

Paras-hankkeesta tietävät kaikki kuntapäättäjät, mutta mitä heidän pitäisi tietää lastensuojelun edellyttämästä palvelurakenteesta?

Paras ja lastensuojelu – parasta lastensuojeluun!



kuva: Futureimagebank

Suuri osa lapsista voi hyvin, mutta ero pahoinvoiviin lapsiin on jyrkentynyt, kuulu kasvanut. Jo *Mikä lapsiamme uhkaa?* -raportti vuodelta 2001 kertoi, että lapsiperheiden arkea raamittavat tekijät olivat 1990-luvulla entistä ankarampia. Tuloerot olivat kasvaneet, lapsiperheiden toimeentulo heikentynyt, asumiskulut kasvaneet ja lasten osuus köyhyysrajan alapuolella elävistä ihmisistä lisääntynyt.

Kehitys ei ole vaihtanut suuntaa 2000-luvulla. Lapsiperheiden tulonsiirrot ovat kohdelleet huonosti yksinhuoltajaperheitä, ja erityisesti monilapsisia yksinhuoltajaperheitä.

Lasten määrä toimeentulotukea saaneissa yksinhuoltajien perheissä ei ole vähentynyt, vaikka toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä – ja myös lasten määrä toimeentulotukea saaneissa kahden huoltajan perheissä – on selvästi vähentynyt. Lasten määrä on jopa lisääntynyt monilapsisissa toimeentulotukea saaneissa yksinhuoltajaperheissä.

Toimeentulotukea saaneissa lapsiperheissä oli 105 106 lasta vuonna 2004, ja heistä noin joka toinen asui yhden aikuisen perheessä.

Vuonna 2005 oli lastensuojelun avohuollon asiakkaana jo 59 101 lasta ja nuorta, 5,4 prosenttia alle 18-vuotiaista. Kasvun on nähty kertovan lasten pahoinvoinnin lisääntymistä. Toisaalta, yhä useampi lapsi on päässyt hyvinvointipalvelujen piiriin!

Stakesissa selvitettiin kasvun syitä. Päädyttiin useisiin selityksiin. Kysymys näyttää olevan monenlaisista las-

ten ja perheiden vaikeuksista ja niiden näkymisestä lasten pahoinvointina. Työkäytännöt ovat muuttuneet ja yhteistyö lisääntynyt. Avohuollon asiakkuus on myös yhä pitkäaikaisempaa. Tilannetta selittävät myös erilaiset tilaston keruuseen ja tekniikkaan liittyvät seikat.

Lapset eriarvoisessa asemassa eri puolilla maata

Kuntien väliset erot ovat huomattavia: lastensuojelun avohuollon asiakkaana olevien lasten suhteellinen määrä vaihtelee 0,1 prosentista 14,7 prosenttiin. Alueellinen eriarvoistuminen ja palvelujen kirjo on lisääntynyt. Lapset ovat saatavan avun suhteen eriarvoisia maan eri osissa.

Lastensuojelun avohuollon asiakasmäärät vaihtelevat maakuntien välillä. Keski-Suomessa on avohuollossa runsaasti lapsia ja nuoria. Pohjanmaalla tilastoitua asiakkuutta on vähemmän.

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen ja huostaanotettujen lasten määrissä on myös suuria alueellisia eroja, ja ne ovat olleet melko pysyviä. Pohjanmaalla on vähiten sijoitettuja lapsia; väestöön suhteutettuna vain noin 0,4 prosenttia, kun Uudellamaalla vastaava osuus on 1,4 prosenttia. Etelä-Karjalassa ja Päijät-Hämeessä on myös varsin korkeat sijoitusluvut.

Myös perhehoidon järjestämisessä, sijaisperheiden saatavuudessa ja käytössä on suuria alueellisia eroja. Kuntakohtaisesti perhehoidon käyttö vaihtelee 5–90 prosenttiin ja alueellisesti, maakunnittain tai maakuntaa pienemmällä alueella 30–71 prosenttiin.

Uudellamaalla ja Etelä-Karjalassa lasten sijoituspaikka on useammin laitos kuin perhe, kun taas pohjanmaalainen käytäntö on ollut päinvastainen.

