

LAUSUNTO
15.2.2006

Dnro 904/400/2005

Helsinki 15.2.2006

Valtiontilintarkastajien kanslia
00102 EduskuntaViite: Valtiontilintarkastajien vuoden 2006 kertomuksen valmistelu
Selvityspyyntö 595/2005
20.12.2005

Asia: Lastensuojelupalvelut ja niiden toimivuus

Stakes esittää ohessa näkemyksensä selvityspyynnössä esitetyistä kysymyksistä niiltä osin, joista Stakesilla on omaa tiedon tuotantoa ja kokemuksia.

a) *Mitkä ovat keskeisimmät syyt lastensuojelupalveluiden tarpeeseen? Miten lapsiperheiden taloudellinen tilanne on kehittynyt 2000-luvulla ja minkälaisia muutoksia on tapahtunut lapsiperheiden tulonsiirroissa? Mitä ongelmia ja kehittämistarpeita on syntynyt köyhyyden ja työttömyyden lisääntyessä ja vaikeuttaessa lapsiperheiden selviytymistä sekä keinot vähentää köyhien lapsiperheiden määrää? Onko lastensuojelun tarpeella ja perheen toimeentulolla yhteyttä? Stakesin näkemys subjektiivisen oikeuden välttämättömyydestä päivähoitossa lasten tasa-arvoisen kehityksen turvaamiseksi.*

Lastensuojelutarpeen taustatekijät.

Lastensuojelun asiakkuuden taustalla pienten lasten osalta ovat keskeisimpiä vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat. Erityisesti äitien päihdeongelmat ovat olleet kasvussa. Huostaanotetut lapset tulevat keskimääräistä useammin yksinhuoltajaperheistä. Yhä enenevässä määrin lastensuojeluun joudutaan turvautumaan myös, koska vanhemmat ovat avuttomia roolissaan eivätkä kykene pyörittämään arjen rutiineja. Lastensuojelun asiakkaaksi onkin tullut uusia ryhmiä.¹ Synä voivat olla myös vaikeudet perheen vuorovaikutuksessa tai perhe-elämän kaoottisuus. Vanhempien kyvyttömyys kasvattajina ja poikkeavat elämäntavat aiheuttavat lastensuojelun tarvetta.²

¹ Heino, T & Kuoppala, T & Säkkinen, S (2005) Lastensuojelun avohuollon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenvedo. Työpapereita 5.

² Myllärniemi, A (2005) Huostaanottojen kriteerit pääkaupunkiseudulla. Tiivistelmä tuloksista. 2.11.05 Socca.

Isompien lasten kohdalla selkein lisäys on ollut päihdeongelmien määrässä (alkoholin, huumeiden ja lääkkeiden käyttö ja sekakäyttö). Lapsilla on todettu myös aikaisempaa enemmän mielenterveyshäiriöitä ja samanaikaisesti monialaisia ongelmia. Viime vuosina on kiinnitetty huomiota myös lasten oppimisvaikeuksien osuuteen syrjäytymiskeskityksessä.

Lastensuojelutilastoista poistettiin jo 1980-luvulla asiakkuuden syytiedot. Muuttuneen lainsäädännön hengessä niitä pidettiin tulkinnanvaraisina ja yksityisyyttä loukkaavina. Näin ollen joudutaan turvautumaan kuntakohtaisiin tiedostoihin ja erillisselvityksiin.

Esimerkiksi Tampereella vuoden 2005 aikana uusien lastensuojeluasiakkaiden asia tuli vireille useimmiten niin, että ilmoitus koski vanhempien päihteidenkäyttöä (166), perheväkivaltaa (113), muita vanhemmista johtuvia syitä (96), lapsen hoidon laiminlyöntiä (65), perheristiriitoja (59), lapsen pahoinpitelyä (50), lapsen päihteiden käyttöä tai muista lapsesta johtuvia muita syitä (111).³

Hallinto-oikeuksien ratkaisuihin näkyvät yleisimmät huostaanoton taustalla olevat tekijät.

Hallinto-oikeuksien ratkaisuihin kirjattuja syitä lastensuojeluasioissa vuosina 1999 - 2004 (% lapsista)⁴

Ratkaisun taustasy	1999 N=392	2000 N=453	2001 N=407	2002 N=501	2003 N=697	2004 N=661
vanhempien päihteiden väärinkäyttö	35,2	40,3	46,8	41,6	36	36,6
nuoren päihteiden väärinkäyttö	12,4	16,1	19,2	14,2	11,2	10
vanhemman psyykinen sairaus	11	6,1	5,9	6	9,5	8,8
lapsen psyykinen sairaus/ häiriökäyttäytyminen	11,9	8,6	13,8	18,6	18,6	16,2
seksuaalinen hyväksikäyttö	2,8	1	2,2	2,4	3,3	4,8
muu syy vanhemman	16,7	15,6	10	12,1	13,9	16,5
muu syy lapsen	3,0	1,2	0,7	1,6	0,8	0,6
syy epäselvä	7,1	11,3	1	3,2	6,6	6,5
Yhteensä %	100	100	100	100	100	100

Kehityksessä kiinnittyy huomio kahteen seikkaan. Pienten lasten lastensuojelutarpeen taustalla on ollut yhä useammin vanhempien päihteiden väärinkäyttö. Vuosittain 250 pikkulapsen huostaanottoasia on hallinto-oikeudessa siihen liittyen. Sekä vanhemmilla että nuorilla esiintyy usein sekakäyttöä, jolloin alkoholia, erilaisia huumeita ja lääkkeitä otetaan samanaikaisesti. Lapsen huostaanoton taustalla päihteiden käyttö, huumeet, rikollisuus ja aggressiivisuus muodostavat uhkaavan ja turvattoman arjen. Nuorten päihteiden väärinkäyttöön liittyi poikkeuksetta myös rikollisuus.

³ Tampereen lastensuojelutilasto, Anssi Rummukainen 13.2.2006.

⁴ Heino, T (toim.) (2005) Lastensuojelutoimien kehitys ja hallinto-oikeuksien ratkaisut lastensuojeluasioissa. Stakes. Työpapereita. Luonnos joulukuun 2005.

Toinen erityinen kehitystrendi liittyy sekä vanhempien että lasten ja nuorten psyykkiseen terveyteen. Yhä useammin taustalla on ollut vanhemman psyykkinen sairaus. Huostaanottoratkaisua on myös usein edeltänyt lapsen psykiatrinen tutkimus- ja hoitojakso, vuonna 2004 sadan lapsen kohdalla. Koulukotitutkimuksissa tavataan sama ilmiö, kun yhä useammat nuoret tulevat koulukotiin psykiatrisen hoito- ja tutkimusjakson jälkeen.⁵

Muiden syiden joukkoon on luokiteltu mm. väkivaltaisuus ja vanhemman vankeusrangaistus. Silloin kun huostaanoton pääsyyinä on ollut nuoren väkivaltaisuus, on siihen oleellisesti liittynyt myös päihteiden väärinkäyttö.

Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys.

Eri väestöryhmien tuloerot suurenevät 1990-luvun lopulla, mikä näkyi köyhyysasteen ja lapsiköyhyysasteen nopeana kasvuna. Lapsiperheiden suhteellinen osuus lisääntyi alimmissa tuloluokissa. Tuloerojen polarisaatiokehitys näkyy sekä lapsiperheiden keskinäisessä tulokehityksessä että etenkin suhteessa lapsettomiin talouksiin. Myös sukupolvien välinen tulonjako on muuttunut; nuoret ovat alemmissa tuloluokissa kuin vanhemmat ikäluokat.⁶

Köyhyysaste on kasvanut lasten parissa nopeammin kuin koko väestössä. Vuodesta 1995 lapsiköyhyysaste on lähes kaksi ja puolikertaistunut, viidestä prosentista kahtentoista. Vuonna 2000 alle 18-vuotiaista lapsista 10.6 % eli pienituloisissa (60 % medianitulosta) kotitalouksissa ja vuoden 2004 ennakkotiedon mukaan 12.1 %, joka on absoluuttisena lukuna 134 000 lasta.⁷

Perhetyypeittäin tarkasteltuna suurimmassa köyhyysriskissä ovat yksinhuoltajataloudet, pienten lasten perheet sekä monilapsiset perheet. Kun köyhyysaste on kahden vanhemman lapsiperheissä 9 %, on se yksinhuoltajatalouksissa huomattavasti korkeampi, 23 %. Köyhyysaste on korkea myös yli kolmen lapsen lapsiperheissä (23 %) sekä perheissä, joissa on alle kolmivuotias lapsi (18 %).⁸

Taloudellinen tilanne riippuu myös lapsiperheiden elinvaiheista, ja niihin liittyen tuloerot lapsiperheiden kesken ovat kasvaneet 1990-luvulla. Alhainen tulotaso ja heikko tulokehitys näyttävät koskevan ennen kaikkea niitä lapsiperheitä, joissa nuorin lapsi on alle kolmivuotias. Kouluiäkisten lasten perheillä sen sijaan tulokehitys on ollut keskimäärin hyvä. Kuitenkin niissäkin ennestään hyvätuloisten tulokehitys on ollut parempaa kuin heikompiituloisten perheiden.

Perhepoliittisten tulonsiirtojen kehitys on vaikuttanut epäsuotuisasti lapsiperheiden toimeentuloon. Tulonsiirtojen reaalin arvo lapsiperheiden kulutusyksikköä kohti on

⁵ Kitinoja, Manu (2005) Kujan päässä koulukoti. Tutkimus koulukoteihin sijoitettujen lasten lastensuojeluasiakkuudesta ja kouluhistoriasta. Stakes. Tutkimuksia 150.

⁶ Moisio, P (toim.) (2005). Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002. Stakes, monisteita, verkkojulkaisu.

⁷ Tilastokeskus, Tulonjakotilasto (1987–2004).

⁸ Moisio emt..

laskenut 10,1 % laman jälkeen, mikä on heikentänyt erityisesti pienituloisten lapsiperheiden toimeentuloa. Lapsilisän reaalin arvo on laskenut, ja lapsen syntymää edeltävien ansiotulojen pienuuden tai puuttumisen vuoksi keskimäärin maksetut ansiosidonnaiset vanhempainpäivärahat ovat pienentyneet.

Muutoksilla on suuri merkitys lapsiperheiden toimeentulolle, koska lähes puolet lapsiperheiden saamista tulonsiirroista on perhepoliittisia tulonsiirtoja. Vuosina 2004–2005 tehtyjen kotihoidontuen ja lapsilisän korotusten vaikutusta ei voida vielä tarkastella tulojakotilaston avulla.

Yksinhuoltajatalouksilla sekä pienten lasten perheillä muita heikompi tulokehitys liittyy ennen kaikkea ansiotulojen heikkoon kehitykseen. Yksinhuoltajien kohdalla ansiotulot laskivat kuusi prosenttia vuosina 1990–2002. Lapsilisien reaaliarvojen vähennys ja verovähennysten poisto laskivat yksinhuoltajatalouksien tuloja 11,5 prosentilla.⁹ Asumistuessa ja elatustuessa on tapahtunut kasvua, mutta niiden muutos on ollut seurausta asumis- ja elatusmenojen suurenemisestä.

