TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

Päivi Petrelius

8.10.2018

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto

Lausuntopyyntönne ja kutsunne kuulemistilaisuuteen HE123/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019, teemana lastensuojelun ajankohtaiset haasteet ja resurssit

Hyvin toimiva, laadukas lastensuojelun kokonaisuus rakentuu useista tekijöistä. Lastensuojelun tehtävien ruohonjuuritasolle tarvitaan osaavia ja pysyviä työntekijöitä, vaativaa työtä tukevat työolot, laadukasta lähiesimiestyötä ja johtamista. Voimavarojen lastensuojelussa on vastattava työmäärää siten, että lakisääteisten hoitaminen on mahdollista.

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluiden kokonaisuuden johtaminen edellyttää kaikkien hallinnonalojen yhteistä vastuuta lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisestä ja varhaisesta tuesta siten, että lastensuojelun tarve ei kasva liian vähäisen perustason tuen ja palveluiden vuoksi. Laadukkaan ja turvallisen lastensuojelun rakentaminen edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista niin lastensuojelun sisäisten toimintaedellytysten vahvistamiseen kuin myös laajaan vastuunottoon vaikeimmissa elämäntilanteissa olevien lasten, nuorten ja perheiden tukemiseksi muissa palveluissa ja eri toimijoiden yhteistyönä.

Lastensuojelun tarve

Lastensuojeluilmoitukset, yhteydenotot sosiaalihuoltoon lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi sekä ennakolliset lastensuojeluilmoitukset ovat kaikki lisääntyneet 2015 - 2017. Lastensuojeluilmoituksia tehtiin 76 116 lapsesta vuonna 2017, eniten 13 vuotta täyttäneistä. Ennakollisia ilmoituksia tehtiin 2 200, ja niistä jokainen liittyy vakavaan huoleen raskaana olevien naisten syntyvien lasten hyvinvoinnista sekä vanhempien kykyyn huolehtia vauvasta.

Vuonna 2017 lastensuojelun avohuoltoon tuli uutena asiakkaana yli 15 300 lasta, hieman enemmän kuin edellisenä vuonna. Maakunnalliset vaihtelut ovat suuria. Kansallista syytietoa sen enempää lastensuojelun asiakkuuteen tulosta kuin tehdyistä ilmoituksista tai niiden tekijöistä ei ole saatavilla.

Sosiaalihuoltolain tavoitteena oli vähentää lastensuojelun asiakkuuksia tarjoamalla tukea ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tämä tavoite näyttää tilastojen mukaan toteutuneen. Ennen uudistusta vuonna 2014 lastensuojelun avohuollon asiakkaana oli yli 90 000 lasta ja nuorta. Vuonna 2017 asiakkaita avohuollossa oli enää 55 884 (2 % vähemmän kuin edellisenä vuonna). Tutkimustiedon puuttuessa tietoa ei ole siitä, millaisen tuen piiriin 35 000 asiakkuudesta poistunutta lasta ja nuorta siirtyivät.

Sosiaalihuoltolain mukaista kotipalvelua ja perhetyötä on saanut yhä useampi perhe. Kotipalvelua sai 13 400 ja perhetyötä 14 000 perhettä vuonna 2017. Lastensuojelulain mukaisen tehostetun perhetyön piirissä olevien perheiden määrä on myös kasvanut, ja sitä sai 10 100 perhettä vuonna 2017.

Palvelut eivät nykyisellään toimi lasten, nuorten ja perheiden kannalta riittävän tukevasti ja riittävän varhain. Tästä kertoo kiireellisten sijoitusten määrän kasvu. Vuonna 2017 sijoitettiin kiireellisesti 4 081 lasta, ja näistä valtaosa oli 14 vuotta täyttäneitä. Kiireelliset sijoitukset kasvoivat 15 prosenttia vuodesta 2016. Tilastotietoa sijoitusten kasvun syistä ei ole saatavilla. Niina Pietilän (2017) tutkimuksen mukaan 17-vuotiaiden kiireellisten sijoitusten taustalla 65 %:ssa oli nuoren opintoihin liittyvät ongelmat, mutta vain 15 % on saanut tukipalvelua tähän liittyen. Yhtenä tutkimushavaintona korostuu palvelujärjestelmän ja nuoren elämäntilanteen kohtaamattomuus. Pietilä kuvaa nuoria turvattomiksi ja eksyneiksi; vain 10 % kuvattiin vaarallisiksi.