Tilastojen ja tutkimuksen perusteella ei voi sanoa, missä määrin erot heijastavat kulttuurisia ja toimintakäytäntöjen eroja ja mikä osuus sijaispalvelujen rakenteella ja tarjonnalla on vaihteluun. Tuskin eroja kuitenkaan voidaan selittää lasten tarpeella – sillä,

Avohuolto ei voi toimia pelkästään sosiaalityön varassa. Lapset ja perheet tarvitsevat muitakin palveluja päivähoidosta erityisopetukseen, terapeutoista harrastuksiin.



Tarja Heino, erikoistutkija, valtiotieteiden tohtori, Stakes



Salla Säkkinen, kehittämisspäälikkö, valtiotieteiden maisteri, Stakes



Tuula Kuoppala, suunnittelija, sosiaalipolitiikan opiskelija, Stakes

että pohjanmaalaisen lasten tarpeisiin vastaa parhaiten perhehoito ja vaikkapa pääkaupunkiseudun lasten tarpeisiin laitoshoido.

Avohuolto jäänyt sosiaalityön varaan Avohuolto on jäänyt paljolti sosiaalityöntekijöille ja sosiaalityön sekä – tilastoissa näkymättömän – perhetyön varaan. Tilanteen vakavuus tulee näkyviin kun muistaa, että keskimäärin joka kolmas lastensuojelun sosiaalityöntekijä on sijainen tai epäpätevä. Paikalliset vaihtelut ovat suuria – on kuntia, joissa ei ole virkaan saatu ainuttakaan pätevää sosiaalityöntekijää ja on työyhteisöjä, joissa vaihtuvuus on pientä.

Avohuolto ei voi toimia pelkästään sosiaalityön varassa. Lapset ja perheet tarvitsevat muitakin palveluja päivähoidosta erityisopetukseen, terapeutoista harrastuksiin.

Avohuollon tukitoimista pahimmin on kärsinyt lapsiperheiden kodinhoitoapu. Se on vähentynyt jatkuvasti 1990-luvun alusta lähtien. Vuonna 1990 apua sai 52 300 lapsiperhettä, mutta vuonna 2005 enää 12 800 perhettä.

Yksityiset lasten- ja kodinhoitopalvelut ovat kalliita eikä kunnallista kodinhoitoapua riitä eri tavoin avuttomien ja uupuneiden vanhempien tarpeeseen. Kuitenkin erilaisissa vaikeuksissa olevat vanhemmat tarvitsisivat apua juuri arjen pyörittämiseen.

Tukihenkilöiden käyttö vähentynyt

Vapaaehtoisten auttajien kuten tukihenkilöiden saatavuus ja käyttö on myös vähentynyt. Esimerkiksi pelkästään Tampereella tukihenkilöä tai tukiperhettä jonotti vuoden 2005 lopussa 101 lasta eli noin 13 prosenttia asiakaslapsista.

Osin tilanne johtuu siitä, ettei kunnilla ole ollut riittäviä voimavaroja rekrytoida ja kouluttaa tukihenkilöitä. On kuntia, joissa tukihenkilöitä ei käytetä lainkaan eikä edes seurata tarvitsijoiden määrää. Tukihenkilö- ja tukiperhepalveluista ei enää myöskään kerätä valtakunnallista tietoa.

Kunta- ja palvelurakennemuutos ja uudistuva lastensuojelulaki vaikuttavat lastensuojelun palvelu- ja tehtäväkentteeseen – ja toivottavasti myös päinvastoin – lasten tarpeet vaikuttaisivat palvelurakennemuutokseen.