Verotuksen rakennetta on muutettu siten, että lähes kaikista perhepoliittisista verovähennyksistä on luovuttu. Muutoksella tavoiteltiin järjestelmän yksinkertaistamista ja läpinäkyvyyden lisäämistä. Uudistuksessa verovähennysten lapsiperheille tuottama hyöty siirrettiin suorana tukena maksettaviin lapsilisiin. Siirto ei kuitenkaan tapahtunut täysimääräisenä.

Lapsiperheiden verorasitus on kasvanut suhteessa enemmän kuin lapsettomilla kotitalouksilla. Vaikuttava tekijänä ovat todennäköisesti lapsettomien kotitalouksien suuremmat pääomatulot, ja niissä tapahtunut verotuksen keveneminen. Omaisuustulot ovat vaurastumisen tärkein lähde. Myös verotuksen painopisteen siirtyminen välilliseen verotukseen on lisännyt lapsiperheiden maksamia veroja enemmän kuin lapsettomien kotitalouksien. Pakollisten kulutusmenojen kasvu perhekoon suurenemisen myötä vaikuttaa eniten suurten lapsiperheiden toimeentuloon.

Toimeentulotukea saaneissa perheissä oli 105.106 lasta vuonna 2004, ja 48 % heistä asuu yksinhuoltajan kotitaloudessa. Näihin kuuluu aikaisempaa enemmän monilapsisia perheitä. Kaikkiaan 27 % yksinhuoltajaperheistä sai toimeentulotukea vuonna 2004.¹⁰

Työttömyys on lapsiperheissäkin köyhyyden tärkeä selittäjä, mutta ei ainoa. Köyhyysrajan alittaneista lapsiperheistä lähes puolessa olivat työikäiset olleet töissä vähintäänkin puolet vuodesta, joka viidennessä perheessä koko vuoden. Muihin köyhiin verrattuna köyhissä lapsiperheissä tehdään paljon enemmän työtä. Toimeentulon riittämättömyyteen syynä on monissa lapsiperheissä ptkätöiden, osa-aikaisuuden ja matalapalkkaisuuden yhdistelmä. Vanhempien koulutustaso on köyhissä perheissä usein alhainen.¹¹

⁹ Moisio emt..

¹⁰ Heino, T & Lamminpää, K (2005) Yksinhuoltajaperheiden taloudellinen ahdinko ei näytä hellittävän. Muistio 21.12.05

¹¹ Salmi, M & Bardy, M & Sauli, H (2004) Lapsen ja lapsiperheiden asemasta nyky-Suomessa. Teoksessa A. Söderholm et. al (toim.) Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, 26–39.

Sauli, H & Bardy, M & Salmi, M (2002) Elinolojen koveneminen pikkulapsiperheissä, Teoksessa M. Heikkilä & M. Kautto (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2002. Stakes.

Osittain lapsiperheiden pienituloisuutta selittää pitkän koulutuksen, perhevapaiden ja epävakaa työmarkkinasuhteen yhdistelmä. Se tuotti etenkin 1990-luvun loppupuolella suuren joukon vähimmäispäivärahan varassa eläviä äitiys- ja vanhempainvapaalla olevia. Vuonna 2004 heidän osuutensa oli 18.5 %.

Keinot vähentää köyhien lapsiperheiden määrää.

On oletettavaa, että köyhyys lapsiperheissä on usein ohimenevä vaihe. Vuosittain köyhyysrajan alittaneiden lapsiperheiden osuudet ovat kuitenkin sangen korkeita, joten niissä toimeentulovaikeudet ovat tavallisia. Lapsiperheiden määrän lisääntyminen alimmissa tuloluokissa kertoo, että osa perheistä on todennäköisesti vaihtelevasti köyhyysrajan tuntumassa.¹²

Toimeentulovaikeudet koettelevat vanhemmuutta ja parisuhdetta. Lasten kokemukset köyhyydestä riippuvat perhesuhteista ja muista sosiaalisista suhteista, eikä vertaissuhteita voi vähätellä. Voivatko he osallistua samoihin harrastuksiin ja retkiin kuin ikätoverinsa, vai eristääkö köyhyys heidät muista? Yksilö- ja perhetasolla köyhyys ja siihen mahdollisesti liittyvät muut pulmat voivat ilmetä monin eri tavoin. Väestötasolla köyhyyden seurauksista on havaittu, että lasten terveys on huonompi ja koulumenestys heikompi kuin muilla.

Väestön ikärakenteen vanhenemisessa väistämätöntä on lasten suhteellisen osuuden väheneminen, millä on suuri yhteiskuntapoliittinen merkitys. Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta pienentyvistä lapsi-ikäluokista on syytä pitää erityistä huolta. Myös vanhusväestö on riippuvainen lasten myöhemmästä toimintakyvystä sekä heidän halukkuudestaan kantaa vastuuta omien lastensa lisäksi myös vanhuksista. Tästäkin näkökulmasta on perusteltua kohentaa nuoren väestön elämänedellytyksiä. Resurssien jakoa sukupolvien kesken on tarpeen pitää silmällä.¹³ Myös yksinhuoltajuuden kasvuun ja elinoloihin olisi tarpeen paneutua aivan erityisesti.

Suomessa on monia erinomaisia keinoja nuoren väestön elinolojen kohentamiseen välittömästi. Taloudellisesti tukalimpia tilanteita voidaan nopeimmin helpottaa nostamalla vanhempainpäivärahan vähimmäistaso työttömyyspäivärahan tasolle sekä nostamalla kotihoidon tukea ja lapsilisien tasoa. Perhepoliittisten tulonsiirtojen vakauttaminen (sitominen indeksiin) lisääisi perheiden mahdollisuuksia suunnitella tulevaisuutta. Nuorten ihmisten työolojen vakiinnuttaminen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamista auttavat ratkaisut ovat tarpeen. Asumiskulut ovat kohonneet, ja erityisesti pienituloisissa perheissä asumismenorasite on noussut. Asunnon hankinta on ennen kaikkea lapsiperheongelma ja siksi asuntopoliittikka on vahvasti perhepolitiikkaa.¹⁴

¹² Salmi, M & Bardy, M & Sauli, H (2004) Lapsen ja lapsiperheiden asemasta nyky-Suomessa. Teoksessa A. Söderholm et. al (toim.) Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, 26–39.

¹³ Sauli, H. (2001) Lasten osuus yhteiskunnan voimavaroista 1990-luvulla. Teoksessa I. Järventie & H. Sauli (toim.) Eriarvoinen lapsuus. WSOY

¹⁴ Bardy, M & Salmi, M & Heino, T (2001) Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Stakes. Raportteja 263.

Salmi, M & Bardy, M & Sauli, H (2004) Lapsen ja lapsiperheiden asemasta nyky-Suomessa. Teoksessa A. Söderholm et. al (toim.) Lapsen kaltoinkohtelu. Duodecim, 26–39.

Sauli, H & Bardy, M & Salmi, M (2002) Elinolojen koveneminen pikkulapsiperheissä, Teoksessa M. Heikkilä & M. Kautto (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2002. Stakes.

Lastensuojelun tarpeella ja perheen toimeentulolla on yhteyksiä, mutta ne eivät ole suoraviivaisia. Taloudellinen niukkuus synnyttää paineita, jotka osaltaan vähentävät vanhempien kykyä huolehtia lapsistaan. Kaikki köyhät perheet eivät kuitenkaan tarvitse lastensuojelua. Lisäksi myös taloudellisesti hyvin toimeentulevat perheet saattavat olla pulassa etenkin nuorten kuohuntavaiheessa. Lastensuojelun tarve syntyykin usein monien erilaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta.

Stakesin näkemys subjektiivisen oikeuden välttämättömyydestä päivähoidossa lasten tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi.

Syntyvyyden alentuessa varsinkin alle kouluikäisten lasten määrä on nopeasti pienentynyt. Kymmenessä vuodessa vähennys on ollut 10 % eli noin 44.000 lasta. Ikäluokkien pienetessä myös päivähoidossa olevien lasten kokonaismäärä on vähentynyt. Tämä vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka monen lapsen osalta subjektiivista päivähoito-oikeutta tulevaisuudessa käytetään.

Lapsia kunnan järjestämässä päivähoidossa				
vuosi	päiväkodissa	perhepäivähoitossa	hoitossa yht.	% 0 - 6 - vuotiaista
1996	140.407	76.866	217.273	55*
1998	142.598	75.706	218.304	57*
2000	131.857	68.630	200.487	55*
2002	130.272	62.817	199.089	55*
2004	128.128	57.653	185.781	54*

Lähde: Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2005,65

** Osuus alle kouluikäisten ikäluokasta on 2-3 prosenttiyksikköä matalampi kuin taulukossa esitetty, kun otetaan huomioon myös vammaiset ja laitoshoidossa olevat lapset.*

Noin joka toisen alle kouluikäisen lapsen pääasiallinen hoitomuoto on kotihoito. Vanhempainlomien johdosta lähes koko 0-vuotiaiden ikäluokka hoidetaan kotona; vain 2 % vauvoista on muualla päivähoitossa. Kodin ulkopuolella järjestetyn päivähoiton osuus kasvaa lapsen iän mukana. 1–2 -vuotiaista vielä 64 % hoidetaan kotona, mutta kolmannesta ikävuodesta lähtien osuus putoaa 36 %:iin. Useimmiten lasta hoitavat hänen omat vanhempansa. Kotiin palkatut lastenhoitajat ovat käytännöllisesti katsoen kadonneet, heitä on vain 1 % kaikista hoitajista. Kunnallisessa päivähoitossa on 46 % lapsista, yksityisessä päivähoitossa 4 – 5 %.¹⁵

Vuosikymmenen aikana lasten päivähoito on aikaisempaa enemmän keskittynyt päiväkoteihin. Suhteellisesti suurin vähennys on tapahtunut perhepäivähoitossa, josta on poistunut lähes kolmannes uudelle vuosituhannele tultaessa. Kokopäivähoito sekä päiväkodeissa että perhepäivähoitossa on vähentynyt. Kokopäivähoitossa on 2000-luvulla ollut noin kolme neljäsosaa päivähoitossa käyvistä lapsista. Päivähoiton lu-

¹⁵ Takala, Pentti (2000) Lastenhoito ja sen julkinen tuki. Stakes ja Kansaneläkelaitos. Stakes, tutkimuksia 2000: 110.

vuissa uudella vuosituhanella tapahtunut lasten lukumäärien muutos liittyy myös vuonna 2000 toteutettuun esiopetusuudistukseen, joka saavutti nopeasti lähes kaikki 6-vuotiaat.

Periaatteellisena kysymyksenä subjektiivisen päivähoito-oikeuden merkitys ei ole vähentynyt. Lastensuojelupalvelujen tarpeessa oleville alle kouluikäisille lapsille päivähoitoa käytetään yhtenä avohuollon tukitoimena. Tämä on monissa tapauksissa riittävä tukimuoto, jonka avulla voidaan usein välttää huostaanotto ja kalliit laitossijoitukset. Monien nk. tavallisten perheiden osalta päivähoitolla on myös lastensuojelutarvetta ennalta ehkäisevä merkitys.

Nykyaikainen pieni ja helposti haavoittuva ydinperhe tarvitsee tuekseen itseään laajempaa kasvu- ja kehitysyhteisöä. Vanhemmat tarvitsevat muiden aikuisten kasvatus-tietoutta ja hoitoapua, kun isovanhemmat ja muu suku eivät välttämättä ole mukana perheen arkipäivässä. Monille lapsille lastentarhanopettaja tai perhehoitaja on luonteva tukihenkilö ja oheiskasvattaja, jolta saadaan aikuisen mallia. Päivähoito kehittää myös lasten älyllisiä taitoja, mikä lienee yksi taustatekijä suomalaisten lasten komeassa sijoituksessa Pisa-tutkimuksen useiden osa-alueiden ykkössijalla.