Varhaisen tuen ja lastensuojelun tarpeen yhteys

Universaalit, kaikille suunnatut palvelut ja tuki toimivat alustana hyvinvointia tukeville lasten, nuorten ja perheiden palveluille. Varhaisella tuella ei tarkoiteta tukea varhaisella iällä, vaan tukea jolla voidaan ennaltaehkäistä ongelmien kasaantumista ja vaikeutumista. Yleisen ja kohdennetun tuen tulisi tavoittaa lapset, nuoret ja perheet arkiympäristöissään, joissa ilmenevät monet tarpeet ja erilaiset asiakasryhmät. Tiivistä, jo äitiysneuvolasta käynnistyvää kohdennettua tukea vanhemmuuteen tarvitaan osalle perheistä. Kotipalvelu ja perhetyö riittävät tueksi osalle, mutta osalta puuttuvat vankat mallit vanhempana toimimisesta. Koulunkäynti- ja opiskeluvaikeudet tuovat runsaasti asiakkaita lastensuojeluun; yksilöllisiin tarpeisiin vastaavaa psykososiaalista tukea tulisi olla riittävästi saatavilla kaikilla asteilla. Varhaisen tuen kohdennuksella jälkihuollossa oleviin nuoriin voidaan katkaista ylisukupolvista siirtymää.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa tavoitellaan perustason palveluiden vahvistamista. Perustason palveluita kootaan perhekeskuksiin. Perhekeskusten ja lastensuojelun yhteistyökäytäntöjä ollaan luomassa. Tutkimustietoa tarvittaisiin jatkossa siitä, millainen perustason tuki ehkäisee parhaiten ongelmien kärjistymistä ja lastensuojelun tarvetta.

Lastensuojelutyö on kompleksista; se vaatii osaamista ja aikaa

Sosiaalihuoltolain mukaiset perustason palvelut voivat tarjota tuen vaikeisiinkin elämäntilanteisiin, mutta ne eivät kuitenkaan aina riitä. Kun lapsen turvallisuus on vakavasti uhattuna, kun perheen ja lähiyhteisön voimavarat ovat niukat ja kun lapsen vanhempia ei muuten saada yhteistyöhön lapsen asioissa, kutsutaan lastensuojelu mukaan. Sosiaalihuoltolain muutos on myös tarkoittanut, että lastensuojeluun tulee yhä enemmän ja erityisesti hyvin monimutkaisia ja vaikeaselkoisia perhetilanteita. Valmiita ratkaisuja tällaisiin tilanteisiin ei useinkaan

ole, vaan niiden etsiminen ja pohtiminen edellyttää yhteistyötä ja aikaa, luottamusta ja suhteiden rakentamista, huolellista paneutumista kunkin lapsen ja perheenjäsenen näkökulmaan, läheisiä unohtamatta. Osallisuuden toteutuminen edellyttää, että ratkaisuja ja päätöksiä tutkitaan ja perustellaan yhdessä. Lastensuojelun ylikuormittuneessa arjessa tämä on haaste, mutta paikoin myös mahdoton tehtävä toteuttaa. Lastensuojelun ammattilaiset ovat monin tavoin vaatineet työtilanteeseen korjausta. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärä on Suomessa kaksinkertainen (46 - 48 lasta/työntekijä) verrattuna esimerkiksi Norjan, Englannin tai Kalifornian tilanteeseen (19-21 lasta/työntekijä) (Berrick ym. 2016). Ylikuormitus näkyy lastensuojelussa valvontaviranomaisten toteamina menettelytapavirheinä ja esimerkiksi sijaishuoltoon sijoitettujen lasten valvonnan puutteina (Eduskunnan oikeusasiamiehen tuoreet kannanotot).

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa Suomeen ollaan levittämässä uudenlaista tiimityöhön ja perheterapeuttiseen työotteeseen perustuvaa lastensuojelun sosiaalityön toimintamallia. Malli edellyttää, että sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ovat kohtuulliset. Hyvin toteutettuna malli vahvistaa sekä asiakkaiden osallisuutta että työntekijöiden hyvinvointia. Kuormitusongelman ratkaisu on edellytys niin vaikuttavien toimintatapojen laadukkaalle toteutukselle kuin esimerkiksi sijaishuollon valvonnankin ongelmille.