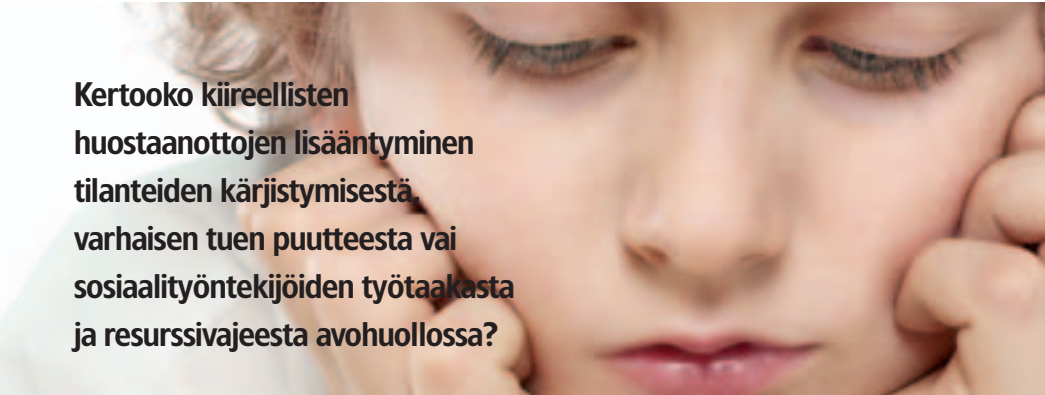
Paras-hanke edellyttää kunnilta suunnitelmia uudistuksen toimeenpanosta 30.6.2007 mennessä. Kuntien tulee muodostaa yhteistoiminta-alueita 20 000 asukkaan väestöpohjalle, kun taas laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja varten maa jaetaan erikoissairaanhoidollain 7 §:ssä tarkoitettuihin kuntayhtymiin, johon jokaisen kunnan tulee kuulua.

Kunta voi antaa kuntayhtymälle myös muita tehtäviä, kuten perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalipalvelut sekä laajaa väestöpohjaa edellyttävät seutu- tai aluetasolla tuotettavat sosiaalihuollon palvelut.

Kun keskustellaan kuntayhtymälle annettavista palveluista, on syytä koota sekä tehdyt selvitykset että lastensuojelun paikalliset voimat. Paras-suunnitelmaa muotoiltaessa voi jättää tilaa prosessille, jossa tuotetaan uuden lastensuojelulain edellyttämä lastensuojelusuunnitelma. Ehkäpä nyt olisi saamaa keskitettyä etsimään ja luomaan myös toisia tapoja koordinoita ja johtaa monitoimijaisista ja monen hallintokunnan toimintoihin sijoittuvaa verkostoa, joka tosiasiaa muodostaa lastensuojelun palvelurakenteen.

Terveyspiirin kuntayhtymään sijoittuvista lastensuojelun erityispalveluista ei juuri ole kokemuksia, mutta sitä enemmän on pelkoja ja uhkakuvia. **Osmo Soininvaara** on eduskuntakeskustelussa jopa esittänyt huostaanottojen valmistelun siirtämistä terveyspiiriin.

Monivuotisessa VEP Verkostoituvien erityis- palvelu -hankkeessa tehtiin varsin laajaa ja perusteellista selvitystyötä, jonka mukaan palvelurakenteita ei tulevaisuudessa pidä muodostaa yhden mallin mukaisiksi. Tärkeintä on, että isoa ja parasta luotaessa herkistytään kuulemaan heikkoja ääniä ja etenemään vuoropuhelujen tiellä: onko se mitä tavoitellaan myös parasta lapselle?



Kertooko kiireellisten huostaanottojen lisääntyminen tilanteiden kärjistyisestä, varhaisen tuen puutteesta vai sosiaalityöntekijöiden työtaakasta ja resurssivajeesta avohuollossa?

Kiireelliset toimet lisääntyneet huolestuttavasti

Kodin ulkopuolella vuoden aikana sijoitettuna olleiden lasten ja nuorten määrä on lisääntynyt viime vuosina. Vuonna 2005 oli sijoitettuna jo yli 15 000 lasta ja nuorta. Heistä 60 prosenttia, yli 9 000 lasta ja nuorta oli huostaanotettuna. Lapsista 19 prosenttia on ollut vuoden aikana vastoin omaa ja/tai huoltajansa tahtoa huostaanotettuna.

Muutostrendit tulevat paremmin esiin, kun tarkastellaan kokonaislukujen sijasta uusia sijoituksia. Uusien huostaanottojen määrä on kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa. Etenkin kiireellisten huostaanottojen osuus on lisääntynyt huolestuttavasti. Peräti 40 prosenttia huostaanotoista alkaa kiireellisenä, mutta sijoitukset avohuollon tukitoimena ovat edelleen silti yleisimpiä.

Kertooko kiireellisten huostaanottojen lisääntyminen tilanteiden kärjistyisestä, varhaisen tuen puutteesta vai sosiaalityöntekijöiden työtaakasta ja resurssivajeesta avohuollossa?

