SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

Annika Parsons

Valtiovarainvaliokunta/Kunta- ja terveysjaosto

6.10.2016

HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

LASTENSUOJELUN TILANNE JA RAHOITUKSEN RIITTÄVYYS

Taustaa

Hallituskauden strategisena tavoitteena on mm. painottaa sosiaalihuollon ennaltaehkäisyä. Tavoitteena on lasten ja perheiden hyvinvointi ja omien voimavarojen vahvistuminen.

Uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) astui voimaan 1.4.2015. Sen myötä sosiaalipalveluiden painopiste siirtyi korjaavista erityispalveluista ennaltaehkäisevien yleisten palvelujen suuntaan. Lastensuojelun osalta tämä tarkoittaa sitä, että osa perheistä, jotka aiemmin olisivat olleet lastensuojelun asiakkaita, saa palvelut yleisen sosiaalihuollon kautta. Sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita, joihin perheet ovat oikeutettuja myös ilman lastensuojelun asiakkuutta, ovat muun muassa kotipalvelu ja perhetyö sekä tukiperhe- ja tukihenkilötoiminta.

Uuden sosiaalihuoltolain perusteella lapsella ja hänen perheellään on vahva oikeus ehkäisevien palvelujen saamiseen ilman lastensuojelun asiakkuutta. Kuitenkin vain lastensuojelun asiakkuudessa on mahdollista saada tiettyjä lastensuojelulain 36 §:ssä mainittuja tukitoimia kuten tehostettua perhetyötä ja perhekuntoutusta. Myös lapsen tai koko perheen avohuollon sijoitukset sekä kiireellinen sijoitus ja huostaanotto koskevat edelleen ainoastaan lastensuojelun asiakkaita. Lastensuojelussa lapsi saa myös oman vastuusosiaalityöntekijän.

Sosiaalihuoltolain muutoksen yhteydessä lapsiperheiden kotipalvelun laajentamiseen varattiin pysyvästi 10 miljoonaa euroa vuodesta 2016 lähtien. Ennaltaehkäisevillä ja riittävän varhaisessa vaiheessa annetuilla tukitoimilla pystytään välttämään kustannuksiltaan merkittävästi kalliimpia erityispalveluita. Lapsiperheiden kotipalvelu toimii parhaimmillaan tehokkaana ehkäisevänä lastensuojelun muotona.

Lastensuojelun työskentelyprosessissa ei ole ennestään samanlaista jakoa perus- ja erityistason palveluihin kuin terveydenhuollossa. Sama vastuusosiaalityöntekijä työskentelee lapsen, nuoren ja perheen kanssa läpi erilaisten lapsen ja perheen elämäntilanteiden ja ongelmien ratkaisemiseksi. Tulevassa SOTE palvelurakenteessa lastensuojelu määrittyy kuitenkin erityistason palveluksi. Lastensuojelun omaleimaisuus erityistason palveluna on tärkeää huomioida yhteistyörakenteita luotaessa.

Tilastotietoa

Lasten sijoitusten määriä ja kustannuksia voidaan arvioida suhteellisen luotettavasti. THL raportoi avohuollon asiakkaiden lukumääristä valtakunnan tasolla. Tarkempaa kuntakohtaista tietoa lasten avohuollon palveluista, palveluvaihtoehdoista ja niiden kustannuksista on vain rajatusti saatavilla.

THL on tehnyt Lastensuojelun kustannukset ja palvelujen hinnat – HuosTa-hanke 2014-2015 raportin. Jatkuvasti tuotettu kunnittainen kustannustieto on saatavana vain 6 suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu, Turku), Kuusikko-kuntien raporteista. Muista kunnista ei vastaavaa raportointia ole saatavilla.

Lastensuojelun kokonaiskustannukset olivat Kuusikko-kunnissa lähes 330 miljoonaa euroa vuonna 2015. Kuusikkokaupunkien sijoitusten kustannukset muodostivat 79 % ja avohuollon kustannukset 21 %

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709

e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

lastensuojelun kokonaiskustannuksista vuonna 2014. Laitoshoito on noin neljä kertaa kalliimpaa kuin lapsen hoitaminen sijaisperheessä. Kun laitoshoidon osuus kasvaa, kasvavat kokonaiskustannukset.