Sijaishuollon laatu ja valvonta

Sijaishuollossa lainsäädäntö painottaa perhehoitoa laitoshoitoon nähden ensisijaisena sijoitusmuotona. Perhehoidon osuus sijaishuollossa onkin lisääntynyt. Yli puolet huostaanotetuista lapsista oli perhehoidossa vuoden 2017 lopussa. Perhehoidon lisääminen edellyttää paitsi toimintaan valmiita ja valmennettuja perheitä, myös (maa)kunnan vahvaa panostusta näiden perheiden tukeen. THL korostaa, että perhehoito tarvitsee lisää resursseja. Perhehoitoon panostetut resurssit ja järjestetty 24/7 monipuolinen tuki tuottavat säästöjä laitoshuollon kustannuksiin.

Sijoitettuna olleet täysi-ikäistyneet nuoret tarvitsevat vahvaa, yksilöllistä tukea. Havainnot sijoitettuna olleiden lasten heikosta toisen asteen koulutuksen suorittamisesta (Kääriälä & Hiilamo, HS, 3.10.18) osoittavat tuen puutetta. Teini-iässä sijoitettujen kohdalla koulutuserot ovat suurimmat, ja kansainvälistä huomiota on herättänyt se, että Pisa-maan sijoitetut nuoret pärjäävät niin heikosti koulussa ja peruskoulun jälkeisissä opinnoissa. (Cameron ym. 2017). Toisen asteen opetuksen leikkaukset kohdistuvat heikosti motivoituneisiin oppilaisiin, jotka tarvitsevat intensiivistä, henkilökohtaista tukea ja kannustusta, rinnallaoloa. Parin tunnin päivittäinen opetus ja etäopiskelu eivät sovi kaikille.

Valtaosa yksityisistä lastensuojelun ympärivuorokautista palvelua tuottavista yksiköistä toimii yrityspohjalla (90,5 %), ja vain 9,5 % yksityisistä tuottajista on yleishyödyllisiä toimijoita. Julkisten palvelujen osuus on pienentynyt, ja eri ylläpitäjätahojen palvelut jakautuvat maakunnittain hyvin vaihtelevasti. (Porko ym.

2018 http://www.julkari.fi/handle/10024/136436). Valvonnan puutteet ja haasteet sekä tarvittavat resurssit on aiheellisesti nostettu esille viime aikoina. Samaan aikaan on tarpeen kehittää toiminnan kokonaisuutta ennakollisen valvonnan ja kehittämisen tuen suuntaan. Tätä on edistetty LAPE:n osana.

Ministeri Saarikko vastasi 20.9.2018 tiedotustilaisuudessa lastensuojelun ajankohtaisiin haasteisiin ja Lapsiasiavaltuutetun aloitteeseen. Hän korosti vastauksessaan tärkeitä, jatkorahoitusta vaativia asioita. Ensinnäkin sijaishuollon valvontaan on luotu uusi malli, ja sen mukainen kehittämistyö on jo meneillään yhdeksässä maakunnassa osana LAPE -hanketta. Myös sijaishuollon laatukriteereitä on työstetty laajapohjaisena yhteistyönä, ne valmistuvat syksyllä 2018 ja ne sisällytetään osaksi lastensuojelun laatusuositusta (STM & Kuntaliitto). Näiden hankkeiden toteutuminen vahvistuisi, kun maahan saataisiin monipuolinen ja yhtenäinen tietopohja kaikista palveluntuottajayksiköistä. Suomessa ei ole tällä hetkellä kansallista rekisteriä lastensuojeluyksiköistä. Julkinen vastuu huostaan otetuista lapsista edellyttää Sosterin rinnalle rekisterin perustamista lastensuojelun valvonnan ja laadun vahvistamiseksi.