Lasten lukumäärä perheissä on jatkuvasti pienentynyt. Yhä useammassa perheessä kasvaa vain yksi tai kaksi lasta. Heillä ei omassa perhepiirissään ole sisarusten ja muiden samanikäisten seuraa, mikä on kuitenkin lasten kehityksen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Lapset kasvattavat toisiaan ja antavat käyttäytymismalleja, pitävät toisiaan kurissa ja antavat palautetta aivan eri tavalla kuin aikuiset. Sosiaalistuminen edellyttää sen näkemistä ja kokemista, miten muut samanikäiset käyttäytyvät. Jo varsin pienet lapset kaipaavat leikkejä ja yhdessäoloa muiden lasten kanssa.

Oikeus päivähoitoon on pitkällisen kehityksen tulos, eikä sen purkamiseen ole mitään sellaisia perusteluita, jotka olisivat sen säilyttämistä vahvempia. Päivähoito-oikeuden kumoamista puoltavissa näkökohdissa on tuotu esiin mm. säästöpainee sekä henkilökunnan ylikuormittuminen. Huomiota on kiinnitetty niihin vanhempiin, jotka kotona ollessaan (esimerkiksi työttöminä tai vanhempainvapaalla) tuovat lapsen päivähoitoon. Taustalla olevat perhetilanteet saattavat olla hyvinkin erilaisia, ja myös ratkaisut niihin joudutaan räätälöimään. Tarvittaessa vanhempien ja henkilökunnan ja mahdollisesti lapsen kanssa käydyin keskusteluin on mahdollista löytää sopivin ratkaisu. Päivähoito-oikeuden kumoamisesta seuraisi paluu menneeseen ja nuorten vanhempien, etenkin äitien, valinnan mahdollisuuksien kaventuminen ja turvattomuuden lisääntyminen.

b) Stakesin käsitys lastensuojelun ennalta ehkäisevän toiminnan sekä avohuollon tukitoimien tilasta ja toimivuudesta (keskeiset ongelmat), seurannasta sekä kehittämistarpeista maan eri osissa. Miten toteutuu mahdollisimman varhainen ongelmien havainnointi ja niiden korjaaminen ennalta ehkäisevin toimin? Minkälaisia supistuksia on tapahtunut ennalta ehkäisevissä toimissa ja avohuollon tukitoimissa 2000-luvulla? Miten supistukset ovat vaikuttaneet lastensuojeluun? Miten tiedonkulku eri viranomaisten ja lastensuojelussa toimivien tahojen välillä toimii ja mitkä ovat keskeiset tiedonkulkua häiritsevät ongelmat?

Ennaltaehkäisevä toiminta ja avohuollon tukitoimet.

Lastensuojelun ennaltaehkäisevä toiminta on kärsinyt viime vuosina kuntien säästötoimenpiteiden seurauksena. Lastensuojelulain edellyttämä lasten kasvuolojen kehittäminen on vaarassa jäädä kuolleeksi kirjaimiksi.

Lastensuojelun avohuollon toiminta on jäänyt paljolti sosiaalityön varaan. Sosiaalityön resurssit ja osaaminen on paikoin hyvällä tasolla, paikoin ammatillisesti päteviä työntekijöitä ei ole olainkaan.¹⁶ Lastensuojelun avohuolto ei kuitenkaan voi toimia pelkästään sosiaalityön varassa. Lapset tarvitsevat muitakin palveluja päivähoidosta erityisopetukseen ja harrastuksiin. Lastensuojelun sosiaalityöntekijän tehtävänä on huolehtia siitä, että lapsi saa tarvitsemansa palvelut. Ongelmallista on, ettei hänellä kuitenkaan ole valtaa päättää niiden järjestämisestä, vaan päätöksenteko on muiden sektorien vastuullisilla työntekijöillä. Lapsikohtainen koordinaatio- tai palveluohjausvastuu tulisi määrittää selkeästi, ja ulottaa se palvelun tai tuen järjestämiseen asti.

Avohuollon tukitoimien määrä vaihtelee suuresti maan eri puolilla. Stakesin syksyllä 2004 tekemän avohuollon tilaston kuntakyselyn vastauksista ilmeni, että palvelujärjestelmässä on tapahtunut myös myönteisiä muutoksia. Kuntien mukaan perhetyötä on lisätty, työmenetelmät ovat muuttuneet, yhteistyö on lisääntynyt, varhainen puuttuminen riskitilanteisiin tehostunut ja verkostotyö lisääntynyt. Resurssiongelmat ovat kuitenkin varsin suuria, ja yleiskuva jättää varsin paljon toivomisen varaa.

Ennaltaehkäisevän toiminnan tukipilareita ovat äitiys- ja lastenneuvolatoiminta, lasten päivähoito, kasvatus- ja perheneuvonta sekä oppilashuolto. Avohuollon tukitoimista keskeisiä ovat (aikaisemmin) olleet kodinhoitoapu ja tukihenkilötoiminta.

Lapsen kehitykselle luodaan edellytykset jo sikiöaikana. Äitiysneuvolat ovat menestyksellisesti vaikuttaneet siihen, että Suomi on ollut äiti- ja imeväiskuolleisuuden suhteen maailman parhaimpien maiden joukossa jo vuosikausia, samoin keskossuuden ja syntyneiden pienipainoisuuden osalta. Raskaana olevista naisista noin 95 % käy terveystarkastuksessa ennen neljännen raskauskuukauden päättymistä. Vuosittaisia käyntejä on noin miljoona. Kävijämäärät ovat kuitenkin kymmenessä vuodessa vähentyneet syntyvyyden laskun myötä. Lisäksi osa kunnista on vähentänyt neuvolakäyntien määrää.

Lastenneuvoloiden käyttöaste on edelleen korkea, joskin käyntien määrä on kymmenessä vuodessa laskenut varsin paljon, osittain lasten vähenemisen vuoksi. Vuonna 1994 käyntejä oli 1.602.713; vuonna 2004 enää vain 1.260.974.¹⁷

Asiakkaat ovat yleensä tyytyväisiä äitiys- ja lastenneuvoloiden palveluihin terveystarkastusten ja fyysisen huollon osalta, mutta kaipaivat enemmän psyykkisten tekijöiden painottamista. Vaikka isän osuuteen ja rooliin lasta odotettaessa on kiinnitetty huomiota aivan toisella tavalla kuin takavuosina, myös tämä alue on kuitenkin vielä varsin alkuvaiheissaan.

¹⁶ Bardy & Salmi & Heino: Mikä lapsiamme uhkaa. Stakes Raportteja 263/2001.

¹⁷ Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2005, 122

Kasvatus- ja perheneuvoloiden kuntainliittoja purettiin 1990-luvun alkupuolella, jolloin hoitohenkilöstön määrä supistui 9 %.¹⁸ Samanaikaisesti kuitenkin perheiden palvelujen tarve lisääntyi lamaan liittyen, jolloin perheneuvonnan piiriin pääseminen vaikeutui. Asiakkaiden määrä 1980-luvulla oli vielä alle 50.000 vuodessa, mutta nousi 1990-luvun lopulla korkeimmillaan 73.400 asiakkaaseen, josta se on hieman laskenut. Vuonna 2004 asiakkaita oli 71.359.¹⁹ Tutkimuspaineiden lisääntyessä hoitokäynnit ja ennaltaehkäisevä työ ovat vähentyneet, mikä ole tarkoituksenmukainen suuntaus.

Viime vuosina kunnat ovat jälleen lisänneet henkilöstöä perheneuvoloihin, mutta resurssointi on edelleen liian vähäistä suhteessa asiakkaiden tarpeisiin. Kuntainliittojen hajoamisen myötä uusissa tilalle perustetuissa toimipaikoissa on yleensä vain yksi työryhmä. Näin vähillä resursseilla ei pystytä vastaamaan kaikkiin sosiaalihuoltolain tarkoittamiin kasvatus- ja perheneuvonnan tehtäviin, jotka on tarkoitettu useamman työryhmän toteutettaviksi.

Lastensuojelulain muutoksessa 1990 kunnille annettiin tehtäväksi järjestää oppilaille riittävä tuki ja ohjaus koulunkäyntiin ja kehitykseen liittyvien ongelmien poistamiseksi ja koulun ja kotien välisen yhteistyön kehittämiseksi. Tätä tehtävää varten kunnissa voi olla koulupsykologin ja -kuraattorin virkoja. Psykososiaalisen oppilashuollon hallinnointi jätettiin kuntien itsensä päätettäväksi ja ohjausvastuu jäi avoimeksi. Tästä on seurannut varsin kirjava käytäntö siten, että palvelut on järjestetty osittain koulutoimeen, osittain sosiaalitoimeen, ja jonkin verran virkoja on myös terveydenhuollossa.²⁰ Tämä todennäköisesti on hidastanut psykososiaalisen oppilashuollon kehittymistä, koska oppilashuoltohenkilöstöä on vain osassa kuntia. Hallinnollisen hajanaisuuden vuoksi tilastotietoja ei ole rutiininomaisesti saatavissa, vaan ne on tarvittaessa koottava erilliselvityksin.

Laajemmin oppilashuoltopalveluihin kuuluvat koulukuraattorien ja -psykologien lisäksi kouluterveydenhuolto, koulukuljetukset ja kouluruokailu. Luonnollisesti myös opettajat ja muu koulun henkilöstö osallistuu oppilashuoltotyöhön. Kouluterveydenhuollon resurssit ovat heikentyneet, kun koululääkärit ovat vähentäneet työpanostaan kouluisa, ja osa kouluterveydenhoitajista on siirretty terveyskeskuksiin. Tällöin kouluterveydenhoitajat eivät enää ole yhtä helposti lasten saavutettavissa kuin jos työtilat ovat koulurakennuksessa. Tällä saattaa olla vakaviakin seurauksia niin etteivät lapset saa apua ongelmissaan. Esimerkiksi 1980-luvun puolivälissä tehdyssä tutkimuksessa²¹ kouluterveydenhoitajat olivat se ammattikunta, jonka puoleen lapset usein kääntyivät jouduttuaan seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi. 1990-luvun lopulla koulutervey-

¹⁸ Taskinen, S. (1995) Kasvatus- ja perheneuvonta. Julkaisussa: Taskinen, S. (toim.) Miten käy lasten palvelujen? Koulun psykososiaalisen oppilashuollon, kouluterveydenhuollon ja kasvatus- ja perheneuvonnan virkaselvitys 1993–1994. Helsinki: Stakes. Aiheita 6/1995, 27–46.

¹⁹ Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2005, 74.

²⁰ Taskinen, S. (1995). Psykososiaalinen oppilashuolto. Julkaisussa: Taskinen, S. (toim.) Miten käy lasten palvelujen? Koulun psykososiaalisen oppilashuollon, kouluterveydenhuollon ja kasvatus- ja perheneuvonnan virkaselvitys 1993–1994. Helsinki: Stakes. Aiheita 6/1995, 13 - 25.

