



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Lastensuojelu

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 6/2012



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Lastensuojelu

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-220-6 (nid.)
ISBN 978-952-499-219-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 321/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen lastensuojelua koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovaraincontroller -toiminnoille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Helsingissä 24. päivänä toukokuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Sari Hanhinen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Sari Hanhinen
Tuloksellisuustarkastusneuvos Taina Rintala

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

Sosiaali- ja terveysministeriö

Asiasanat:

avohuolto, jälkihuolto, lastensuojelu, sijaishuolto

Sisällys

Tiivistelmä	1
Resumé	5
1 Johdanto	9
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.1.1 Lainsäädäntö	13
2.1.2 Lastensuojelun palvelut	15
2.1.3 Lastensuojelun valvonta	19
2.1.4 Lastensuojelun taloudellinen merkitys	20
2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit	24
2.2.1 Tarkastuskysymykset	24
2.2.2 Tarkastuskriteerit	25
2.2.3 Tarkastuksen aineistot, menetelmät ja rajaukset	31
3 Tarkastushavainnot	35
3.1 Avohuollon palveluiden saatavuus ja tarpeenmukaisuus	35
3.1.1 Avohuollon tukimuodot ja niiden saatavuus	35
3.1.2 Palvelupuutteet	38
3.1.3 Lastensuojelulain muutoksen vaikutus avohuollon palveluihin	44
3.1.4 Avohuollosta sijaishuoltoon	47
3.1.5 Kokoavat havainnot ja päätelmät	48
3.2 Sijaishuollon palvelujen laatu ja pysyvyys	49
3.2.1 Sijaishuoltopaikan valinta ja pysyvyys	49
3.2.2 Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona	57
3.2.3 Sijaishuoltopalveluiden saatavuus	60
3.2.4 Kokoavat havainnot ja päätelmät	67
3.3 Sijaishuollon valvonta	69
3.3.1 Valvontavastuut	69
3.3.2 Kuntien suorittama valvonta	72
3.3.3 Aluehallintovirastojen suorittama valvonta	74
3.3.4 Valvonnassa esiin tulleet epäkohdat	79
3.3.5 Kokoavat havainnot ja päätelmät	85
3.4 Sijaishuollosta jälkihuoltoon	86
3.4.1 Huostassapidon lopettaminen	86
3.4.2 Jälkihuoltoon oikeutetut	92
3.4.3 Jälkihuollon kesto	95
3.4.4 Jälkihuollon palvelut ja tukitoimet	98
3.4.5 Palveluihin ja tukitoimiin liittyvät ongelmat	106
3.4.6 Itsenäistymisvarat	110

3.4.7	Kokoavat havainnot ja päätelmät	118
3.5	Asiakassuunnitelmat	120
3.5.1	Suunnitelmien merkitys ja aiemmin havaitut puutteet	120
3.5.2	Asiakassuunnitelmat avohuollossa	121
3.5.3	Asiakassuunnitelmat sijaishuollossa	123
3.5.4	Asiakassuunnitelmat jälkihuollossa	126
3.5.5	Kokoavat havainnot ja päätelmät	127
3.6	Perheiden tukeminen	128
3.6.1	Perheiden tukeminen avohuollossa	128
3.6.2	Perheiden tukeminen sijaishuollossa	131
3.6.3	Perheiden tukeminen jälkihuollossa	135
3.6.4	Kokoavat havainnot ja päätelmät	137
3.7	Lastensuojelulain suhde muuhun lainsäädäntöön	138
3.7.1	Laki toimeentulotuesta	138
3.7.2	Toimeentulotukilain 10 §:n soveltaminen jälkihuollossa	143
3.7.3	Toimeentulotuen käyttöön liittyvät ongelmat lastensuojelussa	146
3.7.4	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista	149
3.7.5	Kokoavat havainnot ja päätelmät	162
3.8	Lastensuojelulain tavoitteita edistävät keinot	164
3.8.1	Kunta- ja palvelurakenneuudistus	164
3.8.2	Lastensuojelun suunnitelmat	167
3.8.3	Lastensuojelun määrärahat	168
3.8.4	Avohuollossa toimivat sosiaalityöntekijät	173
3.8.5	Tuotanto- ja toimintatapojen muutokset sekä palvelujen uudelleenorganisointi	182
3.8.6	Lastensuojelulain tavoitteita edistävät keinot tilastojen ja tarkastushaastattelujen valossa	185
3.8.7	Kokoavat havainnot ja päätelmät	197
4	Tarkastusviraston kannanotot	201
	Lähteet	211
	Liitteet	230

Lastensuojelu

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa (KASTE) vuosiksi 2008–2011 asetettiin tavoitteeksi, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä suhteessa ikäryhmään vähenee. Lastensuojelutlastojen mukaan lastensuojelun piirissä olevien asiakkaiden määrä on kuitenkin kasvanut sekä avohuollossa että sijaishuollossa. Vuonna 2010 lastensuojelun avohuollon piirissä oli alle 18-vuotiaita lapsia ja nuoria lähes 22 prosenttia enemmän ja kodin ulkopuolelle sijoitettuja alaikäisiä oli kuusi prosenttia enemmän kuin vuonna 2007. Vuoden 2010 aikana kodin ulkopuolelle oli sijoitettu kaikkiaan noin 17 100 lasta ja nuorta ja avohuollon toimenpiteiden piirissä oli lähes 78 600 lasta ja nuorta.

Lastensuojelun kustannuksiin liittyvät tilastointiongelmät vaikuttavat siihen, ettei lastensuojelun kokonaiskustannuksista voida esittää valtakunnallista arviota. Vuonna 2010 kuntien lastensuojelun laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset olivat 619 miljoonaa euroa ja avohuollon käyttökustannukset arviolta vähintään 236 miljoonaa euroa. Valtion lastensuojeluun kohdentamien taloudellisten resurssien suuruudesta ei myöskään voida esittää tarkkaa lukua, koska taloudellinen satsaus kanavoituu lastensuojeluun lähinnä valtionosuusjärjestelmän sekä lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämishankkeiden kautta. Vuonna 2011 valtionosuusjärjestelmän piirissä olevien kuntien peruspalvelujen rahoittamiseen myönnettiin valtionosuuksia yhteensä noin 8 miljardia euroa ja Kaste-ohjelman erilaisiin lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämishankkeisiin vuosiksi 2008–2013 on osoitettu yhteensä 33,29 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, toteutuuko lapsen etu lastensuojelussa. Lapsen edun käsite on hyvin tulkinnanvarainen, eikä sitä voida määritellä tyhjentävästi. Tarkastuksessa lapsen edun katsottiin toteutuvan, jos lastensuojelun asiakkaat ja heidän perheensä saivat tarpeidensa mukaiset palvelut, asiakassuunnitelmat ja kuntien tekemät lastensuojelusuunnitelmat oli tehty säännösten mukaisesti, lastensuojelun resursointi ja valvonta oli riittävää sekä toimeentulotuki- ja asiakasmaksulainsäädäntöä sovellettaessa lastensuojelulain säännökset olivat ensisijaisia.

Tarkastuksessa selvitettiin, saavatko lapset ja nuoret avo- sijais- tai jälkihuollossa tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet sekä sitä, miten lapsen tai nuoren perhettä tuetaan lastensuojeluprosessin eri vaiheissa. Tarkastuksessa kartoitettiin myös, ovatko asiakassuunnitelmat ja kuntien tekemät lastensuojelun suunnitelmat säännösten mukaisia. Samoin tarkastuksessa

selvitettiin, onko lastensuojelulain valvonta riittävää ja ovatko muut ohjauskeinot edistäneet lastensuojelulain tavoitteita. Lisäksi tarkastuksessa tutkittiin lastensuojelulain suhdetta muuhun lainsäädäntöön.

Pääasiallinen tarkastusaineisto koostui kymmenen kunnan lastensuojelun työntekijöiden haastatteluista, kuvitteellisista lastensuojelun asiakaspauksista, aluehallintoviranomaisille kohdennetusta kyselystä sekä lastensuojelurekisteriaineistosta. Tarkastuksessa ei selvitetty lapsen edun toteutumista ehkäisevässä lastensuojelussa eikä yksityisellä sektorilla.

Tarkastus osoitti, että lapsen etu toteutuu lastensuojelussa vaihtelevasti tarkastelunäkökulman ja lapsen tai nuoren asuinkunnan mukaan. Avo- ja jälkihuollossa lapset ja nuoret saavat kohtalaisesti tarpeitaan vastaavia palveluja. Jälkihuollossa olevia nuoria tuetaan taloudellisesti tarpeen mukaan, mutta itsenäistymisessä tarvittavaa henkilökohtaista tukea ja ohjausta ei tarjota riittävästi.

Sen sijaan sijaishuollossa tavoitteet tarpeen mukaisesta hoitopaikasta eivät aina toteudu. Erityisesti psykiatrisen hoidon saatavuudessa on suuria puutteita. Tarkastuksen perusteella sijaishuoltoon myös ohjautuu lapsia, jotka tarvitsisivat ensisijaisesti terveydenhuollon palveluita. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön on varmistettava lastensuojelun ja mielenterveyshuollon välisen yhteistyön sujuvuus sekä estettävä lasten sijoittaminen lastensuojelulaitoksiin väärin perustein.

Tarkastuksen mukaan perheitä ei tueta riittävästi missään lastensuojelun vaiheessa. Avohuollossa tuen kohteena nähdään koko perhe, mutta lastensuojelun työntekijöiden ajan puute estää perheen kokonaisvaltaisen tukemisen. Sijaishuollossa vanhemmat jätetään usein yksin, vaikka lain mukaan heille tulisi laatia oma asiakassuunnitelma. Sijaishuollossa vanhempien tukeminen on myös useimmiten annettu lastensuojelulaitosten tehtäväksi, mikä ei ole lastensuojelulain tarkoitus. Tilanne on ongelmallinen myös siksi, että ostopalvelulaitokset eivät välttämättä huolehdi jälleenyhdistämisvelvoitteen huomioimisesta. Jälkihuollossa vanhempien tukeminen on vähäisintä. Perhettä ei pidetä merkityksellisenä itsenäistyvän nuoren kannalta. Jälkihuollossa vanhemmat huomioidaan ainoastaan silloin, jos nuori sitä haluaa.

Uudessa lastensuojelulaissa korostetaan perheiden jälleenyhdistämistä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellytys perheiden jälleenyhdistämiselle on, että vanhempien kanssa työskennellään intensiivisemmin ja jälleenyhdistämisvelvoitteet kirjataan vanhempien asiakassuunnitelmiin. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee ohjauksellaan varmistaa, että lastensuojelun työntekijät ovat tietoisia vastuustaan perheiden välisen yhteydenpidon järjestämisessä. Myös asiakassuunnitelmat tulee kiireestä huolimatta tehdä säännösten mukaisesti.

Tarkastus osoitti sijaishuollon ja erityisesti toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvonnan olevan puutteellista. Kaikki kunnat eivät miellä riittävästi olevansa vastuussa valvonnasta. Tämä koskee etenkin sijaishuoltoyksiköiden sijoituskuntia. Kuntien riittämätön valvonta on sidoksissa myös resursseihin sekä pätevien työntekijöiden määrään ja vaihtuvuuteen. Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kunnat hoitavat valvontatehtävänsä sekä laitos- että perhehoidossa.

Kuntien suorittama valvonta on ensiarvoisen tärkeää, etenkin koska aluehallintovirastoilla ei tarkastuksen perusteella ole resursseja kattavaan valvontaan. Valvontakäyntejä tehdään harvoin, käynneillä tulee esiin vakaviakin puutteita ja osa valvontakäynneistä jää pintapuolisiksi tilojen ja muiden perusasioiden tarkastamiseksi.

Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista valvontaa pyritään parantamaan omavalvontasuunnitelmien avulla. Tarkastuksen perusteella puutteet valvonnassa ovat kuitenkin niin suuret, että jatkossakin tarvitaan ulkopuolisen tahon suorittamaa valvontaa ja sen varmistamista, että aluehallintoviranomaisilla on asianmukaisen valvonnan edellyttämät resurssit.

Tarkastuksen mukaan jälkihuollon toteuttaminen ja kehittäminen ovat jääneet avo- ja sijaishuollon varjoon. Osa sijaishuoltopaikoista ei myöskään valmenna nuoria kylliksi ja tarpeeksi ajoissa jälkihuoltoon siirtymiseen. Lisäksi lastensuojelun mahdollisuudet puuttua jälkihuoltoon motivoitumattoman ja syrjäytymisvaarassa olevan täysi-ikäisen nuoren tilanteeseen ovat lähes olemattomat.

Laadukkaan lastensuojelutyön yhdeksi keskeiseksi elementiksi on määritelty riittävästi resursoitu lastensuojelutyö. Tarkastus osoitti, että avohuollossa toimivia sosiaalityöntekijöitä suhteessa asiakasmäärään on liian vähän. Tarkastuksen mukaan lastensuojelun avohuollon niukat henkilöstöresurssit eivät johdu yksinomaan vähäisistä sosiaalityöntekijöiden virkalisäyksistä vaan myös sosiaalityöntekijöiden suuresta vaihtuvuudesta, epäpätevistä työntekijöistä ja työntekijöiden puutteesta. Niukat sosiaalityöntekijäresurssit eivät puolestaan luo edellytyksiä vaikuttavan, laadukkaan ja kustannustehokkaan lastensuojelutyön toteuttamiselle. Tämä on johtanut siihen, että niukat sosiaalityöntekijäresurssit suhteessa työmäärään ovat käytännössä vain vahvistaneet lastensuojelun roolia ongelmien korjaajana. Tarkastuksen mukaan tarkkojen henkilöstösuositusten antaminen ilman alueellista palvelujen ja toimintakäytäntöjen huomioon ottamista ei ole järkevää. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön pitäisi pohtia, miten sosiaalityöntekijöiden vastuulle määriteltyjä tehtäviä voitaisiin jakaa esimerkiksi sosiaaliohjaajille tai sosionomeille.

Tarkastus osoitti, että lastensuojelun kustannusten laskentaan sisältyy ongelmia. Lastensuojelun kustannuksista on saatavissa valtakunnallista tietoa vain sijaishuollon osalta, ja niidenkin perusteella päätelmien tekeminen on hyvin hankalaa. Lisäksi lastensuojelun kokonaiskustannusten hahmottamista vaikeuttaa se, että sosiaalitoimen sisällä kustannuksia siirretään toimintasektorilta toiselle ja tarkastuksen mukaan maksajana on useimmiten lastensuojelu.

Vaikka lastensuojelun kustannusten määrittäminen on hankalaa, on niiden selvittäminen tarpeen, koska kustannustietojen puutteet vaikeuttavat päätöksentekoa ja ohjausta. Tarkastusvirasto ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää, miten avo-, sijais- ja jälkihuollon kustannukset muodostuvat.

Tarkastus osoitti myös, että lastensuojelussa toimeentulotukilakia tulkitaan lievemmin perustein kuin aikuissosiaalityössä. Sen sijaan vastausta siihen, sovelletaanko perusosan alentamista lastensuojelussa harvemmin kuin aikuissosiaalityössä, ei voida antaa. Tämä johtuu siitä, ettei tutkimustietoa perusosan alentamiskäytännöstä tai sen yleisyydestä aikuissosiaalityössä ole saatavissa. Tarkastusvirasto ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittäisi, kuinka yleistä toimeentulotuen perusosan alentaminen sosiaalityössä on ja onko sillä kyetty ehkäisemään nuorten syrjäytymistä.

Samoin tarkastus osoitti, että sijaishuollossa asiakasmaksujen periminen on harvinaista. Asiakasmaksujen perintään ja etenkin vanhemmilta perittäviin maksuihin liittyy kuitenkin runsaasti ongelmia. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna Sata-komitean ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon maksuja koskevien säännösten kokoamisesta samaan lakiin. Laadukkaasti laadittu lainsäädäntö on edellytys sille, että lastensuojelussa asiakkaita kohdellaan yhdenvertaisesti.

Barnskyddet

I det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) för åren 2008-2011 uppställdes som målsättning, att antalet barn som placerats utom hemmet ska minska i relation till åldersgruppen. Enligt barnskyddsstatistiken har emellertid antalet klienter hos barnskyddet ökat såväl i öppenvården som i vård utom hemmet. År 2010 fanns i barnskyddets öppenvård nära 22 procent mer barn och unga under 18 år, och sex procent mer minderåriga placerade utom hemmet än år 2007. Under år 2010 hade inalles ca 17 100 barn och unga placerats utom hemmet och åtgärderna i öppen vård omfattade nära 78 600 barn och unga.

De problem som är förenade med statistikföringen av barnskyddets kostnader bidrar till, att en riksomfattande uppskattning av barnskyddets totala kostnader inte kan presenteras. År 2010 var kommunernas omkostnader för anstalts- och familjevården i barnskyddet 619 miljoner euro och öppenvårdens omkostnader uppskattningsvis minst 236 miljoner euro. Om storleken för de ekonomiska resurser som staten riktar till barnskyddet kan inte heller framläggas någon exakt siffra, emedan den ekonomiska satsningen kanaliseras till barnskyddet närmast genom statsandelssystemet samt projekt för utvecklande av tjänster för barn, unga och familjer. År 2011 beviljades för finansiering av bastjänster i de kommuner som omfattas av statsandelssystemet totalt ca 8 miljarder euro, och för Kaste-programmets olika projekt för utvecklande av tjänster för barn, unga och familjer har för åren 2008-2013 anvisats totalt 33,29 miljoner euro.

Syftet med revisionen var att klargöra om barnets bästa förverkligas i barnskyddet. Begreppet barnets bästa ger stort rum för tolkningar, och det kan inte definieras uttömmande. Vid revisionen ansågs att barnets bästa förverkligas, om barnskyddets klienter och deras familjer fick tjänster i enlighet med deras behov, klientplanerna och kommunernas barnskyddsplaner hade gjorts upp i enlighet med bestämmelserna, resurseringen till och tillsynen över barnskyddet var tillräcklig, och bestämmelserna i barnskyddslagen var primära i tillämpningen av lagstiftningen om utkomststöd och klientavgifter.

Vid revisionen klarlades, om barn och unga i öppen vård, vård utom hemmet eller i eftervård får de tjänster och stödåtgärder de behöver, samt det, hur barnets eller den ungas familj ges stöd i olika skeden av barnskyddsprocessen. Likaså klarlades vid revisionen, om tillsynen över barnskyddslagen är tillräcklig och om andra styrningsmedel har befrämjat

barnskyddslagens syften. Dessutom granskades vid revisionen barnskyddslagens förhållande till övrig lagstiftning.

Det huvudsakliga revisionsmaterialet bestod av intervjuer med barnskyddsarbetare i tio kommuner, fiktiva klientfall i barnskyddet, en till regionförvaltningsmyndigheterna riktad enkät samt material ur barnskyddsregistret. Vid revisionen klargjordes inte hur barnets bästa förverkligas i det preventiva barnskyddet eller på den privata sektorn.

Revisionen visade, att barnets bästa förverkligas i barnskyddet i varierande grad beroende på betraktelseperspektivet och barnets eller den ungas hemkommun. I öppen vård och eftervård får barn och unga i skälig omfattning tjänster som motsvarar deras behov. De unga som är i eftervård ges ekonomiskt stöd efter behov, men personligt stöd och handledning som behövs för uppnående av självständighet ges inte tillräckligt.

Däremot förverkligas i vård utom hemmet inte alltid målsättningen om en vårdplats i enlighet med behovet. Särskilt i tillgången på psykiatrisk vård förekommer stora brister. På basis av revisions styrs till vård utom hemmet också barn som i första hand skulle behöva hälsovårdstjänster. Enligt revisionsverkets uppfattning bör social- och hälsovårdsministeriet säkerställa ett smidigt samarbete mellan barnskyddet och mentalvården och förhindra att barn placeras i barnskyddsanstalter på felaktiga grunder.

Enligt revisionen stöds familjerna inte tillräckligt i något skede av barnskyddet. I öppenvården ses hela familjen som föremål för stöd, men barnskyddsarbetarnas tidsbrist förhindrar ett helhetsmässigt stöd åt familjerna. Vid vård utom hemmet lämnas föräldrarna ofta ensamma, trots att för dem enligt lagen borde göras upp en egen klientplan. Vid vård utom hemmet har stödet till föräldrarna också oftast gjorts till en uppgift för barnskyddsanstalterna, vilket inte är barnskyddslagens syfte. Situationen är problematisk också därför, att anstalter som tillhandahåller köpta tjänster inte nödvändigtvis ser till att beakta skyldigheten till återförening. I eftervården är stödet till föräldrarna som minst. Familjen ses inte som betydelsefull för den unga som ska uppnå självständighet. I eftervården beaktas föräldrarna endast om den unga så önskar.

I den nya barnskyddslagen betonas återförening av familjerna. Enligt revisionsverkets förmenande är en förutsättning för återförening av familjerna, att man arbetar mer intensivt med föräldrarna och att återförenings-skyldigheten nedtecknas i föräldrarnas klientplaner. Social- och hälsovårdsministeriet bör med sin styrning säkerställa, att barnskyddsarbetarna är medvetna om sin skyldighet att ordna kontakterna inom familjen. Också klientplanerna bör trots brådskan göras upp i enlighet med bestämmelserna.

Revisionen visade att tillsynen över vård utom hemmet och i synnerhet familjevård i uppdragsförhållande är bristfällig. Alla kommuner varseblir

inte tillräckligt att de har ansvar för tillsynen. Detta gäller i synnerhet placeringskommuner där enheter för vård utom hemmet är belägna. Kommunernas otillräckliga tillsyn är också knuten till volymen och omsättningen för en kompetent personal. Revisionsverket anser, att social- och hälsovårdsministeriet bör ägna särskild uppmärksamhet åt att kommunerna sköter sin tillsynsuppgift både i anstalts- och familjevården.

Den tillsyn som utförs av kommunerna är ytterst viktig, i synnerhet emedan regionförvaltningsverken enligt revisionen inte har resurser för en övergripande tillsyn. Tillsynsbesök görs sällan, vid besöken yppas också allvarliga brister och en del av tillsynsbesöken stannar vid ett ytligt granskande av lokaler och andra grundläggande omständigheter.

I lagen om privat socialservice går man in för att förbättra tillsynen med hjälp av en plan för egenkontroll. På basis av revisionen är bristerna i tillsynen emellertid så stora, att det också i fortsättningen behövs tillsyn som utförs av en utomstående instans och att det säkerställs, att regionförvaltningsmyndigheterna har de resurser som en adekvat tillsyn förutsätter.

Enligt revisionen har verkställandet och utvecklandet av eftervården hamnat i skuggan av öppenvården och vården utom hemmet. En del av platserna för vård utom hemmet ger inte heller de unga tillräcklig och i tillräckligt god tid träning för övergången till eftervård. Dessutom har barnskyddet så gott som obefintliga möjligheter att ta befattning med situationen för en myndig ung person som inte har motivation till eftervård och som löper risk för marginalisering.

Som ett element i ett barnskyddsarbete av god kvalitet har definierats ett barnskyddsarbete med tillräckliga resurser. Revisionen visade, att det i öppenvården finns alltför få socialarbetare i förhållande till antalet klienter. Enligt revisionen beror de knappa personalresurserna i barnskyddets öppenvård inte enbart på en ringa ökning av antalet tjänster för socialarbetare utan också på den stora omsättningen bland socialarbetarna, på inkompetenta arbetare och brist på arbetare. De knappa socialarbetarresurserna skapar för sin del inte resurser för att genomföra ett verkningsfullt, kvalitativt och kostnadseffektivt barnskyddsarbete. Detta har lett till, att de knappa socialarbetarresurserna i förhållande till arbetsmängden i praktiken endast har stärkt barnskyddets roll att råda bot på problem. Enligt revisionen är det inte förnuftigt att ge exakta rekommendationer angående personalen utan att tjänsterna och verksamhetsförfarandena beaktas regionalt. Enligt revisionsverkets uppfattning borde social- och hälsovårdsministeriet överväga, hur uppgifter som har fastställts som ansvar för socialarbetarna kunde tilldelas exempelvis socialhandledare eller socio-nomer.

Revisionen visade, att beräkning av kostnaderna för barnskyddet är förenad med problem. Angående kostnaderna för barnskyddet finns riksom-

fattande uppgifter endast i fråga om vård utom hemmet, och även på basis av dem är det mycket svårt att dra slutsatser. Dessutom försvåras gestaltandet av de totala kostnaderna för barnskyddet av att inom socialtjänsten kostnader överförs från en verksamhetssektor till en annan och att enligt revisionen det oftast är barnskyddet som betalar.

Även om det är besvärligt att fastslå kostnaderna för barnskyddet, är det nödvändigt att klarlägga dem, emedan avsaknaden av kostnadsinformation försvårar beslutsfattandet och styrningen. Revisionsverket föreslår, att social- och hälsovårdsministeriet förklarar hur kostnaderna för öppenvården, vården utom hemmet och eftervården uppkommer.

Revisionen visade också, att i barnskyddet tolkas lagen om utkomststöd på lindrigare grunder än i socialarbetet med vuxna. Däremot kan ett svar inte ges på det, huruvida nedsättning av grunddelen tillämpas mer sällan i barnskyddet än i socialarbetet med vuxna. Detta beror på, att forskningsdata om praxis för nedsättning av grunddelen, eller hur allmän sådan är i socialarbetet med vuxna, inte finns att tillgå. Revisionsverket föreslår att social- och hälsovårdsministeriet ska utreda, hur vanligt det är i socialarbetet att utkomststödet grunddel nedsätts, och om man med detta har förmått förhindra marginalisering av unga.

Revisionen visade likaså, att det är sällsynt att klientavgifter uppbärs vid vård utom hemmet. Uppbörderna av klientavgifter och särskilt avgifter som uppbärs av föräldrarna är emellertid förenade med många problem. Revisionsverket betraktar som motiverat Sata-kommitténs förslag, att de bestämmelser som gäller avgifter inom social- och hälsovården sammanförs i en och samma lag. En lagstiftning som utarbetats på hög kvalitetsnivå är en förutsättning för att klienterna bemöts jämlikt i barnskyddet.

1 Johdanto

Tarkastuksessa selvitetään, toteutuuko lastensuojelun avohuollossa, sijaishuollossa ja jälkihuollossa lapsen etu. YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan kaikissa niissä julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu¹. Lapsen etu on myös vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain (417/2007) tärkein periaate.

Lapsen edun kannalta keskeistä on, saako lapsi tai nuori lastensuojelussa tarvitsemansa tukitoimet ja palvelut, miten hänen perhettään tuetaan koko prosessin ajan sekä onko lastensuojelun valvonta riittävää. Lapsen edun toteutuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on myös taloudellisesti kannattavaa, koska näin voidaan estää myöhemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmälle ja yhteiskunnalle koituvat kustannukset.

Lasten ja nuorten sijaishuollon menot ovat lähes nelinkertaistuneet 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Viimeisen parin vuoden aikana sijaishuollon menojen kasvuvauhti on kuitenkin selvästi hidastunut, vaikka samaan aikaan kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut. Vuonna 2010 kuntien lastensuojelun laitos- ja perhehoidon menot olivat 619 miljoonaa euroa, mikä oli runsaat kolme prosenttia enemmän kuin vuonna 2009.² Avohuollon tukitoimien kustannusten on arvioitu olevan lasta kohden 3 000 euroa vuodessa, sijaisperhehoidon 18 000 euroa vuodessa ja ammatillisen hoidon 72 000 euroa vuodessa³. Tämän perusteella voidaan arvioida, että avohuollon tukitoimien menot olivat vuonna 2010 vähintään 236 miljoonaa euroa⁴ eli huomattavasti sijaishuollon menoja pienemmät. Sijaishuollon menot alkavatkin olla kunnille merkittävä menoerä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE 2008–2011) yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä osallisuutta ja

¹ YK:n yleissopimus lasten oikeuksista.

² THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011; *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a)*.

³ www.sosiaaliportti.fi>lastensuojelunkasikirja>sijaishuollon kustannukset.

⁴ Laskelma perustuu Lastensuojelu 2010 -tilastoraportissa ilmoitettuun lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten ja nuorten määrään, joita vuonna 2010 oli yhteensä 78 588.

vähentää syrjäytymistä. Lastensuojelussa tavoitteeksi on asetettu, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä suhteessa ikäryhmään vähenee⁵. Lastensuojelutilastojen mukaan lastensuojelun piirissä olevien asiakkaiden määrä on kuitenkin kasvanut sekä avohuollossa että sijaishuollossa. Vuonna 2010 lastensuojelun avohuollon piirissä olevia alle 18-vuotiaita lapsia ja nuoria oli lähes 22 prosenttia enemmän ja kodin ulkopuolelle sijoitettuja alaikäisiä oli kuusi prosenttia enemmän kuin vuonna 2007.⁶

Muihin maihin verrattuna sijaishuolto on Suomessa laitospainotteista. Esimerkiksi Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa perhehoidon osuus sijaishuollossa on 70 prosenttia ja Norjassa 80 prosenttia⁷. Vuonna 2010 Suomessa kaikista sijoitetuista lapsista ja nuorista 33 prosenttia oli perhehoidossa. Perhehoidolla on lapsille ja nuorille myönteisiä vaikutuksia. Tutkimuksissa on havaittu muun muassa, että kodinomaisiin olosuhteisiin sijoitetuilla nuorilla on vähemmän psyykkisiä ongelmia kuin laitospainotteisiin olosuhteisiin sijoitetuilla⁸.

Lastensuojelutarpeen kasvun myötä on kasvanut myös lastensuojelun palveluja tarjoavien yksityisten yksiköiden määrä. Lastensuojelun sijaishuollosta suurin osa on yksityisten toimintayksiköiden tuottamaa, ja yksityiset palveluntuottajat ovat pitkään vastanneet erityisesti vaikeimmin hoidettavien lasten sijaishuollosta. Yksityisiä lasten ja nuorten laitospaikkoja oli 609 vuonna 2009 ja 614 vuonna 2010. Yksiköistä 388 oli lastensuojelulaitoksia ja 226 ammatillisia perhekoteja. Ammatillisten perhekotien määrä on lisääntynyt vuodesta 2008 samalla, kun laitosten määrä on vähentynyt.⁹

Yksityisten lastensuojeluyksiköiden määrän kasvun myötä on tullut aiheelliseksi selvittää, onko lastensuojelun sijaishuollon valvonta riittävää. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien komitea on ilmaissut Suomen osalta huolensa sijoitettujen lasten määrän kasvusta, sijaisperhehoidon riittämättömyydestä ja siitä, että sijaishuoltopaikkoja ei valvota ja seurata riittävästi. Komitea on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lapsia ei kuulla riittävästi huostaanottoasioissa ja että laitoksiin sijoitetuille lapsille ei ole käytettävissä tehokkaita valitusmenettelyjä. Lisäksi komitea on huolestunut siitä, että laitoksiin sijoitetut lapset eivät aina saa tarvitse-

⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö (2009).

⁶ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).

⁷ HE 252/2006 vp.

⁸ Leslie ym. (2005); ks. Koponen ym. (2010); Honkinen ja Pasanen (2011).

⁹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011b).

miaan mielenterveyspalveluja ja että sijaishuollossa olevien lasten biologisia perheitä ei tueta perheen jälleenyhdistämiseksi.¹⁰

Uuden lastensuojelulain myötä jälkihuoltoon ovat oikeutettuja nyt myös sellaiset lapset ja nuoret, joiden kodin ulkopuolinen sijoitus on kestänyt yli puoli vuotta. Tämä yhdessä kodin ulkopuolisten sijoitusten määrän lähes 20 vuotta jatkuneen yhtäjaksoisen kasvun kanssa lisää jälkihuollon piirissä olevien lasten ja nuorten määrää. Jälkihuollon tarvetta saattaa vastaisuudessa suurentaa myös pyrkimys perheen jälleenyhdistämiseen. Koska jälkihuollon tarkoituksena on turvata sijaishuollon kantavuus ja tätä kautta ehkäistä suurempien yhteiskunnallisten kustannusten muodostumista, on tarpeellista selvittää, miten kunnat tätä tavoitetta toteuttavat.

Lastensuojelun ongelmakohtiin on etsitty ratkaisua lainmuutosten avulla. Keskeisimpien lainmuutosten taustalla on pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, jossa esitettiin tavoitteiksi vahvistaa perhetyötä osana lastensuojelun avohuollon tukitoimia, parantaa lapsiperheiden mahdollisuuksia saada kotipalveluita ja uudistaa perhehoitolainsäädäntöä niin, että sijaishuollon painopiste siirtyy perhehoitoon¹¹.

Vuonna 2011 voimaan tullessa lastensuojelulain muutoksessa täsmennettiin kuntien velvollisuutta järjestää avohuollon tukitoimia¹². Vuoden 2012 alusta tuli voimaan lainmuutos, joka tekee perhehoidosta ensisijaisen sijaishuollon muodon¹³. Muutoksista jälkimmäinen on pantu myönteisessä mielessä merkille YK:n lapsen oikeuksien komiteassa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa tavoitteeksi on asetettu tehostaa huostaanottojen vähentämistä sekä siirtää lastensuojelun painopistettä ennaltaehkäisyyn, varhaisiin tukitoimiin ja laitოსvaltaisuuden purkamiseen. Lisäksi lastensuojelussa korostetaan perhekeskeisyyttä.¹⁴ Perhekeskeisyys on tavoitteena myös sosiaali- ja terveystalitiikan strategiassa, jonka mukaan lastensuojelun on tarjottava perheille kokonaisvaltaista tukea, jonka saanti varmistetaan tehokkaan palveluohjauksen avulla¹⁵.

Tarve tarkastaa lasten ja nuorten palveluja on ollut tarkastusvirastossa esillä useiden vuosien ajan. Tarkastustarpeeseen on osin vastattu selvittämällä nuorten syrjäytymisen ehkäisytoimenpiteiden vaikuttavuutta¹⁶. Ver-

¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitea 7.9.2011.

¹¹ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

¹² HE 137/2010 vp.

¹³ HE 331/2010 vp.

¹⁴ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

¹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö (2011a).

¹⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007).

rattain uusi lastensuojelulaki, lastensuojelutilanne ja lastensuojelusta koituvat suuret kustannukset ovat kuitenkin antaneet aiheutta erilliseen lastensuojelua koskevaan tarkastukseen.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Lainsäädäntö

Nykyinen lastensuojelulaki (417/2007) tuli voimaan 1. päivänä tammikuuta 2008. Lastensuojelulain lähtökohta on lapsen edun toteutuminen. Lapsen etu on huomioitava lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa. Lastensuojelun yleisenä tavoitteena on edistää lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia. Lain mukaan lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa. Lastensuojelun on pyrittävä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia sekä puuttumaan riittävän varhain havaittuihin ongelmiin. Lastensuojelussa on myös toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi.¹⁷

Uudessa lastensuojelulaissa on suurelta osin kyse kunnan järjestämisvelvollisuuden täsmentämisestä. Laissa säädetään entistä tarkemmin palvelujen laadusta, lastensuojelua koskevasta päätöksenteosta ja henkilöstön ammatillisista kelpoisuuksista. Lisäksi laki velvoittaa kunnat laatimaan lastensuojelun suunnitelman. Lain perustelujen mukaan lastensuojelussa tarvitaan koko kunnan kattavaa toiminnan suunnittelua, jotta turvataan tarvittava yhteistyö palvelujen järjestämisessä.¹⁸

Lastensuojelulakia on jo muutettu useaan kertaan. Maaliskuussa 2010 tuli voimaan lainmuutos, joka siirsi kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen teon hallinto-oikeudelta kunnalliselle viranhaltijalle¹⁹. Samalla päätöksenteko lapsen sijoittamisesta vankeus- tai tutkintavankeusrangaistustaan suorittavan vanhempansa kanssa vankilaan siirtyi vankeinhoitolaitokselta lastensuojeluviranomaisille. Muutoksilla yritetään parantaa lapsen ja hänen perheensä oikeusturvaa nopeuttamalla lastensuojeluasioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa sekä selkeyttää päätöksentekoa koskevia säännöksiä²⁰.

¹⁷ L 417/2007 4 §.

¹⁸ HE 252/2006 vp.

¹⁹ L 88/2010.

²⁰ HE 225/2009 vp.

Vuoden 2011 alussa tuli voimaan lastensuojelulain 36 §:n muutos, jonka mukaan kunnan on järjestettävä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut sen mukaisesti, kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä oli arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa. Myös jälkihuollossa olevien nuorten sekä lasten ja nuorten vanhempien asiakassuunnitelmiin on merkittävä, mitkä palvelut ovat välttämättömiä²¹.

Vuoden 2011 elokuussa ja vuoden 2012 alussa tulivat voimaan lastensuojelun sijaishuollon järjestämiseen vaikuttavat perhehoitajalain (312/1992) muutokset, joilla perhehoitajille on tarkoitus turvata sijoituksen aikainen tuki nimeämällä vastuutyöntekijä jokaista hoidettavaa varten. Samalla perhehoitajien vähimmäispalkkiota korotettiin ja perhehoitajien ennakkovalmennus tuli pakolliseksi.²²

Vuoden 2012 alusta tuli voimaan myös lastensuojelulain 50 §:n muutos, jonka mukaan laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla. Muutoksen myötä perhehoidosta tuli laitoshoitoon nähden ensisijainen sijaishuollon muoto²³.

Vuoden 2012 alusta on muuttunut myös lastensuojelulain 25 §:ssä säädelty ilmoitusvelvollisuus. Muutoksen myötä sekä lastensuojeluviranomaisilla että niillä lastensuojelulain 25 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä, joilla on velvollisuus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen, on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on syytä epäillä lapsen kohdistunutta seksuaalirikosta.²⁴

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vuodesta 2009 valmisteltu ensimmäisiä valtakunnallisia lastensuojelun laatusuosituksia. Niissä määritellään keskeiset lastensuojelua ohjaavat periaatteet sekä konkretisoidaan sitä, miten lastensuojelua ohjaavien periaatteiden tulisi heijastua lastensuojelun arjen toimintakäytäntöihin sekä työn priorisointeihin. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan suositukset valmistuvat keväällä 2012²⁵. Laatusuositusluonnos, johon tarkastuksessa viitataan, on ollut kommentoitavana lastensuojelun käsikirjassa²⁶.

Lastensuojelutyötä ohjaa myös suuri joukko muita lakeja. Tarkastuksen kannalta keskeisimpiä ovat perustuslaki (731/1998), sosiaalihuoltolaki

²¹ Kuntainfo 6/2011.

²² HE 331/2010 vp.

²³ Emt.

²⁴ HE 282/2010 vp.

²⁵ Puhelinkeskustelu, sosiaali- ja terveysministeriö 15.3.2012.

²⁶ www.sosiaaliportti.fi.

(710/1982), terveydenhuoltolaki (1326/2010), laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011), perhehoitajalaki (312/1992), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) sekä laki toimeentulotuesta (1412/1997).

2.1.2 Lastensuojelun palvelut

Avohuollon tukitoimet

Lastensuojelulaissa korostetaan avohuollon tukitoimien ensisijaisuutta. Lain mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on ryhdyttävä avohuollon tukitoimiin viipymättä, jos kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään. Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on myös tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatustaitoja ja -mahdollisuuksia.²⁷

Lapsen varhainen tuki lastensuojelun avohuollossa voi olla lapsen tarpeiden mukaan esimerkiksi lapsen erityistarpeet huomioon ottavan päivähoitopaikan järjestämisestä. Lastensuojelun asiakkaana oleville perheille voidaan järjestää myös tarvittaessa sosiaalihuoltolain mukaista kotipalvelua tai tukea perhettä taloudellisesti toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea antamalla.²⁸

Muita avohuollon tukitoimia ovat lapsen taloudellinen ja muu tukeminen koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harrastuksissa ja läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä. Lapselle voidaan järjestää myös tukihenkilö tai -perhe, lapsen kuntoutumista tukevia hoito- ja -terapiapalveluja, perhetyötä, vertaisryhmätoimintaa ja loma- ja virkistystoimintaa.²⁹

Lapsen ja nuoren kuntoutumista tukevia hoito- ja terapiapalveluja ovat esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvolan palvelut, lapsen lyhytaikainen kuntouttava hoito, oppimista edistävä tuki ja ohjaus esimerkiksi koulupsykologien ja -kuraattoreiden palveluilla, erilaiset terapiat ja psykiatrinen hoito sekä lasten ja nuorten päihde- ja huumehoitopalvelut. Rikoksen tekneelle lapselle voidaan tarjota mahdollisuutta rikoksen sovittelumenet-

²⁷ L 417/2007 34 §.

²⁸ HE 137/2010 vp.

²⁹ L 417/2007 36 §.

lyyn. Äkillisten perheongelmien käsittelemiseksi tulee lisäksi olla käytettävissä turvakotipaikkoja sekä kriisi- ja sosiaalipäivystyspalveluja.³⁰

Avohuollon tukitoimena voidaan järjestää koko perheen sijoitus perhe- tai laitoshoitoon. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi koko perheelle yhdessä järjestettävä kuntouttava hoito lyhytaikaisena sijoituksena lastenkotiin tai päihdehuollon hoitolaitokseen, jossa on mahdollisuus monipuolisiin perhekuntoutuspalveluihin.³¹ Lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin³². Lasta ei voida kuitenkaan sijoittaa avohuollon tukitoimena silloin, jos huostaanoton edellytykset täyttyvät. Lasta ei myöskään saa sijoittaa toistuvasti avohuollon tukitoimena, ellei lapsen etu välttämättä vaadi uutta lyhytaikaista sijoitusta.

Sijaishuolto

Lastensuojelulain mukaan lapsi on otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan ryhtyä vain, jos avohuollon toimet eivät ole lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia tai jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.³³

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun tai kiireellisesti sijoitetun tai tuomioistuimen antaman väliaikaisen määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Sijaishuolto voidaan järjestää joko perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla.³⁴

Lapsen sijoitus perhe- tai laitoshoitoon voidaan tehdä myös kiireellisesti. Kiireellinen sijoitus tehdään, jos lapsi on välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa. Kiireellinen sijoitus raukeaa, jos 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta ei ole tehty

³⁰ HE 137/2010 vp.

³¹ HE 137/2010 vp.

³² L 417/2007 37 §.

³³ Emt. 40 §.

³⁴ Emt. 49 §.

päätöstä huostaanotosta tai hakemusta huostaanotosta hallinto-oikeudelle.³⁵

Huostaanottopäätöstä tai huostaanottoa koskevaa hakemusta hallinto-oikeudelle tehtäessä tulee kuvata, millä tavalla huostaanotto ja siihen liittyvä sijaishuoltoon sijoittaminen vastaa lapsen tuen tarpeeseen ja tarjoaa paremman vaihtoehdon kuin kotiin jääminen. Huostaanottopäätöstä tehtäessä on punnittava muun muassa sitä, voidaanko sijaishuollossa huolehtia paremmin lapsen hoidosta ja huolenpidosta, järjestää valvontaa ja rajoja, varmistaa kasvuympäristön turvallisuus, turvata koulunkäynti, tarjota lapselle enemmän ymmärtämystä ja hellyyttä, turvata ruumiillinen koskemattomuus, valmentaa itsenäistymiseen tai lopettaa lapsen vahingollinen elämäntapa.³⁶

Huostaanotto on voimassa toistaiseksi. Lain mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytykset asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai silloin, kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Huostassapito lakkaa, kun lapsi täyttää 18 vuotta.³⁷

Jälkihuolto

Kunnan on järjestettävä jälkihuoltoa aina sijaishuollon päättymisen jälkeen siinä laajuudessa, kuin nuori tai lapsi sitä tarvitsee. Kunta ei voi rajoittaa jälkihuoltoa määrärahaperusteilla eikä evätä sitä tutkimatta jälkihuollon tarvetta ja perusteita. Vaikka jälkihuolto määritellään lapselle tai nuorelle subjektiiviseksi oikeudeksi, sen saaminen perustuu aina palvelutarvearvioon. Jälkihuoltoon siirtymistä tulee myös suunnitella jo hyvissä ajoin ennen huostaanoton päättymistä tai lakkauttamista.³⁸

Jälkihuoltoon ovat oikeutettuja kaikki ne lapset ja nuoret, joiden sijaishuolto on päättynyt. Tähän ryhmään kuuluvat myös ne avohuollon tukitoimina yksin sijoitetut lapset, joiden kodin ulkopuolinen sijoitus on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään puoli vuotta. Huostaanotto tai suostumukseen perustuva pidempiaikainen kodin ulkopuolelle sijoitus antaa siten jälkihuolto-oikeuden. Lisäksi kunta voi harkintansa mukaan antaa jälkihuoltoa myös muille lastensuojelun tukitoimien piirissä olleille nuorille.³⁹

³⁵ Emt. L 417/2007 38 §; 39 §.

³⁶ HE 137/2010 vp.

³⁷ L 417/2007 47 §.

³⁸ Emt. 75 §.

³⁹ Rätty (2007).

Jälkihuollon vastaanottaminen on lapselle tai nuorelle vapaaehtoista. Vaikka lapsi tai nuori kieltäytyisi vastaanottamasta jälkihuoltoa, hän ei menetä oikeuttaan saada sitä myöhemmin. Hänellä on oikeus hakea itselleen jälkihuoltoa uudelleen, ennen kuin hän täyttää 21 vuotta. Sen sijaan lapsi tai nuori menettää jälkihuolto-oikeutensa, jos hän ei ole ollut kodin ulkopuolisen sijoituksen päättymisen jälkeen viiteen vuoteen lastensuojelun asiakas.⁴⁰

Jälkihuollon sisältö perustuu lapsen tai nuoren kanssa laadittavaan jälkihuoltosuunnitelmaan⁴¹, johon kirjataan lapsen tai nuoren tarvitseman erityisen tuen ja avun tarve sekä käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet. Jälkihuollon tukitoimet voivat olla samoja kuin edellä mainitut avohuollon tukitoimenpiteet (ks. luku 3.2.1). Palvelut puolestaan voivat olla mitä tahansa sosiaali- ja terveystalouksia⁴². Edellä mainittujen lisäksi kunnan on turvattava lapselle tai nuorelle riittävä taloudellinen tuki ja asuminen, jos hänen kuntoutumisensa sitä edellyttää⁴³.

Jälkihuollossa oleva lapsi tai nuori on niin ikään oikeutettu samaan itsenäistymisvarojen. Jos lapsella tai nuorella on tuloja, korvauksia tai saamisia, on kunnan varattava kalenterikuukausittain niistä vähintään 40 prosenttia nuoren itsenäistymistä varten (ks. luku 3.3.6). Sen sijaan jos lapsella tai nuorella ei ole tuloja tai ne ovat riittämättömiä, on kunnan tuettava sijoituksen päättyessä itsenäistymässä olevaa nuorta asumiseen, koulutukseen ja muuhun itsenäistymiseen liittyvissä menoissa tarpeellisilla itsenäistymisvaroilla⁴⁴. Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin päättää itsenäistymisvoimavarojen maksamisajankohdasta. Ne on kuitenkin annettava lapselle tai nuorelle viimeistään silloin, kun nuori täyttää 21 vuotta.⁴⁵

Jälkihuollon tukitoimien piiriin kuuluvat lapsen biologisten vanhempien tai huoltajien ohella myös sijaisperheet, ammatilliset perhehoitajat sekä lastenkodit ja vastaavat yksiköt. Näiden tarvitsemat tukitoimet suunnitellaan ja kuvataan lapsen tai nuoren jälkihuoltosuunnitelmassa. Sijaisperheille, ammatillisille perhehoitajille sekä lastenkodeille ja vastaaville yksiköille tarjottavat tukitoimet ovat paljolti samoja kuin vanhemmille ja sisaruksille tarjottavat tukitoimet⁴⁶.

⁴⁰ L 417/2007 75.3 §.

⁴¹ Emt. 30.4 §; 76 §.

⁴² Rätty (2007).

⁴³ L 417/2007 35 §.

⁴⁴ Emt. 77.2 §.

⁴⁵ Emt. 77 §.

⁴⁶ Ks. L 417/2007 36 §.

2.1.3 Lastensuojelun valvonta

Sekä avo-, sijais- että jälkihuollossa lapsen tai nuoren asioista vastaava sosiaalityöntekijä tekee asiakassuunnitelman ja koordinoi palvelujen saantia ja varmistaa, että lapsi saa tarvitsemansa tuen ja palvelut. Lisäksi lastensuojelulaissa säädetään sijaishuoltopaikkojen valvonnasta.

Lastensuojelulain 79 §:n mukaan lapsen sijoittaneen kunnan tehtävä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshuoltoon toteutuu lain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka sijoituskunnan on lain mukaan järjestettävä. Sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat lisäksi sijoituskunta ja aluehallintovirasto. Valvontaa toteuttaessaan niiden tulee toimia yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa. Lain mukaan lapsen sijoittanut kunta on velvollinen ilmoittamaan havaitsemistaan epäkohdista tai puutteista viipymättä sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle. Aluehallintoviraston on lisäksi seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla ja erityisesti valvottava rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa.⁴⁷

Aluehallintovirastot antavat luvat yksityisen lastensuojelulaitoksen perustamiseen, laajentamiseen ja toiminnan olennaiseen muuttamiseen. Lupamenettelyssä aluehallintoviraston on tutkittava etukäteen, täyttyvätkö kyseisen laitoksen toimintaedellytykset, hoitopaikkojen ja henkilöstön määrä sekä henkilöstön kelpoisuutta koskevat edellytykset. Kysymys on siten etukäteen tehtävästä harkinnasta. Jälkikäteisvalvonnassa puolestaan on arvioitava, täyttyvätkö edellä mainitut edellytykset laitoksen toiminnan aikana. Toiminnan aikaista valvontaa harjoittavat erityisesti sijoittajakunta sekä sijoituskunta.⁴⁸

Aluehallintovirastojen suorittamasta yksityisten laitosten valvonnasta säädetään laissa yksityisistä sosiaalipalveluista⁴⁹. Lain 20 §:n mukaan, jos yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitus- tai lupanhakuvelvollisuuttaan tai jos sosiaalipalvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin lain vastaista, lupaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Lain 22 §:n mukaan lupaviranomainen voi velvoittaa palvelujen tuottajan noudattamaan määräystä sakon uhalla tai

⁴⁷ L 417/2007 80 §.

⁴⁸ Rätty (2007).

⁴⁹ L 922/2011.

sillä uhalla, että toiminta keskeytetään tai että toimintayksikön tai sen osan käyttö kielletään.

Valtakunnallisella tasolla lastensuojelun ohjaus- ja valvontaviranomainen on Valvira. Uuden, yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain myötä Valvira myöntää jatkossa toimiluvan niille palvelujen tuottajille, jotka tuottavat ympärivuorokautisia palveluja useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella⁵⁰.

Valvovien tahojen lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ratkaisee vuosittain lukuisia lastensuojelukanteluja. Lapsen oikeuksia koskevat asiat muodostavat yhden oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista. Vuonna 2010 kansliassa ratkaistiin yli 120 lapsen oikeuksia koskenutta asiaa. Noin puolet ratkaistuja asioista koski lastensuojelua. Lastensuojeluun liittyvät asiat jakautuivat laajalle alueelle lastensuojeluilmoituksista sijaishuollon olosuhteisiin ja huostassapidon lopettamiseen. Lastensuojelun avohuollon tukitoimista tehtyjen kantelujen taustalla on ollut muun muassa asiakasmuistiinpanojen päivittämättä jättäminen ja viiveet asiakassuunnitelmien toimittamisessa asiakkaille. Vuonna 2010 noin puolet asioista koski huostaan otettujen ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten olosuhteita. Pelkästään lasten ja vanhempien yhteydenpidosta ratkaistiin useita kanteluja.⁵¹

2.1.4 Lastensuojelun taloudellinen merkitys

Lastensuojelun kustannukset

Lastensuojelun kokonaiskustannukset muodostuvat lastensuojelun yleisistä kustannuksista, kodin ulkopuolisten sijoitusten kustannuksista sekä avohuollon kustannuksista. Suomesta ei kuitenkaan ole saatavissa koko maata koskevaa eriteltyä tietoa lastensuojelun kokonaiskustannuksista. Tämä johtuu siitä, että kuntien välillä on eroja lastensuojelun kustannusten vyörytyksissä ja palvelurakenteessa. Lastensuojelun avohuollon tilastoinnissa on myös puutteita (ks. luku 3.8.6). Lisäksi terveydenhuollon kustannuksista ei ole saatavissa erikseen lastensuojeluun liittyvien palvelujen ja tukitoimien kustannuksia. Tämän seurauksena lastensuojelun taloudellisesta merkityksestä puhuttaessa puhutaankin yleensä sijaishuollon kustannuksista.

⁵⁰ L 922/2011 8 §.

⁵¹ Eduskunnan oikeusasiamies (2011).

Valtakunnalliset laitoshuollon⁵² kustannukset ovat kuitenkin hyvin kärkeän taseisia. Ne kattavat sekä laitos- että perhehoidon kustannukset, mutta kustannukset esitetään yhteissummasta. Tämä merkitsee sitä, että Suomesta puuttuu kattava tieto esimerkiksi siitä, miten sijaishuollon kustannukset jakautuvat laitoshoidon, ammatillisten perhekotien ja sijaisperhehoidon välillä. Meillä ei ole myöskään tietoa siitä, mitä sijoitetun lapsen hoito keskimäärin maksaa perhehoidossa tai ammatillisessa perhekodissa. Yksityiskohtaisemman ja koko maata koskevan lastensuojelun kustannustiedon puuttuessa, poliittiset päättäjät käyttävät yleensä sijaishuollon kokonaiskustannuksia puhuessaan lastensuojelun aiheuttamista kustannuksista (ks. luku 3.7.6).

Vuonna 2010 lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidon kustannukset olivat koko maassa yhteensä 618,7 miljoonaa euroa (3,2 % sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista). Ne ovat kasvaneet 2000-luvulla selvästi enemmän kuin muiden sosiaalipalvelujen⁵³ kustannukset. Vuosina 2008–2010 aikana ne kasvoivat noin 13 %⁵⁴.

Pääkaupunkiseudun kuudessa kunnassa, ns. Kuusikko-kunnissa, on vuodesta 2007 lähtien koottu yhdenmukaisesti tietoja lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon kustannuksista. Länsi- ja Keski-Uudenmaan kunnissa vastaavanlainen tietojen keruu aloitettiin vuonna 2009⁵⁵. Kuusikkokuntien ja Länsi-Uudenmaan kuntien selvitysten mukaan vuonna 2010 avohuollon kustannusten osuus lastensuojelun kokonaiskustannuksista vaihtelee 21 prosentista noin 29 prosenttiin. Sijaishuollon osuus kokonaiskustannuksista vaihtelee puolestaan runsaasta 70 prosentista 79 prosenttiin.⁵⁶

Kuusikko-kunnissa kodin ulkopuolelle sijoitetun 0–17-vuotiaan lapsen sijoituskustannukset olivat vuonna 2010 keskimäärin 46 564 euroa vuodessa. Sijaishuollon hoitovuorokauden kustannukset olivat vuonna 2010 suurimmat kunnallisessa laitoshoidossa: keskimäärin 268 euroa per hoitovuorokausi. Ostopalveluissa laitoshoidon hoitovuorokausi maksoi hieman vähemmän, keskimäärin 237 euroa, ja sijaisperhehoidossa huomattavasti vähemmän, keskimäärin 64 euroa. Ammatillisessa perhekodissa hoitovuorokauden kustannukset olivat keskimäärin 114 euroa.

⁵² *Laitoshuollon käyttökustannukset sisältävät lasten-, nuoriso- ja koulukodit, ammatilliset perhekodit, muun lasten laitoshuollon sekä sijaisperhehoidon ja kaikki laitoshuollon ostopalvelut (THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011).*

⁵³ Väisänen (2010).

⁵⁴ THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011.

⁵⁵ *Sosiaalitalito (2010); (2011); www.kuusikkokunnat.fi.*

⁵⁶ *Kuusikko-työryhmä (2011a); Sosiaalitalito (2011).*

rokausi maksoi puolestaan 159 euroa.⁵⁷ Kuusikko-kuntien ja Länsi- ja Keski-Uudenmaan kuntien selvitykset lastensuojelusta osoittavat, että eri sijoitusmuotojen hoitovuorokausihinnat vaihtelevat lähekkäin sijoittuvissa kunnissakin paljon⁵⁸.

Vuonna 2010 Kuusikko-kunnat käyttivät lastensuojelun avohuollon kustannuksista sosiaalityöhön 25,1 miljoonaa euroa (40 % lastensuojelun avohuollon kustannuksista), jälkihuoltoon ja nuorten tukiasumiseen 6,4 miljoonaa euroa (10 % lastensuojelun avohuollon kustannuksista), lastensuojelun perhetyöhön ja perhekuntoutukseen 18,3 miljoonaa euroa (29 % lastensuojelun avohuollon kustannuksista) sekä taloudelliseen tukeen ja ostopalveluihin vajaa 4 miljoonaa euroa (6 %). Lisäksi kuntien avohuollon kustannusrakennetiedot osoittavat, että kuntien väliset erot ovat melkoiset.⁵⁹

Valtion taloudellinen resursointi

Suomessa oli 1.3.1999–31.12.2005 voimassa lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä, jonka tarkoituksena oli tasata kunnille lastensuojelusta aiheutuvia suuria kustannuksia sekä turvata lapsille ja perheille tarkoituksenmukaiset lastensuojelupalvelut kunnan taloudellisesta tilanteesta riippumatta⁶⁰.

Vuodesta 2006 alkaen lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä on korvattu valtionosuusjärjestelmään otetulla kertoimella (huostassa olleiden 0–17-vuotiaiden osuus vastaavanikäisestä väestöstä). Käytännössä muutos merkitsi lastensuojeluun myönnettyjen korvamerkittyjen valtionosuuksien loppumista. Vaikka vuoden 2011 talousarvioesityksessä lapsiperheiden kotipalvelujen tarjonnan lisäämiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta lisättiin 600 000 eurolla, ovat kunnat saaneet itse päättää, miten ja mihin palveluihin ne lisärahoituksen kohdistavat.

Valtion merkittävin taloudellinen panostus kanavoituu lastensuojeluun sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien kautta. Vuoden 2011 talousarviossa valtionosuusjärjestelmän piirissä olevien kuntien peruspalvelujen järjestämiseen myönnettiin valtionosuuksia (momentti 28.90.30) yh-

⁵⁷ Kuusikko-työryhmä (2011a).

⁵⁸ Kuusikko-työryhmä (2011a); Sosiaalitalo (2011).

⁵⁹ Kuusikko-työryhmä (2011a).

⁶⁰ Stakes (2006).

teensä noin 8 miljardia euroa⁶¹. Ne kattavat noin 34 prosenttia kuntien lakisääteisistä menoista⁶². Vuoden 2011 talousarvioesityksessä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta lisättiin hallitusohjelman mukaisesti 21,25 miljoonalla eurolla, ja tämä lisäys kohdistetaan muun muassa koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon terveystarkastuksiin liittyvien säännösten toimeenpanoon, neuvolatoimintaan, päihdeäitien hoidon järjestämiseen sekä lapsiperheiden kotipalvelujen vahvistamiseen sekä Hämeenlinnan naisvankilan perheosaston perustamiseen⁶³.

Valtio osallistuu lastensuojelun rahoittamiseen myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan hallintoon kohdistamalla määrärahoilla. Esimerkiksi vuoden 2011 talousarviossa valtion koulukotien sekä vankilan perheosaston toimintamenoja (siirtomääräraha 2 v. momentti 33.01.05) saa käyttää myös alueelliseen lastensuojelutyöhön, perhekotitoiminnasta aiheutuvien palkkioiden ja muiden menojen maksamiseen sekä koulukodissa erikoistumassa olevien lasten- tai nuorisopsykiatriaan erikoistuvien lääkärin palkkaukseen⁶⁴. Valtio on niin ikään myöntänyt vuosina 2003–2010 erillisrahaa lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon kustannuksiin yli 20 miljoonaa euroa⁶⁵.

Lisäksi valtio on 2000-luvulla rahoittanut sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä myös hankerahoituksella. Vuosina 2004–2007 lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämiseen myönnettiin hankerahoitusta Sosiaalialan kehittämishankkeen kautta. Vuosiksi 2008–2013 sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt Kaste-ohjelman erilaisiin lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämishankkeisiin yhteensä 33,29 miljoonaa euroa⁶⁶. Valtio on siten kohdentanut lastensuojeluun merkittävästi taloudellisia varoja sekä välittömästi että välillisesti lasten ja perheiden palveluiden kautta.

⁶¹ Vuoden 2010 alusta Suomessa siirryttiin ns. yhden putken valtionosuusjärjestelmään. Siinä sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen, kirjastojen ja kuntien kulttuuritoimen valtionosuudet sekä yleinen valtionosuus on yhdistetty. (Valtion talousarvio vuodelle 2011).

⁶² Kunnan peruspalvelujen valtionosuus, www.kunnat.net.fi.

⁶³ HE 126/2010 vp.

⁶⁴ Valtion talousarvio vuodelle 2011.

⁶⁵ TAA 1128/2006 vp.; VaVM 25/2007 vp.; VaVM 23/2010 vp.; Sosiaali- ja terveysministeriö (2008).

⁶⁶ Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa toteutettavat hankkeet, joille myönnetään vuosille 2008–2010 valtionavustusta.

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

2.2.1 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää lastensuojelulain avo-, sijais- ja jälkihuollon tavoitteiden toteutumista. Tarkastus kohdistuu siis palvelujärjestelmän toimivuuteen. Tarkastuksen pää- ja alakysymykset perustuvat esiselvityksessä esiin tulleisiin havaintoihin ja ongelmiin⁶⁷. Tarkastuksen pääkysymys on, toteutuuko lastensuojelussa lapsen etu? Kysymykseen vastaan seuraavien tarkastuskysymysten avulla:

1. Saavatko lastensuojelun asiakkaat tarpeidensa mukaiset palvelut?
 - 1.1 Ovatko avohuollon palvelut tarpeen mukaisia?
 - 1.2 Miten varmistetaan sijaishuollon palvelujen laatu ja pysyvyys?
 - 1.3 Onko sijaishuollon valvonta riittävää?
 - 1.4 Milloin huostaanoton lopettaminen on lapsen edun mukaista?
 - 1.5 Ovatko jälkihuollon palvelut tarpeen mukaisia?
 - 1.6 Ovatko kunnan maksamat itsenäistymisvarat tasoltaan riittäviä?
2. Tehdäänkö asiakassuunnitelmat säännösten mukaisesti?
3. Tuetaanko perheitä riittävästi lastensuojeluprosessin eri vaiheissa?
 - 3.1 Ovatko avohuollossa perheille tarjottavat palvelut tarpeen mukaisia?
 - 3.2 Miten vanhempia tuetaan lapsen ollessa sijoitettuna?
 - 3.3 Tuetaanko jälkihuollossa riittävästi koko perhettä?
4. Onko lastensuojelulaki ensisijainen suhteessa muuhun lainsäädäntöön?
 - 4.1 Mikä on lastensuojelulain suhde toimeentulotukilakiin?
 - 4.2 Miten itsenäistyvää nuorta tuetaan taloudellisesti?
 - 4.3 Miten asiakasmaksulainsäädäntö ohjaa lastensuojelussa asiakasmaksujen perintää?
5. Ovatko muut ohjauskeinot edistäneet lastensuojelun tavoitteita?
 - 5.1 Ohjaavatko lastensuojelun suunnitelmat kunnissa palvelujen järjestämistä?

⁶⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto, esiselvitysraportti 27.1.2011.

5.2 Ovatko kunnat resursoineet lastensuojeluun riittävästi?

5.3 Miten kunnissa toteutetut toimenpiteet ovat edistäneet lastensuojelulle asetettuja tavoitteita?

2.2.2 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen pääkriteeri on lapsen edun toteutuminen. Lastensuojelulain 4 §:n mukaan lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun käsite on kuitenkin hyvin tulkinnanvarainen, eikä sitä voida määritellä yleisesti ja tyhjentävästi. Kysymys on aina yksilökohtaisesta harkinnasta, johon vaikuttavat lapsen ikä ja olosuhteet, vanhempien olosuhteet ja kyky vastata lapsen hoidosta ja huolenpidosta sekä se, minkä laatuista asioista on kulloinkin kysymys. Lisäksi lapsen edun toteutumisessa on aina kysymys perustuslain mukaisten perusoikeuksien toteutumisesta.⁶⁸ Tarkastuksessa lapsen edun katsotaan siis toteutuvan, jos lastensuojelun asiakkaat ja heidän perheensä saavat tarpeidensa mukaiset palvelut. Lapsen edun toteutumista edistävät myös säännösten mukaiset asiakassuunnitelmat, kuntien tekemät lastensuojelusuunnitelmat sekä lastensuojelun riittävä resursointi ja valvonta. Lisäksi lapsen etua edistää sen huomioiminen muuta lainsäädäntöä sovellettaessa. Eri tarkastuskysymysten kriteerit esitellään seuraavassa.

1. *Saavatko lastensuojelun asiakkaat tarpeidensa mukaiset palvelut?*

Tarkastuksessa tarpeen mukaisten palvelujen saantia mitataan sillä, saavatko asiakkaat käytännössä ne palvelut, jotka sosiaalityöntekijä on määritellyt välttämättömiksi asiakkaan terveyden tai kehityksen kannalta.

Vuonna 2011 voimaantulleessa lastensuojelulain muutoksessa korostettiin, että asiakassuunnitelmaa tehtäessä sosiaalityöntekijä ei saa rajata palvelutarvetta kunnan aiemmin käyttämään palveluvalikoimaan, vaan lähtökohtana on, että kunnan on järjestettävä ne sosiaalihuollon palvelut, jotka lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä arvioi välttämättömiksi lapsen terveyden tai kehityksen kannalta.⁶⁹ Tämä kuntaa koskeva velvoite on myös tarkastuskriteeri avohuollon ja jälkihuollon palvelujen tarpeen mukaisuudelle.

Tarkastuksessa sijaishuollon katsotaan olevan laadukasta silloin, kun sijaishuollossa olevat lapset saavat etujensa mukaisen sijaishuoltopaikan.

⁶⁸ Rätty (2007).

⁶⁹ HE 137/2010 vp.

Sijaishuollon laadun mittareita ovat hoitopaikan pysyvyys ja sijainti koh-
tuullisella etäisyydellä kotipaikasta, lapsen ja perheen kuuleminen sijaishuolto-
paikkaa valittaessa sekä perheen välisestä yhteydenpidosta huolehti-
minen. Sijaishuollon katsotaan olevan laadukasta myös silloin, kun per-
hehoito järjestyy kaikille sitä tarvitseville, kun lapset saavat sijaishuollos-
sa tarpeenmukaiset palvelut ja kun sijaishuollon valvonta on riittävää. Si-
jaishuollon valvonnan riittävyttä mitataan sillä, toteutuuko valvonta sää-
dösten mukaisesti⁷⁰. Sijaishuoltopaikan valinnasta puolestaan säädetään
lain 50 ja 54 §:issä.

Huostassapidon lopettaminen

Huostassapidon lakkauttamista koskevaa kysymystä arvioidaan lastensuo-
jelulain 47 §:ssä mainituilla kriteereillä. Tarkastuksessa huostassapidon
lopettamisen katsotaan olevan lapsen edun mukaista, jos päätöstä tehtäes-
sä otetaan huomioon lapsen mielipide sekä se, että vanhempien ja lapsen
kanssakäyminen on ollut sijaishuollon kestäessä säännöllistä ja sijaishuol-
lon kesto otetaan huomioon.

Lastensuojelulain 47 §:n mukaan huostaanotto on voimassa toistaiseksi.
Jos huostassapidon ja sijaishuollon tarvetta ei enää ole, on sosiaalihuollos-
ta vastaavan viranhaltijan tehtävä päätös huostassapidon lakkauttamiseksi.

Vaikka huostaanoton edellytyksiä ei enää ole, huostassapitoa ei kuiten-
kaan saa lopettaa, jos se on selvästi vastoin lapsen etua. Kun huostassapi-
don lopettamista koskevassa asiassa harkitaan lapsen etua, on otettava
huomioon ainakin seuraavia asioita: sijaishuollon kesto, lapsen ja sijaishuol-
toa antavan välillä vallitsevan kiintymyssuhteen laatu, lapsen ja hänen
vanhempiansa välinen kanssakäyminen ja lapsen mielipide.

Itsenäistymisvarat

Itsenäistymisvaroja koskevan kysymyksen osalta tarkastuksessa sijais-
huollosta jälkihuoltoon siirtyvän lapsen tai nuoren taloudellisen tuen tar-
peisiin vastaavuutta arvioidaan kunnan maksamilla itsenäistymisvaroilla.
Tarkastuksessa itsenäistymisvarojen katsotaan vastaavan lapsen tai nuoren
välttämättömiksi arvioituja tarpeita, jos ne ovat vähintään 1 039 euroa. It-
senäistymisvarojen tarpeisiin vastaavuuden mittarina käytetään valmisteil-
la olevissa lastensuojelun kansallisissa laatusuosituksissa annettua suosi-
tusta, jonka mukaan itsenäistymisvarojen tulisi vastata vähintään kahdek-
san kuukauden elatustuen määrää.

⁷⁰ L 417/2007 79 §, 80 §.

Lastensuojelulain 77 §:n mukaisesti kunnan on aina varattava lapsen tai nuoren itsenäistymistä varten tarpeellinen määrä itsenäistymisvaroja joko kerryttämällä ne lapsen tai nuoren omista tuloista, korvauksista tai saamisista tai tukemalla nuorta itsenäistymiseen liittyvissä menoissa tarpeellisen suuruisilla itsenäistymisvaroilla.

2. Tehdäänkö asiakassuunnitelmat säännösten mukaisesti?

Asiakassuunnitelmia koskevinä tarkastuskriteereinä ovat lastensuojelulain 30 §:n säännökset. Pykälässä säädetään avo-, sijais- ja jälkihuollon asiakassuunnitelmien sisällöstä, niiden laatimiseen osallistuvista henkilöistä, suunnitelmien seuraamisesta ja tarkistamisesta sekä niistä eri tilanteista, joissa suunnitelma on laadittava. Lain 30 §:n mukaan asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan.

3. Tuetaanko perheitä riittävästi lastensuojeluprosessin eri vaiheissa?

Perheiden tukemista avo- ja jälkihuollossa arvioidaan tarkastuksessa sen perusteella, saavatko lapsen tai nuoren vanhemmat ja sisarukset tarvitsemansa palvelut ja tuen. Sijaishuollon osalta arvioidaan, onko perheiden sijoituksen aikana saama tuki riittävää. Kriteereinä ovat ne lastensuojelulain säännökset, jotka velvoittavat perheen tukemiseen lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollossa.

Lastensuojelulain 2 §:n mukaan ensisijainen vastuu lapsen kehityksestä ja hyvinvoinnista on lapsen vanhemmilla ja muilla huoltajilla. Lastensuojelun tehtävä on tukea vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa järjestämällä tarvittavia palveluja ja tukitoimia. Lastensuojelulain 11 §:n mukaan lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen.

Lain 34 §:n mukaan avohuollon tukitoimien tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kas-

vatuskykyä ja -mahdollisuuksia. Avohuollon tukitoimia toteutetaan mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä lapsen ja vanhempien, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kanssa. Lain 36 §:ään on lisäksi kirjattu lista niistä keskeisistä sosiaalipalveluista ja avohuollon tukitoimista, joita jokaisella kunnalla tulee ainakin olla käytettävissään perheiden tukemiseksi. Lastensuojelulain 35 §:n mukaan kunnan on myös viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeenmukainen asunto, jos lastensuojelun tarve johtuu riittämättömästä toimeentulosta, asuntoon ja asumiseen liittyvistä ongelmista tai jos ne oleellisesti estävät lapsen tai perheen kuntoutumista.

Vanhempien tukemisesta jälkihuollossa todetaan lain 76 §:ssä, että kunnan on järjestettävä jälkihuolto tukemalla lasta tai nuorta sekä hänen vanhempiaan ja huoltajiaan sekä henkilöä, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi tai nuori on, siten kuin lain avohuollon tukitoimia koskevassa luvussa, perhehoitajien tukemista koskevassa 46 §:ssä ja ihmissuhteita ja yhteydenpitoa koskevassa 54 §:ssä säädetään.

4. Onko lastensuojelulaki ensisijainen suhteessa muuhun lainsäädäntöön?

Tarkastuksessa lastensuojelulain suhdetta muuhun lainsäädäntöön arvioidaan tutkimalla, miten lastensuojelussa sovelletaan toimeentulotukilakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia. Kriteerinä käytetään perustuslakivaliokunnan tulkintaa yhdenvertaisuusperiaatteesta.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan yhdenvertaisuusperiaate ei edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan mukaan pyrkimys tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen saattaa oikeuttaa joissakin rajoissa poikkeamaan muodollisesta yhdenvertaisuudesta.⁷¹ Tarkastuksessa tosiasiallisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että asiakasmaksulain 7 §:ää ja toimeentulotukilakia tulkitaan lastensuojelussa lievemmin perustein.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain 7 §:n nojalla, jos lapselle tai nuorelle on avohuollon tukitoimena, sijaishuoltona tai jälkihuoltona järjestetty perhehoitoa, laitoshuoltoa tai asumispalveluita, voidaan näistä aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi periä vanhemmilta, lapselta tai nuorelta maksu⁷². Tarkastuksessa katsotaan, että lastensuojelussa toteutetaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta, jos vanhemmilta tai jälkihuollon pii-

⁷¹ Tuori ja Kotkas (2008).

⁷² L 734/1992.

rissä olevalta nuorelta ei peritä asiakasmaksua annetusta hoidosta, vaikka edellytykset niiden perimiselle olisivat olemassa.

Lastensuojelulain 35.2 §:n mukaan kunnan on järjestettävä jälkihuollon piirissä olevalle lapselle tai nuorelle riittävä taloudellinen tuki, jos hänen kuntoutumisensa sitä edellyttää⁷³. Momentissa tarkoitettu taloudellinen tuki voidaan myöntää toimeentulotukena⁷⁴.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, johon jokaisella on oikeus, mikäli hän on tuen tarpeessa eikä kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätöntä turvaa⁷⁵. Tämä merkitsee sitä, että jokaisella on oikeus tukeen mutta myös velvollisuus osoittaa, ettei kykene turvaamaan itselleen toimeentuloa⁷⁶.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan jokaiselta, joka ilman perusteltua syytä kieltäytyy tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, joka turvaisi kohtuullisen pitkän ajan hänen toimeentulonsa tai ammattitaidottomana alle 25-vuotiaana keskeyttää koulutuksen tai kieltäytyy koulutuksesta ja tämän seurauksena ei ole oikeutettu työmarkkinatukeen, voidaan hänen toimeentulotukensa perusosan suuruutta alentaa enintään 20 prosenttia. Toistuvasta kieltäytymisestä tukea voidaan alentaa enintään 40 prosenttia⁷⁷. Tarkastuksessa katsotaan, että lastensuojelussa toteutetaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta, jos jälkihuollon piirissä olevaa nuorta tuetaan taloudellisesti herkemmin ja runsaammin eikä toimeentulotuen perusosan alentamista koskevia säännöksiä sovelleta jälkihuollon piirissä oleviin 18–21-vuotiaisiin nuoriin.

5. Ovatko muut ohjauskeinot edistäneet lastensuojelun tavoitteita?

Lastensuojelun suunnitelmia koskevan kysymyksen osalta tarkastuksen kriteereinä ovat lain 12 §:n säännökset suunnitelmien sisällöstä. Lain mukaan lastensuojelun suunnitelman tulee sisältää tiedot muun muassa lastensuojelun tarpeesta kunnassa, lastensuojeluun varattavista voimavaroista, lastensuojelun palvelujärjestelmästä sekä yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä.

⁷³ L 417/2007.

⁷⁴ HE 252/2006 vp.

⁷⁵ L 1412/1997.

⁷⁶ Vrt. PeVL 31/1997-HE 217/1997 vp.

⁷⁷ L 1412/1997 10.7 §.

Lastensuojelun resursointia koskevan kysymyksen osalta lastensuojelun määrärahojen riittävyttä arvioidaan kuntalain (365/1995) 65 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 3 §:n sekä lastensuojelulain 11 §:n nojalla. Lastensuojelun määrärahojen tulkitaan edistäneen lastensuojelulain tavoitteita riittävästi, jos lastensuojeluun on vuosittain budjetoitu riittävästi varoja ja talousarvioissa on otettu huomioon lastensuojelun suunnitelmat.

Kuntalain 65 §:n mukaan kunnan on laadittava talousarvio ja -suunnitelma siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 3 §:n mukaan kunnan on osoitettava määrärahoja kaikkiin lakisääteisiin, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden perusteella oleviin, sosiaali- ja terveystalouteen. Lastensuojelulain 11 §:ssä määrärahojen taso on sidottu kunnassa esiintyvään tarpeeseen, mutta myös lastensuojelun järjestämistä ja kehittämistä koskevaan suunnitelmaan⁷⁸.