THL ehdottaa, että tehdyn esiselvityksen ja laaditun etenemisehdotuksen mukaisesti valtio rahoittaisi sijaishuollon monipuolisen valtakunnallisen rekisterin, Lasterin, joka sisältäisi tiedot sekä julkisten että yksityisten tuottajien palveluista ja resursseista. Lasteri täydentäisi tulevan Luovan valvontarekisteriä. Rekisterin avulla voidaan parantaa lasten osallisuuden, tarpeita vastaavan hoitopaikan hankinnan, yksiköiden toiminnan seurannan ja arvioinnin sekä valvonnan toteutumista. Niin maakuntien lastensuojelun toimijat kuin valvontaviranomaiset ovat LAPE -työpajoissa esittäneet vahvan toiveen, että yhtenäinen rekisteritietopohja valmistuisi ennen sote -uudistuksen voimaantuloa. Budjettivaikutukset 500 000€.

Toiseksi ministeri ehdotti Lapsen osallisuutta ja kuulemista edistävän tutkimus- ja kehittämishankkeen käynnistämistä. *THL ehdottaa, että budjettiin sisällytettäisiin tehdyn suunnitelman mukainen kolmivuotisen hankkeen rahoitus,* 190 000 € vuonna 2019 (170 000€ vuonna 2020 ja 170 000 € vuonna 2021).

Lastensuojelun kansallinen ohjaus, tutkimus ja kehittäminen

Lastensuojelun ohjauksen vahvistamista on vaadittu koko 2000-luku; resurssien lisäämisen ja varmistamisen tarve on ilmeinen. Ohjauksen voimavarat ovat ohuet toiminnan kaikilla tasoilla: sosiaalityössä ja sen johtamisessa, aluehallintoviranomaisissa, THL:ssä ja STM:ssä. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman avulla on uudistettu lastensuojelua laaja-alaisesti. Uudistusten juurruttaminen ja käytäntöjen yhdenmukaistuminen edellyttää kansallista tukea ja koordinointia, sekä konkreettisia henkilötyövuosia näihin ohjaustehtäviin.

Ohjauksen tarvetta lähivuosina lisäävät valmisteilla olevat suuret lakimuutokset, joiden vaikutusten arviointi heikoimmassa asemassa olevien lasten näkökulmasta on jäänyt tekemättä. Valtion erityinen vastuu lastensuojelun asiakkaana olevien ja huostaan otettujen lasten asioista tarkoittaa rakenteista huolehtimista näiden lasten

erityisen turvan ja suojelun tueksi. THL muistuttaa Lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamista suosituksista ja korostaa, että jatkuvaa lapsivaikutusten arviointitehtävää varten *tulisi perustaa tähän toimintaan keskittyvä yksikkö*. Sen tehtävänä olisi komitean suositusten mukaisesti talousarvion seuranta lapsen oikeuksien näkökulmasta, mutta myös tutkimuksen koordinointi ja käynnistäminen haavoittuvassa asemassa olevien lapsiryhmien hyvinvoinnin seurannan ja arvioinnin tueksi. Yksiköllä voisi lisäksi olla roolia myös siinä, miten varaudutaan kansallisten kriisitapahtumien tutkintaan ja niistä saatavan opin levittämiseen ja juurruttamiseen.

Tällä hetkellä rakenteet tutkimuksen ja kehittämisen koordinaatioon sekä tutkimustulosten koontiin ja jalkauttamiseen puuttuvat. Jatkuvana toimintana tarvitaan monitieteellistä tutkimusta erilaisissa haavoittavissa olosuhteissa elävien lasten näkökulmasta, tulosten välittämistä asiantuntijatyönä moniin verkostoihin ja valmisteluihin. Tämä palvelisi myös LOS lapsivaikutusten arviointia. Lastensuojelun vaikuttavuutta ja tutkimusta vaikuttavuudesta peräänkuulutetaan yhä enemmän. Tällaiseen tutkimustarpeeseen tuleekin suhtautua vakavasti, varata sille resurssit ja osoittaa paikka sekä osana Sote:n rakennetta, osana THL:n perustoimintaa että kytkeytyneenä maakuntien ja viiden yhteistoiminta-alueen OT -keskusten, yliopistojen ja korkeakoulujen toimintaan.

Eerika-tytön kohtalo käynnisti päätöksen kohdentaa ns. eduskunnan joululahjarahaa lastensuojelun kehittämiseen ja tutkimiseen. Lasketut -hankkeen aikana (2013 – 2015) edettiin monialaisesti niin tiedonvaihdon kuin yhteistyön, tietopohjan ja tutkimuksen suunnissa. Työ jatkui LAPE -kärkihankkeessa, ja edessä on kehitettyjen toimintamuotojen jalkauttaminen ja toimintakulttuurin muutoksen tukeminen. Muutostyö vie aikaa, ja sen jatkumista on perusteltua rahoittaa ja rakentaa pysyvänä toimintana, ei vain hankkeina.