²¹ Sariola, Heikki (1985) Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö Suomessa. - Selvitys viranomaisten tietoon vuosina 1983 - 1984 tulleista lapsiin kohdistuneista hyväksikäyttötapauksista. Lastensuojelun Keskusliiton julkaisu 79. Helsinki, Lastensuojelun Keskusliitto

denhoitajilla ei juuri ollut osuutta näiden tilanteiden selvittelyssä.²² 2000-luvulla kunnissa on jonkin verran tehostettu koulun oppilashuoltoa, mutta resurssit ovat edelleen niukat.²³ Koulujen iltapäivätoiminta ja erilaiset kerhot ovat olleet vähennysten kohteina.

Yksittäisistä lastensuojelun avohuollon tukitoimista pahimmin on kärsinyt lapsiperheiden saama kodinhoitoapu. Se väheni koko 1990 -luvun ja väheneminen on jatkunut myös 2000 -luvulla. Vuonna 1990 kodinhoitoapua sai 52.300 lapsiperhettä, mutta vuonna 2004 enää 13.400. Kodinhoitoapua saaneiden lapsiperheiden määrä on vain neljännes siitä mitä se oli 1990 -luvun alussa.²⁴ Nykyisin arkista kodinhoitoapua on hyvin vähän saatavilla, eikä se määrältään vastaa eri tavoin avuttomien ja uupuneiden huoltajien tarpeeseen.

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

Leikkausten vaikutus lastensuojelutarpeeseen

On oletettavissa, että ennaltaehkäisevän työn leikkaukset ja avohuollon tukitoimien ohuus heijastuvat varsin suoraan lastensuojelutarpeen nousuun ja sijaishuollon lisääntymiseen. Lähes kaikissa lasten palveluissa tarpeet ylittävät huomattavasti niihin osoitetut resurssit. Lasten arjen turvallisuus on kokonaisuudessaankin huonontunut mm. siten, että päivähoidossa ja koulussa on suurennettu ryhmäkokoja. Aikuiskontaktien määrällä ja laadulla on selkeä yhteys lapsen oireisiin. Suuret lapsiryhmät vähentävät myös mahdollisuuksia ongelmien varhaiseen havaitsemiseen ja niiden käsittelyyn mahdollisimman pikaisesti.

Keskeistä olisi parantaa lasten ja nuorten arkea päivähoidossa ja koulussa. Niiden laatua pitäisi nostaa pienentämällä ryhmäkokoja, järjestämällä asianmukaiset tilat ja resurssit, ja tarkistamalla koulujen opetussuunnitelmia. Kaikki mahdollinen tulisi tehdä oppimisvaikeuksien vähentämiseksi ja nuorten koulunkäynnin turvaamiseksi. Yksittäisistä toimenpiteistä se saattaisi olla yksi nopeimmin tuloksia tuottavista panostuksista.

c) Mikä on lastensuojelun palvelujärjestelmän toimivuus, saatavuus, laatu ja sisältö sekä keskeiset ongelmat ja vaihtelut maan eri osien välillä sekä miten lastensuojelun palveluprosessia, sen perusteita ja rakenteita tulisi Stakesin mukaan kehittää? Miten lastensuojelun palvelujärjestelmää arvioidaan Stakesin toimesta? Onko eri kuntien ja alueiden välillä suuria eroja huostaanottokäytännöissä ja mitkä ovat kuntien ja erityisesti pienten kuntien mahdollisuudet selvittää lastensuojelun käytännön toteuttamisesta ja erityisesti vaikeista lastensuojelutehtävistä

²² Kauppinen S, Sariola, H ja Taskinen S (2000) Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tietoon tulleet hyväksikäyttöepäilyt 1.5.1998–30.4.1999. Stakes, Tilastoraportti 5/2000.

²³ Lastensuojelun avohuollon tilaston haasteet; kuntakyselyn yhteenveto. Stakes, Työpapereita 5/2005

²⁴ Sotka-tilastotietokanta

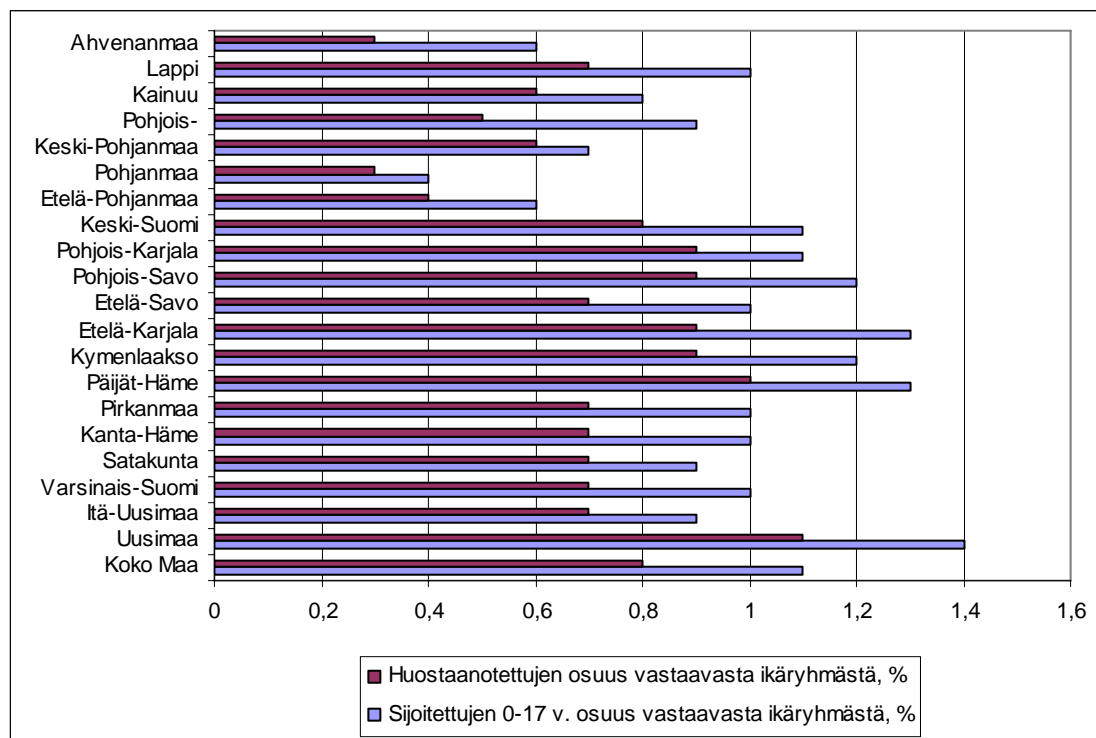
ja kehittämistarpeet? Miten kuntien yhteistyö, seudullinen yhteistyö ja yhteistyö eri viranomaisten välillä on toteutunut sekä kehittämistarpeet myös avohuollon osalta? Miten toimii kuntien ja järjestöjen välinen yhteistyö lastensuojelupalvelujen tuottamisessa ja kehittämismahdollisuudet? Stakesin näkemys järjestöjen työstä lastensuojelun vajauksen paikkaamisessa ja tämän työn turvaamismahdollisuudet tulevaisuudessa. Mitkä ovat erityisongelmat maahanmuuttajiin kohdistuvassa lastensuojelutyössä? Minkälaisia ongelmia ja kehittämistarpeita aiheuttaa siitä, että maahanmuuttaja on eri asemassa turvapaikanhakijana ja väliaikaisen oleskeluluvan saaneena, kun on kyse työn tekemisestä tai lasten koulutuksesta?

Lastensuojelun palvelujärjestelmän toimivuus.

Lastensuojelun palvelujärjestelmän toimivuus ja ongelmat vaihtelevat sekä alueittain maan eri osien välillä että kunnittain mutta myös suurempien kaupunkien sisällä. Saatavuuden ja laadun vertailua vaikeuttaa se, että myös lastensuojelun tarve vaihtelee eri alueilla.

Palvelujen tarve on yleisesti ottaen sitä suurempi, mitä kaupunkimaisemmasta asutuksesta on kysymys. Kaupungin koon suurenessa tavallisesti myös lastensuojelun tarve kasvaa, jolloin tarvittaisiin sekä enemmän että monimuotoisempia palveluja. Pienten kuntien ongelmana on usein ammattitaitoisten työntekijöiden puute. Useat lastensuojelun erityispalvelut edellyttäisivät myös laajaa asukas pohjaa voidakseen toimia tehokkaasti ja taloudellisesti, ja jotta niihin riittäisi asiakkaita.

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen ja huostaan otettujen lasten osuus vastaavasta ikäryhmästä maakunnittain vuonna 2004 (%)



Lähde: Stakestieto/Lastensuojelu

Huostaanottojen määrissä voidaan tilastojen perusteella todeta varsin suuria eroja eri maakunnissa. Eniten huostaanottoja ja sijoituksia kodin ulkopuolelle on Uusimaalla, vähiten Pohjanmaalla. Etelä-Karjalassa ja Päijät-Hämeessä on myös varsin korkeat sijoitusluvut. Ei kuitenkaan voida tarkkaan sanoa, missä määrin ne heijastavat varsinaisesti erilaisia huostaanottokäytäntöjä. Mahdollisia kuntien ja alueiden välisiä eroja tasoittaa todennäköisesti se, että tahdonvastaiset huostaanotot on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Lastensuojelun palvelujärjestelmän kysymyksiä on kartoitettu ja selvitetty mm. osana sosiaalihuollon valtakunnalliset erityispalvelut-hanketta (VEP)²⁵. Sen jälkeen on tehty useita suunnitelmia ja toteutettu hankkeita (mm. valtionosuushankkeina, osana valtakunnallista sosiaalialan kehittämishanketta), joilla riittävä asiantuntemus oikeaan aikaan voitaisiin turvata lasten asiassa asuinkunnasta riippumatta.

Seudullisen yhteistoiminnan tarve on todettu välttämättömäksi, ja rakenteita sellaisten luomiseksi on haettu monin tavoin. Kun työ perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen, vaihtuviin tahtotiloihin ja henkilöityviin yhteistyöedellytyksiin, ovat tulokset olleet vaihtelevia: yhtäällä oikein hyviä, toisaalla kehoja.

Lastensuojelupalvelujen kehittäminen tulisi turvata mm. siten, että uudistettavaan lastensuojelulakiin ja -asetukseen kirjattaisiin nykyistä tarkemmat säädökset palveluprosessista, sen perusteista ja rakenteista. Tätä taustoitaviin selvityksiin ja valmisteluihin Stakes on osallistunut osana STM Lastensuojelun kehittämishankkeen toimintaa vuodesta 2004 alkaen.²⁶

Työkäytännöt lasten sijoituksissa ovat muuttuneet. Kymmenessä vuodessa vuosittain tehtyjen uusien huostaanottojen määrä on kaksinkertaistunut: ne ovat lisääntyneet tuhannesta kahteen tuhanteen lapseen.²⁷ Lasten ikä huostaanoton alkaessa on myös muuttunut.

Yhä useammin huostaanotto tehdään pikkulapsi-ikäisen jälkeen. Tilastovuoden 1994 aikana tehdyistä uusista huostaanotoista 40 % kohdistui alle kouluikäisiin lapsiin, vuonna 2004 tämän ikäisten osuus uusien huostaanottojen joukossa oli vain 30 %. Sen sijaan nuorten - 12 vuotta täyttäneiden - osuus on kasvanut samana aikana 38 %:sta 49 %:iin.