Lastensuojelulain tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa määrärahojen ohella myös lastensuojelussa toimivien sosiaalityöntekijöiden määrä. Lastensuojelun avohuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden riittävyyden mittarina käytetään valmisteilla oleviin lastensuojelun kansallisiin laatusuosituksiin kirjattua suositusta. Suosituksen mukaan avohuollossa ilman työparia toimivalla sosiaalityöntekijällä tulisi olla asiakkaana enintään 20 lasta⁷⁹. Tarkastuksessa kuntien tulkitaan edistäneen lastensuojelun tavoitteita riittävästi, jos lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöiden henkilöstömitoitus vastaa lastensuojelun kansallista laatusuositusta.

Lastensuojelulain tavoitteiden edistäminen on yhteydessä myös valtion harjoittamaan normiohjaukseen. Tarkastuksessa valtion normiohjauksen riittävyttä lastensuojelun tavoitteiden edistämisessä arvioidaan Parashankkeessa esitetyillä keinoilla. Tarkastuksessa lastensuojelun tavoitteita tulkitaan edistetyn riittävästi, jos kunnissa on nykyisen lastensuojelulain aikana otettu käyttöön uudenlaisia palveluja ja toimintatapoja sekä palveluja on organisoitu uudelleen.

Lailla kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) pyritään muun muassa kehittämään palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Tarkoituksena on parantaa palvelujen tuottavuutta, hillitä kuntien menojen kasvua sekä varmistaa, että koko maassa on laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Yhteenveto tarkastuskysymyksistä ja osakysymyksistä sekä tarkastuskriteerit ja niiden perusteet esitetään liitteessä 1.

⁷⁸ L 417/2007 11 §; 12 §.

⁷⁹ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

2.2.3 Tarkastuksen aineistot, menetelmät ja rajaukset

Aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasiallinen aineisto kerättiin kymmenestä kunnasta. Kuntien valintaa ohjasivat tutkimus- ja tilastotiedot sekä lastensuojelun palvelurakenteesta että lastensuojelun asiakkaita. Kunnista kahdeksan edusti kaupunkimaista kuntaa ja kaksi maaseutumaista kuntaa. Kunnista kuusi sijaitsi Etelä-Suomessa ja muut kunnat Keski- ja Pohjois-Suomessa. Kahdessa kunnassa lastensuojelun palvelut tuotti kuntayhtymä. Tarkastuskuntien väestöstä alle 19-vuotiaiden osuus vaihteli 18,2 prosentista 34,6 prosenttiin, ja yksinhuoltajaperheiden osuus lapsiperheistä vaihteli 8,9 prosentista 24,5 prosenttiin vuonna 2010. Vuonna 2009 lasten pienituloisuusaste vaihteli tarkastuskunnissa 6,4 prosentista 23 prosenttiin.⁸⁰ Tarkastuskuntien lastensuojelun palvelurakennetiedot esitellään luvussa 3.8.6. Tarkastuksen piiriin kuuluneista kunnista käytetään jatkossa käsitettä tarkastuskunnat.

Tarkastusaineisto muodostui haastatteluista, kyselyistä, tilastoista, havainnoinnista, virallisista asiakirjoista ja kunnilta pyydytyistä tiedoista. *Haastatteluaineisto* kerättiin keväällä 2011, ja haastateltavat olivat lähinnä käytännön asiakastyötä tekeviä sosiaalityöntekijöitä. Viidessä tarkastuskunnassa oli mukana myös lastensuojelusta vastaava johtaja tai esimies. Haastateltavia oli kaikkiaan 41. Haastatteluteemat lähetettiin haastateltaville etukäteen.

Haastatteluilla kerättiin tietoa lastensuojelulapsille ja -nuorille sekä heidän perheilleen ja sijaishuoltajille järjestetyistä avo-, sijais- ja jälkihuollon palveluista, niiden saatavuudesta ja tarpeisiin vastaavuudesta, sijaishuollon järjestämisestä, sijoituskriteereistä, sijaishuoltopaikkojen sijainnista ja yhteydenpidosta perheeseen sekä sijaishuollon valvonnasta. Niin ikään haastatteluilla kerättiin tietoa huostassapidon lakkauttamisprosessista, jälkihuollon lakkauttamissyistä ja kestosta sekä lastensuojelun asiakassuunnitelmista. Lisäksi haastatteluissa käsiteltiin jälkihuollon piirissä olevien nuorten taloudellista tukemista sekä asiakasmaksulain ja toimeentulotukilain säännösten soveltamista lastensuojelussa. Haastatteluaineiston analysointimenetelmänä käytettiin laadullista sisällön analyysia, jolla tarkoitettiin aineiston luokittelua ja jäsentämistä teema-alueisiin ja niitä koskeviin tarkempiin aiheisiin.

Kyselyaineisto koostui kolmesta kyselystä, joista ensimmäinen kohdennettiin tarkastuskunnille. Kyselyssä selvitettiin tarkastuskuntien lastensuo-

⁸⁰ THL, *Tilasto- ja indikaatiopankki SOTKANet 2005–2011*.

jelulain säännösten käytännön soveltamista kuvitteellisten asiakastapausten avulla⁸¹. Asiakastapauksilla pyrittiin havainnollistamaan, kohdellaanko lastensuojelun asiakkaita yhdenmukaisesti asuinpaikkakunnasta riippumatta.

Kuvitteellisia asiakastapauksia rakennettiin yhteensä kuusi, joista jokainen sisälsi kaksi tai kolme muunnelmaa⁸². Asiakastapaukset muodostettiin olemassa olevan tutkimustiedon⁸³ pohjalta. Kuvitteellisista asiakastapauksista kaksi edusti avohuoltoa, kaksi sijaishuoltoa ja kaksi jälkihuoltoa. Asiakastapauksia koskeissa kysymyksissä keskityttiin palvelutarpeen arviointiin, tarjottuihin palveluihin ja tukitoimiin sekä asiakassuunnitelmien laadintaan ja suunnitelmien sisältöön.

Kuvitteelliset asiakastapaukset kysymyksineen lähetettiin tarkastuskuntiin samaan aikaan haastattelukysymysten kanssa. Vastaukset asiakastapauksiin pyydettiin lähettämään kirjallisesti ennen haastattelua. Tarkastuskunnat saivat itse päättää, ketkä vastasivat niitä koskeviin kysymyksiin. Tarkastuskunnille ei myöskään etukäteen kerrottu, mitkä kuvitteellisista asiakastapauksista koskivat avo-, sijais- ja jälkihuoltoa. Liitteessä 2 esitetään esimerkiksi kuvitteellinen Liinan tapaus ja menetelmä.

Toisena kyselyaineistona oli kuudelle aluehallintovirastolle lähetetty tiedustelu, joka koski julkisten ja yksityisten lastensuojelulaitosten valvontaa ja valvonnassa esiin tulleita epäkohtia. Kolmas kyselyaineisto muodostui kahdeksalle⁸⁴ hallinto-oikeudelle lähetetystä kyselystä, joka koski vuosia 2008–2010. Siinä tiedusteltiin lastensuojeluasioiden työtilannetta, käsittelyaikaa ja lopputulosta. Kyselyaineistoja analysoitiin suoralla jakaumalla ja frekvenssijakaumalla.

Tilastoaineistoina käytettiin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen hallinnoimaa valtakunnallista lastensuojelurekisteriä ja siitä joidenkin yksittäisten muuttujien osalta erikseen ajettuja tietoja vuosilta 2008–2010. Tilastoaineistona käytettiin myös tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANetistä (www.sotkanet.fi) poimittuja tietoja. SOTKANetin tietoja hyödynnettiin lähinnä kuvattaessa lastensuojelun palvelurakennetta, palvelujen saataavuutta sekä niiden kehittymistä.

Lisäksi tilastoaineistona käytettiin Suomen Kuntaliiton kunnille syksyllä 2010 lähettämän sähköisen kyselytutkimuksen tietoja, ja niistä poimittiin

⁸¹ Ks. enemmän Kuivalainen (2007).

⁸² Muunnelmalla tarkoitetaan sitä, että asiakastapausten taustaoletuksia muutetaan muiden tekijöiden säilyessä muuttumattomana.

⁸³ Perheenjäsenten määrä, sosioekonominen asema, yhden tai kahden huoltajan lapsiperhe, taloudellinen tila ja ongelmat.

⁸⁴ Kyselyä ei lähetetty Ålands förvaltningsdomstolille.

yksittäisiä tarkastuskuntia koskevat tiedot. Tiedot saatiin yhdeksästä tarkastuskunnasta. Kysely koski kuntien lakisääteisiä suunnitelmia lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Kyselytutkimus sisälsi neljä erillistä kyselylomaketta, joista tarkastuksessa käytettiin kolmea: Lakisääteiset lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat (osa 1), Lasten ja nuorten suojelun tarve, voimavarat ja yhteistyö (osa 3) ja Lastensuojelupalvelujen tuottaminen ja arvio palveluista (osa 4).

Tarkastusaineistona hyödynnettiin myös kahden aluehallintoviraston suorittaman *valvontakäynnin havainnot* ja valvontaa koskevia virallisia asiakirjoja. Havainnot kerättiin osallistuvalla havainnoinnilla ja asiakirjat saatiin valvontaviranomaiselta. Valvontakäynnit kohdistuivat yksityisten sosiaalipalveluntuottajien ylläpitämiin lastensuojelulaitoksiin (ammatillinen perhekoti ja ammatillinen ryhmäkoti).

Tarkastuksen *kirjallinen aineisto* muodostui virallisista asiakirja-aineistoista, aiheeseen liittyvistä tutkimuksista ja selvityksistä sekä suosituksista. Virallisen asiakirja-aineiston muodostivat lastensuojelua ohjaavat säädökset sekä hallituksen esitykset, joista keskeisin oli hallituksen esitys lastensuojelulain muuttamisesta (HE 137/2010) ja siitä annetut lausunnot.

Kirjallinen aineisto sisälsi myös valmisteilla olevat lastensuojelun kansalliset laatusuosituksien lausuntoineen ja tarkastuskuntien lastensuojelusuunnitelmat. Lisäksi kirjallisena aineistona käytettiin tarkastuskuntien sosiaaliasiamiesten selvityksiä vuosilta 2008–2010 sekä tarkastuskuntien verkkosivuilta joko itse kerättyjä tai tarkastuskunnista pyydettyjä talousarvioita sekä toiminta- ja taloussuunnitelmia. Niin ikään kirjallisena tarkastusaineistona käytettiin tarkastuskunnista saatuja asiakasmaksuja ja toimeentulotuen soveltamista koskevia ohjeita. Kirjallista aineistoa analysoitiin laadullisella sisällön analyysillä.

Tarkastuksen rajaukset

Tarkastuksessa lapsen edun toteutumista tarkasteltiin lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelun korjaavassa toiminnassa eli avo-, sijais- ja jälkihuollossa. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin ehkäisevä lastensuojelu.

Tarkastuksessa huomio oli ennen kaikkea lastensuojelun palveluiden saatavuudessa ja lastensuojelulain yksittäisten säädösten soveltamisessa. Tarkastuksen ulkopuolelle rajautui yksityinen sektori, koska perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Käytännössä säännös sitoo lastensuojelun järjestämisen julkisen viranomaisen tehtäväksi, koska järjestämiseen liittyvää palvelutarpeen arviointia, palvelujen tuottamista ja palveluntuot-

tajien valvontaa sekä esimerkiksi huostaanottopäätöstä ei voida edes lailla antaa yksityisen tehtäväksi.⁸⁵

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin myös lastensuojeluasiakkaiden omat näkemykset saamastaan kohtelusta ja saamistaan palveluista. Asiakkaiden näkemyksiä lastensuojelun tarjoamista palveluista ja niiden tarpeisiin vastaavuudesta edustivat sen sijaan niitä koskevat selvitykset ja tutkimukset.

Tarkastuksen ovat tehneet johtava tuloksellisuustarkastaja Sari Hanhinen ja tuloksellisuustarkastusneuvos Taina Rintala. Tarkastusta ovat ohjanneet tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä ja tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Tarkastuskertomuksesta pyydettiin ja saatiin palautteet sosiaali- ja terveysministeriöltä. Saadut palautteet on otettu huomioon lopullisessa tarkastuksessa.

⁸⁵ *Sosiaali- ja terveysministeriö (2011b).*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Avohuollon palveluiden saatavuus ja tarpeenmukaisuus

3.1.1 Avohuollon tukimuodot ja niiden saatavuus

Aiemmissa selvityksissä on todettu, että lastensuojelun tavoitteiden toteutumiseen on osaltaan vaikuttanut se, millaisia palveluja kunnassa on ollut saatavilla ja mitkä asiat ylipäättään kunnassa ovat vaikuttaneet lapsiperheiden elämään. Avohuollon asiakkaita koskeneessa seurantatutkimuksessa sosiaalityöntekijät arvioivat, että sekä avo- että sijaishuollossa on ollut lapsia, jotka eivät ole saaneet tarvitsemiaan palveluja niiden puuttumisen vuoksi.⁸⁶ Muunkin tutkimustiedon perusteella avohuollon palvelut näyttävät varsin riittämättömiltä. Tutkimuksessa, jossa selvitettiin hallinto-oikeuksien huostaanottoja koskevia päätöksiä vuonna 2008, havaittiin, että 55 prosentissa tapauksista (N=468) yksittäisiä avohuollon tukitoimia oli annettu vähän. Vähäisiksi avohuollon tukitoimien käytöksi määriteltiin tilanteet, joissa toimet olivat olleet yksittäisiä. Yksittäisiä tukitoimia olivat esimerkiksi päihdeseulat vanhemmille, päivähoidon järjestäminen lapselle, pelkkä avohuollon sijoitus, lapsen tai vanhemman ohjaaminen psykiatrilille tai keskusteluaika sosiaalityöntekijän kanssa. Vain kolmannekselle perheistä oli tarjottu runsaasti tukitoimia.⁸⁷

Tarkastuskunnissa avohuollon tila on edellä kuvattua parempi. Suurimassa osassa kuntia avohuollossa pärjätään, vaikkakin pienillä resursseilla. Kymmenestä kunnasta kuudessa lastensuojelun työntekijät olivat sitä mieltä, että avohuollon palvelut vastaavat aika hyvin tarpeita. Neljässä kunnassa tilanne oli heikompi.

Haastattelujen perusteella erityisesti pienten kuntien ongelmana on usein koulutettujen lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden puute ja se, että palvelut pakenevat pienistä liitoskunnista. Esimerkiksi perheneuvolapalveluja tai päihdekuntoutusta on tarjolla vain suuremmissa kaupungeissa. Palveluun voi olla matkaa 30–40 kilometriä ja julkisilla kulkuvälineillä käynti kestää koko päivän. Asiakkailta käynti vaatii suurta motivaatiota. Lastensuojelun työntekijöiden tulisi mennä kuntiin, mutta haastateltujen

⁸⁶ Pösö (2010).

⁸⁷ Hiitola ja Heinonen (2009).

mukaan harva on valmis jalkauttamaan palvelujaan, koska asiakkaita riittää omassakin kunnassa.

Kaikissa tarkastuskunnissa avohuollon ongelmaksi koettiin jonot, sillä ne hidastavat erityisesti mielenterveyspalveluihin pääsyä. Jonot terapiaan ja psykiatriseen hoitoon näkyvät myös Kuntaliiton lastensuojelukyselyssä⁸⁸. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan osa kunnista järjestää jonotusajalle asiakkaalle vaihtoehtoisen palvelun, esimerkiksi tukihenkilön. Osassa kuntia "ristitään kädet" ja toivotaan, että tilanne ei odotusajalla pahene.

Kuntaliiton selvityksen perusteella suurin osa eri avohuollon tukimuodoista on kunnissa kohtalaisesti saatavilla (ks. Liite 3, taulukko 3). Muita palveluja heikommin on saatavilla tukihenkilöitä ja -perheitä. Hyvin saatavilla olevia palveluja ovat puolestaan avohuollon sijoitus ja päivähoito lastensuojelun toimenpiteenä.⁸⁹

Tarkastushaastattelujen perusteella avohuollon sijoitus ja päivähoito eivät kuulu yleisimmin annettavien tukimuotojen joukkoon. Lastensuojelun työntekijöiden mukaan avohuollossa yleisimmin annettavat palvelut ovat perhetyö, tukihenkilöt ja -perheet sekä taloudellinen tuki.

Vaikka haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että yleisesti ottaen avohuollon palveluja on saatavilla tarpeen mukaan, näyttää tilanne erilaiselta tarkasteltaessa yksittäisiä palveluja. Pula tukihenkilöistä ja -perheistä tuli Kuntaliiton lastensuojelukyselyn lisäksi esille tarkastushaastatteluissa ja aiemmin tehdyssä Lastensuojelun keskusliiton tekemässä selvityksessä. Tarkastushaastatteluissa ja Lastensuojelun keskusliiton tekemässä selvityksessä erityisinä avohuollon palvelujen saatavuuden ongelmina nähtiin perheille kohdennettujen palvelujen, erityisesti kotipalvelujen ja perhetyön puute, pula nuorille tarkoitetuista tukitoimista ja päihdepalveluista sekä tukihenkilöiden ja -perheiden puute⁹⁰. Tarkastuksen haastatteluissa nousivat myös esille seuraavat tarpeet: eroperheiden vertaistukiryhmät, maahanmuuttajaperheiden neuvonta- ja ohjauspalvelut, tuettu asuminen sekä väkivaltaisten miesten ja naisten tukipalvelut.

Joissain tapauksissa palvelun puuttuminen näyttäisi tulevan kunnalle kalliiksi. Esimerkiksi asuntoja vuokrataan kalustettuina markkinoilta, koska kaupungin asuntotoimisto ei halua sosiaalihuollon asiakkaita asukkaiksi. Asunnot saattavat maksaa 500–1 000 euroa viikko. Lastenhoitopalvelun puuttuessa puolestaan järjestetään lapselle päivähoitopaikka, vaikka

⁸⁸ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

⁸⁹ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

⁹⁰ Paavola ym. (2010).

tarve olisi vain tilapäinen lastenhoitoapu. Päivähoito on ajoittaista lastenhoitoapua huomattavasti kalliimpi toimenpide.⁹¹

Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan avohuollon palvelutarpeeseen voitaisiin vastata ostopalveluja lisäämällä. Kuntien mahdollisuus ostaa palveluja vaihtelee kuitenkin suuresti. Tarkastuskunnista toisessa ääripäässä oli kunta, jossa kaikki palvelut järjestetään itse, ja toisessa kaikki tarpeellinen ostetaan, jos ei voida itse tuottaa.

Resurssien niukkuus voi johtaa myös ongelmallisiin käytäntöihin. Tästä oli tarkastuksessa esimerkkinä yksi kunta, jossa ostopalveluista päätti erillinen ryhmä. Kyseisen kunnan lastensuojelun työntekijät olivat tyytymättömiä käytäntöön, koska se hidasti palvelun saantia. Haastateltujen mukaan palveluista päättävä ryhmä saattoi myös esittää jotain muuta palvelua, kuin mitä työntekijä on alun perin pyytänyt. Tämä käytäntö on vastoin vuoden 2011 alussa voimaan tullutta lainmuutosta, jonka tarkoituksena on nimenomaan varmistaa, että asiakas saa ne palvelut, jotka sosiaalityöntekijä katsoo tarpeelliseksi.

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella tarkastuksen piiriin kuuluneet kunnat tuottavat suuren osan avohuollon palveluista etupäässä itse. Terapiapalveluja ja päihdepalveluja järjestetään monin eri tavoin, joko tuottamalla itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai ostamalla yrityksiltä. Tukihenkilö- ja tukiperhepalveluja tuotetaan itse ja ostetaan järjestöiltä tai yleishyödyllisiltä yhteisöiltä tai yrityksiltä. Avohuollon sijoituksissa lähes kaikki kunnat hankkivat ainakin osan palvelusta yksityiseltä palveluntuottajalta (ks. Liite 3, taulukko 4).

Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelussa esiin tuoman näkemyksen mukaan vuoden 2011 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen myötä on odotettavissa, että yksityinen palvelutarjonta lisääntyy avohuollon palvelujen kysynnän kasvaessa⁹². Tarkastuksen perusteella ongelma ei kuitenkaan näyttäisi olevan se, että palveluja ei ole tarjolla riittävästi, vaan se, että lastensuojelulla ei ole varaa ostaa niitä.

Seuraavassa käsitellään tarkemmin haastatteluissa esiin nousseita keskeisimpiä puutteita avohuollon palvelujen saatavuudessa.

⁹¹ *Tarkastushaastattelut.*

⁹² *Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.*

3.1.2 Palvelupuutteet

Perhetyötä tulisi olla saatavilla enemmän, erityisesti iltaisin ja viikonloppuisin

Tarkastushaastattelujen perusteella niukat resurssit haittaavat perhetyön saatavuutta. Ostopalveluna perhetyötä olisi saatavilla tarpeen mukaan, mutta osassa kuntia palvelua rajoitetaan taloudellisista syistä. Kunnan oma perhetyö voi olla saatavilla vain rajoitetun ajan, esimerkiksi yhden tai kaksi kertaa viikossa ja arkisin klo 8–16. Lastensuojelun avohuollossa on kuitenkin suuri tilaus iltaisin ja viikonloppuisin tehtävälle perhetyölle.

Tarkasteltujen kuntien lastensuojelusuunnitelmien mukaan syinä perhetyön tarpeen kasvulle ovat muun muassa vanhempien tuen tarve kasvatus-tehtävässä, uupumus ja jaksamattomuus, vanhempien mielenterveyden ongelmat, perheen kriisit ja lapsella ilmenneet oireilut ja koulunkäyntivaikeudet. Myös perhetyön saatavuus on useilla alueilla heikentynyt. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta selvittäneen tutkimuksen mukaan perhetyön alueet ovat monin paikoin kasvaneet ja asiakasmäärät nousseet. Tästä huolimatta resursseja perhetyöhön ei ole lisätty tarvetta vastaavasti. Lisäksi isompien kuntien asukkaat ovat joutuneet luopumaan perhetyön resursseista pienempien kuntien asukkaiden hyväksi.⁹³

Haastatteluissa useat lastensuojelun työntekijät olivat sitä mieltä, että perhetyötä lisäämällä ja kehittämällä voitaisiin ehkäistä huostaanottoja. Yhdessä kunnassa, jossa avohuollossa on panostettu nimenomaan perhetyöhön, pienten lasten huostaanottoja ei ole tehty viime vuosina lainkaan. Tässä kunnassa perhetyön kerrottiin olevan kehittynyttä, suunnitelmallista ja tavoitteellista. Kyseisessä kunnassa perhetyö alkaa tutustumis- ja arviointijaksolla. Kahden kolmen kuukauden jälkeen tehdään päätös siitä, lähdetäänkö perheen kanssa tekemään suunnitelmallista perhetyötä. Toisessa kunnassa meneillään olevassa hankkeessa on tarjottu intensiivistä perhetyötä, jonka avulla on voitu estää nuorten kiireellisiä sijoituksia. Yhdessä kunnassa suunniteltiin, että ostopalvelujen painopistettä siirretään laitoshoidosta perheisiin kohdistuvaan intensiivisyyteen.

Kotipalvelulle on suuri tilaus

1990-luvun taitteessa noin 50 000 lapsiperhettä sai kodinhoitoapua, mutta 1990-luvun lama karsi erityisesti lapsiperheiden palveluja ja vähäisiä ko-

⁹³ *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011c).*

tipalvelun resursseja siirrettiin vanhuskotitalouksille. Tämä johti siihen, että vuonna 2010 enää noin 9 000 lapsiperhettä sai kodinhoitoapua. Samaan aikaan lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten ja nuorten määrä nousi noin 60 000 lapsella ja nuorella.⁹⁴

Vaikeus tai mahdottomuus saada kotipalvelua koettiinkin suureksi puutteeksi kaikissa tarkastuskunnissa. Osassa kuntia kotipalvelu on tarkoitettu ennalta ehkäisevään työhön, eikä sitä anneta lastensuojelun asiakkaille. Muutamassa kunnassa palvelun siirto lastensuojelusta ennaltaehkäisyyn on heikentänyt avohuollon resursseja. Kotipalvelu on usein myös rajattu vain tiettyyn toimintaan. Toisissa kunnissa kaivattiin enemmän siivousta, toisissa lastenhoitoa. Puuttuvia palveluja yritetään korvata toisilla tukimuodoilla, esimerkiksi ohjaamalla ajoittaista lastenhoitoa tarvitseva lapsi päivähoitoon. Kaikissa kunnissa kotipalvelulla katsottiin olevan suuri merkitys perheiden kriisitilanteissa.

Lastensuojelulain 36 §:n muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä lapsiperheille tarjottujen kotipalvelujen voimakas väheneminen on tulkittu merkiksi siitä, ettei varhaista tukea tarjota lapsiperheille riittävästi⁹⁵. Tutkimusten mukaan lastensuojelun asiakkaana oleville perheille annettu kotipalvelu on korvattu lastensuojelun psykososiaalisella perhetyöllä, vaikka perheet itse kokevat tarvitsevansa enemmän konkreettista apua arkeen, lastenhoitoon ja kodinhoitoon.⁹⁶ se, että kotipalvelu on korvattu psykososiaalisella perhetyöllä, ei näytä siten välttämättä vastanneen asiakkaiden tarpeisiin. Toisaalta tutkimuksissa on todettu, että niissä kunnissa, joissa lapsiperheille tarjottujen kodinhoitopalvelujen väheneminen on ollut muita kuntia hitaampaa, on lasten ja nuorten kodin ulkopuolelle sijoittaminen yleistynyt enemmän. Kotipalvelujen saatavuuden lisääminen lapsiperheille ei siis automaattisesti vähennä sijoitusten tarvetta.⁹⁷

Kotipalvelujen saatavuuteen on kiinnittänyt huomiota myös Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Kesällä 2011 julkaistun raportin mukaan aluehallintoviraston tehostettu valvonta lapsiperheiden kotipalvelujen järjestämisessä on tuottanut tulosta. Aluehallintovirasto selvitti kantelun vuoksi alueen kaikkien kuntien kotipalveluiden riittävyyden. Vuonna 2008 lähes 60 prosenttia kunnista laiminlöi lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisvelvollisuutta. Aluehallintoviraston väliintulon vuoksi kunnat ovat lisänneet kotipalvelua ja siihen tarkoitettuja määrärahoja ja työvoimaa sekä selvittäneet kotipalvelun tarvetta. Kotipalvelun muoto vaihtelee

⁹⁴ *Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2011c).*

⁹⁵ *HE 137/2010 vp.*

⁹⁶ *THL:n lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (2010).*

⁹⁷ *Hiilamo ja Kangas (2010).*

kuitenkin edelleen kunnittain. Monet kunnat ovat erottaneet lapsiperheiden kotipalvelun ja perhetyön erillisiksi tehtäväalueiksi. Päätöksessään aluehallintovirasto toteaa, että tämä työ tulisi käynnistää kaikissa kunnissa.⁹⁸

Tarkastushavaintojen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että riskinä kotipalvelujen uudelleen järjestelyissä on, että jokin asiakasryhmä, joko lastensuojelun asiakkaat tai muut lapsiperheet, jäävät ilman tarvitsemaansa palvelua. Kunnissa tehtävien ja lapsiperheiden palveluja koordinoivien lastensuojelusuunnitelmien tulisi estää tällaisten riskien toteutuminen, mutta kuten myöhemmin luvussa 3.7.2. tuodaan esille, suunnitelmilla on ollut kunnissa hyvin vähän vaikuttavuutta.

Tukihenkilöistä ja -perheistä on pulaa

Tukihenkilöistä ja -perheistä on tarkastushavaintojen perusteella suuri pulaa⁹⁹. Vain yhdessä tarkastuskunnassa tukihenkilöitä ja -perheitä on ollut saatavilla tarpeen mukaan. Pulaa on sekä kunnan omista tukihenkilöistä ja -perheistä että ammatillisista tukihenkilöistä erityistarpeisille lapsille. Nuorille tukihenkilöitä on liian vähän ja miestukihenkilöitä on saatavilla vain harvoin. Sosiaali- ja terveysministeriössä tukihenkilöiden puutteen nähtiin syynä se, että kunnat eivät rekrytoi tukihenkilöitä eikä heille makseta riittävää korvausta¹⁰⁰. Haastattelujen perusteella kuukausipalkkiot vaihtelevat noin 50 eurosta 1 800 euroon kuukaudessa. Jälkimmäisessä tapauksessa kyse on kuudelle nuorelle hankitusta ostopalvelusta.

Parempien korvausten ohella vastauksena palvelun suureen tarpeeseen nähtiin haastatteluissa kuntien kampanjat tukihenkilöiden ja -perheiden hankkimiseksi sekä palvelun ostaminen. Ostopalvelut nähtiin ainoana tapana saada ammatillisia tukihenkilöitä ja -perheitä sekä miespuolisia tukihenkilöitä. Ammatillisen tukihenkilön ostaminen on kuitenkin kunnille liian kallista, ja ostopalvelunakin tukihenkilöä voi joutua odottamaan kauan.¹⁰¹

⁹⁸ Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2011).

⁹⁹ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

¹⁰⁰ Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.

¹⁰¹ Tarkastushaastattelut.

Nuorille tarvittaisiin uudentyyppisiä palveluja

Tarkastuksessa tuli esille ongelmia, joihin nykyinen avohuollon palvelujärjestelmä ei kykene lainkaan vastaamaan. Näitä ovat nuorten moniongelmaisuus ja perheväkivalta, jota käsitellään seuraavassa luvussa.

Tarkastuksessa haastatellun asiantuntijan mukaan lastensuojelun avohuollolla on vähän tarjottavaa teini-ikäisille, omissa alakulttuureissaan eläville, mahdollisesti päihdeongelmallisille nuorille, jotka "luiskahtavat kuin saippuanpalat" sosiaalityöntekijöiden otteesta¹⁰². Haastatellut asiantuntijat olivat erityisen huolissaan lasten ja nuorten mielenterveysongelmista ja lastensuojelun palvelujärjestelmän kyvystä vastata niihin¹⁰³. Tarkastuksen kuntahaastatteluissa nuorten päihteidenkäyttö ja nuorille tarkoitettujen päihdepalvelujen puute katsottiin suuriksi ongelmiksi kahdessa kunnassa.

Avohuoltoa koskeneen selvityksen mukaan nuorten avohuoltoa on kunnissa hoidettu liian pienillä taloudellisilla resursseilla. Lisäksi alueellinen eriarvoisuus on niin suurta, että avohuollon palvelujen ja tuen saamisen kannalta nuorelle on kohtalon kysymys, missä kaupungissa hän asuu kriisin tullessa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla nuoren tukiverkoston voi kuulua noin 20 organisaatiota tai toimijaa. Pienissä kunnissa tai kaupungeissa nuorten palvelut saattavat olla muutaman perustoimijan varassa. Seutukunnissa erityistä tukea tarjoavat palvelut voivat olla nuorelle liian kaukana.¹⁰⁴

Pääkaupunkiseutua koskeneen selvityksen mukaan nuorten moniongelmaisuus liittyy tunne-elämän häiriöihin, mielenterveysongelmiin, kouluvaikeuksiin ja päihteiden käyttöön. Nämä ongelmat koskettavat yhä useampaa nuorta, ja niillä on yhteys lastensuojelun kasvavaan avohuollon tarpeeseen. Samalla nuorille tarjottavat palvelut ovat pirstaloituneet. Selvityksen perusteella peruspalvelut ovat riittämättömiä silloin, kun nuori tarvitsee auttajalta enemmän aikaa. Ongelmana on myös se, että nuorten tukeminen perustellaan usein yhdellä havaitulla ongelmalla. Useisiin riski- ja suojaaviin tekijöihin pitäisi kuitenkin vaikuttaa yhtä aikaa ja monin menetelmin. Avohuollossa tulisi myös kehittää nuorten omaa selviytymistä tukevia kouluperusteisia interventioita ja tukihenkilötoimintaa.¹⁰⁵ Toisen

¹⁰² *Esiselvityshaastattelu 29.11.2010.*

¹⁰³ *Esiselvityshaastattelut (2010).*

¹⁰⁴ *Heikkinen (2007).*

¹⁰⁵ *Emt.*

asiantuntijan mukaan nuorille tarvittaisiin monipuolista etsivää nuorisotyötä, nuorisotiloja, työpajoja ja nettipalveluja¹⁰⁶.

Nuorten osalta keskeinen ongelma on myös se, että avohuollon piiriin tullaan liian myöhään. Haastattelujen perusteella on paljon nuoria, joita sosiaalityöntekijät näkevät ensimmäisen kerran, kun he tekevät kiireellisen sijoituksen. Myös tehdyt selvitykset viittaavat siihen, että lasten ja nuorten kouluvaikeuksiin, häiriökäyttäytymiseen, mielenterveysongelmiin ja tunne-elämään liittyviin pulmakysymyksiin tulisi vaikuttaa nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja intensiivisemmin.¹⁰⁷ Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaisi myös siltä, että uusien ja toimivien tukimuotojen löytämiseksi lastensuojelun ja muiden tahojen, erityisesti koulun tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä.

Pääkaupunkiseutua koskeneen tutkimuksen mukaan erityistä tukea tarvitsevien 12–17-vuotiaiden nuorten määrän kasvu ei näytä taittumisen merkkejä. Myös poistuvuus lastensuojelun asiakkuudesta on hyvin vähäistä.¹⁰⁸ Tarkastuksessa haastatellun asiantuntijan mukaan huostaanottojen lisääntymisessä on osaksi kysymys siitä, että monen nuoren tilanne on hyvin vakava¹⁰⁹. Esimerkiksi Helsingissä ja Turussa neljännes sijoitetuista lapsista on 16–17-vuotiaita¹¹⁰. Vuoden 2010 lastensuojelutilaston mukaan koko maan vastaavaan väestön ikäryhmään suhteutettuna eniten avohuollon asiakkaita oli ikäryhmässä 16–17-vuotiaat¹¹¹.

Nuorten tukemisella avohuollossa on suuri taloudellinen merkitys. Nuorten sijaishuolto järjestetään lähes poikkeuksetta kalliissa ostopalvelulaitoksessa. Jos avohuolto epäonnistuu tehtävässään oirehtivien nuorten osalta, on riski laitoshoidon kasvulle ja laajemmin nuorten syrjäytymiselle suuri.

Avohuolto ei vastaa väkivallan kokemuksiin

Tarkastuksen haastatteluissa väkivalta merkittävänä lastensuojelun kohtaamana ongelmana tuotiin esille kahdessa kunnassa. Haastateltujen mukaan poliisi ilmoittaa väkivaltatapauksista entistä herkemmin ja ilmoituksia tulee lastensuojeluun yhä enemmän. Lastensuojelu on kuitenkin ongelman edessä voimaton, koska väkivaltaa tekeville miehille on vähän ja

¹⁰⁶ Immonen (2011).

¹⁰⁷ Heikkinen (2007).

¹⁰⁸ Emt.

¹⁰⁹ Esiselvityshaastattelu 29.11.2010.

¹¹⁰ Kuusikko-työryhmä (2011a).

¹¹¹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011b).

naisille ei juuri lainkaan hoitopaikkoja. Tämä tuli esille myös tarkastuksessa käytettyjen kuvitteellisten asiakastapausten kautta. Vain puolessa kunnista väkivaltaisesti lastaan kohtaan käyttäytyvä perheenisä ohjattaisiin asianmukaiseen hoitoon. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan väkivallan hallintaan tarkoitettuja palveluja on saatavilla aivan liian vähän.

Sama on havaittu tutkimuksessa, jossa todettiin, että väkivallan uhrit ja tekijät eivät saa apua lastensuojelun avohuollossa. Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että väkivaltaa esiintyi lastensuojelulasten perheissä huomattavan usein ja että siihen puututtiin avohuollossa huomattavan vähän. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa väkivallan uhreille tarjottiin tukea, sekä lapsille että äideille tukimuoto oli useimmiten keskusteluryhmä. Yksilöterapeuttista väkivaltaa koskevaa tukea ei tarjottu lainkaan. Tutkimuksen mukaan tuelle olisi kuitenkin suuri tarve. Huostaan otetuista lapsista 63 prosentilla (N=303) oli asiakirjoissa maininta väkivallasta. Useimmiten asiakirjoissa ei selvitetty, kuka oli väkivallan uhri ja kuka tekijä, joten lapsen tilanne väkivallan keskellä jäi hämärän peittoon. Yleisimmin väkivallan tekijänä mainittiin joko isä tai poika ja uhrina oli joko äiti tai tyttö. 69 prosentissa tapauksista väkivallan tekijä oli vanhempi ja 31 prosentissa lapsi.¹¹²

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti vuonna 2006 huomiota siihen, että lasten kohtaamasta perheväkivallasta ei ole riittävästi tietoa lastensuojelussa. Oikeusasiamiehen mukaan lapsella on oikeus saada kiireellisesti tarvitsemansa hoito ja huolenpito, kun hän tarvitsee sitä kodin ulkopuolella perheväkivallan vuoksi.¹¹³

Lasten kokemaa väkivaltaa on selvitetty laajemmin vuonna 2008 tehdyssä lapsiuhritutkimuksessa. Tutkimuksessa selvitettiin myös lasten ja nuorten väkivaltakokemuksia sijaisperheissä ja lastensuojelulaitoksissa.¹¹⁴ Tutkimuksen päätulos oli, että sijoitettuna olleet lapset ja nuoret kertoivat kokeneensa vähemmän väkivaltaa heistä huolehtivien aikuisten taholta kuin kyselyyn vastanneet vanhempiensa kanssa asuvat lapset. Kuusi- ja yhdeksäsluokkalaisille lapsille suunnatussa kyselyssä joka kymmenes sijoitettu lapsi ja joka viides muussa perhemuodossa asuva lapsi kertoi fyysisen väkivallan kokemuksista. Tutkimuksen tulokset poikkeavat useista kansainvälisistä tutkimuksista, joissa on todettu, että lapset kohtaavat sijaishuollossa paljon väkivaltaa.¹¹⁵ Tästä huolimatta lasten ja nuorten ko-

¹¹² Hiitola ja Heinonen (2009).

¹¹³ Eduskunnan oikeusasiamies (2006).

¹¹⁴ Ellonen ja Pösö (2010).

¹¹⁵ Emt.

kemaa väkivaltaa sijaishuollossa samoin kuin perheväkivallan kohdistumista lapsiin tulee edelleen selvittää. Etenkin, koska tutkimuksen mukaan lapset eivät juurikaan kerro väkivaltakokemuksistaan ulkopuolisille. Eri-tyisen vähän lapset hakevat asiaan apua muilta aikuisilta, kuten koulun terveydenhuoltohenkilökunnalta tai muilta viranomaisilta¹¹⁶. Viranomaiset puolestaan näyttävät helposti sivuuttavan väkivallan. Tämä kävi ilmi huostaanottoja koskeneessa tutkimuksessa, jossa todettiin, että huostaanottoasiakirjoissa ei mainita väkivaltatraumoja, vaikka väkivaltaa tiedettiin esiintyneen huostaan otettujen lasten perheissä¹¹⁷.

Lapsiin kohdistuva väkivalta on huomioitu sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, jonka yhtenä tehtävänä on selvittää, miten lastensuojelulain muutokset ovat vaikuttaneet sosiaalitoimen tekemiin rikosilmoituksiin lapsiin kohdistuneesta väkivallasta¹¹⁸. Tehtävän toteuttamisesta vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö sekä Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL). Sosiaali- ja terveysministeriön antaman alustavan selvityksen mukaan sosiaalitoimen osuus lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosepäilyjen ja pahoinpitelyjen ilmoittamisessa on jatkuvasti kasvanut.¹¹⁹ Sitä, miten viranomaisten tulisi väkivaltatapauksissa toimia, mietitään vuoden 2010 maaliskuussa työnsä aloittaneessa asiantuntijaryhmässä. THL:n asettaman asiantuntijaryhmän tehtävänä on ohjeistaa, seurata ja kehittää lapsiin kohdistuvan väkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön selvittämiseen liittyvien tutkimusten laatua. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2012.¹²⁰

3.1.3 Lastensuojelulain muutoksen vaikutus avohuollon palveluihin

36 §:n muutoksella ei ole ollut toivottuja vaikutuksia

Tarkastushavaintojen perusteella avohuollon keskeinen ongelma on se, että lapsille ja perheille tarjotaan vain helposti saatavilla olevia avohuollon palveluja ja sellaisia palveluja, joihin kunnalla tiedetään olevan varaa. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tähän oli tullut muutos vuoden 2011 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä¹²¹. Lainmuutoksessa lastensuojelulain 36 §:ään lisättiin lause, jonka mukaan lapsen terveyden tai ke-

¹¹⁶ Ellonen et al. (2008); ks. Ellonen ja Pösö (2010).

¹¹⁷ Hiitola ja Heinonen (2009).

¹¹⁸ Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2009.

¹¹⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 14.9.2011.

¹²⁰ Terveys- ja hyvinvoinnin laitos 24.3.2010.

¹²¹ Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.

hityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut on järjestettävä sen mukaisesti, kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa¹²². Lainmuutoksella pyritään myös tekemään asiakassuunnitelmista entistä velvoittavampia.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ”uudistus pakottaa kunnat noudattamaan lakia ja turvaa avohuollon tukitoimien saatavuuden”. Tarkastuksen haastattelussa ministeriön edustaja toi esille, että jatkossa kunnat eivät voi enää vedota kesken vuoden iskevään rahapulaan vaan tarvittavat palvelut on yksinkertaisesti järjestettävä.¹²³ Toisaalta ministeriössä todettiin myös, että ”on suuri vaara, että kunnat jatkavat samaan tahtiin”. Tarkastuksessa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan lainmuutos, jossa kuntia käytännössä velvoitetaan noudattamaan voimassa olevaa lakia, on tarpeeton¹²⁴. Myös lainmuutoksen suhteen konsultoidun Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen juristin mukaan jää täysin yksittäisen työntekijän harkinnan varaan, mitä asiakassuunnitelmaan kirjataan¹²⁵.

Kaikki tarkastuksessa haastatellut lastensuojelun työntekijät olivat sitä mieltä, että lainmuutos ei ole muuttanut avohuollon käytäntöjä. Asiakkaille on aina pyritty ja pyritään tarjoamaan kaikki välttämättömiksi katsotut palvelut. Lainmuutos ei ole myöskään muuttanut asiakassuunnitelmia entistä velvoittavammiksi. Tarkastuksessa haastatellut lastensuojelun työntekijät pitivät asiakassuunnitelmia velvoittavina mutta olivat poikkeuksetta sitä mieltä, että suunnitelmiin kirjataan vain ne palvelut, jotka ovat saatavilla. Yhdessä tarkastuksen piiriin kuuluneessa kunnassa tähän myös ohjattiin suoraan kunnan sisäisellä ohjeella. Ohjeessa todettiin, että ”kun tukitoimia suunnitellaan ja kirjataan asiakassuunnitelmaan, on sosiaalityöntekijän huomioitava ensi sijassa, mitä palveluja ja tukea kunnassa on mahdollista järjestää. Asiakassuunnitelma ei ole kuntaa sitova asiakirja siinä mielessä, että siihen kirjattu palvelujen ja tukitoimien tarve loisi automaattisesti kunnalle velvollisuuden mainittujen tukitoimien järjestämiseksi”.

Tämä käytäntö tuli esille myös tarkastuksen kuvitteellisten asiakastapausten kautta. Kysyttäessä välttämättömiksi arvioituja avohuollon palveluja sekä sitä, mitä näistä palveluista kunta voi käytännössä antaa, vastaukset kumpaaakin kysymykseen olivat lähes poikkeuksetta samat. Tämä kertoo

¹²² HE 137/2010 vp.

¹²³ Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.

¹²⁴ Esiselvityshaastattelut (2010).

¹²⁵ THL:n asiantuntijan vastaus kysymykseen HE 137/2010 36 §:n täsmennyksestä. Sähköposti 2.12.2010.

osaltaan siitä, että lastensuojelun työntekijä ei lähtökohtaisestikaan lähde miettimään palveluja, joita kunnassa ei ole tarjolla.

Lainmuutos on pulmallinen myös siinä mielessä, että se koskee vain sosiaalihuollon palveluja. Tutkimusten mukaan lastensuojelun toimenpiteiden taustalla olevat syyt liittyvät hyvin usein lasten, nuorten ja/tai vanhempien mielenterveysongelmiin¹²⁶. Myös tarkastuksen haastatteluissa tuotiin esille, että lastensuojelussa ei voida tehdä päätöksiä muiden sektoreiden, esimerkiksi terveydenhuollon palveluista. Näiden osalta asiakassuunnitelmaan kirjataan, mihin muihin palveluihin asiakas on ohjattu. Palvelujen saantiin vaikuttavat merkittävästi myös jonot. Lastensuojeluasiakkuus saattaa jouduttaa palvelutarpeen arviointia esimerkiksi mielen-terveyspalveluissa, mutta itse palveluihin lastensuojelun asiakas ei pääse jonon ohi.

Vuoden 2011 alussa voimaan tullut lainmuutos ei siis ole tarkastushavaintojen perusteella vaikuttanut lastensuojelun avohuollon palvelujen saatavuuteen. 36 §:n muutos ei myöskään millään muotoa takaa sitä, että lastensuojelun asiakas saa välttämättömiksi katsotut sosiaalihuollon palvelut. Lainmuutosehdotusta koskeneiden lausuntojen perusteella tämä oli ennakoitavissa. Muun muassa Kuntaliitto totesi lausunnossaan käyneensä keskusteluja lausunnon valmistelijan kanssa ja esittäneen kantanaan, että lainmuutos on tarpeeton, sillä nykyisinkin avohuollon tukitoimet ovat lain mukaan ensisijaisia lapsen ja perheen palveluja järjestettäessä.¹²⁷ Tarkastuksen haastattelussa Kuntaliiton edustaja totesi, että uuden lain suhteen pitäisi ensin katsoa, miten laki on toimeenpantu, ja sitten tehdä kokonaisvaltaisempia muutoksia perusteellisemman valmistelun pohjalta.¹²⁸

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esitti lausunnossaan huolen siitä, pysyvätkö sosiaalityöntekijät käytännössä kirjaamaan asiakassuunnitelmiin juuri parhaaksi katsomansa palvelut vai ohjaako kunta esimerkiksi taloudellisen tilanteensa vuoksi kuitenkin tiukasti sitä, mitä palveluja suunnitelmaan voidaan kirjata. Lausunnossa todettiin myös, että "sosiaalityöntekijät ovat usein määräaika- ja/tai epäpäteviä, jolloin voidaan kysyä, löytyykö sosiaalityöntekijöiltä ammattitaitoa ja vahvuutta vaatia kuntaa järjestämään palveluja".¹²⁹ Tampereen kaupunki katsoi lausunnossaan, että pykälä on hyvä ja lain perustelun henki on hyvä. Lausunnossa esitetään kuitenkin joukko tarkastuksessakin esiin nousseita kysymyksiä, kuten "miten määritellään välttämättömät palvelut, voiko sosiaalityöntekijä to-

¹²⁶ Esim. Heino (2007); Hiitola (2008); Hiitola ja Heinonen (2009).

¹²⁷ Kuntaliitto (2010).

¹²⁸ Esiselvityshaastattelu 29.11.2010.

¹²⁹ Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2010).

dellisuudessa suunnitella palvelua, jota kunnassa ei ole, ja mikä suhde pykälän soveltamisessa on terveydenhuollon palveluihin, esimerkiksi lastenpsykiatriseen kuntoutukseen". Tampereen kaupungin lausunnossa todetaan, että hyvässä tilanteessa uusi pykälä johtaa kunnan päätöksentekijöiden ja sosiaalityön yhteiseen aitoon palvelujen kehittämiseen. Talouspainneissa voi kuitenkin uhkana olla se, että yksittäinen sosiaalityöntekijä joutuu ristiriitaiseen tilanteeseen asiakkaan tarpeiden ja kunnan resurssien keskellä.¹³⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö ei kuitenkaan katsonut aiheelliseksi tehdä lakiesitykseen muutoksia lausuntojen perusteella¹³¹.

3.1.4 Avohuollosta sijaishuoltoon

Avohuollon tukitoimia annetaan viimeiseen asti

Avohuollon keinovalikoima on periaatteessa hyvin laaja. Tarkastushavaintojen perusteella avohuollon tukitoimet eivät kuitenkaan aina onnistu tai ne eivät ole riittäviä. Toisaalta ongelmana on, että avohuolto ei tavoita lapsia ja nuoria riittävän aikaisin. Ongelmien kärjistyessä turvaudutaan sijoitukseen viimeistään murrosiässä, jolloin lapsi saattaa olla jo vakavasti vaurioitunut. Toisaalta jos lasta ja perhettä yritetään tukea mahdollisimman pitkään avohuollon tukitoimin, saattaa lapsella olla useampia tukitoimia ja avohuollon sijoituksia ennen huostaanottoa.

Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että huostaanoton ajankohta on enemmän liian myöhäinen kuin aikainen¹³². Esimerkiksi sijaishuollon työntekijöiden keskuudessa tehdyn kyselyn mukaan huostaanottoja lykätään liian kauan ja lapset ehtivät sen vuoksi traumatisoitua. Sijaishuollon työntekijät katsoivat muun muassa, että kunnat jättävät sijoitukset tekemättä vedoten rahapulaan ja säästöpakeroon.¹³³

Tarkastuksen haastatteluissa kuntien taloudellista tilannetta ei yhdistetty sijoitusten tekemiseen tai tekemättä jättämiseen. Kaikki tarkastuksessa haastatellut lastensuojelun työntekijät jakoivat kuitenkin näkemyksen, että sijaishuollon järjestämiseen ryhdytään vasta sitten, kun tilanne ei toistuvista avohuollon tukitoimista huolimatta parane. Kaikissa tarkastuskunnissa tilannetta katsotaan avohuollossa pitkään ja kaikkia tarpeenmukaisiksi katsottuja tukitoimia kokeillaan ennen kuin huostaanottoon lähdetään.

¹³⁰ Tampereen kaupunki (2010).

¹³¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 16.11.2010.

¹³² Pösö (2010).

¹³³ Muuronen ym. (2009).

Haastattelujen perusteella avohuollon palvelujen antamiseen vaikuttaa kuitenkin myös pelko siitä, että huostaanottoja joudutaan puolustamaan hallinto-oikeudessa. Erityisesti työssään juuri aloittaneelle sosiaalityöntekijälle hallinto-oikeuden käsittely voi haastateltujen mukaan olla ikävä ja pelottava kokemus. Lastensuojelun työntekijät kokevat, että hallinto-oikeudessa ei välttämättä uskota sitä, mitä sosiaalityöntekijä on työssään havainnut ja todennut. Työntekijöitä mietityttää, miten ammattikuntaan vaikuttaa se, että hallinto-oikeus tekee lastensuojeluviranomaisten esitysten vastaisia päätöksiä.

Tarkastusviraston hallinto-oikeuksille lähettämän kyselyn perusteella pelko on aiheeton. Tulosten mukaan vuonna 2008 tutkituista huostaanottohakemuksista ja sijaishuoltoon sijoittamisista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa 85 prosenttia, vuonna 2009 hyväksyttiin 95 prosenttia ja vuonna 2010 hyväksyttiin 93 prosenttia.¹³⁴ Myös aiemmin tehdyssä selvityksessä todettiin, että hallinto-oikeudet vahvistavat huostaanotot lähes poikkeuksetta¹³⁵.

3.1.5 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Tarkastushavaintojen perusteella avohuollon palvelut vastaavat kohtalaisesti tarvetta. Tarkastuskunnissa tilanne avohuollossa on parempi kuin aiempien selvitysten perusteella olisi voinut olettaa. Alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ovat kuitenkin suuret. Esimerkiksi nuorille pääkaupunkiseudulla tarjolla olevat avohuollon palvelut ovat moninkertaiset pieniin kuntiin verrattuna.

Avohuollossa yleisimmin annettavia tukimuotoja ovat perhetyö, tukihenkilöt ja -perheet sekä taloudellinen tuki. Keskeisimmät palvelupuutteet liittyvät perhetyön ja kotipalvelun saatavuuteen. Tarkastushavaintojen perusteella näillä tukimuodoilla on suuri merkitys perheen kokonaistilanteen parantamisessa. Myös tukihenkilöitä ja -perheitä on tarpeeseen nähden liian vähän ja ammatillisia tukihenkilöitä on saatavilla vain ostopalveluna. Kaikissa kunnissa palvelujen saantia rajoittavat lisäksi jonot, ja ne ovat pitkät erityisesti mielenterveyspalveluihin. Heikoiten palvelujärjestelmä kykenee vastaamaan väkivaltaa kokeneiden lasten sekä erityistä tukea tarvitsevien nuorten avun tarpeeseen. Tarkastushavaintojen perusteella ongelmana on myös se, että nuoret tulevat avohuoltoon liian myöhään. On paljon sellaisia nuoria, joita sosiaalityöntekijät näkevät ensimmäisen ker-

¹³⁴ *Kysely hallinto-oikeuksille (2011).*

¹³⁵ *Huostaanottohakemuksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa 92 % (Hiitola ja Heinonen 2009).*

ran, kun he tekevät kiireellisen sijoituksen. Nuorten tukemisella avohuollossa on suuri taloudellinen merkitys. Oirehtivien nuorten sijaishuolto järjestetään lähes poikkeuksetta kalliissa ostopalvelulaitoksessa. Jos avohuolto epäonnistuu tässä tehtävässä, on riski laitoshoidon kasvulle ja laajemmin nuorten syrjäytymiselle suuri.

Vuoden 2011 alusta voimaan tulleen lastensuojelulain 36 §:n muutoksen oletettiin takaavan sen, että lastensuojelun asiakkaat saavat välttämättömiksi katsotut sosiaalihuollon palvelut. Tarkastushavaintojen perusteella näin ei ole käynyt. Kunnan palvelutarjonta vaikuttaa edelleen merkittävästi siihen, mitä palveluja sosiaalityöntekijä asiakassuunnitelmaan kirjaa. Palvelutarjonta puolestaan on riippuvainen kunnan resursseista. Ostopalvelut täydentävät periaatteessa palveluvalikoimaa, mutta kaikilla kunnilla ei ole varaa hankkia niitä. Suurimman osan avohuollon palveluista kunnat tuottavat itse.

Pykälän 36 muutosta valmisteltaessa lukuisat lastensuojelun asiantuntijat pitivät muutosta tarpeettomana. Sosiaali- ja terveysministeriö ei tehnyt lakiesitykseen muutoksia annettujen lausuntojen perusteella. Silloin, kun tehdään muutoksia lainsäädäntöön, olisi kuitenkin hyvä huomioida lastensuojelun kentältä tulevia viestejä, eikä esittää lakimuutoksia ainoastaan sen perusteella, mitä hallitusohjelmaan on kirjattu.

3.2 Sijaishuollon palvelujen laatu ja pysyvyys

3.2.1 Sijaishuoltopaikan valinta ja pysyvyys

Sijaishuoltopaikan valinnassa noudatettavista arviointikriteereistä säädetään yleisesti lastensuojelulain 50 §:ssä. Valintakriteerejä on määritelty tarkemmin lain 50 §:n muutosta koskevassa hallituksen esityksessä¹³⁶. Sen mukaan sijaishuoltopaikasta päätettäessä on päätöksenteon perustuttava aina lapsen etuun. Sijaishuoltopaikan valinnassa ja punnittaessa eri sijaishuoltovaihtoehtoja tulisi ottaa huomioon, millä perusteilla huostaanotto on tehty ja mitkä ovat huostaanoton tarpeesta johtuvat lapsen fyysisen, psyykkisen, emotionaalisen ja sosiaalisen tuen tarpeet. Lapselta saattaa esimerkiksi puuttua pysyvä ja läheinen kiintymyssuhde. Tällöin lapsen tarpeisiin voitaisiin todennäköisesti vastata parhaiten perhehoidossa, jossa lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavat aikuiset asuvat hänen kanssaan

¹³⁶ HE 331/2010 vp.

yhteisessä kodissa. Toisaalta lapsen hoito saattaa vaatia erityistä ammatillista osaamista, joka voidaan taata paremmin laitoksessa tai ammatillisessa perhekodissa, erityisesti, jos lapsella on jo läheinen kiintymyssuhde esimerkiksi vanhempiansa tai muuhun huoltajaansa. Lapsi on voitu ottaa huostaan esimerkiksi vakavan päihdekierteen katkaisemiseksi. Tällöin valittavan sijaishuoltopaikan tulee olla sellainen, joka pystyy vastaamaan erityisesti tähän lapsen ongelmaan.¹³⁷

Sijaishuoltopaikan valintakriteereistä seuraavassa tarkastellaan ensin hoidon jatkuvuutta, jota tarkastuksessa selvitettiin kartoittamalla sijaishuoltopaikan pysyvyyttä ja sijaishuoltopalvelujen kilpailutuksen vaikutuksia siihen. Toiseksi tarkastellaan sijaishuoltopaikan valintaan vaikuttavia tekijöitä. Kolmantena tarkastelun kohteena on sijaishuoltopaikan etäisyys ja se, miten yhteydenpito perheeseen toteutuu. Lisäksi sijaishuollon laatua tarkastellaan selvittämällä, miten tavoite perhehoidon lisäämisestä on toteutunut ja saavatko lapset sijaishuollossa tarvitsemansa palvelut.

Kilpailutukset eivät uhkaa hoidon pysyvyyttä

Sijaishuollon järjestämistä ostopalveluna on asiantuntijapuheenvuoroissa pidetty riskinä hoidon pysyvyydelle. Ongelmia on nähty olevan myös sopimuspolitiikassa. Asiantuntijan mukaan lyhyet sopimus- ja irtisanomisajat eivät sovi sijaishuoltoon, koska sijaishoitopaikan tulisi olla lapselle pitkäaikainen: lapsen koti ei voi vaihtua sen perusteella, kuka milloinkin pärjää tarjousmenettelyssä.¹³⁸ Toisen asiantuntijan mukaan lastensuojelulain 50 §:n mukainen lapsen edun turvaaminen on hankintalakiin verrattuna ensisijaisesti velvoittava säännös, eikä lapsen sijoituspaikasta päättävä ole koskaan ehdottomasti sidottu kunnan kilpailuttamiin palveluntarjoajiin. Jos sijoitetulle lapselle on löytynyt hänen yksilöllisiä hoito- ja huoltotarpeitaan vastaava paikka, jossa hän viihtyy, ei ole enää mitään kilpailutettavaa.¹³⁹

Tarkastuksen kuntahaastattelujen perusteella huoli hoidon pysyvyydestä ostopalveluissa on aiheeton. Kaikissa tarkastuskunnissa sijoituspaikat ovat pääosin pysyviä, eikä hoitopaikkaa vaihdeta kilpailutusten mukaan. Osa kunnista varmistaa hoidon pysyvyyden sijaishuoltoa koskevilla sopimuksilla. Tarkastuskuntien sijaishuollon kilpailutusasiakirjoissa todetaan esimerkiksi, että mikäli palveluntuottaja ei tule seuraavassa tarjouskilpailussa

¹³⁷ HE 331/2010 vp.

¹³⁸ Rousu (2010).

¹³⁹ Gottberg (2011).

valituksi uudelleen palveluntuottajaksi, sitoutuu palveluntuottaja pitämään hoidossaan olleen lapsen alkuperäisen sopimuksen hinnalla.¹⁴⁰

Sijaishuoltopaikkojen pysyvyyttä on selvitetty myös Lastensuojelun keskusliiton tutkimuksessa. Kaikkia sijaishuoltopaikkoja koskeneen kyselyn mukaan 73 prosentilla lapsista ja nuorista oli aiempia sijoituksia. Yleisimmin niitä oli yksi. Hieman alle seitsemällä prosentilla lapsista aiempien sijaishuoltopaikkojen määrä oli suurempi kuin neljä.¹⁴¹

Ostopalveluiden osalta hoidon pysyvyyttä merkittävämpiä kysymyksiä on tarkastushavaintojen perusteella se, onko kunnissa kilpailutusten vaatimaa osaamista ja miten palvelujen kilpailuttaminen vaikuttaa sijaishuoltopaikan valintaan.

Kilpailutuksesta huolimatta lapsi sijoitetaan usein sinne, missä on tilaa

Kaikki tarkastuskunnat ostavat sijaishuoltopalvelut pääosin yrityksiltä tai järjestöiltä. Koska valtakunnallinen ohjeistus puuttuu, jokainen kunta hoitaa sijaishuollon järjestämisen kuitenkin omalla tavallaan. Myös palvelujen kilpailuttamista koskevat käytännöt ovat kirjavat. Haastattelutietojen perusteella suuremmissa kunnissa sijaishuoltopaikkojen etsimisestä, arvioinnista ja valinnasta vastaa usein sijaishuollon tiimi. Osassa kuntia kilpailutukset on keskitetty yhdelle henkilölle tai kuntien yhteiseen yksikköön. Neljä kuntaa ei ole katsonut aiheelliseksi kilpailuttaa sijaishuoltopalveluja, ja näissä kunnissa valintakriteerinä on lastensuojelun työntekijöiden kokemus sijaishuoltopaikasta. Esimerkiksi lastensuojelulaitosten kohdalla arvioidaan, mistä palvelun saa edullisimmin. Kunnat suosivat myös "luottolaitoksia". Näistä laitoksista ei haastateltujen sosiaalityöntekijöiden mukaan tule "yllätyslaskuja".

Kilpailutusten riskinä pidetään usein sitä, että selkein arviointikriteeri, hinta, ohittaa vaikeimmin arvioitavat sisältökriteerit¹⁴². Niin sanotun "laadunlaimennushypoteesin" mukaan voittoa tavoittelevilla yrityksillä on taipumus ja tilaisuuksia tinkiä laadusta kustannusten alentamiseksi ja voiton kasvattamiseksi erityisesti sellaisten julkisten palvelujen tuotannossa, jotka ovat moniulotteisia ja joiden laatua on vaikea havaita ja valvoa¹⁴³. Myös tarkastuksessa haastatelluilla asiantuntijoilla oli pelko siitä, että te-

¹⁴⁰ Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien sijaishuollon kilpailutusasiakirjat.

¹⁴¹ Lastensuojelun keskusliitto (2011); ks. myös Hiitola (2009).

¹⁴² Gottberg (2011).

¹⁴³ Hart et al. 1997; ks. Sinervo ja Taimio (2011).

hokkain palvelutuotanto tarkoittaa samalla minimimitoitusta henkilöstön suhteen¹⁴⁴.

Niissä tarkastuskunnissa, joissa kilpailutukset on tehty, kilpailutusosaaamisessa ei näyttänyt olevan puutteita. Kilpailutukset tehdään useimmiten kahdeksi tai kolmeksi vuodeksi. Kilpailutuskriteerit on valmisteltu huolella, ja ne ovat paljolti samat eri kunnissa. Hinta on keskeinen kriteeri, mutta myös palvelun laadulla on merkitystä. Yleisimmät kilpailutuskriteerit ovat hinta, sijainti, henkilöstömäärä, henkilöstön koulutus, tilat, vanhempien tukeminen, terveys ja ravitsemus, dokumentointi ja raportointi. Myös rajoitustoimenpiteet ja lasten harrastusten tukeminen kuuluvat käytettyihin kriteereihin.¹⁴⁵

Lastensuojelun työntekijöiltä haastatteluissa saatujen tietojen mukaan niissä kunnissa, joissa kilpailutukset on tehty, hyväksyttyjä sijaishuolto- paikkoja on 100–300. Käytännössä lapsia ja nuoria sijoitetaan näistä murto-osaan (esimerkiksi viiteen). Jossain kunnissa on myös mahdollisuus erityisin perustein hankkia lapselle hoito suorahankintana, jos kilpailutettujen piiriin kuuluvat palveluntuottajat eivät voi antaa haluttua palvelua. Laajan tarjonnan vuoksi voisi olettaa, että näissä kunnissa on erittäin hyvät mahdollisuudet löytää sijoitetulle lapselle tai nuorelle hänen etunsa mukainen hoitopaikka. Tarkastushavaintojen perusteella lastensuojelun asiakkaat eivät kuitenkaan aina saa sijaishuollossa tarvitsemiaan palveluja (ks. luku 3.2.3).

Puolet tarkastuskunnista ylläpitää lastenkoteja myös itse¹⁴⁶. Haastattelujen perusteella kunnat ovat hyvin tietoisia laitoshoidon kustannuksista, ja tämän vuoksi osa kunnista suosii omia laitoksia. Siitä, kummassa hoito on laadukkaampaa, oli haastatelluilla lastensuojelun työntekijöillä eriäviä näkemyksiä. Omien laitosten hyvänä puolena pidettiin edullisuuden ja helpouden ohella sijaintia. Lasten ja nuorten vanhemmat toivovat usein, että sijoituspaikka on mahdollisimman lähellä kotikuntaa. Ostopalvelulaitoksia puolestaan pidettiin joustavampina ja hoitoa laadukkaampana sen vuoksi, että niissä tuetaan pyynnöstä myös vanhempia. Toisaalta osassa kuntia oli laajentamassa kuntien ylläpitämiä laitoksia, paitsi taloudellisista syistä myös siksi, että niitä voidaan paremmin ohjalla vastaamaan vaatimuksia. Tarkastushavaintojen perusteella ei voida kuitenkaan sanoa, että hoito olisi laadultaan parempaa joko kunnallisissa tai yksityisissä yksiköissä.

Riippumatta siitä, onko sijaishuoltopalveluja kilpailutettu, lapsen edun toteutuminen sijaishuoltopaikkaa valitessa vaihtelee kunta- ja tapauskoh-

¹⁴⁴ *Esiselvityshaastattelut (2010).*

¹⁴⁵ *Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien sijaishuollon kilpailutusasiakirjat.*

¹⁴⁶ *Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).*

taisesti. Haastattelujen perusteella kaikissa tarkastuskunnissa sijaishuollossa pyritään aina lapsen edun mukaiseen ratkaisuun. Osassa kuntia myös korostettiin, että talouden nimissä ei tarvitse tehdä lapsen edun vastaisia valintoja. Useimmiten taloudelliset realiteetit määräävät kuitenkin sijoitusratkaisuja. Osassa kunnista lapset sijoitetaan ensisijaisesti omaan laitokseen huolimatta siitä, että lastensuojelun työntekijän mukaan lapsi ei siellä saa kaikkia tarvitsemiaan palveluja. Kaikissa kunnissa paikkatilanne rajoittaa sijaishuollon saatavuutta. Kiireellisissä sijoituksissa tilanne on pahimmillaan sellainen, että lapsi sijoitetaan ensimmäiseen vapaaseen paikkaan, koska sosiaalipäivystäjä ei kahdelta yöllä soita kovin moneen paikkaan. Jos valinta ei ole onnistunut, sijaishuoltopaikkaa voidaan yrittää vaihtaa myöhemmin.¹⁴⁷

Lastensuojelun keskusliiton tekemän tutkimuksen mukaan sijaishuoltopaikkaa valittaessa vain noin puolessa tapauksista valintaa määrittävät lapsen tai nuoren tarpeet. Sijaishuoltopaikan valinta määräytyy tutkimuksen mukaan myös sen kaltaisten syiden perusteella, jotka eivät ole lastensuojelulain mukaisia lapsen tarpeisiin ja huostaanottoon liittyviä syitä. Näitä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa sosiaalityöntekijät sijoitusta tehdessään haluavat ennakoida tulevia tilanteita, kuten mahdollisesti tarvittavia rajoitustoimenpiteitä. Muita syitä ovat myös kuntien sisäiset ohjeet, joiden mukaan kuntien tulee esimerkiksi priorisoida omia laitoksia ostopalveluiden sijaan.¹⁴⁸ Sijaishuoltopaikat myös valikoivat lapsia sen mukaan, mikä sopii heidän toimintaansa. Esimerkiksi ammatillisessa perhekodissa, jonka valvontakäyntiin tarkastuksen tekijät osallistuivat, perhekodin henkilökunta kertoi, että he eivät ota vastaan liian vaikeita lapsia tai hyvin nuoria lapsia.¹⁴⁹ Kyseisen perhekodin alueella on sijaishuoltopaikoista vähän tarjontaa. Tämän vuoksi on mahdollista, että lapset, joiden hoidosta perhekoti on kieltäytynyt, eivät ole saaneet etunsa mukaista hoitopaikkaa kotikunnan läheltä. Sopivien hoitopaikkojen puute voikin käytännössä olla ylityspääsemätön ongelma pienille paikkakunnille.

Lapsen ja vanhempien toiveita kuullaan vaihtelevasti

Lastensuojelulain 5 §:n mukaan lastensuojelun tarvetta arvioitaessa, lasta tai nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä ja lastensuojelua toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen tai nuoren mielipiteisiin ja toivo-

¹⁴⁷ Tarkastushaastattelut.

¹⁴⁸ Lastensuojelun keskusliitto (2011).

¹⁴⁹ Osallistuminen valvontakäynnille 1.11.2011.

muksiin¹⁵⁰. Valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa todetaan lisäksi, että lapselle ja nuorelle sekä vanhemmille on annettava riittävästi mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja suunnitteluun pohdittaessa sijaishuollon mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja¹⁵¹.

Tarkastushaastattelujen perusteella lapsen ja vanhempien mielipiteillä on paljon merkitystä ja siihen pyritään, että vanhempien toiveita sijaishuoltopaikan suhteen kuunnellaan. Vaihtoehtoisissa hoitopaikoissa käydään myös vanhempien kanssa tutustumassa etukäteen. Sijoitukset tehdään kuitenkin usein kiireellä, ja kriisitilanteissa sosiaalityöntekijä joutuu ratkaisemaan paikan tai paikka määräytyy sen mukaan, missä on tilaa. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan myöskään lapsen mielipide ei voi siihen lopulta paljon vaikuttaa. Lapsen edusta joudutaan tinkimään vaihtelevassa määrin myös sen suhteen, että sisarukset sijoitetaisiin samaan paikkaan tai että sijaishuoltopaikka sijaitsisi lähellä kotikuntaa.¹⁵²

Sijoituspaikat ovat etäällä kotikunnasta, erityisesti jos kysymys on erityisyksiköstä

Kaikissa tarkastuskunnissa sijaishuoltopaikkaa haetaan lähtökohtaisesti kotikunnan läheltä. Käytännössä sijaishuoltopaikat ovat, muutamia kunnan omia laitoksia lukuun ottamatta, vähintään sadan kilometrin päässä ja osa 200–400 kilometrin päässä. Lastensuojelun työntekijöiden mukaan etäisyys tulisi kuitenkin olla korkeintaan 100–150 kilometriä.

Osa kuntia on rajannut etäisyyden kilpailuttamalla sijaishuoltopaikat niin, että ne sijaitsevat korkeintaan tietyn matkan päässä kunnasta. Esimerkiksi yhden tarkastuskunnan tarjouspyyntökirjeessä todetaan, että "toimintayksikön etäisyys vaikuttaa muun muassa asiakkaan sosiaalisten verkostojen ylläpitämiseen ja jatkuvuuteen sekä palvelun kokonaiskustannuksiin ja toteutumisen sekä laadun seurantaan. Tämän vuoksi tulee ammatillista perhekotihoitoa ja ympärivuorokautista laitoshoidoa koskien palveluntuottajan toimintayksikön sijaita enintään 200 km etäisyydellä sijoittajakunnasta".¹⁵³

Etäisyysrajoitteet eivät kuitenkaan koske laitoshoidon erityisyksiköitä. Niille yksikään tarkastuskunnista ei ole asettanut etäisyyttä koskevia kriteerejä. Erityisyksiköt ovat usein lapsi- ja tai nuorisopsykiatria suuntau-

¹⁵⁰ L 417/2007.

¹⁵¹ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

¹⁵² Tarkastushaastattelut.

¹⁵³ Tarkastuskuntien sijaishuollon kilpailutusasiakirjat.

tuneita yksiköitä.¹⁵⁴ Niiden osalta tavoite kohtuullisesta etäisyydestä kodin ja hoitopaikan välillä toteutuu käytännössä erittäin harvoin. Yhden kunnan antamien tietojen mukaan 15 prosenttia lapsista ja nuorista oli sijoitettu kunnasta kaukana sijaitseviin erityisyksiköihin.

Tarkastuksen haastattelujen mukaan vaikeahoitoisetkin nuoret pitäisi saada sijoitettua lähemmäksi kotikuntaa. Nuorten lähettäminen kauas kotoa ei ole lastensuojelun työntekijöiden mielestä kovin vaikuttavaa. Pitkien etäisyyksien vuoksi myös sosiaalityö vaikeutuu, perheenjäsenten välinen yhteydenpito on ongelmallista ja syntyy lisäkustannuksia¹⁵⁵.

Yhteydenpidosta perheeseen pyritään huolehtimaan

Sijoituspaikan sijainti ei usein vastaa lapsen ja perheiden toiveita, mutta haastattelujen perusteella lastensuojelussa pyritään muutoin kaikin keinoin tukemaan sijoitetun lapsen ja perheen välistä yhteydenpitoa, jos perhe vain on siihen valmis. Käytännössä lapset ja vanhemmat tapaavat kerran tai kaksi kuukaudessa. Lastensuojelu maksaa vanhempien matkat ja muita yhteydenpitokuluja.¹⁵⁶ Tässäkin mielessä sijaishuoltopaikan läheinen sijainti kotikuntaan nähden olisi kunnille edullisempaa.

Lastensuojelun keskusliiton tekemän selvityksen mukaan lapsen ja vanhempien välinen yhteydenpito toteutuu pääsääntöisesti hyvin tai melko hyvin. Sijaishuollon asiantuntijoiden esittämien arvioiden mukaan yhteydenpidon arveltiin olevan toimivaa 77 prosentissa tapauksista.¹⁵⁷

Tarkastushaastattelujen perusteella sijaishuollossa on kuitenkin tavallista, että yhteydenpito vanhempiin on siirretty joko osin tai kokonaan lastensuojelulaitoksille ja ammatillisille perhekodeille. Myös hoitovuorokausihintaan saattaa kuulua yhteistyö perheen ja verkoston kanssa koko sijoituksen ajan sekä perheen sovituista vierailuista yksikköön aiheutuvat kustannukset¹⁵⁸. Tarkastuksessa haastatellut asiantuntijat ja lastensuojelun työntekijät eivät kyseenalaistaneet käytäntöjä, joissa vastuu yhteydenpidosta on siirretty lastensuojelusta sijaishuoltoa tuottaville laitoksille. Yhteydenpidon siirtäminen kokonaan sijaishuoltopaikoille näyttäisi kuitenkin olevan vastoin lastensuojelulakia. Lain 54 §:n mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja lapsen sijaishuoltopaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden hänelle läheis-

¹⁵⁴ Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien sijaishuollon kilpailutusasiakirjat.

¹⁵⁵ Ks. myös Haapasalo-Pesu (2010).

¹⁵⁶ Tarkastushaastattelut.

¹⁵⁷ Lastensuojelun keskusliitto (2011).

¹⁵⁸ Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien sijaishuollon kilpailutusasiakirjat.

ten henkilöiden yhteydenpitoa. Lain 52 §:ssä todetaan lisäksi, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän sekä lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sijaishuollossa vastaavan työntekijän tulee olla yhteistyössä sijaishuoltoon sijoitetun lapsen ja hänen vanhempansa ja huoltajansa sekä sijaishuoltopaikan edustajan kanssa lapsen huollon jatkuvuuden turvaamiseksi.

Tarkastuksen haastatteluissa ongelmia yhteydenpidossa nähtiin ainoastaan silloin, kun kyse on perhesijoituksista. Tällöin ongelmat yhteydenpidossa voivat vaikuttaa myös sijaishuoltopaikan valintaan. Lastensuojelun työntekijöiden mukaan sijoituspaikaksi ei valita perhettä, jos yhteydenpito vanhempiin rasittaisi liikaa sijaisperhettä. Myöskään perhekodit eivät ole aina valmiita panostamaan yhteydenpidon järjestämiseen niin paljon, kuin odotus sijoitettaessa on ollut.¹⁵⁹ Haastava yhteistyö biologisten vanhempien kanssa todettiin syyksi sijoituspaikan valintaan myös Lastensuojelun keskusliiton tutkimuksessa. Tutkimuksessa todettiin, että biologisen vanhemman vaikea päihde- tai mielenterveysongelma vaikutti sijaishuoltopaikan valintaan siten, että perhehoitoa ei harkittu sijoituspaikaksi.¹⁶⁰

Lastensuojelulain 62 §:n mukaan sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa voi rajoittaa jos yhteydenpito vaarantaa lapsen sijaishuollon tarkoituksen toteuttamisen, jos yhteydenpidosta on vaaraa lapsen hengelle, terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle tai rajoittaminen on välttämätöntä vanhempien tai perheen muiden lasten tai sijaishuoltopaikan henkilöstön turvallisuuden vuoksi. Yhteydenpitoa voidaan rajoittaa myös silloin, jos 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa yhteydenpitoa.