Ylijohtaja,
pääjohtajan sijaisena — Marina Erhola

Johtaja — Tuire Santamäki-Vuori

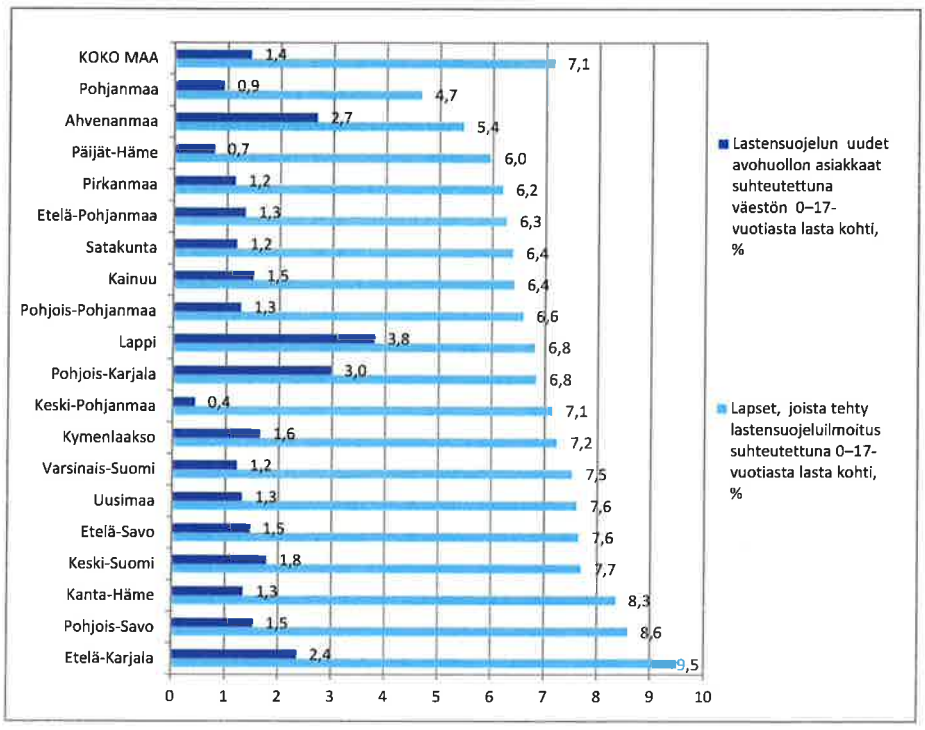
LIITE — Lastensuojelun ajankohtaiset haasteet ja resurssit tilastoina

Liite 1.
Lastensuojelun ajankohtaiset haasteet ja resurssit tilastoina
THL 9.10.2018

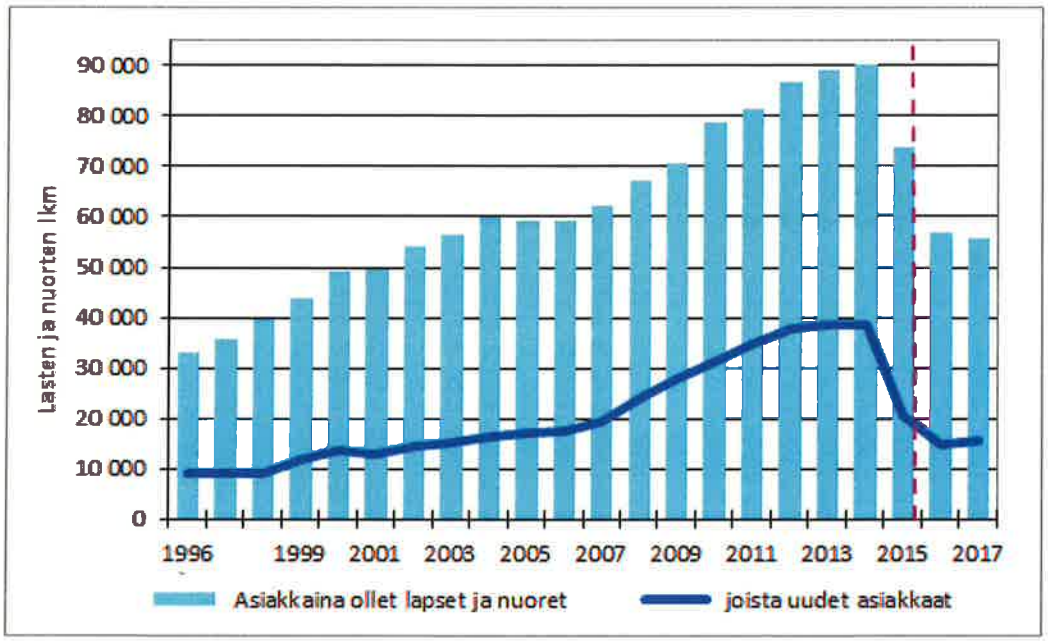
1. Lastensuojeluilmoitukset, yhteydenotot sosiaalihuoltoon lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi sekä ennakolliset lastensuojeluilmoitukset (lkm) maakunnittain vuosina 2015–2017

