henkilöstö- ja resurssikysymykset (tarkastelu myös kuntien kanssa)

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

Yhteistyörakenteet

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

Työn sisällöt ja käytännöt

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

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

Nuorten erityiskysymykset

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

Kustannuskysymykset

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

Liite 5.

Kannanotto lastensuojelun selvityshenkilön raporttiin

Asiakasmitoitus on säädettävä lailla

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Lastensuojelun Keskusliitto LSKL ja Sosiaalityöntekijöiden seura ry esittävät yhteisten kannanoton sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun selvityshenkilön raporttiin koskien kohtaa lastensuojelun kuormituksen vähentämisestä ja ensisijaisista ratkaisukeinoista lastensuojelun laadun parantamiseksi.

Lastensuojelun sosiaalityössä keskeisin työn elementti on asiakkaana olevan lapsen ja hänen sosiaalityöntekijänsä välinen vuorovaikutus. Lastensuojelussa pyritään myönteiseen muutokseen lapsen elämässä suojelemalla lasta vahingolliselta käyttäytymiseltä tai ympäristöltä. Se voi toteutua parhaiten, kun lapsella on mahdollisuus olla osallinen omassa asiassaan. Tämä edellyttää, että hän voi ja haluaa kertoa tilanteestaan ja mielipiteistään omalle sosiaalityöntekijälle. Tällainen luottamuksellinen suhde toteutuu vain, kun yhteiselle vuorovaikutukselle on aikaa. Lastensuojelun kokemusasiantuntijat, asiakkaat ja työntekijät ovat toistuvasti tuoneet esiin työn kuormittumisesta aiheutuvan riittämättömän ajankäytön.

Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian selvitykseen (2018) vastanneista työntekijöistä 82 prosenttia kannatti sitovan mitoituksen asettamista lastensuojelun sosiaalityöhön. Lastensuojelun perhetyöhön mitoitusta kannatti 66 prosenttia vastaajista. Suurin osa kannatti mitoituksen suhteuttamista lapsi/työntekijä -periaatteella. Sopivana asiakasmääränä pidettiin 21–30 lasta sosiaalityöntekijää kohden, jos työntekijä hoitaa vain lastensuojeluasioita.

Talentian selvityksessä ”Sosiaalityön työpaikkojen houkuttelevuus” (2017) tulosten mukaan 72 prosenttia vastanneista sosiaalityöntekijöistä piti kohtuullista asiakasmäärää tärkeänä, kun kysyttiin millaiset työolosuhteet vaikuttavat päätökseen hakea uutta työpaikkaa. Työntekijöiden omat arviot laadukkaan lastensuojelutyön toteutumisesta ovat vaihdelleet siten, että perhekohtainen ajankäyttö on katsottu riittäväksi lapsimäärän ollessa 25–30 lasta vastuusosiaalityöntekijää kohden. Tärkeimmät henkilöstön arvioimat kehittämistoimenpiteet sitoutumisen parantamiseksi ja houkuttelevuuden lisäämiseksi olivat: asiakasmäärän pitäminen kohtuullisena, kuormituksen vähentäminen lisäämällä henkilöstöä, palkkauksen parantaminen sekä lisä- ja täydennyskoulutus mahdollisuuksien parantaminen.

Suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa työntekijäkohtaiset asiakasmäärät ovat olleet kuuden suurimman kaupungin vertailussa viimeiset kymmenen vuotta kohtuuttomia, määrien vaihdellessa keskimäärin 40–60 lasta vastuusosiaalityöntekijää kohden. Lastensuojelun tarpeet ovat suurissa kaupungeissa moninaisempia. Niissä kokeneita ja koulutettuja lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä on ollut vaikea saada, mikä on lisännyt entisestään jäljelle jääneiden laillistettujen kelpoisten työntekijöiden työn vaativuutta asiakasprosessien lyhytjänteisyyden vuoksi. Tämä näkyy esimerkiksi hallinto-oikeuden vastentahtoisissa huostaanotoissa asiakirjoihin merkittyinä toistuvina lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden vaihtumisina. Tällä on arvioitu olevan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen avohuollon asiakkuuden aikana.

Lasten ja perheiden oikeusturvan toteutumisen kannalta asiakasmitoituksen säätäminen on välttämätöntä. Lastensuojelun laatu ja vaikuttavuus voivat toteutua paremmin mitoituksen avulla. Sitova lakisääteinen asiakasmitoitus tulee toteuttaa siten, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on virkavastuulla enintään 25 lasta.

Helsinki 2.1.2019

Alpo Heikkinen, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
Sonja Soini, Sosiaalityöntekijöiden seura ry
Hanna Heinonen, Lastensuojelun Keskusliitto LSKL
Päivi Petrelius, Terveystieteiden tutkimuskeskus THL