Yhteydenpidon tai perhehoitoon sijoittamisen esteenä ei kuitenkaan tulisi olla biologisten vanhempien tila. Lain hengen mukaista olisi sen sijaan tiivis työskentely vanhempien kanssa ja edellytysten luominen yhteydenpidon onnistumiselle. Yhteydenpidon tärkeyteen on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies, jonka näkemyksen mukaan sijaishuollossa olevan lapsen oikeus pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin on yksi tärkeimmistä kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen oikeuksista.¹⁶¹

¹⁵⁹ *Tarkastushaastattelut.*

¹⁶⁰ *Lastensuojelun keskusliitto (2011).*

¹⁶¹ *Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 20.12.2010.*

3.2.2 Sijaishuollon järjestäminen perhehoitona

Perhehoidon lisääminen kuntien tavoitteena

Kaikissa tarkastuskunnissa perhehoitoa pyritään jatkossa tarjoamaan kaikille niille lapsille, jotka ovat perhehoidossa hoidettavissa. Syynä eivät kuitenkaan ole lastensuojelulakiin asetetut uudet tavoitteet vaan laitoshoidon suuret kustannukset. Yhden kunnan tekemän laskelman mukaan kunta käytti ulkopuolisiin laitossijoituksiin vuodessa 40 000 euroa/lapsi, kun perhehoidon kustannukset olivat 15 000 euroa/lapsi. Toisessa kunnassa laskettiin, että jo yhden sijoituksen välttämällä ammatilliseen perhekotiin tai lastensuojelulaitokseen saadaan kustannuksia pienennettyä 70 000–100 000 euroa/vuosi.¹⁶²

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella sijaishuoltoa sijaisperheissä tai ammatillisissa perhekodeissa on tarkastuskunnissa kohtalaisesti tai melko hyvin saatavilla. (Ks. Liite 3, taulukko 8).

Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan sijaisperheitä on hyvin tai kohtalaisesti saatavilla pienille lapsille mutta ei vanhemmille lapsille ja sisarusarjoille. Tarkastuskunnissa sijaishuollossa olevista lapsista kolmannes tai hieman yli puolet on perhehoidossa.¹⁶³ Lastensuojelun työntekijöillä oli kuitenkin selvä käsitys siitä, kenelle perhehoito on mahdollinen sijoituksen muoto. Yli 10–12-vuotiaiden ja erityisesti murrosikäisten nuorten sijoittaminen perhehoitoon on haastateltujen mukaan lähes mahdotonta. Perhehoitopaikka ei pysty vastaamaan vaikeasti oireilevien nuorten avun tarpeeseen, eivätkä nuoret itsekään välttämättä halua enää kiinnittyä perheeseen. Poikkeuksena oli yksi kunta, jossa perhehoitopaikkaa haetaan kaikille alle 17-vuotiaille lapsille.

Sijaisperheet tarvitsevat tukea

Lastensuojelulain 50 §:n muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä arvioitiin, että lakimuutoksen myötä vuoden 2012 aikana 350 lasta voitaisiin sijoittaa laitoshoidon sijasta perhehoitoon¹⁶⁴. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan se, että perhesijoitusten määrää suhteellisesti kasvatetaan tässä laajuudessa, edellyttää selkeää lisäpanostusta perhehoidon tukitoimiin sekä uusien sijaisperheiden rekrytointia ja koulutusta. Valiokunta totesi myös, että riittävät tukitoimet ovat perhesijoituksissa erityisen tärkeitä,

¹⁶² Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien lastensuojelusuunnitelmat.

¹⁶³ Tarkastushaastattelut.

¹⁶⁴ HE 331/2010 vp.

koska perhehoidon lisääntyessä perheisiin saattaa tulla aikaisempaa vaikeammin hoidettavia lapsia ja tukitoimien puute voi johtaa lasten uudelleen-sijoitusten lisääntymiseen. Valiokunta katsoi uudistuksen myös edellyttävän, että kuntien sosiaalitoimessa on resursseja panostaa perhehoitajien tukeen samoin kuin sijoitettavien lasten ja heidän perheidensä tukemiseen.¹⁶⁵

Tarkastuskunnissa perhehoidon lisäämistä pidettiin mahdollisena. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan perheiden tulisi kuitenkin omata yhä enemmän ammatillista otetta. Koska avohuollon tukitoimin pyritään pärjäämään mahdollisimman pitkälle, sijaishuollon paikkoja haetaan aika haastaville lapsille ja nuorille. Saamastaan koulutuksesta huolimatta, kaikki sijaisperheet eivät ole osanneet varautua lasten ongelmien kohtaamiseen.¹⁶⁶

Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan sijaisperheiden saama tuki ei ole ollut riittävää, mutta tuen tarve on tiedostettu ja tukea on lisätty. Tavoitteena tulisi olla sijaisperheiden ympärivuorokautinen tuki. Esimerkiksi jos nuori ei tule yöllä kotiin, perheellä tulisi olla paikka, minne soittaa.¹⁶⁷

Tuen riittämättömyys tuli esille myös Lastensuojelun keskusliiton tutkimuksesta, jonka mukaan lähes kolme kymmenestä (29 %) sijaisvanhemmasta piti saamaansa tukea riittämättömänä. Sijaisvanhemmat kokivat myös ongelmalliseksi sen, että sosiaalityön tuki painottui sijoitusprosessin käynnistymis- ja alkuvaiheisiin. Tutkimuksessa katsottiinkin, että tuen vähyys on suuri este perhehoidon laajentamiselle.¹⁶⁸

Käytännössä sijaisperheiden saama tuki näyttäisi haastattelujen perusteella olevan useimmiten taloudellista tukea. Lisäksi sijaisperheille pyritään järjestämään työnohjausta ja tukiperheitä. Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella kaikissa tarkastuskunnissa on saatavilla sijaisperheelle, ammatilliselle perhehoitajalle tai lastenkodille tarkoitettuja tukitoimia. Sekä sosiaalityön ohjausta ja neuvontaa että päivystyksellistä tukea on saatavilla kohtalaisesti tai melko hyvin.¹⁶⁹

Kaikki tarkastuskunnat ovat myös työskennelleet sijaisperheiden rekrytoimiseksi. Kunnilla on yhteisiä perhepankkeja, jotka hankkivat ja kouluttavat sijaisperheitä. Yhdessä kunnassa oli palkattu kolme uutta työnteki-

¹⁶⁵ *StVM37/2010 vp.*

¹⁶⁶ *Tarkastushaastattelut.*

¹⁶⁷ *Tarkastushaastattelut.*

¹⁶⁸ *Lastensuojelun keskusliitto (2011).*

¹⁶⁹ *Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).*

jää, jotka keskittyvät perheiden hankintaan ja lasten ja nuorten läheisverkostojen selvittämiseen.

Lastensuojelulain 50 §:n muutoksen myötä perhehoitajien vähimmäispalkkio nostettiin 650 euroon¹⁷⁰. On oletettavaa, että perhehoidon palkkion korotus tulee helpottamaan sijaisperheiden hankintaa.

Sukulais- ja läheissijoitukset lisääntyneet

Perhehoidon ohella monessa kunnassa pyritään jatkossa panostamaan sukulais- ja läheissijoitusten lisäämiseen ja tukemiseen.¹⁷¹ Läheissijoitukset edellyttävät läheisverkoston kartoittamista, mistä säädetään lastensuojelulain 32 §:ssä. Sen mukaan ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle on selvitettävä lapsen vanhemman, jonka luona lapsi ei pääasiallisesti asu, sukulaisten tai muiden lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuudet ottaa lapsi luokseen asumaan tai muutoin osallistua lapsen tukemiseen. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos sitä ei asian kiireellisyyden tai muun perustellun syyn vuoksi ole tarpeen tehdä.

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn mukaan yhdeksän tarkastuskunnista selvittää lapsen tai nuoren läheisverkoston voimavarat lastensuojelutarpeen selvityksen yhteydessä tai huostaanoton tarvetta arvioitaessa.¹⁷² Kuitenkin tarkastuksen kuvitteellisia asiakastapauksia käsitellessään vain yksi kaksi kuntaa kertoi tapauksen mukaan kartoittavansa lapsen läheisverkoston¹⁷³. Tarkastuksessa haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan läheisverkostoja tulisi hyödyntää nykyistä enemmän sijoituksia tehtäessä. Heidän mukaansa sukulais- ja läheissijoitukset ovat tuloksellisempia ja taloudellisempia kuin muu sijaishuolto. Käytännössä kyse on isoäideistä, tädeistä ja esimerkiksi koulukaverin äidistä. Suurin osa sijoituksista on nuorisoikäisten kiireellisiä sijoituksia. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan 16–17-vuotiaiden sijoitusratkaisu voisi jatkossa löytyä läheisverkostosta.

Sukulaissijoituksia selvittäneen tutkimuksen mukaan valtaosalle sukulaissijoituksissa olleista sijoitus on ollut positiivinen kokemus. Samassa tutkimuksessa todettiin, että lastensuojelun suhtautuminen sukulaissijoituksiin on vaihdellut eri aikoina. 1980-luvun puoliväliin asti sukulaisperheitä käytettiin lastensuojelussa paljon, mutta hoitotyön ammatillistamispyrkimysten myötä niiden käyttö väheni ja alkoi systemaattinen sijaisper-

¹⁷⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö (2011c).

¹⁷¹ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

¹⁷² Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

¹⁷³ Kuvitteelliset asiakastapaukset.

heiden etsintä ja valmentaminen. Nyt ollaan uudelleen tilanteessa, jossa on alettu huomioida sukulaisia ja lapsen läheisverkostoja. Taustalla nähdään lastensuojelutarpeen kasvu ja kasvavat kustannukset, joiden vuoksi etsitään uusia vaihtoehtoja sijoituksille¹⁷⁴. Tarkastushavaintojen perusteella taustalla on myös ajattelumallin muutos ja aito pyrkimys huomioida enemmän lapsen perhettä ja läheisverkostoja.

3.2.3 Sijaishuoltopalveluiden saatavuus

Sijaishuoltopalveluiden saatavuudessa on puutteita

Tarkastuksen haastattelujen mukaan lapsen asioista vastaavat sosiaalityöntekijät varmistavat, että lapsi saa sijaishuollossa tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, käytännössä seuraamalla asiakassuunnitelman toteutumista laitosten lähettämien raporttien avulla ja asiakassuunnitelmaneuvotteluissa. Haastateltujen näkemysten mukaan laitokset ovat pääsääntöisesti osaavia ja huolehtivat siitä, että suunnitelmaan kirjatut asiat toteutetaan. Toisin sanoen lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä näyttäisi olevan suuri luottamus siihen, että sijoituspaikka todella järjestää lapsen tarvitsemat palvelut ja tukitoimet. Näin on siitakin huolimatta, että tarkastuksessa haastateltujen mukaan lapsen sijoituksesta vastannut sosiaalityöntekijä saattaa olla täysin tietämätön sijoituskunnassa tarjolla olevista palveluista. Lapsen palvelut haetaan siitä kunnasta, johon lapsi on sijoitettu. Jos lapsi on sijoitettuna toiseen kuntaan, yhteys tähän kuntaan ja sen palveluihin on käytännössä usein laitoksen tai muun sijoituspaikan kautta. Aikaisempien tutkimustenkin valossa lastensuojelun työntekijöillä on liian optimistinen käsitys siitä, että lapset ja nuoret saavat sijaishuollossa tarvitsemansa palvelut¹⁷⁵.

Tuoreimmassa palvelujen saatavuutta selvittäneessä tutkimuksessa todettiin, että sijaishuollon asiantuntijoiden näkökulmasta julkiset palvelut eivät vastaa sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten tarpeisiin. Tutkimuksessa useat sijaisvanhemmat totesivat hakevansa joustoa julkisiin palveluihin siten, että osallistuvat itse palveluiden tuottamiseen tai erityispalveluista aiheutuviin kustannuksiin. Palveluiden huonon saatavuuden vuoksi niitä myös ostetaan yksityisiltä toimijoilta. Palveluiden kustannuksiin osallistuminen voi tarkoittaa esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan palkan tai sen osan maksamista. Yksityisiltä toimijoilta haetaan usein hoito-

¹⁷⁴ Laisi (2011).

¹⁷⁵ Pösö (2010); Muuronen ym. (2009).

ja terapiapalveluita, joita joutuisi muuten jonottamaan liian kauan. Sijaisvanhemmat kokivat lisäksi, että he eivät ole saaneet sosiaalityöntekijöiltä riittävää tukea palveluiden saamiseksi tai riittävästi tietoa mahdollisista palveluista.¹⁷⁶

Palvelujen puutteeseen kiinnitettiin huomiota myös lastensuojelun laatusuosituksia koskevissa lausunnoissa. Muun muassa Turun kaupunki totesi lausunnossaan, että kunnat eivät pysty vastaamaan kaikkeen palvelutarpeeseen. Erityisesti hyvin vaativien lasten hoitoon soveltuvaa palvelutuotantoa ei ole riittävästi¹⁷⁷.

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella kahdessa tarkastuskunnassa suurin osa sijaishuollon tukitoimista järjestyy hyvin. Kuten avohuollossa, melko huonosti saatavia tukitoimia ovat kaikissa kunnissa tukihenkilöt ja -perheet (ks. Liite 3, taulukko 6). Suurimmassa osassa kuntia sijoitetun lapsen tai nuoren terapia, psykiatrinen hoito ja päihdepalvelut ovat kohtalaisesti saatavilla. Sijaishuollon palvelujen saatavuutta rajoittavat eniten jonot erityisesti terapiaan ja psykiatriseen hoitoon sekä muutamassa kunnassa pitkät välimatkat ja muut kulkemiseen liittyvät ongelmat sekä sosiaalitoimen taloudellinen tilanne.¹⁷⁸

Psykiatrisen hoidon tarve on suuri

Tarkastuskuntien lastensuojelusuunnitelmissa tuotiin esille lastensuojelulasten psykiatrisen hoidon tarpeen kasvu. Myös tutkimusten mukaan mielenterveyden häiriöt ovat yleisiä lastensuojelulaitoksissa olevilla lapsilla ja nuorilla.¹⁷⁹

Etelä-Savon sairaanhoitopiirin alueella tehtiin vuonna 2001 tutkimus, joka kattoi 88 prosenttia sairaanhoitopiirin alueelle sijoitetuista lapsista. Tutkimuksessa todettiin, että puolet sijoitetuista lapsista ja nuorista oli psykiatrisen avohoidon tarpeessa, mutta heistä vain 48 prosentille järjestyi hoitoa.¹⁸⁰ Toisen tutkimuksen mukaan sijaishuoltopaikkojen nuorten tavallisimpia mielenterveyden häiriöitä ovat käytös- ja päihdehäiriöt sekä depressiot. Osa nuorista kärsii myös psykoottisista häiriöistä. Sijaishuollossa olevien nuorten psykiatrisen hoidon tarvearviot vaihtelevat noin 50 prosentista yli 90 prosenttiin. Asiantuntijoiden mukaan nuorten tarpeen

¹⁷⁶ Lastensuojelun keskusliitto (2011).

¹⁷⁷ Turun kaupunki 18.1.2011.

¹⁷⁸ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

¹⁷⁹ Esim. Pylkkänen ja Laukkanen (2011); Honkinen ja Pasanen (2011).

¹⁸⁰ Laukkanen ja Laukkanen (2004).

mukainen hoito toteutuu kuitenkin hyvin harvoin.¹⁸¹ Jotta nuori saisi kaikkia tarpeitaan vastaavan sijaishuoltopaikan, tulisi ennen sijoitusratkaisua tehdä selvitys myös nuoren psykiatrisen hoidon tarpeesta ja järjestää se tarvittaessa. Tämä toteutuu kuitenkin usein vasta sitten, kun nuoren tilanne on kriisiytynyt¹⁸².

Tarkastuksessa käytettyjen kuvitteellisten asiakastapausten perusteella psyykkisesti oireilevien lasten hoito ja vanhempien mielenterveysongelmien huomioiminen lastensuojelussa vaihtelevat paljon kunnan ja sen mukaan, onko kyse avo- vai sijaishuollosta. Asiakastapausten perusteella psykiatrisen tuen tarpeeseen ei avohuollossa vastata heti asiakkuuden alkuvaiheessa, vaan ennemmin mietitään muita tukimuotoja. Esimerkiksi aggressiivisesti ja muita kohtaan väkivaltaisesti käyttäytyvän kahdeksan vuotiaan Siljan tapauksessa kolmessa kunnassa tarpeiden arvioissa pyydetäisiin lausunto psykiarilta. Psykiatrinen hoitokontakti katsottiin välttämättömäksi neljässä kunnassa. Eniten Siljaa ja perhettä ohjattaisiin perheneuvolaan ja perhetyöhön. Myös tukihenkilö tai tukiperhe katsottiin välttämättömäksi lähes kaikissa kunnissa. Toisena avohuollon kuvitteellisena asiakastapauksena oli 14-vuotias Liina, jonka isä kärsii masennuksesta ja äiti jaksamattomuudesta. Hänen tapauksessaan vain yksi kunta yhdeksästä ottaisi lastensuojeluselvitysvaiheeseen mukaan psykiatrian työntekijän. Yhdessä kunnassa vanhemmat ohjattaisiin mielenterveystoimistoon. Näiden esimerkkien valossa lapsen tai perheen avohuollossa saama tuki psyykkisiin ongelmiin ei vaikuta riittävältä.

Sijaishuollossa ongelmat ovat usein jo vakavampia ja asianmukaista hoitoa pyrittäisiin kuvitteellisten asiakastapausten perusteella järjestämään tarmokkaammin. Sijaishuollossa olevan 12-vuotiaan Matin tapauksessa ratkaisuksi tilanteeseen, jossa perhekoti ei koe pärjäävänsä raivokohtauksia saavan pojan kanssa, tarjottiin kolmessa kunnassa laitospaikkaa sairaalassa. Uusi laitossijoitus katsottiin tarpeelliseksi kuudessa kunnassa, joista yhdessä sijoitusta ajateltiin psyykkisiin ongelmiin erikoistuneeseen laitokseen. Yksi kunta totesi, että paras paikka olisi perhekoti, joka on erikoistunut psyykkisesti oireileviin lapsiin, mutta sellaista ei ole tarjolla.

Psykiatrisen hoidon tarve tuli esille myös Lastensuojelun keskusliiton sijaishuollossa toimiville asiantuntijoille suunnatussa kyselyssä, jossa yksittäisistä hoitotahoista eniten toivottiin ja eniten saatiin tukea lasten ja nuorten psykiatrisilta hoitotahoilta. Tuen saaminen edellytti kuitenkin

¹⁸¹ Pylkkänen ja Marttunen (2010).

¹⁸² Koponen ym. (2010).

esimerkiksi perhekotivanhempien omaa aktiivisuutta koko sijoitusprosessin ajan.¹⁸³

Useissa tutkimuksissa on todettu, että psyykkiset häiriöt eivät parane spontaanisti vaan kroonistuvat ja vaikeutuvat. Tutkimuksessa on havaittu myös, että lapsena sijoitettuna olleilla aikuisilla on keskiväestöä heikompi itsetunto, enemmän mielenterveysongelmia sekä psykiatrisia diagnooseja.¹⁸⁴

Mielenterveysongelmien hoitamatta jääminen lisää suurella todennäköisyydellä lasten ja nuorten syrjäytymistä koulutuksesta ja sosiaalisista suhteista. Hyvän sijaishuoltopaikan lisäksi lapsille ja nuorille tulisi järjestää myös hyvä hoito.¹⁸⁵ Asiantuntijoiden mukaan hoidon järjestymistä edesauttaisi, jos jo sijoitusvaiheessa sijoituspaikkakunnalta käsin etsittäisiin psykiatrisen palvelun antaja ja tehtäisiin kirjallinen lähete kyseiseen paikkaan. Käytännössä tämä edellyttää terveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistyötä.¹⁸⁶ Tarkastushaastattelujen perusteella sosiaalitoimen ja terveydenhuollon väliseen yhteistyöhön liittyy kuitenkin ongelmia, jotka heikentävät lastensuojelun asiakkaiden mahdollisuuksia saada tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut.

Erikoissairaanhoido tekee sijoitustilauksia

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lastensuojelun vaikuttavuus tulee kyvystä tehdä yhteistyötä¹⁸⁷. Lastensuojeluviranomaisten yhteistyö terveydenhuollon viranomaisten kanssa on usein välttämätöntä lapsen edun ja tarpeiden turvaamiseksi¹⁸⁸. Lastensuojelulakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yhteistyön tarve korostuu erityisesti siinä tilanteessa, jossa lapsi tulee perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun piiriin mielenterveydellisistä syistä¹⁸⁹.

Lastensuojelulain 15 §:n mukaan terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiirin on annettava lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa asiantuntija-apua ja tarvittaessa järjestettävä lapsen tutkimus sekä hoito- ja terapiapalveluja lapselle. Lastensuojelulain 15 § ei kuitenkaan luo sijoitetulle lapselle parempia oikeuksia, eikä vielä oikeuta sijoittajakuntaa vaatimaan erityisiä

¹⁸³ Lastensuojelun keskusliitto (2011).

¹⁸⁴ Anctil & al. (2007; ks. Honkinen ja Pasanen (2011).

¹⁸⁵ Laukkanen ja Laukkanen (2004).

¹⁸⁶ Emt.

¹⁸⁷ Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.

¹⁸⁸ Ks. esim. Rätty (2007).

¹⁸⁹ HE 252/2006 vp.

terveydenhuollon toimenpiteitä oman kunnan tai sijoituskunnan terveydenhuollon viranomaisilta. Asiantuntijan mukaan erityisesti sijaishuoltoon sijoitettujen lasten tulisi saada tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut viivytyksettä. Myös silloin, kun lapsi tulee lastensuojelun palveluihin mielenterveydellisistä syistä, lastensuojelun on arvioitava yhteistyössä terveydenhuollon kanssa, miten ja minkä lain perusteella lapselle on järjestettävä palvelut.¹⁹⁰ Tarkastushaastattelujen perusteella yhteistyö ei toimi näissä tilanteissa toivotulla tavalla. Erityisesti aikuispsykiatrian ja lastensuojelun välinen yhteistyö toimii paikoin erittäin huonosti.

Kymmenestä tarkastuskunnasta neljässä katsottiin, että terveydenhuollon palvelut järjestyvät lastensuojelun asiakkaille helposti tai melko helposti. Muissa kunnissa ongelmaksi koettiin yhteistyö lasten ja nuorten psykiatrian sekä aikuispsykiatrian kanssa. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan ongelmia on lukuisia. Paikoittain psykiatriseen hoitoon pääsy on todella vaikeaa. Esimerkiksi, jos lapsella on yksi kannabiskokeilu, hän ei välttämättä pääse nuorisopsykiatrille sen takia, että hänellä katsotaan olevan päihdeongelma. Nuorisopsykiatrin sijaan lapsi ohjataan nuorisoasemalle.¹⁹¹

Viranomaiselta toiselle pallottelun lisäksi ongelmaksi koettiin se, että lapsia ja vanhempia kotiutetaan hoidosta aivan liian aikaisin. Esimerkiksi itsemurhaa yrittänyt äiti saattaa olla seuraavana päivänä kotona vauvaikäisen lapsen kanssa. Kahdessa kunnassa tuotiin myös esille, että usein lasta hoitanut terveydenhuollon taho "liukuu pois", kun lapsi sijoitetaan. Lastensuojelun työntekijät kokevat, että liian usein lastensuojelun vastuulle jää esimerkiksi psykoterapian järjestäminen ja sen kustannukset.¹⁹²

Haastateltujen näkemysten mukaan lastensuojelussa paikataan sitä, että psykiatrisessa hoidossa ei ole riittävästi erilaisia vaihtoehtoja ja resursseja. Sosiaalityöntekijät kokevat, että erikoissairaanhoidossa määritellään lapsen tarpeet, vaaditaan huostaanottoa ja saatetaan kertoa vanhemmillekin, mihin lapsi tulee sijoittaa. Erikoissairaanhoidon tekemät sijoitustilaukset koettiin ongelmaksi seitsemässä kunnassa. Lastensuojelun työntekijät kokevat, että erikoissairaanhoido sivuuttaa lastensuojelun näkemykset ja sysää lapsia lastensuojeluun, kun laitospaikat täyttyvät.

Lastensuojelu on erikoissairaanhoidon kanssa usein eri mieltä mutta saattaa lopulta antaa periksi pitkällisen taistelun jälkeen, jottei kiistan kohteena ollut lapsi tai nuori jää väliinputoajaksi. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan pahimmillaan kysymys on siitä, että psykiatri-

¹⁹⁰ Rätty (2008).

¹⁹¹ Tarkastushaastattelut.

¹⁹² Tarkastushaastattelut.

nen osasto sulkeutuu heinäkuuksi ja lastensuojelu kutsutaan hoitoneuvotteluun, koska hoidolle haetaan maksajaa. Erikoissairaanhoidolta saattaa myös tulla lastensuojeluun viikonloppupyynnöjä, koska sairaala menee kiinni viikonlopuksi.¹⁹³

Kustannusten jakaantumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon kesken on kysymys myös haastateltujen esiin tuomassa tilanteessa, jossa lastensuojelun odotetaan sijoittavan lapsi hoitopaikkaan, jossa on psykiatrasta osaa-mista mutta jolla ei ole terveydenhuollon lupaa. Jos lapsi sijoitetaan lastensuojelun kautta, vanhemmilta voidaan periä korvauksia (ks. luku 3.7) Jos sijoitus tehdään terveydenhuollosta, korvauksia ei tarvitse maksaa. Lapsella saattaa olla vaikea, selvästi psykiatrasta hoitoa vaativa ongelma, mutta ei lastensuojelun tarvetta. Käytäntö, jossa lapsi sijoitetaan vanhemmilta saatavien korvausten vuoksi, koetaan lastensuojelussa vääräksi.

Tähän ongelmaan ovat kiinnittäneet huomiota myös sijaishuoltoa valvo-vat aluehallintovirastot. Esimerkiksi Itä-Suomen aluehallintoviraston mu-kaan lasten ja nuorten psykiatria ohjaa lastenkoteihin lapsia, jotka ensisi-jaisesti tarvitsisivat terveydenhuollon palveluja. Ongelmaa korjatakseen Itä-Suomen aluehallintovirasto on järjestänyt alueellisia ja paikallisia neu-votteluja ja työkokouksia huostaan otettujen lasten oikeudesta psykiatri-siin palveluihin.

Keskeinen syy siihen, että lastenkoteihin ohjataan ensisijaisesti tervey-denhuollon palveluja tarvitsevia lapsia, on se, että lapsi- tai nuorisopsy-kiatriaan erikoistuneita tai terveydenhuollon luvalla toimivia hoitopaikko-ja on tarpeeseen nähden aivan liian vähän. Psykiatrian osaamisesta sijais-huollossa ei myöskään ole saatavilla täsmällistä tietoa. Tarkastusviraston aluehallintovirastoille lähettämässä kyselyssä ilmeni, että kaikki aluehal-lintovirastot eivät tilastoi lastensuojeluyksiköiden erikoistumista lapsi- tai nuorisopsykiatriaan tai osaaminen ymmärretään eri tavalla. Myös alueelli-set vaihtelut ovat suuria. Esimerkiksi Lapin alueella yksikään ammatilli-sista perhekodeista ei ole erikoistunut lapsi- tai nuorisopsykiatriaan. Lou-nais-Suomessa lastensuojelulaitoksissa on yleensä vähintään yksi psykiat-rinen sairaanhoitaja, jolloin yksikössä katsotaan olevan psykiatrasta osaa-mista. Etelä-Suomessa on 175 lastensuojelulaitosta, mutta vain noin kymmenellä näistä on lapsi- tai nuorisopsykiatrian osaamista. Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan ammatillisten perhekotien ei lähtö-kohtaisesti katsota voivan erikoistua erityisen vaativahoitoisiin lapsiin, koska henkilöstön koulutusvaatimukset ja määrä ovat vähäisemmät kuin laitoksissa.

¹⁹³ *Tarkastushaastattelut.*

Myös terveydenhuollon luvalla toimivien sijaishuoltoyksiköiden määrä vaihtelee alueittain. Lapin ja Lounais-Suomen alueella ei ole yhtäkään terveydenhuollon tai sekä terveyden- että sosiaalihuollon luvalla toimivaa sijaishuoltoyksikköä. Pohjois-Suomessa toimii seitsemän sijaishuoltoyksikköä, joilla on sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon lupa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella kolmella lastensuojelulaitoksella on sekä sosiaali- että terveydenhuollon lupa. Vastaava tilanne on Itä-Suomessa. Etelä-Suomessa kaksoislupia ei ole myönnetty lastensuojelulaitoksille eikä ammatillisille perhekodeille. Etelä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan sijoitus perustuu lastensuojelulain mukaisesti joko huostaanottopäätökseen, kiireelliseen sijoitukseen tai avohuollon tukitoimeen. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan tämän vuoksi samaan toimintayksikköön ei sovellu lääkärijohtoinen sairaala- tai muu terveydenhuollon toimi.

Myös sosiaali- ja terveysministeriössä ollaan tietoisia siitä, että terveydenhuollolla ei ole riittävästi voimavaroja ja hoitoyksiköitä varattuna psyykkisesti sairaiden lasten hoitamiseen. Tästä syystä näitä lapsia hoidetaan avohuollon tukitoimin sijoitettuna tai huostaan otettuna laitoksissa, jossa "he joko saavat hyvää psyykkistä tukea tai sitten eivät saa". Ministeriön asiantuntijoiden mukaan Suomessa ei vielä ole lastensuojelun ja aikuispsykiatrian hyvää yhteistyökäytäntöä.¹⁹⁴

Sosiaali- ja terveysministeriössä lastensuojelun ja terveydenhuollon välisen yhteistyön vaikeuteen nähtiin yhtenä syynä tiedon puute. Terveysviranomaisten tietoa lastensuojeluasioista on pyritty lisäämään heille tarkoitettun oppaan avulla sekä lisäämällä terveydenhuoltolakiin maininta lastensuojelusta¹⁹⁵. Uuden, 1.5.2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain 69 §:n mukaan, jos lapsi tai nuori on sijoitettu lastensuojelulain perusteella kotikuntansa ulkopuolelle, on sijoituskunnan tai sen sairaanhoitopiiriin, johon sijoituskunta kuuluu, järjestettävä lapselle tai nuorelle hänen tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut. Palvelut on järjestettävä yhteistyössä vastuussa olevan kunnan (sijoittajakunta) kanssa.¹⁹⁶

Terveydenhuoltolain tulisi taata lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle tai nuorelle pääsy mielenterveyspalveluihin kohtuullisessa ajassa. Lain 53 §:n mukaan lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmen viikon kuluessa siitä, kun lähete on saapunut sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän sairaalaan tai muuhun erikoissairaanhoitoa toteuttavaan toimintayksikköön. Hoidon tarpeen arvioinnin

¹⁹⁴ *Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.*

¹⁹⁵ *Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.*

¹⁹⁶ *L 1326/2010.*

perusteella tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä alle 23-vuotiaille hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hoidon tarve on todettu, jolleivät lääketieteelliset, hoidolliset tai muut vastaavat seikat muuta edellytä.¹⁹⁷

Terveystenhuollon palvelujen turvaamiseen lastensuojelun asiakkaille haetaan ratkaisuja myös valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa. Laatusuositusten mukaan terveydenhuollosta annettavan asiantuntija-avun sekä lapsen ja perheen tarvitseman hoidon varmistamiseksi kunnan tai sairaanhoitopiiriin tulee nimetä perusterveydenhuollosta sekä aikuis-, lasten että nuorten psykiatrian alalta yhteistyöstä vastaavat asiantuntijat, jotka tarvittaessa järjestävät lapsen ja vanhemman tutkimukset sekä hoito- ja terapiapalvelut¹⁹⁸.

Laatusuosituksia koskevissa lausunnoissa tuotiin useaan otteeseen esille lastensuojelun ja terveydenhuollon väliset ongelmat. Lausunnonantajat kokivat ongelmiksi muun muassa sen, että terveydenhuolto katsoo, että heillä ei ole velvollisuutta noudattaa lastensuojelulakia tai että lastensuojelutarpeen selvittäminen edellyttäisi sairaanhoitopiiriltä nopeampaa reagointia kuin se, mihin hoitotakuu velvoittaa¹⁹⁹. Ongelmiin puuttui myös lapsiasiavaltuutettu, joka katsoi omassa launnossaan, että "moni sijoitettu lapsi on traumatisoitunut ja on tärkeää, että heidän kohdallaan varmistetaan selkeät terveydenhuollon toimintakäytännöt"²⁰⁰.

Lastensuojelulain säännöksillä korostetaan sijoittajakunnan ja lapsen sijoituskunnan vastuuta järjestää sijoitetulle lapselle hänen tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet. Asiantuntijan tulkinnan mukaan kysymys on paitsi palvelujen järjestämisestä ja niistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta myös erityisesti sijaishuoltoon liittyvästä valvonnasta ja sen toteuttamisesta.²⁰¹

3.2.4 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Tarkastuksessa sijaishuollon katsottiin olevan laadukasta silloin, kun sijaishuollossa olevat lapset saavat etujensa mukaisen sijaishuoltopaikan. Tarkastushavaintojen perusteella sijaishuollossa tavoitellaan lapsen etua, mutta usein lastensuojelulain tavoitteet lapsen tarpeiden mukaisesta sijaishuoltopaikasta jäävät ainakin osin toteutumatta. Lapsen ja vanhempien

¹⁹⁷ L 1326/2010.

¹⁹⁸ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

¹⁹⁹ Puustinen-Korhonen (2011).

²⁰⁰ Lapsiasiavaltuutettu (2010).

²⁰¹ Rätty (2007).

toiveita sijaishuoltopaikan suhteen kysytään ja kuunnellaan, mutta käytännössä paikan valintaan vaikuttaa enemmän lastensuojelun työntekijän näkemys ja kokemus. Muita määrääviä tekijöitä ovat sijaishuollon paikka-tilanne ja taloudelliset realiteetit, joiden vuoksi osassa kuntia lapsia sijoitetaan ensisijaisesti omiin laitoksiin. Myöskään sijaishuoltopaikkojen kilpailuttaminen tarkkojen kriteerien mukaan ei takaa sitä, että lapset saavat etunsa mukaisen sijaishuoltopaikan. Sijaishuoltopaikkojen pysyvyyttä kilpailuttaminen ei sen sijaan vaaranna.

Tarkastus osoitti, että lastensuojelulain tavoitteet sijaishuoltopaikan kohtuullisesta etäisyydestä kotikuntaan nähden jäivät usein toteutumatta. Tarkastuskunnissa sijaishuoltopaikka pyritään järjestämään lähelle kotikuntaa, mutta useimmiten ne sijaitsevat 200–400 kilometrin päässä tai kauempana, jos kyseessä on erityistä hoitoa tarjoava yksikkö. Pitkät etäisyydet vaikeuttavat perheenjäsenten välistä yhteydenpitoa ja lisäävät kustannuksia. Tarkastuskunnissa oli myös tavallista, että vastuu lapsen ja perheen välisestä yhteydenpidosta oli siirretty sijaishuoltopaikalle. Lain mukaan vastuullisia tahoja ovat kuitenkin sekä sijaishuoltopaikka että sosiaalihuollosta vastaava toimielin.

Lastensuojelulain tavoitteiden mukaisena kehityssuuntana sijaishuollossa on kuntien pyrkimys lisätä perhehoitoa ja vähentää laitoshoidon. Ensisijainen syy tähän on taloudellinen. Lastensuojelutarpeen kasvun ja kasvien kustannusten myötä laitoshoidolle etsitään vaihtoehtoja perhehoidosta ja yhä enemmän myös sukulais- ja läheissijoituksista. Perhehoidon lisääminen edellyttää kuitenkin sijaisperheiden voimakkaampaa tukemista ja kouluttamista niin, että perheet voivat ottaa vastaan haastavampia lapsia.

Tarkastushavaintojen perusteella sijaishuollon laatua heikentää merkittävästi se, että sijaishuollossa olevat lapset eivät aina saa tarvitsemiaan palveluja. Erityisesti psykiatrisen hoidon saatavuudessa on suuria puutteita. Syinä tähän ovat kangerteleva yhteistyö lastensuojelun ja lasten-, nuoris- ja aikuispsykiatrian välillä sekä terveydenhuollon resurssien puute. Resurssien puutteen vuoksi lasten ja nuorten psykiatria ohjaa sijaishuoltoon sellaisia lapsia, jotka ensisijaisesti tarvitsisivat terveydenhuollon palveluja.

Tarkastuksessa tuli myös esille, että lapsi- tai nuorisopsykiatriaan erikoistuneita tai terveydenhuollon luvalla toimivia hoitopaikkoja on tarpeeseen nähden liian vähän. Psykiatrian osaamisesta sijaishuollossa ei myöskään ole saatavilla täsmällistä tietoa. Tarkastusviraston aluehallintovirastoille lähettämässä kyselyssä ilmeni, että kaikki aluehallintovirastot eivät tilastoi lastensuojeluyksiköiden erikoistumista lapsi- tai nuorisopsykiatriaan tai osaaminen ymmärretään eri tavalla. Myös alueelliset samoin kuin terveydenhuollon luvalla toimivien sijaishuoltoyksiköiden vaihtelut ovat

suuria. Kaiken kaikkiaan Suomessa toimii 13 lastensuojeluyksikköä, joilla on sekä sosiaali- että terveydenhuollon lupa.

Vuonna 2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain yhtenä tavoitteena on taata lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle tai nuorelle pääsy mielenterveyspalveluihin kohtuullisessa ajassa. Tarkastushavaintojen perusteella tavoitteen saavuttaminen edellyttää ennen kaikkea lastensuojelun ja terveydenhuollon välisen yhteistyön sujuvuutta. Yhteistyöllä on erityisen suuri merkitys, koska mielenterveyden häiriöt ovat lastensuojelulapsilla ja heidän perheillään keskiväestöä yleisempiä. Psykkisten ongelmien hoitamatta jättäminen lisää suurella todennäköisyydellä lasten ja nuorten syrjäytymisriskiä ja sitä kautta yhteiskunnallisia kustannuksia.

3.3 Sijaishuollon valvonta

3.3.1 Valvontavastuut

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan valvonnan lainsäädäntö on selkeä. Sen mukaan kunta vastaa siitä, että palvelut ovat laadukkaita ja valvovia tahoja on useita²⁰². Myös aluehallintovirastojen näkemysten mukaan valvontavastuut ovat enimmäkseen selvät. Selventämistä tai konkretisoimista vaatisivat sijoituskunnan rooli valvonnassa sekä kuntien vastuulla olevien toimeksiantosuhteisten perhekotien valvonta. Kahden aluehallintoviraston mukaan myös aluehallintovirastojen ja Valviran välinen työnjako on vielä osin selkiintymätön²⁰³.

Tilanteessa, jossa valvontatehtävä kuuluu usealle viranomaiselle, on riski, että eri viranomaistahot olettavat muiden tahojen suorittaman valvonnan olevan kattavaa. Tarkastuksen haastattelujen perusteella tämä riski on toteutunut niin, että lastensuojelun työntekijät olettavat aluehallintovirastojen suorittaman itsenäisen valvonnan olevan riittävää. Kuitenkin vain kahdessa tarkastuskunnassa lastensuojelun työntekijöillä oli käytännön kokemusta aluehallintovirastojen suorittamasta valvonnasta, joka oli koettu asialliseksi ja tarkaksi.

Periaatteessakin aluehallintovirastot valvovat vain ammatillisia perhekohteja ja laitoksia sijaisperheiden valvonnan kuulussa yksinomaan kunnille. Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelussa esittämän näkemyksen mukaan "on myös tunnettu tosiasia, että aluehallintovirastot valvovat parem-

²⁰² *Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.*

²⁰³ *Aluehallintovirastot (2011).*

min yksityisiä kuin kunnallisia palveluntuottajia, koska lainsäädäntö ohjaa siihen suoraan".²⁰⁴ Myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan resurssit ohjautuvat ensisijaisesti yksityisten palveluntuottajien lupatarkastuksiin, valvontatarkastuksiin ja ohjaukseen, eivätkä ne ole riittäneet kunnallisen lastensuojelun ja sijaishuollon aktiiviseen valvontaan.²⁰⁵

Valvonnan puutteisiin on kiinnittänyt huomiota myös YK:n lasten oikeuksien komitea, jonka antamien suositusten mukaan Suomessa tulisi varmistaa sijaiskoteihin tai laitoksiin sijoitettujen lasten tilanteen asianmukainen valvonta ja seuranta²⁰⁶.

Lastensuojelulaitosten suuri kirjo vaikeuttaa valvontaa

Valvontaa heikentävät osaltaan lastensuojelulaitosten suuri kirjo ja epäselvyys erityyppisten laitosten toiminnasta. Tarkastuksen haastatteluissa tähän pidettiin syynä lastensuojelulakia, jonka mukaan lastensuojelulaitoksia ovat lastenkodit ja koulukodit sekä muut näihin rinnastettavat lastensuojelulaitokset²⁰⁷. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, että laissa ei luettelaisi tyhjentävästi lastensuojelulaitosten nimikkeitä, jotta erilaisen lasten ja nuorten kannalta tarkoituksenmukaisen toiminnan monimuotoisuutta ja toiminnan edelleen kehittämistä ei tarpeettomasti kahlittaisi²⁰⁸. Laissa oleva "muut lastensuojelulaitokset" -muotoilu on tehnyt mahdolliseksi sen, että lastensuojelulaitoksia on monentyyppisiä ja -nimisiä. Esimerkiksi perhehoito voi olla joko toimeksiantosuhteista tai luvanvaraista. Ammatilliset perhekodit ovat esimerkki sellaisesta luvanvaraisesta toiminnasta, jolle tarvitaan aluehallintoviraston lupa. Ammatilliset perhekodit toimivat vuorokausimaksuperiaatteella. Toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa puolestaan kunta tekee toimeksiantosopimuksen sijaisperheen kanssa. Toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa kunta maksaa hoitopalkkion ja kulukorvaukset sijaisperheelle. Toimeksiantosuhteista perhehoitoa valvoo kunta ja ammatillisia perhekoteja sekä sijoittaja- ja sijoituskunta että aluehallintovirasto.

Valviran mukaan sijaishuoltopaikkojen suuri kirjo vaikeuttaa merkittävästi valvonnan suunnittelua ja lupien myöntämistä lastensuojelulaitoksil-

²⁰⁴ *Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.*

²⁰⁵ *Aluehallintovirastot (2011).*

²⁰⁶ *YK:n lapsen oikeuksien komitea 7.9.2011.*

²⁰⁷ *L 417/2007 57 §.*

²⁰⁸ *HE 252/2006 vp.*

le. Valvontaviranomaisten mukaan tarvitaan selkeät rajat sille, minkälaisia lastensuojeluyksiköitä voi perustaa.²⁰⁹

Ongelmaan on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta, joka on todennut, että perhehoidon lainsäädännön kehittämiseen liittyy läheisesti ammatillisten perhekotien aseman määrittely. Osa nykyisin ammatillisena perhekotihoitona toteutettavasta hoidosta vastaa käytännössä laitoshuoltoa, kun taas osa vastaa toiminnallisesti perhehoitoa. Koska ammatillisen perhekodin käsitettä ei ole määritelty laissa, aluehallintovirastot ovat ammatillisten perhekotien lupia myöntäessään noudattaneet toisistaan poikkeavia periaatteita, ja näin osa ammatillisista perhekodeista toimii perhekotiluvalla ja osa laitosluvalla. Epäselvä sääntely on hämmentävää sekä lapsen sijoituspaikkaa harkitseville kunnille että lastensuojelupalveluja tarjoaville yhteisöille, eikä lainsäädäntö myöskään turvaa palveluntuottajien yhdenmukaista kohtelua. Valiokunta piti lausunnossaan välttämättömänä, että perhehoidon käsitettä lainsäädännössä selkeytetään.²¹⁰

Perhehoidon käsitteitä on tarkoitus selventää sosiaali- ja terveysministeriössä vireillä olevan perhehoitolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lainsäädännön muutostarpeita perhehoidossa pohtineen työryhmän esitysten mukaisesti käsitteitä on tarkoitus selkeyttää siten, että käsitettä ammatillinen perhehoito voitaisiin käyttää vain silloin, kun toiminta asiallisesti vastaa perhehoitoa.²¹¹

Valvirassa valmistellaan parhaillaan yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa kahta lastensuojelun valvontaohjelmaa: lastensuojelun käsittelyprosessin valvontaohjelma ja lastensuojelun ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen valvontaohjelma. Lastensuojelun valvontaohjelmat tulevat jossain määrin paikkaamaan valvonnan puutteita. Lasten ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen valvontaohjelmassa tullaan muun muassa asettamaan vähimmäiskriteerit eri sijaishuollon muodoille sekä henkilöstön että tilojen osalta. Lastensuojelun käsittelyprosessien valvontaohjelman on tarkoitus kohdistua lastensuojelun määräaikojen toteutumisen valvontaan sekä avohuollon ja jälkihuollon valvontaan. Valvontaohjelmaa on alettu työstää vuoden 2011 alussa.²¹² Lastensuojelun valvontaohjelmia pidettiin tarkastuksen haastatteluissa erittäin toivottuina ja tarpeellisina.

²⁰⁹ *Esiselvityshaastattelu 30.11.2010.*

²¹⁰ *StVM 55/2010 vp.*

²¹¹ *Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 159/2010; STM:n selvityksiä 2010:15.*

²¹² *Esiselvityshaastattelu 30.11.2010.*

3.3.2 Kuntien suorittama valvonta

Kuntien suorittama sijaishuollon valvonta ei ole riittävää

Lastensuojelulain 24 §:n mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista. Lain 29 §:n nojalla lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi riittävän usein henkilökohtaisesti. Valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa tavoitteeksi on asetettu lisäksi, että lapsella tai nuorella tulee olla konkreettisesti tiedossa, tavoittaako oman sosiaalityöntekijän parhaiten sähköpostitse, tekstiviestillä, puhelimitse vai soittopyynnön avulla. Oma vastuusosiaalityöntekijä tulisi saada kiinni vuorokauden sisällä.²¹³

Tarkastushavaintojen perusteella käytäntö on kaukana erityisesti laatusuosituksissa esitetystä tavoitteesta. Tarkastuksessa haastatellut lastensuojelun työntekijät tapaavat sijoitettuna olevia lapsia ja nuoria eri tarkastuskunnissa vähimmillään harvemmin kuin kerran vuodessa ja enimmillään neljä kertaa vuodessa sijoituspaikan etäisyyden, sijoituksen keston ja tarpeen mukaan. Kahta tarkastuskuntaa lukuun ottamatta myös työntekijät itse kokivat tapaavansa lapsia ja nuoria liian harvoin. Erityisesti sellaiset lapset, jotka ovat olleet pitkään sijoitettuna tai ovat sijoitettuna kaukana kotikunnasta sijaitsevaan erityisyksikköön, jäävät liian vähälle huomiolle.²¹⁴ Aiemmassa selvityksessä on todettu myös, että sijaisperheissä asuvat lapset tapaavat asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää huomattavasti harvemmin kuin laitoksissa ja perhekodeissa asuvat lapset. Selvityksen mukaan lähes viidennes (19 %) sijaisvanhemmista kertoi, että heillä asuvilla lapsilla ei ollut lainkaan mahdollisuutta tavata sosiaalityöntekijäänsä.²¹⁵

Tavatessaan sijoitettuja lapsia ja nuoria ja käydessään sijaishuoltoyksiköissä tarkastuksessa haastatellut lastensuojelun työntekijät eivät kokeneet suorittavansa valvontaa. Valvontakäynnille työntekijät lähtevät ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa on herännyt epäily sijaisperheen tai lastensuojelulaitoksen toiminnan asianmukaisuudesta. Käytännössä valvonta suoritetaan perehtymällä lastensuojelulaitosten lähettämiin raportteihin. Valvontaa edesauttavana tekijänä pidettiin yhdessä kunnassa keskitettyä sijaishuoltoa, sillä sen ansiosta lasten asioista vastaavat sosiaalityöntekijät ymmärtävät roolinsa myös valvonnassa. Toisessa kunnassa koettiin kilpai-

²¹³ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

²¹⁴ Tarkastushaastattelut.

²¹⁵ Muuronen ym. (2009).

lutusten edesauttavan valvontaa, koska niissä on määritelty tarkkaan esimerkiksi henkilöstömitoitukset ja henkilöstön koulutusvaatimukset.²¹⁶

Tarkastuksen haastatteluissa saatujen tietojen perusteella lastensuojelulaitosten valvonta vaikutti riittävältä yhdessä kymmenestä kunnasta, jossa kuntayhtymä tekee tarkastuskäynnit kaikkiin kilpailutettuihin lastensuojeluyksiköihin. Sijaisperheitä kunnat valvovat tekemällä kotikäyntejä kerran tai kaksi vuodessa. Erityisesti sijaisperheiden valvonta vaikuttaa tarkastushavaintojen perusteella kuitenkin riittämättömältä. Osalla haastatelluista lastensuojelun työntekijöistä oli perhehoidosta huonoja kokemuksia, ja heitä mietitytti perheiden motiivit ryhtyä sijaisperheiksi. Joissain tapauksissa perheiden valinnan katsottiin epäonnistuneen täysin. Ongelmaksi koettiin myös se, että kaikki perheet eivät päästä lastensuojelun työntekijöitä kotikäynnille.²¹⁷

Aluehallintovirastojen näkemysten mukaan kuntien välillä on suuria eroja sen suhteen, miten ne valvovat sijaishuoltoa. Erot johtuvat muun muassa käytetyistä työmenetelmistä, resursseista ja pätevien työntekijöiden määrästä ja vaihtuvuudesta²¹⁸. Etelä-, Itä- ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen mukaan kuntien suorittama valvonta ei ole riittävää eivätkä kaikki kunnat miellä riittävästi valvontavastuutaan. Erityisesti tämä koskee sijaishuoltoyksiköiden sijoituskuntia. Osassa kuntia katsotaan, että valvonta kuuluu kunnalle vain, jos kunta itse on sijoittanut lapsia sijaishuoltoyksikköön.

Esimerkiksi Lapin aluehallintovirasto tiedustele vuosittain yksityisiltä palveluntuottajilta, onko sijainti- tai sijoittajakunnan sosiaalihuollon edustaja tehnyt tarkastuksen toimintavuoden aikana. Yksityisten palveluntuottajien antamista toimintakertomuksista ilmenee, että erillisiä tarkastuskäyntejä ei juuri tehdä. Vuonna 2010 alueen perhekodeista kolme (23 %) ilmoitti sekä sijoittaja- että sijoituskunnan tekemästä tarkastuksesta. Yksinomaan sijoittajakunnan tarkastuksesta ilmoitti neljä perhekotia (31 %).²¹⁹

Lastensuojelulain 78 §:n mukaan niissä tilanteissa, joissa lapsi on sijoitettu jonkin muun kuin sijoituksen tehneen kunnan alueelle, sijoittajakunnan tulee ilmoittaa tarvittavien lapsen palvelujen ja tukitoimien järjestämiseksi sekä sijaishuoltopaikan valvonnan toteuttamiseksi lapsen sijoituksesta ja sen päättymisestä sijoituskunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jonka on pidettävä rekisteriä alueelleen sijoitetuista lapsista.

²¹⁶ *Tarkastushaastattelut.*

²¹⁷ *Tarkastushaastattelut.*

²¹⁸ *Aluehallintovirastot (2011).*

²¹⁹ *Emt.*

Aluehallintovirastojen tarkastusvirastolle antamien selvitysten perusteella tämä lain velvoite toteutuu vaihtelevasti.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsityksen mukaan lastensuojelulain 78 §: mukainen kunnan ilmoitusvelvollisuus ei ole toiminut täysin tarkoitettulla tavalla. Sijoituskunnissa ei myöskään aina toimita parhaalla mahdollisella tavalla lapsen edun mukaisesti. Tämä ilmenee erityisesti, jos koulunkäyntiin tarvitaan erityistukea.²²⁰ Lapin aluehallintoviraston mukaan virastossa ei ole tietoa siitä, miten kunnat ilmoituksen saatuaan käytännössä toimivat. Pohjois-Suomessa tilanne on parempi. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston antamien tietojen mukaan sijoittajakunnat toimivat yhteistyössä sijaishuoltoyksiköiden kanssa. Yhteistyön muotoja ovat asiakassuunnitelmapalaverit, sijaishuoltoyksikön laatimat kuukausiraportit, puhelinkeskustelut, lasten kuulemiset ja yhteistyöpalaverit. Lastensuojeluyksiköiden näkökulmasta yhteistyötä vaikeuttaa kuitenkin lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden suuri vaihtuvuus.²²¹

Tarkastuksessa havaitut puutteet eivät ole uusia. Aiemman selvityksen mukaan sijaishuollon työntekijöiden keskeiset moitteen aiheet olivat sosiaalityöntekijän yhteydenpidon puute ja kiinnostuksen puute lapsen asioista. Kyseisessä tutkimuksessa puolet kaikista vastaajista kertoi sijoituskunnan edustajan käyneen seuranta- tai valvontakäynnillä. Viidesosa vastaajista kertoi, että sijoittajakunnan tai sijoituskunnan työntekijä ei ollut käynyt heidän luonaan viimeiseen vuoteen. Vielä harvemmassa olivat aluehallintovirastojen valvontakäynnit. Ammatillisten perhekotien työntekijöistä 29 prosenttia kertoi silloisen lääninhallituksen edustajan käyneen valvontakäynnillä. Lastensuojelulaitoksissa vastaava luku oli 26 prosenttia. Kyseisen selvityksen mukaan myös toimintatavat ja laitoshuollon laatu vaihtelevat suuresti.²²²

3.3.3 Aluehallintovirastojen suorittama valvonta

Aluehallintovirastoilla ei ole resursseja kattavaan valvontaan

Suurimmaksi osaksi aluehallintovirastot valvovat sijaishuoltoyksiköitä niiltä vuosittain pyydettyjen toimintakertomusten avulla. Aluehallintovirastot myös pyytävät laitoksilta selvityksiä käytetyistä rajoitustoimenpiteistä²²³. Tarkastuskäyntejä sijaishuoltoyksiköihin tehdään luvan hakemi-

²²⁰ Emt. *Aluehallintovirastot (2011)*.

²²¹ Emt.

²²² Muuronen ym. (2009).

²²³ *Aluehallintovirastot (2011)*.

sen ja muutoshakemusten yhteydessä. Toimivaan lastensuojeluyksikköön tarkastuksia tehdään yleensä epäkohtailmoituksen tai kantelun perusteella.

Aluehallintovirastojen vuosina 2008–2010 suorittamat tarkastuskäynnit näkyvät taulukosta 1. Tarkastettujen yksiköiden määrät ja osuudet kaikista luvanvaraisista yksiköistä vaihtelevat suuresti alueittain. Vuonna 2010 suhteellisesti eniten tarkastuskäyntejä tehtiin Länsi- ja Sisä-Suomessa, jossa käytiin 53 prosentissa sijaishuoltoyksiköistä. Suhteellisesti vähiten käyntejä tehtiin Etelä-Suomessa, jossa tarkastettiin 19 prosenttia lastensuojelulaitoksista ja ammatillisista perhekodeista.

Taulukossa 1 ei ole eritelty lupa- ja valvontakäyntejä, mutta esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston tarkastuskäynneistä 13 on ollut uuden luvan lupatarkastuksia, 22 luvanmuutostarkastuksia ja kahdeksan valvontatarkastuksia. Vuonna 2010 Etelä-Suomessa tehdyistä käynneistä 37 oli lupakäyntejä ja yhdeksän oli valvontakäyntejä.

Aluehallintovirastojen näkemysten mukaan valvonta ei ole kattavaa ja järjestelmällistä. Esimerkiksi Lapin aluehallintoviraston mukaan aluehallintovirastojen säännöllisiä ja määräaikaista tarkastuksia eli ennakoivaa valvontaa tulisi lisätä ja valvontaviranomaisten yhteistyötä kehittää. Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan aluehallintovirastojen resurssit eivät riitä oma-aloitteiseen ja säännölliseen seurantaluonteiseen valvontaan. Tämä näkyy myös valvontakäyntien määrässä. Aluehallintoviraston virkojen väheneminen selittää muun muassa sitä, miksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston tekemät tarkastuskäynnit laskivat vuoden 2009 99 käynnistä 46:een vuonna 2010 (ks. taulukko 1).

TAULUKKO 1. Aluehallintovirastojen suorittamat sijaishuoltoyksiköiden tarkastuskäynnit ja tarkastettujen laitosten ja ammatillisten perhekotien osuus prosentteina kaikista laitoksista ja perhekodeista vuosina 2008–2010. Lähde: Aluehallintovirastot (2011).

	Tarkastus- käynnit vuonna 2008	%	Tarkastus- käynnit vuonna 2009	%	Tarkastus- käynnit vuonna 2010	%
Itä-Suomi	26	24 %	21	18 %	29	24 %
Länsi- ja Sisä-Suomi	46	41 %	41	35 %	53	53 %
Lounais- Suomi	14	19 %	11	16 %	18	23 %
Pohjois- Suomi	11	17 %	8	13 %	17	28 %
Lappi	9	36 %	1	4 %	11	44 %
Etelä- Suomi	43	22 %	99	45 %	46	19 %
Yht.	149		181		174	

Aluehallintovirastot ovat huolissaan valvonnan resurssien vähentämisestä samaan aikaan, kun sijaishuoltoon tulee jatkuvasti uusia toimijoita ja uusia palvelu- ja tukimuotoja. Ammatillisten perhekotien ja lastensuojelulaitosten määrä on vuosina 2008–2010 kasvanut Itä-Suomen, Lounais-Suomen ja erityisesti Etelä-Suomen alueella (taulukko 2). Tarkastusvirastolle tekemässään selvityksessä Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoi, että yksityisten palveluntuottajien määrän kasvun myötä valvontaresurssit menevät pääasiassa lupahallinnon tehtäviin.

TAULUKKO 2. Ammatillisten perhekotien ja lastensuojelulaitosten määrä vuosina 2008–2010. Lähde: Aluehallintovirastot (2011).

	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2010	2010	2010
	Am- ma- tilli- set per- he- kodit	Lai- tok- set	Yht.	Am- ma- tilli- set per- he- kodit	Lai- tok- set	Yht.	Am- ma- tilli- set per- he- kodit	Lai- tok- set	Yht.
Itä-Suomi	77	33	110	82	34	116	84	38	122
Länsi- ja Sisä-Suomi	48	65	113	46	71	117	43	73	116
Lounais- Suomi	26	46	72	24	47	71	27	50	77
Pohjois- Suomi	-	66	66	-	64	64	1	60	61
Lappi	13	12	25	15	12	27	12	13	25
Etelä-Suomi	78	118	196	83	135	218	90	149	239
Yht.	242	340	582	250	363	613	257	383	640

Resurssien ja valvonnan riittämättömyys tulivat esille myös aluehallintovirastojen suorittamilla valvontakäynneillä, joille tarkastuksen tekijät osallistuivat. Ensimmäinen valvontakäynti kohdistui pitkään toimineeseen ammatilliseen perhekotiin, jossa aluehallintovirasto oli käynyt viimeksi vuonna 2009. Yhtenä valvontakäynnin syynä oli se, että aluehallintovirasto ei ollut kolmeen vuoteen saanut perhekodilta raporttia sen toiminnasta. Aluehallintoviraston tarkastajan mukaan hänen vastuullaan on noin 100 valvontakohdetta, eikä tiiviimpään valvontaa ole mahdollisuuksia. Kyseisellä valvontakäynnillä käytiin noin tunnin ajan läpi perhekodin työntekijöiden koulutustaustat, perhekodin tilat ja lasten iät, kasvatusideologia,

terveydenhuollon ja koulutuksen järjestäminen sekä lääkkeiden anto ja säilytys. Osin käsittely jäi hyvin pintapuoliseksi²²⁴.

Toinen valvontakäynti kohdistui yksityiseen lastensuojeluyksikköön, jonka valvonta oli alkanut sijoituskunnan aloitteesta keväällä 2010. Sijoituskunta oli kiinnittänyt huomiota siihen, että kyseisen yksikön henkilöstö ei ole riittävää. Sijoituskunnan ilmoituksen jälkeen aluehallintovirasto on tehnyt yksikköön kolme valvontakäyntiä, joista viimeisellä, joulukuussa 2011 tehdyllä käynnillä, todettiin muun muassa, että yksikkö ei ole toimitanut aluehallintovirastoon sen pyytämää kirjallista selvitystä havaittujen puutteiden korjaamisesta. Valvontakäynnillä käytiin hyvin yksityiskohtaisesti läpi aiemmin havaitut puutteet, jotka liittyivät etupäässä henkilöstön määrään, koulutukseen ja asiantuntemukseen. Aluehallintoviraston tarkastaja korosti, että he tekevät valvontakäyntejä ainoastaan silloin, kun siihen on syytä. Toiminnasta vastuussa oleva palvelun tuottaja ei kuitenkaan vaikuttanut ymmärtävän havaittujen puutteiden vakavuutta ja valvonnan merkitystä ja mahdollisia seuraamuksia.

Kun otetaan huomioon valvontakäyntien harvinaisuus, niissä esiintyvät vakavatkin puutteet ja se, että ainakin osa käynneistä jää pintapuoliseksi tilojen ja muiden perusasioiden tarkistamisiksi, ei aluehallintovirastojen suorittama valvonta tarkastushavaintojen perusteella riitä sen varmistamiseen, että lapsen etu sijaishuollossa toteutuu.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa pyritään parantamaan 1.10.2011 voimaan tulleen lain myötä²²⁵. Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista lähdetään siitä, että valvontaan käytettäviä voimavaroja ei ole mahdollista lisätä yksityisten palvelujen määrän kasvua vastaavasti. Siksi on tärkeää kohdentaa käytettävissä olevat voimavarat niin, että yksityisten sosiaalipalvelujen laatu voidaan mahdollisimman hyvin turvata.²²⁶ Yksityisten lastensuojeluyksiköiden valvontaa pyritään parantamaan omaavaltontasuunnitelmien avulla. Lain 6 §:n mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omaavaltontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omaavaltontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksiä omaavaltontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.²²⁷

²²⁴ Osallistuminen valvontakäynnille 1.11.2011.

²²⁵ L 922/2011.

²²⁶ HE 302/2010 vp.

²²⁷ L 922/2011.

Valvonnan tehostamiseen pyritään myös Valviran ja aluehallintovirastojen valmisteleman Lastensuojelun ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen valvontaohjelmalla. Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan valvontaohjelmat eivät kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että riittävään tarkastustoimintaan edes yksityisissä luvanvaraisissa yksiköissä ei ole voimavaroja, puhumattakaan kunnallisen toiminnan valvonnan haltuunotosta²²⁸. Valvontakäynneillä, joille tarkastuksen tekijät osallistuivat, tuli myös ilmi, että omavalvontasuunnitelmien teosta ei ole vielä lopullista ohjeistusta²²⁹. Tietoa ei ole myöskään siitä, miten valvonta niiden avulla tapahtuu. Tarkastushavaintojen perusteella puutteet valvonnassa ovat niin suuret, että omavalvontasuunnitelmat eivät riitä takaamaan valvonnan riittävyyttä. Lisäksi ne koskevat vain yksityisiä lastensuojeluyksiköitä. Tarkastuksessa esiin tulleiden epäkohtien vuoksi näyttäisikin siltä, että myös jatkossa lapsen edun toteutumisen varmistaminen edellyttää ehdottomasti ulkopuolisen tahon suorittamaa valvontaa.

3.3.4 Valvonnassa esiin tulleet epäkohdat

Tarkastuksessa haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden kokemusten mukaan lastensuojelulaitokset ovat pääosin hyviä. Joidenkin ammatillisten perhekotien hoidon laatu ja ammatillisuus sen sijaan mietityttivät useaa haastateltua. Omassa työssään he olivat havainneet puutteita myös erityisyksiköiden toiminnassa ja niiden valmiuksissa huolehtia psykiatrasta apua tarvitsevista lapsista.

Sijaishuollon epäkohtia tuli esille myös aluehallintovirastoille suunnatussa kyselyssä ja kahdella valvontakäynnillä, joille tarkastuksen tekijät osallistuivat. Aluehallintovirastojen näkökulmasta suurimmat epäkohdat liittyvät sijaishuollon henkilöstöön ja sijaishuollossa käytettäviin rajoitus-toimenpiteisiin. Aluehallintovirastojen tekemillä valvontakäynneillä käsiteltiin myös lääkehuoltoon, asiakasasioiden kirjaamiseen sekä raportointiin liittyviä puutteita.²³⁰

Puutteet henkilöstön ammatillisuudessa ovat johtaneet valvontatoimiin

Aluehallintovirastot ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että niissä kunnissa, joissa päteviä sosiaalityöntekijöitä on vähän, on ongelmia sijaishuollon lakisääteisten tehtävien hoidossa. Muun muassa Itä-Suomen aluehallinto-

²²⁸ Aluehallintovirastot (2011).

²²⁹ Osallistuminen valvontakäynneille 1.11.2011 ja 13.12.2011.

²³⁰ Emt.

viraston mukaan alalla työskentelee runsaasti henkilöstöä erilaisilla koulutustaustoilla ja työkokemuksilla.

Valvonnassa on tullut ilmi myös vakavia epäkohtia sijaishuollon henkilöstön määrässä ja koulutuksessa²³¹. Tästä yhtenä esimerkkinä on lastensuojeluyksikkö, johon kohdistuvalle valvontakäynnille tarkastuksen tekijät osallistuivat²³². Kyseisen yksikön henkilökunnan määrä, koulutus ja osaaminen ovat olleet viranomaisten selvitysten alla vuoden 2010 keväästä lähtien. Aluehallintoviraston kolmannella tarkastuskäynnillä joulukuussa 2011 jäi edelleen epäselväksi, onko henkilökunnan koulutus kaikilta osin riittävää.

Tarkastetussa yksikössä työskentelee vakituisesti seitsemän henkilöä. Toiminnasta vastaavan palvelun tuottajan mukaan heillä kaikilla on tehtävään vaadittava koulutus. Valvontakäynnillä aluehallintoviraston tarkastaja pyysi nähtäväkseen vakituisen henkilökunnan tutkintotodistukset. Kaikkia todistuksia ei kuitenkaan ollut, tai ne olivat puutteellisia ja yhden henkilön koulutus ei ollutkaan palvelun tuottajan tiedossa. Myös palvelun tuottajaa pyydettiin esittämään ulkomailla hankkimistaan opinnoista todistus, mutta sellaista ei saatu. Palvelun tuottajan mukaan todistuksen esittäminen olisi turhaa, koska ulkomailla suoritetuille opinnoille ei ole vastinetta Suomessa. Kuitenkin palvelun tuottaja työskentelee lastensuojeluyksikössä usein myös itse. Hänen koulutuksellaan ei kuitenkaan ole hänen mukaansa merkitystä, koska hän työskentelee yksikössä päivisin, kun lapset ovat koulussa. Kaiken kaikkiaan palvelun tuottajan rooli lastensuojeluyksikössä jäi valvontakäynnillä epäselväksi. Keskustelussa ilmeni myös, että hänellä ei ollut täysin oikeaa käsitystä yksikössä hoidettavan kuuden lapsen taustoista.

Aluehallintoviraston aiemmin saaman selvityksen mukaan osa yksikön henkilöstöstä työskenteli osa-aikaisesti. Työvuorotaulukoita tarkastanut aluehallintovirasto ei kuitenkaan voinut niiden perusteella selvittää, miten työntekijöiden työajat olivat toteutuneet. Selvityksissä kävi myös ilmi, että perhekodin työntekijöitä oli ollut poissa, esimerkiksi kahden kuukauden sairauslomalla, eikä tilalle ollut palkattu sijaista.²³³

Valvontakäynnin ja aluehallintoviraston aiemmin saamien selvitysten perusteella kyseisen yksikön toiminta ei ole viimeisen noin kahden vuoden aikana ollut kaikilta osin säännösten mukaista.

Lastensuojelulain 60 §:n mukaan lastensuojelulaitoksessa on oltava lasten ja nuorten tarvitsemaan hoitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä

²³¹ *Aluehallintovirastot (2011).*

²³² *Osallistuminen valvontakäynnille 13.12.2011.*

²³³ *Osallistuminen valvontakäynnille 13.12.2011 ja siihen liittyvät asiakirjat.*

sosiaalihuollon ammatillista ja muuta henkilöstöä. Lain 60 §:ssä säädetään edelleen, että laitoksen hoito- ja kasvatustehtävistä vastaavalla johtajalla tulee olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain mukainen kelpoisuus. Lisäksi hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksissa on otettava huomioon toimintayksikön asiakaskunnan erityistarpeet ja toiminnan luonne.

Valvontaprosessin aikana yksikön vastuuhenkilö oli vaihdettu sellaiseen henkilöön, jolla on tehtävän edellyttämä koulutus. Koulutusta koskevien epäselvyyksien lisäksi henkilöstön pätevyyttä heikentää kuitenkin edelleen se, että ainoastaan yksikön vastuuhenkilöllä oli kokemusta lastensuojelutyöstä. Henkilöstö ei ollut myöskään juurikaan saanut täydennyskoulutusta tai työnohjausta tai verkostoinut muiden vastaavien yksiköiden kanssa. Henkilöstön osaamista tarkastetussa yksikössä voidaan pitää puutteellisenä erityisesti sen vuoksi, että yksikössä on sellaisia lapsia, joilla on erityisiä terveydellisiä ongelmia.

Lastensuojelun henkilökunnalta vaadittavasta koulutuksesta on tullut ja tulossa tarkempia ohjeita ja säädöksiä. Valvirassa tekeillä olevassa lastensuojelun valvontaohjelmassa ollaan laatimassa valtakunnallinen ohjeistus sijaishuollon henkilökunnalta vaadittavasta koulutuksesta. Myös perhehoitoa koskevat koulutusvaatimukset ovat muuttuneet. Perhehoitajan kelpoisuudesta säädetään perhehoitajalaissa ja sen vuoden 2012 alusta voimaan tullessa muutoksessa, jonka mukaan perhehoitajaksi voidaan hyväksyä henkilö, joka koulutuksensa, kokemuksensa tai henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella on sopiva antamaan perhehoitoa. Lain muutoksen myötä ennen toimeksiantosopimuksen tekemistä perhehoitajaksi aikovan henkilön on suoritettava tehtävän edellyttämä ennakkovalmennus.²³⁴

Tarkastushavaintojen perusteella lain edellyttämä ennakkovalmennus on lapsen edun näkökulmasta perusteltu. Kuten edellä todettiin, haastatellut lastensuojelun työntekijät olivat havainneet puutteita sijaisperheiden toiminnassa. Myös aluehallintoviranomaisten tietoon on tullut lasten kohteluun ja sijaisvanhempien käyttäytymiseen liittyviä ongelmia ja jopa palveluntuottajien tai perhekotivanhempien päihdeongelmia²³⁵. Aluehallintovirastoille mahdolliset perhehoitoa koskevat epäkohdat tulevat tietoon kantelujen kautta, koska ne eivät valvo toimeksiantosuhteista perhehoitoa. Tällaisissa tilanteissa sijoittajakunta vastuutetaan selvittämään asiaa ja kunta voi saada esimerkiksi huomautuksen valitsemansa sijaisperheen valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä.²³⁶

²³⁴ L 317/2011.

²³⁵ Aluehallintovirastot (2011).

²³⁶ Emt.

Aluehallintovirastoja työllistävät myös rajoitustoimenpiteisiin liittyvät ongelmat. Lastensuojelulain 62–71 §:ien mukaan rajoitustoimenpiteitä ovat yhteydenpidon rajoittaminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus²³⁷, omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen, lähetysten luovuttamatta jättäminen, kiinnipitäminen, liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen ja erityinen huolenpito. Lain 64 §:ssä säädetään edelleen, että laitoshuoltona järjestettävän sijaishuollon aikana lapseen saa kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin sijaishuoltoon johtaneen päätöksen tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun mainituissa säännöksissä säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.

Rajoitustoimenpiteiden käytön seurannan ja valvonnan turvaamiseksi on lastensuojelulaitoksen asianmukaisesti kirjattava käyttämänsä rajoitustoimenpiteet. Kirjaamisen tulee sisältää rajoitustoimenpiteen kuvaus, toimenpiteen peruste ja kesto, toimenpiteestä päättäneen, sen käytännössä toteuttaneen ja siinä läsnä olleen henkilön nimi sekä tarvittaessa erityinen syy. Lisäksi on mainittava toimenpiteen mahdollinen vaikutus hoito- ja kasvatussuunnitelmaan. Kirjaamisessa on myös mainittava se, miten lasta on kuultu ennen rajoitustoimenpiteestä päättämistä tai sen toteuttamista, ja lapsen mielipide asiasta. Kirjaamisen sisältö on lähetettävä tiedoksi lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle kuukausittain. Lasta koskevaa asiakassuunnitelmaa tarkistettaessa tulee erityisesti arvioida sitä, miten lapseen kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden tavoitteet toteutuvat ja miten ne vaikuttavat asiakassuunnitelmaan.²³⁸

Tarkastus osoitti, että rajoitustoimenpiteiden käyttö ja niiden seuranta ja valvonta eivät kaikilta osin toteudu lain mukaisesti. Kuten edellä on todettu, sijaishuollossa olevat lapset tapaavat asioistaan vastaavia sosiaalityöntekijöitä liian harvoin. Jos sijaishuoltopaikat eivät kirjaa käyttämiään rajoitustoimenpiteitä kuukausiraportteihin, ei lain tavoite siitä, että sosiaalityöntekijä seuraa kuukausittain mahdollisesti käytettyjä rajoitustoimenpi-

²³⁷ Lastensuojelulain 66 §:n mukaan lapselle voidaan tehdä henkilöntarkastus, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on vaatteissaan tai muutoin yllään 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsi on käyttänyt 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuja päihdyttäviä aineita, häneen saadaan kohdistaa henkilönkatsastus, joka voi käsittää puhalluskoeken suorittamisen tai veri-, hius-, virtsa- tai sylkinäytteen ottamisen.

²³⁸ L 417/2007 74§.

teitä toteudu. Myös asiakassuunnitelmia tarkistetaan vaihtelevasti ja kirjaukset niihin ovat jäljessä (ks. luku 3.5).

Tarkastushavaintojen perusteella rajoitustoimenpiteitä koskevia säädöksiä ei myöskään tunneta kaikissa sijaishuoltopaikoissa. Tämä tuli ilmi valvontakäynnillä, jolle tarkastuksen tekijät osallistuivat.²³⁹ Valvonnan kohteena olleen lastensuojeluyksikön henkilökunnan mukaan heidän yksikönsään ei ole ollut tarvetta käyttää rajoitustoimenpiteitä. Heillä ei kuitenkaan ollut selvää käsitystä siitä, mitä ne ovat ja miten niitä käytetään. Valvontakäynnillä aluehallintoviraston edustaja kehotti yksikön vastaavaa henkilöä sekä palvelun tuottajan edustajaa perehtymään lastensuojelulain säännöksiin, niitä koskeviin tulkintoihin sekä etsimään tietoa lastensuojelun käsikirjasta. Aluehallintoviraston edustajan mukaan myös sijoittajakunnan tulisi ohjeistaa rajoitustoimenpiteiden käytössä. Valvontakäynnillä tuli kuitenkin ilmi, että tässä tapauksessa aiemmin valvontakäynnillä olleen sijoittajakunnan edustajillakaan ei ollut varmaa käsitystä siitä, onko yksikössä käytössä olevassa tavassa kerätä lapsilta iltaisin kännykät pois, kyse rajoitustoimenpiteestä vai ei.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyvät epäselvyydet tai niiden epäsiällinen käyttö tulivat esille myös kaikkien aluehallintovirastojen vastauksissa kysyttäessä sijaishuollon epäkohtia. Esimerkiksi Itä-Suomen aluehallintoviraston mukaan sijaishuoltoyksiköissä käytetään paljon pakotteita ja rajoitteita. Itä-Suomen aluehallintovirasto selvittää vuosittain lastensuojelulaitoksissa käytettyjen lastensuojelulain mukaisten pakotteiden ja rajoitteiden määrät ja sisällön. Vuonna 2010 pelkästään alueen lastenkodeissa (122 kpl) tehtiin yhteensä 1 974 lastensuojelulain mukaista rajoitustoimenpidettä, joista eniten tehtiin henkilöntarkastuksia (548), henkilönkatsastuksia (466) ja kiinnipitoja (331). Myös aluehallintovirastolle tulleissa epäkohtailmoituksissa korostuvat pakotteisiin ja rajoitteisiin sekä sijaishuoltoyksiköiden sääntöihin liittyvät asiat.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsityksen mukaan valtaosa sijaishuollosta toteutuu asianmukaisesti. Valvonnassa on kuitenkin tullut ilmi vakaviakin epäkohtia toimintayksikön omien sääntöjen lainmukaisuudessa tai käytetyissä rajoitustoimenpiteissä. Pohjois-Suomessa rajoitustoimenpiteisiin liittyviä ongelmia on ilmennyt muun muassa yhteydenpidon rajoittamistilanteissa, henkilöntarkastusten ja -katsastusten toteuttamisessa sekä omaisuuden ja lähetysten tarkastamisessa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston mukaan kaikissa lastensuojeluyksiköissä ei tunneta rajoitustoimenpiteiden sisältöä ja rajoitustoimia käytetään toisinaan lainvastaisesti. Aluehallintoviraston suorittamassa valvonnassa rajoitustoimenpiteiden

²³⁹ *Osallistuminen valvontakäynnille 13.12.2011.*

seurantaa vaikeuttaa se, että yksiköissä ei kirjata rajoitustoimia tai kirjaamisessa on puutteita.