Joka toinen huostaanotettu on jo murrosiässä

Yhä useampi huostaanotto tehdään pikkulapsi-ään jälkeen. Kun kymmenen vuotta sitten ensimmäistä kertaa huostaanotetuista lapsista 40 prosenttia oli alle kouluikäisiä, vuonna 2005 enää 28 prosenttia. Sen sijaan 12 vuotta täyttäneiden osuus on kymmenessä vuodessa kasvanut, ja nyt jo joka toinen huostaanotettu lapsi on täyttänyt 12 vuotta.

Tiedon keruuta kehitetään

Lastensuojelun avohuollon tilastotiedot kerätään valtaosassa kuntia edelleen käsityönä. Kunnissa ei ole tietojärjestelmiä, joista tilastotiedot saataisiin luotettavasti.

Kunnat haluavat kehittää lastensuojelun avohuollon asiakkuutta kuvaavien tietojen sisältöä. Koska lastensuojelua ei ole olemassa yhtenä yhtenäisenä järjestelmänä, kuntien ja seutukuntien välinen vertailu perustuu lähinnä kuvaukseen ja selittämiseen.

Jotta vertailuja voitaisiin tehdä, virallista, mutta myös paikallista ja kokemuksellista tietoa pitäisi koota samoin kriteerein. Tarvitaan uusia tapoja tuottaa tietoa. Sitä voitaisiin kerätä useammasta näkökulmasta. Tiedot pitäisi saada suoraan asiakastietojärjestelmästä.

Stakesissa toimii LASU2005-työryhmä, joka uudistaa lastensuojelun tilastointia. Työssä huomioidaan tulevan, uuden lastensuojelulain muutokset. Työryhmä on ehdottanut vuosittaisen tilastonkeruun lisäksi erilliselvitysten tekemistä määrävuosin.

Lastensuojelun seuranta pilotoidaan Pirkanmaan, Kanta-Hämeen ja Satakunnan sosiaalialan osaamiskeskuksen alueella. Tänä vuonna on selvitetty lastensuojelun kuvausjärjestelmää yhteistyössä Tampereen, Porin, Hämeenlinnan ja Tampereen seutukunnan kanssa. Selvitys on aloitettu uusista avohuollon asiakkaista.

Kuvausjärjestelmän tulisi palvella asiakkuusprosessin seuranta ja sitä kautta käytännön lastensuojelutyötä, prosessin ohjausta eli johtamista, toiminnan arviointia ja strategista ja poliittista johtamista kunnassa ja seutukunnassa.

Hankkeeseen osallistuvat myös Pikassos, Tampereen yliopiston sosiaalityön laitos tutkijoineen sekä Stakesista lastensuojelun, tilastoinnin ja asiakastietojärjestelmän asiantuntijoita.

Tarkoittaako tämä, että pieniä lapsia pyritään kuntouttamaan avohuollossa yhdessä vanhempiensa kanssa niin kauan, että huostaanoton tekeminen on siirtynyt, ja se näkyy nyt tilastoissa? Kun nuorten sijoituksissa rajoitustoimia ei voi käyttää ilman että lapsi on otettu huostaan, näkyykö tämä murrosikäisten huostaanottotilastoissa?

Kertooko murrosikäisten nuorten huostaanottojen lisääntyminen siitä, että nuorille tarkoitetut avohuollon palvelut ovat ohentuneet tai puuttuvat kokonaan? Mitä kuntien sosiaalityöllä on tarjota nuorille? Kysymystä selvitetään lastensuojelun valtakunnallisessa kehittämishankkeessa.

Huostaanotot ovat yleensä pitkäaikaisia, mutta huostaanotto voidaan myös lakkauttaa ennen kuin lapsi täyttää 18 vuotta. Näin tapahtui noin viidelle prosentille huostaanotetuista lapsista, 450 lapselle vuonna 2005.

Yhä enemmän lapsia laitoksissa

Sijaishuollon muodot ovat muuttuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Perhehoitoon sijoitettujen lasten määrä kasvoi vuoteen 2002 asti ja on sen jälkeen vähentynyt. Vuonna 2005 oli sijaisperheisiin sijoitettuna 5 500 lasta ja nuorta. Yhä enemmän lapsia ja nuoria on ollut sijoitettuna perheryhmäkoteihin, ammatillisiin perhekoteihin tai perheenomaisiin laitoksiin, 2 400 lasta vuonna 2005. Myös laitoshoidossa on viime vuosina ollut yhä enemmän lapsia, vuonna 2005 melkein 4 800 lasta ja nuorta.