	Ennakolliset lastensuojeluilmoitukset			Lastensuojeluilmoitukset			Yhteydenotot sosiaalihuoltoon lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Uusimaa	577	632	725	40 876	42 929	48 111	1 712	3 277	3544
Varsinais-Suomi	222	320	302	12 158	11 886	12 678	442	868	1393
Satakunta	43	143	60	3 939	4 173	4 502	145	234	424
Kanta-Häme	57	65	61	3 993	4 470	5 426	260	348	621
Pirkanmaa	110	115	152	8 140	8 656	9 834	1 213	1 173	1255
Päijät-Häme	66	99	70	4 375	4 500	4 480	344	339	376
Kymenlaakso	60	53	61	2 992	3 132	3 420	277	1 178	594
Etelä-Karjala	18	14	11	2 652	3 139	4 067	47	63	107
Etelä-Savo	53	38	34	2 152	2 605	2 715	129	272	490
Pohjois-Savo	93	82	107	5 899	5 823	6 929	463	531	404
Pohjois-Karjala	48	52	59	2 458	2 158	3 297	156	35	49
Keski-Suomi	63	77	142	6 034	6 861	7 871	314	527	598
Etelä-Pohjanmaa	89	99	77	3 168	3 457	4 075	202	450	405
Pohjanmaa	29	28	39	2 227	2 610	2 818	220	201	329
Keski-Pohjanmaa	12	15	14	1 628	1 541	1 793	42	220	228
Pohjois-Pohjanmaa	119	120	198	7 494	8 803	11 679	1 122	1 277	1088
Kainuu	19	27	15	1 170	1 067	1 333	17	16	13
Lappi	25	53	39	2 990	3 006	3 755	220	432	422
Ahvenanmaa	2	20	36	444	556	585	30	45	46
Koko maa	**1 705**	**2 052**	**2 202**	**114 789**	**121 372**	**139 368**	**7 355**	**11 486**	**12 386**

2. Lapset, joista on tehty lastensuojeluilmoitus ja uudet lastensuojelun avohuollon asiakkaat suhteutettuna 0–17-vuotiasta lasta kohden maakunnittain vuonna 2017, %



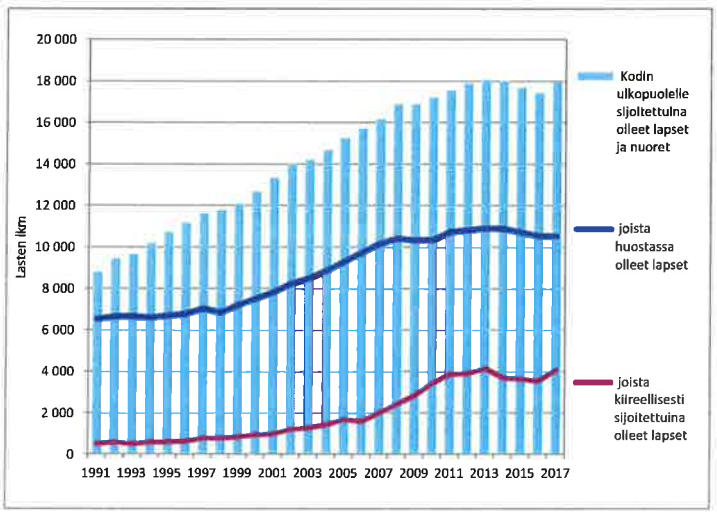
3. Lastensuojelun avohuollon asiakkaana olleet lapset ja nuoret vuosina 1996–2017