Valvontaviranomaiset kokevat ongelmaksi myös sen, että valvontatoimet ovat hitaita, eikä kaikissa tapauksissa ole keinoja tilanteen parantamiseksi, ellei yksikössä rikota lakia. Esimerkiksi joissain lastensuojeluyksiköissä kasvatustavat ja -menetelmät voivat vaikuttaa kyseenalaisilta. Yksiköt saattavat ylläpitää tiukkaa kuria erilaisilla säännöillä ja kielloilla, joiden rikkomisesta voi seurata kurinpitotoimia. Toisessa ääripäässä ovat ne yksiköt, joissa rajat asetetaan hyvin väljiksi ja huolta voi herättää lapsen sijoituksen onnistuminen. Aluehallintovirastot katsovat, että heillä ei ole keinoja puuttua lastensuojeluyksikön toimintaan, jos yksikössä ei todeta hoidon ja kasvatuksen laiminlyöntiä tai lastensuojelulain rikkomista.²⁴⁰ Itä-Suomen aluehallintoviraston vastauksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että ammatillisten perhekotien ja sijaisperheiden käyttämien seuraamusmenettelyiden määrästä ja sisällöstä ei ole kerättyä tietoa.

Yhteydenpidon rajoittamista lukuun ottamatta rajoitustoimenpiteitä ei voida soveltaa perhehoidossa. Mikäli sijaishuollon perhehoidossa oleva lapsi tarvitsee hoitoonsa liittyviä erityisiä rajoitustoimenpiteitä, on kunnan huolehdittava siitä, että lapsi voidaan sijoittaa hänelle sopivampaan, lapsen tarpeita vastaavaan, sijaishuoltopaikkaan²⁴¹.

Siihen, että rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä ei välttämättä tunneta hyvin, viittaa myös havainto tarkastuksessa käytetyistä kuvitteellisista asiakastapauksista. Yksi tapauksista oli 12-vuotias perhekotiin sijoitettu Matti. Tapauksessa perhekodin vanhemmat kokivat, että lapsi on vaaraksi sekä itselleen että muille ja että heidän rajoitustoimenpiteensä eivät tehoa. Vastauksissa vain kolme kuntaa kymmenestä huomioi rajoitustoimenpiteet Matin palvelujen tarvetta arvioidessaan ja vain yksi kunta huomautti, että perhekodissa voi rajoitustoimenpiteenä käyttää ainoastaan yhteydenpidon rajoittamista.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöön ovat kiinnittäneet huomiota myös sosiaaliasiamiehet. Etelä-Suomen aluehallintoviraston tekemässä koosteessa alueen sosiaaliasiamiesten selvityksistä vuodelta 2010 todettiin, että vanhempien tyytymättömyys kohdistui usein sijaishuoltopaikassa noudatettuihin rajoitustoimenpiteisiin. Vanhemmat toivoivat usein laajempaa tapaamismahdollisuutta ja yhteydenpitoa, kuin asiakassuunnitelmassa oli arvioitu lapsen edun mukaiseksi. Vanhemmat kokivat myös, että tapaamistiheydestä ei käyty avointa keskustelua vaan työntekijä tai sijoituspaikka määritteli tapaamismuodot ja aikataulut. Tavallista oli myös, että

²⁴⁰ Aluehallintovirastot (2011).

²⁴¹ Rätty (2007).

yhteydenpidon katkaisua lapsen ja vanhemman välillä joksikin aikaa kuvattiin "tilanteen rauhoittamisena" ja perusteena oli esimerkiksi "lapsen kiinnittyminen uuteen paikkaan ja sijaisperheeseen". Vain harvoin sosiaaliviranomainen tunnisti tarvetta yhteydenpidon rajoittamista koskevalle päätökselle, ellei vanhempi osannut sitä itse vaatia. Muutamissa tilanteissa vanhemmat olivat myös viestittäneet voimakkaasti huoltaan lapsen sijoituspaikassa noudatetuista rajoituksista, vaikka varsinaista kirjallista rajoittamispäätöstä ei ollut tehty. Tyypillisesti vanhemman huoli kohdistui lapsen tai nuoren liikkumisen rajoittamiseen ja matkapuhelimen käyttöön, esimerkiksi siihen, että puheluja kuunneltiin, lapselle ja vanhemmille oli määritelty tietyt, toisinaan vain muutaman minuutin kestävät puhelinajat, tai siihen, että nuorelle asetettiin kielto soittaa kavereille.²⁴²

Rajoitustoimenpiteiden käyttö lastensuojelulaitoksissa, ammatillisissa perhekodeissa ja sijaisperheissä vaatii tarkempaa selvitystä. Tarkastushavaintojen perusteella näyttäisi siltä, että rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä ei tunneta riittävästi eikä niitä aina käytetä säännösten ja lapsen edun mukaisesti.

3.3.5 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Tarkastus osoitti, että sijaishuollon valvonta on riittämätöntä erityisesti toimeksiantosuhteisessa perhehoidossa, jonka valvonta on kuntien vastuulla. Kaikki kunnat eivät myöskään miellä riittävästi valvontavastuutaan. Erityisesti tämä koskee sijaishuoltoyksiköiden sijoituskuntia. Osa kunnista katsoo, että valvonta kuuluu heille vain silloin, jos kunta on itse sijoittanut lapsia sijaishuoltoyksikköön. Kuntien suorittama valvonta riippuu myös resursseista ja pätevien työntekijöiden määrästä ja vaihtuvuudesta.

Kuntien ohella sijaishuoltoa valvovat aluehallintovirastot ja Valvira. Tarkastushavaintojen perusteella lastensuojelun työntekijät olettavat aluehallintovirastojen suorittaman valvonnan olevan riittävää. Aluehallintoviranomaisten näkemysten mukaan valvonta ei kuitenkaan ole järjestelmällistä ja kattavaa. Valvonnassa on tullut esille vakaviakin puutteita muun muassa sijaishuollon henkilöstön määrässä ja ammatillisuudessa. Tarkastuksessa tästä yhtenä esimerkkinä oli aluehallintoviraston suorittama valvontakäynti, jolle tarkastuksen tekijät osallistuivat. Kyseisen lastensuojeluyksikön henkilökunnan määrä, koulutus ja osaaminen ovat olleet viranomaisten selvitysten alla vuoden 2010 keväästä lähtien. Aluehallintoviras-

²⁴² *Aluehallintovirastot (2011).*

ton kolmannella tarkastuskäynnillä joulukuussa 2011 jäi edelleen epäselväksi, onko kaikilla henkilökuntaan kuuluvilla tehtävään vaadittava koulutus.

Tarkastus osoitti myös, että rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä ei tunneta riittävästi eikä rajoitustoimenpiteitä käytetä aina säännösten ja lapsen edun mukaisesti. Rajoitustoimenpiteiden käytön seuranta ja valvontaa vaikeuttaa se, että lastensuojeluyksiköt eivät kirjaa rajoitustoimenpiteitä tai niiden kirjaaminen on puutteellista.

Kun otetaan huomioon valvontakäyntien harvinaisuus, niissä esiin tulevat vakavatkin puutteet ja se, että ainakin osa käynneistä jää pintapuoliseksi tilojen ja muiden perusasioiden tarkastamiseksi, ei aluehallintovirastojen suorittama valvonta tarkastushavaintojen perusteella riitä sen varmistamiseen, että lapsen etu sijaishuollossa toteutuu.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa pyritään parantamaan 1.10.2011 voimaan tulleen lain myötä. Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista lähdetään siitä, että valvontaan käytettäviä voimavaroja ei ole mahdollista lisätä yksityisten palvelujen määrän kasvua vastaavasti. Yksityisten lastensuojeluyksiköiden valvontaa pyritään sen sijaan parantamaan omavalvontasuunnitelmien avulla.

Tarkastushavaintojen perusteella puutteet valvonnassa ovat kuitenkin niin suuret, että omavalvontasuunnitelmat eivät riitä takaamaan valvonnan riittävyttä. Lisäksi ne koskevat vain yksityisiä lastensuojeluyksiköitä. Myös jatkossa se, että varmistetaan lapsen edun toteutuminen, edellyttää ehdottomasti ulkopuolisen tahon suorittamaa valvontaa.

3.4 Sijaishuollosta jälkihuoltoon

3.4.1 Huostassapidon lopettaminen

Lastensuojelulain 75 §:n mukaan lapsi tai nuori siirtyy jälkihuoltoon sijaishuollon päättyessä. Huostaanotto sekä lapsen tai nuoren sijoitus yksinään kodin ulkopuolelle yhtäjaksoisesti vähintään kuudeksi kuukaudeksi synnyttävät kunnalle jälkihuoltovelvoitteen ja lapselle tai nuorelle jälkihuolto-oikeuden.

Lastensuojelutyössä lapsen huostassapidon lopettamista ohjaavat perustuslain 10.1 §:n säännös jokaisen oikeudesta yksityiselämän ja perheelämän suojaan samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artik-

la²⁴³. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on artiklaa soveltaessaan korostanut huostassapidon väliaikaisuutta ja pyrkimystä perheen jälleenyhdistämiseen. Tuomioistuimen mukaan perheen jälleenyhdistämistavoitteeseen liittyvä vähimmäisvaatimus on, että viranomaiset arvioivat aika ajoin uudelleen, onko perheen tilanne parantunut huostaanoton aikana. Tuomioistuin myös korostaa, että huostassapidon lopettamista arvioitaessa on huostassapidon jatkamista puoltavien lapsen etujen ja perheen jälleenyhdistämistä puoltavien vanhemman etujen valvonnassa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuihin. Jos huostassapidon lopettaminen on vastoin lapsen etua, sitä ei tule lopettaa.²⁴⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen huostassapidon lopettamisperiaatteet on kirjattu lastensuojelulain 4, 30 ja 47 pykäliin.

Huostassapidon lopettamiskriteerit

Lastensuojelulain 47 §:n mukaan huostaanotto on voimassa toistaiseksi. Huostassapidon lopettamista voi hakea 12 vuotta täyttänyt lapsi, hänen huoltajansa tai vanhempansa. Päätös voi perustua myös viranomaisen omaan aloitteeseen. Huostassapito loppuu automaattisesti nuoren täyttäessä 18 vuotta. Sen sijaan alaikäisen lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytyksiä asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä tai muutoin, kun se on tarpeellista (ks. enemmän asiakassuunnitelmista luku 3.5). Alaikäisen lapsen huostassapito on lopetettava, jos lain 40 §:n mukaiset edellytykset eivät enää täyty.

Tarkastushaastattelujen perusteella viranomaisten aloitteellisuudessa näyttäisi olevan suuria alueellisia eroja. Esimerkiksi yhdessä tarkastuskunnassa lastensuojelun työntekijät totesivat, ettei lastensuojelu hae heidän kunnassaan huostassapidon lopettamista. Muutamassa tarkastuskunnassa haastateltavat taas kertoivat, että huostaan otettujen lasten ja heidän perheidensä kanssa työskentelyyn sisältyy jo alusta lähtien ajatus huostassapidon lopettamisesta.

Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi korostetaan, että huostassapidon lopettamista on arvioitava vähintään yhtä huolellisesti kuin itse huostaanottoa²⁴⁵. Lastensuojelulain 47.3 §:n mukaan huostassapidon lopettamista harkittaessa lapsen etua on arvioitava lastensuojelulain 4.2 §:ssä esitettyjen lastensuojelun keskeisten periaatteiden näkökulmista. Lisäksi ar-

²⁴³ Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.

²⁴⁴ PeVL 58/2006 vp – HE 252/2006 vp; ks. myös HE 252/2006 vp.

²⁴⁵ HE 252/2006 vp.

vioinnissa on otettava huomioon sijaishuollon kesto aika, lapsen ja sijais-huoltoa antavan välillä vallitsevan kiintymyssuhteen laatu, lapsen ja hänen vanhempiensa välinen kanssakäyminen sekä lapsen mielipide.

Tutkimusten mukaan yleisin syy huostassapidon lopettamiselle on lap-sen täysi-ikäisyys²⁴⁶. Muita syitä huostassapidon lopettamiseen ovat esi-merkiksi muutos lapsen biologisten vanhempien tilanteessa tai muutos lapsen omassa tilanteessa. Huostassapito voi loppua myös silloin, jos hal-linto-oikeus kumoaa huostaanottopäätöksen tai lapsi adoptoidaan.²⁴⁷ Niin ikään huostassapidon voi päättää muutos lastensuojelutavoitteisessa, esi-merkiksi jos lapsen sijaishuollon tarve vaihtuu psykiatrisen hoidon tarpee-seen²⁴⁸.

Tarkastuskuntien lastensuojelun työntekijöiden haastatteluista välittyi huostassapidon lopettamisesta osin samanlainen kuva. Haastateltujen mukaan huostassapidon jatkamiselle ei ole edellytyksiä, jos kodin olosuh-teet ovat kohentuneet, lapsi on kuntoutunut riittävästi esimerkiksi murros-iän räiskähteleväisyydestä ja/tai kouluvaikeuksista tai vanhemmat puoles-taan päihde- ja mielenterveysongelmista. Heidän kertomansa mukaan huostaanoton jatkamiselle ei myöskään ole edellytyksiä, jos sijaishuolto ei enää toteuta lapsen etua. Toisin sanoen lapsen tai nuoren kodin ulkopuo-lelle sijoittaminen ei toimi enää sellaisena keinona, joka auttaa perhetilan-teen selvittämistä. Haastateltavien mukaan tällöin koetteeksi kotiuttami-sella (koekotiutus)²⁴⁹ saatetaan asiassa päästä eteenpäin.

Huostassapito voidaan myös lopettaa, kun koulukotisijoitus päättyy. Esimerkiksi jos sijoituksen syyt ovat liittyneet nuoren omaan käyttäytymi-seen, ei edellytyksiä huostassapidon jatkamiselle enää ole. Muutama haas-tateltava kertoi, että koulukotisijoituksen taustalla olevat syyt liittyvät monesti kuitenkin kodin olosuhteisiin. Tällöin koulukotisijoituksen päät-tyminen ei automaattisesti merkitse huostassapidon jatkamisedellytysten loppumista. Haastateltujen mukaan huostassapidon jatkaminen edellyttää, että 16–17-vuotiaalle on etsittävä uusi sijaishuoltopaikka 1–2 vuodeksi. Se ei kuitenkaan välttämättä ole helppoa (ks. luku 3.2.2). Joissakin tarkastus-kunnissa ongelma onkin ratkaistu lopettamalla huostassapito ja siirtämällä nuori jälkihuollon asiakkaaksi. Tarkastuskuntien vastaukset 16-vuotiasta

²⁴⁶ Ks. Eronen (2011).

²⁴⁷ Hiitola (2009); Pitkänen (2009).

²⁴⁸ Pitkänen (2009).

²⁴⁹ Koetteeksi kotiuttaminen tarkoittaa enintään 6 kuukauden sijoitusjaksoa, jossa lapsi voidaan sijoittaa vanhempiensa tai muun huoltajansa luo sijaishuoltoon. Koetteeksi kotiuttamista käytetään erityisesti ennen varsinaisen huostassapidon lopettamista.

Janinaa koskevaan kuvitteelliseen asiakastapaukseen osoittivat, että tällöin jälkihuollon on toimittava. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että nuori olisi pystyttävä sitouttamaan suunnitelmalliseen jälkihuoltotyöhön ja jälkihuollon toteutumista pitäisi myös seurata säännöllisillä tapaamisilla. Jos näin ei tapahdu, saattaa tämä johtaa siihen, että nuori otetaan uudelleen huostaan (ks. luku 3.4.4).

Tarkastushaastatteluissa tulivat esille kaikki lastensuojelulain 47 §:ään kirjatut huostassapidon lopettamista koskevat arviointikriteerit. Arviointikriteereistä voimakkaammin korostui lapsen ja biologisten vanhempien välinen vuorovaikutus ja vähiten lapsen mielipiteen huomioon ottaminen. Tarkastuskuntien kuvitteellisiin asiakastapauksiin antamat vastaukset osoittivat kuitenkin, että kaikissa tarkastuskunnissa Vernerin, Janinan ja Vilman kanssa olisi huostassapidon lopettamisaikeista keskusteltu sekä kuultu heidän mielipidettään. Lisäksi 5-vuotiaan Vernerin osalta vastauksissa korostettiin erityisesti, että hänen mielipidettään olisi selvitetty ikätason mukaisesti. Lastensuojelulain 5 § näyttäisi siten toteutuvan erittäin hyvin.

Tarkastuskuntien vastaukset Vernerin asiakastapaukseen²⁵⁰ sekä tarkastushaastattelut paljastivat, että huostassapidon arviointikriteereihin sisältyi tulkinta- ja painotuseroja. Huostassapidon lopettaminen on lapsen edun vastaista, jos se on ollut ”riittävän pitkä”, ”pitkäaikainen” tai vuosia kestävä. Osa haastateltavista kertoi, että esimerkiksi 4–5 vuotta kestävä sijaishuolto ei ole este huostassapidon lopettamiselle. Tarkastuskuntien vastaukset Vernerin asiakastapaukseen osoittivat puolestaan, että vaikka 5-vuotias Verner oli ollut neljä vuotta sijoitettuna sijaisperheeseen, kaikki tarkastuskunnat yhtä lukuun ottamatta olisivat olleet valmiita lopettamaan Vernerin huostassapidon. Tarkastushavainnot tukivat myös huostaanottoja koskevassa selvityksessä saatua tulosta, jonka mukaan lapset, joiden huostassapito oli lopetettu alaikäisenä, olivat viettäneet sijaishuollossa kaikkiaan viisi vuotta²⁵¹.

Tarkastusaineistot osoittivat myös, että lapsen ja hänen biologisten vanhempien välisellä kanssakäymisellä on hyvin suuri painoarvo arvioitaessa

²⁵⁰ 5-vuotias Verner on sijoitettu vuoden ikäisenä sijaisperheeseen äidin päihteen käytön, vanhempien riittämättömän vanhemmuuden ja Vernerin hoidon laiminlyönnin takia. Vanhemmat ovat nyt eronneet mutta sopineet yhteishuoltajuudesta. Äiti on elänyt päihteettömästi noin kaksi vuotta, ja hänellä on työpaikka. Isä on avioitunut uudelleen, ja Vernerillä on 2-vuotias sisarpuoli. Vanhemmat hakevat huostassapidon lopettamista.

²⁵¹ Hiitola (2009). Luku tarkoittaa sijaishuollossa vietettyä kokonaisaika, eli lapsilla on voinut olla useampia sijoituksia. Tässä tapauksessa lapsilla sijoituksia on ollut keskimäärin 2,6 per lapsi.

huostassapidon lopettamista. Tarkastuskunnista vain kaksi olisi ollut valmis lopettamaan Vernerin huostassapidon, vaikka hänellä ei ollut lainkaan muistikuvia biologisista vanhemmistaan. Sen sijaan viidessä kunnassa huostassapidon lopettaminen ei olisi tullut lainkaan kysymykseen.

Tarkastushavaintojen perusteella lastensuojelulain 4.2 §:n kirjatusta lapsen edun arviointikriteereistä nousivat selkeimmin esille momentin kohtaan kaksi kirjatut asiat. Hellyyden osoittaminen, ymmärtäväinen suhtautuminen, huolenpito ja rajojen asettaminen voidaan ymmärtää kriteereiksi, jotka kuvaavat vanhempien kykyä toimia vanhempina. Esimerkiksi yksi tarkastushaastatelluista katsoi, että pitkäaikaisessa sijoituksessa olleen lapsen palauttaminen takaisin äidilleen ei ole lapsen edun mukaista, jos äiti tapaamisissa käyttäytyy ”vähän niin kuin kaveri”. Toimivan kaverisuhteen ei siten katsota riittävän tukemaan murrosikäistä lasta vastuulliseen aikuisuuteen.

Huostassapidon lopettamista koskevissa säännöksissä ikää ei ole määriteltä yhdeksi arviointikriteeriksi. Tutkimuksessa on kuitenkin todettu, ettei 16-vuotiaana tai myöhemmin huostaan otettujen lasten huostassapitoa lopeteta²⁵². Tarkastushaastattelut tukevat tulosta. Muutaman tarkastuskunnan haastatellut kertoivat, että teini-ikäisen viimeisinä vuosina olevien lasten huostassapidon lopettamista ei arvioida lainkaan. Esimerkiksi jos 17-vuotiaan päihdekierre saadaan katkaistua huostaanotolla, toivotaan huostaanoton myös antavan eväitä parempaan elämään.

Alaikäisten huostaanottoja lopetetaan harvoin

Päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta ja sen lopettamisesta tekee hallinto-oikeus. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6.1 §:n mukaan valitus-oikeus on sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua hallintopäätös koskee. Valitus huostaanoton lopettamisesta voi koskea tapausta, jossa hallinto-oikeus on hylännyt lastensuojelun viranomaisen tekemän hakemuksen tahdonvastaisesta huostaanotosta. Tällöin valittajana on kunnan lastensuojelu. Valitus voi koskea myös tapausta, jossa hallinto-oikeus on hyväksynyt lastensuojelun tekemän hakemuksen. Tällöin valittajana voi olla lapsi, lapsen edunvalvoja, lapsen vanhemmat tai lapsen huoltaja, mutta myös kunnan lastensuojelu. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että lastensuojelu hakee valittamalla muutosta asiaan, jota lastensuojelu on aikaisemmin hallinto-oikeudelta hakenut ja josta hallinto-oikeus on sittemmin antanut hyväksytyn päätöksen.

²⁵² Hiitola (2009).

Hallinto-oikeuksille lähetetty kysely²⁵³ osoitti, että nykyisen lastensuojelulain aikana huostaanoton lopettamista koskevat valitukset ovat liki 1,8-kertaistuneet. Vuonna 2010 hallinto-oikeuksiin tuli yhteensä 104 huostassapidon lopettamista koskevaa valitusta. Niiden keskimääräinen käsittelyaika on pidentynyt vuosina 2008–2010 neljästä kuukaudesta lähes seitsemään kuukauteen. Kaikissa hallinto-oikeuksissa tämä ei kuitenkaan näyttänyt liittyvän valitusten määrän kasvuun²⁵⁴. Esimerkiksi Kouvolassa ja Kuopiossa valitusten määrä on kasvanut mutta käsittelyajat lyhentyneet. Vastaavasti Hämeenlinnassa ja Rovaniemellä on käynyt päinvastoin: valitusten määrä on supistunut mutta käsittelyajat ovat pidentyneet. Sitä, mistä huostaanoton lopettamista koskevien valitusten kasvu johtuu, ei tarkastuksessa pystytä arvioimaan. Tämä johtuu osin siitä, että hallinto-oikeuksilta ei pyydetty tietoja huostaanoton lopettamista koskevista valituksista valittajan mukaan.

Hallinto-oikeuksien tekemät päätökset huostassapidon lopettamista koskevista valituksista osoittivat, että valitukset johtavat huomattavasti harvemmin päätöksen muuttamiseen (huostaanotto lopetetaan) kuin sen muuttamattomana pitämiseen (huostassapito jatkuu)²⁵⁵. Esimerkiksi vuonna 2010 tutkituista valituksista 78 %:ssa hallinto-oikeus päätti pitää huostaanottopäätöksen voimassa ja noin 20 %:ssa tapauksista (15 tapausta) hallinto-oikeus muutti päätöksen eli lopetti huostassapidon. Tulokset viittaavat myös siihen, että valittajan kannalta tuloksettomien valitusten määrä on kasvanut²⁵⁶. Tämä saattaa heijastaa vanhempien ja lasten lisääntyvää aktiivisuutta oikeuksiensa peräämisessä²⁵⁷.

Myös tarkastushaastatteluista välittyi samanlainen käsitys. Tarkastuskunnissa huostassapidon lopettaminen on ollut 2000-luvulla harvinaista, joskin tarkastuskuntien väliset erot olivat varsin suuret. Viimeisten 11 vuoden aikana kolmessa tarkastuskunnassa ei ole lopetettu yhtään alaikäisten huostaanottoa ja kahdessa tarkastuskunnassa lopettamispäätöksiä on tehty muutama. Muissa tarkastuskunnissa lopettamispäätöksiä on tehty, mutta päätösten määrää haastateltavat eivät osanneet sanoa. Haastateltavien mukaan huostaanottoja ei ole lopetettu, koska asiakkaiden tilanteet ovat vaikeita ja huostaanotto on viimesijaisin keino ratkaista tilanne.

Vaikka alaikäisten huostassapidon lopettaminen näyttää varsin vähäiseltä, kertoivat haastateltavat kuitenkin aktiivisesta, suunnitelmallisesta ja

²⁵³ *Kysely hallinto-oikeuksille (2011).*

²⁵⁴ *Vrt. esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008).*

²⁵⁵ *Ks. de Godzinsky (2012).*

²⁵⁶ *Vrt. Heino (2006).*

²⁵⁷ *de Godzinsky (2012).*

pitkääaikaisesta prosessista, kuten ½–1 vuoden kestävästä sijoituksesta kotiin huostaan otettuna tai pidemmistä kotilomista ennen varsinaisen huostassapidon lopettamista. Haastateltavien mukaan osa huostassapidon lopettamisyrityksistä onnistuu ja osa ei. Lopetettuja huostaanottoja koskevassa selvityksessä arvioitiin alaikäisten lasten huostassapito lopetettun kuitenkin useammin oikeaan aikaan (68 %) kuin liian varhain (18 %) ²⁵⁸.

Osa varsinaisista huostassapidon lopettamisista myös epäonnistuu, min­kä seurauksena lapsi joudutaan ottamaan uudelleen huostaan. Haastateltavat kertoivat tällaisia epäonnistuneita huostassapidon lopetuksia tapahtuvan muutama vuodessa ²⁵⁹. Valtakunnallista tietoa siitä, kuinka yleistä huostaanottojen lopettamisen epäonnistuminen on, ei ole saatavissa.

3.4.2 Jälkihuoltoon oikeutetut

Jälkihuolto on huostaan otettujen ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten lastensuojeluprosessin viimeinen vaihe. Se on vaihe, jonka tarkoituksena on helpottaa lapsen tai nuoren kotiutumista tai hänen itsenäistymistään ²⁶⁰ ja tätä kautta varmistaa lapselle ja nuorelle hyvät elämässä pärjäämisen edellytykset ²⁶¹.

Hyvin toimiva jälkihuolto on myös edellytys sille, että lastensuojelu on vaikuttavaa ²⁶². Tämä liittyy jälkihuollon tavoitteeksi myös ehkäisyyn. Jos hyvin järjestetyllä jälkihuollolla kyetään turvaamaan avo- ja sijaishuollossa saavutetut myönteiset tulokset, voidaan ehkäistä lapsen tai nuoren syrjäytyminen ja ajautuminen yhteiskunnan muun huolto- ja hoitokoneiston varaan. Lisäksi taloudellisesta näkökulmasta katsottuna hyvin toimiva jälkihuolto estää, että lapsen tai nuoren hoitoon ja kuntoutukseen käytetyt taloudelliset resurssit eivät valu hukkaan. ²⁶³ Jälkihuollon merkittävydestä ollaan tietoisia ²⁶⁴, mutta lastensuojelutyön kehittämisessä painopiste on silti viime vuosina ollut korostuneesti avo- ja sijaishuollossa ²⁶⁵.

²⁵⁸ Hiitola (2009).

²⁵⁹ Ks. Eronen (2011).

²⁶⁰ HE 252/2006 vp.

²⁶¹ Jahnukainen (2004); Reinikainen (2009); Lastensuojelun laatusuosituks (2010).

²⁶² Lastensuojelun laatusuosituks (2010).

²⁶³ Vrt. Saastamoinen (2009).

²⁶⁴ Esim. Jahnukainen (2004); Lastensuojelun laatusuosituks (2010).

²⁶⁵ Esim. Sosiaali- ja terveysministeriö (2009).

Lapsen ja nuoren oikeudesta jälkihuoltoon säädetään lastensuojelulain 75 §:ssä. Jälkihuoltoon ovat oikeutettuja kaikki ne lapset ja nuoret, joiden sijaishuolto on päättynyt. Uuden lain myötä jälkihuolto-oikeus on laajentunut käsittämään myös sellaiset avohuollon tukitoimina yksin sijoitetut lapset ja nuoret, joiden kodin ulkopuolinen sijoitus on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään puoli vuotta. Kiireellinen sijoitus ja väliaikainen sijoitus kotiin eivät sen sijaan muodosta lapselle tai nuorelle jälkihuolto-oikeutta.²⁶⁶

Uuden lain myötä pykälään sisältyy myös säännös, että kunta voi harkintansa mukaan järjestää jälkihuoltoa myös sellaiselle lastensuojelun avohuollossa olleelle nuorelle²⁶⁷, jota ei ole sijoitettu kodin ulkopuolelle tai jonka avohuollon tukitoimina tehty sijoitus on kestänyt alla puoli vuotta.²⁶⁸ Laajennus koskee vain avohuollon piirissä olleita 18 vuotta täyttäneitä nuoria²⁶⁹.

Haastateltujen sosiaali- ja terveysministeriön edustajien näkemyksen mukaan osa kunnista antaa jälkihuoltoa harkinnanvaraisesti pitkään avohuollon tukitoimien piirissä olleille nuorille ilman erillistä jälkihuoltopäätöstä²⁷⁰. Valtakunnallista tilastotietoa siitä, kuinka yleistä tämä on, ei ole saatavissa. Tarkastushaastattelujen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että harkinnanvaraisen jälkihuollon antaminen on harvinaista. Enemmistö tarkastuskunnista (seitsemän kuntaa) ei antanut harkinnanvaraista jälkihuoltoa lainkaan. Harkinnanvaraista jälkihuoltoa antaneista kolmesta tarkastuskunnastakin vain yksi kykeni tarjoamaan jälkihuoltona asumispalveluja ja niitäkin harvoin.

Harkinnanvaraisen jälkihuollon tarjoamisen yleisyydestä saa kuitenkin hieman toisenlaisen kuvan valtakunnallisista lastensuojelutilastoista. Lastensuojelutilaston mukaan avohuollon asiakkaina olleiden, mutta ei jälkihuollossa olevien, 18–20-vuotiaiden nuorten määrä on kasvanut merkittävästi uuden lastensuojelulain aikana. Vuonna 2007 heidän osuutensa avohuollon asiakkaina olleista 18–20-vuotiaista oli 31 %. Vuonna 2010 osuus oli lisääntynyt lähes 20 prosenttiyksiköllä noin 50 %:iin.²⁷¹ THL:stä saa-

²⁶⁶ Räty (2007).

²⁶⁷ L 417/2007 6 §:n mukaan lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta ja nuorella 18–20-vuotiasta.

²⁶⁸ L 417/2006 75 §.

²⁶⁹ Ks. Lastensuojelun laatusuositukses (2010).

²⁷⁰ Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.

²⁷¹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).

dun tiedon mukaan esimerkiksi Helsingissä näille nuorille on annettu nuorten työhön ohjauspalvelua, avohuollon tukitoimenpiteenä taloudellista avustamista muiden muassa harrastusten, ammattiopintojen ja läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen sekä sosiaalityötä, kuten käyntejä, tapaamisia ja puhelinkeskusteluja²⁷².

Jälkihuoltoa tarjoavissa tarkastuskunnissa harkinnanvaraisen jälkihuollon toteuttamisesta vastaa aikuissosiaalityö, ja lastensuojelu voi tehdä sen kanssa yhteistyötä. Haastattelujen perusteella aikuissosiaalityön puolella annettava jälkihuolto ei poikennut merkittävästi lastensuojelun antamasta jälkihuollosta. Haastateltavat kertoivat, että aikuissosiaalityön piirissä olevia jälkihuoltonuoria saatetaan tavata muita useammin, ja heille voidaan myöntää taloudellista tukea hieman eri kriteerein kuin muille aikuissosiaalityön piirissä oleville asiakkaille (ks. enemmän luku 3.7.1).

Jälkihuollon tarvetta arvioidaan samanlaisilla kriteereillä

Lastensuojelulain 75 §:ssä korostetaan voimakkaasti lapsen ja nuoren oikeutta saada jälkihuoltoa. Hallituksen esityksen mukaan oikeus jälkihuoltoon on luonteeltaan subjektiivinen oikeus, mutta kirjaus on ristiriidassa esityksessä myöhemmin kirjatun kanssa. Kunnan on järjestettävä jälkihuoltoa välittömästi kodin ulkopuolisen sijoituksen päätyttyä, mikäli lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä arvioi sen tarpeelliseksi. Kunta voi siten kieltäytyä järjestämästä jälkihuoltoa, jos lapsen tai nuoren tilanteen arvioidaan olevan jo muuten riittävästi turvattu.²⁷³ Oikeus jälkihuoltoon perustuu siten tarvearviointiin eikä subjektiiviseen oikeuteen kuten päivähoido.

Hallituksen esityksessä eikä jälkihuoltoa koskevissa säännöksissä kuitenkaan määritellä tarkasti niitä kriteereitä, joita lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee ottaa huomioon arvioidessaan jälkihuollon tarvetta. Lastensuojelulakia tulkinneen asiantuntijan mukaan jälkihuollon palvelutarvetta arvioitaessa pitäisi ottaa huomioon lapsen tai nuoren ikä, hänen erityiset terveydenhuollolliset ja muut yksilölliset tarpeensa sekä tarve itsenäistymistä edesauttaviin tukitoimiin²⁷⁴. Tulokset viittaavat siihen, että hallituksen esityksessä ei ole riittävästi pohdittu jälkihuollon roolia osana lastensuojeluprosessia.

Tarkastuskuntien vastaukset osoittivat, että 16-vuotiaan Janinan ja 17-vuotiaan Vilman tapauksissa jälkihuollon tarvetta olisi yleisimmin arvioi-

²⁷² Sähköposti 17.11.2011, Terveystieteiden tutkimuskeskus.

²⁷³ HE 252/2006 vp.

²⁷⁴ Rätty (2007).

tu yksilöllisillä tarpeilla ja tukiverkoston olemassaololla. Janinan tapauksessa olisi myös arvioitu terveystarpeiden tarvetta, toisin sanoen sitä, mikä olisi parasta Janinan ja hänen syntymättömän lapsensa kannalta. Vilman tapauksessa olisi taas voimakkaammin arvioitu nuoren itsenäistymistä edesauttavien tukitoimien tarvetta kuuntelemalla Vilman omia toiveita ja tarpeita. Tarkastuskunnissa jälkihuollon tarpeen arviointikriteerit näyttivät siten olevan lastensuojelulain hengen mukaisia. Näyttää niin ikään siltä, että tarkastuskunnat arvioivat jälkihuollon tarvetta samanlaisilla kriteereillä. Ne myös päätyivät arviointinsa perusteella tarjoamaan Janinalle ja Vilmalle valtaosin samoja palveluja. Tarkastushavainnot viittaisivat siihen, että alueellinen yhdenvertaisuus välttämättömien palvelujen arvioinnissa ja niiden tarjoamisessa toteutuu.

3.4.3 Jälkihuollon kesto

Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi korostetaan jälkihuollon vastaanottamisen vapaaehtoisuutta. Lapsi tai nuori voi kieltäytyä heti kodin ulkopuolelle sijoittamisen jälkeen jälkihuollosta ilman, että hän menettää jälkihuolto-oikeutensa. Mikäli hänen olosuhteensa muuttuvat siten, että jälkihuollon palvelujen ja tukitoimien tarvetta esiintyy, on hänellä mahdollisuus hakea jälkihuoltoa uudelleen.²⁷⁵ Lastensuojelulain 75.3 §:n mukaan kunnan velvollisuus järjestää jälkihuoltoa ja lapsen tai nuoren oikeus saada sitä päättyy silloin, jos lapsi tai nuori ei kodin ulkopuolisen sijoituksen jälkeen ole ollut lastensuojelun asiakkaana viimeiseen viiteen vuoteen. Kunnan velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy kuitenkin viimeistään silloin, kun nuori täyttää 21 vuotta.

Alaikäisen jälkihuolto voi päättyä uudelleensijoitukseen

Lainsäädäntö ei määrittele jälkihuollon kestolle määräaika. Jälkihuolto voi päättyä silloin, jos esimerkiksi asiakassuunnitelmaa päivitettäessä arvioidaan, että jälkihuollon tarvetta ei enää ole. Erään tarkastushaastattelun mukaan tämä edellyttää kuitenkin pitempiaikaista, vuoden puolentoista vuoden, seurantaa.

Jälkihuolto voi puolestaan katketa, jos esimerkiksi alaikäisen lapsen vanhemmat kieltäytyvät tai nuori kieltäytyy jälkihuoltopalveluiden tai jälkihuoltoon liittyvien tukitoimien vastaanottamisesta. Tarkastushaastattelujen perusteella jälkihuollosta totaalisesti kieltäytyminen on nuorten kes-

²⁷⁵ HE 252/2006 vp.

kuudessa melko vähäistä²⁷⁶. Eräässä tarkastuskunnassa tällaisia tapauksia on vuosittain kahdesta kolmeen.

Jälkihuolto voi katketa myös silloin, jos alaikäinen lapsi joudutaan sijoittamaan uudelleen²⁷⁷. Osa haastatelluista katsoi tämän olevan yhteydessä huonosti laadittuun lainsäädäntöön. Heidän mukaansa lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta tehdä toisenlaista päätöstä, koska huostaanoton perusteiden olemassaoloa on arvioitava vain senhetkisen tilanteen mukaan. Arvioinnissa ei ennakoida tulevaa. Esimerkiksi jos alle 12-vuotias lapsi on ollut yli puoli vuotta sijoitettuna kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena eikä perusteita huostaanotolle ole, on lapsi lastensuojelulain 37 a.1 §:n nojalla palautettava kotiinsa. Saattaa kuitenkin käydä niin, että parin kuukauden kuluttua tilanne perheessä kriisiytyy, ja lastensuojelussa joudutaan aloittamaan lapsen huostaanoton valmistelu.

Hallinto-oikeuksien huostaanottoratkaisuja koskevan raportin mukaan vuonna 2008 osalla päätöksenteon kohteena olevista lapsista tai nuorista oli ollut aikaisempia sijoituksia (sis. kiireelliset ja avohuollon sijoitukset) ja huostaanottoja yhteensä jopa kahdeksan²⁷⁸. Lapsen uudelleensijoituksen voi mieltää kertovan siitä, että lastensuojelu ei kykene takaamaan kaikille suojelussaan oleville lapsille turvallista kasvuympäristöä, tasapainoista kehitystä ja hyvinvointia. Jälkihuollon aikana tapahtuvat uudelleensijoitukset saattavat myös ilmentää jälkihuollon epäonnistumista.

Alaikäisten jälkihuollon keston kartoitus toi esille tilastointiin liittyviä pulmia ja 75.3 §:n väärintulkinnan

Tarkastushaastattelujen perusteella vain hyvin harva nuori siirtyy kodin ulkopuolisesta sijoituksesta elämään itsenäisesti ilman jälkihuollon palveluja ja tukitoimia. Tutkimusten mukaan moni jälkihuoltoon siirtymässä oleva nuori ei koe kuitenkaan olevansa valmis itsenäiseen elämään²⁷⁹. Haastateltujen lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden mukaan nuorten elämän raiteille saattaminen vie yleensä enemmän kuin vuoden, ja suuri osa nuorista pysyy jälkihuollon piirissä 21 ikävuoteen asti eli kolme vuotta²⁸⁰.

Jälkihuolto-oikeuden yläikäraja saattaa kuitenkin tapauskohtaisesti olla varsin venyvä. Esimerkiksi yhdessä tarkastuskunnassa nuori oli ollut jälkihuollon piirissä 26 ikävuoteen asti. Tällä oli kyetty estämään perheen si-

²⁷⁶ Vrt. Eronen (2011).

²⁷⁷ Esim. myös Rätty (2007).

²⁷⁸ Hiitola ja Heinonen (2009).

²⁷⁹ Jahnukainen (2004); Reinikainen (2009).

²⁸⁰ Myös esim. Saukkonen (2009).

säisen lastensuojelutapauksen syntyminen, toisin sanoen katkaistu lastensuojeluasiakkuuden ylisukupolvisuus. Toisessa tarkastuskunnassa alaikäisen lapsen vanhemmalle oli puolestaan annettu jälkihuoltoa, vaikka vanhempi oli jo täyttänyt 21 vuotta. Tällä taas pyrittiin estämään alaikäisen lapsen huostaan ottaminen.

Kun haastateltavilta tiedusteltiin alaikäisten jälkihuollon kestoa, esille tuli jälkihuollon piirissä olevien alaikäisten lasten tilastointiin liittyviä seikkoja. Jälkihuollossa olevat alaikäiset rinnastetaan avohuollon asiakkaiksi, minkä seurauksena alaikäisten jälkihuollon kestoa on vaikea arvioida. Tämä voi käytännössä merkitä sitä, että näille lapsille järjestetään jälkihuollon palveluja ja tukitoimia mutta avohuollon nimikkeellä. Tällöin heidät saatetaan myös tilastoida avohuollon asiakkaiksi. Tämä voi selittää sitä, miksi alaikäisten osuus jälkihuollon asiakkaista on vähäinen.²⁸¹

Tarkastushavainnot alaikäisen jälkihuollon lakkauttamisesta ja sen edellyttämästä pidempiaikaisesta seurannasta saattavat taas merkitä sitä, että alaikäinen lapsi pysyy lastensuojelun asiakkaana huolimatta siitä, että hän ei ole lastensuojelun avohuollon palvelujen ja tukitoimien piirissä. Tilastoja ei ole kuitenkaan siitä, kuinka paljon tällaisia ”passiivisia” asiakkaita lastensuojelun avohuollon tai jälkihuollon piirissä on. ”Passiivisten” asiakkaiden määrällä on kuitenkin vaikutusta lastensuojelun asiakasmääräsuosituksiin.

Jälkihuollon kestoa koskevat kysymykset paljastivat myös 75.3 §:n sisältöä koskevan väärinkäsityksen. Puolet tarkastuskunnista tulkitsti säännöstä siten, että alaikäisten oikeus saada jälkihuoltoa on viisi vuotta²⁸². Tosiasiassa kysymys on kuitenkin siitä, että mikäli lapsi ei ole ollut lastensuojelun asiakkaana kodin ulkopuolisen sijoituksensa jälkeen viiteen vuoteen, hänellä ei silloin ole oikeutta saada jälkihuoltoa. Tarkastuskuntien tulkinta saattaa perustua käytännön kokemukseen. Toisin sanoen jälkihuollon piirissä olevien alaikäisten on havaittu tarvitsevan tukea korkeintaan viisi vuotta. Tämä saattaa osin selittää myös sen, miksi lakiin kirjattua viiden vuoden aikarajaa ei hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi perustella millään tavalla.

Palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkastuskuntien tulkinta on ongelmallinen. Esimerkiksi lastensuojelu on jälkihuoltona tukenut alaikäisen lapsen ratsastusharrastusta viimeiset viisi vuotta, koska vanhemmilla ei ole ollut tähän taloudellisia resursseja ja tavoitteena on ollut edistää lapsen hyvinvointia. Kun viisi vuotta tulee täyteen, lopetetaanko harrastuksen tukeminen, vaikka perusteet tukemiselle ovat edelleen voimassa? Jos näin

²⁸¹ Hiitola (2009); Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).

²⁸² Myös yhden tarkastuskunnan toimeentulotuen myöntämisohje.

käy, lapsen oikeus saada tarvitsemiaan välttämättömiksi arvioituja sosiaalipalveluja ei toteudu. Jos lastensuojelu jatkaa harrastuksen taloudellista tukemista, koska aikuissosiaalityössä harrastukseen ei tukea myönnettäisi²⁸³, lastensuojelussa lapsen etu toteutuu mutta aikuissosiaalityössä ei. Tällöin samassa taloudellisessa tilanteessa olevat, aikuissosiaalityön piirissä olevat lapsiperheet ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa lastensuojelun asiakasperheisiin. Tilastotietoa siitä, kuinka paljon lastensuojelun piirissä on sellaisia asiakasperheitä, joiden tuen tarve ei ole enää lastensuojelullinen vaan pikemminkin taloudellinen, ei ole kuitenkaan saatavissa. Tarkastushaastattelut viittaavat siihen, että tällaisia tapauksia on, mutta tarkastushavaintojen perusteella asian yleisyyttä ei voida arvioida.

3.4.4 Jälkihuollon palvelut ja tukitoimet

Jälkihuollon piirissä oleville lapsille ja nuorille annettavia palveluita ja tukitoimia koskevat säännökset löytyvät lastensuojelulain viidestä eri pykälästä. Lastensuojelulain 76 §:ssä säädetään jälkihuollon sisällöstä yleisesti, ja tarkemmat säännökset sisällöstä löytyvät luvun 7 kolmesta eri pykälästä. Lastensuojelulain 35 §:ssä säädetään lapselle ja nuorelle jälkihuoltona annettavasta riittävästä taloudellisesta tuesta ja asumisen järjestämisestä, joista taloudellista tukea käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.7.1.

Lastensuojelulain 36 §:ssä säädetään muista lastensuojelun avohuollon tukitoimista, jotka 76 §:n mukaan ovat myös jälkihuollon tukitoimia. Lastensuojelulain 37 §:ssä puolestaan säädetään sijoituksesta avohuollon tukitoimena, jota voidaan käyttää sekä täysi-ikäisyyttä lähestyvien lasten että täysi-ikäisten nuorten kuntouttavana tukitoimena²⁸⁴. Täysi-ikäisten kohdalla puhutaan tällöin jälkihuollon sijoituksesta. Lastensuojelulain 77 §:ssä taas säädetään jälkihuoltoon oikeutettujen oikeudesta itsenäistymisvaroihin.

Suuri osa jälkihuoltonuorista jää asumaan sijoituskuntaan

Lastensuojelulain 35.2 §:n mukaan jälkihuollon piirissä olevan nuoren asuminen on järjestettävä, jos hänen kuntoutumisensa sitä edellyttää. Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi ei kuitenkaan määritellä selkeästi, mitä kuntoutumisella tarkoitetaan. Hallituksen esityksen ja tarkastushaastattelujen perusteella kuntoutuminen on ymmärrettävissä asunnon ja sii-

²⁸³ Tarkastushaastattelut.

²⁸⁴ HE 252/2006 vp; Tarkastushaastattelut.

hen liittyvän asumisen järjestämiseksi, kuten arjen askareissa ohjaamiseksi, neuvonnaksi ja opastukseksi.

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn mukaan lastenkoti, sijaisperhe, ammatillinen perhekoti ja itsenäistymisasunto kuuluivat kaikkien tarkastuskuntien jälkihuollon asumisjärjestelyjä koskevaan palveluvalikkoon. Sen sijaan koulukoti puuttui viiden tarkastuskunnan palveluvalikosta, muu erityisyksikkö vastaavasti neljän tarkastuskunnan palveluvalikosta ja yhden tarkastuskunnan valikosta puuttui jälkihuollon järjestäminen lapsen tai nuoren biologisessa perheessä. Ainoastaan kolmessa tarkastuskunnassa jälkihuollon asumisen järjestelyvaihtoehdot kattoivat kaikki kyselyssä esitetyt seitsemän asumisvaihtoehtoa.²⁸⁵

Lastensuojelukyselyn mukaan tarkastuskunnat kykenivät tarjoamaan tyydyttävästi²⁸⁶ jälkihuoltopalveluna lastenkotia, sijaisperhettä, ammatillista perhekotia sekä itsenäistymisasuntoa²⁸⁷ (liite 3, taulukko 6). Jälkihuollossa tuettuja asumispalveluja on kuitenkin todettu olevan riittämättömästi²⁸⁸. Tarkastushaastatteluista välittyi samanlainen käsitys. Itsenäistymässä olevat nuoret tarvitsisivat enemmän intensiivistä asumisessa tukemista.

Hallituksen esityksen²⁸⁹ ja tarkastushaastattelujen mukaan jälkihuoltoon oikeutetun lapsen tai nuoren asuminen voidaan järjestää hyvin eri tavoin hänen tuen tarpeensa, ikänsä ja jälkihuoltoa edeltäneen sijaishuoltopaikan mukaan. Esimerkiksi nuori voi asua itsenäisesti vuokra-asunnossa, johon annetaan nuoren tarvitsema tuki. Hän voi myös siirtyä ammatillisen perhekodin tai laitoksen yhteydessä sijaitsevaan tukiasuntoon tai -yksikköön. Hän voi niin ikään jatkaa asumistaan sijaisperheessä tai muuttaa asumaan biologisten vanhempiensa tai vanhemman luo. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan tarkoituksena on kuitenkin, että viimeistään jälkihuollon päättyessä mahdollisimman moni nuori asuisi itsenäisesti. Jälkihuollon piirissä olevan nuoren asumismuoto saattaa siten usein vaihtua jälkihuollon aikana tuetusta vähemmän tuettuun ja lopulta itsenäiseen asumiseen. Haastateltavat kertoivat, että jos esimerkiksi koulukotisijoituksen päätyttyä 16–17-vuotias lapsi palaa asumaan kotiinsa, hän yleensä 18 vuotta täytettyään haluaa asumaan joko tukiasuntoon tai vuokra-asuntoon. Joku nuori saattaa sitä vastoin asua sijaisperheessään vielä 20-vuotiaana, jos hänellä on esimerkiksi koulunkäynti kesken.

²⁸⁵ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

²⁸⁶ Kohtalaisesti tai melko hyvin.

²⁸⁷ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

²⁸⁸ Saukkonen (2009).

²⁸⁹ HE 252/2006 vp.

Erityistä tukea tarvitseville jälkihuoltoonuoille on tarjolla erilaisia tuetun asumisen muotoja. Kuvitteellisista asiakastapauksista raskaana oleva, ystäviensä luona asuva ja päihdeongelmainen 16-vuotias Janina olisi yhdeksässä tarkastuskunnassa kymmenestä ohjattu päihdeäideille tarkoitettuun ensikotiin. Ilman päihdeongelmaa samat tarkastuskunnat olisivat laittaneet Janinan ensikotiin.

Huostassa olleiden lasten ja nuorten elämää huostassapidon lakkauttamisen jälkeen selvittäneen tutkimuksen mukaan niistä lapsista, joiden huostassapito oli lopetettu alaikäisenä, 85 % oli palannut siihen perheeseen, josta hänet oli huostaan otettu. Niistä lapsista, joiden huostassapito oli sitä vastoin loppunut vasta täysi-ikäistymiseen, 47 % ei ollut muuttanut enää samaan perheeseen. Merkittävää oli kuitenkin se, että 18 vuotta täyttäneistä nuorista jopa 19 % oli muuttanut samaan perheeseen, josta hänet oli huostaan otettu.²⁹⁰

Tarkastushaastattelut tukivat tulosta vain alaikäisten mutta eivät 18 vuotta täyttäneiden osalta. Haastateltavien mukaan 18-vuotiaat palaavat harvoin asumaan vanhempiensa tai vanhempansa kanssa. Laitossijoituksessa olleet nuoret haluavat omaan joko tuettuun asuntoon tai (itsenäiseen) vuokra-asuntoon, kun taas sijaisperheissä olleet nuoret haluavat useammin jatkaa asumista sijaisperheessä, mikäli se on mahdollista.

Tarkastushaastatteluissa ilmeni myös, että osa jälkihuoltoon oikeutetuista nuorista ei palaa asumaan kotikuntaansa, vaan yleisempää on, että he jäävät asumaan sijoituskuntaansa. Kotikuntaan palaamispäätös näytti olevan yhteydessä sijaishuoltopaikkaan. Laitoksissa sijoitettuna olleiden nuorten kerrottiin palaavan useammin kotikuntaansa kuin sijaisperheessä sijoitettuna olleiden nuorten.

Haastateltavat mainitsivat sijoituskuntaan asumaan jäämisen syiksi muun muassa sijoituskunnan tarjoamat paremmat jatkokoulutus- ja työmahdollisuudet, sijaishuoltopaikan tarjoamat tukitoimet sekä sijoitusiän. Monen nuoren todettiin myös haluavan jälkihuollon tuen samasta laitoksesta tai sijaisperheestä, jotta kontakti tuttuihin aikuisiin säilyy. Lisäksi monen murrosikäisenä kotikuntansa ulkopuolelle sijoitetun lapsen kerrottiin ehtivän luoda itselleen sijoitusaikanaan uudet sosiaaliset verkostot, joista hän ei halua luopua. Jälkihuoltoon siirtyneiden nuorten sijaishuoltopaikan ihmissuhteita korvaavien verkostojen onkin todettu löytyvän ystäväpiiristä²⁹¹.

²⁹⁰ Hiitola (2009).

²⁹¹ Jahmukainen (2004).

Jälkihuoltonuoren jääminen asumaan sijoituskuntaan lisää sijoituskunnan ostopalvelujen määrää

Tarkastuskuntien vastaukset Vilman asiakastapaukseen osoittivat, että Vilman sijoituskuntaan asumaan jääminen olisi vaikuttanut jälkihuollon tukitoimien tuottamistapaan mutta ei tarjottujen tukitoimien määrään. Vilman tukitoimissa ostopalvelujen määrä olisi kasvanut, koska Vilman asioista vastaava sosiaalityöntekijä tai jälkihuollossa toimiva sosiaaliohjaaja eivät olisi pystyneet tarjoamaan hänelle riittävää ohjausta, neuvontaa ja tukea itsenäistymisasioissa sijoituskunnan etäisyyden takia. Havainto viittaisi siihen, että nuorten jääminen jälkihuoltoon sijoituskuntaansa lisää jälkihuollossa ostopalveluja ja edistää jälkihuollon ulkoistusta. Palvelujen ostaminen edellyttää, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tuntee oman kuntansa ohella myös eri sijoituskunnissa tarjolla olevat jälkihuollon palvelut. Sijaishuoltopalveluiden saatavuutta koskevat tarkastushavainnot viittaisivat siihen, että jälkihuollossa näin ei välttämättä kuitenkaan ole (ks. luku 3.2.3).

Tarkastuskuntien kirjalliset vastaukset osoittivat myös, että sijoituskuntaan jääminen vaikuttaisi sijoitus- ja sijoittajakunnan yhteistyöhön. Esimerkiksi sijoittajakunnan toimeentulotuesta vastaavien henkilöiden kanssa tehtäisiin enemmän yhteistyötä. Yhdessä tarkastuskunnassa sijoittaja- ja sijoituskunta olisivat myös arvioineet yhdessä Vilman jälkihuoltotarpeet ja tarjottavat palvelut, kun taas toisessa tarkastuskunnassa Vilman jälkihuoltopalvelut olisivat tulleet sijoittajakunnan jälkihuoltona. Toisin sanoen Vilman tarpeisiin olisi etsitty ratkaisua sijoituskunnan eikä sijoittajakunnan tukitoimivalikosta. Käytettävissä olevien tukitoimien mukaan Vilma voisi siten saada tarvettaan paremmin vastaavat palvelut tai päinvastoin.

Vilman sijoituskuntaan jäämisellä ei sen sijaan näyttänyt olevan lainkaan merkitystä jälkihuollon kustannusvastuuseen. Tarkastuskunnat näyttivät olevan hyvin tietoisia siitä, kenelle kustannusvastuu tällaisissa tapauksissa kuuluu.

Joissakin tarkastushaastatteluissa tuli esiin kuntien erilaisten toimintakäytäntöjen merkitys jälkihuoltonuoren itsenäiseen elämään valmentautumiselle. Kun jälkihuoltonuoret ovat oman kunnan jälkihuollon piirissä, heitä kyetään ohjaamaan tiukemmin ja käymään tietyt perusasiat läpi. Nyt sijoituskuntaan saattaa palata 21-vuotiaita, jotka eivät osaa tehdä esimerkiksi toimeentulotukihakemusta tai hakea Kelasta etuuksia.

Tarkastushavaintojen perusteella jälkihuollon tukitoimien käytännön toteuttamisessa²⁹² sekä tukitoimien sisällöissä saattaa olla suuria alueellisia eroja. Samoin jälkihuollossa ja sijaishuollossa (ks. luku 3.2.3) luotetaan liikaa siihen, että toisella paikkakunnalla jälkihuollossa oleva nuori saa tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet. Niin ikään näyttää siltä, että jälkihuollossa olevien nuorten asiakassuunnitelmiin kirjatut tavoitteet ja keinot eivät välttämättä riitä, vaan suunnitelmiin pitäisi kirjata myös täsmällisesti, miten palvelut ja tukitoimet käytännössä toteutetaan ja mitä ne sisältävät. Lisäksi nuoren jälkihuollon toteuttamisen seurannassa on puutteita²⁹³.

36 §:n tukitoimiluettelossa mainitut tukitoimet riittävät vastaamaan erilaisiin tuen tarpeisiin

Lastensuojelulain 36 §:ään on kirjattu erilaisia palveluja ja tukimuotoja, joilla voidaan tukea myös jälkihuollossa olevaa nuorta²⁹⁴. Hallituksen esityksen mukaan säännökseen kirjatut tukimuodot ovat esimerkinomainen luettelo keskeisistä käytettävissä olevista ratkaisukeinoista. Luetteloon kirjattuja tukitoimia ei ole kuitenkaan määritelty velvoittaviksi, toisin sanoen kunnan ei tarvitse järjestää niitä kaikkia. Nyt valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa linjataan, että kunnan on järjestettävä vähintään 36 §:ään kirjatut tukitoimet²⁹⁵.

Kuntaliiton lastensuojelukyselyssä²⁹⁶ esitetty luettelo jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren tukitoimista sisälsi lastensuojelulain 36 §:ssä mainitut tukitoimet lukuun ottamatta perhetyötä ja avohuollon tukitoimena tehtyä koko perheen sijoitusta perhe- tai laitoshoidon. Nämä kaksi tukitoimea oli listattu lapsen tai nuoren biologisen vanhemman tai perheenjäsenen tukitoimeksi. Myös haastateltavat katsoivat, että jälkihuollossa oleva alaikäinen lapsi rinnastetaan avohuollon asiakkaaksi, jolloin palveluja arvioidaan koko perheen näkökulmasta ja tukitoimien kohteena on koko perhe. Sen sijaan jälkihuoltoon siirtyvän täysi-ikäisyyttä lähestyvän (16–17-vuotias) tai täysi-ikäisen nuoren tuen tarvetta arvioidaan lähinnä nuoren näkökulmasta ja tuki kohdistuu yksinomaan nuoreen (ks. luku 3.5.4).

Tarkastuskuntien kuvitteellisiin asiakastapauksiin antamat vastaukset osoittivat, että läheisverkoston merkitys jälkihuoltoon nuoren tukemisessa on osin unohtunut. Tarkastushaastattelujen perusteella osassa kuntia tilantee-

²⁹² Vrt. Känkänen ja Laaksonen (2006); Jälkihuoltoselvitys (2009).

²⁹³ Vrt. Jälkihuoltoselvitys (2009).

²⁹⁴ HE 252/2006 vp.

²⁹⁵ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

²⁹⁶ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

seen oli havahduttu ja vanhemmat oli alettu mieltää osaksi jälkihuollossa olevan nuoren tukiverkkoa. Tulokset viittaavat siihen, että läheisverkoston kartoitus on sijaishuollon ohella tulossa myös osaksi jälkihuollon käyttäjiä (ks. luku 3.2.2).

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn tulokset osoittivat, että vain yhdessä tarkastuskunnassa yhdeksästä jälkihuollossa käytettiin kaikkia kyselyssä esitettyjä 12:ta lapsille ja nuorille tarkoitettua tukitoimea. Neljän tarkastuskunnan tukitoimivalikoista puuttui kaksi tukitoimea ja kolmelta tarkastuskunnalta puuttui yksi tukitoimi. (Liite 3, taulukko 9.) Lastensuojelun laatusuosituksen suositus järjestettävistä tukitoimista toteutui siten vain yhdessä tarkastuskunnassa. Kuntaliiton lastensuojelukyselyn mukaan tarkastuskuntien tukitoimiluettelosta puuttuvia tukitoimia olivat vertaisryhmätoiminta, tukiperhe, tuki ja ohjaus asumiseen sekä tuki ja ohjaus koulunkäyntiin.

Jälkihuollossa ohjausta ja neuvontaa ei kyetä tarjoamaan riittävästi

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn tulokset osoittivat myös, että tarkastuskunnissa suurin osa jälkihuollon palveluista ja tukitoimista oli kohtalaisesti saatavissa. Parhaiten jälkihuoltona kyettiin tarjoamaan lapselle tai nuorelle tukea ja ohjausta työelämään, opiskeluun ja harrastuksiin. Tukimuotojen saatavuusongelmat sen sijaan kohdistuivat selkeästi kahteen tukimuotoon. Heikoimmin kyettiin tarjoamaan tukihenkilöitä ja -perheen tukea lapselle tai nuorelle.

Kyselyn perustella ei voida sanoa syytä tukihenkilöiden ja -perheiden niukkuuteen, koska tarkastuskunnat olivat jättäneet lähes kokonaan vastaamatta palvelujen saatavuutta koskevaan kysymykseen. Sen sijaan tarkastushaastattelut osoittivat syiden olevan osin samoja kuin avohuollossa (ks. luku 3.1.2): vapaaehtoisia ei ole ja ammatillisten tukipalveluiden ostaminen on kallista. Myös tukihenkilöiksi tarjoutuvien henkilöiden todettiin olevan liian nuoria ja kokemattomia.

Kuntaliiton lastensuojelukyselyssä perhetyötä ei määritelty jälkihuollon piirissä olevan nuoren tukimuodoksi, mutta tarkastushavaintojen²⁹⁷ mukaan sitä annettiin myös nuorille. Kyselyn mukaan kaikki tarkastuskunnat yhtä lukuun ottamatta kykenivät tarjoamaan lapsen tai nuoren perheelle kohtalaisesti perhetyötä. Kuvitteellisiin asiakastapauksiin annetut vastaukset osoittivat, että 16-vuotias, raskaana oleva Janina olisi saanut perhetyötä, mutta itsenäistymässä olevalle 17-vuotiaalle Vilmalle olisi tarjottu tu-

²⁹⁷ *Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien vastaukset kuvitteellisiin asiakastapauksiin.*

kihenkilöä. Tulos viittaisi siihen, että kunnissa perhetyön resurssit kohdennetaan sellaisille itsenäistymässä oleville nuorille, joilla on ongelmia, kun taas itsenäiseen asumiseen siirtyneille, "ongelmattomille" nuorille tarjotaan tukihenkilöitä. Eräs haastateltu mainitsi kuitenkin olevansa huolissaan myös itsenäiseen asumiseen (vuokra-asuntoon) siirtyneistä nuorista, sillä hänen käsityksensä mukaan he tarvitsisivat enemmän tukea. Siihen hänen mukaansa ei kuitenkaan ole aikaa.

Tarkastushaastattelujen ja kolmeen kuvitteelliseen jälkihuollon asiakastapaukseen annettujen vastausten perusteella jälkihuollossa pyritään turvaamaan nuorelle ensisijaisesti asunto, taloudellinen tuki ja tukihenkilö. Tulos vastaa tutkimuksissa saatuja tuloksia²⁹⁸. Kun havaintoa peilaa Kuntaliiton lastensuojelukyselyn palvelujen saatavuutta koskeviin vastauksiin, viittaavat tulokset siihen, että tarkastuskunnat eivät kuitenkaan käytännössä kykene vastaamaan riittävästi jälkihuoltonuorten henkilökohtaisen tuen, neuvonnan ja ohjauksen tarpeisiin. Kuntaliiton lastensuojelukyselyn mukaan tukea ja ohjausta asumiseen kykeni tarjoamaan melko hyvin kolme tarkastuskuntaa ja tukihenkilön pystyi tarjoamaan melko tai erittäin hyvin vain kaksi kuntaa. Vain puolet tarkastuskunnista (viisi kuntaa) voi tarjota jälkihuoltonuorelle melko tai erittäin hyvin ohjausta ja neuvontaa. (Liite 3, taulukko 5.)

Valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksessa suositellaan, että lastensuojeluun perehtyneen työntekijän tulee tavata jälkihuollossa olevaa lasta tai nuorta vähintään kerran kuussa. Tarkastushavaintojen mukaan lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä ei ole kuitenkaan käytännössä mahdollista näin tiiviiseen yhteydenpitoon (ks. luku 3.8.4). Tarkastushaastattelujen perusteella osassa kuntia lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän sijasta tapaamisista huolehtivat sosiaaliohjaajat, perhetyöntekijät tai nuoriso-ohjaajat. Tulos viittaisi siihen, että kunnissa on yleistymässä kahden palveluohjaajan malli. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii palvelujärjestelmän asiantuntijana (arvioi palvelutarpeen, tekee suunnitelmat ja lastensuojelutarpeen selvitykset) ja edustajana (neuvottelut, yhteydenotot, kokoukset ja soittot). Sosiaaliohjaajat tai muut lastensuojeluun perehtyneet työntekijät toimivat taas asiakkaan tukena ja tulkkina tämän asioidessa eri palveluissa.²⁹⁹ Tämä merkitsee sitä, että lapsen tai nuoren asioista vastaava sosiaalityöntekijä on asiakassuunnitelmaa päivittäessään riippuvainen muiden tekemistä arvioista. Hänen pitäisi kui-

²⁹⁸ Esim. Jahnukainen (2004); Mäkelä ja Saastamoinen (2009); Reinikainen (2009).

²⁹⁹ Suominen (2011).

tenkin olla se henkilö, joka arvioi sitä, että nuorelle annettavat palvelut vastaavat nuoren tarpeisiin.

Laatusuosituksen suositus näyttää myös rakentuvan sille oletukselle, että jälkihuollossa oleva lapsi tai nuori asuu joko jälkihuollon järjestävässä kunnassa tai lähellä jälkihuollon järjestämisestä vastaavaa kuntaa. Suosituksessa ei ole otettu huomioon, että suuri osa jälkihuoltoon oikeutetuista nuorista jää asumaan sijoituskuntaansa, joka saattaa sijaita yli 200 kilometrin päässä (ks. luku 3.2.1). Näiden nuorten tuki saattaakin jäädä kotikuntaan palaaviin nuoriin verrattuna varsin ohueksi³⁰⁰.

Kuvitteellisiin asiakastapauksiin annetut vastaukset myös osoittivat, että Vernerille, Janinalle ja Vilmalle olisi jälkihuoltona tarjottu samoja palveluja ja tukimuotoja riippumatta tarkastuskunnasta. Alueellinen yhdenvertaisuus tarjotuissa tukimuodoissa näyttää siis toteutuvan varsin hyvin. Kirjalliset vastaukset näyttivät myös, että Vernerille, Janinalle ja Vilmalle olisi kyetty tarjoamaan kaikki välttämättömäksi arvioitua jälkihuollon palvelut ja tukitoimet kuten tarkastushavaintojen mukaan myös avohuollon asiakkaille ja asiakasperheille (ks. luku 3.1.3).

Tukitoimien saatavuuden tulokset osoittavat selkeästi, että avo- ja jälkihuolto ovat sidoksissa toisiinsa sekä tukitoimien että joissakin kunnissa myös lastensuojelun organisoinnin kautta. Tässä on kuitenkin pulmansa, koska lastensuojelun tavoitteet etenkin täysi-ikäistävillä ja täysi-ikäisillä jälkihuollon piirissä olevilla nuorilla ovat erilaiset kuin alaikäisillä avohuollon piirissä hoidetuilla. Pulmallista on myös se, että kun avo- ja jälkihuollossa käytetään samoja tukitoimia, kamppailevat näitä palveluja tarvitsevat asiakkaat samoista niukoista tukitoimista. Lisäksi ongelmallista on se, että jälkihuollon piirissä oleville alaikäisille ei ole tehty jälkihuoltosuunnitelmaa³⁰¹ (ks. luku 3.5.4).

Tämä voi johtua siitä, että lastensuojelussa sovelletaan lastensuojelulain rinnalla lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista³⁰². Esimerkiksi jos jälkihuoltoon siirtyvän alaikäisen asioista vastaava sosiaalityöntekijä arvioi, että lapsi tai hänen perheensä ei tarvitse sosiaalityön ohjausta tai neuvontaa pitempiaikaisesti, ei asiakaslain nojalla lapselle tarvitse laatia jälkihuollon asiakassuunnitelmaa. Samoin jos lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä katsoo, että lapsi ei tarvitse lastensuojelun tukitoimia, ei lapselle asiakaslain nojalla ole tarpeellista laatia asiakassuunnitelmaa. Suunnitelman puuttuminen voi kuitenkin johtaa siihen, että kukaan ei seuraa, miten alaikäisen siirtyminen takaisin kotiinsa onnistuu.

³⁰⁰ Ks. *Jälkihuoltoselvitys* (2009).

³⁰¹ *Hiitola* (2009).

³⁰² *L 812/2000*.

Toistuva tai toistuvat kodin ulkopuoliset sijoitukset voivat osin olla seurausta kotiutumisprosessin seurannan puuttumisesta.

3.4.5 Palveluihin ja tukitoimiin liittyvät ongelmat

Jälkihuollon vastaanottamisen vapaaehtoisuus heikentää lastensuojelutyön vaikuttavuutta

Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi korostetaan voimakkaasti kunnan velvollisuutta järjestää jälkihuoltoa mutta ei oteta kantaa siihen, mitä tehdään siinä tapauksessa, jos alaikäisen lapsen vanhemmat, 12-vuotias lapsi tai nuori kieltäytyy vastaanottamasta jälkihuoltoa³⁰³, vaikka lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut jälkihuollon palvelujen ja tukitoimien olevan tarpeellisia. Tutkimusten mukaan moni nuori kuitenkin haluaa usein heti huostaanoton loputtua ja sijoituspaikasta lähtiessään selviytyä itse eikä koe tarvitsevänsä tukea³⁰⁴.

Tarkastuskuntien vastaukset kuvitteelliseen 16-vuotiaasta Janinaa koskevaan asiakastapaukseen paljastivat selkeästi, miten eri tavoin kunnat tulkitsevat jälkihuollon valinnanvapautta. Neljä tarkastuskuntaa kymmenestä olisi yrittänyt suostutella Janinaa ottamaan vastaan palveluja ja tukitoimia vapaaehtoisesti. Yhdessä tarkastuskunnassa olisi puolestaan alettu miettiä huostaanottoa. Kolmessa tarkastuskunnassa Janinan kieltäytymiseen olisi vastattu tekemällä kiireellistä sijoitusta koskeva päätös ja aloitettu huostaanoton valmistelu. Kahdessa tarkastuskunnassa Janinan kieltäydyttyä tarjotusta avusta olisi päädytty heti tahdonvastaiseen huostaanottoon.

Tutkimuksissa on myös todettu, että nuorten etua on jälkihuollossa joskus vaikea toteuttaa, koska nuori on juridisesti täysivaltainen. Yhteistyö nuoren kanssa koetaankin haasteelliseksi.³⁰⁵ Tarkastuskuntien lastensuojelun työntekijöiden haastattelut tukivat tutkimustuloksia. Haastateltavat pitivät nuorten kieltäytymistä jälkihuollosta pulmallisena, koska täysikäisinä heitä ei voida pakottaa ottamaan vastaan jälkihuoltoa. Heidän mukaansa, jos nuori ei halua ottaa vastaan jälkihuoltoa, ei sitoudu mihinkään eikä halua olla missään tekemisissä sosiaalityöntekijöiden kanssa, paljon ei ole tehtävissä. He voivat vain odottaa, että nuori ottaa uudelleen yhteyttä ja yrittää sitten uudelleen saada yhteistyötä toimimaan tai kuten

³⁰³ Jälkihuoltoa koskevissa asioissa asianosaisia ovat 18 vuotta täyttänyt nuori, lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi (Räty 2007).

³⁰⁴ Jahnukainen (2004); Reinikainen (2009).

³⁰⁵ Romppanen (2008); Saukkonen (2009); vrt. Jälkihuoltoselvitys (2009).

eräs haastateltavista totesi: ”katsoa kalliiden sijoituskustannusten hukkaan menemistä”.

Haastateltavat kokivat, että 18 ikävuotta ja sijoituksesta itsenäiseksi lähteminen ovat nuorille vaarallisia elämänvaihteita. He mainitsivat monen sijoitettuna olleen 18-vuotiaan ikätason vastaavan todellisuudessa 13–14-vuotiaan ikätasoa. Heidän näkemyksensä mukaan osalta lähtee täysi-ikäistymisen ja itsenäistymisen hurmassa ”lapaset kädestä” ja osalla ei taas ole valmiuksia asua itsenäisesti edes tuetun asumisen piirissä. Yhdeksi haasteellisimmista jälkihuollon asiakasryhmistä näytti haastattelujen perusteella muodostuvan ”elämänsä ranttaliksi pistävät” nuoret miehet.

Lastensuojelun asiantuntijat ovat esittäneet, ettei jälkihuollon ikäraja saisi estää itsenäisen selviytymisen tukemisen jatkamista vaikka 24-vuotiaaksi³⁰⁶. Tarkastushaastattelujen perusteella tämä ei näyttäisi kuitenkaan olevan suuri ongelma. Suurempi ongelma näyttäisi olevan enemmänkin se, miten itsenäiseen elämään siirtyneet jälkihuoltoonuolet saadaan pidettyä jälkihuollossa pidempään.

Moniammatillisen yhteistyön haasteita ja mahdollisuuksia jälkihuollossa koskevan raportin mukaan yksi jälkihuoltotyön haasteista on nuoren motiivointi. Miten nuori saadaan ymmärtämään, että hän tarvitsee tukea, opastusta ja turvaa?³⁰⁷ Nuoren motiivointi ja sitouttaminen jälkihuoltoon tuli esiin myös tarkastushaastatteluissa. Vaikka nuori ottaisi vastaan jälkihuollon palveluja ja tukitoimia, hän ei välttämättä ota vastaan kaikkia niitä palveluja ja tukitoimia, joiden on arvioitu olevan hänen itsenäistymisensä kannalta tarpeellisia. Esimerkiksi nuori saattaa kieltäytyä erilaisista tutkimuksista, jonka seurauksena ei saada selvitettyä, mikä häntä vaivaa. Jälkihuollossa ei kuitenkaan ole mahdollisuutta hakea hallinto-oikeudelta lupaa täysi-ikäisen jälkihuoltoon nuoren tutkimiseen. Sen sijaan tuomioistuimen lupaa alaikäisen tutkimiseen jälkihuollossa voidaan hakea, jos alaikäisen lapsen vanhempi kieltää tutkimuksen tekemisen.³⁰⁸

Haastatellut lastensuojelun työntekijät näkivät, että lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että 18 vuotta täyttäneiden huostaanoton jatkaminen olisi mahdollista. Lastensuojelun toimenpiteillä pystytään vaikuttamaan varsin vähän myöhään sijoitettujen, 15–17-vuotiaiden elämään, koska lastensuojelulta (sijaishuollolta) loppuu aika kesken. Jälkihuollon vapaaehtoisuus merkitsee siten sitä, että lapsen asioista vastaavat viranomaiset joutuvat irtottamaan otteensa nuoresta elämänvaiheesta, joka on nuoren itsenäistymisen kannalta vaativaa aikaa.

³⁰⁶ Heino ja Johnson (2011).

³⁰⁷ Saukkonen (2009).

³⁰⁸ L 417/2007 28 §.

Nuorten jälkihuoltoon valmentamisessa on puutteita

Tutkimusten mukaan jälkihuollon piirissä olevien nuorten on todettu kaipaavan aikuisen tukea arjen askareissa, enemmän neuvoja itsenäistymiseen liittyvissä käytännön asioissa ja taloudelliseen tukeen liittyvissä asioissa³⁰⁹. Monessa tarkastushaastattelussa tuli esiin, että kaikki sijaishuoltopaikat eivät kuitenkaan valmenna nuoria riittävästi itsenäiseen elämään eivätkä aloita itsenäistymistaitojen opettamista riittävän ajoissa³¹⁰. Moni nuori kokeekin olevansa riittämättömästi valmistautunut siirtymään sijaishuoltopaikasta itsenäiseen elämään³¹¹.

Tarkastushaastattelujen perusteella näyttää myös siltä, että sijaishuoltopaikka vaikuttaa siihen, millaiset eväät nuori saa siirtyessään itsenäiseen elämään. Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että laitokset onnistuvat yleensä antamaan nuorille paremmat opit itsenäiseen elämään kuin sijaisperheet³¹². Tosin joissakin perhekodeissa talouden hallinta, virastoissa asioiminen ja omista asioista huolehtiminen jää usein vähäisemmälle. Osalla nuorista ei katsottu 18 vuotta täyttäessään olevan minkäänlaisia valmiuksia selvittää yhteiskunnassa. Vaikka sijaishuoltopaikkojen kanssa puhutaan itsenäistymiseen valmentamisesta ja sen riittävän ajoissa aloittamisesta, kaikki sijaishuoltopaikat eivät tästä huolimatta toimi näin. Tarkastushavainnot tuovatkin esiin kysymyksen siitä, miten kunnat valvovat ja seuraavat nuorelle annettujen palvelujen toteuttamista sekä reagoivat palveluiden laadussa havaittuihin ongelmiin.

Ulkoistettu jälkihuolto on kallista

Tarkastushaastattelut osoittivat, että valtaosa tarkastuskuntia järjestää jälkihuollon ostopalveluilla. Esimerkiksi yhdessä tarkastuskunnassa lähes puolet jälkihuollon piirissä olevista tuetun asumisen tai tukihenkilön omaavista asiakkaista sai palvelunsa yksityiseltä palveluntuottajalta. Eräs haastateltava totesi ”ulkoistetun” jälkihuollon vaikuttavan siihen, että jälkihuoltoa hoidetaan ”vasemmalla kädellä”.