Sijaishuoltomarkkinat kasvavat

Lastensuojelun sijaishuollosta yksityiset palveluntuottajat hoitavat jo 68 prosenttia. Järjestöt tuottavat näistä lastensuojelulaitosten ja perhekotien hoitopäivistä 23 ja yritykset 45 prosenttia. Julkinen puoli tuottaa jäljelle jääneet 32 prosenttia.

Vuonna 2005 oli julkisen vallan ylläpitämiä laitoksia 113 ja niiden lisäk-

si muutama perhekoti toimii kunnallisena. Yksityisiä laitoksia oli 312 ja amatillisia perhehoitoluvalla toimivia perhekoteja 178, yhteensä 490 yksityistä palveluntuottajaa.

Verrattuna vanhus-, päihde- ja mielenterveyspalveluihin nimenomaan lastensuojelun sijaishuollon laitospalvelut ovat yksityistyneet eniten. Lastensuojelun laitoshuollon toimipaikoista jo 81 prosenttia on muita kuin julkisen sektorin yksiköitä.

Lisäksi kaikki perhehoito yksityisissä perheissä voidaan luokitella yksityiseksi palveluiksi. Tällaisia perhekoteja, sijaisperheitä toimi toimeksiantosopimuksen perusteella noin 3 600 vuonna 2005.

Kirjavat käsitykset – kirjavat järjestelyt

Kuntien toimintakertomuksissa kuvataan kirjavin tavoin lasten hyvinvointia ja lastensuojelun asiakkaita. Erityisesti asiakkaiden kulku palvelujärjestelmässä kaipaisi seurantaa.

Lastensuojelun kokonaisuudesta saattaa kunnissa olla monta käsitystä. Miten kaavoitusratkaisujen vaikutuksia arvioidaan lasten kannalta? Miellettäkö neuvolassa, päivähoitossa ja koulussa tehtävän työtä lasten suojelemiseksi? Tehdäänkö neuvolasta kotikäyntejä ja saavatko vanhemmat riskitilanteissa erityistä ja pitkäjänteistä opastusta ja kotiapua neuvolasta, kotipalvelusta vai muusta verkostosta? Miten koulu reagoi, kun lapsen poissaolot lisääntyvät? Mitä lääkäri tekee kun havaitsee jälkiä lapsen pahoinpitelystä?

Jotta perheet saisivat varhain tukea, vastuu tuen antamisesta on määriteltävä, eri toimijoiden välisiä rajoja on oltava valmis ylittämään ja palveluita pitää resursoida niin, että erityistilanteissa voidaan joustavasti tulla lasta ja perhettä vastaan. Kunnassa ja seutukunnassa on syytä tietää, mikä taho vastaa perheiden tukemisesta ja kuka tällaista

monisektorista toimintaa johtaa.

Vaikeutuissa – ja usein ristiriitaisissa – tilanteissa tarvitaan monen ammattikunnan ja hallintokunnan erityisosaajien yhteistoimintaa. Sosiaalityöntekijää ei pidä panna yksin selvittämään lapsen huostaanoton tarvetta. Kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden ja specialistien yhteistoiminta on välttämätöntä organisoida seudullisesti. Väistämättä myös seurannan tarve seudullistuu – saismmeko lapsikohtaisesti näkyviin palveluketjun toiminnan?

Sijaishuollon palvelut muodostavat oman erityisen toimintakokonaisuutensa, jossa erityispalvelujen lisäksi myös peruspalveluiden pitäisi järjestäytyä uudelleen, jopa yli kuntarajojen.

Luottamushenkilöillä tilaisuus!

Lastensuojelulakiehdotuksen mukaan kunnanvaltuustot hyväksyisivät valtuustokausittain suunnitelman lastensuojelun järjestämisestä. Suunnitelman laatiminen on kuntajohdon, eri toimialojen, sosiaalitoimen johdon ja laajan kenttäväen yhteinen prosessi.