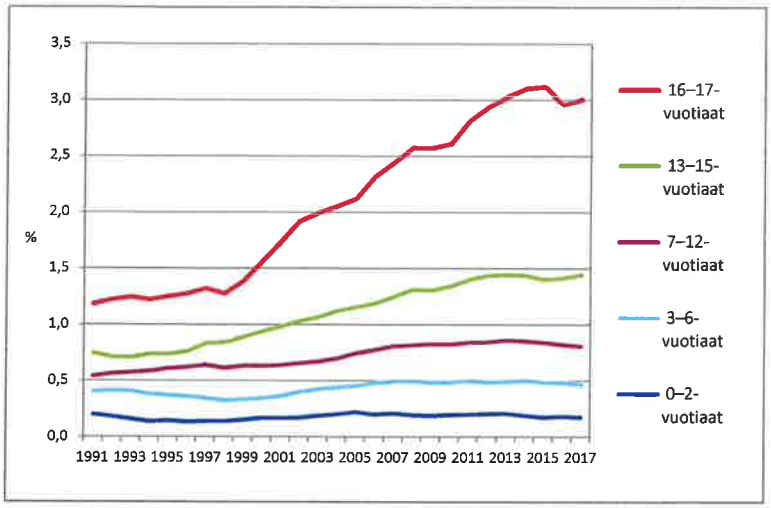
4. Perheiden käyttämät sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain edellyttämät lapsiperheiden palvelut vuosina 2015, 2016 ja 2017

	Perheiden lukumäärä vuoden aikana			% lapsiperheistä	
	2015	2016	2017	2015	2016
Sosiaalihuoltolain 18 § mukainen perhetyö	10 707	13 125	14 029	1,9	2,3
Sosiaalihuoltolain 19 § mukainen kodin- ja lastenhoitopalvelu	9 645	10 729	13 419	1,7	1,9
Lastensuojelulain 36 § mukainen kodin ja lastenhoitopalvelu	2 586	2 221	2 010	0,5	0,4
Lastensuojelulain 36 § mukainen tehostettu perhetyö	8 939	9 396	10 094	1,6	1,6

5. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret sekä niistä huostassa ja kiireellisesti sijoitettuna olleet lapset vuosina 1991–2017



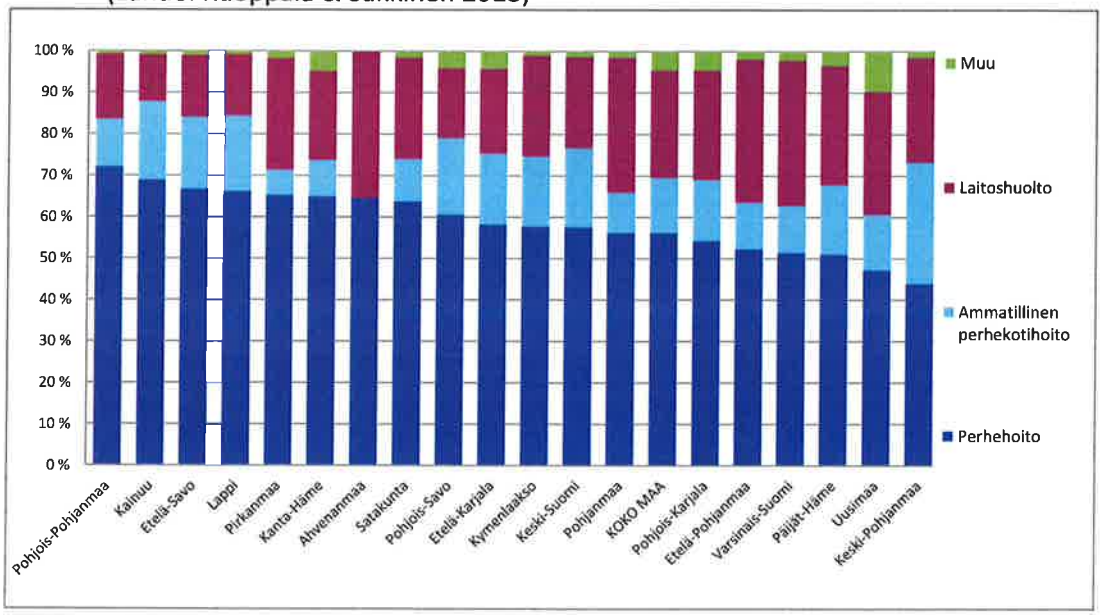
6. Vuoden aikana huostassa olleet lapset suhteutettuna vastaavanikäiseen (lapsen ikä 31.12.2017) väestöön vuosina 1991–2017, %