Haastateltavien mukaan ostopalveluina tuotetut tukitoimet, kuten ammatillinen tukihenkilötyö, ovat kalliita. He kertoivat, että yksityiset palveluntuottajat sekä monet laitokset ja ammatilliset perhekodit tarjoavat ns. jäl-

³⁰⁹ Känkänen ja Laaksonen (2006).

³¹⁰ Vrt. esim. Jahnukainen (2004); Reinikainen (2009); Jälkihuoltoselvitys (2009).

³¹¹ Reinikainen (2009); vrt. Saukkonen (2009); Muuronen ja Sariola ja Varsa (2009).

³¹² Vrt. Jälkihuoltoselvitys (2009).

kihuoltopaketteja. Jotkut haastateltavat totesivat, että jälkihuoltopaketteja käytettäisiin jälkihuollossa enemmän, mikäli raha ei ratkaisisi tukimuodon valintaa. Jälkihuollossa, kuten sijaishuollossakin (ks. luku 3.2.1), hinta näyttäisi jossain määrin vaikuttavan palvelujen ostamiseen.

Tarkastushaastattelujen ja tarkastuskuntien jälkihuollon perhehoitajapalkkioita koskevien asiakirjojen³¹³ mukaan 18 vuotta täyttäneen nuoren jälkihuollon sijoituskustannukset eivät välttämättä ole sijaishuollon kustannuksia halvempia. Kustannukset vaihtelivat laitoksen tai ammatillisen perhekodin tarjoaman jälkihuoltopaketin sisällön ja annettujen palvelujen intensiteetin mukaan 600 eurosta 2 000 euroon kuukaudessa. Peruspaketin hintaan sisältyy esimerkiksi tietty määrä viikoittaisia tapaamisia, asumisessa, arjessa ja rahankäytössä ohjaamista, ympärivuorokautinen puhelinkontakti sekä vähäinen tuki harrastusmenoihin ja matkakuluihin. Tarkastuskunnissa jälkihuollonnuoresta maksettavat perhehoitajapalkkiot ja kulkukorvaukset puolestaan vaihtelivat vajaasta 1 040 eurosta noin 1 200 euroon kuukaudessa. Lisäksi tarkastushaastattelut jälkihuollosta ja tarkastushavainnot sijaishuoltopaikkojen kilpailuttamisesta (ks. luku 3.2.1) viittaisivat siihen, että myöskään jälkihuollon palveluja ja tukitoimia ei kilpailuteta.

Osa haastateltavista nosti jälkihuoltopakettien kalleuden lisäksi ongelmaksi myös niiden lyhytaikaisuuden. Heidän mukaansa olisi hyvä, jos jälkihuoltopaketin voisi ostaa jopa vuodeksi. Käytännössä ne ovat kuitenkin erittäin lyhyitä ja tiiviitä jaksoja, joita lastensuojelulaitosten työntekijät tuottavat nuorelle kotiin.

Jälkihuoltoa tuottavista laitoksista ja ammatillisista perhekodeista liki yksi neljäsosa arvioi, etteivät heidän hoidossaan olevat nuoret saa riittävästi tukea. He katsoivat tämän johtuvan siitä, etteivät kunnat halua uhrata jälkihuoltoon resursseja.³¹⁴ Näyttäisi siis siltä, että lapsen etu jälkihuollossa ei toteudu, koska kustannukset ohjaavat toimintaa. Kunnalla palvelujen hinta vaikuttaa palvelupaketin sisältöön, ja yksityisten palveluntuottajien toimintaa ohjaa puolestaan voitontavoittelu. Havainto nostaa esille kysymyksen palveluntuottajan vastuusta ja ylipäättään siitä, mitä vastuulla tarkoitetaan. Kysymys on siitä, että kukaan ei loppujen lopuksi näytä kantavan vastuuta siitä, että lapsi tai nuori saa tarpeitaan vastaavat palvelut. Jälkihuoltoon valmentamista koskevat tarkastushavainnot osoittavat näin jo osin käyneen.

Jälkihuoltoon siirtymisen riittämätön valmentaminen nostaa esille myös kysymyksen jälkihuoltopalvelujen laadusta ja kuntien kilpailuttamisky-

³¹³ Tiedot perustuvat kolmen tarkastuskunnan asiakirjoihin.

³¹⁴ Muuronen ja Sariola ja Varsa (2009).

vystä. Havainnot viittaavat siihen, että kunnat maksavat joidenkin jälkihuoltonuorten itsenäiseen elämään valmentamisesta kaksinkertaisesti: ensin osana sijaishuoltoa, sitten erillisenä jälkihuoltopakettina. Vaikuttaa siltä, että kunnat ostaessaan sijaishuoltopalveluja eivät osaa määritellä riittävän tarkasti ja konkreettisesti, mitä he haluavat esimerkiksi itsenäiseen elämään valmentamisen pitävän sisällään. Lisäksi osa kunnista näytti ostavan tai olisi ollut valmis ostamaan jälkihuollon palvelut samalta sijaishuollon tuottaneelta yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnissa ei juurikaan pohdita sitä, onko ostettu sijaishuollon palvelu ollut laadukasta ja vaikuttavaa. Eräässä jälkihuollon kehittämishankkeessa saatiinkin tulos, jonka mukaan jälkihuoltopalveluiden laadulla ei ole oikeastaan merkitystä päätettäessä nuoren jälkihuollon järjestämisestä vaan järjestämisen ratkaisee nuoren tarve³¹⁵.

3.4.6 Itsenäistymisvarat

Itsenäistymisvarojen tarkoituksena on auttaa nuorta alkuun omassa elämässään ja turvata lapselle tai nuorelle itsenäistymisessä tarvittavat varat³¹⁶. Itsenäistymisvarat ovat osa jälkihuoltoon oikeutettujen lasten ja nuorten jälkihuoltoa. Lähtökohtana itsenäistymisvaroja koskevassa säännöksessä on, että kunnan on aina varattava lapsen tai nuoren itsenäistymistä varten tarpeellinen määrä varoja. Kunnan on myös huolehdittava, että kodin ulkopuolisen sijoituksen jälkeen lapsen tai nuoren itsenäistymisvarat tosiasiassa käytetään lapsen tai nuoren itsenäistymistä tukevaan toimintaan tai hankintoihin.³¹⁷

Jälkihuoltoon siirtyvät nuoret aloittavat itsenäisen elämän rakentamisen erilaisilla taloudellisilla resursseilla

Kunnat voivat varata itsenäistymisvarat joko kerryttämällä ne lapsen tai nuoren omista tuloista, korvauksista tai saatavista tai maksalla ne lastensuojelun määrärahoista taloudellisena tukena. Itsenäistymisvarojen kerryttämistapojen perusteella jälkihuoltoon siirtyvistä lapsista ja nuorista muodostuu kaksi ryhmää, joiden taloudellinen tilanne jälkihuoltoon siirryttyä on erilainen.

Ensimmäinen ryhmä muodostuu niistä jälkihuollon piirissä olevista lapsista ja nuorista, joilla on tuloja, saatavia tai korvauksia. Lastensuojelulain

³¹⁵ Romppanen (2008).

³¹⁶ HE 252/2006 vp; Tarkastushaastattelut.

³¹⁷ HE 252/2006 vp.

77.1 §:n mukaan kunnan on varattava näiden lasten ja nuorten itsenäistymistä varten kalenterikuukausittain vähintään 40 % heidän sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 14 §:ssä tarkoitetuista tuloista, korvauksista tai saamisista³¹⁸. Tällaisia tuloja, korvauksia tai saamia ovat muiden muassa elatusapu, elatustuki, eläkkeet, elinkorot, avustukset tai muut hänestä maksettavat jatkuvat tai kertakaikkiset tulot, korvaukset tai saamiset³¹⁹. Sen sijaan lapsilisä tai esimerkiksi perintö ei ole sellainen tulo tai saaminen, josta voidaan kerryttää itsenäistymisvaroja ja jota voidaan osaksikaan käyttää lapselle tai nuorelle annetun hoidon korvaamiseen. Säännös on minimisäännös, joka mahdollistaa siis sen, että kunta voi varata lapsen tai nuoren tuloista, korvauksista ja saamisista suuremmankin osan kuin 40 prosenttia lapsen tai nuoren itsenäistymistä varten³²⁰. Tarkastushaastattelujen ja tarkastuskuntien itsenäistymisvaroja ja asiakasmaksujen perintää koskevien ohjeiden perusteella kunnat eivät kuitenkaan näytä käyttävän tätä mahdollisuutta hyväkseen, vaan ne varaavat lapsen tai nuoren tuloista enintään 40 prosenttia itsenäistymisvaroin.

Toisen ryhmän muodostavat 77.2 §:n mukaan ne lapset tai nuoret, joille ei ole kertynyt omista tuloista, korvauksista tai saamisista itsenäistymisvaroja lainkaan tai heille kertyneet itsenäistymisvarat ovat riittämättömät. Momentti on kuitenkin sisäisesti ristiriitainen, koska säännöksen mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on tuettava *nuorta* asumiseen, koulutukseen ja muuhun itsenäistymiseen liittyvissä menoissa tarpeellisen suuruisilla itsenäistymisvaroilla³²¹. Momenttia ja lastensuojelulain 6 §:ää kirjaimellisesti tulkiten alaikäiset lapset eivät siten ole oikeutettuja itsenäistymisvaroihin³²². Tarkastushavainnot kuitenkin viittaavat siihen, että kysymys on vain huonosti kirjoitetusta lainsäädännöstä, koska esimerkiksi momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa alaikäiset on määritelty myös oikeutetuiksi kunnan varoista maksettuihin itsenäistymisvaroihin³²³. Lisäksi tarkastushavainnot³²⁴ osoittivat, että lähes kaikki tarkastuksen piiriin kuuluneet kunnat maksavat alaikäisille kertyneet itsenäistymisvarat joko

³¹⁸ L 417/2007.

³¹⁹ L 734/1992.

³²⁰ L 417/2007 77 §; Rätty (2007).

³²¹ L 417/2007.

³²² Sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVM 59/2006 vp), perustuslakivaliokunta (PeVL 58/2006 vp), lakivaliokunta (LaVL 22/2006 vp) ja sivistysvaliokunta (SiVL 22/2006 vp) eivät kiinnittäneet huomiota pykälässä olevaan lakitekniiseen ongelmaan.

³²³ HE 252/2006 vp.

³²⁴ Tarkastushaastattelut, tarkastuskuntien vastaukset kuvitteellisiin asiakastapauksiin ja kahden tarkastuskunnan itsenäistymisvaroja koskevat erillisohjeet.

heti sijoituksen päättyessä, jos sen ei katsota olevan lapsen edun vastaista, tai niitä aletaan maksaa vasta siinä vaiheessa, kun nuori muuttaa itsenäisesti asumaan esimerkiksi omaan asuntoon.

Tarkastushaastattelujen perusteella jälkihuoltoon siirtyvillä nuorilla saattaa olla siten hyvin erilaiset taloudelliset resurssit tulla toimeen omillaan. Haastatellut lastensuojelun työntekijät kertoivat, että osalla lapsista ja nuorista omista varoista kerrytetyt itsenäistymisvarat saattavat olla useita tuhansia euroja, kun taas joillakin ne saattavat olla varsin mitättömät. Osalla nuorista saattaa kertyneiden itsenäistymisvarojen ohella olla myös perintövaroja. Haastateltavat totesivat kuitenkin, että suurimmalla osalla jälkihuoltoon siirtyvistä lapsista ja nuorista itsenäistymisvarat ovat vähäiset.

Tarkastushaastattelut osoittivat, että joissakin tarkastuskunnissa itsenäistymisvaroja on alettu kerryttää säännönmukaisesti vasta viime vuosina. Lisäksi neljässä tarkastuskunnassa kunta on antanut itsenäistymisvaroista yksityiskohtaisemmat ohjeet³²⁵. Samaan aikaan tarkastuskunnissa on annettu myös yksityiskohtaisempia ohjeita lastensuojelun asiakasmaksujen perimisestä. Asiakasmaksuja ja itsenäistymisvaroja koskevat tarkastushavainnot viittaisivat siihen, että myös itsenäistymisvarojen tehokkaammalla kerryttämisellä pyritään hillitsemään lastensuojelun kustannusten kasvua. Kerryttäminen toteutetaan käytännössä asiakasmaksulain (734/1992) 7 ja 14 pykälän nojalla.

Tarkastushavainnot³²⁶ osoittivat, että kaikissa tarkastuskunnissa kunta perii antamansa perhehoidon, laitoshoidon tai -huollon keston ajalta lapselta korvauksena esimerkiksi vahvistetut elatusavut. Tarkastuskuntien asiakirjojen mukaan näin perityistä elatusavuista kaksi viidesosaa varataan lapsen itsenäistymistä varten ja loput käytetään annetun hoidon kustannusten korvaamiseen. (Ks. enemmän luku 3.7.4). Mitä aktiivisemmin kunta siis perii lapselle tulevia tuloja, korvauksia ja saatavia perhehoidon tai laitoshoidon korvaukseksi, sitä enemmän lapselle tai nuorelle kertyy itsenäistymisvaroja ja sitä vähemmän kunnan täytyy maksaa niitä lastensuojelun määrärahoista.

³²⁵ Tarkastuskuntien asiakirjat. Lisäksi kahdessa tarkastuskunnassa itsenäistymisvarojen perinnästä on annettu ohjeet osana lastensuojelun asiakasmaksuja.

³²⁶ Tarkastuskuntien lastensuojelun asiakasmaksuja koskevat ohjeet ja tarkastushaastattelut.

Säädöksen 77.3 §:n muotoilu mahdollistaa väärintulkinnan

Lastensuojelulaki velvoittaa kunnat turvaamaan lapsille ja nuorille tarpeelliset itsenäistymisvarat, mutta ei säädä enää kunnan omista varoista maksamien itsenäistymisvarojen enimmäismäärää kuten aikaisemmin³²⁷. Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi tätä perusteltiin sillä, että itsenäistymisvarojen tarkoituksena on tukea jälkihuollossa olevaa lasta tai nuorta todellisuudessa aiheutuneiden kustannusten mukaan³²⁸. Perustelu viittaisi siihen, että enimmäismäärän säätämättä jättämisellä on pyritty korjaamaan itsenäistymisvarojen luonteesta syntynyttä virheellistä käsitystä. Kunnan varoista maksetut itsenäistymisvarat eivät ole luonteeltaan subjektiivinen etuus, vaan niitä maksetaan tapauskohtaisena harkintana³²⁹. Lisäksi enimmäismäärän säätämättä jättämisellä on oletettavasti haluttu korostaa sitä, että itsenäistymisvarojen enimmäismäärä ei ole sama kuin itsenäistymisvarojen normimäärä. Vaikka nykyisessä lastensuojelulaissa väärinymmärrystä on yritetty korjata sitomalla kunnan varoista maksamat itsenäistymisvarat tarpeeseen, jättää säädöksen 77.3 §:n muotoilu edelleen mahdollisuuden väärintulkinnalle ja asiakkaiden eriarvoiselle kohtelulle. Muun muassa tarkastusvaliokunta on todennut, että kansalaisten oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että lait kirjoitetaan selkeästi ja ymmärrettävästi³³⁰.

Lastensuojelulain 77.3 §:n mukaan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää itsenäistymisvarojen maksamisen ajankohdasta, mutta lähtökohtaisesti ne on annettava lapselle tai itsenäistymässä olevalle nuorelle jälkihuollon päättyessä tai erityisestä syystä viimeistään nuoren täyttyessä 21 vuotta. Näin kirjattuna laki antaa mahdollisuuden tulkinnalle, että kaikille jälkihuoltoon siirtyneille on varattu itsenäistymisvaratilille tietty rahamäärä, jolla rahoitetaan itsenäistymiseen liittyviä menoja. Kun jälkihuolto päättyy, tilillä jäljellä olevat rahat annetaan lapselle tai nuorelle. Näin ei kuitenkaan käytännössä ole. Todennäköisesti momentilla tarkoitetaan lähinnä omista varoista kerrytettyjen itsenäistymisvarojen maksamista ja luovuttamista.

³²⁷ Lastensuojeluasetus 1010/1983 6 c.2 §. Tarpeelliseksi itsenäistymisvaroiksi määriteltiin perhehoitajalle maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta annetun asetuksen (490/1992) 3 §:ssä tarkoitettu käynnistämiskorvauksen enimmäismäärä.

³²⁸ HE 252/2006 vp.

³²⁹ Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien itsenäistymisvaroja koskevat ohjeet.

³³⁰ TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp.

Kun itsenäistymisvaroista puhutaan yleisesti itsenäistymisvaroina tai ei korosteta erikseen, että kysymys on kunnan maksamista itsenäistymisvaroista, kaksi asiakasryhmää sekoittuu toisiinsa. Toisen ryhmän muodostavat ne nuoret, joille on saattanut kertyä omista tuloista, varoista tai saatavista runsaastikin varoja, joiden käyttöä sosiaalityöntekijät valvovat jälkihuollon kestäessä. Varojen valvonta on keino, jolla pyritään turvaamaan, että nuoret eivät kuluta varojaan esimerkiksi päihteisiin tai muuten hallitsemattomasti vaan käyttävät niitä itsenäistymiseen liittyviin toimintoihin ja hankintoihin³³¹. Toinen ryhmä muodostuu puolestaan niistä nuorista, joilla ei ole riittävästi tai ei lainkaan itsenäistymisvaroja. Näiden nuorten osalta sosiaalityöntekijät varmistavat, että kunnan maksamia itsenäistymisvaroja käytetään suunnitelmallisesti (asiakassuunnitelman mukaisesti) ja tarkoituksenmukaisesti heidän hyväksymiinsä itsenäistymistä tukeviin ja edistäviin menoihin. Hyväksyttävistä menoista säädellään lastensuojelulain 77.2 pykälässä.

Itsenäistymisvarojen maksatuskäytäntöjä koskevat tarkastushavainnot³³² viittaavat siihen, että osa jälkihuoltoon siirtymässä olevista ja jälkihuollon piirissä jo olevista nuorista tarvitsee valvontaa ja opastusta rahankäytössään. Haastatellut lastensuojelun työntekijät kertoivat, että lapsille ja nuorille annettavat itsenäistymisvarat maksetaan johonkin tiettyyn tarkoitukseen yleensä joko kuuttia tai laskua vastaan³³³ tai rahat laitetaan nuoren tilille. Se, mikä toimintatapa valitaan, riippuu haastateltavien mukaan nuoresta ja käyttötarkoituksesta. Vain yhdessä tarkastuskunnassa kymmenestä itsenäistymisvarat annettiin lapselle tai nuorelle kerralla, kun taas muissa tarkastuskunnissa rahat pyrittiin antamaan suunnitelmallisesti. Kuntien itsenäistymisvarojen maksatuskäytäntö tukee siten näkemystä siitä, että valvomalla itsenäistymisvarojen käyttöä varmistetaan, että varat käytetään asianmukaisesti.

Tarkastuskunnan maksamien itsenäistymisvarojen määrässä on suuria alueellisia eroja ja niiden määräytymisperusteet ovat kirjavia

Koska lainsäädännössä ei ole määritelty itsenäistymisvaroilta enimmäis- eikä vähimmäismäärää, kunnilla on suuri harkintavalta sen suhteen, kuin-

³³¹ Tarkastuskunnan menettelytapaohjeet itsenäistymisvarojen käsittelyssä lastensuojelussa.

³³² Tarkastushaastattelut, kahden tarkastuskunnan itsenäistymisvaroja koskevat ohjeet ja ammatillisen perhekodin valvontakäyntiin osallistuminen.

³³³ Tulosta tukee myös ammatillisen perhekodin valvontakäynnillä tehdyt havainnot.

ka paljon kunnan varoista itsenäistymisvaroja lapselle tai nuorelle todellisuudessa maksetaan. Tarkastushavainnot itsenäistymisvarojen määrästä ja määräytymisperusteista tukivat aikaisemmassa tutkimuksessa saatuja tuloksia³³⁴.

Tarkastuksessa ilmeni, että yhdessä tarkastuskunnassa kunta oli määritellyt antamassaan toimintaohjeessa itsenäistymisvarojen enimmäismääräksi perhehoidon käynnistämiskorvauksen³³⁵, mutta haastatellut lastensuojelun työntekijät sanoivat, että itsenäistymisvaroilta ei ole määritelty vähimmäis- tai enimmäismäärää. He kertoivat, että käytännössä kunnan varoista maksettavat itsenäistymisvarat olivat keskimäärin 2 000 euroa lasta tai nuorta kohti. Havainto viittaisi siihen, että kunnan lastensuojelun ohjauksessa on ongelmia.

Kolmessa kunnassa itsenäistymisvaroilta oli määritelty tietty summa, joka oli kaikille sama. Sen suuruus vaihteli 700 eurosta 1 700 euroon. Viidessä kunnassa itsenäistymisvarojen enimmäismäärä oli sidottu perhehoitajille maksettavaan käynnistämiskorvaukseen, joka vuonna 2011 oli 2 685,07 euroa³³⁶. Yhdessä tarkastuskunnassa itsenäistymisvarojen enimmäismäärä taas vaihteli sijaishuollon keston mukaan³³⁷. Jos lapsi tai nuori oli ollut sijoitettuna vuoden, oli itsenäistymisvarojen enimmäismäärä 1 000 euroa. Jos sijoitus oli taas kestänyt pidempään, itsenäistymisvarojen katto oli 2 000 euroa. Yhdessä tarkastuskunnassa puolestaan muisteltiin, että itsenäistymisvarojen suuruutta ei ole määritelty, mutta käytännössä katto on ehkä noin 2 500 euroa³³⁸.

Enemmistössä tarkastuskunnista kunnan maksamien itsenäistymisvarojen tasoon vaikutti lapselle tai nuorelle kerrytetyt itsenäistymisvarat sekä sosiaalityöntekijän arvio lapsen tai nuoren tarpeista eli harkinnanvaraisuus. Vain muutamassa tarkastuskunnassa itsenäistymisvarojen tasoon vaikutti edellä mainittujen tekijöiden ohella myös sijaishuollon kesto ja se, onko lapsi tai nuori kyennyt jo sijaishuoltopaikassaan hankkimaan itselleen esimerkiksi astiastoa tai huonekaluja. Eräs haastateltavista sanoi, että kunnan maksamien itsenäistymisvarojen tasoa ei voi määritellä tarkasti, koska asiakastilanteet ovat yksilöllisiä.

Lastensuojelulain 77.2 §:n mukaan kunnan maksamilla itsenäistymisvaroilla on tuettava itsenäistymässä olevaa nuorta asumiseen, koulutukseen

³³⁴ *Esim. Saastamoinen (2009).*

³³⁵ *Tarkastuskunnan lastensuojelun perhehoidon ja tukiperhetoiminnan toimintaohjeistus.*

³³⁶ *Kuntainfo 6/2010.*

³³⁷ *Ks. Saastamoinen (2009).*

³³⁸ *Tarkastuskunnasta saatu sähköposti 14.4.2011.*

ja muuhun itsenäistymiseen liittyvissä menoissa³³⁹. Tällaisia menoja ovat muiden muassa oman asunnon kalustus ja opiskelun edellyttämä materiaali. Muita itsenäistymistä tukevia menoja ovat puolestaan esimerkiksi auto-koulumaksut, varojen siirto asuntosäästötilille, tietokone tai tietokoneeseen liittyvä ohjelma³⁴⁰. Tarkastushaastattelut kertoivat, että itsenäistymisvaroilla hankitaan myös TV, tuetaan kohtuullisia harrastuksia ja korvataan esimerkiksi yksi ulkomaanmatka vuodessa. Tarkastushaastattelujen nojalla muita itsenäistymistä tukevia menoja korvataan kuitenkin alueellisesti hyvin eri tavoin.

Tarkastushavainnot osoittivat siten selkeästi, että itsenäistymässä olevat nuoret ovat taloudellisen tuen osalta alueellisesti eriarvoisessa asemassa toisiinsa nähden. Itsenäistymisvaroja kunnan varoista saavat nuoret ovat eriarvoisessa asemassa toisiinsa nähden jopa saman kunnan sisällä. Itsenäistymisvarojen myöntämiskäytännöt ovat myös varsin kirjavia.

Lastensuojelun suositukseen itsenäistymisvaroista sisältyy pulmia

Itsenäistymisvarojen alueellisiin eroihin on puututtu lastensuojelun laatusuosituksissa, mutta nykyisemuotoisesti kirjattuna – ”mikäli *nuorelle ei ole kerääntynyt itsenäistymisvaroja* omista tuloista, maksetaan jälkihuollossa olleelle nuorelle itsenäistymisvaroja kunnan varoista”³⁴¹ – suositus rajaisi itsenäistymisvaroihin oikeutettujen piiriä. Itsenäistymisvaroihin eivät olisi enää oikeutettuja jälkihuoltoon siirtyneet alaikäiset lapset eivätkä sellaiset nuoret, joiden kerrytetyt itsenäistymisvarat olisivat riittämättömät.

Suositus on kuitenkin merkittävä yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta, koska se täsmentää, mitä tarpeellisilla itsenäistymisvaroilla tarkoitetaan. Se myös vastaa tutkimuksessa esiin tulleeseen kysymykseen siitä, mikä on se itsenäistymisvarojen taso, joka kaikkien kuntien tulee vähintään taata nuorille, joille ei ole kertynyt varoja omista tuloista, saamisista tai korvauksista³⁴². Se myös yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kuntien kirjavat itsenäistymisvarojen määräytymisperusteet. Suosituksessa ei kuitenkaan millään tavoin perustella sitä, miten on päädytty summaan, joka vastaa tasoltaan kahdeksan kuukauden elatustuen määrää³⁴³.

³³⁹ L 417/2007.

³⁴⁰ Rätty (2007).

³⁴¹ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

³⁴² Saastamoinen (2009).

³⁴³ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

Suosittelava itsenäistymisvarojen määrä on vuoden 2010 elatustuen määrällä laskien yhteensä 1 039,28 euroa. Koska summa olisi luonteeltaan minimisäännös, jäisi kunnille tapauskohtaisen harkintansa mukaan mahdollisuus maksaa myös suurempia itsenäistymisvaroja. Jos esitettyä vähimmäismäärää vertaa tarkastuskuntien haastatteluajankohtana (kevät 2011) maksamiin ja ohjeissa määriteltäviin itsenäistymisvarojen enimmäismäärään, näyttää siltä, että vain muutaman tarkastuskunnan pitäisi nostaa maksamiensa itsenäistymisvarojen tasoa. Valtaosassa tarkastuskuntia riskinä saattaisi enemmänkin olla se, että itsenäistymisvarojen tasoa laskettaisiin.

Taloudellisen tuen tarpeeseen voidaan vastata useammalla pykälällä

Tarkastushaastattelut toivat esiin myös sen, että jälkihuollon piirissä olevien lasten ja nuorten taloudellisesta tukemisesta säädetään useassa eri lastensuojelulain pykälässä. Lastensuojelulain 36 §:ssä säädetään lapsen taloudellisesta ja muusta tukemisesta esimerkiksi koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa ja harrastuksissa. Myös itsenäistymisvaroja voidaan 77.2 §:n mukaan käyttää nuoren asumiseen ja koulutukseen liittyviin menoihin, ja kuten tarkastushavainnot osoittivat, niillä voidaan tukea myös harrastuksiin ja ammatinhankintaan liittyviä menoja. Lisäksi yhden tarkastuskunnan lastensuojelun asiakasmaksuohjeen mukaan jälkihuollossa olevaa nuorta voidaan tukea myös toimeentulotuesta. Esimerkiksi jos sellainen jälkihuollossa oleva nuori, jolla on itsenäistymisvaroja, hakee toimeentulotukea, lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ja toimeentulotuen etuuskäsittelijä keskustelevat siitä, mitä menoja huomioidaan toimeentulotuessa ja mitkä katetaan itsenäistymisvaroilla.³⁴⁴

Tarkastuksen piiriin kuuluvien kuntien lastensuojelun työntekijöiden haastattelut osoittivatkin, että kunnissa vallitsee erilaisia käytäntöjä sen suhteen, minkä pykälän mukaan taloudellista tukea maksetaan. Esimerkiksi kahdessa tarkastuskunnassa kymmenestä itsenäistymisvarolla ei rahoitettu opiskeluun liittyviä menoja vaan niitä tuettiin taloudellisesti erikseen. Tämä vaikeuttaa itsenäistymisvarojen kuntavertailuja sekä kokonaiskäsityksen saamista siitä, kuinka paljon jälkihuollossa olevaa lasta tai nuorta taloudellisesti kaikkiaan tuetaan (ks. myös luku 3.7.3). Samoin pulmallista on, että jos tuki maksetaan itsenäistymisvaroista, se vähentää käytettävissä olevia itsenäistymisvaroja. Jos tuki sen sijaan maksetaan avohuollon tukitoimena, sillä ei ole vaikutusta itsenäistymisvaroihin. Tä-

³⁴⁴ Internetistä poimittu tarkastuskunnan lastensuojelun asiakasmaksuohje.

mä asettaa jälkihuollossa olevat, kunnan maksamista itsenäistymisvaroista riippuvaiset nuoret eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden.

3.4.7 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Lastensuojelulaki korostaa huostaanoton väliaikaisuutta ja perheen jälleenyhdistämistä, mutta tarkastushavaintojen perusteella alaikäisten huostaanottojen lopettaminen on kuitenkin hyvin vähäistä. Yleisin huostassapidon lopettamissyys on lapsen täysi-ikäistyminen.

Tarkastushavainnot osoittavat, että lastensuojelussa huostassapidon lopettamista arvioidaan samoilla kriteereillä ja niitä myös painotetaan samalla tavoin. Arvioinnissa painotetaan voimakkaimmin lapsen ja hänen biologisten vanhempiensa välistä kanssakäymistä ja vähiten lapsen mieli-pidettä. Sijaishuollon kestolla ei sinänsä ole suurta merkitystä, mutta huostaan otetun lapsen tai nuoren iällä on. Nuori, joka on otettu huostaan 16–17-vuotiaana, pysyy huostaan otettuna täysi-ikäistymiseensä saakka. Tarkastushavainnot viittaavat kuitenkin, että samoja arviointikriteereitä käyttämällä voidaan päätyä joko huostassapidon lopettamiseen tai jatkamiseen. Tämä selittyy osin sillä, että osa kriteereistä, joilla huostassapidon lopettamista arvioidaan, ovat luonteeltaan tulkinnanvaraisia.

Tarkastushavaintojen perusteella huostassapidon lopettamisessa toteutuu lapsen etu. Lapsen etu toteutuu, jos biologiset vanhemmat ovat pitäneet kiinteästi yhteyttä lapseen huostassapidon aikana, lapsen ja hänen vanhempiensa välinen suhde ei ole luonteeltaan kaverisuhde tai lapsen tilanne tai perheen olosuhteet ovat muuttuneet paremmaksi.

Oikeus jälkihuoltoon mielletään luonteeltaan subjektiiviseksi, mutta lastensuojelulain nojalla se perustuu kodin ulkopuoliseen sijoitukseen tai huostaanottoon sekä tarveharkintaan. Tarkastushavainnot osoittavat, että valtaosa jälkihuoltoon oikeutetuista nuorista siirtyy jälkihuollon piiriin. Sen sijaan aikaisemmin avohuollon tukitoimien piirissä olleille 18 vuotta täyttäneille nuorille tarkastuskunnat tarjoavat harkinnanvaraista jälkihuoltoa harvoin. Myös alaikäisiä siirtyy jälkihuollon piiriin, mutta heidät tulkitaan yleensä avohuollon asiakkaiksi.

Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että jälkihuolto-oikeuden kestoa tulkitaan tarkastuskunnissa lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla. Osa tarkastuskunnista tulkitsee, että heidän oikeutensa järjestää jälkihuoltoa päättyy viiden vuoden kuluttua lapsen tai nuoren jälkihuoltoon siirtymisestä. Lastensuojelulain mukaan velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy kuitenkin viiden vuoden kuluttua siitä, kun lapsi tai nuori on viimeksi saanut palveluja tai tukitoimia.

Tarkastushavainnot osoittavat, että jälkihuollon palveluja ja tukitoimia koskevat säännökset ovat lastensuojelulaissa hajallaan. Jälkihuollossa tarjottavat tukitoimet vastaavat myös riittävästi tarpeisiin, ja valtaosa tarkastuskuntia käyttää vain osaa lastensuojelulakiin kirjatuihin avohuollon tukitoimista. Suurin osa tarkastuskuntien käyttämistä tukitoimista on kohtalaisesti saatavilla. Heikoiten jälkihuollossa kyetään tarjoamaan tukihenkilöitä ja -perheitä sekä tuettua asumista.

Jälkihuollon ongelmaksi nousi kolme asiaa, jotka ovat yhteydessä jälkihuollon kustannuksiin. Ensimmäinen näistä liittyy täysi-ikäisten oikeuteen valita, ottavatko he vastaan jälkihuoltoa. Täydellinen kieltäytyminen jälkihuollosta on harvinaista, mutta kieltäytymisiä tai jälkihuollon katkeamisia tapahtuu. Tämä on pulmallista, koska yhä useamman jälkihuoltoon siirtyvän nuoren katsotaan tarvitsevan itsenäistymisessään tukea.

Toinen jälkihuollon ongelma liittyy jälkihuollon järjestämiseen toiseen kuntaan. Tarkastushavaintojen mukaan jälkihuollon järjestäminen toiseen kuntaan lisää palvelujen ostoa yksityisiltä palveluntuottajilta, jolloin ostopalveluilla tuotettu jälkihuolto saattaa tulla kunnille yhtä kalliiksi kuin sijaishuollon järjestäminen.

Kolmas jälkihuollon järjestämisen ongelma liittyy sijaishuoltoon. Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että nuoren suunnitelmallinen siirtäminen sijaishuollosta jälkihuoltoon ei toimi. Jälkihuoltoon valmentaminen mielletään osaksi sijaishuoltoa, jolloin jälkihuoltoon valmentamiskustannukset sisältyvät jo sijaishuollon hoitovuorokauden hintaan. Jos nuorta ei kuitenkaan ole valmennettu riittävästi arjen askareista selviytymiseen, joutuu kunta tällöin ostamaan nämä palvelut uudelleen jälkihuollon tukitoimena. Tämän seurauksena kunnat maksavat kaksinkertaisesti itsenäiseen elämään valmentamisesta.

Tarkastushavaintojen perusteella tarkastuskuntien maksamat itsenäistymisvarat vaihtelevat alueellisesti huomattavasti ja niiden määräytymisperusteet ovat melko kirjavat. Lähes kaikissa tarkastuskunnissa itsenäistymisvarojen taso kuitenkin vastaa lastensuojelun laatusuosituksessa suositeltua vähimmäismäärää. Tarkastushavainnot osoittavat niin ikään, että osa itsenäistymisvaroja koskevista säännöksistä on kirjoitettu tulkinnanvaraisesti.

3.5 Asiakassuunnitelmat

3.5.1 Suunnitelmien merkitys ja aiemmin havaitut puutteet

Asiakassuunnitelmalla on keskeinen rooli lapsen edun toteuttamisen ja lapsen sekä hänen perheensä tarvitsemien tukitoimien ja palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen kannalta³⁴⁵. Lastensuojelulain 36 §:n muuttamisesta koskevassa hallituksen esityksessä katsotaan, että lastensuojelun tulee mahdollisimman pitkälle pohjautua viranomaisten ja asianomaisten asiakkaiden yhteiseen suunnitteluun. Asiakassuunnitelman tarkoituksena on kokonaisvaltaisesti arvioida lapsen ja hänen perheensä tilanne sekä turvata riittävän pitkäjänteinen tuki. Suunnitelmassa tulee selvittää lapsen etu ja arvioida eri toimenpiteiden todennäköiset vaikutukset lapsen kehitykseen ja kasvuun. Asiakassuunnitelman laadinnan tulee olla prosessi, jossa asianomaiset sosiaalityöntekijän avustuksella ja tuella arvioivat elämäntilannettaan ja selvittävät vaihtoehtoisia keinoja myönteisten muutosten aikaansaamiseksi.³⁴⁶

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan asiakassuunnitelmassa on kyse kaikkien osapuolten oikeusturvan kannalta erittäin merkittävästä lastensuojelun dokumentoinnista. Suunnitelman perusteella seurataan lastensuojelun toimien vaikutuksia, asetetaan tavoitteita, sovitaan lasten ja vanhempien tapaamisista ja suunnitellaan valtaosassa tapauksista myös perheen jälleenyhdistämistä. Hyvä hallinto edellyttää, että viranomainen toimittaa asiakassuunnitelman oma-aloitteisesti huoltajalle ilman aiheetonta viivytyksiä. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa kunnan sosiaali- ja terveyskeskus oli myöntänyt, että asiakassuunnitelmien lähettämisessä lapsen äidille oli tapahtunut jopa kuukausien viiveitä. Menettely on apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan ollut oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n ja käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan hallintolain 23 §:n vastaista ja siten moitittavaa.³⁴⁷

Asiakassuunnitelmien tärkeyteen ja asiakassuunnitelmiin liittyviin puutteisiin ovat kiinnittäneet huomiota myös muut viranomaiset. Muun muassa yhden tarkastuskunnan sosiaaliasiamies huomautti raportissaan, että useille asiakkaille on epäselvää, minkälainen suunnitelma lapselle tai van-

³⁴⁵ HE 137/2010 vp.

³⁴⁶ Emt.

³⁴⁷ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 12.5.2010.

hemmalle on tehty. Tarkastuksen haastatteluissa viiveet ja ongelmat asiakassuunnitelmien laatimisessa linkittyivät työntekijöiden kiireeseen.

3.5.2 Asiakassuunnitelmat avohuollossa

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma, jollei asiakkuus pääty lastensuojelutarpeen selvityksen jälkeen tai kysymyksessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus. Lastensuojelulain 30 §:n mukaan asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Avohuollossa asiakassuunnitelmien tärkeys tiedostetaan mutta niitä tehdään harvoin

Lastensuojelulain velvoitteista huolimatta kuusi kuntaa kymmenestä ei haastattelutietojen perusteella tee avohuollon asiakkaalle asiakassuunnitelmaa. Syynä on useimmiten kiire. Jatkuvassa töiden priorisoinnissa kirjaustyöt jäävät haastateltujen mukaan jatkuvasti vähemmälle huomiolle. Niillekin päiville, jotka työntekijä on varannut kirjaamisiin, tulee lähes aina asiakkaita. Tavallista on, että suunnitelmien kirjaukset ja päivitykset ovat kuukausia tai jopa vuoden jäljessä ja että puheluita ei kirjata lainkaan. Usein asiakkaan tilannekin on muuttunut niin, että kirjaamista ei pidetä enää järkevänä.

Haastatellut lastensuojelun työntekijät pitivät suunnitelmien tekemättömyyttä valitettavana ja näkivät myös siitä koituvat ongelmat asiakkaille, jotka yhä useammin haluavat nähdä asiakasdokumenttinsa. Haastateltujen mukaan tilanne on ongelmallinen myös uudelle työntekijälle sekä kriisitilanteissa, kun tieto asiakkaasta ja perheestä tulisi olla välittömästi saatavilla.

Myös asiakassuunnitelmien sisällöt vaihtelevat kunnittain. Avohuollon asiakassuunnitelmiin kirjataan useimmiten osallistujat, nykytilanne ja olo-

suhteet, lapsen ja perheen tuen tarve, annettavat palvelut ja tukitoimet sekä arviointiaika.³⁴⁸

Kaikilta osin suunnitelmien sisällöt eivät vastaa laissa esitettyä. Vanhempien ja asiakkaan sisarusten tuen tarve kirjataan suunnitelmiin satunnaisesti ja tapauskohtaisesti. Pääsääntöisesti kunnat eivät tee avohuollossa vanhemmille omia suunnitelmia. Vanhempien osalta kirjataan, mihin palveluihin heitä on mahdollisesti ohjattu. Sisaruksille tehdään omat asiakassuunnitelmat, jos he tulevat lastensuojelun asiakkaiksi. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan sisaruksia ei huomioida riittävästi. Esimerkiksi yhdessä kunnassa sisarusten asiakassuunnitelmat tehdään kopiaimalla, jos heillä ei ole erillisiä tarpeita tai eri vanhempia.³⁴⁹

Asiakassuunnitelmiin ei myöskään kirjata palveluita, joita ei ole saatavilla. Kuten avohuoltoa koskevassa luvussa 3.1.3. todettiin, tämä on vastoin lastensuojelulain 36 §:n viimeistä säännöstä. Säännöksen mukaan kaikki lapselle välttämättömät sosiaalihuollon palvelut on järjestettävä sen mukaisesti, kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan uusi lainsäädännös takaa sen, että vastedes avohuollossa tehdään kaikille asiakassuunnitelma³⁵⁰. Tarkastushavainnot osoittavat kuitenkin, että lainmuutos ei ollut riittävä tai oikea toimenpide sen takaamiseen, että asiakassuunnitelmat tehdään kaikille avohuollon asiakkaille ja että ne tehdään säännösten mukaisesti. Lainmuutosta kritisoinut Kuntaliitto esitti lakiesitystä koskevassa lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi ohjata resursseja sosiaalityöntekijöiden täydennyskoulutukseen, jotta asiakassuunnitelman arvioinnit olisivat korkealaatuisia ja johtaisivat myös siihen, että lapsen tarvitsemat tukipalvelut järjestetään. Kuntaliitto ehdotti lisäksi, että työtä ohjaamaan tarvittaisiin hyvä ja kaikille helposti saatavilla oleva lomake, "avohuollon asiakassuunnitelma", jonka voisi liittää THL:n ylläpitämään lastensuojelun käsikirjaan.³⁵¹

Lastensuojelulain 36 §:n tarkoituksena on myös, että lastensuojeluperhe saa oikeanlaiset palvelut oikea-aikaisesti. Tavoitteen toteuttaminen edellyttää tällöin sitä, että sosiaalityöntekijä kirjaa suunnitelmaan myös sen, missä ajassa palvelut on saatava.³⁵² Tarkastushavaintojen perusteella asiakassuunnitelmien toteuttamisaikatauluja kirjataan suunnitelmiin harvoin.

³⁴⁸ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁴⁹ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁵⁰ Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.

³⁵¹ Kuntaliitto (2010).

³⁵² Rätty (2011).

Myös suunnitelmien päivitystiheys vaihtelee huomattavasti. Toisissa kunnissa suunnitelma päivitetään 2–3 kuukauden välein tai tarpeen mukaan, toisissa kunnissa 1–2 kertaa vuodessa.³⁵³

Asiakassuunnitelmien merkitystä heikentää edelleen se, että suunnitelmasta ei lain muutoksen myötäkään tehdä hallintopäätöstä. Palveluja ja tukitoimia järjestetään jatkossakin erikseen tehtävien valituskelpoisten päätösten perusteella, joihin on mahdollista hakea muutosta siten, kuin kustakin palvelusta tai tukitoimesta säädetään. Lastensuojelulain 36 §:n tarkoituksena on kuitenkin, että ote suunnitelmasta joko sisällytetään osaksi päätöstä tai se on päätöksen liitteenä. Näin varmistetaan se, että asiakas saa tarvitsemansa avun ja tuen sen mukaisesti, kuin asiakassuunnitelmaan on kirjattu.³⁵⁴ Koska yli puolet tarkastuskunnista ei lainmuutoksesta huolimatta tee asiakassuunnitelmia, tarkastuksessa ei selvitetty erikseen asiakassuunnitelmien liittämistä päätöksiin.

3.5.3 Asiakassuunnitelmat sijaishuollossa

Sen lisäksi, mitä asiakassuunnitelmista muuten säädetään, huostaan otettua lasta koskevaan asiakassuunnitelmaan tulee lain mukaan kirjata lisäksi sijaishuollon tarkoitus ja tavoitteet, erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle, hänen vanhemmilleen, huoltajilleen tai muille lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaaville henkilöille. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan, miten toteutetaan lapsen yhteydenpito ja yhteistoiminta lapsen vanhempien ja muiden hänelle läheisten henkilöiden kanssa ja miten samalla otetaan lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä.³⁵⁵

Sijaishuollossa asiakassuunnitelmat tehdään usein yhteistyössä lastensuojelulaitosten kanssa

Vuonna 2009 tehdyssä selvityksessä 78 prosenttia sijaishuollon työntekijöistä ilmoitti, että asiakassuunnitelmat oli laadittu kaikille heidän hoidossaan oleville lapsille. Useimmin asiakassuunnitelmat oli laadittu ammatillisissa perhekodeissa asuville lapsille ja harvimmin sijaisperheissä asuville lapsille. Lähes viidennes (18 %) sijaisvanhemmista kertoi, että asiakassuunnitelma oli laadittu vain hyvin harvalle tai ei kenellekään.³⁵⁶

³⁵³ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁵⁴ HE 137/2010 vp.

³⁵⁵ L 417/2007 30 §.

³⁵⁶ Muuronen ym. (2009).

Tarkastuskunnista kahdeksan ilmoitti tekevänsä asiakassuunnitelman kaikille sijaishuollossa oleville lapsille. Sijaisperheiden lasten jääminen vaille asiakassuunnitelmaa ei tullut haastatteluissa esille, mutta kunnissa katsottiin, että sijaishuollossa suunnitelmien tekemistä edesauttaa se, että ne tehdään usein yhteistyössä lastensuojelulaitosten kanssa. Haastateltavien mukaan laitoshoidossa suunnitelma nähdään selkeämmin työkaluna kuin muussa sijaishuollossa.

Tarkastuksessa ei selvitetty tarkemmin asiakassuunnitelmiin liittyvää työnjakoa lastensuojelun ja yksityisten palveluntuottajien kesken. Lastensuojelussa olisi kuitenkin syytä olla tarkkana sen suhteen, että yksityisille palveluntuottajille ei anneta viranomaistehtäviä. Lastensuojelussa niitä tehtäviä, joita ei voi hankkia ostopalveluina, ovat asiakassuunnitelmien teon ohella lastensuojeluilmoitusten vastaanottaminen ja arviointi, lastensuojelun päätöksenteko, lastensuojelutarpeen selvitys sekä valvonta³⁵⁷. Myös sosiaali- ja terveysministeriössä ollaan tietoisia siitä, että lastensuojelussa on totuttu tekemään asiakassuunnitelmia yksityisten toimijoiden kanssa³⁵⁸. Tällöin riskinä on se, että palveluntuottajien muut kuin lapsen etuun liittyvät intressit (taloudelliset intressit) vaikuttavat sijaishuollon suunnitteluun ja sisältöön.

Kuten avohuollossa myös sijaishuollossa asiakassuunnitelmat ovat sisältöään hyvin vaihtelevia. Osa kunnista kirjaa asiakassuunnitelmiin vastaavat asiat kuin avohuollossa, ja osa noudattaa paremmin lain säännöstä³⁵⁹ ja kirjaa muun muassa tapaamiset vanhempien kanssa. Läheskään aina vanhempien tukemiseen tai yhteydenpitoon liittyviä asioita ei kuitenkaan kirjata. Jos vanhemmat ja sisarukset huomioidaan, heidän tilanteensa ja palvelutarpeensa kirjataan lapsen suunnitelmaan. Myös tavoite perheen jälleenyhdistämisestä kirjataan asiakassuunnitelmiin erittäin harvoin. Vain yhdellä tarkastuskunnalla oli asiakassuunnitelmassa oma kohtansa, johon kirjataan lapsen kotiuttamista koskevat tavoitteet.³⁶⁰

Avohuoltoon verrattuna sijaishuollon suunnitelmia tarkistetaan useammin ja säännönmukaisemmin, tavallisimmin kaksi kertaa vuodessa. Myös kirjaukset hoidetaan sijaishuollossa ripeämmin.³⁶¹ Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella lapsen asiakassuhteesta vastaava sosiaalityöntekijä kirjaa sijaishuollon aikaisen yhteydenpidon ja tapaamisten tiedot lapsen

³⁵⁷ Lastensuojelun laatusuosituksen (2010).

³⁵⁸ Esiselvityshaastattelu 22.11.2010.

³⁵⁹ L 417/2007 30 §.

³⁶⁰ Tarkastushaastattelut, tarkastuskuntien asiakirjat ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁶¹ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

asiakirjoihin keskimäärin 2–3 viikon kuluessa yhteydenpidosta, mikä on lähellä suositusta³⁶². Suositus on annettu valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa, joiden avulla pyritään muun muassa parantamaan asiakastyön dokumentoinnin laatua. Suosituksissa todetaan, "että lastensuojelun asiakastyössä tietojen kirjaamisen tulee olla ajantasaista ja riittävää. Kirjaaminen pitää tehdä viipymättä, mutta viimeistään kahden viikon sisällä tapaamisesta, neuvotteluista tai muusta yhteydenotosta. Kirjaamisen laatu voidaan varmistaa työyhteisön yhteisillä dokumentointiohjeilla ja toimintatavoilla. Näin vaikutetaan myös eri osapuolten oikeusturvan toteutumiseen".³⁶³

Lastensuojelun laatusuosituksia koskevassa lausunnossa Etelä-Suomen aluehallintovirasto totesi, että kahden viikon aikarajaus on erittäin tarpeellinen etenkin asiakassuunnitelmien osalta, joiden kirjaaminen työntekijävajeen vuoksi on aluehallintoviraston saamien tietojen mukaan saattanut venyä jopa puoleen vuoteen³⁶⁴. Kuten tarkastushavainnot edellä osoittivat, tilanne on useassa kunnassa vielä heikompi.

Vanhempien asiakassuunnitelmat ovat enemmän poikkeus kuin sääntö

Lastensuojelulain 30 §:n mukaan huostaan otetun lapsen vanhemmille on laadittava vanhemmuuden tukemiseksi erillinen asiakassuunnitelma, jollei sen laatimista ole pidettävä tarpeettomana. Suunnitelma laaditaan tarvittaessa yhteistyössä muun sosiaali- ja terveydenhuollon, kuten päihde- ja mielenterveyshuollon kanssa.³⁶⁵

Tarkastuksessa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan käytännössä jää usein epäselväksi, kenelle vastuu sijoitetun lapsen vanhemman asiakassuunnitelman teosta kuuluu³⁶⁶. Lastensuojelun työntekijät olivat kuitenkin hyvin tietoisia omasta vastuustaan suunnitelmien suhteen. Tästä huolimatta vain yhdessä tarkastuskunnassa vanhemmat saavat sijaishuollossa oman asiakassuunnitelman. Tässäkin kunnassa vanhempien asiakassuunnitelmasta tingitään, jos aikaa on vähän. Toisessa kunnassa vanhempien suunnitelmia tehdään erityisissä tapauksissa, kun kyse on esimerkiksi vanhemman kuntouttamisesta niin, että lapsi voi palata takaisin kotiin. Suun-

³⁶² Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

³⁶³ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

³⁶⁴ Etelä-Suomen aluehallintovirasto 28.12.2010.

³⁶⁵ L 417/2007 30 §.

³⁶⁶ Esiselvityshaastattelut (2010).

nitelma tehdään myös, jos asiakas niin haluaa. Muissa kunnissa vanhempien asiat kirjataan lapsen asiakassuunnitelmaan.³⁶⁷

Useimmiten asiakassuunnitelmia ei laadita yhteistyössä vanhempia hoitavien tahojen kanssa. Tämä ilmenee myös Kuntaliiton lastensuojelukyselystä, jossa kysyttiin, laaditaanko sijaishuollossa olevien lasten vanhempien omat asiakassuunnitelmat yhteistyössä vanhemman ja hänen aikuispalveluja hoitavan tahonsa kanssa. Tarkastuskunnista neljä vastasi kysymykseen myöntävästi ja kuusi kieltävästi.³⁶⁸

Vanhemmille tehtäviä asiakassuunnitelmia on selvitetty myös Lastensuojelun keskusliiton kyselyssä. Kyselyyn vastanneista 421 sijaishuollon toimijasta 32 prosenttia ei tiennyt, oliko heille sijoitetun lapsen vanhemmille tehty asiakassuunnitelma. Vähiten tietoisia vanhempien asiakassuunnitelmista olivat lastensuojelulaitosten työntekijät. Ainoastaan noin neljänneksessä sijaishuoltopaikoista voitiin todeta, että kaikille heillä sijoitettuna olevien lasten vanhemmille on tehty asiakassuunnitelma.³⁶⁹

Vanhempien asiakassuunnitelmilla on suora yhteys siihen, miten koko perheen tuen tarve otetaan lastensuojelussa huomioon. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan lastensuojelulain 36 §:n muutoksessa koko perheen palvelutarpeen huomioon ottaminen on varmistettu sillä, että kunnan on järjestettävä palvelut joko lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelman perusteella.³⁷⁰ Tarkastushavaintojen perusteella muutoksella ei ole ollut vaikutusta vanhemmille tehtäviin asiakassuunnitelmiin tai perheen saamiin palveluihin. Perheiden tukemista ja mahdollista jälleenyhdistämistä haittaa merkittävästi myös se, jos sijaishuoltopaikalla ei ole asiakassuunnitelmista välittyvää tietoa vanhempien tuen tarpeesta. Vanhempien sijaishuollossa saamaa tukea käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.

3.5.4 Asiakassuunnitelmat jälkihuollossa

Lastensuojelulaissa on selkeästi määritelty, mitä asiakassuunnitelmaan ja huostaan otettua lasta koskevaan asiakassuunnitelmaan on kirjattava. Sen sijaan jälkihuollon asiakassuunnitelman sisällöstä säädetään vain hyvin yleisesti. 30 §:n mukaan jälkihuollossa olevaa lasta tai nuorta koskevaan asiakassuunnitelmaan kirjataan jälkihuollon tarkoitus ja tavoitteet sekä erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle tai nuorelle sekä hänen vanhemmilleen, huoltajilleen tai muille hänen hoidostaan ja kasvatuksestaan

³⁶⁷ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁶⁸ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

³⁶⁹ Lastensuojelun keskusliitto (2011).

³⁷⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 16.11.2010.

vastaaville henkilöille. Tarkempi määrittäminen jälkihuollon suunnitelman sisällölle esitetään hallituksen esityksessä lain 36 §:n muuttamisesta, jossa todetaan, että jälkihuollon suunnitelman tulee sisältää myös muut asiakassuunnitelmaan muutoin sisältyvät seikat³⁷¹.

Tarkastuksen haastattelujen ja kuvitteellisten asiakastapausten perusteella jälkihuoltosuunnitelmiin kirjataan useimmiten samat asiat kuin avo- huollon suunnitelmiin. Yleisimmin suunnitelmiin kirjataan nykytilanne, tavoitteet, keinot, resurssit ja arviointiajankohta.

Tarkastuksen kuvitteellisten asiakastapausten perusteella 2–3 kunnassa jälkihuoltosuunnitelma tehtäisiin yhdessä vanhempien kanssa. Kahdessa kunnassa vanhemmille tehtäisiin oma suunnitelma. Muut kunnat sisällyttäisivät vanhempien asiat lapsen jälkihuoltosuunnitelmaan. Myös haastatteluissa tuotiin esille, että vanhempia ei jälkihuollossa juuri huomioida etenkin, jos jälkihuollossa oleva nuori on jo muuttanut pois kotoa. Tavallista on, että nuoret itse tuovat esille huoltaan esimerkiksi alkoholisuutuneesta vanhemmasta ja kysyvät lastensuojelusta, mistä he saisivat vanhemmalle apua.

Myös jälkihuoltosuunnitelman päivittäminen vaihtelee paljon kunnasta ja asiakkaasta toiseen. Tarkastuksen yhdessä kuvitteellisessa asiakastapa- uksessa viisivuotiaan lapsen jälkihuoltosuunnitelma tarkistettaisiin yhdes- sä kunnassa kuukausittain, toisessa kolmen kuukauden välein ja kolman- nessa vähintään kerran vuodessa. 17-vuotiaan jälkihuollon asiakkaan suunnitelma tarkistettaisiin 1–2 kertaa vuodessa tai tarpeen mukaan.³⁷² Kuten muidenkin asiakassuunnitelmien kirjaukset myös jälkihuollon kir- jaukset ovat jäljessä³⁷³.

3.5.5 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Tarkastushavaintojen perusteella asiakassuunnitelmia ei aina tehdä sään- nösten mukaisesti. Asiakassuunnitelmien teko ja sisällöt vaihtelevat suu- resti kunnan ja sen mukaan, onko kyse avo-, sijais- vai jälkihuollosta. Eni- ten kirjavuutta on jälkihuollon suunnitelmissa. Jälkihuollon suunnitelma tehdään todennäköisemmin alaikäiselle kuin täysi-ikäiselle asiakkaalle. Käytännöt ovat vaihtelevia myös sen suhteen, miten ja missä määrin van- hempien ja sisarusten asioita kirjataan asiakassuunnitelmiin. Sijaishuollon osalta laki edellyttää omien suunnitelmien tekoa vanhemmille. Käytän- nössä niitä tehdään harvoin ja viimeistään jälkihuoltovaiheessa vanhempi-

³⁷¹ HE 137/2010 vp.

³⁷² Kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁷³ Tarkastushaastattelut.

en suunnitelmat unohtuvat. Myös tavoite perheen jälleenyhdistämisestä kirjataan suunnitelmiin erittäin harvoin.

Tarkastushavainnot osoittavat myös, että lastensuojelulain 36 §:n muutos ei ole vaikuttanut asiakassuunnitelmien laatimiseen. Asiakassuunnitelmia ei edelleenkään tehdä kaikille avohuollon asiakkaille eikä niihin kirjata suunnitelmien toteuttamisaikatauluja. Myöskään tavoite siitä, että jälkihuollossa olevien nuorten ja heidän vanhempiensa asiakassuunnitelmiin merkitään aina välttämättömät palvelut, ei ole toteutunut.

Asiakassuunnitelmien merkittävyys ja niissä havaittuihin puutteisiin ovat kiinnittäneet huomiota myös eduskunnan oikeusasiamies ja kuntien sosiaaliasiamiehet. Tarkastushavaintojen perusteella suurin syy asiakassuunnitelmien puutteisiin on työntekijöiden kiire. Asiakassuunnitelmien kirjaukset saattavat olla jäljessä jopa vuoden. Tilanne on ongelmallinen asiakkaalle ja uudelle työntekijälle, joka erityisesti kriisitilanteessa tarvitsisi tiedot asiakkaasta välittömästi. Tarkastuksessa tuli myös esille se, että asiakassuunnitelmia tehdään yhdessä yksityisten toimijoiden kanssa. Lastensuojelussa tulisi kuitenkin olla tarkkana sen suhteen, että yksityisille palveluntuottajille ei anneta viranomaistehtäviä.

3.6 Perheiden tukeminen

3.6.1 Perheiden tukeminen avohuollossa

Avohuolto olisi vaikuttavampaa, jos perheitä ehdittäisiin tukea enemmän

Tarkastuskunnista seitsemässä katsottiin, että avohuollon tuen kohteena on ensisijaisesti koko perhe. Näistä kunnista kolmessa avohuollossa panostettiin erityisesti lasten, nuorten ja vanhempien osallistamiseen, läheisverkoston tukemiseen tai perhetyöhön. Yhdessä kunnassa perheiden tukemista edesauttoi se, että lastensuojelun työntekijät vastasivat myös aikuissosiaalityöstä.³⁷⁴

Perheiden tukemisen suurimpana ongelmana nähtiin ajan puute. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan avohuollossa olisi enemmänkin tehtävissä, jos perheiden asioihin olisi aikaa paneutua syvällisemmin. Tukemalla myös vanhempia ja lisäämällä intensiivistä perhetyötä voitaisiin parhaimmillaan estää huostaanottoja.³⁷⁵

³⁷⁴ Tarkastushaastattelut.

³⁷⁵ Tarkastushaastattelut.

Aiemman selvityksen perusteella vanhempien avohuollossa yleisimmin saamat tukimuodot ovat mielenterveystoimiston tuki sekä päihdehoito³⁷⁶. Tarkastuksen haastattelujen perusteella juuri näitä palveluita ei ole vanhemmille riittävästi tarjolla. Myös Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella melko huonosti saatavilla olevia avohuollon tukitoimia perheille olivat perheterapia sekä perheen kuntouttava hoito päihdehuollon hoitolaitoksessa ja muut perhekuntoutuspalvelut. Muita melko huonosti saatavilla olevia palveluja olivat lapsen hoitopalvelut, loma- ja virkistystoiminta sekä perhekuntoutusleirit. Tarkastuskunnissa melko hyvin saatavilla olevia palveluja olivat puolestaan perhetyön palvelut, perhekuntoutus raskaana olevalle päihteitä käyttävälle naiselle sekä vauvaperhetyön palvelut. (Ks. Liite 3, taulukko 5.)

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella merkittävin perheille tarjottavien palvelujen saatavuutta rajoittava tekijä on sosiaalitoimen taloudellinen tilanne. Avohuollossa taloudellinen tilanne katsottiin syyksi siihen, että lapsen hoitopalvelujen, lapsiperheiden kotipalvelun, perheille tarkoitetun loma- ja virkistystoiminnan, perheterapian, perheen lyhytaikaisen sijoituksen sekä perheen kuntouttavan päihdehuollon saatavuudessa on ongelmia.

Tarkastushaastattelujen perusteella palveluiden saatavuuden puutteita suurempi ongelma on vanhempien motivaation puute ottaa vastaan tarjottua tukea. Haasteltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan vanhempia ei voi pakottaa ottamaan palveluita vastaan. Vanhempien osalta asiakassuunnitelmiin voidaan kirjata vain, mihin palveluihin heidät on ohjattu. Se, miten intensiivisesti vanhempia pyritään ohjaamaan ja motivoimaan palveluihin hakeutumiseen, vaihtelee kuitenkin paljon kunnittain. Toisissa kunnissa sosiaalityöntekijä ottaa tarvittaessa yhteyttä vanhemmalle tarjottuun palvelupaikkaan, toisissa vanhemmalta kysytään seuraavassa tapaamisessa, onko hän ollut hoitopaikkaan yhteydessä. Vanhempien tilannetta seurataan verkostopalavereissa, joiden koollekutsujana on lastensuojelu. Haastatteluissa myös perheen kokonaistilanteen seuraaminen nähtiin lastensuojelun tehtäväksi.

Vanhempien kieltäytyminen tukitoimista on todettu myös aiemmissa selvityksissä. Huostaanottoasiakirjoihin perustuneessa tutkimuksessa vanhemmat kertoivat omia käsityksiään avohuollon tukitoimista. Vanhempien näkemysten mukaan avohuollon tukitoimet eivät usein olleet tarkoituksenmukaisia heidän perheensä tilanteeseen. Usein vanhemmat kieltäytyivät esimerkiksi perhekuntoutuksesta. Perhetyön sijaan vanhemmat olisivat halunneet käytännön apua esimerkiksi siivoukseen eli kotiapua. Suurin

³⁷⁶ *Hiihola ja Heinonen (2009).*

osa vanhemmista (55 %) ei kuitenkaan ollut osallisena lastensuojelun prosessissa. Tulos johtunee ennen kaikkea siitä, että tutkimuksessa oli kyse vastentahtoisista huostaanotoista.³⁷⁷ Tarkastuksessa haastatellun asiantuntijan mukaan vanhemmilla saattaa olla usein hyväkin syy olla ottamatta tukitoimia vastaan, mutta lastensuojelun työntekijät ovat liian kiireisiä selvittääkseen näitä syitä³⁷⁸.

Tarkastuksen kuvitteellisten asiakastapausten perusteella kunnat toimivat hyvin eri tavalla tilanteissa, joissa vanhemmat eivät sitoudu avohuollolliseen työskentelyyn. Toinen kuvitteellisista avohuollon asiakastapauksista oli kahdeksanvuotias Silja, joka käyttäytyy aggressiivisesti muita kohtaan ja joka tarvitsisi enemmän rajoja ja aikaa kuin yksityisyrityksinä toimivat vanhemmat kykenevät antamaan. Siljan tapauksessa kahdessa kunnassa pohdittiin huostaanottoa ja yhdessä avohuollon sijoitusta. Kahdessa kunnassa katsottiin, että vanhempien kieltäytyminen tarjotusta tuesta ei aiheuta muutosta tilanteeseen. Yhdessä kunnassa asiakkuus lopetettaisiin, jos huoli Siljasta ei ole niin suuri, että huostaanottoon on tarvetta. Vain yhdessä kunnassa katsottiin, että tilanne edellyttää tiiviimpää yhteistyötä vanhempien kanssa.

Toinen avohuollon kuvitteellisista asiakastapauksista oli 14-vuotias Liina, joka on alkanut pinnata koulusta. Liina on joutunut ottamaan perheensä vastuun sisarusten ja kodin hoidosta isän pitkäaikaistyöttömyyden ja masennuksen sekä äidin jaksamattomuuden vuoksi. Liinan tapauksessa vanhemmat ohjattaisiin lähes poikkeuksetta psykiatrisen avun piiriin. Jos perheen tilanne ei parane, seitsemän kuntaa harkitsisi huostaanottoa, yksi jatkaisi Liinan tukemista, yksi pyrki tukemaan Liinaa kodin ulkopuolella ja yksi jäisi odottelemaan lisää huolenaiheita. Jos vanhemmat kieltäytyvät tukitoimista, vain kaksi kuntaa kymmenestä pyrki entisestään motivoimaan vanhempia tuen piiriin³⁷⁹.

Myös sisarusten tukeminen jää avohuollossa, ja kauttaaltaan lastensuojelussa, liian vähälle huomiolle. Avohuollossa sisarusten tilannetta selvitetään tapaamalla heitä ja olemalla mahdollisesti yhteydessä muihin sisaruksien tunteviin viranomaisiin. Kuvitteellisten asiakastapausten perusteella kolmessa kunnassa kymmenestä myös sisaruksille tehdään aina lastensuojelutarpeen selvitys. Haastatellut lastensuojelun työntekijät olivat sitä mieltä, että sisaruksia tulisi huomioida enemmän. Erityisesti vahvasti oireilevien lasten sisarukset jäävät helposti vaille huomiota.³⁸⁰ Puutteet ssa-

³⁷⁷ Hiitola ja Heinonen (2009).

³⁷⁸ Esiselvityshaastattelu 1.11.2010.

³⁷⁹ Kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁸⁰ Tarkastushaastattelut ja kuvitteelliset asiakastapaukset.

rusten tukemisessa tulivat tarkastuksessa esille myös asiakassuunnitelmien yhteydessä (ks. luku 3.5.).

3.6.2 Perheiden tukeminen sijaishuollossa

Perheen jälleenyhdistäminen yhä useammin tavoitteena

Sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä³⁸¹. Valmisteilla olevien lastensuojelun laatusuositusten mukaan lastensuojelun työntekijöillä on velvoite työskennellä aktiivisesti vanhempien kanssa ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan perheen jälleenyhdistämiseen. Perheen jälleenyhdistämisen mahdollistamiseksi kunnan tulee huolehtia siitä, että huostaanotot toteutetaan riittävän varhaisessa vaiheessa.³⁸² Laatusuosituksissa esitetään myös, että sijaishuollon käynnistyessä suunnitellaan yhteistyössä vanhempien kanssa, missä ajassa vanhemman tulee kuntoutua siinä määrin, että hän kykenee turvaamaan lapsen kehityksen ja terveyden, jotta lapsi voi palata vanhempiensa hoitoon. Tavoite kirjataan selkeästi sekä lapsen että vanhempien asiakassuunnitelmaan.³⁸³ Kuten asiakassuunnitelmia koskevassa luvussa 3.4. todettiin, näin tapahtuu käytännössä erittäin harvoin.

Uuden lain myötä tavoite perheen jälleenyhdistämisestä on tarkastuksessa haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan kuitenkin tullut tärkeämmäksi. Myös lastensuojelun työntekijät ovat alkaneet osallistaa vanhempia entistä enemmän, ja tämän vuoksi uuden lain mukaisissa huostaanotoissa vanhemmat ovat useammin mukana lastensuojeluprosessissa. Vanha ajattelumalli, jossa biologiset vanhemmat on nähty haittana ja uhkana, on haastateltujen mukaan muuttumassa.

Osassa kuntia työskennellään aktiivisesti jälleenyhdistämisen puolesta ja sille asetetaan tavoitteita, kuten mitä pitäisi tapahtua ja minkä ajan kuluessa, jotta se olisi mahdollista. Perusteet jälleenyhdistämiselle ovat myös taloudelliset: kalliissa sijaishuollossa ei pidetä lapsia turhaan. Jälleenyhdistäminen on usein mahdollista niissä perheissä, joissa huostaanoton taustalla on ohimenevä kriisitilanne. Useimmiten tilanteet ovat kuitenkin sellaisia, että perheen jälleenyhdistäminen ei ole näköpiirissä. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan biologisten vanhempien kanssa työskentelyn tulisi olla paljon intensiivisempää, jotta huostaanottoja voi-

³⁸¹ L 417/2007 4 §.

³⁸² Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

³⁸³ Emt.

taisiin purkaa. Useimmiten menee vuosia ennen kuin perheen yhdistäminen olisi periaatteessa mahdollista. Siinä vaiheessa lapsi on usein jo kiintynyt uuteen perheeseen, eikä huostaanoton purkua enää voida ajatella.

Tarkastuksen haastatteluissa ongelmana jälleenyhdistämisessä pidettiin myös sitä, että ostopalveluyksiköt eivät huomioi tavoitetta riittävästi. Syy tähän voi olla myös taloudellinen: yksiköt pelkäävät, että kotiutetun lapsen tai nuoren tilalle ei tule uutta asiakasta.³⁸⁴ Edellytykset jälleenyhdistämiselle ovat heikot myös tilanteessa, jossa sijaishuoltopaikka avaa ovensa biologisille vanhemmille ainoastaan, jos he ovat tulossa lapsen sosiaalityöntekijän sopimaan asiakassuunnitelmanneuvotteluun. Tämä oli käytäntö yhdessä ammatillisessa perhekodissa, jonka valvontakäyntiin tarkastuksen tekijät osallistuivat. Kyseisessä perhekodissa lapset tapasivat vanhempiaan perhekodin ulkopuolella³⁸⁵.

Vanhempien tukeminen jää usein lastensuojelulaitoksille

Jälleenyhdistämisen tavoitteesta huolimatta vanhempien tukeminen vaihtelee suuresti kunnasta toiseen. Toisessa ääripäässä ovat kunnat, joissa vanhempien kanssa ei keskustella tai jalkauduta lainkaan, ja toisissa vanhempien kanssa tehdään töitä koko sijoituksen ajan ja esimerkiksi perhetyöstä soitetaan vanhemmille joka viikko. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan vanhempien saama tuki riippuu paljon heidän omasta halustaan tehdä yhteistyötä. Osa vanhemmista ei katso olevansa avun tarpeessa. Erityisesti tahdonvastaisissa huostaanotoissa vanhemmat eivät koe, että lastensuojelu on oikea taho auttamaan heitä.³⁸⁶

Edellytyksiä vanhempien tukemiselle heikentää myös se, että joissain kunnissa koettiin epäselväksi, kuuluuko vanhempien tukeminen avo- vai sijaishuollolle vai aikuissosiaalityölle. Lastensuojelun työntekijöiden mukaan vanhempien sijaishuollossa saama tuki jää liian vähäiseksi ja suunnittelemattomaksi myös ajan puutteen vuoksi.

Tarkastuksen haastattelujen perusteella useimmiten vanhempien tukeminen jää käytännössä lastensuojelulaitosten harteille. Osassa laitoksia on saatavilla perhetyötä ja perheterapiaa. Tiivistä perhetyötä tehdään haastateltujen mukaan kuitenkin vain harvoissa ja pitkään toimineissa laitoksissa.

Vanhempien tukemiseen liittyvät ongelmat tulivat esille myös kuvitteellisten asiakastapausten kautta. Tapauksista yksi oli 12-vuotias Matti, joka

³⁸⁴ Tarkastushaastattelut.

³⁸⁵ Osallistuminen valvontakäynnille 1.11.2011.

³⁸⁶ Tarkastushaastattelut.

on ollut vuoden sijoitettuna yksityisessä perhekodissa psyykkisten ongelmien vuoksi. Matin tapauksessa neljä kuntaa kymmenestä pyrki varmistamaan sijaishuollon pysyvyyden myös tukemalla lapsen vanhempia. Käytännössä tämä tuki sisältäisi tapaamisia sosiaalityöntekijän kanssa, ohjausta muihin palveluihin ja mahdollisesti perheterapiaa. Perheterapian järjestäminen olisi käytännössä kuitenkin vaikeaa. Esimerkiksi yhdessä kunnassa todettiin, että alueella on useita perheterapeutteja, mutta asiakkaille ei saada lähetteitä, koska alueen perheneuvola ei voi ottaa vastaan uusia asiakkaita. Ilman lähetettä Kela ei maksa terapiaa.³⁸⁷

Perheterapian heikko saatavuus näkyi myös Kuntaliiton lastensuojelukyselystä. Sen mukaan muita sijaishuollossa vanhemmille heikosti saatavilla olevia palveluja ovat intensiiviperhetyön palvelut, vertaisryhmätoiminta ja perhekuntoutusleirit. Syynä palvelujen puutteille nähtiin sosiaalitoimen taloudellinen tilanne. Kyselyn mukaan perheille järjestyvät vähintään kohtalaisesti perhetyön palvelut, kasvatus- ja perheneuvolan palvelut, perheen kuntouttava hoito lyhytaikaisena sijoituksena perhekotiin tai lastenkotiin sekä perheen kuntouttava hoito päihdehuollon hoitolaitoksessa.

Tarkastushaastattelujen perusteella sijaishuollossa vanhemmille useimmiten tarjottavia palveluja ovat päihde- ja mielenterveyspalvelut sekä taloudellinen tuki. Osa kuntia pyrkii myös tukemaan vanhempia sijoituksen alkaessa, jos vanhempi niin haluaa.³⁸⁸

Valmisteilla olevien lastensuojelun laatusuosituksen mukaan huostaanoton toteutuessa vanhemmille tulisi järjestää mahdollisuus saada tukea esimerkiksi kriisiluontoisella työskentelyllä, jossa käydään läpi vanhempien tarpeiden mukaan huostaanoton ja sijoituksen aiheuttamia kysymyksiä ja tunteita³⁸⁹. Tarkastushavaintojen perusteella kriisituen suhteen ollaan kuitenkin vielä kaukana tavoitteista. Kuntaliiton lastensuojelukyselyn perusteella sijoitetun lapsen vanhemmilla on kolmessa tarkastuskunnassa mahdollisuus aina saada erityistä kriisitukea sijoituksen yhteydessä. Seitsemässä kunnassa tällaiseen tukeen on mahdollisuus vaikeimmissa tilanteissa.³⁹⁰

Vanhemmat kokevat tuen riittämättömäksi

Tarkastusaineistossa painottuvat lastensuojelun työntekijöiden käsitykset vanhempien saaman tuen riittävydestä. Vanhempien saama tuki vaikuttaa

³⁸⁷ Kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁸⁸ Tarkastushaastattelut.

³⁸⁹ Lastensuojelun laatusuositus (2010).

³⁹⁰ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

kuitenkin täysin riittämättömältä niissä harvoissa näkemyksissä, joita lastensuojelun asiakkaiden vanhemmilta on saatavissa. Joidenkin vanhempien kokemukset välittyvät sosiaaliasiamiesten raporttien kautta. Esimerkiksi Etelä-Suomen alueen sosiaaliasiamiesten raporteissa vuodelta 2010 todettiin seuraavaa³⁹¹:

Vanhempien tyytymättömyys kohdistuu toistuvasti siihen, että he kokevat jäävänsä ilman riittävää informaatiota lastensuojelun palveluista, lastensuojelutyön suunnasta, tavoitteista ja omasta asemastaan. Jos lapsen vanhemmat ovat eronneet, kokee toinen usein jäävänsä käytännössä kokonaan vaille tarpeelliseksi kokemaansa informaatiota. Hyvin tyypillinen on kokemus, että vanhempi ei saa tilaa tai mahdollisuutta tuoda esiin omaa näkemystään tai sitä ei kuulla. Myös lapsen siirtäminen uuteen sijoituspaikkaan voidaan tehdä ilman, että vanhemmalle on annettu mahdollisuutta ilmaista mielipiteensä asiassa.

Vanhempi saattaa kokea, että hänen mahdollisuutensa vaikuttaa perheen saamiin palveluihin päättyvät, kun perheestä tulee lastensuojelun asiakas. Tämä välittyy vanhemmalle siten, että työskentelyssä koko huomio kiinnittyy lapseen ja vanhempi jätetään selviämään yksin.