Tilastovuonna alkanee uudet huostaanotot vuosina 1994 ja 2004.

ikäryhmä	1994	%	2004	%
0-6	436	40	620	30
7-11	236	22	436	21
12-15	284	26	629	30
16-17	128	12	388	19
Yht.	1 084	100	2 073	100

Lähde: Stakestieto/Lastensuojelu

²⁵ Sosiaalihuollon verkostoituvat erityispalvelut. STM julkaisu 2004:15

²⁶ Laajasta hankkeesta ks. tarkemmin <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-fi/lastensuojelu/>

²⁷ Heino, Tarja: Lastensuojelutoimien kehitys ja hallinto-oikeuksien ratkaisut lastensuojeluasioissa. Käsikirjoitus joulukuun 2005. Stakes.

Kehityksen taustalla saattaa olla useita erilaisia syitä. Mahdollisesti nuorten ongelmat kärjistyvät rajusti ja yllättäen eikä heille ole tarjota sellaista tukea, johon he motivoituisivat. Työkulttuuri saattaa olla muuttunut ensi sijassa pienten lasten vanhempien tukemiseen, jolloin huostaanottoa pyritään välttämään viimeiseen asti. Voidaan kysyä, pitkittykö tällöin lapsen terveyttä ja kehitystä uhkaava tilanne, leimaavatko lapsen arkea epävarmuus sekä jatkuvat muutokset? Kehitys saattaa olla edelleenkin seurausta 1990-luvun lamasta ja viitata vakavaksi heikentyneeseen työntekijätilanteeseen.

Kymmenessä vuodessa on muuttunut myös se, millä juridisella perusteella lapsi asuu oman kodin ulkopuolella. Kiireellisten huostaanottojen osuus on kasvanut alle 20 %:sta liki 30 %:iin. Avohuollon käyttö ensimmäisenä sijoitusperusteena on edelleen yleisintä, vaikka sen osuus onkin pienentynyt 71 %:sta 63 %:iin. Joka kolmas lapsen ensimmäinen sijoitus tehdään edelleen avohuollon tukitoimena.

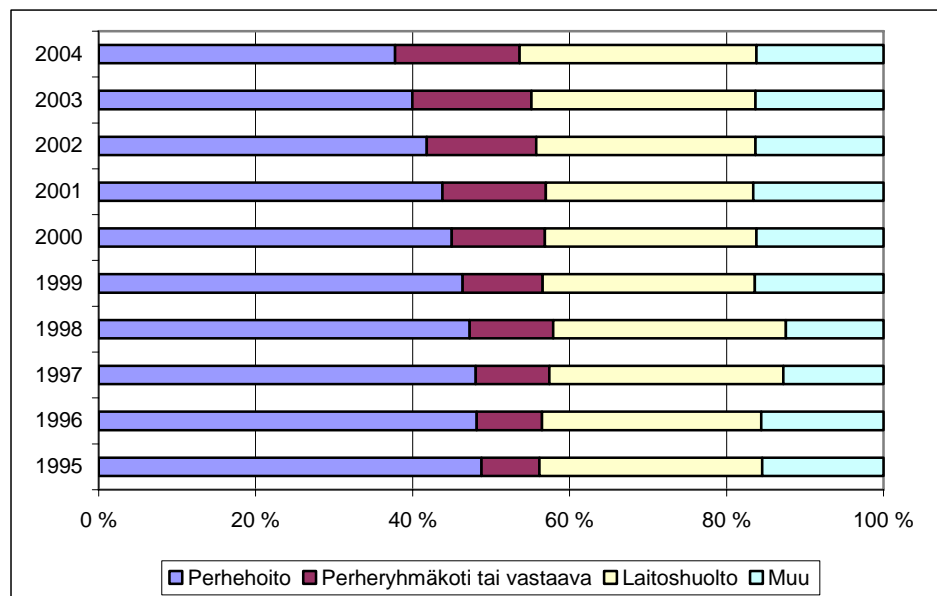
Lapsen ensimmäisen sijoituksen peruste vuonna 1994 ja 2004

		1994	2004
Avohuollon tukitoimi	%	71	63
Kiireellinen huostaanotto	%	18	29
Huostaanotto	%	8	8
Muu	%	2	0
Yhteensä	%	100	100
Yhteensä	Lkm	2 099	2 931

Lähde: Stakestieto/Lastensuojelu

Palvelujen toiminnan muutosta kuvaavat myös sijaishuoltopaikkojen käytössä tapahtuneet muutokset viimeisen kymmenen vuoden aikana. Sijaisperheisiin sijoitettuna on ollut vuosittain 5 500 - 5 900 lasta. Perhehoitoon sijoitettuna olleiden lasten määrä on kasvanut vuoteen 2002 asti, ja sen jälkeen vähentynyt.

Sijoituspaikkojen käytön muutos (%) 1995 - 2004



Lähde: Stakestieto/Lastensuojelu

Perheryhmäkoteihin, ammatillisiin perhekoteihin tai perheenomaisiin laitoksiin on sijoitettu yhä enemmän lapsia, vuonna 2004 jo yli 2.300 lasta. Nämä ovat pääosin yksityisiä palveluntuottajia. Myös laitoshoidossa on viime vuosina ollut yhä enemmän lapsia (vuonna 2004 yli 4.400 lasta ja nuorta). Muualle sijoitetut ovat pääosin itsenäisessä tuetussa asunnossa olevia nuoria sekä jossain määrin omaan kotiin sijoitettuna olevia huostaan otettuja lapsia.

Stakesin näkemys järjestöjen työstä lastensuojelun vajauksen paikkaamisessa

Järjestöt ovat usein olleet aloitteentekijöinä ja kokeilijoina, kun lastensuojeluun on kehitetty uusia toimintamuotoja. Niiden merkitys lastensuojelupalveluille on siten ollut ja on edelleenkin suuriarvoinen. Lastensuojelujärjestöjen innovaatiotoiminnan taloudellinen tukeminen mm. Raha-automaattiyhdistyksen avustuksilla on jatkuvasti tarpeen ja perusteltua.

Järjestöjen harteille ei kuitenkaan voi langettaa sellaisia lastensuojelun toimintamuotoja, jotka edellyttävät viranomaisvastuuta. Kunnilla on edelleenkin velvollisuus hoitaa lastensuojelupalvelut kuntalaisilleen. Järjestöt eivät voi vajaan "paikata", mutta niiltä luonnollisesti voidaan ostaa palveluja. Se onkin usein järkevää, koska tiettyyn palveluun erikoistuneet järjestöt ovat voineet kehittää osaamistaan korkealle tasolle.

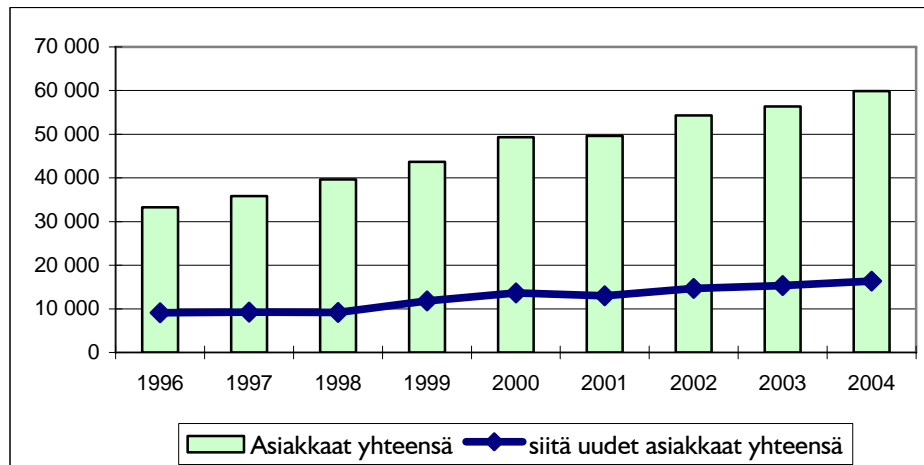
d) Minkälainen on huostaanottojen sekä eri lastensuojelun palveluja (ml. avohuolto) tarvitsevien määrällinen kehitys v. 2000–2005. Miten muiden Pohjoismaiden lastensuojelun palvelujärjestelmät ja lastensuojelun tilastointi poikkeavat Suomen käytännöistä?

Lastensuojelutarpeen määrällinen kehitys.

Lastensuojelun avohuollon piirissä olleiden lasten ja nuorten määrä on viime vuosina kasvanut tuntuvasti. Vuosikymmenessä määrä lähes kaksinkertaistui, ja kehitys on uudella vuosikymmenellä jatkunut samansuuntaisena.

Vuonna 2004 tarvitsi avohuollon palveluja 59.900 lasta. Samanaikaisesti palvelutarpeen tarpeen kanssa lastensuojelun työntekijöiden määrä tai palvelujen tarjonta eivät kuitenkaan ole vastaavasti lisääntyneet. Tilanne on varsin ongelmallinen monilla paikkakunnilla.

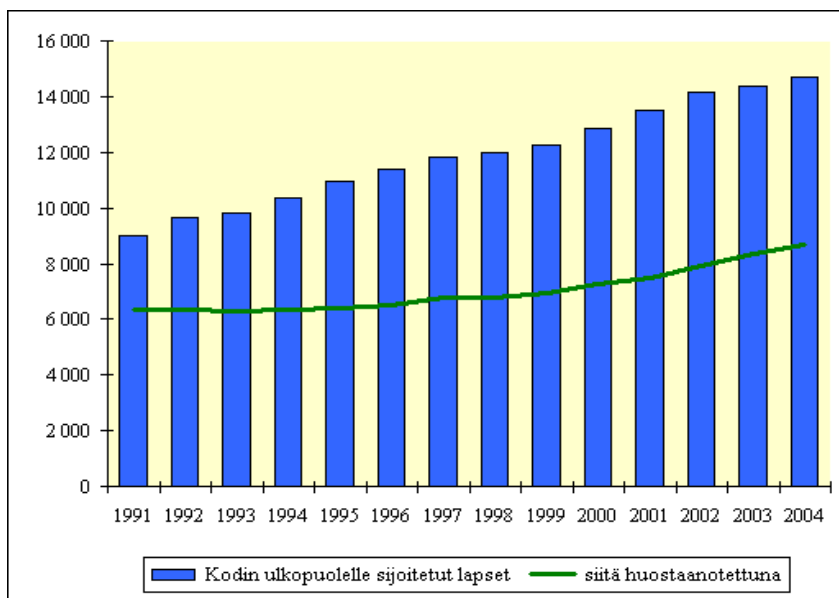
Lastensuojelun avohuollon asiakkaina olleet lapset ja nuoret vuosina 1996–2004



Lähde: Stakestieto/Lastensuojelu

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrät ovat lisääntyneet viime vuosina 2 - 5 prosentin vuosivauhtia. Vuonna 2004 oli kodin ulkopuolelle sijoitettuna 14.700 lasta ja nuorta, joka on 1 % kaikista alle 18 -vuotiaista. Näistä noin 8.700 lasta ja nuorta oli otettu huostaan. Tahdonvastaisesti huostaanotettujen lasten kokonaismäärä on 1990-luvulla lisääntynyt 1.100 lapsella. Näiden lasten osuus kaikista huostaanotetuista lapsista on kasvanut 14 %:sta 26 %:iin. Kiireellisen huostaanoton koki noin 1.400 lasta.

Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret vuosina 1991 - 2004



Lähde: Stakestieto/Lastensuojelu

Muiden Pohjoismaiden lastensuojelun palvelujärjestelmät

Sosiaalityön ja lastensuojelutoiminnan organisointi ovat erilaisia eri Pohjoismaissa, samoin käytettävissä olevien sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön henkilöstön määrät. Valtion ohjauksen ja kunnallisen itsehallinnon suhde vaihtelee. Toisin kuin Suomessa, muiden maiden ministeriöt ja sosiaalihalitus (tai sitä vastaava valtion elin) antavat lastensuojelun järjestämiseksi määräyksiä, ohjeita ja kuntia sitovia suosituksia.

Ruotsissa sosiaaliministeriö ja sosiaalihalitus seuraavat, ohjaavat ja myös valvovat lastensuojelutoimintaa sekä rahoittavat tutkimus- ja kehittämisprojekteja. Sosiaalityöntekijöiden määrä Ruotsin kunnissa on suhteessa asukaslukuun huomattavasti suurempi kuin Suomessa. Ruotsissa toimii melko pitkälle viety työprosessin ositus ja erikoistuminen. Ilmoituksen vastaanottaminen ja tilanteiden alkuselvitystyö on usein keskitetty yksille, jatkokyöskentely ja sijoitettujen lasten kanssa työskentely toisille. Ennaltaehkäisevä ja perhekohtainen asiakastyö saattaa olla eriytettyä eri yksiköihin. Lastensuojelututkimusta on tuettu suoraan valtion rahoista eniten Ruotsissa ja Norjassa.

Norjassa on erillinen kunnallinen lastensuojelutoimi (barnevern). Sen toimintaa ohjaa ja valvoo lääninhallitustyypinen fylket sekä erillinen lapsi- ja perheasioiden ministeriö (Barne- og likestillingsdepartementet), joka myös voi rahoittaa suoraan kunnallista lastensuojelutoimintaa. Norjassa on pitkään panostettu lastensuojelun palvelujärjestelmän ja työmenetelmien kehittämiseen. Ministeriö on kohdentanut korvamerkittyä valtion rahaa kunnalliseen lastensuojeluun satoja miljoonia Norjan kruunuja vuosittain.

Tanskassa toimintaa ohjaavat ja valvovat sosiaaliministeriö, uudelleen perustettu sosiaalihalitus sekä lääninhallitukset (ankestyrelsen). Tanskassa alueellinen moniammatillinen yhteistoiminta on ollut vahvaa, ja erilaiset lapsi- ja nuorisopedagogit toimivat kenttätyössä.

Islannissa on erillinen ministeriön alainen lastensuojeluyksikkö, vaikkakin se on resursseiltaan vähäinen. Lastensuojelutoimintaan keskittyvä tutkimus, ohjaus ja valvonta on ymmärrettävästi Islannissa kaikkein vähäisintä, mutta seuraavalla sijalla on Suomi.

Eri maissa lastensuojelun avohuollon käytettävissä olevat keinot ovat melko samanlaisia perheiden taloudellisen tuen, asumisen, koulutuksen ja työllistymisen tukemisessa sekä yksilökohtaisessa auttamisessa. Lastensuojelun asiakkuuden tarpeen selvittelyprosessi ja sen aikataulu on Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kuitenkin säädetty Suomea yksityiskohtaisemmin.

Kaikissa pohjoismaissa tahdonvastainen huostaanottoasia lähtee liikkeelle kunnan viranomaisen aloitteesta. Lakiin kirjatut huostaanottokriteerit ovat samantyyppiset (millä edellytyksillä ja millaisessa tilanteessa pakkotoimiin voidaan ryhtyä). Päätöstä ei missään maassa voi delegoida yksittäiselle viranhaltijalle kiireellistä huostaanottoa lukuun ottamatta.

Lainsäädännössä on kuitenkin myös eroja. Huostaanoton käsite on pohjoismaissa erilainen. Tanskassa ja Islannissa on säädetty erilliset kriteerit tahdonvastaista ja suostumukseen perustuvaa huostaanottoa varten. Suomessa ja Ruotsissa kriteerit ovat molemmissa tilanteissa samat. Tahdonvastaisen huostaanoton päätöksentekijä vaihtelee eri maissa. Suomessa ja Ruotsissa kunnassa valmistellun päätöksen hyväksyy alueellinen hallintotuomioistuin. Tanskassa ja Islannissa sen tekee kunnallinen hallintoviranomainen (erillinen lautakunta) sosiaalitoimen esityksestä, kun taas Norjassa päättäjänä

on alueellinen hallintoviranomainen (fylkesnemnd). Vastaavasti valitusviranomaiset ovat erilaisia eri maissa.

Lapsen ja nuoren oikeudet tulla kuulluksi eivät ole täysin yhteneväiset eri Pohjoismaissa. Yleisesti ottaen 15-vuotiaalla on itsenäinen puhevalta omassa asiassa ja hänellä on kaikki siitä seuraavat oikeudet. Islannissa täyden asianosaisuuden saa kuitenkin vasta 18-vuotiaana, vaikka jo 12-vuotiaalla lapsella on oikeus tulla kuulluksi ja ilmaista käsityksensä. Suomessa myös 12-vuotiaalla on laajat valtuudet tulla kuulluksi ja valittaa asiassa. Ruotsissa ja Norjassa ei ole määritelty asianosaisuuden ikärajaa silloin, kun huostaanotto tehdään lapsen oman käyttäytymisen perusteella. Näissä tilanteissa lapsen oikeusturvaa on tehostettu iästä riippumatta.

Nykyisellään pohjoismaiset tilastotiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska tilastoinnin perusteet poikkeavat toisistaan mm. tahdonvastaisten huostaanottojen osalta. Tanskassa myös vammaiset lapset tilastoidaan lastensuojelutilastoihin. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten tilastoinnissa Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista siten, että Suomessa ammatilliset perhekodit on tilastoitu laitoshuoltoon eikä perhehoitoksi kuten muualla. Vertailukelpoisen tiedon saamiseksi Stakes on muuttamassa lastensuojelutilastointiaan. NOSOSKOn Pohjoismaista tilastollista vuosikirjaa varten pidettävissä neuvotteluissa tilastointia pyritään jatkuvasti yhdenmukaistamaan Pohjoismaiden kesken. Alla olevassa taulussa ammatilliset perhekodin on sisällytetty perhehoitoon myös Suomen osalta.

Anbragte børn og unge pr. 31. december i året, fordelt på anbringelsessted ²⁸

	Danmark		Finland		Island*		Norge		Sverige**		
	Antal	Andel i pct.	Antal	Andel i pct.	Antal	Andel i pct.	Antal	Andel i pct.	Antal	Andel i pct.	
1993	Familiepleje	5.044	42	5.162	60	259	51	4.952	79	8.277	80
	Døgninstitution	3.250	27	2.274	26	248	49	1.349	21	1.764	17
	Andet sted	3.793	31	1.239	14	-	-	-	-	353	3
	<i>I alt</i>	<i>12.087</i>	<i>100</i>	<i>8.675</i>	<i>100</i>	<i>507</i>	<i>100</i>	<i>6.301</i>	<i>100</i>	<i>10.394</i>	<i>100</i>
1998	Familiepleje	5.370	44	5.740	65	245	48	5.456	78	8.743	79
	Døgninstitution	3.166	26	1.969	22	270	52	1.533	22	2.132	19
	Andet sted	3.593	30	1.077	12	-	-	-	-	242	2
	<i>I alt</i>	<i>12.129</i>	<i>100</i>	<i>8.786</i>	<i>100</i>	<i>515</i>	<i>100</i>	<i>6.989</i>	<i>100</i>	<i>11.117</i>	<i>100</i>
2003	Familiepleje	6.431	46	6.621	61	293	40	6.697	77	9.530	75
	Døgninstitution	3.354	24	2.530	23	444	60	1.960	23	2.865	23
	Andet sted	4.346	31	1.628	15	-	-	-	-	313	2
	<i>I alt</i>	<i>14.131</i>	<i>100</i>	<i>10.779</i>	<i>100</i>	<i>737</i>	<i>100</i>	<i>8.657</i>	<i>100</i>	<i>12.708</i>	<i>100</i>

* Dog Island i løbet af året

** Kun 0-17 årige. Andet dækker også over anbringelser, hvor stedet er uoplyst.

²⁸ Vuonna 2005 NOSOSKOn tilastoraportin erityisteemana oli lastensuojelu (ss. 220–276). Tätä edeltävä lastensuojelua koskeva laajempi tilastollinen pohjoismainen vertailututkimus on *Anne-Dorthe Hestbæk: Tvangsanbringelser i Norden*. Socialforskningsinstituttet 98:15. København 1998 (suomenkielinen tiivistelmä/Tarja Heino <http://www.stakes.fi/huosta/tietokiertoontk0199.htm>). Perhehoidon osalta on tehty laajempi katsaus perhehoitomuotojen, tukijärjestelmien ja maksujen osalta vuonna 1993 (Heino, julkaisematon) sekä myöhemmin pohjoismaiden perhehoitoliittojen tekemä tutkimus (2004; vertailuvuosi 2000).

e) Millaisia ovat perhesijoitusten näkymät ja minkälaisia mahdollisuuksia on lisätä perhehoitoa tulevaisuudessa ja kehittämistarpeet? Mitkä ovat syyt laitospalaamisen palaamiselle lastensuojeluun ja yksityisten palveluiden osuuden kasvuun lastensuojelun sijaishuollossa sekä edut ja haitat? Stakesin näkemys perhehoitolain (3 1211992) tarkentamistarpeista erityisesti perhehoitohoidon henkilöstön pätevyysvaatimusten osalta. Vastaako perhe-, perhekoti- ja laitoshoidon laatu toivottua ja kehittämistarpeet? Miten yksityisten palvelujen valvonta on järjestetty ja miten tämä valvonta toimii sijoituksen laadun ja sijoitetun lapsen edun mukaisesti sekä valvonnan suurimmat ongelmat ja kehittämistarpeet? Minkälainen on jälkihuollon tila, tarve ja sisältö ja kehittämistarpeet? Miten lastensuojelun jälkihuolto on toteutunut kunnissa ja onko kuntien välillä suuria eroja jälkihuollon tulkinnassa?

Sijaishuoltomuodot

Sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta on tehty selvitys²⁹ Sosiaalialan valtakunnallisen kehittämishankkeeseen liittyvässä Lastensuojelun kehittämishankkeessa. Sijaishuoltopalvelujen laadun osalta selvitys nostaa esiin neljä haastetta.

1) Sijaishuollon ja jälkihuollon palvelujen saatavuudessa on ongelmia eri puolilla Suomea. Jossain on kysyntää enemmän kuin tarjontaa, toisaalla tarjolla olevat palvelut eivät vastaa uusien asiakkaiden tarpeisiin. Kaikkien sijaishuoltomuotojen kohdalla (vastaanottoyksiköistä erityiseen huolenpitoon) on esiintynyt saatavuusongelmia ainakin yksittäisillä alueilla.

2) Kunnat ostavat yhä suuremman osan sijaishuollon palveluista muilta palveluntuottajilta: toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä, järjestöiltä, yrityksiltä tai valtiolta. 2000-luvun alusta kunnat ovat alkaneet kilpailuttaa ostopalveluja; verrata tarjolla olevien palvelujen hintaa ja laatua määrittelemiensä kriteereiden perusteella. Vertailun kohdistamiseksi lapsen kannalta olennaisiin asioihin tarvitaan valtakunnallista hoidon kokonaislaadun arvioinnin järjestelmää.