Koska kattavaa kunta- tai seutukuntakohtaista tilastotietoa ei ole valmiina, tarjoutuu mahdollisuus perustaa työlasten äänen ja asiakaskokemusten kuulemiselle, asiakaspolkujen äärelle. Alueelliset toimijat voivat yhdessä luoda toimintamallit ja kartuttaa lastensuojelun tietopohjaa ja etsiä yhteistä käsitystä tulevaisuuden työtavoista ja palvelujärjestelmästä.

Edessä on mahdollisuus päästä kiinnostaviin ja uudenlaisiin vuoropuheluihin kunnassa ja seudun kuntien välillä; poliitikkojen, asiantuntijoiden ja kansalaisten kesken. Lopputulosta, lastensuojelun järjestämisen mallia ei ole ennalta annettu, vain periaatteet on määrätty. Toimintatavan luomiseksi jokaisella seudulla on nyt tilaisuutensa! ●

Lastensuojelun tietopaketti
Sosiaaliturvan verkkosivuilla
www.sosiaaliturva.fi/artikkelipankki/tietopaketit

Mistä tilastot kertovat?

● Lastensuojelun avohuollon asiakasmäärän kasvun taustalla voi olla monenlaisia syitä.

Vuosi vuodelta yhä useampi kunta on alkanut antaa tietoja tähän lastensuojelutilastoon. Vuonna 1996 tiedot saatiin 85 prosentista kunnista. Vuonna 2005 lähes kaikki kunnat vastasivat vuosittaiseen tilastokyselyyn.

Kunnat ovat alkuvuosiin verrattuna myös kiinnittäneet huomiota tiedonkeruuseen. Kuitenkin Stakesiin toimitettavien tietojen keruutavat vaihtelevat edelleen kunnittain.

Lastensuojelun avohuollosta ei ole saatavilla kustannustietoja. Kaikki kunnat eivät seuraa lastensuojelun kokonaiskustannuksia systemaattisesti – korkeintaan sijaishuollon kustannuksia seurataan. Näistäkin usein lastensuojelun sosiaalityön osuus jää ulkopuolelle jo erilaisten sosiaalityöjärjestelyjen takia.

Tilaston kokoamiseen liittyvät tekniset seikat selittävät osan lastensuojelun avohuollon asiakasmäärän kasvusta 2000-luvulla – ja sen vähentymisestä 2005.

Lastensuojelun avohuollon asiakkuus määritellään kunnissa eri tavoin. Se ei ole selkeärajaista, ja siksi tilasto sisältää monenlaista asiakkuutta. Määritykset saattavat kunnissa vaihdella vuosittainkin. Jos näin on, syynä mainitaan yleensä, että tilastotiedot antava sosiaalityöntekijä on vaihtunut. Syy voi olla myös se, että organisaatio ja palvelurakenne ovat muuttuneet ja niiden vuoksi myös eri toimijoiden työnjako ja lastensuojelun määrittely. Suuri haaste onkin selkiyttää asiakkuusmäärittelyä.

Stakesin lastensuojelun avohuollon asiakasmäärien tilastojen taustoja koskevaan kuntakyselyyn vuonna 2004 vastanneet näkivät tilastomuutosten taustalla myös todellisia muutoksia ja lasten pahoinvoinnin lisääntymistä. Sitä selittävät lasten ja perheiden arjen muutokset, vanhempien työttömyys, lisääntynyt päihteiden käyttö ja muut lasten ja lapsiperheiden vaikeudet. Lastensuojelun asiakkaaksi on tullut uusia ryhmiä.

Palvelujärjestelmä on myös muuttunut. Esimerkiksi koulun oppilashuollon tehostuminen tai perhetyön lisääminen on saattanut heijastua lastensuojeluun.

Kunnista tilastotietoja antavat näkevät asiakasmäärän kasvun taustalla myös työmenetelmien muutoksia, yhteistyön lisääntymistä, aiempaa tehokkaampaa varhaista puuttumista riskitilanteisiin ja verkostotyön lisääntymistä.

Toisaalta vastaajat toivat esiin suuria resurssiongelmia. Kun työntekijät vaihtuvat, asiakkaat jäävät vaille pitkäjänteistä auttamista. Vaihtuvuus haittaa viranomaisten välistä yhteistyötä ja työkäytäntöjen kehittymistä. ●