Vanhempien kokemuksia on selvitetty tarkemmin tutkimuksessa, joka perustui 14 huostaan otetun lapsen vanhemman haastatteluihin. Tutkimuksessa vahvistui, että vanhempien kuntoutumista tuetaan lapsen sijoituksen aikana vähän. Tutkimuksen mukaan lapsen vastuusosiaalityöntekijä oli selkeästi lasta varten ja vanhemmille tarjottu ammatillinen tuki ja moniammatillinen yhteistyö oli pirstaleista. Vanhemmilla ei myöskään ollut tarkkaa käsitystä perheen jälleenyhdistämisen velvoitteesta. Huostaanotto-tilanteissa kaivattiin konkreettisia tietoja siitä, mitä vanhemmalta prosessissa odotetaan ja minkälaisia muutoksia sijoituksen lopettaminen edellyttäisi. Tutkimuksen mukaan avun saaminen vaati vanhemmilta omaa aktiivisuutta ja he toivoivat nykyistä systemaattisempaa tuen tarjoamista. Vanhemmille oli myös tärkeää, että huoltajina he saivat mahdollisuuden vaikuttaa lasta koskeviin ratkaisuihin.³⁹²

Vanhempien kuulemiseen lastensuojelussa on kiinnittänyt huomiota myös lapsiasiavaltuutettu. Lapsiasiavaltuutetun toimistoon vuosittain saapuvista 400–600 kansalaisyhteydenotosta noin 20 prosenttia koskee lastensuojelun avo- ja sijaishuoltoa. Yhteydenottajana lastensuojeluasioissa on useimmiten lapsen vanhempi tai isovanhempi. Yhteydenotoissa kritisoidaan erityisesti huostaanottoprosessia ja sitä, että vanhempi kokee, ettei

³⁹¹ Aluehallintovirastot (2011).

³⁹² Pitkänen (2011).

häntä tai lasta ole riittävästi kuultu.³⁹³ Kuten luvussa 3.2.1. todettiin, vanhempia kuullaan sijaishuoltopaikkaa valittaessa, mutta käytännössä heidän mielipiteillään on vähän merkitystä. Vanhempien kuuleminen on kuitenkin edellytys sille, että koko perhettä voidaan tukea kokonaisvaltaisesti. Myös edellä mainitussa vanhempia koskeneessa tutkimuksessa tultiin siihen johtopäätökseen, että vanhempien kanssa tehtävä suunnitelmallinen työ on yksi vaikuttavan sijaishuollon edellytyksistä.³⁹⁴

Perheiden saaman tuen puutteisiin ja merkitykseen on kiinnitetty huomiota myös tarkasteltujen kuntien lastensuojelun suunnitelmissa, sillä niissä todetaan muun muassa, että lastensuojelun asiakasmäärän rajun lisääntymisen myötä pitäisi yhä enemmän toimia perheen tukemiseksi tekemällä muutoksia perheen sisällä sen sijaan, että muutos yritetään saada nopeasti ja helposti tehdyksi perheen ulkopuolisella muutoksella, esimerkiksi sijoituksella ja huostaanotolla. Erityisesti nuorten huostaanottojen ehkäisemiseen tarvittaisiin suunnitelmien mukaan tiiviimpää työskentelyä vanhempien kanssa sen sijaan, että perheen kasvatusongelmista syytetään vain nuorta. Yhdessä suunnitelmassa todettiin, että erityisesti kiireellisesti huostaan otettujen lasten ja nuorten kohdalla voidaan miettiä, onko palvelujärjestelmä kyennyt riittävän ajoissa, oikeaan aikaan ja tarpeeksi tehokkaasti auttamaan näiden lasten perheitä.

Perheiden tukemisen ja jälleenyhdistämisen ongelmat on pannut merkille myös YK:n lapsen oikeuksien komitea. Komitea kehottaa suosituksiinsa tukemaan biologisia perheitä perheiden jälleenyhdistämisessä, jotta näiden sijaishuollossa olevat lapset voivat mahdollisuuksien mukaan myöhemmin liittyä uudelleen biologisiin perheisiinsä³⁹⁵.

3.6.3 Perheiden tukeminen jälkihuollossa

Jälkihuollon tuki perheille on vähäistä

Jälkihuoltovelvoitteeseen sisältyy se, että tuetaan jälkihuollossa olevaa lasta ja huoltajia tai muita kasvatuksesta vastaavia henkilöitä. Varsinkin jos lapsi tai nuori asuu kotonaan, voi tulla kyseeseen myös hänen kasvatuksestaan tällöin tosiasiaassa vastaavien henkilöiden tukeminen. Tuki näille henkilöille on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa lapsi tai nuori siirtyy huostassapidon jälkeen asumaan yhdessä huoltajan kanssa. Tuki voi olla esimerkiksi toimeentulotukea tai muita avohuollon tukitoimia, kuten ko-

³⁹³ *Lapsiasiavaltuutettu 2010.*

³⁹⁴ *Pitkänen (2011).*

³⁹⁵ *YK:n lapsen oikeuksien komitea 7.9.2011.*

dinhoitoavun järjestämistä tai päihdehuollon palvelujen järjestämistä vanhemmille.³⁹⁶

Kuten asiakassuunnitelmia koskevassa luvussa (3.4.4) jo todettiin, vanhempia ei juuri huomioida itsenäistyvien nuorten jälkihuollossa. Tarkastushaastattelujen perusteella suurin osa vanhemmista ei ole enää tiiviisti mukana omillaan elävien nuorten elämässä. Vanhempia ja heidän mahdollista tuen tarvettaan huomioidaan ainoastaan, jos vanhemmat sitä pyytävät tai nuoret haluavat vanhempien olevan mukana jälkihuoltoa suunniteltaessa. Jälkihuollossa olevien alaikäisten tilanne on toinen. Alaikäisten jälkihuollossa koko perhettä voidaan tukea avohuollon toimenpiteillä, esimerkiksi perhetyön avulla. Alaikäisten osalta vanhemmat ovat aina huoltajina mukana myös esimerkiksi silloin, kun nuori muuttaa omaan asuntoon ja vanhempia tarvitaan allekirjoittamaan vuokrasopimus.³⁹⁷

Myös kuvitteellisten asiakastapausten perusteella vanhempien tuetaan jälkihuollossa vähän ja tuki vaihtelee sen mukaan, minkä ikäisestä lapsesta tai nuoresta on kysymys. Yksi tapauksista oli kohta 18 vuotta täyttävä Vilma, joka on ollut sijoitettuna lastensuojelulaitokseen viimeiset neljä vuotta. Vilma ei halua muuttaa takaisin vanhempiensa luokse, koska he eivät ole lopettaneet runsasta päihteiden käyttöään. Kuusi kuntaa kymmenestä huomioisi Vilman vanhemmat tai muun läheisverkoston arvioidessaan Vilman jälkihuollon tarvetta. Kuitenkin vain yhdessä kunnassa tarjottaisiin tukea myös läheisverkostolle. Päihdeongelmaisiin vanhempiin viitattiin vain yhdessä kunnassa, jossa katsottiin, että Vilma tarvitsisi heidän vuokseen tukihenkilön. Selvästi enemmän perhettä tuettaisiin viisivuotiaan Vernerin tapauksessa, jos hän palaisi kotiin neljä vuotta kestäneen huostaanoton jälkeen. Vernerin tapauksessa kuusi kuntaa antaisi tukitoimenä perhetyötä tai muuta perhettä tukevaa palvelua.³⁹⁸

Kuntaliiton lastensuojelukyselyn mukaan niitä palveluita ja tukitoimia, joita jälkihuollossa on perheille kohtalaisesti tai melko hyvin saatavilla, ovat ohjaus ja neuvonta, läheisneuvonpito, perhetyön palvelut sekä vanhempien mielenterveys- ja päihdepalveluihin liittyvä lastensuojelun tuki. Muita palveluja jälkihuollossa oleville perheille on saatavilla heikommin ja hyvin vaihtelevasti eri kunnissa. Melko huonosti tai ei lainkaan saatavilla olevia palveluita ovat vertaisryhmätoiminta, kotipalvelu, loma- ja virkistystoiminta perheelle sekä perheen kuntouttava hoito eri muodoissa.³⁹⁹

³⁹⁶ Rätty (2007).

³⁹⁷ Tarkastushaastattelut.

³⁹⁸ Kuvitteelliset asiakastapaukset.

³⁹⁹ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

Tarkastushavaintojen perusteella perheiden tukeminen jälkihuollossa ei riipu kuitenkaan saatavilla olevista palveluista vaan siitä, että itsenäistyvien nuorten elämässä perhettä ei enää nähdä merkityksellisenä tai katsotaan, että nuori itse ei halua perhettä mukaan jälkihuoltoon. Perheen tukeminen jälkihuollossa on jäänyt pois myös lastensuojelun ohjeistuksesta. Esimerkiksi valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa vanhempien tukemista jälkihuollossa ei käsitellä lainkaan.⁴⁰⁰

3.6.4 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Tarkastushavaintojen perusteella perheitä ei tueta riittävästi missään lastensuojeluprosessin vaiheessa. Avohuollossa tuen kohteena nähdään koko perhe, mutta ajan puute estää perheen kokonaisvaltaisen tukemisen. Avohuollon tukitoimia on perheille saatavilla kohtalaisesti. Kaivatuimpia tukitoimia, päihde- ja mielenterveyspalveluja, ei kuitenkaan ole riittävästi. Perheille tarjottavien palvelujen saatavuutta rajoittaa eniten sosiaalihuollon taloudellinen tilanne. Lastensuojelussa koetaan myös ongelmaksi vanhempien motivaation puute ottaa vastaan tarjottuja tukitoimia. Vanhempia ei kuitenkaan pyritä erityisesti motivoimaan tuen piiriin. Avohuollon tuella ja esimerkiksi intensiivisellä perhetyöllä voidaan ehkäistä huostaanottoja ja sen vuoksi koko perheen tukeminen on ensiarvoisen tärkeää.

Sijaishuollossa vanhempien tukeminen ja mahdollisuudet saada kriisitukea sijoituksen alkaessa vaihtelevat suuresti kunnasta toiseen. Lastensuojelun työntekijöiden mukaan biologisten vanhempien saama tuki riippuu paljon vanhempien halusta tehdä yhteistyötä, ja vanhempien näkemysten mukaan se taas riippuu heidän omasta aktiivisuudestaan. Usein vanhemmat jätetään sijoitustilanteessa yksin, vaikka lain mukaan heille tulisi laatia oma asiakassuunnitelma. Useimmiten vanhempien tukeminen on annettu lastensuojelulaitosten tehtäväksi, mikä ei ole lastensuojelulain tarkoitus. Tilanne on ongelmallinen myös siksi, että ostopalvelulaitokset eivät välttämättä huolehdi jälleenyhdistämisvelvoitteen huomioimisesta.

Tarkastushavaintojen perusteella perheen jälleenyhdistämisen merkitys on kasvanut uuden lain myötä. Useimmissa tapauksissa jälleenyhdistäminen edellyttäisi kuitenkin huomattavasti intensiivisempää työskentelyä vanhempien kanssa ja jälleenyhdistämistavoitteiden kirjaamista vanhempien asiakassuunnitelmiin. Tutkimustiedon perusteella vanhemmat eivät välttämättä ole velvoitteesta tietoisia eivätkä tiedä, mitä heiltä käytännössä edellytetään.

⁴⁰⁰ Lastensuojelun laatusuositukses (2010).

Vähäisintä vanhempien saama tuki on jälkihuollossa. Tarkastushavaintojen perusteella perhettä ei enää pidetä merkityksellisenä itsenäistyvän nuoren kannalta. Alaikäisten jälkihuollossa voidaan tukea koko perhettä avohuollon tukitoimin, mutta muutoin vanhempien tuen tarvetta huomioidaan ainoastaan, jos jälkihuollossa oleva nuori sitä haluaa. Laki ei kuitenkaan erittele alaikäisten ja täysi-ikäisten jälkihuoltoa, vaan samat säännökset koskevat molempia. Lastensuojelulakia lukuun ottamatta perheiden tukemista jälkihuollossa ei ole ohjeistettu esimerkiksi valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa.

3.7 Lastensuojelulain suhde muuhun lainsäädäntöön

3.7.1 Laki toimeentulotuesta

Lastensuojelulain 35 §:ään on kirjattu perustuslain 19.1 ja 19.3 §:n sisällöt

Lastensuojelu- ja toimeentulotukilaki (1412/1997) nivoutuvat toisiinsa lastensuojelulle asetetuissa tavoitteissa ja niitä edistävässä tukitoimissa. Lastensuojelulain 35 §:n sisältö vastaa perustuslain 19.1 §:ään ja 19.3 §:ään⁴⁰¹ kirjattuja asioita. Pykälän mukaan, jos lastensuojelun tarve johtuu oleelliselta osin muun muassa riittämättömästä toimeentulotuesta tai siitä, että se oleellisesti estää lapsen tai perheen kuntoutumista, on kunnan viivytyksettä turvattava perheelle riittävä taloudellinen tuki. Saman pykälän 2 momentissa täsmennetään vielä erikseen, että riittävä taloudellinen tuki on järjestettävä myös jälkihuollossa olevalle lapselle tai nuorelle. Kunnan ehdoton järjestämisvelvollisuus koskee kuitenkin vain lastensuojelulain 75.1 §:ssä tarkoitettuja jälkihuoltoon oikeutettuja lapsia ja nuoria. Lastensuojelulain 35 § muodostaa välittömästi lastensuojelun asiakkaille subjektiivisen oikeuden riittävään taloudelliseen tukeen, mikäli kuntoutuminen sitä edellyttää. Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi

⁴⁰¹ Perustuslaki 731/1999 19.1 §: ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” sekä 19.3 §: ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”.

on niin ikään linjattu, että toimeentulotukea voidaan käyttää myös lastensuojelulain 35.1 §:n tarkoittamassa tapauksessa, jos asiakkaiden lastensuojelullinen tarve johtuu oleellisilta osin puutteellisesta toimeentulotuesta.⁴⁰²

Lastensuojelulain 36.1 §:ssä muun muassa toimeentulotuki ja ennalta ehkäisevä toimeentulotuki on määriteltä sellaisiksi palveluiksi ja etuuksiksi, joita lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle ja hänen perheelleen tai jälkihuoltoonnuorelle tulee ensisijaisesti järjestää. Jos toimeentulotukilain mukaiset palvelut eivät kuitenkaan ole riittäviä, tulee niiden lisäksi järjestää tarvittavat tukitoimet lastensuojelulain mukaisina⁴⁰³. Linjauksen voi tulkita korostavan sitä, että lastensuojelu ei vastaa pelkkään taloudellisen tuen tarpeeseen vaan siihen vastataan ensisijaisesti toimeentulotuella. Linjauksen voi niin ikään katsoa vahvistavan lapsen edun huomioon ottamista aikuissosiaalityössä⁴⁰⁴. Tarkastushavainnot viittaavat kuitenkin siihen, että aikuissosiaalityössä lastensuojeluasiakkaiden taloudellista tukea arvioitaessa lastensuojelullinen näkökulma ei välttämättä ole ensisijainen. Tarkastushaastattelujen perusteella tämä näyttäisi johtuvan osin toimeentulotuessa harjoitetusta tiukemmasta harkinnanvaraisuudesta. Jos lastensuojelun piirissä oleva asiakas ei saa tukea mistään muualta, voi lastensuojelu myöntää taloudellista tukea lastensuojelullisin perustein lastensuojelun päätöksellä⁴⁰⁵.

Toimeentulotukea myönnetään jälkihuollossa helpommin perustein kuin aikuissosiaalityössä

Tarkastushavaintojen⁴⁰⁶ perusteella näyttää siltä, että taloudellisen tuen osalta lastensuojelu on monessa tapauksessa ottanut toimeentulotuen tehtävän. Lastensuojelullisin perustein myönnetystä taloudellisesta tuesta näyttää muodostuneen osalle lastensuojelun asiakkaista viimesijainen tuki. Lastensuojelullisin perustein myönnetty toimeentulotuki eroaa kuitenkin aikuissosiaalityön myöntämästä toimeentulotuesta siinä, etteivät toimeentulotuen säännökset toimeentulotuen määrästä sido lastensuojelun päätöksentekijöitä⁴⁰⁷.

⁴⁰² HE 252/2006 vp.

⁴⁰³ Sosiaali- ja terveysministeriö (2007).

⁴⁰⁴ Ks. esim. Rätty (2007); myös yhden tarkastuskunnan toimeentulotuen myöntämisohje.

⁴⁰⁵ Tarkastuskuntien haastattelut.

⁴⁰⁶ Tarkastuskuntien toimeentulotuen soveltamista koskevat ohjeet ja lastensuojelun taloudellista tukemista koskevat ohjeet.

⁴⁰⁷ HE 252/2006 vp.

Kaikkien tarkastuskuntien haastatteluissa nousi esille, että lastensuojelussa jälkihuoltonuorta tuetaan taloudellisesti toimeentulonormin (perusosan) mukaan, mutta ennen kaikkea harkinnanvaraisen (täydentävän ja ehkäisevän) toimeentulotuen säännöksiä tulkitaan lastensuojelussa huomattavasti väljemmin kuin aikuissosiaalityössä. Esimerkiksi harrastuksia ja opiskelua tuetaan taloudellisesti helpommin ja annettu tuki saattaa olla myös runsaampaa kuin kunnan toimeentulotukiohjeessa on ohjeistettu.

Tarkastushaastattelujen perusteella lastensuojelussa harjoitettua höllempää tukikäytäntöä voi selittää osin se, että vain kahdessa tarkastuskunnassa jälkihuoltonuorten toimeentulotukipäätökset kuuluivat kokonaan aikuissosiaalityön puolelle. Muissa tarkastuskunnissa jälkihuollon piirissä olevien nuorten toimeentulotuen myöntäminen kuului täysin lastensuojelun vastuulle. Lastensuojelun sisällä toimeentulotuen myöntämiskäytännöt kuitenkin vaihtelevat. Kahdessa tarkastuskunnassa perustoimeentulotuesta⁴⁰⁸ ja harkinnanvaraisesta toimeentulotuesta päättäminen oli eriytetty eri henkilöille. Perustoimeentulotuesta päättää etuuskäsittelijä⁴⁰⁹, ja harkinnanvaraisesta tuesta päättää nuoren asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Viidessä tarkastuskunnassa toimeentulotuesta vastaaminen oli sen sijaan keskitetty lastensuojelussa yhdelle henkilölle joko sosiaaliohjaajalle tai lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle⁴¹⁰. Tarkastushaastattelujen mukaan riippumatta siitä, kuka toimeentulotuen myönsi, kaikissa tarkastuskunnissa aikuissosiaalityöntekijät tai etuuskäsittelijät tekivät tarpeen vaatiessa yhteistyötä nuoren asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai lastensuojelun tiimin kanssa.

Toimeentulotuella tuetaan merkittävästi jälkihuollon piirissä olevien nuorten opiskelua

Tarkastushavainnot⁴¹¹ osoittivat, että jälkihuollossa olevan nuoren taloudellinen tuki turvataan käytännössä toimeentulotuella, jos hänellä ei ole käytettävissään muita tuloja ja varoja. Oppaassa toimeentulotukilain soveltamisesta suositellaan, ettei nuoren itsenäistymisvaroja tulisi ottaa varoina huomioon, kun toimeentulotukea myönnetään nuoren perustarpeisiin⁴¹². Tarkastuskuntien toimeentulotuen soveltamista ja jälkihuollon pii-

⁴⁰⁸ L 1412/1997 7 a–b §; 9 §.

⁴⁰⁹ Tarkastuskunnissa vastaavasta henkilöstä käytettiin myös seuraavia nimikkeitä: etuussihteeri, sosiaaliohjaaja tai palvelusihteeri.

⁴¹⁰ Tarkastuskuntien haastattelut.

⁴¹¹ Kaksi kuvitteellista asiakastapausta ja tarkastuskuntien haastattelut.

⁴¹² Sosiaali- ja terveysministeriö (2007).

rissä olevan nuoren taloudellista tukemista koskevat ohjeet viittaavat siihen, että kunnat toimivat suosituksen mukaisesti. Ainoastaan yhden tarkastuskunnan jälkihuollon taloudellista tukea koskevassa ohjeessa linjattiin, että itsenäistymisvarat, jotka ylittävät 1 700 euroa, otetaan huomioon varoina toimeentulotukea myönnettäessä.⁴¹³ Muiden tarkastuskuntien jälkihuoltoa ja toimeentulotukilain soveltamista koskevissa ohjeissa itsenäistymisvarojen huomioon ottamisesta ei sen sijaan sanottu mitään.

Tarkastuskunnissa jälkihuollon piirissä oleville nuorille myönnettiin yleisimmin toimeentulotuen perusosan lisäksi myös täydentävää toimeentulotukea harrastuksiin ja opiskeluun. Näiden lisäksi harkinnanvaraisesti taloudellista tukea myönnettiin myös matkakuluihin (esimerkiksi kuukausilippu) sekä terapia- ja vastaaviin erityiskuluihin syrjäytymisen ehkäisemiseksi, tuen saajan aktivoimiseksi sekä omatoimisen suoriutumisen edistämiseksi.⁴¹⁴ Tarkastushavaintojen perusteella jälkihuollossa mutta myös muiden toimeentulotuen piirissä olevien nuorten opiskelua pyritään tukemaan voimakkaasti. Tämä näyttäisi liittyvän siihen, että nuorille, jotka eivät perusasteen koulutuksen jälkeen suorita vähintään toisen asteen koulutusta, yhteiskuntaan (lähinnä työmarkkinoille) kiinnittymisen on todettu olevan muita vaikeampaa⁴¹⁵. Tämän on taas havaittu olevan yhteydessä lapsuusajan köyhyyteen⁴¹⁶.

Esimerkiksi tutkimuksessa, jossa selvitettiin 15–24-vuotiaiden, vuosina 1991–2006 joskus huostassa olleiden nuorten tilannetta vuonna 2006, havaittiin, että huostassa olleista 16–24-vuotiaista miehistä yli 60 % ja naisista lähes 50 % oli suorittanut vain perusasteen tutkinnon. Samoin tutkimuksessa havaittiin, että huostassa olleiden keskuudessa työttömyys oli selvästi yleisempää kuin muiden vastaavan ikäisten keskuudessa.⁴¹⁷ Jo 19-vuotiaana heistä 34 % oli jäänyt yhteiskunnan ulkopuolelle⁴¹⁸ ja 22-vuotiaana heistä yhteiskunnan ulkopuolella oli jo 39 %. Huostassa olleilla 15–24-vuotiailla onkin todettu olevan 4–5-kertainen todennäköisyys päätyä työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolelle kuin vastaavan ikäisillä

⁴¹³ *Tarkastuskunnan ohje lastensuojelulain mukaisen jälkihuollon taloudellisesta tuesta ja itsenäistymisvaroista.*

⁴¹⁴ *Tarkastuskuntien toimeentulotuen soveltamista koskevat ohjeet ja yksi kuvitteellinen asiakastapaus.*

⁴¹⁵ *Miten nuoret aikuiset voivat? (2011); Sipilä ja Kestilä ja Martikainen (2011.)*

⁴¹⁶ *Lapsuuden köyhyys heijastuu myöhempään elämään (2011); Sipilä ja Kestilä ja Martikainen (2011); Airio ja Niemelä (2002).*

⁴¹⁷ *Heino ja Johnson (2010).*

⁴¹⁸ *Työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella olevat, työttömät ja omaa lastaan hoitavat.*

nuorilla.⁴¹⁹ Tutkimustulokset antavat perustan tulkinnalle, että jälkihuoltoon siirtyvät nuoret ovat suuressa vaarassa syrjäytyä sekä koulutuksesta että työelämästä.

Tarkastushavainnot⁴²⁰ osoittivat, että tarkastuskunnissa toimeentulotuen piirissä olevien nuorten (sisältää myös jälkihuollon piirissä olevat nuoret) opiskelua tuetaan yleisimmin kustantamalla lukion ja ensimmäisen ammattitutkinnon opinnoissa tarvittavat pakolliset kirja- ja materiaalimenot, erityisvaatteet ja jalkineet sekä koulumatkakuluja. Nuorten opiskelun tukeminen toimeentulotuella näkyy myös toimeentulotukitilastoista. Vuonna 2010 kaikista toimeentulotukea saaneista 13 % oli opiskelijoita ja toimeentulotukea saaneista kotitalouksista yli 7 %:lla pääasiallisena tulonlähteenä oli opintotuki⁴²¹. Vuodesta 2008 sekä opiskelijoiden osuus toimeentulotuen saajista että opintotuen osuus toimeentulotukea saavien tulonlähteenä on kasvanut⁴²².

Tarkastushavainnot toivat esiin myös yhden opiskeluun liittyvän taloudellisen tuen, josta ei löydy mainintaa lastensuojelua koskevasta hallituksen esityksestä eikä myöskään lastensuojelulaista. Sitä vastoin oppaassa toimeentulotuen soveltamisesta se mainitaan. Oppaassa suositellaan, ettei jälkihuollossa olevilta nuorilta tulisi edellyttää opintolainan ottamista⁴²³. Tarkastushavainnot⁴²⁴ osoittivat, että kaikissa tarkastuksen piiriin kuuluneissa kunnissa suositus myös toteutui. Tarkastushaastattelut kertoivat, että jälkihuollossa olevien nuorten edellytetään turvaavan opiskeluaikaisen toimeentulonsa ensisijaisesti opintososiaalisilla etuuksilla. Toisin sanoen nuorten edellytetään hakevan opintorahaa ja asumislisää mutta ei valtion takaamaa opintolainaa. Opintolainan sijasta kunnat turvaavat jälkihuollossa olevan nuoren toimeentulon ensimmäisen ammattitutkinnon suorittamisaikana. Tarkastuskuntien antamat vastaukset kuvitteelliseen Vilman asiakastapaukseen osoittivat kuitenkin, että neljä tarkastuskuntaa kymmenestä rahoittaisi Vilmalle myös toisen ammattitutkinnon hankinnan.

⁴¹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö (2011a).

⁴²⁰ Tarkastuskuntien ohjeet taloudellisesta tukemisesta jälkihuollossa ja ohjeet toimeentulotuen soveltamisesta.

⁴²¹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011e).

⁴²² Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2010a); (2010b).

⁴²³ Sosiaali- ja terveysministeriö (2007).

⁴²⁴ Tarkastuskuntien haastattelut, kuvitteellinen jälkihuollon asiakastapaus ja tarkastuskuntien toimeentulotuen soveltamisohjeet sekä jälkihuollon taloudellista tukea koskevat ohjeet.

3.7.2 Toimeentulotukilain 10 §:n soveltaminen jälkihuollossa

Toimeentulotukilain 10 §:n tavoitteena on aktivoida nuoria omatoimiseksi

Nykyisen hallituksen yksi kärkihankkeista on nuorten yhteiskuntatakuu, jossa keskeistä on varhainen puuttuminen ja tehostettu palveluprosessi. Sen tavoitteena on ehkäistä nuorten syrjäytymistä ja estää työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisestä yhteiskunnalle aiheutuvien suurten taloudellisten ja sosiaalisten kustannusten muodostumista. Yhteiskuntatakuulla pyritään myös turvaamaan osaavan työvoiman saatavuus ja edistämään 72 prosentin työllisyystavoitteen saavuttamista. Se on keino, jolla palveluja, koulutusta ja aktiivitoimenpiteitä yhdistämällä luodaan nuorille polkuja työllisyyteen. Yhteiskuntatakuulla julkinen valta lupaa kaikille kolme kuukautta työttömänä olleille nuorille työpaikan, opiskelupaikan tai aktiivitoimenpiteillä perustetun paikan.⁴²⁵

Vuoden 2013 alusta voimaan tulevaksi suunniteltu yhteiskuntatakuu on laajennettu versio vuonna 2005 voimaan tulleesta alle 25-vuotiaita työttömiä koskevasta nuorten yhteiskuntatakuusta. Laajennettu versio käsittää nyt myös alle 30-vuotiaat vastavalmistuneet työttömät ja taattuihin toimiin sisältyy opiskelupaikka.⁴²⁶ Pulmallista on kuitenkin, että uudistus velvoittaa julkista valtaa järjestämään tarvittavia toimia työttömänä olleille nuorille mutta ei velvoita nuoria ottamaan vastaan tarjottavia paikkoja. Osa haastatelluista lastensuojelun työntekijöistä sanoi, että jos nuori kieltäytyy työstä tai koulutuksesta, lastensuojelulla ei ole käytettävissään mitään keinoja. Huostassa olleita lapsia koskevan tutkimuksen mukaan 18–21-vuotiaista nuorista, joiden huostaanotto oli päättynyt täysi-ikäistymiseen, enemmistö (63 %) oli töissä tai opiskeli ja runsas yksi neljäsosa (27 %) oli työtön tai työkyvytön.⁴²⁷

Vuoden 2011 alussa voimaan tuli toimeentulotukilain 10.1 §:n muutos, jonka perusteet on löydettävissä Euroopan komission tiedonannosta – Nuoret liikkeellä⁴²⁸ – sekä sosiaaliturvan uudistamiskomitean (Satakomitea) mietinnöstä⁴²⁹. Sata-komitea esitti, että sosiaaliturvan ja erilaisen työkykyä edistävien ja kuntouttavien palveluiden sekä koulutusta ja

⁴²⁵ Valtiovarainministeriö (2008); KOM(2010) 477.

⁴²⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö (2011b).

⁴²⁷ Hiitola (2009); vrt. Eronen.

⁴²⁸ KOM (2010) 477.

⁴²⁹ Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista kohta 3.4 (2009).

työllistymistä tukevien toimenpiteiden tulisi muodostaa nykyistä kiinteämmin toisiaan tukeva kokonaisuus. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että jos toimenpiteisiin liittyy selviä taloudellisia seuraamuksia, niiden teho paranee merkittävästi.⁴³⁰ Komission tiedonannon mukaan sosiaalietuuksia tulisi myöntää vain niille nuorille, jotka etsivät aktiivisesti työtä tai osallistuvat koulutukseen⁴³¹.

Käytännössä edellä mainitut linjaukset on toteutettu muuttamalla toimeentulotukilain 10 §:ää⁴³² siten, että se tukee nyt myös kouluttautumista. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saanti on sidottu toisiinsa siten, että jos työmarkkinatukea saava henkilö kieltäytyy koulutuksesta tai keskeyttää koulutuksen, hänellä ei ole enää oikeutta työmarkkinatukeen, mutta ei mahdollisesti myöskään samantasoiseen toimeentulotukeen. Koulutuksesta kieltäytymisellä tai keskeyttämisellä on siten selviä taloudellisia seuraamuksia ammattitaidottomille nuorille.

Hallituksen esityksessä toimeentulotukilain 10 §:n muuttamisesta perusosan alentaminen on nähty keinoksi, jolla voidaan tukea ja edistää ammatillista koulutusta vailla olevien alle 25-vuotiaiden nuorten arjessa selviytymistä ja suunnitelmallista elämänhallintaa. Hallituksen esityksessä mahdollisuus perusosan alentamiseen mielletään nuorta aktivoivaksi toimenpiteeksi. Sen nähdään olevan sellainen keino, jolla nuorta kannustetaan selvittämään yhteistyössä sosiaalityöntekijöiden ja työvoimaviranomaisten kanssa omaa elämäntilannettaan ja laatimaan tavoitteellista suunnitelmaa elämänhallintansa parantamiseksi.⁴³³ Osa haastatelluista lastensuojelun työntekijöistä koki perusosan alentamisen olevan kuitenkin enemmän keppi kuin porkkana⁴³⁴, ja osa taas kertoi perusosan alentamisen toimineen odotusten mukaisesti⁴³⁵.

Jälkihuollossa perusosan alentamista käytetään harvoin

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä toimeentulotukilain 10 §:n muuttamisesta pidettiin tärkeänä, että uudistuksen

⁴³⁰ Vrt. KOM(2008) 639.

⁴³¹ KOM (2010) 477.

⁴³² Jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai koulutuksesta tai keskeyttänyt koulutuksen, voidaan hänen toimeentulotukensa perusosaa alentaa enintään 20 prosenttia ja toisluvasta kieltäytymisestä enintään 40 % (L 1412/1997 10 §).

⁴³³ HE 138/2010 vp.

⁴³⁴ Ks. StVM 41/2010 vp – HE 138/2010 vp Vastalauseet 1 ja 2.

⁴³⁵ Tarkastuskuntien haastattelut.

vaikutuksia seurataan tarkasti ja arvioidaan uudistuksen tarpeellisuus⁴³⁶. Siitä, kuinka yleisesti perusosan alentamista käytetään yhtenä sosiaalityön välineenä tai onko alentamisella pystytty edistämään toimeentulotukiasiakkaiden omatoimisuutta, ei ole olemassa valtakunnallisesti kattavaa tietoa⁴³⁷. Pykälän muutosta koskevassa hallituksen esityksessä arvioitiin vuoden 2006 toimeentulotukea ja työttömyysturvaa koskevien rekisteritietojen perusteella, että toimeentulotuen perusosan alentaminen voisi kohdistua noin 2 000 tapaukseen⁴³⁸. Muutoksen on arvioitu myös alentavan toimeentulotuen valtionosuuksia 2 miljoonaa eurolla vuodessa⁴³⁹.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön liitettyssä vastalauseessa esitettiin huoli, että perusosan alentamisesta tulee aikuissosiaalityössä automaattinen toimenpide⁴⁴⁰. Tarkastushaastattelujen perusteella huoli ainakin lastensuojelussa näyttää olevan aiheeton. Toimeentulotuen perusosan alentamista käytetään jälkihuollossa mutta hyvin harvoin: vain muutamalla nuorella vuodessa. Kymmenestä tarkastuskunnasta kahdeksassa jälkihuollossa olevan nuoren perusosaa oli lastensuojelussa alennettu ja yhdessä tarkastuskunnassa olisi alennettu, jos jälkihuollossa olevat nuoret olisivat olleet jälkihuollossa asuinkunnassaan. Ainoastaan yhdessä tarkastuskunnassa perusosan alentamista ei käytetty lastensuojelussa, mutta haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan sitä käytettiin aikuissosiaalityön puolella ja sielläkin harvoin.

Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden käsityksen mukaan syy siihen, miksi osa jälkihuoltonuorista ei hae töitä, kieltäytyy koulutuksesta tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, johtuu muun muassa siitä, että osa nuorista ei sitoudu mihinkään toistuvista keskusteluista huolimatta. Joillakin nuorilla on haastateltavien kertoman mukaan taas vääränlainen asenne. Haastateltavien mukaan nuoret kokevat, että heidän ei kannata mennä töihin, koska he eivät saa kunnon palkkaa ja johtajan paikkaa. Yhtenä syynä haastateltavat mainitsivat myös vanhempien antaman mallin. Tutkimuksessa kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten vanhemmista on muun

⁴³⁶ *StVM 41/2010 vp – He 138/2010 vp.*

⁴³⁷ *Helsingin sosiaalivirastoa koskevan tapaustutkimuksen mukaan toimeentulotuen perusosaa alennettiin huolella harkiten. Tammikuun alun ja elokuun lopun aikana vuonna 2011 Helsingin sosiaalitoimessa toimeentulotuen perusosaa alennettiin kaikkiaan 205 18–24-vuotiaalta toimeentulotuen asiakkaalta. Leikkaus kosketi vain noin yhtä prosenttia toimeentulotuen nuorista asiakkaista. (Palola ja Hannikainen-Ingman ja Karjalainen (2012)).*

⁴³⁸ *Emt.*

⁴³⁹ *HE 126/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2011. Helsinki 2010.*

⁴⁴⁰ *StVM 41/2010 vp – HE 138/2010 vp Vastalause 2.*

muassa havaittu, että heillä etuusriippuvuus on yleisempää kuin vertailuväestön vanhemmilla⁴⁴¹. Lisäksi on havaittu, että lapsilla, joiden perheessä joudutaan turvautumaan toimeentulotukeen, on yli kaksi kertaa suurempi todennäköisyys olla aikuisiässä toimeentulotuen asiakkaana⁴⁴². Sosiaalinen perimä saattaa siten siirtyä sukupolvelta toiselle⁴⁴³. Osa haastateltavista mainitsi nuorten kieltäytymisen olevan myös yhteydessä moniongelmaisuuteen.

Jotkut haastateltavat näkivät nuorten kieltäytymisen sen sijaan liittyvän nuorille tarjottuihin koulutus- tai työpaikkoihin. Eräs haastateltavista totesi, että ei paljon auta, jos nuoren taidot eivät riitä suoriutumaan annetusta tehtävästä tai tarjottavat tehtävät eivät ole kiinnostavia. Osa haastateltavista taas koki, että nuorille ei ole tarjolla riittävästi esimerkiksi startti- tai kymppiluokkia. Heidän käsityksensä mukaan, jos nuori ei onnistu saamaan ammatillista jatkokoulutuspaikkaa ja makaa kotona vuoden tekemättä mitään, on häntä enää vaikea motivoida vuoden kuluttua hakemaan uudelleen koulutuspaikkaa.⁴⁴⁴ Yhtenä syynä haastateltavat mainitsivat lisäksi sen, että nuori ei yksinkertaisesti lähde mihinkään, eivätkä sosiaalityöntekijät saa selville, mistä tämä johtuu. Tällöin sosiaalityöntekijät ovat voimattomia, koska jälkihuollossa oleva nuori saa itse päättää, ottaako hän vastaan tarjouksen terveydentilansa ja toimintakykynsä selvittämisestä.

3.7.3 Toimeentulotuen käyttöön liittyvät ongelmat lastensuojelussa

Lastensuojelun avohuollon kokonaiskustannuksista on vaikea muodostaa kokonaiskäsitystä

Toimeentulotuen käyttö yhtenä lastensuojelun taloudellisena tukimuotona toi esiin ongelmia, jotka liittyvät kustannuksiin, lastensuojelun asiakkuuden kestoon ja jälkihuollon suunnitelmallisuuteen. Mahdollisuus myöntää toimeentulotukea lapsille ja nuorille joko aikuissosiaalityön tai lastensuojelun puolelta vaikeuttaa kokonaiskäsityksen muodostamista lastensuojelun avohuollon kustannuksista. Samalla se vaikuttaa myös toimeentulotuen kustannuksiin. Esimerkiksi osa haastatelluista lastensuojelun työnteki-

⁴⁴¹ Saarikallio-Torp ym. (2010).

⁴⁴² Airio ja Niemelä (2002).

⁴⁴³ Vrt. Työ- ja elinkeinoministeriö (2011a); Eronen (2011).

⁴⁴⁴ Ks. StVM 41/2010 vp –He 138/2010 vp.

jöistä kertoi, että jälkihuoltona annettava taloudellinen tuki kirjataan aikuissosiaalityön toimeentulotuen menoksi⁴⁴⁵.

Samoin tarkastuskuntien toimeentulotuen soveltamisohjeet osoittivat, että kunnissa on erilaisia käytäntöjä sen suhteen, mihin tarkoituksiin täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään⁴⁴⁶. Toimentulotukitilastoista ei kuitenkaan ole saatavissa valtakunnallista tietoa siitä, kuinka suuri osuus toimeentulotuen täydentävän ja ennalta ehkäisevän tuen menoista kohdistuu lastensuojelun asiakkaille. Kuntien erilaisten tilastointikäytäntöjen vuoksi lastensuojelun avohuollon kustannukset eivät siten ole vertailukelpoisia keskenään.

Taloudellisen tuen myöntäminen joko toimeentulotuen päätöksellä tai lastensuojelun päätöksellä toi esille monikanavaisen rahoitukseen liittyvät ongelmat. Tämä näkyy tarkastuskunnissa sosiaalitoimen sisällä menojen siirtämisenä toimintasektorilta toiselle. Osa haastatelluista lastensuojelun työntekijöistä kertoi, että jos lastensuojelun asiakasperhe hakee taloudellista tukea esimerkiksi lasten vaatteisiin tai harrastusvälineisiin, asiaa valmisteleva henkilö voi keskustella lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa asiasta. Toisin sanoen siitä, mikä osa harkinnanvaraisesta tuesta myönnetään toimeentulotuen päätöksellä ja mikä osa taas lastensuojelun päätöksellä.⁴⁴⁷ Tällöin osa toimeentulotuen menoista on mahdollista siirtää lastensuojelun menoiksi ja päinvastoin. Tämä vaikeuttaa entisestään kokonaiskuvan muodostamista lastensuojelun avohuollon kustannuksista. Toimeentulotuen ja lastensuojelun menojen nivoutuminen toisiinsa merkitsee niin ikään sitä, että kun kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta tekee päätöksen esimerkiksi ehkäisevän toimeentulotuen käytön rajoittamisesta, vaikuttaa se myös lastensuojelun menoihin.

Harkinnanvaraisen toimeentulotuen käyttö saattaa edistää pitkäaikaista lastensuojelun asiakkuutta

Toimeentulotukilain väljempi soveltaminen lastensuojelussa saattaa joillakin lastensuojelun asiakkailla edistää pitkäaikaista lastensuojelun asiakkuutta. Tulkinta nojautuu tarkastushaastattelussa kerrottuun tapaukseen. Yhdessä tarkastuskunnassa osa lastensuojelun asiakkaista oli saanut monta vuotta pelkkää taloudellista tukea lastensuojelun avohuollon tukitoimena. Yksi kyseisen tarkastuskunnan haastateltavista totesi perheiden oppineen saamaan taloudellista tukea ”pikkuisen löysemmin” perustein. Ky-

⁴⁴⁵ Tarkastuskuntien haastattelut.

⁴⁴⁶ Ks. myös Kuusikko-työryhmä (2011b).

⁴⁴⁷ Emt.

seisen tarkastuskunnan haastateltavat kertoivat, että kun pelkkää taloudellista tukea saavat lastensuojelun asiakkaat oli siirretty aikuissosiaalityön puolelle, aikuissosiaalityössä oli koettu, että nämä asiakkaat eivät olleet oikeutettuja taloudelliseen tukeen. Yksi haastateltavista katsoi, että aikuissosiaalityön puolella jonkun pitäisi antaa näille asiakkaille enemmän taloudellista neuvontaa raha-asioissa, jotta he oppisivat hoitamaan raha-asioitaan⁴⁴⁸. Käsitys viittaisi siihen, että lastensuojelullisin perustein myönnetyllä toimeentulotuella ei välttämättä aina edistetä lastensuojelun piirissä olevien asiakkaiden omatoimista suoriutumista.

Esimerkki näyttäisi viittaavan myös siihen, että ennalta ehkäisevää toimeentulotukea saatetaan käyttää paljonkin lastensuojelun avohuollollisena tukitoimena. Tämä johtuu siitä, että ennalta ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää myös silloin, kun henkilöllä tai perheellä ei ole toimeentulotukilaskelman perusteella oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen. Lisäksi ennalta ehkäisevä toimeentulotuki on koettu hyväksi keinoksi, jolla voidaan turvata itsenäistyvien nuorten opiskelua ja työllistymistä.⁴⁴⁹ Koska jälkihuoltoon nuoren ei tarvitse rahoittaa opintojaan opintolainalla, merkitsee tämä silloin sitä, että lastensuojelullisin perustein annettu taloudellinen tuki kestää vuosia ja pitää muuten itsenäisesti suoriutuvan nuoren lastensuojelun asiakkaana.

Tarkastushavainto tarkastuskuntien toimeentulotuen säännösten lievemmästä tulkinnasta viittaisi myös siihen, että pelkkää taloudellista tukea saavia lastensuojelun avohuollon piirissä olevia asiakkaita tuetaan ns. väärästä paikasta. Siitä, kuinka suuresta asiakasmäärästä on kysymys, ei ole kuitenkaan saatavissa koko maata koskevaa tietoa. Tarkastushaastattelut kuitenkin osoittivat, että sellaiset asiakkaat, jotka taloudellisen tuen lisäksi saavat myös muita avohuollon tukitoimia, esimerkiksi heillä on tukihenkilö, säilyvät lastensuojelun asiakkaana.

Mitä suunnitelmaa jälkihuollossa pitäisi noudattaa?

Esiin nousee myös kysymys siitä, minkä suunnitelman mukaan jälkihuoltoon nuoren jälkihuoltoa toteutetaan. Lastensuojelulain 30 §:n mukaan jälkihuollossa olevalle nuorelle on tehtävä asiakassuunnitelma, mikäli siihen on tarvetta. Suunnitelman laadinnasta ja sen päivittämisestä vastaa nuoren asioista vastaava sosiaalityöntekijä.⁴⁵⁰ Koska enemmistö jälkihuollon pii-

⁴⁴⁸ Tarkastushaastattelu.

⁴⁴⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö (2007).

⁴⁵⁰ L 417/2007.

riin siirtyvistä nuorista tarkastushavaintojen mukaan tarvitsee taloudellista tukea, tulee lastensuojelulain 35.2 §:n mukaan nuorille laatia suunnitelma.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:n mukaan toimeentulotukiasiakkaille on tehtävä suunnitelma, mikäli kyse ei ole tilapäisestä ohjauksesta tai neuvonnasta tai se on muuten ilmeisen tarpeetonta⁴⁵¹. Esimerkiksi opintojen tukemisessa on kysymys pidempiaikaisesta tuen tarpeesta. Tällöin jälkihuollon piirissä olevalle nuorelle pitää tehdä lain mukaan toimeentulotuessa asiakassuunnitelma. Oppaassa toimeentulotuen soveltamisesta sanotaan kuitenkin, ettei suunnitelmaa tarvitse tehdä silloin, jos toimeentulotuen asiakkaalle on jo muussa yhteydessä tehty suunnitelma. Oppaassa kuitenkin korostetaan, että suunnitelman tekeminen on erityisen tärkeää pitkäaikaisesti toimeentulotuen asiakkaana oleville henkilöille, uusille toimeentulotukiasiakkaille, nuorille sekä selkälaisille asiakkaille, joilla on vaikeita elämänhallinnan ongelmia.⁴⁵² Tarkastushavaintojen perusteella jälkihuoltoon siirtyvät nuoret voivat sisältyä jokaiseen edellä mainituista ryhmistä.

Suunnitelmiin liittyy myös toinen ongelma, joka ei koske vain jälkihuollon piirissä olevia vaan kaikkia lastensuojelun asiakkaita. Kuten edellä havaittiin (ks. luku 3.7.1) lastensuojeluasiakkaiden toimeentulotuen myöntäminen on eriytetty annetun taloudellisen tukimuodon mukaan eri henkilöille. Haastateltavien mukaan varsinaisesta toimeentulotuesta päätävillä henkilöillä ei ole kuitenkaan oikeutta nähdä lastensuojelun asiakkaille tehtyjä suunnitelmia, vaikka ne sisältävät esimerkiksi jälkihuoltanuorelle tehdyn taloudellisen suunnitelman. Tämä johtaa silloin siihen, että aikuissosiaalityön puolella on vaikea tehdä nuorten kanssa suunnitelmallista sosiaalityötä, jos aikuissosiaalityön pitää toteuttaa lastensuojelussa laadittua suunnitelmaa, jota se ei kuitenkaan saa nähdä ja jonka tavoitteet saattavat olla hieman erilaiset kuin aikuissosiaalityön.

3.7.4 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

Asiakasmaksuilla kannustetaan oikeisiin hoitovalintoihin

Kuntien sosiaali- ja terveystenonjen rahoituksesta asiakasmaksujen osuus on varsin vähäinen. Vuonna 2010 kuntien sosiaali- ja terveystenonjen asiakasmaksutulot olivat yhteensä 1 543 miljoonaa euroa. Ne kattoivat runsaat

⁴⁵¹ L 812/2000.

⁴⁵² Sosiaali- ja terveysministeriö (2007).

seitsemän prosenttia sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista. Maksuosuus oli hieman edellistä vuotta suurempi.⁴⁵³

Palveluista perittävien asiakasmaksujen osuus vaihtelee melkoisesti eri palveluissa. Esimerkiksi vuonna 2010 kotipalveluissa asiakasmaksuilla katettiin 15 % kustannuksista, kun vastaava osuus lasten päivähoidossa oli runsas 11 % ja erikoissairaanhoidossa noin 4 %.⁴⁵⁴ Sen sijaan valtakunnallista tietoa siitä, mikä on asiakasmaksutulojen osuus lastensuojelumenoista, ei ole saatavissa.

Valtion ohjaamalla asiakasmaksupolitiikalla voidaan jossain määrin ohjata sosiaali- ja terveystoimen palvelujen käyttöä. Maksujärjestelmällä voidaan edistää oikeudenmukaisuutta takaamalla, että asiakasmaksut ovat kohtuullisella tasolla eikä niiden suuruus estä tarpeellisten sosiaali- ja terveystoimen palvelujen käyttöä. Toisaalta niillä voidaan edistää kannustavuutta, toisin sanoen vaikuttaa siihen, etteivät asiakasmaksut johda epätarkoituksenmukaisiin hoitovalintoihin.⁴⁵⁵

Tarkastuskuntien lastensuojelun asiakasmaksuohjeiden perusteella asiakasmaksujen ensisijaisena tavoitteena näyttäisi olevan oikeudenmukaisuuden edistäminen⁴⁵⁶, mutta tarkastushaastatteluissa nousi voimakkaammin esille kannustavuus. Muutama haastatelluista lastensuojelun työntekijöistä katsoi, että asiakasmaksujen periminen saattaa hankaloittaa vanhempien kanssa tehtävää yhteistyötä eikä tällöin kannusta vanhempia työskentelemään suunnitelmallisesti perheen tilanteen kohentamiseksi. Eräs haastateltavista puolestaan mainitsi, että jos vanhemmille kerrottaisiin huostaanottopäätöstä tehtäessä, että sijoitus maksaa, tämä saattaisi pysähdyttää perheet ajattelemaan tilannettaan. Hän pohjasi näkemyksensä siihen, että lapsesta luopuminen merkitsee perheelle myös taloudellisen tilanteen heikentymistä.⁴⁵⁷

Sosiaaliturvan uudistamista selvittänyt Sata-komitea teki vuoden 2009 lopulla ehdotukset asiakasmaksujen uudistamisesta. Uudistukset koskivat päivähoidon ja vanhusten tehostetun palveluasumisen maksuja, terveydenhuollon yhtenäistä maksukattoa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon maksuja koskevien säännösten kokoamista samaan lakiin.⁴⁵⁸ Sosiaali- ja

⁴⁵³ Kuntien ja kuntayhtymien asiakasmaksut 1997–2010.

⁴⁵⁴ Emt.

⁴⁵⁵ Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö (2011d).

⁴⁵⁶ Viiden tarkastuskunnan lastensuojelumaksujen perintää koskevat ohjeet. Yhdessä tarkastuskunnassa valmisteillaan asiakasmaksuohjetta, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2012 (Sähköposti 8.12.2011).

⁴⁵⁷ Tarkastuskuntien haastattelut.

⁴⁵⁸ Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista (2009).

terveysministeriössä jatketaan nyt virkamiestyönä kahden ensimmäisen ehdotuksen valmistelua sekä valmistellaan lisäksi muutoksia terveyskeskumaksuihin⁴⁵⁹. Sen sijaan tietoa siitä, valmistellaanko ministeriössä sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen yhdistämistä samaan lakiin, ei ole. Tarkastushavainnot asiakasmaksulain 7 §:stä osoittivat, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sekä niiden perintää koskevien säännösten kokoaminen yhteen lakiin olisi hyvin tarpeellista.

Asiakasmaksulaki rajaa maksujen perintämahdollisuutta

Lastensuojelulain 19 §:n nojalla lastensuojelusta voidaan periä asiakasmaksuja siten, kuin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädetään⁴⁶⁰. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystalvveluista voidaan periä palvelun käyttäjältä asiakasmaksu, mikäli lailla ei toisin säädetä. Saman lain 4 §:n 4 kohdan mukaan lastensuojelulaissa (688/1983) tarkoitettu lasten ja nuorten huolto on saajalleen maksutonta. Siitä on kuitenkin säädetty poikkeus asiakasmaksulain 7 §:ssä.⁴⁶¹

Asiakasmaksulain 7.1 §:n mukaan lastensuojelulain nojalla avohuollon tukitoimena, sijaishuoltona tai jälkihuoltona annetusta perhehoidosta, laitoshuollosta tai asumispalveluista aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi vanhemmilta ja lapselta tai nuorelta voidaan periä korvaus. Säännöksen nojalla maksua on mahdollista periä myös kiireellisestä sijoituksesta, ensi- ja turvakodin maksuista sekä vanhemmille annettavasta laitoshoidosta. Tarkastuskuntien asiakasmaksujen perintäohjeet osoittivat, että kunnat eivät yleensä peri maksua alle 30 vuorokautta kestävästä sijoituksesta eivätkä kiireellisestä sijoituksesta. Vanhemmille laitoksessa annettavasta, alle 3 kuukautta kestävästä hoidosta voidaan sen sijaan periä lyhytaikaisen hoidon maksu⁴⁶² ja yli 3 kuukautta kestävästä hoidosta pitkäaikaisen hoidon maksu⁴⁶³. Ensi- ja turvakodissa annettavasta hoidosta tarkastuskunnat voivat periä maksua sekä vanhemmilta että alaikäiseltä lapselta tai ainoastaan vanhemmilta. Tosin eräs haastateltu lastensuojelun työntekijä totesi, että jos asiakkaalta peritään turvakodissa olosta asiakasmaksuosuus, se kuitenkin

⁴⁵⁹ *Sosiaali- ja terveysministeriö (2011d).*

⁴⁶⁰ *L 417/2007.*

⁴⁶¹ *L 734/1992.*

⁴⁶² *Vuonna 2012 enintään 32,60 euroa hoitopäivältä.*

⁴⁶³ *Vuonna 2012 enintään 85 % kuukausituloista.*

kin usein myönnetään asiakkaalle täydentävänä toimeentulotukena⁴⁶⁴. Kustannuksia siirretään siten sosiaalitoimen sisällä toimialalta toiselle.

Lapselle tai nuorelle annetusta asumispalvelusta perittävästä maksusta puolestaan mainittiin vain yhden tarkastuskunnan asiakasmaksuja koskevassa ohjeessa. Siinä linjattiin, että lapselle tai nuorelle annetusta asumispalvelusta voidaan periä enintään todellisia kustannuksia vastaava maksu. Linjaus on suora lainaus asiakasmaksulaista.

Vaikka lastensuojelun järjestämästä perhehoidosta, laitoshuollosta ja asumispalveluista annetuista palveluista kunnat voivat periä korvausta, on asiakasmaksulain 7.1 §:ssä säädetty, että asiakasmaksuja määrittäessä on otettava huomioon asianomaisten toimeentulon edellytykset ja huollolliset näkökohdat. Lisäksi saman lain 11 §:n mukaan maksu on jätettävä kokonaan perimättä tai sitä on osin alennettava, jos palveluista määrätty maksu vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä, henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen maksun periminen ei ole perusteltua.⁴⁶⁵ Tarkastuskuntien asiakasmaksuohjeiden mukaan maksua ei peritä varattomilta tai vähävaraisilta perheiltä. Sitä ei peritä myöskään silloin, jos maksu vaikeuttaa henkilön tai perheen mahdollisuutta selviytyä omatoimisesti.⁴⁶⁶ Tarkastuskuntien asiakirjoissa ei ole kuitenkaan määritelty selkeästi, mitä itsenäisellä selviytymisellä yksittäisessä asiakastapauksessa voidaan tarkoittaa. Tämä merkitsee sitä, että kuntien väliset ja kunnan sisäiset erot perintäpäättöstä harkittaessa saattavat olla suuret.

Tehtyä päätelmää tukee erään tarkastuskunnan lastensuojelun työntekijän kuvaus siitä, miten hän kokee asiakasmaksun määräämistilanteen. Hän kertoi joka kerta arvioidessaan asiakasmaksua pohtivansa yhtäältä sitä, mikä on asiakasmaksun oikea asianmukainen taso, ja toisaalta sitä, millaisia päätöksiä muut kollegat tekevät. Asiakasmaksun alentaminen, perimättä jättäminen tai sen määrääminen perustuvat aina siten sosiaalityöntekijän harkintaan. Tällöin vaatimus asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta asiakasmaksua määriteltäessä saattaa toteutua vain yhden työntekijän asiakkailla. Sen sijaan muiden työntekijöiden asiakkaisiin verrattuna vaatimuksen toteutuminen on epärealistista.

⁴⁶⁴ *Myös tarkastushaastattelut.*

⁴⁶⁵ *L 734/1992.*

⁴⁶⁶ *Neljän tarkastuskunnan asiamaksuohjeet.*

Kunta voi periä lapselle tai nuorelle järjestämästään palvelusta korvausta lapsen biologisilta vanhemmilta joko nostamalla lapselle vahvistetut elatusavut (7.2 §) tai arvioimalla ja määräämällä vanhemmille erillisen lastensuojelun asiakasmaksun (7.1 §). Tarkastushavaintojen⁴⁶⁷ mukaan kunnat perivät hoidosta korvausta yleensä nostamalla tuomioistuimen päätöksellä tai sosiaalitoimen vahvistamalla sopimuksella vahvistetun elatusavun.

Asiakasmaksulain 7.2 §:n nojalla kunta voi nostaa lapselle tulevat elatusavut vain lapsen hoidon keston ajalta. Nostetuista elatusavuista kunta voi kuitenkin käyttää enintään 60 % hoidon korvaukseksi, ja loput on varattava lapsen itsenäistymisvaroiksi⁴⁶⁸. Tältä osin lastensuojelulaki on ensisijainen suhteessa asiakasmaksulakiin.

Tarkastushavainnot osoittivat, että asiakasmaksulain 7.2 §:n perusteella kunnalle annettu mahdollisuus periä vahvistettu elatusapu korvaukseksi annetusta hoidosta ei koske yksinomaan elatusapua vaan antaa kunnalle laajan oikeuden periä vanhemman elatusvelvollisuuden nojalla korvaukseksi myös muita lapsen vanhemmalle lapsen elatuksen turvaamiseksi myönnettyjä etuuksia. Tämä perustuu siihen, että elatustukilain 11.4 §:n mukaan kunta voi hakea Kansaneläkelaitokselta elatustuen maksamista itselleen, jos lapsi on kunnan kustantamassa ympärivuorokautisessa hoidossa kodin ulkopuolella yli kuukauden⁴⁶⁹. Kansaneläkelaitos voi puolestaan hakea työmarkkinatuen, työttömyyspäivärahan ja ansiosidonnaisen päivärahan sekä vanhuuseläkkeen ja työkyvyttömyyseläkkeen lapsikorotusta itselleen, jos kunnan elatustuen maksaminen perustuu siihen, että elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa⁴⁷⁰. Näin perityt lapsikorotukset eivät kerrytä lapselle itsenäistymisvaroja, vaan kunta voi käyttää ne kokonaisuudessaan lapselle annetun hoidon kustannusten korvaukseksi.

Lisäksi lapsilisälain nojalla kunnalla, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta, on oikeus nostaa lapsilisä hoidon korvaukseksi⁴⁷¹. Tarkastushavaintojen mukaan enemmistö tarkastuskunnista haki ja nosti lapsilisät Kansaneläkelaitokselta sekä maksoi ne edelleen perhehoitajalle. Vain muutamassa tarkastuskunnassa perhehoitaja itse haki ja nosti

⁴⁶⁷ Tarkastushaastattelut ja tarkastuskuntien asiakasmaksuja koskevat ohjeet.

⁴⁶⁸ L 734/1992; Rätty (2007).

⁴⁶⁹ L 580/2008.

⁴⁷⁰ L 1290/2002 luku 9 a §; L 568/2007 luku 10 53 a §; www.kela.fi/etuusohjeet 4 (lapsikorotus sisällys).

⁴⁷¹ L 796/1992 6 §.

lapsilisät Kansaneläkelaitokselta.⁴⁷² Koska lapsilisä ei kerrytä lapsen it-senäistymisvaroja⁴⁷³, se voidaan käyttää 100-prosenttisesti annetun hoidon kustannusten korvaamiseen. Tarkastushaastattelujen mukaan yleisimmät tulot, joita kunta perii järjestämänsä hoidon korvaukseksi, olivat elatusapu ja lapsilisä.

Kansaneläkelaitoksen maksaman elatustuen⁴⁷⁴ ja sen nojalla muiden tukien periminen kunnalle annetun hoidon kustannusten korvaamiseksi, vahvistaa lastensuojelulain 2 §:ään kirjattua näkemystä. Sen mukaan vanhemmat ovat ensisijaisesti vastuussa lapsensa hyvinvoinnista⁴⁷⁵. Lapsen kodin ulkopuolelle sijoittaminen ei siten poista vanhempien elatusvelvollisuutta lapseensa nähden, vaan se päättyy ensisijaisesti vasta lapsen täyt-täessä 18 vuotta⁴⁷⁶. Eräs haastatelluista lastensuojelun työntekijöistä to-tesikin, että peritty maksu on vanhemmille viesti heidän elatusvastuustaan eikä siinä ole niinkään kysymys rahasta⁴⁷⁷.

Elatusapua koskevat tilastot viittaavatkin siihen, että kuntien mahdolli-suudet periä erillistä asiakasmaksua vanhemmalta tai vanhemmilta ovat vuodesta 2007 heikentyneet huomattavasti. Vuonna 2010 sosiaalilauta-kunta jätti elatusavun euromäärän vahvistamatta esimerkiksi elatusvelvol-lisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi joka neljännessä tapauksessa (9 000 sopimusta). Lisäksi valtaosa euromääriin vahvistetuista elatusapusopi-muksista oli pieniä. Vuonna 2010 ne olivat suuruusluokiltaan yleisimmin joko alle 67 euroa kuukaudessa tai 135–168 euroa kuukaudessa.⁴⁷⁸

Vanhemmilta perittävälle asiakasmaksulle ei ole määritelty täsmällistä ja konkreettista enimmäismäärää

Asiakasmaksulaissa lastensuojelun vanhemmilta perittävän maksun suu-ruudesta on säädetty varsin yleisesti. Lain mukaan asiakasmaksu voidaan periä asiakkaan maksukyvyn mukaan, mutta palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suurui-nen⁴⁷⁹. Perityn asiakasmaksun enimmäismäärän sitominen palvelun tuot-

⁴⁷² Tarkastuskuntien haastattelut ja tarkastuskuntien asiakasmaksuohjeet.

⁴⁷³ L 417/2007 77 §.

⁴⁷⁴ L 580/2008 11 §.

⁴⁷⁵ L 417/2007; ks. myös HE 309/1993 vp.

⁴⁷⁶ L 704/1975 3-4 §. Vanhempien elatusvelvollisuus koulutuskustannusten osal-ta saattaa jatkua myös 18 ikävuoden jälkeen, jos sen arvioidaan olevan kohtuul-lista.

⁴⁷⁷ Tarkastuskunnan haastattelu.

⁴⁷⁸ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011d).

⁴⁷⁹ L 734/1992 1-2 §.

tamisesta aiheutuviin kustannuksiin on kuitenkin pulmallista, koska tarkastushavaintojen perusteella lastensuojelun palveluiden tuotteistaminen oli osassa kunnista vielä aivan alkuvaiheessa. Lisäksi tarkastushavaintojen mukaan eri palveluiden tuotantokustannuksissa oli alueellisia eroja, jolloin myös palvelujen enimmäismaksut vaihtelevat alueellisesti. (Ks. luku 3.8.6.) Niin ikään asiakasmaksusta päättävällä henkilöllä pitäisi olla tietoa lapselle annettavan sijaishuollon kustannuksista, mutta tarkastushavaintojen mukaan osa sijaishuollosta tuotetaan oman kunnan ulkopuolelta. Tällöin asiakasmaksusta päättävällä sosiaalityöntekijällä pitäisi olla myös jonkinlainen käsitys sijoituskuntien tarjoamien palveluiden kustannuksista. Tarkastushavaintojen mukaan näin ei välttämättä kuitenkaan ole (ks. luku 3.2.3)⁴⁸⁰.

Asiakasmaksulain 7.1 §:n on säädetty, että vanhemmilta perittävä asiakasmaksu saa olla enintään lapsen elatuksesta annetun lain 1–3 §:n perusteella määritetyn elatusavun suuruinen⁴⁸¹. Kyseisissä pykälissä määritellään kuitenkin vain ne kriteerit, jotka on otettava huomioon vanhempien elatuskykyä arvioitaessa. Vanhemmilta perittävälle asiakasmaksulle ei ole siten tosiasiassa määritelty konkreettista enimmäismäärää, vaikka yhden tarkastuskunnan asiakasmaksuohjeessa näin tulkittiin olevan⁴⁸². Pykälän väärintulkinnan voi katsoa kuvastavan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön hajanaisuutta. Tämä ilmenee siten, että asiakasmaksuja koskevat säännökset on pykälien sisäisillä viittauksilla sidottu useisiin eri lakeihin. Näin tehtäessä lainsäätäjän tulisi kuitenkin varmistaa, että viittaamalla toisen lain tiettyihin pykäliin tai pykälään, niistä tai siitä myös löytyy selkeä vastaus kyseiseen asiaan. Asiakasmaksulain 7.1 §:n osalta vaatimus ei täyty.

Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan vanhempien elatuskykyä arvioitaessa on otettava huomioon vanhempien ikä, työkyky, mahdollisuus osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevat varat sekä muut lakiin perustuvat elatusvastuut. Lisäksi vanhempien elatusvastuun laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös lapsen kyky ja mahdollisuudet itse vastata elatuksestaan sekä ne seikat, joiden vuoksi vanhemmille ei aiheudu lapsen elatuksesta kustannuksia tai ne ovat vähäiset.⁴⁸³ Arviointikriteerien yksityiskohtaisemmasta tulkinnasta ei sanota mitään. Koska elatusavun

⁴⁸⁰ Ks. myös Jälkihuoltoselvitys (2009).

⁴⁸¹ L 734/1992.

⁴⁸² Tarkastuskunnan asiakasmaksuohjeeseen oli kirjattu, että laissa vanhemmilta perittävän asiakasmaksun enimmäismääräksi on asetettu 1 337,20 euroa kuukaudessa.

⁴⁸³ L 704/1975 2 §.

laskemiselle ei ole olemassa minkäänlaista lakiin perustuvaa kaavaa, käytävät eri viranomaiset ja tahot omia laskutapojaan⁴⁸⁴. Yhtenäisen laskenta-kaavan puuttuminen kertoo siten siitä, että yhdenvertainen kohtelu elatusapuja määrättäessä ei välttämättä toteudu kuntien välillä eikä kunnan sisällä.

Ongelmaan on etsitty ratkaisua informaatio-ohjauksesta. Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö laativat vuonna 2007 yhteistyönä ohjeen⁴⁸⁵, jolla on pyritty yhdenmukaistamaan kuntien sosiaaliviranomaisten toimintaa ja siten edistämään vanhempien yhdenvertaista kohtelua. Ohje on oikeudelliselta luonteeltaan kuitenkin suositus, jolloin se ei sido viranomaisten toimintaa.⁴⁸⁶

Tarkastuskunnat pohjaavat arvionsa vanhempien maksukyvystä osin eri tuloihin ja menoihin

Asiakasmaksuasetuksen 20.1 §:n mukaan perhehoidosta, laitoshuollosta tai asumispalveluista lapsen vanhemmilta perittävä maksu jaetaan vanhempien kesken heidän maksukykynsä mukaan⁴⁸⁷. Kuudessa tarkastuksen piiriin kuuluvassa kunnassa⁴⁸⁸ yhdessä asuville vanhemmille määrätään maksu kuitenkin heidän yhteisten nettotulojen perusteella.

Asiakasmaksuasetuksessa ei määritellä tarkemmin, miten lastensuojelussa vanhempien maksukykyä tulisi määritellä. Asiakasmaksulain 10.1 §:ssä on määritelty lähinnä maksajan menoihin vaikuttavia tekijöitä, jotka maksukykyä arvioitaessa on otettava huomioon. Näitä tekijöitä ovat seuraavat: henkilön eläminen yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliittomaisissa olosuhteissa, alaikäisten taloudessa elävien määrä, henkilön tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut maksukykyyn vaikuttavat syyt sekä elatusvelvollisuus⁴⁸⁹. Lastensuojelun käsikirja neuvoo, että vanhemman maksukykyä voidaan arvioida elatusmaksun määräytymisperusteilla⁴⁹⁰. Tarkan ohjauksen puuttuminen merkitsee siten sitä, että lapsen asioista vastaavalla avohuollon sosiaalityöntekijällä⁴⁹¹ on suuri harkintavalta

⁴⁸⁴ www.eroperhe.net

⁴⁸⁵ OM (2007). *Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi*.

⁴⁸⁶ *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010b)*.

⁴⁸⁷ A 912/1992.

⁴⁸⁸ Vain viiden tarkastuskunnan asiakirjoista oli saatavissa tämä tieto, mutta kuudennen tarkastuskunnan haastattelussa ilmeni, että heillä on käytössään myös lastensuojelun maksuja koskeva asiakasmaksutaulukko.

⁴⁸⁹ L 734/1992.

⁴⁹⁰ www.sosiaaliportti.fi/lastensuojelunkasikirja.

⁴⁹¹ *Tarkastuskuntien asiakasmaksuohjeet ja tarkastuskuntien haastattelut*.

sen suhteen, mitkä menot hän hyväksyy maksukykyyn vaikuttaviksi menoiksi.

Kuuden tarkastuskunnan yksityiskohtaisemmat asiakasmaksuohjeet viittasivat siihen, että kunnissa menoja arvioidaan tuloja yhdenmukaisemmin. Neljässä tarkastuskunnassa menojen huomioon ottamisessa noudatetaan soveltuvin osin suositusta lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi⁴⁹². Yhdessä tarkastuskunnassa puolestaan sovelletaan osittain toimeentulotuen määräyksiä, jolloin hyväksyttävät menot ovat samoja kuin toimeentulotuen normilaskelmassa.⁴⁹³

Myös hallinto-oikeudet ovat joissain tapauksissa hyväksyneet lastensuojelun asiakasmaksun määräämisen pohjaksi toimeentulotukilain mukaisen ns. normilaskelman⁴⁹⁴. Asiantuntijan mukaan kaavamaiseen toimeentulotukilaskelmaan perustuva asiakasmaksujen määräämismenettely ei kuitenkaan huomioi riittävästi vanhempien todellista varallisuusasemaa, koska toimeentulotuessa ei välttämättä hyväksytä kaikkia maksuvelvolliselle aiheutuvia menoja toimeentulotukeen oikeuttaviksi menoiksi.⁴⁹⁵ Asiakasmaksulain 7, 10 ja 11 pykälät antavat asiakasmaksusta päättävälle henkilölle kuitenkin varsin paljon liikkumavaraa ja harkintavaltaa, kun he määrittävät asiakasmaksua.

Tarkastusaineistojen⁴⁹⁶ perusteella tarkastuskunnissa sovelletaan asiakasmaksulain 14 §:ää määriteltäessä vanhempien maksun suuruutta. Viidessä tarkastuskunnassa vanhempien maksun suuruutta arvioitaessa otetaan huomioon ansiotulot, eläkkeet, elinkorot, muut jatkuvat henkilökohittaiset tulot, pääomasta sekä muusta omaisuudesta saatavat tulot, kuten korko-, osinko- ja vuokratulot, sekä itsenäisestä ammatinharjoittamisesta ja yritystoiminnasta saatavat tulot. Neljässä tarkastuskunnassa otetaan edellä mainittujen tulojen lisäksi huomioon myös elatusapu ja elatustuki ja kolmessa tarkastuskunnassa edellisten ohella myös metsätulot.

Tarkastuskunnat sovelsivat vanhempien maksukykyä määritellessään myös asiakasmaksuasetuksen 30 §:ää, jonka mukaan huomioon otettavista tuloista on vähennettävä elatusavut, tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut kustannukset ja syytinki⁴⁹⁷⁴⁹⁸. Pykälää sovellettiin kuitenkin eri ta-

⁴⁹² Oikeusministeriö (2007).

⁴⁹³ Kuuden tarkastuskunnan asiakasmaksuohjeet.

⁴⁹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö (2004).

⁴⁹⁵ Räty (2007).

⁴⁹⁶ Viiden tarkastuskunnan asiakasmaksuohjeet.

⁴⁹⁷ Kiinteistökaupan yhteydessä tehty sopimus asumisoikeudesta ja oikeudesta hyödyntää kiinteistöä.

⁴⁹⁸ A 912/1992.

voin. Enemmistö kunnista vähensi tuloista vain lapsilisän. Yhdessä kunnassa tuloista vähennettiin lapsilisän ohella elatusapu ja elatustuki, ja yhdessä kunnassa tuloista vähennettiin puolestaan elatusapu ja päivähoitomaksut. Tarkastushavainnot osoittavat siten sen, että lastensuojelussa myöskään vanhempien maksukykyä ei arvioida yhdenmukaisesti.

Tarkastuskuntien maksutaulukot osoittavat, että asiakasmaksujärjestelmän tavoite oikeudenmukaisuudesta ei toteudu

Tarkastuksen piiriin kuuluneista kymmenestä kunnasta kuudessa⁴⁹⁹ oli käytössä erillinen asiakasmaksutaulukko, johon maksujen suuruudesta päättävät henkilöt voivat nojautua. Erillisen asiakasmaksun määrittämiseen päädytään silloin, jos vanhemmilla ei ole vahvistettua elatussopimusta tai vanhemmat eivät suostu elatussopimuksen tekemiseen. Lisäksi yhden tarkastuskunnan lastensuojelun asiakasmaksuohjeessa linjattiin, että jos vanhempi ei toimita tulo- ja menotietojaan asiakasmaksun arvioimista ja määrittämistä varten tai tietoja ei pystytä muuten todentamaan, peritään häneltä asiakasmaksua ensimmäisestä lapsesta 250 euroa kuukaudessa ja seuraavista lapsista maksutaulukon mukaan.⁵⁰⁰

Viiden tarkastuskunnan maksutaulukoista löytyi kolme erilaista variaatiota. Ensimmäisessä variaatiossa taulukko perustui perheen nettotuloihin ja perheen henkilölukuun. Kunnan perimä asiakasmaksu oli kaikille sama eli 70 euroa kuussa riippumatta tulotasosta tai perheen jäsenten lukumäärästä. Esimerkiksi yhden hengen perheessä 70 euron asiakasmaksun kuukaudessa joutuu maksamaan, kun henkilön nettotulot ylittävät 628 euroa. Tällainen maksutaulukko oli käytössä yhdessä tarkastuskunnassa.

Toinen variaatio muodostui niin ikään perheen nettotuloista ja perheenjäsen lukumäärästä, mutta korvausluokkia oli neljä. Jokaiselle korvausluokalle oli määritetty oma korvaustaso, joka muuttui perheen nettotulojen ja perheenjäsenten lukumäärän vaihdellessa. Tässä muunnelmassa yhden hengen perhe joutui ensimmäisessä korvausluokassa maksamaan 90 euroa kuukaudessa, jos perheen nettotulot olivat vähintään 1 083 euroa ja enintään 1 349 euroa kuukaudessa. Jos perheen nettotulot olivat taas vähintään 2 220 euroa kuukaudessa, perittiin perheeltä asiakasmaksua 300 euroa kuukaudessa. Tällaista maksutaulukkoa käytettiin kahdessa tarkastuskunnassa, joskin kuntien taulukot erosivat hieman toisistaan kahdessa suhteessa. Toisessa kunnassa ensimmäisen korvausluokan vähimmäistuloraja

⁴⁹⁹ Tarkastushavainnot pohjautuvat viiden kunnan asiakasmaksutaulukoihin, koska yhdestä kunnasta kyseistä taulukkoa ei saatu.

⁵⁰⁰ Tarkastuskuntien asiakasmaksuohjeet ja tarkastuskuntien haastattelut.

yhden hengen perheessä oli 1 080 euroa kuukaudessa (3 euroa pienempi) ja neljännessä korvausluokassa perittävä asiakasmaksu oli 275 euroa kuukaudessa (25 euroa vähäisempi).

Kolmatta variaatiota sovellettiin kahdessa tarkastuskunnassa. Muunnelmassa asiakasmaksu määriteltiin kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa määriteltiin asiakasmaksu, joka perustui perheen nettotuloihin ja neljään perintäprosenttiin (10, 12, 14 ja 16). Tätä variaatiota käyttävät tarkastuskunnat erosivat kuitenkin toisistaan määrittämiensä nettotulojen vähimmäisrajojen osalta. Toisessa kunnassa asiakasmaksua ei peritty perheeltä, jonka nettotulot olivat enintään 600 euroa kuukaudessa, ja kymmenen prosenttia perittiin perheiltä, joiden nettotulot vaihtelivat 601–800 euroon kuukaudessa. Toisessa kunnassa vastaavat summat olivat enintään 500 euroa ja nettotulojen vaihteluväli 501–700 euroa kuukaudessa. Suurinta perintäprosenttia puolestaan perittiin toisessa kunnassa perheeltä, jonka nettotulot olivat 1 201 euroa tai enemmän kuukaudessa. Toisessa kunnassa vastaava tuloaraja oli sata euroa pienempi.

Tässä variaatiossa lopullinen asiakasmaksu määriteltiin sijoitettujen lasten lukumäärän mukaan. Jos sijoitettuja lapsia oli yksi, asiakasmaksu määrittyi asiakasmaksutaulukon mukaan. Jos sijoitettuja lapsia oli kaksi, asiakasmaksua korotettiin 15 %:lla. Suurin asiakasmaksun korotusprosentti oli 60, ja sitä perittiin sellaisilta perheiltä, joiden lapsia oli sijoitettu kodin ulkopuolelle enemmän kuin neljä. Maksutaulukkoja koskevat tarkastushavainnot osoittavat siten selkeästi sen, että asiakasmaksujärjestelmän tavoite oikeudenmukaisesta kohtelusta ei käytännössä toteudu.