Vuoden 2015 aikana kuutoskaupungeissa tehtiin yhteensä 43 266 lastensuojeluilmoitusta yhteensä 23 520 lapselle. Palvelutarpeen arvioita, joissa selvitettiin lastensuojelun tarve, tehtiin yhteensä 15 640 – noin 40 prosenttia palvelutarpeen arvioista oli sellaisia, joissa todettiin lasten-suojelun tarve.

Kuutoskaupungeissa oli vuonna 2015 yhteensä 24 007 lastensuojelun asiakasta. Huhtikuusta 2015 alkaen asiakkuus on alkanut vasta silloin, kun todetaan tarve lastensuojelun palveluille. Lakimuutoksen myötä lastensuojelun asiakasmäärät ovat laskeneet. Kuusikko-kunnissa oli vuoden 2015 aikana 18,9 prosenttia vähemmän asiakkaita kuin vuotta aiemmin. Asiakasmäärä on vähentynyt avohuollon palvelujen puolella. Sijoitusten lukumäärään muutoksella ei ole vaikutusta.

Kuutoskaupungeissa oli vuoden 2015 aikana yhteensä 5 058 lasta, jotka olivat sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Sijoitettujen lukumäärä laski Tampereella (-4,8 %), Vantaalla (-2,7 %), Oulussa (-1,7 %) ja Helsingissä (-1,0 %). Turussa (2,1 %) lukumäärä hieman nousi. Espoossa tilanne pysyi lähes ennallaan. Suhteellisesti eniten sijoitettuna on 13-17-vuotiaita.

Perhehoidon eli toimeksiantoon perustuvan ja luvanvaraisen perhehoidon osuus sijoitusten hoitovuorokausista on kasvanut aikavälillä 2011–2015 kaikissa kuutoskaupungeissa: Vantaalla 13, Helsingissä 9,5, Turussa 8, Espoossa 6,4, Tampereella 6,3, ja Oulussa 4,5 prosenttiyksikköä. Oulussa perhehoidon osuus on kuutoskaupunkien suurin, 81,2 prosenttia. Laitoshoidon osuus hoitovuorokausista on kaupungeissa vastaavasti pienentynyt. Tämä on hyvä asia, koska tavoitteena on ollut kasvattaa perhehoidon osuutta sijaishuollossa.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma

Lapsi- ja perhepalvelut uudistetaan valtakunnallisella muutosohjelmalla (LAPE -hanke). Muutosohjelma on yksi hallituksen kärkihankkeista. Tavoitteena ovat nykyistä lapsi- ja perhelähtöisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitetut palvelut. Lapsen etu ja vanhemmuuden tuki ovat ensisijaisia. Peruspalveluja vahvistetaan ja siirretään painopistettä ehkäiseviin palveluihin ja varhaiseen tukeen. Näin voidaan vähentää lasten huostaanottoja ja laitoshoitoa ja hillitä kustannusten nousua.

Lasten, nuorten ja perheiden palveluissa on tehty viime vuosien aikana paljon kehitystyötä. Kärkihankkeen lähtökohtana on ottaa tähänastinen työ huomioon, mutta tehdä pysyvää muutosta kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti niin paikallisesti, alueellisesti kuin valtakunnallisestikin.

LAPE - hankken muutosohjelmalla vahvistetaan lapsen oikeuksia ja tietoperusteista toimintakulttuuria ja varmistetaan lapsi- ja perhelähtöiset palvelut. Muutosohjelman valmistelu ja toimeenpano tehdään poikkihallinnollisesti. Muutosohjelman toimeenpanosuunnitelmaa on valmisteltu teemakohdittain lukuisissa asiantuntijoista koostuvissa työryhmissä. Myös kokemusasiantuntijoita on mukana valmistelussa.