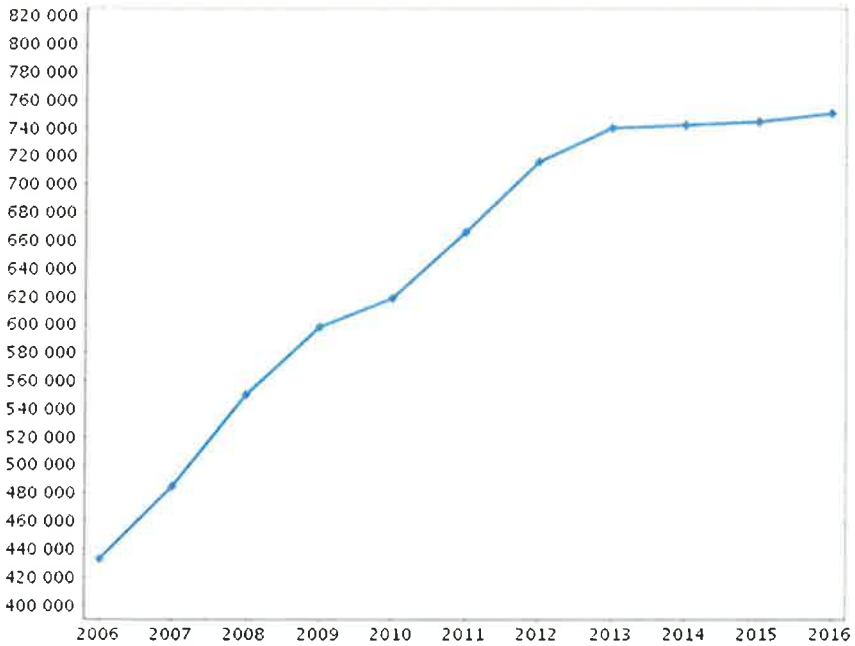
7. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna olleet lapset ja nuoret viimeisimmän sijoitustiedon mukaan vuosina 1995, 2000, 2005, 2010, 2015–2017

	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
0–20-vuotiaat sijoituspaikan mukaan							
Perhehoito	5 132	5 587	5 423	5 809	7 106	7 226	7527
Ammatillinen perhekotihoito	813	1 539	2 461	2 863	2 079	2 008	2017
Laitoshuolto	3 064	3 430	4 847	6 490	6 558	6 338	6777
Muu huolto	1 730	2 117	2 525	2 042	1 946	1 865	1635
Yhteensä	**10 739**	**12 673**	**15 256**	**17 204**	**17 689**	**17 437**	**17 956**
0–20-vuotiaat sijoitusperusteen mukaan							
Avohuollon tukitoimen sijoitus	2 625	3 354	3 526	3 472	3 624	3 758	4008
Kiireellinen sijoitus	232	362	642	1 699	1 934	1 831	2182
Huostassa	6 160	6 973	8 673	9 754	10 157	10 047	10128
niistä tahdonvastaiset	940	1 221	1 631	2 044	2 424	2 437	2514
Jälkihuollon sijoitus	1 722	1 984	2 415	2 279	1 974	1 801	1638
Yhteensä	**10 739**	**12 673**	**15 256**	**17 204**	**17 689**	**17 437**	**17 956**

8. Huostassa olleet lapset sijoitusmuodon mukaan maakunnittain 31.12.2017, % (N= 8 962) (Lähde: Kuoppala & Säkkinen 2018)



9. **Lastensuojelun laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset yhteensä, 1 000 euroa (Lähde Sotkanet).**



10. **Sijoitusvuorokaudet lastensuojelulaitoksissa (Lähde: Kuntien talous ja toimintatilasto)**