3) Kolmantena haasteena on laatuvaatimusten laajentaminen koskemaan kaikkia lastensuojelun sijaishuollon palveluja tarjoavia yksiköitä. Yksityisten palvelujen lupaja valvontamenettely on saamassa ajanmukaisiksi päivitettyjä lakisääteisiä raameja. Lapsen kannalta on kuitenkin merkityksellistä kuka palvelun tuottaa, laadun varmistuksen pitäisi olla sama kaikkialla.

4) Tarvitaan yksi yhteinen laatukriteeristö, joka kattaa lapsen koko polun asiakkuuden alusta sen loppuun asti. Tällä hetkellä vain sijaishuoltoon ja jälkihuoltoon on tehty Lastensuojelun Keskusliiton koostamat valtakunnalliset laatukriteerit.

Perhehoito.

Lasten sijoitus yksityisperheisiin on vähentynyt useastakin eri syistä. Halukkaiden perheiden määrä on jatkuvasti vähentynyt. Syyt ovat sekä taloudellisia (pieneen asuntoon ei mahdu, lapsesta maksettavat korvaukset ovat vaatimattomia) että psykologisia. Varsinkin isommat sijoitetut lapset ovat kokeneet kovia ja saattavat olla varsin häiriintyneitä. Tällaisen lapsen hoitaminen edellyttää jaksamista ja erityisosaamista. Myös lasten biologiset vanhemmat saattavat olla koettelevia ja häiritä perheen arkea. Kaikki kunnat eivät anna riittävää tukea sijaisperheille. Lisäksi lapsen sijoituksen väliaikaisuus tuottaa epävarmuutta sijoituksen jatkuvuudesta. Saattaa olla vaikeaa edes uskaltaa

²⁹ Känkänen, Päivi & Laaksonen, Sari (2006): Selvitys sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta ja kehittämistarpeista. Lastensuojelun kehittämissuunnitelma 31.1.2006.
<http://www.sosiaaliportti.fi/Page/82732fb3-9e97-4e4d-80ec-452cd389a949.aspx>

kiintyä lapseen, jos hänet puolen vuoden kuluttua sijoitetaan takaisin kotiinsa. Perhesijoituksen suunnittelematon katkeaminen on aina kriisi.

Perhehoitajille suunnatun kyselyn³⁰ mukaan sijoitusten keskeytyminen on paljon keskustelua herättävä asia. Kolmasosa kyselyyn osallistuneista perheistä vastasi, että heillä sijoitettuna olleen lapsen sijoitus on katkennut ennen täysi-ikäistymistä. Se ajoittuu useimmiten murrosikään. Syinä korostuivat erityisesti lapsen mielenterveysongelmat, sekä perheen kokemus siitä, että he eivät pysty vastaamaan lapsen tarpeisiin. Katkennut perhesijoitus ei poista sijaishuollon tarvetta. Huostaanotto ei siis lakkaa, vaan sijoituspaikkaa joudutaan vaihtamaan.

Perhehoitoliitto ry on käynnistänyt tutkimus- ja kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on selvittää kuinka paljon suunnittelemattomasti katkenneita sijoituksia tapahtuu valtakunnallisesti, mitkä taustatekijät siihen vaikuttavat sekä miten eri osapuolet kokevat sen. Tutkitun tiedon avulla kehitetään välineitä, joiden avulla perhehoitajia ja sijoitettuja lapsia sekä heidän vanhempiaan voitaisiin tukea niin, että suunnittelemattomasti katkenneita sijoituksia ei tapahtuisi.

Yksityisiltä sijaisperheiltä ei tulisi edellyttää ammatillista koulutusta, ja perhehoitoon tulisikin sijoittaa pääasiassa vain sellaisia lapsia, jotka eivät ole erityisen huolenpidon tarpeessa.

Sijaisperheiden saatavuudessa ja käytössä on suuria alueellisia eroja. Kuntakohtainen vaihtelu perhehoitoon sijoittamisessa on 5 % - 90 % ja alueellinen (maakunta tai pieneempi alue) 30 % - 71 % kaikista sijoituksista.³¹

Perhehoidon lisääminen edellyttäisi jatkossa järjestämään halukkaille perheille valmennusta ja koulutusta (jollaista on antanut mm. Perhehoitoliitto), sijoituksesta maksettavien korvausten tarkistamista, lomittajien järjestämistä ja mahdollisuutta työnjakukseen. Valtakunnalliset sopimusmallit tulisi saada käyttöön kaikissa kunnissa yhdenmukaistamaan käytäntöjä.

Perhehoitopaikkoina käytetään pääasiassa lapselle aiemmin tuntemattomia perheitä. Suhtautuminen lasten sukulaissijoituksiin on ollut menneinä vuosina kiistelty ja vältelty keskustelun aihe, jossa voi tunnistaa vahvoja asenteita ja ennakkokäsityksiä. Yhtäältä perhettä ja sukua voidaan pitää parhaana ja luonnollisena lapsen turvana ja kasvu- alustana, jonka resursseihin turvataan. Joissain tilanteissa suku saatetaan kuitenkin nähdä rasitteena, jolloin lapsen yhteys sukulaisiin pyritään minimoimaan taikka kokonaan katkaisemaan.

Suhtautuminen sukulaissijoituksiin on muuttunut viime vuosina myönteisemmäksi. Sukulaisia onkin enenevästi otettu huomioon ja kutsuttu mukaan lapsen asioiden järjestämiseen esim. läheisneuvonpito-menetelmän avulla. Pesäpuu ry on kehittänyt sukulaissijoituksiin liittyvää toimintaa vuosina 2002–2003. Lähtökohtana on ollut kiinnittää huomiota sukulaissijaisvanhempien erityistarpeisiin ja samalla nostaa heidät lastensuojelun perhehoidon näkyväksi resurssiksi ja voimavaraksi. Projektin tuloksena syntyi lastensuojelun sosiaalityöntekijöille työkirja, joka sisältää sukulaissijaisvanhempien

³⁰ Perhehoitoliitto ry

³¹ Känkänen & Laaksonen, emt.

kanssa tarkoitettun työskentelymallin sekä opaskirjan sijaisvanhempina toimiville sukulaisille.³²

Laitoshoido

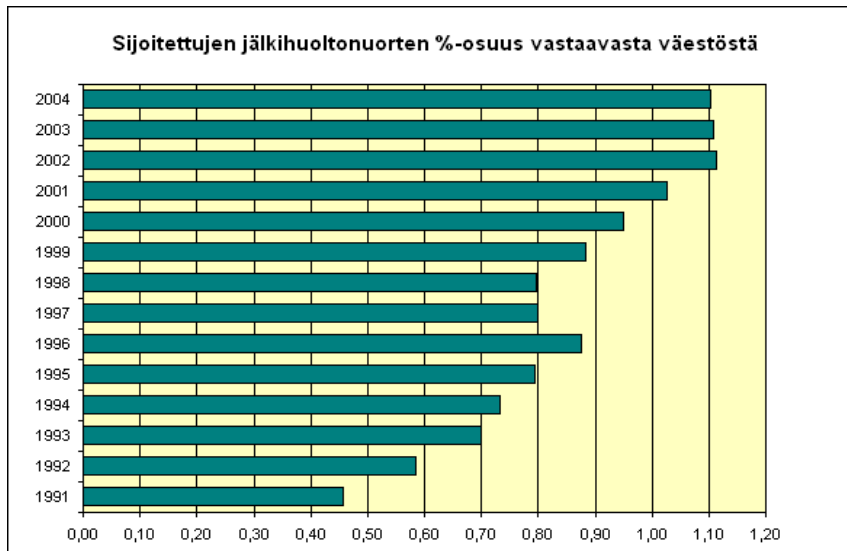
Laitoshoidon lisääntyminen tilastoissa johtuu osittain siitä, että Suomessa ammatilliset perhekodit lasketaan laitoksiksi toisin kuin muissa Pohjoismaissa. Laitoshoidon käsitteistö ja tilastointi ovat kuitenkin muuttumassa.³³ Amatillisten perhekotien määrä kasvoi nopeasti 1990-luvulla, kun sijaishuollon määrä lähti nousuun, ja kunnat olivat aikaisemmin lopettaneet omia lastenkotejaan.

Laitoshoidon tarve on kasvanut. Suuretkin kaupungit ovat yhä enemmän joutuneet käyttämään omien laitosten lisäksi yksityisiä laitospalveluja. Viimeisten vuosien aikana myös valtion koulukotien käyttöaste on ollut korkea, kun sijaishoitoa tarvitsevien lasten ja nuorten ongelmat ovat vaikeutuneet.

Perheryhmäkodeissa oli sijoitettuna vuoden 2004 aikana yhteensä 2.331 lasta ja nuorta. Amatillisten perhekotien taso vaihtelee. Niiden määrän lisääntyminen edellyttäisi laadun varmistamista, työnohjausta ja sekä sijoittavan kunnan että lääninhallitusten tarkempaa valvontaa. Näihin tarvittavia resursseja tulisi kasvattaa tuntuvasti.

Jälkihuolto

Sijoitusta seuraava jälkihuolto lisääntyi viime vuosikymmenellä, mutta ei enää 2000-luvulla siitä huolimatta, että sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut. Vuonna 2004 jälkihuollossa oli 3.204 nuorta. Heistä suurin osa oli 18–20-vuotiaita. Jälkihuolto mielletäänkin usein vain itsenäistyviä nuoria koskevana asiana, vaikka lastensuojelulain mukaan se on järjestettävä aina sijaishuollon päättymisen jälkeen.



³² www.pesapuu.fi

³³ Käsite-ehtotuksia on tehty mm. STM työryhmämuistossa 2001:29 sekä julkaisussa Känkänen & Laaksonen 2006, 7-8

Jälkihuollon järjestäminen on kirjavaa. Jälkihuolto saattaa esim. tarkoittaa vain asunnon osoittamista nuorelle, mikä ei useinkaan ole riittävä toimenpide. Varsinkin jos nuori on ollut pitkään sijoitettuna laitokseen, häneltä saattavat puuttua arkipäivässä tarvittavat käytännön taidot. Nuoret tarvitsevat edelleen myös aikuista tukihenkilöä opastamaan, auttamaan ja kontrolloimaan opiskelua, asumista ja työhön sijoittumista.

Valtion koulukodeissa on aloitettu jälkihuolto-*projekti*³⁴, jolla pyritään kehittämään jälkihuollon muotoja ja sisältöjä. Siinä kerättiin syksyllä 2005 havaintoja lastensuojelun jälkihuollon toteutumisesta eri paikkakunnilla. Selvityksestä käy ilmi jälkihuolto-käytäntöjen alueellinen kirjavuus ja epätasa-arvoisuus. Selvityksen mukaan joillain alueilla jälkihuolto on hoidettu mallikkaasti, ja paikkakunnilta löytyy jopa jälkihuolto-keskuksia, jälkihuollon asiakasohjausryhmiä, palveluohjaajia ja eriasteisia tuetun asumisen muotoja. Useimmissa kunnissa jälkihuoltotyö on kuitenkin edelleen alueellisen sosiaalityöntekijän varassa ja toteutus on siten riippuvainen yhden työntekijän resursseista, tiedoista ja taidoista.