Lapselta tai nuorelta perittävät maksut

Asiakasmaksulain 7.3 §:n mukaan lastensuojelun antamasta perhehoidosta, laitoshoidosta tai asumispalveluista aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi myös lapselta tai nuorelta voidaan periä kohtuulliseksi katsottava summa hänen asiakasmaksulain 14 §:n mukaisista tuloistaan, korvauksistaan tai saamisistaan⁵⁰¹. Tarkastushavaintojen mukaan tällaisia tuloja, korvauksia ja saamia ovat muun muassa vammaistuki, elatustuki, perhe-eläkkeet, opintotuki, opintoraha, hoitotuki, sairauspäiväraha, työmarkkinatuki sekä kuntoutusrahat⁵⁰². Edellytyksenä edellä mainittujen korvausten perinnälle on, että ne on tarkoitettu lapsen hoitoon tai huoltoon ja ne maksetaan tätä tarkoitusta varten⁵⁰³. Lapselta tai nuorelta perittävälle

⁵⁰¹ L 734/1992.

⁵⁰² Tarkastuskuntien asiakasmaksuohjeet.

⁵⁰³ Rätty (2007).

maksulle on asiakasmaksuasetuksessa myös säädetty enimmäismäärä, joka vuonna 2012 voi olla enintään 1 342,50 euroa kuukaudessa⁵⁰⁴. Enimmäismäärä ei kuitenkaan saa ylittää palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.⁵⁰⁵

Tarkastushavainnot⁵⁰⁶ osoittivat, että kuntien perimiskäytännöissä oli eroja. Esimerkiksi kaikki tarkastuskunnat eivät perineet lapselle tai nuorelle tulevia kertakorvauksia antamansa hoidon korvaukseksi. Kahdessa tarkastuskunnassa ei peritty ryhmähenkivakuutuksen perusteella maksettusta korvauksesta hoidon maksua, kun taas yhdessä kunnassa kyseisestä korvauksesta perittiin asiakasmaksuasetuksen 20.2 §:ssä säädetty enimmäismäärä hoidon korvaukseksi ja loput palautettiin lapselle. Yhdessä kunnassa ei puolestaan peritty hoidon korvausta lapselle tapaturmavahingon perusteella maksettavasta pysyvästä haittakorvauksesta.

Asiakasmaksulain 14 §:n nojalla kunta voi periä myös lapsen tai nuoren ansiotuloista korvausta annetusta hoidosta. Asiantuntijan näkemyksen mukaan ansiotulojen perintään pitäisi suhtautua varauksella, koska se voi vähentää lapsen tai nuoren halukkuutta pyrkiä työelämään ja kaventaa hänen haluaan vastata itsenäisesti omista kuluistaan⁵⁰⁷. Tarkastushavainnot osoittivat ansiotuloista perimisen olevan kuitenkin harvinaista. Kahden tarkastuskunnan haastateltavat kertoivat, että sijaishuollon aikana lapsen tai nuoren ansiotuloista ei yleensä peritä hoidon korvausta. Yhdessä tarkastuskunnassa haastateltavat taas mainitsivat, että jos kyse ei ole kesätyöstä, ansiotuloista peritään asiakasmaksua. Yhdessä tarkastuskunnassa ansiotuloista ei sen sijaan ollut koskaan peritty hoidon korvausta, mutta haastateltavat pohtivat, että näin voitaisiin kyllä tehdä. Heidän näkemyksensä mukaan perintä voisi olla yksi keino, jolla sijaishuollossa oleva nuori saataisiin sitoutettua säästämään rahojaan itsenäistymistään varten.⁵⁰⁸ Tarkastushavainnot osoittavat siten, että lastensuojelun sisällä lapsia ja nuoria kohdellaan alueellisesti eriarvoisesti.

⁵⁰⁴ Tarkastusta tehtäessä maksu voi olla enintään 1 337,20 euroa kuukaudessa ajalla 1.1.2010–31.12.2011(www.stm.fi).

⁵⁰⁵ Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen muuttamisesta (17.11.2011).

⁵⁰⁶ Tarkastuskuntien asiakasmaksuohjeet ja tarkastuskuntien lastensuojelun työntekijöiden haastattelut.

⁵⁰⁷ Rätty (2007).

⁵⁰⁸ Tarkastuskuntien haastattelut.

Asiakasmaksujen perintä on vielä vähäistä, mutta perimiskäytäntö näyttäisi olevan muuttumassa

Tarkastushavainnot osoittivat asiakasmaksujen perimisen olevan lastensuojelussa varsin vähäistä, vaikka puolet tarkastuskunnista (5 kuntaa) oli ohjeistanut lastensuojelua asiakasmaksujen perinnässä. Tarkastushaastattelut viittaisivat kuitenkin siihen, että tarkastuksen piiriin kuuluneissa kunnissa lastensuojelun asiakasmaksujen perintä olisi tehostumassa.

Tämä ilmeni siten, että yhdessä tarkastuskunnassa kunta oli kehottanut lastensuojelua perimään asiakasmaksuja aktiivisemmin. Toisen tarkastuskunnan haastateltavat taas mainitsivat, että kunta ei ole erikseen kehottanut perimään asiakasmaksuja mutta käytännössä niiden periminen oli yleistynyt huomattavasti. He kertoivat tämän johtuvan siitä, että hyvin toimeentulevien perheiden murrosikäisten lasten avohuollon sijoitukset olivat lisääntyneet. Kolmannen tarkastuskunnan haastateltavat perustelivat asiakasmaksujen perimiskäytäntöjen muuttamista niin ikään asiakasrakenteessa tapahtuneilla muutoksilla. He kertoivat, että asiakasmaksuja ei ole juurikaan peritty, koska vanhempien tulotaso ei ole ylittänyt asiakasmaksun maksamisen vähimmäistulorajaa. Heidän näkemyksensä mukaan asiaa voitaisiin nyttemmin joidenkin asiakkaiden kohdalla arvioida, koska osalla sijoitettavista lapsista ja nuorista on työssäkäyvät, varakkaat vanhemmat. Neljännen tarkastuskunnan haastattelussa puolestaan ilmeni, että kunnassa oli peruskuntayhtymään liittymisen jälkeen alettu puhua enemmän siitä, että lapsilisän ohella vanhemmilta pitäisi periä annetun hoidon korvaukseksi myös erillinen asiakasmaksu (ks. luku 3.8.1). Viidennen tarkastuskunnan haastateltavat taas arvioivat, että annetun lastensuojelun asiakasmaksuohjeistuksen myötä asiakasmaksujen perintä terästyy seuraavan parin vuoden kuluessa.

Asiakasmaksujen perintää ehkäisevät tekijät

Tarkastuskuntien lastensuojelun työntekijöiden haastatteluissa tuli esiin joitakin asioita, jotka näyttäisivät ehkäisevän asiakasmaksujen perimistä, vaikka taloudelliset ja huollolliset edellytykset sen perimiselle olisivat olemassa. Lastensuojelun työntekijöiden haastattelujen perusteella näyttää siltä, että lastensuojelun avohuollossa toimivat sosiaalityöntekijät joutuvat työssään aina tapauskohtaisesti pohtimaan, miten asiakasmaksuasian esiin nostaminen mahdollisesti vaikuttaa vanhempien kanssa tehtävään yhteistyöhön. Joidenkin asiakastapausten osalta asiakasmaksua ei ollut peritty, jotta yhteistyö vanhempien kanssa oli saatu toimimaan. Osa haastateltavista ei sen sijaan mieltänyt asiakasmaksujen esiin nostamista hankalaksi, vaan he kokivat vaikeaksi asiakasmaksun määrittelemisen ja päätöksente-

on siitä. Heidän mukaansa asiakasmaksun määrittämiseen sisältyy myös paljon asioita, joita pitäisi harkita. Lisäksi haastateltavat kertoivat, että asiakkaat hakevat asiakasmaksuja myös erilaisilla asiakirjoilla ja asiakas-tilanteet ovat hyvin erilaisia. Osa haastateltavista katsoikin, että asiakasmaksuja tulee periä, mutta työ olisi keskitettävä lastensuojelussa yhdelle henkilölle.

Tarkastushaastattelut kuitenkin osoittivat, että enemmistössä tarkastuskunnista asiakasmaksun perintäpäätöksen valmistelusta ja sitä koskevasta päätöksestä vastasi lapsen asioista vastaava avohuollon sosiaalityöntekijä. Vain yhdessä tarkastuskunnassa perintäpäätöksen valmistelu ja perinnästä päättäminen oli eriytetty eri henkilöille.

Asiakasmaksujen perintää näytti vaikeuttavan myös se, että päätöksen-teko ja sen toimeenpano oli eriytetty lastensuojeluprosessissa eri toimijoille. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan käytännössä saat-taa käydä niin, että avohuollossa tehdään päätös, että asia ratkaistaan myöhemmin, mutta asiasta unohdetaan päättää myöhemmin. Haastatelta-vat myös kertoivat, että jos asiakasmaksua koskevaa päätöstä ei ole tehty avohuollosta sijaishuoltoon siirryttäessä, saattaa perintä tulla vanhemmille yllätyksenä sijoituksen alettua. He näkivät, että tällöin mahdollisuudet ra-kentaa hedelmällistä yhteistyötä sijaishuollon ja vanhempien välille saat-tavat heikentyä.⁵⁰⁹ Lastensuojelun sisäisten prosessien toimimattomuus voi vaikuttaa siten myös lastensuojelutyön vaikuttavuuteen⁵¹⁰.

3.7.5 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Lastensuojelulain 35 § luo lastensuojelun asiakkaille subjektiivisen oikeu-den saada taloudellista tukea, jos heidän kuntoutumisensa sitä edellyttää. Toimeentulotuki on määritelty yhdeksi lastensuojelun avohuollon tuki-muodoksi, jolla taloudellisessa tuen tarpeessa olevia lastensuojelun asiak-kaita tulee ensisijaisesti auttaa. Tarkastushavainnot viittaavat kuitenkin siihen, että aikuissosiaalityössä harjoitetun tiukemman harkinnanvarai-suuden vuoksi lastensuojelusta on muodostunut osalle asiakkaista vii-mesijaisin taloudellinen tuki. Lastensuojelussa toimeentulotukea myönne-tään lievemmin perustein ja harkinnanvarainen taloudellinen tuki saattaa olla myös runsaampaa. Havainnot viittaavat kuitenkin siihen, että lasten-suojelun toimiminen viimesijaisena taloudellisen tuen antajana saattaa pitkittää lastensuojeluasiakkuutta eikä välttämättä aina edistä lastensuoje-lun asiakkaiden itsenäistä selviytymistä. Lisäksi lastensuojelun rooli vii-

⁵⁰⁹ *Tarkastuskuntien haastattelut.*

⁵¹⁰ *Vrt. Eronen (2011).*

mesijaisena taloudellisen tuen antajana saattaa vaikuttaa siihen, että pelkkää taloudellista tukea tarvitsevia lapsiperheitä ja jälkihuollon piirissä olevia nuoria hoidetaan aikuissosiaalityön sijasta lastensuojelussa. Tämä vaikuttaa taas lastensuojelun asiakasmääriä koskeviin tilastoihin.

Jälkihuollon piirissä olevien nuorten taloudellisen tuen tason voi katsoa olevan riittävä. Heitä tuetaan toimeentulotuen perusosan mukaisesti, eikä normilaskelmassa itsenäistymisvaroja välttämättä oteta huomioon nuoren varoina. Nuoria tuetaan myös harkinnanvaraisesti esimerkiksi harrastuksissa, matkakuluissa ja opiskelussa. Jälkihuollon piirissä olevien nuorten tukeminen poikkeaa kuitenkin merkittävästi yhdessä suhteessa muiden toimeentulotuen piirissä olevien nuorten opintojen tukemisesta. Heidän ei tarvitse rahoittaa ensimmäistä ja joissakin tarkastuskunnissa ei myöskään toista ammattitutkintoa valtion takaamalla opintolainalla.

Toimeentulotukilain 10 § antaa mahdollisuuden pienentää toimeentulotuen perusosaa, jos toimeentulotuen saaja kieltäytyy muun muassa hänelle tarjotusta työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Tarkastushavaintojen mukaan perusosan pienentämistä sovelletaan jälkihuollossa hyvin harvoin.

Toimeentulotuen käyttö lastensuojelun yhtenä tukimuotona vaikeuttaa kokonaiskäsityksen muodostamista lastensuojelun ja etenkin jälkihuollon kokonaiskustannuksista. Taloudellisen tuen myöntäminen joko toimeentulotuen tai lastensuojelun päätöksellä tuo myös esiin monikanavaiseen rahoitukseen liittyvät ongelmat sekä suunnitelmallisen jälkihuollon toteuttamiseen liittyvänä pulmana asiakassuunnitelmat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevat tarkastushavainnot puolestaan osoittavat, että lastensuojelussa annetusta perhehoidosta, laitoshuollosta ja asumispalveluista yleisimmin hoidon korvaukseksi peritään elatusapu ja lapsilisä. Asiakasmaksuja peritään tarkastuskunnissa vielä vaihtelevasti, mutta havainnot viittaavat asiakasmaksujen perimisen olevan kunnissa yleistymässä. Yhtenä syynä on lastensuojelun asiakasrakenteen muuttuminen. Asiakasmaksujen perinnän tehostuminen näyttäisi osin liittyvän myös asiakasmaksujärjestelmän tavoitteena olevaan kannustamiseen.

Tarkastushavainnot osoittavat niin ikään, että vanhempien maksu- ja elatuskyvyn arvioinnissa on alueellisia eroja, asiakasmaksuista päättävien henkilöiden mahdollisuudet käyttää harkintavaltaa ovat suuret ja tarkastuskunnissa käytetään erilaisia asiakasmaksutaulukoita. Kaikki edellä mainitut tekijät osoittavat selkeästi, että asiakasmaksupolitiikan tavoite oikeudenmukaisesta kohtelusta ei toteudu lastensuojelun piirissä olevien asiakasperheiden välillä.

Tarkastushaastattelujen perusteella asiakasmaksujen perintää ehkäisee muun muassa se, että lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijät joutu-

vat pohtimaan vanhempien suhtautumista ja sen mahdollista vaikutusta yhteistyöhön. Lastensuojelun työntekijät kokevat myös asiakasmaksujen määrittämisen ja siitä päättämisen vaikeaksi.

3.8 Lastensuojelulain tavoitteita edistävät keinot

3.8.1 Kunta- ja palvelurakenneuudistus

Julkinen valta (valtio ja kunnat) voi käyttää useampia ohjausvälineitä samanaikaisesti edistäessään lastensuojelun lukuisia tavoitteita. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan, miten valtion käyttämät erilaiset ohjauskeinot ovat toimineet lastensuojelulle asetettujen tavoitteiden edistämisessä. Tarkastelussa Paras-puitelaki edustaa yhdistettyä normi- ja resurssiohjausta, lastensuojelun suunnitelma edustaa normiohjausta sekä lastensuojeluun kohdennetut määrärahat ja avohuollossa toimivat sosiaalityöntekijät edustavat resurssiohjausta. Muutokset tuotanto- ja toimintatavoissa sekä palvelujen uudelleenorganisointi edustavat puolestaan informaatio-ohjausta.

Paras-hanke on edistänyt lastensuojelussa palvelujen saatavuutta sekä yhdenmukaistanut ja monipuolistanut palvelutarjontaa

Hyvinvointipoliittista keskustelua on viimeisten vuosien aikana hallinnut merkittävästi kunta- ja palvelurakenneuudistus (jäljempänä Paras-puitelaki⁵¹¹). Sen nojalla Suomeen on pyritty valtion ohjauksessa muodostamaan rakenteellisesti, taloudellisesti ja toimintakykyisesti vahvoja kuntia, jotta ne kykenisivät jatkossa selviytymään lakisääteisistä palveluvelvoitteistaan. Lapsiasianeuvottelukunta on myös korostanut, että kuntauudistuksen tulee edistää lasten ja perheiden yhdenvertaisuutta ja palveluiden saatavuutta omalla asuinalueella sekä vahvistaa ehkäiseviä palveluja ja paikallisten yhteisöjen vapaaehtoistoimintaa⁵¹².

⁵¹¹ L 169/2007. Laki on voimassa 23.2.2007–31.12.2012. Lakia muutettiin kuitenkin vuonna 2010 siten, että valtioneuvosto voi velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos kunnat eivät oma-aloitteisesti ole muodostaneet puitelain edellyttämää vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjaa joko tekemällä kuntaliitoksen tai perustamalla palveluita varten kuntien yhteistoimintalueen. Yhteistoimintavelvoitteita koskeva lain muutos on voimassa vuoden 2014 loppuun asti.

⁵¹² Lapsiasianeuvottelukunta (2011).

Paras-puitelailla kuntarakennetta on pyritty vahvistamaan kuntaliitoksilla ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakennetta on puolestaan vahvistettu vaatimalla, että perusterveydenhuollon ja kaikki sosiaali-
huollon palvelut lukuun ottamatta lasten päivähoitoa, on järjestettävä vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalle. Tämä on merkinnyt sitä, että kaikille alle 20 000 asukkaan kunnille on annettu kaksi vaihtoehtoa, jolla ne voivat täyttää puitelaissa asetetun vaatimuksen. Niiden on joko liityttävä yhteistoiminta-alueeseen, toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin. Esimerkiksi uuden lastensuojelulain tavoitteiden ja velvoitteiden täyttämisen on katsottu edellyttävän erityisesti pienten kuntien kytkemistä osaksi palvelurakennemuudistustyötä⁵¹³.

Valtion ensisijaisena tavoitteena Paras-hankkeessa on ollut vähentää kuntien määrää, jota on pyritty edistämään myös resurssiohjauksella. Yhdistymisavustuksilla kuntia on kannustettu kuntaliitoksiin, nopeisiin pää-
töksiin ja tiettytyyppisiin kuntaliitoksiin. Kannustaminen on toteutettu sitomalla avustusten suuruus kuntaliitoksen toteuttamisaikatauluun ja kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien määrään. Yhdistymisavustusten käyttöä ei sen sijaan säädellä lainkaan. Valtio edellyttää myöntämänsä avustuksen vastineeksi ainoastaan sen, että kuntien määrä vähenee.⁵¹⁴

Näyttää kuitenkin siltä, että Paras-puitelain tavoitteena on ollut alusta lähtien vähentää kuntien määrää merkittävästi, koska lain 5.1 §:ssä elinvoimaisen kunnan kooksi määritellään työssäkäyntialue tai sellainen toiminnallinen kokonaisuus, jolla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta⁵¹⁵. Tällöin esimerkiksi useamman pienen ja heikon kuntatalouden omaavan kunnan yhdistäminen ei turvaa riittävän vankkaa pohjaa palveluiden järjestämiselle ja rahoittamiselle. Vaikka vuosina 2007–2011 Suomessa on toteutunut 57 kuntaliitosta, kuntien määrä on supistunut 105:llä ja elokuun 2011 loppuun mennessä 177 kuntaa oli päättänyt järjestää palvelut yhteistoiminta-alueella⁵¹⁶, ei muutos näytä valtion näkökulmasta olleen riittävä. Nykyinen hallitus käynnistikin syksyllä 2011 uuden kuntarakennemuudistuksen⁵¹⁷, jonka tavoitteeksi on selkeästi

⁵¹³ *Terveys ja hyvinvoinnin laitos (2011c).*

⁵¹⁴ *Emt.*

⁵¹⁵ *L 169/2007.*

⁵¹⁶ *www.kunnat.net.fi; Valtiovarainministeriö (2011).*

⁵¹⁷ *Hallitus käynnisti syksyllä 2011 uuden kuntamuutoksen. Uudistuksen tavoitteena on luoda vahvoihin peruskuntiin pohjautuva kuntarakenne, joka muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista. Tarkoitus on, että kuntamuutosta koskeva laki astuu voimaan vuoden 2013 alusta ja uutta kuntarakennetta koskevat ratkaisut on tehty vuoden 2014 loppuun mennessä. (Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen 2.9.2011.)*

asetettu kuntien määrän supistaminen ja muodostuvien kuntien kooksi työssäkäyntialueet⁵¹⁸. Samalla vaatimus palveluiden järjestämisestä yhteistoiminta-alueella on poistunut. Tätä saattaa osin selittää se, että yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä, tuottamista ja hallinnon organisointia koskevan selvityksen mukaan kunnat eivät ole osanneet hyödyntää tilaisuutta uudistaa palvelujaan, toteuttaa uutta palveluajattelua ja mahdollisuutta vaikuttaa myös talouteen⁵¹⁹.

Paras-hankkeen toisen osan – palvelurakennemuutoksen – tavoitteet ja keinot näyttävät sen sijaan pysyvän samoina. Tämä kertoo siitä, että uudenlaiset palvelujen tuotanto- ja organisointitavat nähdään edelleen sellaisiksi käyttökelpoisiksi toimintatavoiksi, joilla voidaan parantaa palvelujen tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua⁵²⁰. Päätelmää tukee kaksi Paras-hankkeen vaikutuksia palvelurakenteeseen ja palveluihin selvittänyttä raporttia⁵²¹. Raporttien tulokset myös viittaavat siihen, että uudistuksen myötä lastensuojelun järjestäminen ja saatavuus näyttäisivät kehittyneen parempaan suuntaan.

Raporttien mukaan uudistus on sosiaalipalveluissa merkinnyt palvelujen keskittämistä ja yhtenäistämistä, sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota, erikoistumista sekä palvelujen saatavuuden aiempaa määrätietoisempaa sääntelyä. Lastensuojelussa palvelujen keskittäminen on näkynyt esimerkiksi siten, että aikaisemmin yhdenmukaistettua sosiaalityötä tekevät sosiaalityöntekijät voivat nyt keskittyä vain lastensuojelutyöhön. Eriytyneeseen lastensuojelutyöhön siirtyminen on puolestaan lisännyt lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden mahdollisuutta kehittää, syventää ja ylläpitää erityisosaamistaan. Palveluiden keskittäminen on niin ikään yhtenäistänyt lastensuojelun työkäytäntöjä ja menetelmiä. Lisäksi sosiaalipalvelujen keskittämisen nähdään lisänneen kuntalaisten yhdenvertaisuutta palvelujen saannissa, kun kuntakohtaisia ratkaisuja (esim. etuudet, asiakasmaksut, saantikriteerit) tehdään entistä vähemmän⁵²². Tämän seurauksena erot lastensuojelun palvelujen ja tukitoimien saannissa tietyn alueen sisällä ovat supistuneet.

Palveluiden ja toimintakäytäntöjen yhtenäistäminen on taas lastensuojelussa merkinnyt sitä, että lastensuojelun asiakkaat saavat samoja palveluja ja tukitoimia asuinpaikastaan riippumatta. Esimerkiksi pienemmissä kunnissa sosiaalityön ja lastensuojelun asiakkaille voidaan tarjota entistä asi-

⁵¹⁸ Ks. *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne* (2012).

⁵¹⁹ *Heinämäki* (2011).

⁵²⁰ *L 169/2007*.

⁵²¹ *Heinämäki* (2011); *Virkki ym.* (2011).

⁵²² Ks. *Virkki ym.* (2011).

antuntevampaa palvelua, kuten ammatillista perhetyötä. Raporttien mukaan Paras-hanke on siten sekä monipuolistanut että yhdenmukaistanut alueellista palvelutarjontaa.⁵²³

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio on puolestaan merkinnyt sitä, että alueilla lasten ja perheiden palveluista on muodostunut palvelukokonaisuus, joka sisältää perhetyön, lastensuojelun sekä lasten terveydenhuollon palvelut⁵²⁴. Esimerkiksi vuonna 2010 toiminnassa olevista 48 yhteistoiminta-alueesta 33 yhteistoiminta-alueella (118 kuntaa) vastuu lasten ja perheiden palvelukokonaisuudesta oli kokonaisuudessaan siirretty yhteistoiminta-alueelle. Tosin 15 yhteistoiminta-alueella yksittäisistä lasten ja perheiden palveluista lastensuojelu oli yleisimmin jäänyt peruskuntien vastuulle.⁵²⁵ Tarkastuksen piiriin kuuluneista kunnista kaksi oli liittynyt yhteistoiminta-alueeseen, ja niissä lasten ja perheiden palvelut oli kokonaisuudessaan siirretty yhteistoiminta-alueen järjestettäväksi. Yhdessä tarkastuskunnassa lasten ja perheiden palvelujen järjestämisvastuu sitä vastoin jakautui peruskunnan ja perusterveydenhuollosta vastaavan yhteistoiminta-alueen (kuntayhtymä) kesken.⁵²⁶

3.8.2 Lastensuojelun suunnitelmat

Lastensuojelun suunnitelmat eivät ohjaa palveluiden järjestämistä

Kunnissa lastensuojelun suunnitelmien tulisi ohjata lastensuojelun palveluiden järjestämistä. Suunnitelma tulisi myös huomioida laadittaessa kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa.⁵²⁷

Tarkastushavaintojen perusteella suunnitelmilla on vain vähän vaikutusta lastensuojelun toteuttamiseen tai voimavaroihin. Samaan tulokseen on päätynyt Kuntaliitto lastensuojelukyselyssään⁵²⁸. Myös yhteys lastensuojelun suunnitelmien ja kuntien taloussuunnitelmien välillä on tavoiteltua heikompi.

Kaikki tarkastuskunnat ovat tehneet lastensuojelun suunnitelman ja seitsemässä kunnassa kunnanvaltuusto on sen hyväksynyt⁵²⁹. Huolimatta siitä, että lainsäädännön vaatimukset ovat suunnitelman suhteen selkeitä, sisäl-

⁵²³ Heinämäki (2011); Virkki (2011).

⁵²⁴ Virkki (2011).

⁵²⁵ Emt.

⁵²⁶ Tarkastuskuntien sosiaali- ja terveystaloussuunnitelmien organisaatiokaaviot.

⁵²⁷ L 417/2007.

⁵²⁸ www.kunnat.net.

⁵²⁹ Tarkastuksen haastattelut ja Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

löltään suunnitelmat ovat hyvin vaihtelevia. Osa suunnitelmista on laajoja, yleisen tason palvelujärjestelmän kuvauksia, ja osa keskittyy lastensuojeluun ja sen ongelmiin ja ratkaisumahdollisuuksiin. Suunnitelmista neljä täyttää kaikki tai lähes kaikki laissa asetetut vaatimukset. Loput tarkastelluista suunnitelmista (6 kpl) käsittelee vain osaa lastensuojelun osa-alueista.

Myös lastensuojelun kustannuksia käsitellään suunnitelmissa vaihtelevasti ja usein puutteellisesti. Lastensuojelun toimeenpanoon tarvittavat voimavarat ja niiden mahdolliset lisäystarpeet tuodaan konkreettisesti esille viidessä suunnitelmassa. Kahdessa kunnassa lastensuojelun keskeisiä tavoitteita ja niiden toteuttamiseen tarvittavia voimavaroja käsitellään suunnitelman sijaan kuntien talousarvioissa ja taloussuunnitelmissa. Lastensuojelun kustannusten, voimavarojen ja niiden mahdollisten lisäystarpeiden selkeä ja perusteltu käsittely olisi kuitenkin edellytys sille, että suunnitelmat huomioitaisiin lastensuojelun päätöksenteossa.

Kaikkiin manner-Suomen kuntiin suunnatussa kyselyssä 94 prosenttia vastanneista kunnista ilmoitti, että lakisääteinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma on tehty tai tekeillä. Määrärahoissa suunnitelma näkyy kuitenkin huonosti. Suunnitelmissa ehdotetut kehittämistarpeet on otettu huomioon 56 prosentissa kuntia. Sen sijaan vain 31 prosenttia vastaajista arvioi, että suunnitelma huomioitiin hyvin lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä. Määrärahoissa ja henkilöstöresursseissa suunnitelman arvioitiin tulleen hyvin huomioon otetuksi ainoastaan 26 prosentin mielestä. Keskeisimpänä syynä tähän pidettiin kunnan heikkoa taloustilannetta.⁵³⁰

3.8.3 Lastensuojelun määrärahat

Uutta lakia säädettyä ei tehty kattavaa arviota lain täytäntöönpanon edellyttämistä määrärahoista

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin lähtökohtaa, jonka mukaan uusista tehtävistä säädettyä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä⁵³¹. Perustuslakivaliokunnan mukaan periaate sisältyy kunnallista itsehallintoa määrittävään perustuslain 121 §:ään⁵³². Vaikka hallituksen esityksessä perusoikeusuudistuksesta todettiin, että useat ehdotetut perusoikeudet ovat riippuvaisia

⁵³⁰ www.kunnat.net.

⁵³¹ HE 309/1993 vp.; PeLM 25/1994 vp.

⁵³² PeLV 18/2001 vp.

käytettävissä olevista voimavaroista, ei perusoikeussäännösten kuitenkaan itsessään katsottu määrittävän sitä, miten kustannusjako valtion ja kuntien välillä todetaan. Sen sijaan esityksessä linjattiin, että kysymys perusoikeuksien toteuttamisen edellyttämistä taloudellisista voimavaroista ratkaistaan kunkin lainsäätöhankkeen yhteydessä. Hallituksen esityksessä myös katsottiin, ettei perusoikeusuudistus itsessään aiheuta välittömiä kustannuslisäyksiä valtiolle tai kunnille.⁵³³

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä tuettava perhettä ja muita heidän kasvatusta ja huolenpitotehtävässään. Näiden tehtävien järjestämiseen valtio osallistuu lähinnä sosiaali- ja terveydenhuoltoon osoittamallaan laskennallisilla valtionosuuksilla. Ne muuttuvat automaattisesti asukasluvun ja ikärakenteen sekä kustannustason muutoksen perusteella, mutta myös valtion toimenpiteiden seurauksena (lainsäädäntömuutokset ja budjettipäätökset). Peruspalvelujen valtionosuudet maksetaan kunnille kuitenkin ns. könttäsommuna, jolloin päätösvalta niiden lopullisesta kohdentamisesta on kunnilla itsellään.

Vaikka vuoden 2011 talousarvioesityksessä linjattiin, että kuntien peruspalvelujen valtionosuuslisäyksestä 600 000 euroa on tarkoitettu lapsiperheiden kotipalvelujen saannin tehostamiseen⁵³⁴, ei lisäys kunnissa kuitenkaan välttämättä kohdennu tarkoitettuun toimintaan. Lapsen oikeuksien komitea onkin Suomea koskevassa raportissaan esittänyt huolensa siitä, että kuntien laaja itsehallinto julkisten palvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa saattaa johtaa alueellisiin ja paikallisiin eroihin lasten palvelujen resursoinnissa. Komitean käsityksen mukaan se, että lasten oikeuksien toteutumisen valvonta puuttuu, johtaa kansallisen ohjausjärjestelmän heikkouteen.⁵³⁵

Vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain ei katsota olennaisesti muuttuneen entiseen lakiin (683/1983) verrattuna⁵³⁶. Uudistuksessa on tulkittu olevan kyse osin kunnan järjestämisvelvollisuuden täsmentämisestä⁵³⁷. Tämä johtunee siitä, että lain tavoitteet ja keinot pysyivät pääosin samoina kuin uudistusta edeltäneessä laissa. Esimerkiksi tavoitteet avohuollon tukitoimien ensisijaisuudesta samoin kuin perhehoidon ensisijaisuudesta laitoshuoltoon nähden sekä vanhempien tukemisesta ja pyrkimyk-

⁵³³ HE 309/1993 vp.

⁵³⁴ HE 137/2010 vp.

⁵³⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitea (2011).

⁵³⁶ Tuori ja Kotkas (2008).

⁵³⁷ HE 252/2006, vp.

sestä laitoshoidon vähentämiseen löytyvät jo vuoden 1983 lastensuojelulaista, sitä koskevasta hallituksen esityksestä⁵³⁸ ja sosiaalivaliokunnan mietinnössä esitetystä vastalauseesta⁵³⁹.

Käsitys siitä, että uudessa lastensuojelulaissa oli osin kyse entisen lain täsmentämisestä, ilmeni siten, että uusien tehtävien toimeenpanon ei katsottu edellyttävän kunnilta merkittäviä lisäresursseja. Uusien tehtävien miellettiin olevan toteutettavissa pääosin olemassa olevien voimavarojen puitteissa. Tätä perusteltiin sillä, että jos lapselle ja perheelle kyetään antamaan varhaisempaa tukea avohuollossa ja estämään näin lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle, voidaan kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen vuosittaisen hoitomaksun hinnalla palkata 1–4 uutta lastensuojelun työntekijää⁵⁴⁰. Kuitenkin hallituksen esityksessä esitetyt arviot lisäkustannuksista ja henkilöstölisäyksistä osoittivat päinvastaista. Uuden lastensuojelulain⁵⁴¹ arvioitiin lisäävän kuntien menoja vuositasolla yhteensä 18,8–20,2 miljoonaa euroa⁵⁴². Valtion menojen (sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus) laskettiin puolestaan lisääntyvän yhteensä 6,3–6,7 miljoonaa euroa⁵⁴³. Toisin sanoen kuntien menojen arvioitiin kasvavan valtion kompensaaation jälkeen 12,5–13,5 miljoonaa euroa. Henkilöstölisätarpeen arvioitiin avohuollossa olevan 155, kunnallisissa laitoksissa 240 ja yksityisissä laitoksissa 200–300 työntekijää⁵⁴⁴.

Hallituksen esityksessä esitetty arvio lain toimeenpanon aiheuttamista lisäkustannuksista on lisäksi hyvin karkea. Tämä johtuu muun muassa siitä, että osa kustannusarvioista perustuu yksinomaan Helsingin lastensuojelun kustannusten pohjalta tehtyihin laskelmiin. Niihin sisältyy kustannuksia, jotka eivät johdu yksinomaan ehdotetusta uudesta laista. Helsingin

⁵³⁸ HE 13/1983 vp.

⁵³⁹ SoVM 2/1983 vp, Vastalause I.

⁵⁴⁰ Yhden sosiaalityöntekijän työvoimakustannuksena laskelmissa on käytetty 40 000 euroa vuodessa (HE 252/2006 vp).

⁵⁴¹ Laskelmissa on otettu huomioon seuraavat uudet lastensuojelulakin tuomat velvoitteet: lastensuojelutarpeen selvitys määräajassa (avohuollon sosiaalityöntekijöiden lisäystarpeet), uudet laitoshuollon henkilöstö- ja paikkamitoitukset, jälkihuoltovelvoitteen laajeneminen koskemaan myös kuusi kuukautta avohuollon tukitoimena sijoitetut, itsenäistymisvarojen prosenttiosuuden nosto sekä lapsen edunvalvonnan kustannukset (HE 252/2006 vp).

⁵⁴² Emt.; Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2008 lastensuojelun kokonaisuudistuksen arvioitiin lisäävän kuntien menoja 22 miljoonaa euroa.

⁵⁴³ HE 252/2006 vp. Laskettu vuoden 2006 valtionosuusprosentin mukaan (33,32 %). Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2008 uuteen lastensuojelulakiin liittyvä valtionosuuden lisäys oli 6,9 miljoonaa euroa, joka on laskettu vuoden 2008 valtionosuusprosentin mukaan (31,77 %).

⁵⁴⁴ HE 252/2006 vp.

lastensuojeluasiakkaiden määrä ja kustannusrakenne myös poikkeavat muusta maasta. Kustannusarvioissa ei ole myöskään otettu huomioon lisätilainvestointeja, muun henkilöstön kuin avohuollon sosiaalityöntekijöiden ja asuinyksiköissä työskentelevän henkilöstön lisätarvetta eikä liioin sijaistarpeen ja lisäkoulutuksen tarvetta.⁵⁴⁵ Kuitenkin lastensuojelussa vaikuttavan työn yhdeksi edellytykseksi on määritelty esimerkiksi henkilöstön täydennyskoulutuksesta huolehtiminen.⁵⁴⁶ Niin ikään uudistuksen kustannusarvioissa ei ole arvioitu sitä, millaisia henkilöstölisäystarpeita ehkäisevän lastensuojelun toteuttaminen peruspalveluissa edellyttää. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän lausunnossa lastensuojelun laatusuosituksista todettiin, että ehkäisevän lastensuojelun suurimmat voimavarat ovat peruspalveluissa ja niiden resursoinnissa.⁵⁴⁷

Avohuollon sosiaalityöntekijöiden lisäystarvetta arvioitaessa ei ole myöskään otettu huomioon sitä, millaisia vaikutuksia uuden lastensuojelulain suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta korostavalla työotteella on avohuollon sosiaalityöntekijöiden työhön. Lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden työaika viedä ja heidän työtaakkansa sekä mahdollisuuttaan paneutua riittävästi kunkin asiakkaan tilanteeseen lisäävät esimerkiksi seuraavat asiat: asiakassuunnitelmien sisältöä⁵⁴⁸ ja asioiden kirjaamista⁵⁴⁹ koskevat yksityiskohtaiset säännökset, tahdonvastaisten huostaottojen ja lapsen tutkimusta koskevien asioiden huolellinen valmistaminen hallinto-oikeuksille, erilaisiin neuvotteluihin ja asiantuntijaryhmiin osallistuminen sekä lapsen tai nuoren kanssa työskentelevien eri ammattiryhmien muodostaman yhteistyöverkoston ohjaajana ja koordinoijana sekä joissakin kunnissa myös sijaisperheiden tukijana ja kouluttajana toimiminen.⁵⁵⁰ Jos hallituksen esityksen henkilöstölisäysarviolaskelmissa olisi otettu huomioon välilliseen asiakastyöhön⁵⁵¹ kuluva työaika, olisivat henkilöstölisäystarpeet olleet todennäköisesti huomattavasti arvioitua suuremmat.

⁵⁴⁵ Emt. HE 252/2006 vp.

⁵⁴⁶ Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

⁵⁴⁷ Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä 23.12.2010.

⁵⁴⁸ L 417/2007 30 §.

⁵⁴⁹ Emt., 33 §, Lastensuojelun laatusuositukset (2010).

⁵⁵⁰ Tarkastushaastattelut; yhden tarkastuskunnan toimintakertomukset 2009 ja 2010; yhden tarkastuskunnan suunnitelma; Lastensuojelun laatusuositukset (2010); Ks. myös Muuronen ym. (2009).

⁵⁵¹ Tiettyyn asiakkaaseen/perheeseen liittyvä valmistelutyö, suunnittelutyö, päätöksenteko, raportointi, yhteistyö ja konsultaatio (www.talentia.fi).

Valtion kunnille määräämien lakisääteisten tehtävien rahoitusvastuita tarkastellaan kustannustenjaon tarkistuksessa joka neljäs vuosi. Tässä tarkistuksessa kunnat ovat jatkuvasti olleet saamapuolella, mikä osoittaa valtion rahoituksen olleen alimitoitettua. Tämän seurauksena kunnat ovat joutuneet käyttämään uusien tehtäviensä hoitamiseen ennakoitua enemmän rahaa. Tämä on osaltaan kiristänyt kuntien taloutta ja vaikeuttanut kunnissa toiminnan ja talouden suunnittelua.⁵⁵²

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 3 §:n mukaan kunnan on varattava kaikkiin valtionavustuksen perusteena oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin määrärahoja. Subjektiiivisia oikeuksia koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kunnat saavat itse päättää, kuinka paljon ne osoittavat talousarvioissaan voimavaroja yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen järjestämiseen.

Kuntien päätöksentekoa lastensuojeluun suunnattavista voimavaroista sitoo subjektiiivisten oikeuksien säännösten ohella myös säännös yleisestä järjestämisvelvollisuudesta⁵⁵³. Säännös yleisestä järjestämisvelvollisuudesta jättää kunnassa esiintyvän lastensuojelutarpeen arvioinnin ensisijassa kunnan itsensä arvioitavaksi. Tämä on pulmallista, koska esimerkiksi vanhuspalveluja koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että kunnat arvioivat määrärahan perustana olevaa palvelutarvetta hyvin eri tavoin⁵⁵⁴. Käytännössä on myös vaikea osoittaa, että määrärahanormit olisivat sisällöltään selvästi lainvastaisia sen vuoksi, että ne eivät riitä täyttämään kunnan yleistä järjestämisvelvollisuutta.⁵⁵⁵ Esimerkiksi vuonna 2010 kymmenestä tarkastuskunnasta neljä oli tehnyt alijäämäisen talousarvion, kaksi tasapainossa olevan ja vain yhdessä tarkastuskunnassa talousarvio oli hieman ylijäämäinen⁵⁵⁶.

Tarkastuskuntien talousarvio- ja tilinpäätöstietojen perusteella voidaan tehdä vain karkeita arvioita lastensuojelun määrärahojen riittävyydestä. Tämä johtuu siitä, että kunnat julkaisevat verkkosivuillaan talous- ja tilinpäätöstietojaan hyvin vaihtelevasti. Osasta kuntia tietoja ei ollut lainkaan saatavissa verkkosivuilta, ja osa kunnista julkaisi taas hyvinkin yksityis-

⁵⁵² *Sosiaali- ja terveysministeriö (2011b).*

⁵⁵³ *L 417/2007 11 §.*

⁵⁵⁴ *Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010).*

⁵⁵⁵ *Tuori ja Kotkas (2008).*

⁵⁵⁶ *Kuntaliito lastensuojelukysely (2010). Kolme tarkastuskuntaa ei ollut vastannut kysymykseen.*

kohtaista tietoa lastensuojelun määrärahoista. Lisäksi talous- ja tilinpää-töstiedoissa lastensuojelusta kerrotaan useimmiten vain hyvin lyhyesti ja yleisesti.

Käytettävissä olevien kuuden tarkastuskunnan vuosien 2008–2010 talo-usarvio- ja tilinpää-töstiedot osoittivat, että kolmessa näistä kunnista las-tensuojeluun ei ollut varattu riittävästi määrärahoja yhtenäkkään vuotena. Ainoastaan yhdessä tarkastuskunnassa kuudesta lastensuojeluun varatut määrärahat olivat riittäneet sekä vuonna 2009 että 2010. Tarkastushaastat-telujen perusteella tähän näytti vaikuttaneen lähinnä kaksi asiaa. Asiakas-määrät olivat kasvaneet ennakoitua enemmän, ja määräraha-arviot lasket-tiin olemassa olevien asiakasmäärien perusteella. Esimerkiksi sijaishuol-lon määräraha-arviot perustuvat jo olemassa olevien sijoitettujen määrään mutta eivät arvioihin siitä, kuinka moni avohuollon piirissä olevista lapsis-ta ja nuorista on riskissä joutua huostaan otetuksi. Talousarvio- ja tilinpää-töstiedot osoittivat niin ikään, että lastensuojelun määrärahojen riittämät-tömyys koski ensisijaisesti joko koko sijaishuoltoa tai sijaishuollosta esi-merkiksi vain laitoshoidtoa. Tarkastushavaintojen perusteella lastensuoje-lun määrärahojen riittämättömyys näyttäisi liittyvän lähinnä sijaishuollon tarpeiden puutteelliseen ennakointiin.

3.8.4 Avohuollossa toimivat sosiaalityöntekijät

Avohuollon henkilöstömitoitus on määrittelemättä

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisessä hallitusohjelmassa vuodelta 2003 linjattiin, että lapsille ja perheille suunnattujen peruspalvelujen laatu turvataan ja palveluja parannetaan siten, että huolehditaan riittävästä ja pysyvästä henkilökunnasta sekä lisätään henkilöstöä lasten ja nuorten pal-veluihin. Laadun parantaminen kohdistui tällöin ehkäisevän lastensuoje-lun piiriin sisällytettyihin palveluihin, kuten äitiys- ja lastenneuvoloihin, päivähoitoon ja kouluterveydenhoitoon.⁵⁵⁷ Laadun turvaaminen ja palve-lujen parantaminen eivät siten kohdistuneet korjaavaan lastensuojeluun. Nytemmin laatua koskevat vaatimukset kohdistuvat myös lastensuojelu-työhön.

Lastensuojelutyössä laatu nähdään kriittiseksi menestystekijäksi koko lastensuojelun kustannusvaikuttavuudelle⁵⁵⁸. Laadukkaan lastensuojelu-työn yhdeksi keskeiseksi elementiksi, kuten myös lastensuojelulain tavoit-

⁵⁵⁷ Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.

⁵⁵⁸ Lastensuojelun laatusuosituks (2010).

teiden saavuttamisen edellytykseksi, on määritelty riittävästi resursoitu lastensuojelutyö⁵⁵⁹. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on myös todennut lastensuojelun laatusuosituksia koskevassa lausunnossaan, että laadultaan hyvä sosiaalihuolto edellyttää riittäviä resursseja ja sitä, että lastensuojelutyötä tekevät ammatillisesti koulutetut ja pätevät viranhaltijat⁵⁶⁰. Tarkastushavainnot⁵⁶¹ lastensuojelun avohuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden määrästä ja kehityksestä kuitenkin osoittivat, että avohuollon lastensuojelutyö ei täytä laadukkaalle lastensuojelutyölle asetettua henkilöstökriteeriä.

Tarkastushavaintojen perusteella vuoden 2003 hallitusohjelmassa asetettu tavoite lasten ja nuorten palvelujen henkilöstölisäyksestä kohdentui muihin palveluihin kuin lastensuojeluun. Tämä ilmeni uutta lastensuojelulakia koskevasta hallituksen esityksestä vuodelta 2006. Siinä todettiin, ettei nykyisillä lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijäresurssilla kyetä selviytymään edes nykyisen lastensuojelulain edellyttämistä velvoitteista⁵⁶². Tästä huolimatta uudella lailla lisättiin lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöiden tehtäviä. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa esimerkiksi uudesta lastensuojeluselvityksen määräaikaivelvoitteesta katsottiin voitavan selvitä nykyisellä henkilöstöllä ja tarvittaessa työtä uudelleen organisoimalla, mutta suurissa kaupungeissa suurien asiakasmäärien todettiin edellyttävän sosiaalityöntekijöiden lisäämistä.⁵⁶³ Haastatellut lastensuojelun työntekijät korostivat, että uuden lain myötä myös asiakassuunnitelman ja kirjaamisen täsmennykset sekä vaatimukset moniammatillisesta ja ennalta ehkäisevästä yhteistyöstä vievät työaikaa ja vaativat lisää voimavaroja. Eräs haastateltu lastensuojelun työntekijä sanoi, että ”paperin pyörittäminen” vie nykyään työajasta paljon enemmän kuin aikaisemmin.

Tarkastuksen piiriin kuuluneista kunnista puolessa sosiaaliasiamies on vuodesta 2008 lähtien kiinnittänyt huomiota lastensuojelun liian niukkaan resursointiin⁵⁶⁴. Myös aluehallintovirastot ovat todenneet, että yhtenä yleisimpänä syynä lastensuojeluasioiden käsittelyn määräaikojen toteutumatt-

⁵⁵⁹ Esim. Lastensuojelun laatusuositukset (2010); HE 13/1983 vp. Lisäksi riittävän ja osaavan henkilöstön merkitystä laadukkaan lastensuojelutyön toteuttamisessa korostettiin myös lähes jokaisessa sosiaali- ja terveysministeriölle annetussa lausunnossa, jotka koskivat lastensuojelun kansallisia laatusuosituksia.

⁵⁶⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 16.12.2010.

⁵⁶¹ Tarkastuskuntien haastattelut, lastensuojelun suunnitelmat sekä tilinpäätökset ja talousarviot vuosilta 2008–2013; tarkastuksen piiriin kuuluneiden kuntien sosiaaliasiamiehen kertomukset 2008–2010.

⁵⁶² HE 252/2006 vp.

⁵⁶³ Emt.

⁵⁶⁴ Tarkastuskuntien sosiaaliasiamiehen kertomukset 2008–2010.

tomuuteen on riittämätön henkilöstömäärä⁵⁶⁵. Samoin lastensuojelun laatusuosituksessa todetaan henkilöstön riittämättömyys ja epäpätevyys, mutta silti suosituksella lisätään sosiaalityöntekijöiden vastuita edelleen. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri niin ikään totesi lausunnossaan lastensuojelun laatusuosituksista, että suositus muodostaa riskin sosiaalityöntekijöiden kuormittumiselle. Jos suositusta toteutetaan käytännössä, voidaan lastensuojelun työntekijältä odottaa ja edellyttää työpanosta lähes kaikissa niissä asioissa, jotka koskevat sekä lastensuojelun asiakasperheitä että peruspalveluiden piirissä olevia perheitä.⁵⁶⁶ Vaikka sosiaali- ja terveystieteiden lausunnossa hallituksen esityksestä lastensuojelulain korostettiin, että uudistuksen vaikutuksia sosiaalityön voimavarojen tarpeeseen tulee seurata huolellisesti ja arvioida tarvittavat muutokset niin pian kuin uudistuksen käytännön toteutumisesta on riittävä kokemus⁵⁶⁷, ei tällaista kattavaa arviota sosiaalityön voimavarojen riittävyydestä ole kuitenkaan tehty. Myös tarkastusvaliokunta on korostanut, että merkittävimmistä lainsäädäntöhankkeista tulisi tehdä vaikutusten jälkiseuranta⁵⁶⁸.

Lastensuojelulain 13 b §:ssä määritellään lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus, mutta laista ei löydy säännöstä lasten tai nuorten vähimmäismäärästä avohuollossa toimivaa sosiaalityöntekijää kohti. Tällainen ehdotus on kuitenkin löydettävissä vuoden 1983 lastensuojelulakia koskevaan hallituksen esitykseen annetusta sosiaalialaliikunnan mietinnöstä. Siihen liittyvässä vastalauseessa ehdotettiin, että 30:tä vakinaisessa huoltosuhteessa olevaa perhettä kohti olisi yksi sosiaalityöntekijä.⁵⁶⁹ Ehdotus ei toteutunut tuolloin eikä myöskään vuonna 2008.

Avohuollon asiakasmäärät kaukana asiakasmääräsuosituksista

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia on laatinut lastensuojelun avohuollossa toimiville sosiaalityöntekijöille suositukset asiakasmäärästä⁵⁷⁰. Suositusten mukaan avohuollon sosiaalityöntekijällä tulisi olla samanaikaisesti 30 perhettä asiakkaana ja lapsen asioista vastaavalla

⁵⁶⁵ Valtiovarainministeriö (2010); ks. myös *Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010* (2011).

⁵⁶⁶ Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri 22.12.2010.

⁵⁶⁷ StVM 59/2006 vp.

⁵⁶⁸ TRVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp.

⁵⁶⁹ SoVM 2/1983vp, Vastalause 11.

⁵⁷⁰ Talentian hallitus hyväksyi suositukset 28.11.2008 (Puhelinkeskustelu, Talentia 21.3.2012).

sosiaalityöntekijällä 40 lapsiasiakasta⁵⁷¹. Lastensuojelun laatusuosituksessa asiakasmäärät sosiaalityöntekijää kohti ovat pienemmät. Suosituksen mukaan lastensuojelun sosiaalityöntekijällä tulisi olla samanaikaisesti asiakkaana enintään 35 lasta, jos hänellä on tukenaan esimerkiksi sosiaaliohjaaja tai perheohjaaja. Muussa tapauksessa asiakasmäärä sosiaalityöntekijää kohti tulisi olla 20 lasta.⁵⁷² Talentia⁵⁷³ ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät ole kuitenkaan julkisuudessa esittäneet perusteita sille, miksi ne ovat päätyneet kyseisiin sosiaalityöntekijöitä koskeviin asiakasmääriin. Sosiaali- ja terveysministeriöstä keväällä 2012 saadun tiedon mukaan laatusuosituksiin kirjattua asiakasmääräsuositusta pohditaan mahdollisesti uudelleen⁵⁷⁴.

Uuden lastensuojelulain voimaantulon jälkeen valtaosassa tarkastuskuntia (7 kuntaa) on esitetty sosiaalityöntekijöiden virkojen lisäämistä lastensuojeluun⁵⁷⁵. Tarkastushavaintojen perusteella ehdotetut ja toteutetut sosiaalityöntekijälisäykset ovat kohdistuneet ensisijaisesti sijaishuoltoon. Vain kolmessa tarkastuskunnassa avohuoltoon on lisätty sosiaalityöntekijän virkoja, keskimäärin yksi per kunta.

Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että avohuollon sosiaalityöntekijöiden lisäämisen sijasta tarkastuskunnat ovat perustaneet sosiaaliohjaajien ja perhetyöntekijöiden virkoja⁵⁷⁶. Vaikka sosiaaliohjaajat toimivat lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän työparina esimerkiksi lastensuojelutarpeen selvitysprosessissa ja/tai toteuttavat käytännössä lapsen tai nuoren asiakassuunnitelmaa⁵⁷⁷, lain mukaan sosiaalityöntekijät vastaavat koko lastensuojeluprosessista. Lastensuojelulailla lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle määritellyistä tehtävistä selviytyminen edellyttäisi siten pikemminkin lisää sosiaalityöntekijän virkoja⁵⁷⁸.

Asiakasmäärien kasvu (ks. luku 3.8.6) ilman, että avohuollon sosiaalityöntekijöiden virkoja on lisätty, näkyy sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien suhdeluvuissa. Tarkastushaastatteluista ja Kuntaliiton lastensuo-

⁵⁷¹ www.talentia.fi.

⁵⁷² *Lastensuojelun laatusuositukset (2010)*.

⁵⁷³ *Talentian edustajan mukaan sosiaalityöntekijöiden asiakasmääräsuositukset koostuvat useasta eri elementistä: kohtuullista asiakasmäärää koskevasta kyselystä, Pohjoismaissa käydystä keskustelusta ja yhden kunnan lastensuojelun kehittämistyön tuloksista. (Puhelinkeskustelu, Talentia 21.3.2012).*

⁵⁷⁴ *Puhelinkeskustelu, sosiaali- ja terveysministeriö 15.3.2012.*

⁵⁷⁵ *Tarkastuskuntien lastensuojelusuunnitelmat ja talousarviot vuosilta 2008–2011.*

⁵⁷⁶ *Emt.; Tarkastushaastattelut.*

⁵⁷⁷ *Sarvimäki ja Siltaniemi (toim.) (2007).*

⁵⁷⁸ *Vrt. Perhetyötä murkuikäisille ja heidän perheilleen (2011).*

jelukyselystä piirtyy hyvin yhteneväinen kuva tämänhetkisistä avohuollon sosiaalityön resursseista. Kymmenestä tarkastuskunnasta kaksi täytti syksyllä 2010 Talentian asiakasmäärien suosituksen ja yksi lastensuojelun laatusuosituksen suosituksen. Muissa tarkastuskunnissa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ylittivät reippaasti suositukset.

Tarkastushaastattelujen mukaan avohuollon sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät vaihtelevat 40:stä 86:een. Kuntaliiton lastensuojelukyselyn mukaan avo-, sijais- ja jatkohuollon sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät vaihtelevat puolestaan 35:stä 93:een. Tarkastuskuntien lastensuojelun työntekijöiden haastattelut osoittivat niin ikään, että asiakasmäärät jakautuvat epätasaisesti kunnan avohuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden välillä. Esimerkiksi eräässä tarkastuskunnassa yhdellä sosiaalityöntekijällä oli 39 asiakasta, toisella noin 30 asiakasta ja kolmannella yli 70 asiakasta. Kun verrattiin keväällä 2011 tehtyjen tarkastushaastattelujen tuloksia syksyllä 2010 kerätyn Kuntaliiton lastensuojelukyselyn tuloksiin, näytti tilanne muuttuneen enemmistössä tarkastuskuntia hieman parempaan suuntaan. Sihen, mistä muutos johtuu ja kuinka pysyvä se on, ei tarkastuksessa voida ottaa kantaa. Myönteisestä kehityksestä huolimatta tarkastushavainnot osoittavat selkeästi, että juopa suositusten ja todellisuuden välillä on edelleen syvä.

Lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöiden määrä kertoo kuitenkin vain osatotuuden lastensuojelun avohuollon käytettävistä resursseista, koska avohuollon sosiaalityöntekijöiden tehtäväkuvat vaihtelevat alueellisesti melko paljon⁵⁷⁹. Kahdessa tarkastuskunnassa lastensuojelun sosiaalityöntekijät vastaavat koko lastensuojelutyöprosessista (avo-, sijais- ja jälkihuolto), kahdessa kunnassa sosiaalityöntekijät vastaavat lastensuojelun lisäksi aikuissosiaalityöstä, päihdehuollosta ja/tai lastenvalvojan tehtävistä. Lopuissa kunnissa lastensuojelun sosiaalityöntekijät vastaavat vain yhdestä lastensuojelutyön osa-alueesta.⁵⁸⁰ Ns. yhdennettyä sosiaalityötä tekevän tarkastuskunnan haastateltavat arvioivat, että työajasta lastensuojelutyöhön kuluu kuukaudessa keskimäärin noin 70 %.

Sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärätarkastelussa on myös otettava huomioon palveluiden tuottamistavat. Tarkastushaastattelujen mukaan esimerkiksi valtaosassa tarkastuksen piiriin kuuluneista kunnista jälkihuollon palvelut ostetaan lähes kokonaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Tällöin esimerkiksi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ei tarvitse vastata nuoren itsenäiseen elämään ohjaamisesta ja neuvomisesta, vaan se on ulkoistettu yksityiselle palveluntuottajalle. Nämä jälkihuollon piiris-

⁵⁷⁹ Ks. myös *Tampereen kaupunki 18.1.2011*.

⁵⁸⁰ *Tarkastushaastattelut*.

sä olevat lapset tai nuoret eivät silloin vie sosiaalityöntekijän työaikaakaan samalla tavalla kuin sellaiset lapset ja nuoret, joiden palvelu- tai sosiaaliohjauksesta vastaaminen kuuluu lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle.

Lisäksi sosiaalityöntekijöiden asiakasmääriä arvioitaessa on otettava huomioon lasten, nuorten ja perheiden erilaiset tarpeet. Asiakkaiden tarpeet vaikuttavat esimerkiksi siihen, kuinka usein lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tapaa henkilökohtaisesti lasta, nuorta tai vanhempia. Tarkastushavaintojen mukaan osaa asiakkaista sosiaalityöntekijä tapaa kenties vain kerran vuodessa ja osaa taas useamman kerran kuukaudessa (vrt. sijaishuolto)⁵⁸¹. Asiakkaiden tarpeet vaikuttavat niin ikään siihen, kuinka laajassa yhteistyöverkostossa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä joutuu toimimaan⁵⁸². Myös tämä vähentää henkilökohtaiseen asiakastyöhön käytettyä työaika.

Sosiaalityöntekijöiden asiakasmääriä tarkasteltaessa on niin ikään otettava huomioon sosiaalityöntekijöiden erilaiset mahdollisuudet käyttää asioiden valmistelussa myös muiden lastensuojeluun perehtyneiden työntekijöiden työpanosta⁵⁸³. Esimerkiksi Kuntaliiton lastensuojelukysely osoitti, että kaikissa tarkastuskunnissa lastensuojelun vastuusosiaalityöntekijä tekee parityötä, mutta vain kahdessa tarkastuskunnassa parityötä tehdään lastensuojeluprosessin kaikissa vaiheissa. Yleisimmät vastuusosiaalityöntekijän työparit ovat toinen sosiaalityöntekijä (9 kunnassa), perhetyöntekijä (7 kunnassa) sekä sosiaaliohjaaja, perheneuvolan työntekijä ja koulukuraattori (4 kunnassa).⁵⁸⁴ Avohuollon sosiaalityöntekijöiden asiakasmääriä koskevia suosituksia ei voi siten tarkastella irrallaan työn tavoitteista, tehtäväkuvasta ja lastensuojelutyön organisoinnista.

Valvirassa valmistellaan parhaillaan lastensuojelun käsittelyprosessin valvontaohjelmaa, jonka pitäisi valmistua keväällä 2012. Sen yhtenä painopistealueena on lastensuojelun järjestäminen, jonka yhdeksi valvontakohteeksi on suunniteltu kelpoisuuden omaavien sosiaalityöntekijöiden määrää ja mitoitus.⁵⁸⁵ Tarkastusraporttia kirjoitettaessa (keväällä 2012) ei ollut vielä tiedossa, mikä valvottava mitoitusperuste on. Valviran asiantuntijan mukaan käsittelyohjelman valmistelu on sidoksissa lastensuojelun

⁵⁸¹ Sarvimäki ja Siltaniemi (toim.) (2007); Tarkastuskuntien haastattelut.

⁵⁸² Sarvimäki ja Siltaniemi (toim.) (2007).

⁵⁸³ Vrt. emt.

⁵⁸⁴ Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010). Yksi tarkastuskunta ei ollut vastannut kysymykseen.

⁵⁸⁵ Heikkinen (2010).

kansallisiin laatusuositukseen⁵⁸⁶, jolloin valvontaohjelman henkilömitoitukseksi saatetaan ottaa laatusuosituksen mitoitusperuste. Jos näin tehdään, osoittaa tämä, miten päätöksenteossa sivuutetaan tiedossa olevat henkilöstömitoituksiin liittyvät pulmallisuudet. Muun muassa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuosituksessa on todettu, ettei tarkkojen henkilöstösuositusten luominen ja antaminen ilman paikallisten palvelujen ja toimintakäytäntöjen tuntemusta ja niiden huomioon ottamista ole järkevää⁵⁸⁷.

Niukkojen henkilöstöresurssien syyt ja seuraukset

Tarkastushavaintojen⁵⁸⁸ mukaan lastensuojelun avohuollon niukat henkilöstöresurssit eivät johdu yksinomaan vähäisistä sosiaalityöntekijöiden virkalisäyksistä vaan myös sosiaalityöntekijöiden suuresta vaihtuvuudesta, epäpätevistä työntekijöistä ja työntekijöiden puutteesta⁵⁸⁹. Kunnissa on sosiaalityöntekijöiden virkoja auki, mutta saattaa olla, että niihin ei tule ainuttakaan hakemusta.

Valtakunnallista tilastotietoa siitä, kuinka monella lastensuojelussa toimivalla sosiaalityöntekijällä on asetuksen mukainen kelpoisuus, ei ole saatavissa⁵⁹⁰. Kuntaliiton lastensuojelukyselyn ja tarkastuskuntien lastensuojelun työntekijöiden haastattelujen perusteella voidaan sanoa, että vain yhdessä viidesosassa tarkastuskuntia kaikki lastensuojelun avohuollossa toimivat sosiaalityöntekijät olivat muodollisesti päteviä. Lisäksi tarkastushavainnot osoittavat, että alueelliset erot lastensuojelussa toimivien epäpätevien sosiaalityöntekijöiden määrässä ovat suuret. Esimerkiksi yhdessä tarkastuskunnassa epäpätevien sosiaalityöntekijöiden osuus oli 19 prosenttia, kun taas toisessa kunnassa vastaava osuus oli 56 prosenttia.

Epäpätevien sosiaalityöntekijöiden käyttö lastensuojelussa tilapäisesti ei ole lainvastaista. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 12.1 § mahdollistaa sen, että sosiaalityöntekijän

⁵⁸⁶ Valvira, sähköposti 12.10.2011.

⁵⁸⁷ Sarvimäki ja Siltaniemi (toim.) (2007).

⁵⁸⁸ Tarkastuskuntien haastattelut ja tarkastuskuntien sosiaaliasiamiesten kertomukset 2008–2010. Lisäksi puhelinkeskustelu Talentian edustajan kanssa 9.9.2011.

⁵⁸⁹ Ks. Jälkihuoltoselvitys (2009).

⁵⁹⁰ Kuntaliiton vuonna 2010 tekemässä lastensuojelukyselyssä sosiaalityöntekijöiden määrää koskeva kysymys oli muotoiltu sen verran epäselvästi, että se jätti vastaajille tulkinnanvaraa. Osa vastaajista ilmoitti kunnan kaikissa toimipaikoissa toimivien sosiaalityöntekijöiden kokonaismäärän, ja osa vastaajista taas ilmoitti vain lastensuojelussa toimivat sosiaalityöntekijät.

kelpoisuusvaatimuksista voidaan tilapäisesti poiketa, mutta enintään vain vuodeksi⁵⁹¹. Tämä on mahdollista, mikäli tehtävään ei saada kelpoisuuden täyttävää henkilöä. Epäpätevien sosiaalityöntekijöiden määräaikaista sopimuksia ei kuitenkaan saisi ketjuttaa vuodesta toiseen. Jos määräaikaista työsopimuksia jatketaan, pitää sille olla perusteltu syy. Työsopimuslain 3.3 §:n mukaan toistuvien määräaikaisten työsopimusten käyttö ei ole sallittua, jos työvoimaa on tarvittu suorittamaan pysyväisluonteisia tehtäviä⁵⁹². Valtakunnallista tietoa määräaikaisten työsopimusten ketjuttamisesta lastensuojelussa ei ole. Valvirassa valmisteilla oleva lastensuojelun käsittelyprosessin valvontaohjelma⁵⁹³ antaa mahdollisuuden valvoa työsopimuslain noudattamisen lainmukaisuutta lastensuojelussa.

Tarkastushavaintoa kuntien lastensuojelussa toimivien sosiaalityöntekijöiden pätevyyden suurista alueellisista eroista tukee myös Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentian edustajan kanssa käyty keskustelu. Hänen mukaansa osassa kuntia lastensuojelussa työskentelevät ovat kaikki kelpoisia työhönsä, kun taas joissakin kunnissa lastensuojelussa ei toimi yhtään pätevää sosiaalityöntekijää. Tosin hän myös totesi, että lastensuojelussa ei kuitenkaan koskaan työskentele sellaisia henkilöitä, joilla ei ole minkäänlaista asiantuntemusta sosiaalityöstä.⁵⁹⁴ Tätä edellyttää myös sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 12 §, jonka mukaan sosiaalityöntekijän tehtävää hoitamaan voidaan palkata henkilö, jolla suoritettujen opintojen nojalla on edellytykset toimia sosiaalityöntekijänä⁵⁹⁵.

Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan yksi syy epäpätevien sosiaalityöntekijöiden runsaslukuisuuteen lastensuojelussa on se, että muodollisen kelpoisuuden omaavat henkilöt eivät hakeudu lastensuojeluun muun muassa palkkauksen ja arvostuksen puutteen takia. Haastateltavat kokivat epäpätevien sosiaalityöntekijöiden määrän ongelmana, koska se kuormittaa muodollisen kelpoisuuden omaavia sosiaalityöntekijöitä, hankaloittaa lastensuojelulain mukaisten velvoitteiden suorittamista⁵⁹⁶ ja heikentää siten lastensuojelutyön laatua. Tämä perustuu siihen, että vaikka lastensuojelulain 13 b §:n mukaan lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä tulee olla sosiaalityöntekijän pätevyys, antaa laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta mahdollisuuden tilapäisesti poi-

⁵⁹¹ L 272/2005.

⁵⁹² L 55/2001.

⁵⁹³ Heikkinen (2010).

⁵⁹⁴ Puhelinkeskustelu Talentian edustajan kanssa 9.9.2011.

⁵⁹⁵ L 272/2005.

⁵⁹⁶ Myös yhden tarkastuskunnan sosiaaliasiamiehen kertomus vuodelta 2008.

keta kelpoisuusvaatimuksesta. Lain 12.2 §:n mukaan epäpätevää sosiaalityöntekijää ei kuitenkaan voida palkata tehtävään, johon kuuluu oikeus päättää kiireellisissä tilanteissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Päätöksen lapsen tai nuoren kiireellisestä sijoituksesta ja sen purkamisesta voi tehdä vain sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaava viranhaltija⁵⁹⁷. Lain kirjainta noudatettaessa tämä edellyttäisi, että kiireellisessä sijoitustilanteessa epäpätevä sosiaalityöntekijä esittelisi asian ensin pätevälle sosiaalityöntekijälle, joka saamansa tiedon pohjalta tekisi asiasta päätöksen.

Haastatellut lastensuojelun työntekijät kokivat, että avohuollon sosiaalityöntekijöiden suuri vaihtuvuus heikentää myös lastensuojelulain tavoitteiden toteutumista. He totesivat, että työntekijöiden vaihtuvuuteen vaikuttavat kiire, työn kuormittavuus, palkkaus suhteessa vastuuseen sekä työn vaikeus, liiallinen työ määrä ja uusien, kokemattomien työntekijöiden uupuminen. Haastateltujen mukaan vaihtuvuus näkyy esimerkiksi siten, että lain määräämät käsittelyajat eivät aina toteudu. Haastateltavat myös kertoivat, että kun asioita ei ehditä käsittelemään, joudutaan turvautumaan kalliisiin ratkaisuihin ja mahdollisuudet tehokkaaseen ennaltaehkäisyyn ovat rajalliset. Esimerkiksi kun jollekin alueelle saadaan sosiaalityöntekijä, joka alkaa purkaa lastensuojeluilmoituspinota, saattaa käydä niin, että perheessä tilanne on päässyt jo niin pahaksi, että päädytään heti kiireelliseen sijoitukseen. Haastateltavat kertoivat sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuuden vaikuttavan myös asiakassuunnitelmien laadintaan ja päivittämiseen (ks. luku 3.5)⁵⁹⁸.

Kahden tarkastuskunnan sosiaaliasiamies on niin ikään todennut, että sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus lisää asiakkaiden kokemuksia huonosta palvelusta tai kohtelusta. Yhteydenottojen taustalla on usein kysymys siitä, että asiakkaiden asioita ei ole käsitelty määräajassa, asiakkaat eivät ole tavoittaneet työntekijöitä tai he ovat kokeneet, että heidän näkemyksiään ja toiveitaan ei ole otettu riittävästi huomioon asioista sovittaessa.⁵⁹⁹

Lastensuojelun laatusuosituksen mukaan ainoastaan pitämällä sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät kohtuullisina mahdollistetaan laadukkaan, vaikuttavan ja kustannustehokkaan lastensuojeluprosessin toteuttaminen. Tarkastushaastattelujen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että työntekijäpulan seurauksena laadukkaan lastensuojelutyön toteutumisesta ollaan

⁵⁹⁷ L 417/2007 13 §.

⁵⁹⁸ Vrt. Jälkihuoltosuunnitelma (2009).

⁵⁹⁹ Yhden tarkastuskunnan sosiaaliasiamiehen kertomus 2008; yhden tarkastuskunnan sosiaaliasiamiehen kertomukset vuosilta 2008 ja 2009; ks. myös Silta-niemi ym. (2009).

vielä hyvin kaukana. Haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden mukaan suunnitelmallisen lastensuojelutyön toteuttaminen avohuollossa on heikkoa, koska työntekijöillä ei ole aikaa syventyä perheiden tilanteeseen perusteellisesti eikä perheiden kanssa ehditä työskennellä riittävästi. Osa haastateltavista totesikin, että työpäivä on liian lyhyt työmäärän (kirjaukset, asiakassuunnitelmat, soitot, yhteydenotot, neuvottelut, kokoukset, lastensuojelutarpeen selvitykset, lausunnot jne.) nähden. Tämän seurauksena työtehtäviä on priorisoitava. Työtehtävistä yritetään hoitaa ensisijaisesti sellaiset asiat, jotka ovat tärkeitä ja jotka pitää hoitaa määräajassa, esimerkiksi sijoituksia koskevat asiat tai hallinto-oikeuteen lähetetyt hakemukset ja valitukset. Ensimmäiseksi laistetaan asioiden kirjaamisesta.

Tarkastushavainnot lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijäresursseista sekä lastensuojelun kansallisista laatusuosituksista annetut lausunnot viittaavat siihen, että lastensuojelun laatusuositusten toteuttaminen ja kirjattujen tavoitteiden toteutuminen tämänhetkisillä työntekijäresursseilla on hyvin vaikeaa. Suositus kirjaamisen määräajoista (viimeistään kahden viikon sisällä) ja asiakassuunnitelman päivittämisestä (kaksi kertaa vuodessa tai useammin) sekä tavoitteet kustannusvaikuttavasta lastensuojelusta (työntekijällä on aikaa paneutua kunkin asiakkaan tilanteeseen ja tavata tiiviisti lapsia ja vanhempia) eivät tarkastushavaintojen mukaan näytä realistisilta.

3.8.5 Tuotanto- ja toimintatapojen muutokset sekä palvelujen uudelleenorganisointi

Lastensuojelun tavoitteet ovat pysyneet muuttumattomina

Tarkastuskuntien asiakirjoja⁶⁰⁰ koskevat havainnot osoittavat, että viimeisten neljän vuoden aikana lastensuojelun tavoitteet ovat olleet tarkastuskunnissa hyvin samanlaiset. Avohuollossa on keskitetty ehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen, sijaishuollossa perhehoidon osuuden lisäämiseen ja koko lastensuojelutyössä lastensuojelun kustannusten kasvun hillitsemiseen. Sen sijaan tarkastuskuntien asiakirjoista näyttää puuttuvan lähes kokonaan jälkihuoltoa koskevat tavoitteet. Jälkihuoltoa käsitellään kattavasti vain kolmen tarkastuskunnan lastensuojelun suunnitelmassa. Muiden tarkastuskuntien suunnitelmissa sitä ei joko mainita lainkaan tai siitä on kirjoitettu hyvin lyhyesti.

⁶⁰⁰ *Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat, talousarviot ja -suunnitelmat sekä kuntastrategiat vuosilta 2008–2012.*

Asiakirjoja koskevat tarkastushavainnot kertovat myös siitä, että lainsäädäntö kulkee jälkijunassa. Toisin sanoen lainsäädännöllä virallistetaan usein sellaisia asioita ja käytäntöjä, joita sovelletaan jo monessa kunnassa, kuten perhehoidon ensisijaisuus laitoshuoltoon nähden. Lainsäädännöllä kunnat velvoitetaan soveltamaan hyväksi todettuja käytäntöjä samalla, kun edistetään asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua sekä palvelujen saamisesta että palvelujen kohdentamisesta. Hyvä esimerkki lastensuojelulain jälkijunassa kulkemisesta on vuoden 2012 alussa voimaan tuleva täsmennys perhehoidon ensisijaisuudesta sijaishuollossa⁶⁰¹. Valtaosassa tarkastuskuntia kyseinen tavoite oli kirjattu jo vuosien 2008 tai 2009 asiakirjoihin. Tätä saattaa kuitenkin selittää vuoden 2007 hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan yhtenä lastensuojelun tavoitteena on siirtää sijaishuollossa painopiste perhehoitoon⁶⁰².

Tarkastuskunnissa avo- ja sijaishuollon tavoitteisiin pyritään samanlaisilla toimintatavoilla

Tarkastuskuntien asiakirjat osoittivat, että kunnissa lastensuojelun tavoitteita pyritään toteuttamaan samanlaisilla toimintatavoilla. Esimerkiksi avohuollossa tämä näkyi siten, että yksi kolmasosa tarkastuskunnista oli perustanut perhekeskuksen ja enemmistö tarkastuskunnista tarjosi kotipalveluja kaikille lapsiperheille joko erityispalveluna (lastensuojelun kautta) tai peruspalveluna (kotihoidon tai kotipalvelujen kautta). Lisäksi valtaosassa kuntia pyrittiin hankkimaan lisää tukihenkilöitä ja -perheitä sekä lisäämään lastensuojeluperheille annettavaa intensiivistä perhetyötä (ks. luku 3.1.2).

Sijaishuollossa perhehoitoa oli pyritty lisäämään organisointi- ja toimintatapamuutoksilla. Valtaosa kunnista oli keskittänyt perhehoitajien rekrytoinnin, valmennuksen, työnohjauksen ja tukemisen kuntien yhteistyönä muodostamalle perhepankille tai sijaishuoltoyksikölle. Vain kaksi kuntaa osti tai tuotti perhesijoituspalvelut itse. Perhehoitajien määrää oli yritetty lisätä myös maksamalla perhehoitajille suurempia hoitopalkkioita ja kulkukorvauksia kuin se, mitä perhehoitajain⁶⁰³ 2 §:ssä ja sosiaali- ja terveysministeriön perhehoidon palkkioita ja korvauksia koskevassa kuntainfoossa⁶⁰⁴ on määritelty. Tarkastuskuntien perhehoitajapalkkioita ja kulkukorva-

⁶⁰¹ L 417/2007 50 §.

⁶⁰² Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 15.4.2007.

⁶⁰³ L 317/2011.

⁶⁰⁴ Esim. Kuntainfo 6/2010.

uksia koskevat asiakirjat osoittivatkin, että alueelliset erot perhehoitajille maksettavissa hoitopalkkioissa ja kulukorvauksissa ovat suuret⁶⁰⁵.

Avo- ja sijaishuollossa tehtydt organisointimuutokset ja käytetyt toimintatavat viittaavat siihen, että hyväksi todetut käytännöt ovat levinneet lastensuojelussa varsin hyvin. Osittain yhdenmukaisten toimintatapojen käyttöönotto voi liittyä hallitusohjelmassa tehtyihin linjauksiin, joita sosiaali- ja terveysministeriö yrittää toimeenpanna informaatio-ohjauksella. Esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu lapsiperheiden palvelujen kokoaminen perhekeskuksiin⁶⁰⁶ näytti tarkastushavaintojen osalta toteutuneen kuitenkin vain joissakin kunnissa.

Lastensuojelun kustannusten kasvua hillitsevät toimet ovat kohdistuneet ensisijaisesti sijaishuoltoon

Lastensuojelussa henkilöstökustannusten on arvioitu olevan noin 80 % kokonaiskustannuksista⁶⁰⁷, ja niihin kajoaminen vaikuttaisi lastensuojelun toteuttamiseen. Lisäksi tarkastushavaintojen perusteella lastensuojeluun tulisi enemminkin palkata lisää henkilöstöä (ks. luku 3.8.4). Tästä seuraa, että kuntien mahdollisuudet hillitä lastensuojelukustannusten kasvua lastensuojelun sisällä voivat kohdistua lähinnä palveluihin: määrään, sisältöön, kohdentamiseen sekä tuotanto- ja tuottamistapoihin.