Vuoden 2017 alussa käynnistyvät maakunnalliset muutosohjelmat, joissa palveluja ja toimintakulttuuria uudistetaan alueilla toimeenpanosuunnitelmien mukaisesti. Maakunnallista muutostyötä tuetaan mm. valtionavustuksin sekä tarjoamalla päättäjille, esimiehille ja ammattilaisille runsaasti koulutusta ja valmennusta kehittämistyön tueksi. Lisäksi kehittämistyöhön mukaan lähteviin maakuntiin palkataan kärkihankkeen ajaksi 2016-2018 100% palkkatuella muutosagentit edistämään muutostyötä ja koordinoimaan sekä verkostoimaan alueen eri toimijoita yhteen.

LAPEn kokonaisrahoitus hallituskaudelle on 40 milj. € ja se jakautuu seuraavasti: 7 milj. € vuodelle 2016, 17 milj. € vuodelle 2017 ja 16 milj. € vuodelle 2018. Valtaosa määrärahasta käytetään maakunnissa tehtävän muutostyön tukemiseen (valtionavustukset noin 20 milj. €, muutosagenttien (19kpl) palkkaus ja toimintakulut 2016-2018 yhteensä 5 milj. €, täydennyskoulutus ammattilaisille, esimiehille ja päättäjille arviolta 3-5 milj. €). Lisäksi määrärahan turvin otetaan kansallisesti käyttöön 3-4 näyttöön perustuvaa menetelmää vanhemmuuden tukemiseen ja turvataan implementoinnin lisäksi niiden ylläpito jatkossa.

THL:n toimeksiantosopimuksen puitteissa vahvistetaan lasten ja nuorten hyvinvointiin ja palveluihin liittyvää tietopohjaa sekä tuotetaan sille raportointialusta, jonka myötä säännöllisesti kerättävä tieto on maksutta kuntien, maakuntien ja valtionhallinnon käytettävissä.

Valtionavustukset olivat haussa syyskuussa 2016. Maakunnallinen muutostyö on käynnissä 2017 - 2018. Valtioneuvosto linjaa lapsi- ja perhepalveluiden uuden mallin ja sen johtamisen hankekauden lopulla 2018 - 2019.

Lastensuojelun kehittäminen Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa

Lastensuojelu tarvitsee kokonaisvaltaista uudistamista ja laajaa toimintakulttuurin muutosta. Lastensuojelutyö toteutuu nykytilanteessa usein eriytyneenä ja pirstaleisena ja lapsikeskeisyys ei käytännössä toteudu riittävästi. Myöskään vanhempien ja perheiden tarpeisiin ei kyetä vastaamaan lapsen edun edellyttämällä tavalla. Lastensuojelutyön on oltava tulevaisuudessa lapsille ja perheille helposti saavutettava, leimaamaton ja heitä lähelle tuleva palvelu. Lastensuojelutyötä on voitava tehdä riittävin resurssein ja nykyistä vahvemmin tuetun erityisosaamisen varassa, lasten ja vanhempien kanssa yhdessä työskennellen sekä joustavia ja yksilöllisiä ratkaisuja yhdessä heidän kanssaan etsien.