Jälkihuollosta on viime vuosina tehty useita tutkimuksia.³⁵ Tutkimukset keskittyvät kuitenkin yksinomaan itsenäistyviin nuoriin. Sen sijaan takaisin omaan perheeseensä siirtyneiden lasten jälkihuollosta tiedetään hyvin vähän. Tutkimusten mukaan nuoret tarvitsisivat yksilöllisempää ja kokonaisvaltaisempaa apua, ja psykososiaalista tukea pitää kehittää. Sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus oli kritiikin kohteena. Tarjotun tuen muodot eivät myöskään tuntuneet nuorista aina luontevilta ja tarkoituksenmukaisilta. Lastensuojelun jälkihuoltoa vaivaavat epäyhtenäiset ja vaihtelevat toimintakäytännöt, mikä ilmenee myös itsenäistyville nuorille annettavassa taloudellisessa tuessa. Jälkihuoltona annettavan tuen tulisi jatkua riittävän pitkään.

f) Miten lastensuojelupalvelujen palvelujenosto ja kilpailuttaminen toimii sekä epäkohdat ja miten hankinta- ja tuottamisosaamista tulisi kehittää? Mitkä ovat suurimmat ongelmat palvelujen tuottajien näkökulmasta ja miten toimii palvelujen tuottantoyhteistyö?

Kilpailuttaminen.

Yksityiset lastensuojelupalvelut ovat lisääntyneet huomattavasti. Lastensuojelun sijaishuollon palveluista yksityiset palveluntuottajat tuottavat jo kaksi kolmasosaa.³⁶ Sekä ammatillisen perhekotitoiminnan että toimeksiantosopimukseen perustuvan perhehoidon tuottavat käytännössä kokonaan yksityiset henkilöt tai yhteisöt. Vain muutamia perhekoteja on kunnan, kuntayhtymän tai valtion ylläpitäminä. Yksityisiä lastensuojelulaitoksia oli vuonna 2004 yhteensä 268, ammatillisia perhekoteja 116 ja toimeksiantosopimuksen tehneitä perhekoteja (sijaisperheitä) 3.482.³⁷ Yksityisen palve-

³⁴ Valtion koulukodeissa käynnistyi vuonna 2005 jälkihuollon kehittämishanke, joka tekee yhteistyötä mm. samanaikaisesti Helsingin kaupungin lastensuojelussa käynnistyneen jälkihuoltohankkeen kanssa.

³⁵ Känkänen & Laaksonen, emt.

³⁶ 2004 lastensuojelun laitoshoidosta 27 % oli kuntien, 1,8 % kuntayhtymien, 3,3 % valtion ja 67,9 % yksityisten palveluntuottajien tuottamaa. (Sotka, Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus)

³⁷ Yksityiset sosiaalipalvelut 2004; Tilastotiedote 15/2005; Sotka, Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus

lutuotannon lisääntyminen luo uusia osaamistarpeita lastensuojelun sosiaalityöntekijöille, mutta myös uusia mahdollisuuksia palvelujen järjestämiseen.

Kilpailuttaminen lastensuojelupalvelujen tuottamiseksi on kaksijakoinen kysymys. On erittäin tarpeen kehittää kunnissa hinta- ja laatutietoisuutta, mutta toisaalta riskinä on päätöksenteko pelkästään hinnan perusteella, koska sitä on helpompi arvioida kuin laatua. Vielä toistaiseksi kilpailuttaminen on varsin alkuvaiheissaan. Kuntaliitto on järjestänyt "ostokoulutusta" lastensuojelupalvelujen kilpailuttamisesta.³⁸

Lastensuojelussa ensisijainen periaate on lapsen edun varmistaminen, joten esimerkiksi lapsen tai nuoren sijoituspaikkaa ei tulisi vaihtaa taloudellisilla perusteilla. Ihmissuhteiden jatkuvuus näyttelee lapsen kehityksessä niin suurta osaa, että sitä ei tulisi vaarantaa lyhytnäköisten säästötavoitteiden vuoksi.

g) Onko lastensuojelutyöhön saatavissa riittävästi lasten ja perheiden kanssa työskentelyn erityisosaamista omaavaa osaavaa ja pätevää henkilöstöä? Mitkä ovat sosiaalityön ja sosiaalityöntekijöiden suurimmat ongelmat lastensuojelutyössä ja kehittämistarpeet? Miten lastensuojelutyön ammatillinen johto, työnohjaus sekä ammatillinen tuki kunnissa on toteutunut ja kehittämistarpeet? Miten lastensuojelun täydennyskoulutusvelvoite on toteutunut ja koulutus toiminta lähtenyt liikkeelle?

Henkilöstö.

Periaatteessa Suomessa on koulutettuja sosiaalityöntekijöitä varsin paljon, mutta lastensuojelu vaatii sellaista erityisosaamista, johon pelkkä peruskoulutus ei välttämättä anna riittäviä valmiuksia. Lastensuojelu on vaikea erityisalue, jonka nykyinen työnkuva ei juuri houkuttele osaajia. Suuri osa nykyisistä lastensuojelun työntekijöistä on muodollisesti epäpäteviä. Monissa kunnissa ei ole yhtään pätevää lastensuojelutyöntekijää.

Lastensuojelutyö on psyykkisesti raskasta. Siinä joudutaan kohtaamaan yhteiskunnan kaikkein surkeimpia ihmiskohtaloita. Varsinkaan lasten kaltoinkohtelu ei jätä edes ammattityöntekijöitä tunteettomaksi. Monesti vaikeuksissa olevat ihmiset kohdistavat tunteensa katkeruuden sosiaalityöntekijöihin, jotka joutuvat edustamaan yhteiskuntaa ja sen kontrollijärjestelmiä.

Lastensuojelutyö on lähes kaikkialla aliresurssoitua. Henkilöstöä ei ole riittävästi, ja työmenetelmät ovat osittain puutteellisia. Työn vaativuus ei näy palkkauksessa, eikä läheskään kaikkialla ole järjestetty työntekijöille riittävää ammatillista tukea esim. työnohjauksen avulla. Lastensuojelutyöntekijöiden vaihtuvuus on suuri, jolloin jäljelle jäävien työntekijöiden kuormitus kasvaa entisestään.

³⁸ Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2004): Lastensuojelupalvelujen kustannukset ja hinnoittelu. Kuntaliitto.

Rousu, Sirkka & Holma, Tupu (2003): Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen. Kuntaliitto.

Kuntien keskinäinen yhteistyö lastensuojeluosaamisen järjestämisessä saattaisi olla tarkoituksenmukaisin tie nykyisten puutteiden korjaamiseksi.

h) Lastensuojelun kustannuskehitys ja sen suunta kunnissa sekä erot erilaisten kuntien välillä. Lastensuojelun kustannukset v. 2000–2005 eriteltyinä (ehkäisevä toiminta, avohuollon tukitoimet, sijaishuollon perhehoito ja perhekotihoito sekä laitoshuolto, jälkihuolto). Miten kustannustietojen saatavuutta voitaisiin edistää ja yhdenmukaistaa vertailukelpoisiksi? Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä on ollut toiminnassa vuodesta 1999 alkaen. Onko tasausjärjestelmän palautukset käytetty kunnissa lastensuojeluun? Stakesin arvio siitä, miten rahoitusjärjestelmän muutos (suurten kustannusten tasausjärjestelmästä lastensuojelukertoimeen valtiosuudessa) vaikuttaa lastensuojeluun

Lastensuojelun kustannuskehitys.

Lastensuojelun avohuollosta ei ole saatavilla kustannustietoja. Kaikki kunnat eivät seuraa niitä systemaattisesti eikä valtakunnallista koontaa ole järjestetty. Kuntien etujärjestöt ovat vastustaneet valtakunnallisten tilastotietojen keräämisen lisäämistä.

Tilastokeskuksen ylläpitämästä kuntien talous- ja toimintatilastosta saadaan tietoja ainoastaan lasten ja nuorten laitoshuollon kustannuksista. Laitoshuollon kustannukset ovat nousseet nopeasti; muutamassa vuodessa ne ovat yli kaksinkertaistuneet. Vuonna 2004 laitoshuolto maksoi jo lähes 300 miljoonaa euroa. Periaatteessa lastensuojeluun siis käytetään varsin paljon rahaa, mutta sen kohdentaminen viimesijaisiin toimenpiteisiin kaipaisi muutoksia. Mikäli määrärahasta suurempi osa voitaisiin käyttää lasten ja perheiden varhaiseen tukemiseen, menot todennäköisesti vähenisivät jatkossa. Kustannuskehityksen suunnan voisi arvella olevan yhteydessä siihen, että avohuollossa ei ole riittänyt voimavaroja vastaamaan lasten tarpeeseen, jolloin erityispalvelujen kysyntä ja käyttö on lisääntynyt.

Lasten ja nuorten laitoshuollon käyttökustannukset 1997 - 2004 (euroiksi muutettuina)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
131 512 699	137 816 046	148 069 119	165 875 511	198 960 767	223 515 531	252 740 706	291 972 222

Lähde: Sotka-tilastotietokanta, Tilastokeskus

Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä.

Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä osoittautui byrokraattiseksi ja hankalakäyttöiseksi. Tasausjärjestelmän tarkoitus ei myöskään toteutunut. Lakiin kirjoitettu kunnan omavastuuosuus oli niin suuri, että pienet kunnat eivät voineet osoittaa käyttäneensä perheen auttamiseen kyseistä summaa, kun taas suuret kunnat pystyivät

(ainakin laskennallisesti) sen näyttämään. Pienten kuntien auttamiseksi tarkoitettu järjestelmä kääntyi näin pääläelleen.

Tasausjärjestelmän purkaminen ei kuitenkaan ratkaise niitä ongelmia, joiden vuoksi se aikanaan pystytettiin. Uusi laskennallinen lastensuojelukerroin jättää toivomisen varaa ainakin kahdella tapaa. Jos laskentaperusteena käytetään ainoastaan huostaanottojen määrää, se ohjaa lastensuojelua virheelliseen suuntaan eli sijoitusten lisäämiseen. Laskennallinen valtionosuus ei myöskään velvoita kuntia käyttämään määrärahaa juuri lastensuojeluun, vaan kunta voi suunnata sen haluamallaan tavalla. Ennaltaehkäisevä lastensuojelu ja avohuolto saattavat näin jäädä entistä huonompaan asemaan.

Laskennallisen kertoimen pohjaksi tulisi ottaa kunnan kaikkien lastensuojeluasiakkaiden määrä, ja kunnat tulisi velvoittaa osoittamaan saatu määräraha lastensuojelun toimintaan ja sen kehittämiseen. Tämä kuitenkin edellyttää avohuoltoon tilastoitavan asiakkuuden valtakunnallista yhdenmukaista määrittelyä.

Lisätietoja antavat:

tutkimusprofessori Marjatta Bardy p. 3967 2323 (lastensuojelun kehitys ja lapsiperheiden taloudellinen tilanne)

erikoistutkija Tarja Heino p. 3967 2245 (lastensuojelun kehitys, erityispalvelut ja lastensuojelutilastot)

erityissuunnittelija Päivi Känkänen p. 39672167 (sijaishuolto ja jälkihuolto)

kehittämispäällikkö Salla Säkkinen p. 3967 2064 (tilastot)

kehittämispäällikkö Sirpa Taskinen p. 3967 2148 (lastensuojelun kehitys, ennaltaehkäisy ja lapsiperheiden talous)

Pääjohtaja

Vappu Taipale

Kehittämispäällikkö

Sirpa Taskinen