Tutkittua tietoa tarvitaan entistä vahvemmin perustaksi sille, miten lastensuojelun tukea tarvitsevien lasten ja nuorten hyvää psyykkistä ja fyysistä terveyttä, toimivia ja läheisiä ihmissuhteita sekä mahdollisuuksia onnistua opiskelussa ja muilla elämänalueilla voidaan parhaiten vahvistaa niin avo- kuin sijaishuollossakin. Sijaishuollon palveluiden kehittäminen ja laadun varmistaminen edellyttää, että sijaishuoltoon sijoitetuista lapsista ja nuorista sekä heidän kokemuksistaan tiedetään riittävästi. Sijaishuoltoa koskevan tietoperustan vahvistaminen on nostettu esiin keskeisenä lastensuojelun tietotarpeena. Koko lastensuojelun ja myös sijaishuollon kehittämistyössä on tärkeää kuulla lapsia ja nuoria ja heidän kokemuksiaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön lastensuojelun menneisyyttä koskeva selvitys on tehnyt näkyväksi sijaishuoltoon sijoitettujen lasten ja nuorten kaltoinkohtelukokemuksia ja nostanut esiin valvonnan tehostamisen tarpeen. Selvityksen suositukset nostavat esiin valvontakäyntien säännöllisyyden ja käyntien yhtenäisen ohjeistamisen, lapsen kahdenkeskisen tapaamisen ja keskustelun merkityksen sekä uudenlaisten säännöllisten, sähköisten yhteydenpidon tapojen kehittämisen lasten ja sosiaalityöntekijän välisen yhteydenpidon varmistamiseksi (kännykkä, sähköposti, some). Tiiviimpi yhteydenpito toimii samalla sijaishuollon valvontana. Yhteydenpidon mahdollistamiseksi sille tulee varata riittävät ajalliset ja henkilökuntaresurssit. Myös sijaishuoltopaikkojen ulkopuolinen valvonta on selvityksen perusteella oleellisen tärkeää. Sekä yksittäisten lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden, mutta erityisesti kuntien, aluehallintovirastojen että sosiaali- ja terveysministeriön on syytä säännöllisesti seurata, että valvontaa on myös käytännössä riittävästi ja se toteutetaan lapsen kuulemisen mahdollistavalla tavalla. Valvonnassa esiin tuleviin epäkohtiin on puututtava ja sitä varten on tarpeen kehittää uusia toimintatapoja. Mikäli tutkimusta jatkettaisiin koskemaan aikaa 1983 - tähän päivään ja haastateltavia olisi yhtä paljon kuin jo tehdyssä menneisyystutkimuksessa (300), niin kustannusarvio olisi 0,5 milj. €.

Toimiva lastensuojelu ja muiden erityistason palvelujen kokonaisuus edellyttää, että ammatillista sosiaali- ja terveydenhuoltoalan koulutusta (sekä erityisopettajat) kehitetään siten, että kaikilla toimijoilla on

erityisosaamisen lisäksi yhteinen ymmärrys palveluista ja kunkin omasta roolista omassa ammatissaan. Jotta palvelujen kehittämistyön tulokset yltävät, leviävät ja juurtuvat laajasti työkäytäntöihin, tarvitaan tueksi pysyvä kansallisesti koordinoitu palvelujen kehittämisen ja osaamisen tukirakenne. Tämä rakenne luodaan ja sitä kokeillaan LAPE-hankkeen aikana laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Rakenne on osa muutostyön toimeenpanon tukea ja sen luomisessa tehdään yhteistyötä maakunnallisten muutosagenttien kanssa. Keskeisiä alueellisia toimijoita rakenteen luomisessa ovat maakuntien toimijat, sosiaalialan osaamiskeskukset ja sairaanhoitopiirit. Kansallisista toimijoista keskeisiä ovat Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tärkeitä yhteistyökumppaneita rakenteessa ovat korkeakoulut, muut tutkimuslaitokset ja järjestöt. Kehittämisen ja osaamisen tuki organisoidaan LAPE-hankkeen aikana oppimisverkosto-toiminnan keinoin. Maakunnalliset muutoshankkeet suunnitellaan ja resursoidaan siten, että ne mahdollistavat maakunnallisille toimijoille ja kehittäjille osallistumisen koordinoituun oppimisverkostotoimintaan.

LAPE-ohjelmaan sisältyvä lastensuojelun kehittämiskokonaisuus perustuu useisiin lastensuojelua koskeviin selvityksiin ja raportteihin ja niissä oleviin havaintoihin ja tietoon. Ehdotusta on käsitelty ja tarkennettu LAPE-hanketta varten perustetussa projektisuunnitelmaryhmässä kevään 2015 aikana. Tuloksena on kokonaisuus, joka sisältää lastensuojelun sosiaalityön, perhetyön ja perhekuntoutuksen, perhehoidon ja laitoshoidon laatua vahvistavia osioita sekä sijaishuollon ohjausta, valvontaa ja tietoperustaa vahvistavan osion.