Tarkastushavainnot⁶⁰⁸ osoittivat, että lastensuojelumenojen kasvua hillitsevät toimet ovat lastensuojelussa kohdistuneet tarkastuskunnissa lähinnä sijaishuoltoon. Sijaishuollon menojen kasvua on pyritty hillitsemään ennen kaikkea muuttamalla tuotanto- ja toimintatapoja sekä uudistamalla palvelujärjestelmää. Puolet tarkastuskunnista oli koettanut hillitä lastensuojelun kustannuksia vähentämällä ostopalveluja. Esimerkiksi sijoitettujen lasten ja nuorten terapioida oli siirretty pääasiassa kunnan omaksi toiminnaksi, sijoituksia ammatillisiin perhekoteihin oli vähennetty, avohuollon tukitoimena tehty sijoitukset järjestettiin omassa laitoksessa tai kunta oli perustanut oman lastensuojelulaitoksen. Lisäksi kustannuksia yritettiin hillitä sijoittamalla lapsia lähialueille.

Kustannusten kasvua oli pyritty hidastamaan niin ikään organisoimalla vertaisryhmätoimintaa sijoitetuille lapsille, sijaisperheille ja sukulaisvanhemmille, mutta myös biologisille vanhemmille. Lisäksi huomiota oli

⁶⁰⁵ Tarkastuskunnista saadut ja tarkastuskuntien internet-sivuilla poimitut perhehoitajien hoitopalkkiota ja kulukorvauksia koskevat tiedot.

⁶⁰⁶ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 15.4.2007.

⁶⁰⁷ Rousu ja Holma (2004).

⁶⁰⁸ Tarkastuskuntien asiakirja-aineistot ja tarkastushaastattelut.

kiinnitetty sijoitettujen lasten vastaanotto- ja arviointityöhön. Esimerkiksi lastenkotien toimintaa oli muutettu siten, että ne toimivat myös vastaanottoyksiköinä. Samoin tarkastushavainnot⁶⁰⁹ osoittivat, että joissakin kunnissa palveluita oli kohdennettu uudelleen. Esimerkiksi aikaisemmin lapsille tarkoitetusta perhekodista oli muodostettu murrosikäisille tarkoitettu sijaishuoltopaikka ja lapsille tarkoitettu lastenkoti oli muuttunut nuorille kohdennetuksi sijaishuoltopaikaksi. Palveluiden uudelleen kohdentaminen ja organisoiminen näyttäisivät liittyvän murrosikäisten huostaanottojen lisääntymiseen⁶¹⁰ ja siihen, että murrosikäisten nuorten sijoittaminen perhehoitoon on vaikeaa (ks. luku 3.4.2).

Avohuollossa sijaishuollon kustannusten kasvuun oli puolestaan yritetty vaikuttaa uusilla toimintatavoilla. Huostaanoton ehkäisemiseksi intensiivisen perhetyön osuutta lastensuojeluperheissä oli lisätty ja perhetyötä on kohdennettu huostaanottouhan alaisille perheille. Muutamassa lastensuojelun työntekijän haastattelussa, mutta vain yhden tarkastuskunnan asiakirjoissa, yhdeksi sijaishuollon kustannuksiin vaikuttavaksi toimintatavaksi mainittiin lapsen läheisverkoston kartoittaminen (ks. luku 3.2.2). Haastateltavien käsityksen mukaan sijoitus sukulaisperheeseen tulee kunnalle edullisemmaksi kuin perhe- tai laitossijoitus. Sukulais- tai läheisperheeseen sijoittaminen näyttääkin lastensuojelutilastojen mukaan olevan lisääntymässä. Vuonna 2009 perhehoitoon sijoitetuista lapsista ja nuorista vain runsas 4 prosenttia oli sijoitettu sukulais- tai läheisperheeseen, kun vastaava osuus vuonna 2010 oli noin 11 %⁶¹¹.

3.8.6 Lastensuojelulain tavoitteita edistävät keinot tilastojen ja tarkastushaastattelujen valossa

Vuoden 2008 lastensuojelulaki ja siihen myöhemmin tehdyt täsmennykset sekä Paras-puitelaki asettavat lastensuojelutyölle lukuisia tavoitteita, joista seuraavaksi tarkastellaan kolmen tavoitteen toteutumista. Lastensuojelulain tavoitteista kartoitetaan ehkäisyn onnistumista avo- ja sijaishuollossa sekä perhesijoituksen osuuden lisääntymistä sijaishuollossa. Paras-puitelain tavoitteista selvitetään, onko lastensuojelun menojen kasvua kyetty hillitsemään.

⁶⁰⁹ *Tarkastuskuntien asiakirja-aineistot ja tarkastushaastattelut..*

⁶¹⁰ *Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2009); (2010c); (2011a).*

⁶¹¹ *Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2010c).*

Lastensuojelutilastot⁶¹² vuosilta 2007–2010 osoittavat, että lastensuojelu ei ole kyennyt kaikin osin lunastamaan lastensuojelutyölle asetettuja tavoitteita. Lastensuojelun avohuollon palvelujen ja tukitoimien piirissä olevien lasten ja nuorten kokonaismäärä jatkaa kasvuaan. Vuonna 2010 lastensuojelun avohuollon asiakkaana oli kaikkiaan 78 588 lasta ja nuorta. Avohuollon asiakkaiden määrän lisääntyminen kertoo kuntien peruspalveluiden riittämättömyydestä⁶¹³, mutta tarkastushaastattelujen perusteella mahdollisesti myös yksittäisten peruspalveluiden, kuten koulun tai mielenterveyspalveluiden, kykenemättömyydestä vastata moniongelmaisten lasten, nuorten tai lapsiperheiden tarpeisiin sekä kykenemättömyydestä toimia asiakkaiden erilaisten palveluiden organisoijana ja koordinoijana. Käytännössä palvelujen riittämättömyys ja mahdollinen kykenemättömyys vastata tarpeisiin ilmenevät siten, että lapsia, nuoria ja perheitä ohjataan yhä useammin ehkäisevästä lastensuojelusta lastensuojelun sosiaalityön asiakkaiksi ja avohuollollisten palvelujen ja tukitoimien piiriin⁶¹⁴.

Uuden lastensuojelulain voimaantulon jälkeen myös tarkastuskuntien lastensuojelun avohuollon asiakasmäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Vuosien 2008 ja 2010 välisenä aikana avohuollon tukitoimien ja palvelujen piirissä olevien lasten ja nuorten määrä lisääntyi runsaalla 14 %:lla. Asiakasmäärien kasvu näyttää myös vain kiihtyvän. Vuonna 2010 kasvu oli sekä määrällisesti että suhteellisesti huomattavasti edellisvuotta suurempaa. Ainoastaan yhdessä tarkastuskunnassa avohuollon asiakasmäärä on supistunut uuden lastensuojelulain voimassaolon aikana vuosittain, kun taas viidessä tarkastuskunnassa kehitys on ollut päinvastainen. Vuonna 2010 tarkastuskuntien lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli yhteensä 10 775 lasta ja nuorta (14 % kaikista avohuollon 0–20-vuotiaista asiakkaista)⁶¹⁵.

Koko maassa lastensuojelun tarve näyttää myös jatkuvasti lisääntyvän. Uusien avohuollon asiakkaiden määrä lisääntyy edelleen. Lastensuojelun avohuollon palvelujen ja tukitoimien piirissä olevista uusien 0–20-vuotiaiden asiakkaiden osuus vuonna 2010 oli 40 prosenttia (31 445). Kasvu on ollut merkittävää verrattuna aiempiin vuosiin.⁶¹⁶ Vuosina 1996–2006 uusien asiakkaiden osuus oli alle 30 prosenttia, mutta vuonna 2008

⁶¹² *Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2009); (2010c).*

⁶¹³ *Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2009).*

⁶¹⁴ *Heino (2009).*

⁶¹⁵ *Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

⁶¹⁶ *Emt.*

osuus oli noussut jo 36 prosenttiin. Tosin jos uusien asiakkaiden lukumäärät olisi vuonna 2008 saatu kaikista 415 kunnasta, olisi uusien asiakkaiden osuus ollut jo vuonna 2008 vieläkin laskettua suurempi.⁶¹⁷

Lastensuojelun asiakkaiden tilastointi toi esiin lastensuojelun asiakasmääriä koskevia epäselvyyksiä. THL on lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon asiakastietoja kerätessään ohjeistanut kuntia tilastoimaan jälkihuoltoon sijoitetut ja avohuollon tukitoimena sijoitetut lapset ja nuoret kodin ulkopuolella sijoitettuihin ja vuoden aikana jälkihuollossa olleet lapset ja nuoret avohuollon asiakkaaksi. Tämän seurauksena sijoitettujen rekisteriin kirjattu lapsi tai nuori voidaan kirjata samanaikaisesti myös avohuollon asiakkaaksi⁶¹⁸. Jälkihuollossa olevien alaikäisten tilastointia koskevat tarkastushavainnot taas osoittivat, että heidät voidaan kirjata avohuollon tilastossa jälkihuollon sijasta avohuollon asiakkaiksi (ks. luku 3.4.3).

Vuosittain ilmestyvä Lastensuojelun tilasto perustuu kahteen eri tavoin kerättyyn tietoaineistoon. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten rekisteri (sijoitetut) on henkilötunnuspohjainen, ja lastensuojelun avohuollon asiakastilasto on summaarista tietoa. Tällainen tietojen keruutapa ei mahdollista kahden eri tietokannan asiakaskohtaista tietojen yhdistämistä. Tällöin tilastoja ei myöskään pystytä hyödyntämään arvioitaessa lastensuojelutyön vaikuttavuutta⁶¹⁹ tai seurattaessa lastensuojeluasiakkaan ”asiakaspolkuja”. Tilastoista ei saada tietoa esimerkiksi siitä, kuinka monta vuotta lapsi on ollut avohuollon asiakkaana ennen sijoitusta. Niitä ei voida myöskään käyttää arvioitaessa sijaishuollon vaikuttavuutta, kuten sitä, onko huostassapidon lopettaminen onnistunut. Nyt näitä tietoja joudutaan keräämään erillistutkimuksin. THL:n asiantuntijoiden mukaan lastensuojelun avohuollon tilaston muuntaminen henkilötunnuksia sisältäväksi rekisteriaineistoksi edellyttää lainsäädännön muutosta⁶²⁰.

Nykyinen tapa kerätä lastensuojelun asiakkaista tietoa on johtanut siihen, että meillä ei ole tarkkaa tietoa lastensuojelun piirissä olevien lasten ja nuorten kokonaismäärästä eikä tosiasiallisesti myöskään siitä, kuinka paljon lastensuojelun eri prosesseissa on asiakkaita. THL:stä saadun tiedon mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistämässä terveydenhuollon henkilöstörekisterilain uudistusta, jonka yhteydessä keskusteltavaksi nousee myös lastensuojelun avohuollon tietojen keruun muuttaminen henkilötunnustuksittain kerättäväksi. THL:n asiantuntijoiden käsityk-

⁶¹⁷ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009).*

⁶¹⁸ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sähköposti 21.12.2011.*

⁶¹⁹ *Vrt. Pekkarinen (2011).*

⁶²⁰ *Emt.*

sen mukaan lastensuojelun avohuollon tietojen keruutavan muuttaminen tulee olemaan kuitenkin haasteellista muun muassa tietosyistä.⁶²¹

Kaste-ohjelmassa asetettua tavoitetta ei ole saavutettu: kodin ulkopuoliset sijoitukset ovat lisääntyneet

Nykyisen lastensuojelulain voimassaoloaikana Suomessa on ollut käynnissä vuosina 2008–2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE). Sen viiteen lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämishankkeeseen sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt yhteensä 33,3 miljoonaa euroa vuosille 2008–2013⁶²². Kaste-ohjelman yhtenä tavoitteena on, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä suhteessa ikäryhmään kääntyy laskuun⁶²³. Tavoitteen toteutumista seurataan Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetistä saatavalla indikaattorilla⁶²⁴.

Lastensuojelutilastot osoittavat, että Kaste-ohjelmassa asetettua tavoitetta ei ole saavutettu. Vuonna 2010 kodin ulkopuolelle oli sijoitettu koko maassa kaikkiaan 17 064 lasta ja nuorta⁶²⁵, joista alle 18-vuotiaiden osuus oli 83 %. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisistä on uuden lastensuojelulain voimassaoloaikana pysynyt muuttumattomana. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna on ollut vuosittain 1,3 % alle 18-vuotiaista. Tilastot kertovat myös siitä, että tilanne on kehittynyt huonompaan suuntaan. Huostaan otettujen, alle 18-vuotiaiden osuus on nykyään suurempi kuin vuonna 2007 eli vanhan lastensuojelulain aikana.⁶²⁶

Tilastojen mukaan kodin ulkopuolisia sijoituksia tehdään myös yhä useammassa kunnassa. Kun vuonna 2008 kodin ulkopuolisia sijoituksia ei

⁶²¹ Pekkarinen (2011).

⁶²² Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa toteuttavia hankkeita, joille on myönnetty vuosille 2008–2011 valtionavustusta, ovat Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen uudistaminen Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa 2008–2012, Lapsi ja perheiden hyvinvointipalvelujen kehittäminen Itä- ja Keski-Suomessa 2008–2011, Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tukeminen Pohjois-Suomessa sekä Lapsen ääni -kehittämisohjelma ja Väli-Suomen lasten, nuorten ja lapsiperheiden kehittämishanke. Kahdelle viimeiselle hankkeelle on myönnetty valtionavustusta myös vuosille 2011–2013. (www.stm.fi.)

⁶²³ Sosiaali- ja terveysministeriö (2008a).

⁶²⁴ Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä (THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011).

⁶²⁵ Lastensuojelurekisterissä tilastoidun viimeisimmän sijoitustiedon mukaan. Eli lapsi tai nuori esiintyy vuositilastossa vain kerran.

⁶²⁶ THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011.

tehty lainkaan 32 kunnassa (noin 8 % Suomen kunnista), oli vastaava luku kaksi vuotta myöhemmin supistunut 16:een (vajaa 5 % Suomen kunnista).⁶²⁷ Osa kuntien vähenemisestä selittyy tehdyillä kuntaliitoksilla.

Vuonna 2010 kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden osuus vastaavanikäisistä vaihteli tarkastuskunnissa 0,5 %:sta 2,4 %:iin. Enemmistössä tarkastuskunnista (4 kuntaa) kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä on kasvanut uuden lastensuojelulain aikana vuosittain. Ainoastaan yhdessä tarkastuskunnassa heidän osuutensa on supistunut, ja yhdessä tarkastuskunnassa osuus on pysynyt muuttumattomana. Tilastot osoittivat myös, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden osuus vastaavanikäisistä oli puolessa tarkastuksen piiriin kuuluneessa kunnassa (5 kuntaa) suurempi vuonna 2010 kuin vuonna 2007.⁶²⁸

Uudet huostaanotot ja kiireelliset sijoitukset ovat lisääntyneet

Vuonna 2009 huostassa olleiden lasten määrä kääntyi ensimmäisen kerran lastensuojelutilaston historiassa lievään laskuun, mutta vuonna 2010 määrä kääntyi uudelleen hienoiseen kasvuun. Tosin kasvu oli vain 0,3 % (28 lasta ja nuorta), kun se vuosina 2000–2007 kasvoi 2–5 prosentin vuosivauhtia.⁶²⁹ Tulos viittaisi siihen, että kuntien määrätietoinen keskittyminen avohuollon kehittämiseen olisi vähin erin tuottamassa toivottua tulosta eli huostaanottoja kyettäisiin ehkäisemään. Vuonna 2010 huostaan otettujen lasten ja nuorten osuus kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista 0–17-vuotiaista oli yli 64 %⁶³⁰.

Lastensuojelutilastoista on muodostettavissa myös aivan päinvastainen tulkinta sen mukaan, mistä näkökulmasta asiaa tarkastelee. Kiireelliset sijoitukset jatkavat edelleen kasvuaan, mutta kasvu oli vuonna 2010 huomattavasti edellisvuosia maltillisempaan (21 %). Vuonna 2010 sijoitettiin kiireellisesti 1 874 lasta.⁶³¹

Uusien huostaanottojen ja kiireellisten sijoitusten lisääntyminen voivat kertoa asiakkaiden haasteellisuudesta sekä siitä, että lastensuojelun avohuollon palvelujärjestelmä ei kykene puuttumaan lasten, nuorten ja heidän perheidensä tilanteisiin riittävän aikaisin tai tarpeenmukaisin ja riittävin

⁶²⁷ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009); THL, erillisajo Lastensuojelurekisteristä [18.11.2011].*

⁶²⁸ *THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKAnet 2005–2011.*

⁶²⁹ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

⁶³⁰ *Emt.*

⁶³¹ *Emt.*

toimenpitein. Tämä voi kertoa puolestaan siitä, että avohuollossa ei ole riittävästi henkilöstöä (ks. luku 3.8.4). Tällöin esimerkiksi lastensuojeluilmoituksia ei ehditä käsitellä määräajassa eikä lastensuojelutarvetta ehditä selvittää huolella. Työntekijöillä ei myöskään välttämättä ole riittävästi aikaa seurata avohuollon tukitoimien vaikuttavuutta⁶³². Tämä voi johtaa siihen, että asiakasta hoidetaan joskus liian kauan erilaisilla avohuollollisilla tukitoimilla⁶³³.

Jälkihuollon piirissä olevien lasten ja nuorten määrä kasvaa

Tarkastuskuntien asiakirjahavainnot osoittavat, että vain harvassa kunnassa on kiinnitetty huomiota jälkihuollon kehittämiseen tai jälkihuollon tarpeeseen. Asiantuntijan mukaan kunnat eivät ole osanneet ennakoida riittävästi nuorisolastensuojelutyön tarpeen kasvua, ja sen vaikutuksia jälkihuollon resursseihin⁶³⁴. Lastensuojelutilastoista on jo usean vuoden aikana ollut näkyvissä, että avohuollon palvelujen ja tukitoimien piirissä olevien jälkihuoltonuorten kokonaismäärä kasvaa. Vuonna 2010 jälkihuollon avohuollossa oli koko maassa 0–20-vuotiaita lapsia ja nuoria yhteensä 5 068. Heistä lähes 83 % oli 18–20-vuotiaita.⁶³⁵ Yli 18-vuotiaiden suuri osuus selittyy sillä, että osa huostassa olleista nuorista siirtyy jälkihuoltoon täytettyään 18 vuotta⁶³⁶.

Kaikki jälkihuollon piirissä olevat lapset ja nuoret eivät kuitenkaan ole yksinomaan avohuollon asiakkaita, vaan osa heistä määrittyy myös kodin ulkopuolelle sijoitetuiksi. Tämä johtuu siitä, että lastensuojelulain 37 §:n mukaan jälkihuoltoa tarvitsevan nuoren kuntoutuminen voidaan toteuttaa avohuollon tukitoimen sijoituksena⁶³⁷. Tällöin osa nuorista jatkaa asumistaan sijaishuoltopaikassaan joko sijaisperheessään tai siirtyy laitoksen tai ammatillisen perhekodin yhteydessä olevaan tukiyksikköön tai tukiasuntoon. Lastensuojelutilastoissa nämä jälkihuollon sijoitettuna tai avohuollon tukitoimena sijoitetut nuoret pitäisi tilastoida kodin ulkopuolelle sijoitettuihin, mutta kuten edellä tilastointiongelmia käsiteltäessä havaittiin, jälkihuollon sijoitetut voidaan tilastoida myös avohuollon asiakkaiksi⁶³⁸.

⁶³² Vrt. Heino (2008).

⁶³³ Tarkastushaastattelut.

⁶³⁴ Rousu (2010).

⁶³⁵ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).

⁶³⁶ Tarkastushaastattelut.

⁶³⁷ Hiitola (2009); Lastensuojelutilastossa nämä nuoret tilastoidaan ryhmään jälkihuollon sijoitus (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, sähköposti 2.11.2011).

⁶³⁸ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, sähköposti 2.11.2011.

Tarkastushaastattelujen perusteella nuorten jälkihuoltoon sijoittamisen taustalla olevat syyt liittyvät sekä nuoriin itseensä että tarkastuskuntien toimintatapaan. Nuorille pyritään tarjoamaan mieluummin tukevampaa kuin liian väljää jälkihuoltoa, jotta he motivoituisivat toteuttamaan tehtyä jälkihuoltosuunnitelmaa. Jälkihuollon sijoituksiin päädytään myös siksi, että kaikki 18 vuotta täyttäneet eivät ole vielä valmiita siirtymään itsenäiseen asumiseen. Esimerkiksi heillä on paljon erilaisia neurologisia ja psykiatrisia kehitysviiveitä ja osalla on myös kehitysvammaisuutta. Lisäksi nuorten sijoitusta voidaan jatkaa jälkihuollon sijoituksena, jos nuorella on koulu kesken, sijaisperhe on halukas jatkamaan sijaisperheenä tai laitoksesta tai ammatilliselta perhekodilta on mahdollista ostaa ns. jälkihuolto-paketteja.

THL:stä saadut tilastot⁶³⁹ jälkihuollon sijoitettuna olleista lapsista ja nuorista osoittavat kuitenkin, että nykyisen lastensuojelulain aikana jälkihuoltona sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on supistunut vuosittain. Vuonna 2010 jälkihuollon sijoitettuna oli yhteensä 2 114 lasta ja nuorta, joista 75 % oli 18–20-vuotiaita. Kiintoisaa on kuitenkin se, että jälkihuollon sijoitetuista vajaa 16 % oli 21 vuotta täyttäneitä, toisin sanoen nuoria, joiden ei lainsäädännön mukaan pitäisi enää ylipäättään olla lastensuojelun asiakkaana. Tulos saattaa ilmentää sitä, että lastensuojelussa hoidetaan ”väärä” asiakkaita”, toisin sanoen sellaisia asiakkaita, joiden hoidosta jonkin muun sektorin pitäisi vastata.

Lastensuojelutilastosta voidaan jo lukea, että jatkossa jälkihuoltoon siirtyvien alaikäisten lasten määrä myös kasvaa. Heidän määränsä on jo nyt lisääntynyt vuosittain, mutta kasvu on ollut vielä melko vähäistä. Vuonna 2010 jälkihuollon piirissä oli kaikkiaan 847 alaikäistä. Määrä kasvoi edellisestä vuodesta noin 12 %.⁶⁴⁰

Viitteitä jälkihuoltoon siirtyvien alaikäisten määrän lisääntymisestä tulee myös muutamien tarkastuskunnan lastensuojelun työntekijöiden haastattelut, yhden tarkastuskunnan asiakirjat sekä hallinto-oikeuksille lähetetyn kyselyn tulokset. Haastateltavat kertoivat, että jos huostaanoton edellytykset eivät enää täyty, lapsi kotiutetaan perheeseensä mahdollisimman nopeasti. Tarkastuskunnan asiakirjoista puolestaan ilmeni, että alaikäisten huostaanottojen lopettamiset ja avohuollon sijoitusten lopettamiset olivat yleistyneet vuosien 2007 ja 2008 välisenä aikana. Huostaanottojen lakauttamiset olivat kasvaneet 1:stä 12:een ja avohuollon sijoitusten lopettamiset 21:stä 30:een. Hallinto-oikeuksille kohdennetun kyselyn tulokset

⁶³⁹ *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, erillisajot Lastensuojelurekisteristä [1.11.2011].*

⁶⁴⁰ *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

taas osoittivat, että hyväksytyjen huostassapidon lopettamista koskevien valitusten määrä oli kasvanut 7:stä 15:sta vuosina 2008–2010.

Viitteitä jälkihuollossa olevien alaikäisten määrän lisääntymisestä tukee niin ikään tarkastushavainto siitä, että ajatus perheen jälleenyhdistämisestä näyttäisi ainakin osassa kuntia olevan vähitellen konkretisoitumassa myös käytännön lastensuojelutyöhön. Samoin lastensuojelutilaston tiedot avo-
huollon tukitoimena tehtyjen sijoitusten lisääntymisestä vuonna 2010⁶⁴¹ voivat ilmentää sitä, että avo-
huollon tukitoimena tehdyillä pidempiaikaisilla sijoituksilla pyritään ehkäisemään huostaanottoja. Tämä merkitsee kuitenkin silloin sitä, että yksin sijoitetulle lapselle muodostuu oikeus tarpeen mukaiseen jälkihuoltoon.

Perhehoidossa olevien lasten ja nuorten määrä kasvaa, mutta osuus sijaishuollossa supistuu

Kaste-ohjelman yhtenä tavoitteena on ollut myös tukea lasten ja nuorten kehitystä ja parantaa palveluja. Tavoitetta edistäväksi keinoksi on nähty laitospainottuneisuuden purkaminen.⁶⁴² Lastensuojelutilastot kuitenkin osoittavat, että kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten palvelurakenteessa⁶⁴³ ei ole tapahtunut toivottua muutosta. Koko maassa perhehoidon osuus supistuu ja laitoshoidon osuus kasvaa⁶⁴⁴. Vuonna 2010 koko maassa perhehoidossa olevien 0–20-vuotiaiden lasten ja nuorten osuus kodin ulkopuolelle sijoitetuista oli 33 prosenttia⁶⁴⁵, kun se esimerkiksi vuonna 2007 oli 34 %⁶⁴⁶. Vastaavat osuudet laitoshuollossa olivat 38 % ja 33 %.⁶⁴⁷

Tarkastuskuntia koskevat havainnot sen sijaan osoittivat, että puolet tarkastuskunnista (5 kuntaa) oli kyennyt lisäämään perhehoidon osuutta kodin ulkopuolisissa sijoituksissa, kun taas muissa tarkastuskunnissa kehitys oli ollut päinvastainen. Erot tarkastuskuntien välillä ovat kuitenkin suuret. Vuonna 2010 perhehoidon osuus vaihteli 24 prosentista 70 prosenttiin.⁶⁴⁸

⁶⁴¹ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

⁶⁴² *Sosiaali- ja terveysministeriö (2008b).*

⁶⁴³ *Kodin ulkopuoliset sijoitukset sisältävät myös lyhytaikaiset sijoitukset.*

⁶⁴⁴ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009); (2011a).*

⁶⁴⁵ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

⁶⁴⁶ *Stakes (2007).*

⁶⁴⁷ *Emt.; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

⁶⁴⁸ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009); (2010c); (2011a); Ks. myös Kuusikko-työryhmä (2011a).*

Vaikka perhehoidon osuus kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten hoitopaikkana ei näytä kaikissa tarkastuskunnissa lisääntyneen, näyttää tilanne huomattavasti paremmalta, kun kehitystä tarkastellaan perhehoidossa olevien lasten ja nuorten kokonaismäärällä. Lastensuojelutilastojen mukaan yhdeksässä tarkastuskunnassa kymmenestä perhehoidossa olevien lasten ja nuorten määrä oli vuonna 2010 suurempi kuin vuonna 2008. Tilanne oli sama myös koko maassa.⁶⁴⁹ Tulosten mukaan näyttää siis siltä, että kuntien aktiivinen toiminta ja voimakas keskittyminen perhehoidon lisäämiseksi tuottaa tavoiteltua tulosta.

Tarkastuskunnissa laitoshoidon osuus kodin ulkopuolelle sijoitetuista vaihteli runsaasta 13 %:sta 48 %:iin. Vain yhdessä tarkastuskunnassa yhdeksästä⁶⁵⁰ laitoshoidon osuus oli vuonna 2010 supistunut edellisestä vuodesta. Määrällinen tarkastelu muutti tilannetta vain hyvin vähän. Nyt kaksi kuntaa oli kyennyt vähentämään laitoksiin sijoitettujen lasten ja nuorten määrää.⁶⁵¹ Tarkastuskuntien asiakirjojen sekä tarkastushavaintojen (ks. luku 3.2.2) perusteella näyttää siltä, että laitoshoidon osuuden kasvu ei välttämättä liity yksinomaan lasten tarpeisiin vaan myös kunnan tekemiin päätöksiin. Esimerkiksi päätös lisätä kunnan omaa laitoshoidon kapasiteettia vähentää riippuvuutta ostopalveluista tai kunnan antamat ohjeet priorisoida omia laitoksia sijaishuoltopaikan valinnassa lisäävät kaikki laitoshoitoon sijoittamista⁶⁵². Kuntien pyrkimys lastensuojelukustannusten kasvun hillitsemiseen näyttäisikin siten pikemmin edistävän kuin vähentävän laitoshoittoa.

Laitoshoidon osuuden ja määrän kasvua saattaa osin selittää myös se, että avohuollon tukitoimena⁶⁵³ tehdyt sijoitukset tilastoidaan lastensuojelurekisterin tilastointiohjeen mukaan kodin ulkopuolelle tehdyksi sijoitetuksi. Vuotta 2010 avohuollon tukitoimena sijoitettiin kaikkiaan 3 500 lasta ja nuorta, joka oli 6 % edellisvuotta enemmän.⁶⁵⁴

⁶⁴⁹ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009); (2010c); (2011a).*

⁶⁵⁰ *Yhdessä tarkastuskunnassa ei ollut lainkaan laitokseen sijoitettuja lapsia tai nuoria (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

⁶⁵¹ *Emt.*

⁶⁵² *Lastensuojelun keskusliitto (2011).*

⁶⁵³ *L 417/2007 37 §.*

⁶⁵⁴ *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a).*

Päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta ammatillisten perhekotien käyttö tarkastuskuntien sijaishuollossa lisääntyi

Ammatillisiin perhekoteihin sijoitettujen lasten ja nuorten määrä on kasvanut lähes yhtäjaksoisesti koko 2000-luvun. Vuonna 2009 ammatillisiin perhekoteihin sijoitettujen lasten ja nuorten määrä väheni ensimmäisen kerran vuoden 1999 jälkeen, ja sama suuntaus jatkui myös vuonna 2010. Vuonna 2010 ammatillisiin perhekoteihin oli sijoitettu yhteensä 2 927 lasta ja nuorta eli 17 % kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista alle 21 vuotiaista. Määrällisestä vähenemisestä huolimatta osuus pysyi vuoden 2007 tasolla.⁶⁵⁵

Tarkastuskunnissa ammatillisiin perhekoteihin sijoitettujen lasten ja nuorten osuus kaikista sijoitetuista vaihteli 11 prosentista 35 prosenttiin vuonna 2010. Viidessä tarkastuskunnassa ammatillisiin perhekoteihin sijoitettujen lasten ja nuorten määrä lisääntyi ja kahdessa supistui⁶⁵⁶. Tarkastushavaintojen perusteella osa tarkastuskuntia ei ole onnistunut tavoitteessaan vähentää sijoituksia ammatillisiin perhekoteihin. Tulos on päinvastainen kuin esimerkiksi Kuusikko-kunnissa, joissa kaikissa muissa kunnissa lukuun ottamatta Helsinkiä ammatillisten perhekotien osuus sijaishuollossa on pienentynyt⁶⁵⁷.

Ammatillisten perhekotien sijoitusten vähentämistavoitteen epäonnistuminen osassa kuntia saattaa osin liittyä siihen, että ensimmäistä kertaa huostaan otettujen tai ensimmäistä kertaa kiireellisesti sijoitettujen 16–17-vuotiaiden lasten määrä on viime vuosina kasvanut. Vuonna 2010 heitä otettiin huostaan tai sijoitettiin kiireellisesti yhteensä 657. Määrä kasvoi edellisestä vuodesta noin 16 %.⁶⁵⁸ Tarkastushavaintojen perusteella murrosikäisten sijoittaminen perhehoitoon on kuitenkin ylivoimaisen vaikeaa (ks. luku 3.2.2), jolloin kodinomaiseksi sijoituspaikkavaihtoehdoksi jää ammatillinen perhe koti.

⁶⁵⁵ *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2010c).*

⁶⁵⁶ *Yhdessä tarkastuskunnassa ammatillisiin perhekoteihin sijoitettujen määrä pysyi ennallaan, ja kahdesta kunnasta tietoa ei saatu. Se oli joko liian epävarma esitettäväksi, tai se oli salassapitosäännösten alainen. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2011a.)*

⁶⁵⁷ *Kuusikko-työryhmä (2011b).*

⁶⁵⁸ *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2009); (2010c); sähköposti 18.11.2011.*

Tarkastuskunnista ei ole saatavissa lastensuojelun kustannuskehityksestä yksityiskohtaisia tietoja

Suomesta ei ole saatavissa kattavia tietoja lastensuojelun kokonaiskustannuksista vaan ainoastaan lasten ja nuorten laitosten ja perhehoidon kustannuksista yhteensä (jäljempänä sijaishuollon kustannukset). Koko maassa sijaishuollon kustannukset ovat kasvaneet lastensuojelulain voimassaoloaikana vuosittain, mutta kasvu on ollut joka vuosi edellisvuotta maltillisempaa. Vuonna 2008 kasvu oli runsaat 13 %, vuonna 2009 noin 9 % ja 3 % vuonna 2010.⁶⁵⁹ Tarkastushavaintojen perusteella sijaishuollon kustannusten kasvu näyttäisi liittyvän muiden muassa vaativahoitoisten lasten ja nuorten määrän kasvuun (ks. luku 3.2.3), murrosikäisten huostaanottojen lisääntymiseen (ks. luku 3.2.2) sekä sijaishuollon palvelujen ostamiseen yksityisiltä palveluntuottajilta (ks. luku 3.2.1)⁶⁶⁰.

Yhdessä kolmasosassa tarkastuskuntia (3 kuntaa) sijaishuollon kustannuskehitys vastaa koko maassa tapahtunutta kehitystä. Näissä tarkastuskunnissa sijaishuollon kustannusten kasvu on vaihdellut vajaasta 33 %:sta 70 %:iin. Kahdessa viidesosassa tarkastuskuntia (4 kuntaa) sijaishuollon kustannuskehitys on ollut sen sijaan eräänlaista vuoristorataa. Kustannukset kasvoivat vuosina 2008–2009, mutta vähenivät noin 6 %:sta 26 %:iin vuonna 2010. Vain kahdessa tarkastuskunnassa sijaishuollon kustannukset ko. tarkasteluajanjaksona vähenivät; vähennys vaihteli 10 prosentista 17 prosenttiin.⁶⁶¹ Tilastot kertovat siten siitä, että lastensuojelun sijaishuollon kustannuksissa on suuria kuntakohtaisia eroja. Tarkastuskuntien tilastot viittaisivat myös siihen, että Etelä-Suomessa sijaitsevat kunnat ovat onnistuneet Pohjois-Suomessa sijaitsevia kuntia paremmin sijaishuoltoa koskevissa säästötavoitteissaan.

Kuusikko-kuntien raportit sekä Länsi- ja Keski-Uudenmaan kuntien selvitykset sen sijaan osoittavat, että avohuollon kustannusten alueellinen vertailu on hyvin vaikeaa, lähes mahdotonta⁶⁶². Tämä johtuu siitä, että kunnissa avohuollon kustannukset jakautuvat eri kokonaisuuksiin sen mukaan, miten toiminta on organisoitu. Esimerkiksi lapsiperheiden ja aikuisten palveluiden organisointi elämäntilanteen mukaisesti omiksi kokonaisuuksikseen jakaa yhdenmukaista sosiaalityötä tekevien sosiaalityöntekijöiden työn kustannukset eri tavoin avohuollon ja sijaishuollon kustannuksiin (ks. luku 3.8.4). Myös kuntien toimintatavat jakavat kustannuksia las-

⁶⁵⁹ THL, *Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011*.

⁶⁶⁰ Vrt. esim. Kuusikko-työryhmä (2011b).

⁶⁶¹ Ks. myös Kuusikko-työryhmä (2011b); *Sosiaalitalo* (2011).

⁶⁶² Vrt. myös *Jälkihuoltoselvitys* (2009).

tensuojelun ja muiden toimintasektorin välillä (ks. luku 3.7.1). Avohuollon kustannuksiin vaikuttavat myös asiakasmäärä ja asiakkaiden ikärakenne mutta myös lasten ja nuorten vanhemmille annetut tukitoimet. Lisäksi lastensuojelun avohuollon kustannuskehityksen seuraaminen on vaikeaa yhden kunnan sisälläkin. Esimerkiksi jos jälkihuollon taloudellinen avustaminen toimeentulotukena siirretään pois lastensuojelusta, vaikuttaa tämä lastensuojelun kokonaiskustannuksiin.⁶⁶³

Kuusikko-kuntien uusimman lastensuojelua koskevan raportin mukaan vuonna 2010 avohuollon kustannukset supistuivat hieman edellisestä vuodesta, huolimatta siitä, että avohuollon piirissä olevien asiakkaiden määrä lisääntyi ja palkkakustannukset kasvoivat⁶⁶⁴. Tarkastushavaintojen perusteella tämä viittaisi siihen, että lastensuojelun avohuollossa on runsaasti avoimia toimia, toimia hoitavat epäpätevät työntekijät tai avohuoltoon on palkattu sosiaalityöntekijöiden sijasta heikomman palkkatason omaavia työntekijöitä, kuten sosiaali- tai perheohjaajia (ks. luku 3.8.4).

Samoin raportin mukaan avohuollon kustannuksista eniten ovat kasvaneet lastensuojelun taloudellinen tuki ja ostopalvelut⁶⁶⁵. Tulos viittaisi siihen, että sijaishuollon ohella myös avohuollossa ostopalvelujen osuus on kasvussa. Taloudellisen tuen kustannusten kasvu saattaa liittyä siihen, että tarkastushavainnon mukaan lastensuojelusta näyttäisi muodostuneen osalle asiakkaita viimesijaisin taloudellisen tuen muoto (ks. luku 3.7.1). Ostopalvelumenojen kasvu saattaisi puolestaan osin selittyä sillä, että tarkastushavaintojen mukaan valtaosa tarkastuskunnista ostaa tukihenkilö- ja -perhepalvelut sekä avohuollon sijoitukset yksityisiltä palveluntuottajilta (ks. liite 3 taulukko 2).

Kuusikko-kuntien avohuollon palvelujen kustannusrakenne osoitti myös, että jälkihuolto ja nuorten tukiasumisen kustannukset ovat kasvaneet. Tarkastushavaintojen perusteella tämä on selitettävissä sillä, että jälkihuollon piirissä olevien lasten ja nuorten määrä on kasvussa. Nuorten tukiasumisen kustannusten lisääntyminen näyttäisi puolestaan liittyvän haastateltujen lastensuojelun työntekijöiden näkemyksiin siitä, että yhä useampi jälkihuoltoon siirtyvä nuori tarvitsee tuettua asumista (ks. luku 3.4.4).

Yksittäisten tarkastuskuntien asiakirjojen⁶⁶⁶ perusteella lastensuojelun kustannuskehityksestä voidaan kertoa vain hyvin vähän. Tämä johtuu en-

⁶⁶³ Kuusikko-työryhmä (2010).

⁶⁶⁴ Kuusikko-työryhmä (2011b).

⁶⁶⁵ Emt.

⁶⁶⁶ Tarkastuskuntien talousarviot, toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tilinpäätökset vuosilta 2009–2013.

nen kaikkea siitä, että kaikkien kuntien talousarvioissa ja tilinpäätöstiedoissa ei ole esitetty selkeästi yksityiskohtaisia tietoja lastensuojelun kustannuksista. Asiakirjojen perusteella näyttää siltä, että yhdessä tarkastuskunnassa lastensuojelun sosiaalityön sekä perhe- ja laitoshoidon kustannukset supistuivat vuosina 2008–2010. Kolmessa tarkastuskunnassa nämä kustannukset puolestaan kasvoivat ja yhdessä tarkastuskunnassa nämä kustannukset supistuivat vain vuonna 2010.

Tarkastuskuntien talousarvioissa, tilinpäätöstiedoissa ja toimintasuunnitelmissa esitettyjen hoitovuorokausihintojen perusteella on vaikeaa arvioida kuntien lastensuojelumenojen kehitystä tai sitä, onko toteutetuilla toimenpiteillä kyetty hillitsemään lastensuojelun kustannusten kasvua. Tämä johtuu siitä, että vain puolet tarkastuskunnista (5 kuntaa) oli esittänyt asiakirjoissaan lastensuojelun kustannustietoja palvelumuodoittain, mutta ne ilmaistiin kuitenkin hyvin vaihtelevasti. Ne ilmoitettiin joko koko sijaishuoltoa tai yhteensä avo- ja sijaishuoltoa koskevin kustannustietoina. Osasta kunnista sijaishuollon kustannukset esitettiin eriteltyinä: laitos oma, laitos ostopalvelu ja perhehoito tai sijaishuollon osastotyö ja muu sijaishuolto.

Lastensuojelun tarkastushavainnot osoittavat siten sen, että lastensuojeluun kohdennettavista määrärahoista, niiden jakautumisesta erilaisten palveluiden kesken sekä palveluiden kustannuksista on vaikea saada käsitystä talousarvioiden, tilinpäätösten ja toimintasuunnitelmien pohjalta. Vaikka koko maasta on saatavissa tietoja laitos- ja perhehoidosta, herää tarkastushavaintojen perusteella kuitenkin yksi kysymys. Miten laitos- ja perhehoidon kustannustiedoissa on otettu huomioon sijaishuollon kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten laitostyyppi, sijoitetulle tarjotut muut tukitoimet ja palvelut sekä sijoitettujen ikärakenne⁶⁶⁷? Ennen kuin pystytään arvioimaan lastensuojelun toimenpiteiden tai ylipäänsä lastensuojelun kustannusvaikuttavuutta, pitäisi lastensuojelussa tietää sijoituspaikkaa enemmän itse asiakkaista, toisin sanoen heidän tarpeistaan ja heille tarjotuista palveluista. Samoin tietoa pitäisi olla enemmän myös lastensuojelulasten ja -nuorten vanhemmista ja heille tarjotuista palveluista.

3.8.7 Kokoavat havainnot ja päätelmät

Lastensuojelulain 12 §:ssä esitetty tavoitteet, joiden mukaan lastensuojelun suunnitelmien tulisi ohjata lastensuojelun palvelujen järjestämistä kunnissa, eivät tarkastushavaintojen perusteella toteudu. Sisällöltään

⁶⁶⁷ Ks. *Sosiaalitalo (2011)*.

suunnitelmat vastaavat lain vaatimuksia alle puolessa tarkastuskunnista. Esimerkiksi lastensuojelun voimavaroja käsitellään suunnitelmissa usein puutteellisesti, vaikka ne ovat hyvin keskeisiä suunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, että suunnitelmilla ei ole ollut suurta merkitystä kuntien talousarvioita ja -suunnitelmia laadittaessa.

Paras-hankkeesta tehtyjen raporttien tulokset osoittavat, että sillä on kyetty edistämään lastensuojelun tavoitteita. Alueelliset erot lastensuojelun palvelutarjonnassa ja palvelujen saatavuudessa näyttäisivät olevan supistumassa.

Tarkastushavainnot viittaavat siihen, että lastensuojelun tavoitteiden ja määrärahojen välillä oli jo uutta lastensuojelulakia säädettäessä ristiriita. Uuden lastensuojelulain täytäntöönpanon ei nähty edellyttävän merkittävää lisäresursointia, ja tarkastushavaintojen perusteella sama linja näyttäisi jatkuvan myös osassa tarkastuskuntia. Näissä kunnissa määrärahojen niukkuudesta on tullut pikemminkin sääntö kuin poikkeus. Määrärahojen niukkuus kohdistuu kuitenkin lähinnä sijaishuollon menoihin. Näyttää siltä, että tarkastuskunnat talousarviota tehdessään eivät osaa riittävästi ennakoida eivätkä myöskään ennakoivat tulevaa. Tarkastushavaintojen perusteella lastensuojelulain 11 §:n säännös lastensuojelun järjestämisestä kunnassa esiintyvää tarvetta vastaavasti ei toteudu.

Tarkastushavaintojen perusteella lastensuojelun avohuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden määrä on täysin riittämätön esimerkiksi suhteessa asiakasmääräsuosituksiin. Avohuollon sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät ylittävät merkittävästi suositukset. Tämä näyttää liittyvän sosiaalityöntekijöiden suureen vaihtuvuuteen ja epäpätevien sosiaalityöntekijöiden suureen määrään. Myöskään avoimia virkoja ei saada täytettyä. Tarkastuskunnissa ammattitaitoisten sosiaalityöntekijöiden puutteeseen on vastattu lisäämällä sosiaaliohjaajien ja perhetyöntekijöiden virkoja sekä ottamalla käyttöön työparityöskentelymalli. Ammattitaitoisten sosiaalityöntekijöiden riittämättömyys vaikeuttaa lastensuojelulain tavoitteiden toteuttamista, ei täytä laadukkaan lastensuojelutyön kriteereitä eikä luo pohjaa kustannusvaikuttavalle lastensuojelutyölle.

Tarkastushavainnot osoittivat, että lastensuojelun kentällä on viimeisten vuosien aikana toimittu aktiivisesti. Tuotanto- ja toimintatapoja on muutettu sekä palveluja on organisoitu uudelleen. Kehittäminen on keskittynyt avo- ja sijaishuoltoon. Jälkihuolto on jäänyt sen sijaan lähes kokonaan paitsioon siitä huolimatta, että lastensuojelutilastoista on ollut jo vuosia nähtävissä se, että jälkihuollon piiriin tulee asiakkaita yhä enemmän. Avohuollossa painopiste on ollut lähinnä perhetyössä ja kotipalveluissa ja sijaishuollossa puolestaan perhehoidon kehittämisessä. Avohuollon muutoksissa on korostunut ehkäisy ja sijaishuollon kustannusten hillitseminen.

Sijaishuollossa tehdyissä muutoksissa on korostettu puolestaan perhehoidon ensisijaisuutta ja sijaishuollon kustannusten hillitsemistä.

Vaikka kunnissa näytetään toimitun aktiivisesti, osoittivat lastensuojelutilastot, että lastensuojelulle asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu. Avohuollon piirissä olevien lasten ja nuorten määrä jatkaa kasvuaan, mikä kertoo osin siitä, että ehkäisevä lastensuojelu ei ole riittävää. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen, etenkin uusien huostaan otettujen ja kiireellisesti sijoitettujen, määrä lisääntyy. Tämä kuvastaa puolestaan sitä, että avohuollon käytettävissä olevilla palveluilla ja tukitoimilla ei kyetä ehkäisemään kaikkia sijoituksia. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen, alle 18-vuotiaiden lasten määrän kasvu osoittaa myös, että enemmistö kunnista ei ole saavuttanut Kaste-ohjelmassa asetettua tavoitetta.

Sijaishuoltoa koskevat tilastotiedot antavat tavoitteiden saavuttamisesta hieman valoisamman kuvan. Vaikka uuden lastensuojelulain voimassaoloaikana sijaishuollossa perhehoidon osuus on edelleen supistunut ja laitoshoidon osuus on jatkanut kasvuaan, on perhehoitoon sijoitettujen lasten ja nuorten kokonaismäärä kuitenkin kasvanut. Sijaishuollossa voidaan siten näkökulman mukaan tulkita tapahtuneen joko tavoitteen mukaista tai päinvastaista muutosta.

Tarkastushavainnot osoittivat niin ikään, että lastensuojelun tilastoista ei ole mahdollista saada tarkkaa kokonaistietoa siitä, kuinka paljon lapsia ja nuoria lastensuojelun asiakkaina kaiken kaikkiaan on. Sijoitettujen lasten rekisteriin kirjattu lapsi tai nuori voi samanaikaisesti olla myös lastensuojelun avohuollon asiakkaana. Tämä johtuu siitä, että avo- ja sijaishuollon asiakastilastojen keruutapa ei mahdollista kahden eri tietokannan asiakaskohtaista tietojen yhdistämistä. Tämän seurauksena valtakunnallista lastensuojelun tilastoa ei voida hyödyntää esimerkiksi arvioitaessa lastensuojelun vaikuttavuutta.

Lastensuojelun tilastoista ei myöskään ole mahdollista saada täsmällistä käsitystä siitä, kuinka paljon jälkihuollon piirissä on lapsia ja nuoria. Tämä taas johtuu tarkastushavaintojen mukaan kuntien erilaisista tilastointikäytännöistä. Kunnat saattavat tilastoida jälkihuollon sijoitettuna olevat nuoret vaihtoehtoisesti avohuoltoon, sijaishuoltoon tai molempiin, ja jälkihuollon piirissä olevat alaikäiset jälkihuollon sijasta avohuollon asiakkaiksi. Lisäksi tarkastushavaintojen mukaan näyttää siltä, että jälkihuollon piirissä on sellaisia asiakkaita, joista huolehtiminen kuuluisi jonkin muun toiminta-alueen vastuulle.

Lopuksi tarkastushavainnot osoittivat, että lastensuojelun kustannuksista on saatavissa valtakunnallisesti tietoa vain sijaishuollon osalta, ja niidenkin perusteella päätelmien tekeminen on hyvin hankalaa. Valtakunnallinen tieto laitos- ja perhehoidon kustannuksista kätkee sisäänsä monia eri asioita, ja avohuollon kustannuksista on saatavissa yhdenmukaisesti kerättyä

tietoa lähinnä vain Kuusikko-kunnista. Lastensuojelun kokonaiskustannuksiin vaikuttavat kuitenkin ennen kaikkea asiakkaiden ikärakenne sekä heille tarjottavat palvelut. Kuitenkaan kattavaa tietoa siitä, millaisia palveluja ja tukimuotoja avo- sijais- ja jälkihuollossa oleville lapsille ja nuorille tarjotaan, ei ole saatavissa.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Toteutuuko lastensuojelussa lapsen etu?

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain tavoitteiden toteutumista avo-, sijais- ja jälkihuollossa. Tarkastuksen pääkysymys oli, toteutuuko lastensuojelussa lapsen etu.

Tarkastuksen perusteella lapsen etu toteutuu lastensuojelussa vaihtelevasti sen mukaan, onko lapsi avohuollossa, sijaishuollossa vai jälkihuollossa ja missä kunnassa lapsi asuu. Tarkasteltaessa lapsen edun toteutumista tarpeen mukaisten palvelujen saatavuuden perusteella, toteutuu lapsen etu kohtalaisesti avohuollossa ja jälkihuollossa. Sijaishuollossa lapsen edun toteutuminen on vaihtelevampaa. Sijaishuollossa olevat lapset eivät aina saa tarvitsemiaan palveluja, erityisesti mielenterveyspalveluja. Heikommassa asemassa ovat erityisyksiköihin kauas kotoaan sijoitetut lapset, joiden edun valvonta jää lastensuojelussa vähälle. Jälkihuollossa nuorten etu toteutuu taloudellisen tuen osalta riittävästi, mutta itsenäistymisessä tarvittavan tuen ja ohjauksen osalta heikosti. Jälkihuollossa muita heikommassa asemassa ovat ne nuoret, jotka jäävät asumaan sijoituskuntaansa. He siirtyvät yleensä lastensuojelun asiakkuudesta sosiaalitoimen asiakkaiksi, jolloin lapsen edun huomioon ottaminen ei välttämättä ole niin korostunutta kuin lastensuojelussa.

Lisäksi tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tilasto- ja kustannustietojen puutteet vaikeuttavat lastensuojelun päätöksentekoa ja ohjausta. Seuraavassa käsitellään tarkemmin niitä tekijöitä, jotka tarkastuksen perusteella heikentävät lapsen edun toteutumista.

Lainmuutoksia valmisteltaessa olisi huomioitava paremmin kentän ääni ja kuntien resurssit

Avohuollon palvelujen saatavuuteen on pyritty vaikuttamaan lastensuojelulain 36 §:n muutoksella. Tarkastuksen perusteella lainmuutos ei kuitenkaan näytä muuttaneen avohuollon käytäntöjä eikä myöskään turvanneen avohuollon palvelujen saatavuutta lastensuojeluasiakkaalle tai hänen perheelleen. Asiakassuunnitelmiin kirjataan edelleen vain ne palvelut, jotka ovat saatavilla ja joihin kunnalla on varaa. Sosiaali- ja terveysministeriö oletti lainmuutoksen myös lisäävän yksityistä palvelutarjontaa avohuollon palvelujen kysynnän kasvaessa. Tarkastuksen mukaan ongelma ei kuitenkaan ole yksityisten palvelujen puute vaan se, että kunnilla ei ole varaa ostaa niitä.

Pykälän 36 muutosta valmisteltaessa lukuisat lastensuojelun asiantuntijat pitivät muutosta tarpeettomana. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kuitenkaan tehnyt lakiesitykseen muutoksia annettujen lausuntojen perusteella. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulisi jatkossa suunnitellaan lainsäädännön muutoksia tai muuta ohjausta kuulla ja huomioida huolellisemmin lastensuojelun kentältä tulevia viestejä eikä esittää lakimuutoksia ainoastaan sen perusteella, mitä hallitusohjelmaan on kirjattu. Tarkastusvirasto katsoo myös, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi lastensuojelulain muutoksia tehdessään huomioida entistä realistisemmin myös kuntien käytettävissä olevat resurssit toteuttaa laissa asetettuja velvoitteita. Lisäksi lakimuutosten taloudellisia vaikutuksia pitäisi arvioida nykyistä huomattavasti kattavammin ja monipuolisemmin.

Perheiden kokonaisvaltaiseen tukemiseen on panostettava

Tarkastusvirasto katsoo, että perheitä on tuettava entistä voimakkaammin kaikissa lastensuojelun vaiheissa. Tarkastuksen perusteella avohuolto olisi vaikuttavampaa, jos kunnat panostaisivat entistä enemmän perhetyön ja kotipalvelun saatavuuteen sekä niiden tarpeenmukaiseen kohdentamiseen. Parhaimmillaan perhetyöllä voidaan ehkäistä myöhempää tuen tarvetta ja huostaanottoja ja sitä kautta pienentää kustannuksia. Kotipalvelulla puolestaan on suuri merkitys perheiden kriisitilanteissa.

Tarkastuksen perusteella avohuollon palvelujärjestelmän tulisi myös vastata paremmin väkivaltaa kokeneiden asiakkaiden tilanteisiin. Tarkastusvirasto katsoo, että lastensuojelusta vastaavien viranomaisten tulee varmistaa, että avohuollossa tunnistetaan kotonaan väkivaltaa kokeneet lapset ja nuoret ja että väkivallan tekijät ohjataan asianmukaiseen hoitoon.

Perheiden kokonaisvaltainen tukeminen on tarpeen myös sijoitustilanteissa, joissa vanhemmat jätetään helposti yksin tai heidän tukemisensa ulkoistetaan lastensuojelulaitoksille. Samoin perheen kokonaisvaltainen tukeminen on tärkeää alaikäisten huostassapidon lopettamista suunniteltaessa. Tavallista on kuitenkin, että vanhemmat eivät ole tietoisia siitä, mitä perheen jälleenyhdistäminen heiltä edellyttää.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan edellytys perheiden jälleenyhdistämiselle on se, että vanhempien kanssa työskennellään intensiivisemmin ja jälleenyhdistämisvelvoitteet kirjataan vanhempien asiakassuunnitelmiin. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tulee ohjauksellaan varmistaa, että lastensuojelun työntekijät ovat tietoisia vastuustaan perheiden välisen yhteydenpidon järjestämisessä. Yhteydenpidon ulkoistaminen täysin sijaishuoltopaikoille ei ole lastensuojelulain mukaista.

Sijaishuoltopaikkaa valittaessa vain lapsen edulla tulisi olla merkitystä

Tarkastusvirasto katsoo, että lastensuojelussa on varmistettava, että lapsi saa etunsa mukaisen sijaishuoltopaikan ja asiakassuunnitelmaan kirjatut palvelut. Paikkatilanne tai hoidon välittömät kustannukset eivät saa olla peruste sijaishuoltopaikan valinnalle. Lapsen edun mukainen sijaishuolto on myös taloudellisin vaihtoehto, jos tarpeenmukaisen hoidon avulla voidaan välttää myöhemmin riittämättömästä hoidosta koituvat kustannukset.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sijaishuollon laadun varmistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriön tulisi valmistella valtakunnallisesti yhtenäiset sijaishuollon laatukriteerit, joita kunnat voisivat hyödyntää palveluja kilpailuttaessaan. Valtakunnallisen ohjeistuksen puuttuessa jokainen kunta hoitaa sijaishuollon järjestämisen ja palvelun tuottajien kilpailuttamisen nyt omalla tavallaan.

Perhehoidon lisääminen edellyttää sijaisperheiden tukemista sekä sukulais- ja läheisverkostojen selvittämistä

Lastensuojelutarpeen kasvun ja kasvavien kustannusten myötä kunnat etsivät laitoshoidolle vaihtoehtoja perhehoidosta ja yhä enemmän myös sukulais- ja läheissijoituksista. Tarkastuksen perusteella perhehoidon lisääminen edellyttää kuitenkin sijaisvanhempien voimakkaampaa tukemista ja kouluttamista niin, että ne voivat ottaa vastaan vaikeammin hoidettavia lapsia. Ohjauksellaan sosiaali- ja terveysministeriö voi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että lapsen läheisverkostoja kartoitetaan entistä enemmän.

Läheisverkostoista ja sukulaissijoituksista on etsitty vaihtoehtoja myös nuorten sijaishuollolle. Nyt nuoret sijoitetaan pääosin laitoshoidon, koska vahvasti oireileville nuorille on mahdoton löytää perhesijoituspaikkaa. Tarkastushavaintojen mukaan joissakin kunnissa läheisverkostoista ja sukulaissijoituksista on alettu etsiä myös vaihtoehtoja jälkihuollon sijoituksille. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lastensuojelussa tulisikin löytää keinoja vähentää nuorten laitoshoidon ensisijaisesti tehostamalla avohuollon tukea. Tarkastus osoitti, että nuoret tulevat avohuollon piiriin usein liian myöhään tai jälkihuoltoon valmentautumattomina, jolloin heille ei ole tarjolla tarvetta vastaavia palveluja.

Sijaishuollossa olevien lasten terveyspalvelujen saanti on turvattava

Vuonna 2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain yhtenä tavoitteena on varmistaa lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle tai nuorelle pääsy mielenterveyspalveluihin kohtuullisessa ajassa. Tarkastuksessa havaitut puutteet terveydenhuollon ja lastensuojelun välisessä yhteistyössä antavat

aihetta seurata tiiviisti tämän tavoitteen toteutumista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön on kaikin keinoin varmistettava lastensuojelun ja mielenterveyshuollon välisen yhteistyön sujuvuus. Yhteistyötä parantamalla voidaan ehkäistä mielenterveysongelmista kärsivien lasten ja nuorten syrjäytymistä ja tätä kautta vähentää yhteiskunnallisia kustannuksia.

Tarkastuksessa tuli myös esille se, että erikoissairaanhoido tekee lastensuojelulle sijoitustilauksia ja sysää lapsia lastensuojeluun, kun laitospaikat täyttyvät. Sijaishuoltoon myös sijoitetaan sellaisia lapsia, joilla on psykiatrista hoitoa vaativa ongelma mutta ei lastensuojelun tarvetta. Tämä johtuu siitä, että lapsi- tai nuorisopsykiatriaan erikoistuneita tai terveydenhuollon luvalla toimivia hoitopaikkoja on tarpeeseen nähden liian vähän. Myös lupakäytännöt vaihtelevat maan eri osissa. Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön on ryhdyttävä toimiin sen estämiseksi, että lapsia sijoitetaan lastensuojelulaitoksiin väärin perustein.

Kuntien tulee hoitaa valvontatehtävänsä

Tarkastuksen perusteella kuntien suorittama sijaishuollon valvonta ei ole riittävää eivätkä kaikki kunnat miellä vastuutaan valvonnassa. Erityisen riittämätöntä on toimeksiantosuhteisen perhehoidon valvonta.

Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kunnat hoitavat valvontatehtävänsä sekä laitoshuollossa että perhehoidossa. Tämä ei vaadi kunnilta lisää resursseja vaan valvontavastuun mieltämistä lastensuojelulakia vastaavasti. Lapsen edun kannalta on myös ensiarvoisen tärkeää, että lapsen asioista vastaava työntekijä tapaa lasta henkilökohtaisesti riittävän usein, kuten lastensuojelulaissa säädetään. Lasten tapaaminen on tärkeää myös valvonnan kannalta. Nyt sosiaalityöntekijät suorittavat valvontatehtävänsä lukemalla lastensuojeluyksiköiden lähettämiä raportteja. Aluehallintovirastojen tekemät valvontakäynnit, joille tarkastuksen tekijät osallistuivat, antoivat kuitenkin aihetta suhtautua varauksella lastensuojeluyksiköiden omiin kertomuksiin toimintansa laadusta.

Aluehallintovirastojen valvontaresursseista on huolehdittava

Tarkastus osoitti, että aluehallintovirastoilla ei ole resursseja järjestelmälliseen ja kattavaan sijaishuollon valvontaan. Yksityisten palveluntuottajien määrän kasvaessa valvontaviranomaiset myös keskittyvät yhä enemmän lupa-asoiden hoitamiseen. Harvalukuiset aluehallintovirastojen val-

vontakäynnit eivät siten riitä sen varmistamiseen, että lapsen etu sijaishuollossa toteutuu.

Yksityisten palveluntuottajien määrän kasvu on huomioitu vuonna 2011 voimaan tullessa laissa yksityisistä sosiaalipalveluista. Laissa lähdetään kuitenkin siitä, että valvontaan käytettäviä voimavaroja ei ole mahdollista lisätä yksityisten palvelujen määrän kasvua vastaavasti. Valvontaa pyritään sen sijaan parantamaan omavalvontasuunnitelmien avulla. Tarkastuksen perusteella puutteet valvonnassa ovat kuitenkin niin suuret, että omavalvontasuunnitelmat eivät riitä takaamaan valvonnan riittävyttä. Lisäksi ne koskevat vain yksityisiä lastensuojeluyksiköitä. Tarkastuksessa esiin tulleiden sijaishuollon epäkohtien vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että myös jatkossa lapsen edun toteutumisen varmistaminen edellyttää ehdottomasti ulkopuolisen tahon suorittamaa valvontaa ja sen varmistamista, että aluehallintovirastoilla on asianmukaisen valvonnan edellyttämät resurssit.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintoviranomaisten on tiukennettava ohjaustaan sen suhteen, että kaikki lastensuojelun sijaishuollon toimijat ovat tietoisia niistä lain velvoitteista, jotka koskevat sijaishuollon henkilöstöä ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Rajoitustoimenpiteiden käyttöä erityyppisissä lastensuojeluyksiköissä tulee myös selvittää tarkemmin.

Lastensuojelulaissa lastensuojelulaitokset on määritelty hyvin väljästi. Sijaishuoltopaikkojen suuri kirjo vaikeuttaa kuitenkin merkittävästi valvonnan suunnittelua ja lupien myöntämistä lastensuojelulaitoksille. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarvitaan selkeät rajat sille, minkälaisia lastensuojeluyksiköitä voi perustaa.

Jälkihuollon järjestämiseen tulisi kiinnittää merkittävästi enemmän huomiota

Jälkihuollon epäonnistuminen voi tuhota vuosien lastensuojelutyön tulokset ja merkitä lapseen tai nuoreen investoitujen taloudellisten resurssien hukkaan valumista. Lastensuojelun suunnitelmissa jälkihuoltoa ei mainita. Sen toteuttaminen ja kehittäminen on myös jäänyt avo- ja sijaishuollon varjoon. Jälkihuollon järjestämisessä tärkeämpää näyttää myös olevan se, että asiakas saa välttämättömäksi arvioidun palvelun, kuin se, onko annettu palvelu laadukasta tai vastaako se asiakkaan tarpeeseen.

Vaikka yhä useamman jälkihuoltoon siirtyvän nuoren katsotaan tarvitsevan tukea itsenäiseen elämään siirtyessään, kunnat eivät kuitenkaan tarjoa henkilökohtaista tukea riittävästi. Osa sijaishuoltopaikoista ei puolestaan valmenna nuoria kylliksi ja tarpeeksi ajoissa jälkihuoltoon siirtymiseen. Sijaishuollon valvonnassa olevat heikkoudet vaikuttavat taas siihen,

että kunnat maksavat jälkihuoltoon valmentamisesta kaksinkertaisesti: ensin osana sijaishuoltoa ja sitten osana jälkihuoltoa. Lisäksi pulmallista on, että jälkihuollon vastaanottaminen on täysi-ikäiselle nuorelle vapaaehtoista. Tämän seurauksena lastensuojelun mahdollisuudet puuttua jälkihuoltoon motivoitumattoman ja syrjäytymisvaarassa olevan nuoren tilanteeseen ovat lähes olemattomat.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla oleviin lastensuojelun kansallisiin laatusuosituksiin on kirjattu suositus siitä, että jälkihuoltoon valmistautuminen on aloitettava viimeistään puoli vuotta ennen sijaishuollon päättymistä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan suositus on tarpeellinen. Tarkastusvirasto ehdottaa myös, että sosiaali- ja terveysministeriössä pohdittaisiin, olisiko tarpeellista antaa suositus myös itsenäiseen elämään valmistautumisen vähimmäissisällöstä. Tämä olisi keino, jolla taattaisiin kaikille nuorille sijoituspaikasta riippumatta itsenäisessä elämässä tarvittavat vähimmäistason valmiudet.

Asiakassuunnitelmat tulee tehdä säännösten mukaisesti

Tarkastus osoitti, että lastensuojelulain 36 §:n muutos ei ole vaikuttanut asiakassuunnitelmien laatimiseen avohuollossa. Asiakassuunnitelmia ei edelleenkään tehdä kaikille avohuollon asiakkaille. Myöskään tavoite siitä, että jälkihuollossa olevien nuorten ja heidän vanhempiensa asiakassuunnitelmiin merkitään aina välttämättömät palvelut, ei ole toteutunut.

Avohuoltoon verrattuna sijaishuollon asiakassuunnitelmia tehdään ja tarkistetaan useammin ja säännönmukaisemmin. Asiakassuunnitelmiin kirjataan kuitenkin puutteellisesti vanhempien tukemiseen, yhteydenpitoon tai perheen jälleenyhdistämiseen liittyviä asioita. Lain velvoitteesta huolimatta vain harva kunta tekee vanhemmille oman asiakassuunnitelman. Asiakassuunnitelmia ei myöskään laadita yhteistyössä vanhempia hoitavien tahojen kanssa.

Asiakassuunnitelmalla on erittäin suuri merkitys kaikille lastensuojelun osapuolille. Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön on ohjauksellaan huolehdittava siitä, että kiireestä huolimatta asiakassuunnitelmat tulevat tehdyiksi lain edellyttämällä tavalla. Tarkastusvirasto korostaa erityisesti vanhempien asiakassuunnitelmien tärkeyttä. Niillä on suora yhteys siihen, miten koko perheen tuen tarve otetaan lastensuojelussa huomioon. Perheiden tukemista ja mahdollista jälleenyhdistämistä haittaa merkittävästi myös se, jos sijaishuoltopaikalla ei ole asiakassuunnitelmista välittyvää tietoa vanhempien tuen tarpeesta.

Tarkastuksessa tuli myös esille se, että asiakassuunnitelmia tehdään usein yhdessä yksityisten toimijoiden kanssa. Lastensuojelussa tulisi kui-

tenkin olla tarkkana sen suhteen, että yksityisille palveluntuottajille ei anneta viranomaistehtäviä.

Toimeentulotuen perusosan alentamisen käyttöä ja vaikutuksia nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen tulisi selvittää

Jälkihuollon palveluista ja tukitoimista parhaiten toteutuu nuoren taloudellinen tukeminen, joskin taloudellisen tuen tasoissa on alueellisia eroja. Jälkihuollon piirissä olevat nuoret ovat oikeutettuja tarpeen mukaisesti itsenäistymisvaroihin, ja lastensuojelussa toimeentulotukilakia tulkitaan lievemmin kuin aikuissosiaalityössä. Toimeentulotuen perusosan suuruutta määriteltäessä nuorelle kerrytettyjä itsenäistymisvaroja ei myöskään yleensä oteta lainkaan huomioon tuloina. Niin ikään nuoren ei edellytetä hakevan opintolainaa, vaan kunta turvaa tarpeen mukaan nuoren opiskeluaikaisen toimeentulonsa toimeentulotuella. Tarkastushavaintojen mukaan jälkihuoltonuoren taloudellisessa tukemisessa tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuu siten hyvin.

Jälkihuoltonuoriin sovelletaan myös toimeentulotuen perusosan alentamista, mutta käytännössä tämä toteutuu hyvin harvoin. Sen sijaan vastaus- ta siihen, sovelletaanko perusosan alentamista lastensuojelussa harvemmin kuin aikuissosiaalityössä, ei voida antaa. Tämä johtuu siitä, että tutkimustietoa perusosan alentamiskäytännöstä tai sen yleisyydestä ei aikuissosiaalityössä ole saatavissa. Tarkastusvirasto ehdottaakin, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittäisi, kuinka yleistä toimeentulotuen perusosan alentaminen aikuissosiaalityössä on ja onko sillä kyetty ehkäisemään nuorten syrjäytymistä.

Lastensuojelun asiakasmaksulainsäädäntö kaipaa selkiyttämistä

Sijaishuollossa asiakasmaksujen periminen on ollut vähäistä. Asiakasmaksujen periminen vanhemmilta vaikuttaa kuitenkin olevan yleistymässä. Muutos näyttäisi liittyvän osin kunta- ja palvelurakenneuudistukseen, sillä sen myötä kunnissa on yhdenmukaistettu toimintakäytäntöjä. Tämä edistää lastensuojelun asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua kunnan tai tietyn alueen sisällä.

Asiakasmaksujen perintään liittyy kuitenkin runsaasti ongelmia, ja ne koskevat lähinnä vanhemmilta perittäviä maksuja. Asiakasmaksuihin liittyvät lakitekniset ongelmat yhdessä sen kanssa, että asiakasmaksujen periminen perustuu sosiaalityöntekijän harkintaan ja perintäaktiivisuuteen, asettavat lastensuojelun asiakkaat alueellisesti eriarvoiseen asemaan asiakasmaksujen maksamisessa. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna Satakomitean ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon maksuja koskevien

säännösten kokoamisesta samaan lakiin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tässä yhteydessä asiakasmaksulainsäädännön pykälien sisällöt, viittaukset muihin lakeihin sekä lakitekniinen ulkoasu tulisi käydä tarkasti läpi. Laadukkaasti laadittu lainsäädäntö on edellytys sille, että lastensuojelun asiakkaita kohdellaan yhdenvertaisesti toisiinsa nähden.

Lastensuojelulaissa olevat lakitekniset epäselvyydet tulisi korjata

Lastensuojelulaki on laaja, ja sitä koskeva hallituksen esitys on yli 200-sivuinen asiakirja. Osa lain pykälistä on kirjoitettu lakiteknisesti huonosti, jolloin tulkintaa pykälän sisällöstä pitää hakea hallituksen esityksestä. Hallituksen esitys on puolestaan monin paikoin kirjoitettu epäselvästi, jolloin pykälän sisältö jää soveltajan oman tulkinnan varaan. Tämä ei edistä lastensuojeluasiakkaiden yhdenvertaista kohtelua.

Tarkastusvirasto pitää perusteltuna eduskunnan puhemiehen ja oikeus-asiamiehen esittämää kritiikkiä säästöjen heikosta laadusta. Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi laajoissa säästöshankkeissa kiinnittää erityistä huomiota säästöjen kieliasuun ja lakitekniisiin seikkoihin.

Lastensuojelun kustannusten selvittäminen on tarpeellista

Lastensuojelun kustannusten kasvu on yhteydessä peruspalvelujen riittämättömyyteen mutta myös lastensuojelun eri prosessien toimivuuteen. Peruspalvelujen kykenemättömyys vastata lasten ja nuorten tarpeisiin lisää lastensuojelun avohuollon kustannuksia. Avohuollon riittämätön resursointi lisää puolestaan sijaishuollon kustannuksia, ja sijoitettujen lasten määrän kasvu taas suurentaa jälkihuollon kustannuksia. Lastensuojelun kustannuksilla tarkoitetaan yleensä kuitenkin vain sijaishuollon kustannuksia, koska Suomesta ei ole saatavissa kattavasti tietoa avo- ja jälkihuollon kustannuksista.

Sijaishuollon kustannuksiin sisältyy kuitenkin ongelmia. Valtakunnallisista tiedoista ei ole saatavissa erikseen eri sijaishuoltopaikkojen kustannuksia eikä tietoa siitä, millaisia tukitoimia ja palveluja niihin sisältyy. Lisäksi lastensuojelun kokonaiskustannusten hahmottamista vaikeuttaa se, että sosiaalitoimen sisällä kustannuksia siirretään toimintasektorilta toiselle, ja tarkastushavaintojen mukaan maksajana on useimmiten lastensuojelu.

Vaikka näyttää siltä, että lastensuojelun kustannuksista on hyvin vaikeaa muodostaa käsitystä, tarkastusvirasto katsoo kustannusten selvittämisen olevan hyvin tarpeellista. Kustannusten selvittämisen tarpeellisuutta lisää

myös se, että sijaishuollossa sijaisperhehoito on määritelty ensisijaiseksi sijaishuoltopaikkavaihtoehdoksi. Vaikka sijaisperhehoito on muita sijaishuoltomuotoja huomattavasti halvempi ratkaisu, erityishoitoa tarvitsevan lapsen tai nuoren hoidon järjestäminen sijaisperheessä ei kaikilla asiakkailla ole välttämättä kustannusvaikuttavin ratkaisu. Tarkastusvirasto ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää, mistä ja miten avo-, sijais- ja jälkihuollon kustannukset muodostuvat.

Avohuollon sosiaalityöntekijöitä on liian vähän

Lastensuojelun tavoitteiden saavuttamisessa olennaisin edellytys on, että lastensuojelutyöhön on resursoitu riittävästi henkilöstöä. Tarkastushavainnot osoittivat, että avohuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden määrä suhteessa asiakasmäärään on riittämätön. Niukat sosiaalityöntekijäresurssit eivät myöskään luo edellytyksiä vaikuttavan, laadukkaan ja kustannustehokkaan lastensuojelutyön toteuttamiselle. Lastensuojelun sosiaalityöntekijäresurssien riittämättömyydestä suhteessa tavoitteisiin oltiin tietoisia jo nykyistä lakia säädettäessä, mutta silti uudella lailla lisättiin avohuollon sosiaalityöntekijöiden velvollisuuksia edelleen. Sama näyttää nyt toistuvan, kun sosiaali- ja terveysministeriössä laaditaan lastensuojelun kansallisia laatusuosituksia. Niukat sosiaalityöntekijäresurssit suhteessa työmäärään ovat käytännössä vain vahvistaneet lastensuojelun roolia ongelmien korjaajana.

Tarkastushavaintojen mukaan tarkkojen henkilöstösuositusten antaminen ilman alueellisten palvelujen ja toimintakäytäntöjen huomioon ottamista ei ole järkevää. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulisi pohtia, miten sosiaalityöntekijöiden vastuulle määriteltyjä tehtäviä voitaisiin jakaa esimerkiksi sosiaalihojaajille tai sionomeille.

Lastensuojelun tilastointia olisi uudistettava

Vaikuttavan lastensuojelutyön yhdeksi edellytykseksi on määritelty riittävän monipuolinen palveluvalikko. Jotta lastensuojelua ohjaavilla tahoilla olisi riittävästi tietoa lastensuojelutyön vaikuttavuudesta, heillä tulisi olla tietoa lapselle tai nuorelle annetuista tukitoimista. THL kerää vuosittain koko maasta tiedot lastensuojelun piirissä olevista asiakkaista mutta ei kuitenkaan asiakkaille annetuista palveluista ja tukitoimista. Nämä tiedot joudutaan keräämään erillistutkimuksin.

Lastensuojelutyön vaikuttavuuden arvioimista estää avo- ja sijaishuollon tietojen erilainen keruupa, sillä sen seurauksena asiakastietoja ei voida

yhdistää. Tämä vaikeuttaa täsmällisemmän tiedon saamista lastensuojelun eri prosessien piirissä olevien lasten ja nuorten kokonaismääristä, koska tilastoissa saattaa olla päällekkäisyyttä.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtakunnallisen lastensuojelutalaston tietosisältöä tulisi täydentää. Samoin avohuollon toimintatietojen keruutapa pitäisi muuttaa henkilötunnuksin kerättäväksi. Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistymässä terveydenhuollon henkilöstörekisterilain uudistaminen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön olisi hyvä pohtia lastensuojelun tilastoinnin uudistamistarpeita.

Lähteet

1. Säädökset ja muut valtiopäiväasiakirjat

A 1010/1983. Lastensuojeluasetus.

A 490/1992. Asetus perhehoitajalle maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta.

A 912/1992. Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista.

HE 13/1983 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 122/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2007.

HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 62/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2008.

HE 225/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.

HE 126/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2011.

HE 137/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 138/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 282/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lasten suojelusta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan Euroo-

pan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 331/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain 50 §:n, perhehoitajalain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

L 704/1975. Laki lapsen elatuksesta.

L 733/1992. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta.

L 734/1992. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista.

L 796/1992. Lapsilisälaki.

L 365/1995. Kuntalaki.

L 586/1996. Hallintolainkäyttölaki.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 731/1999. Perustuslaki.

L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

L 55/2001. Työsopimuslaki.

L 1290/2002. Työttömyysturvalaki.

L 272/2005. Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

L 169/2007. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

L 417/2007. Lastensuojelulaki.

L 568/2007. Kansaneläkelaki.

L 580/2008. Elatustukilaki.

L 88/2010. Laki lastensuojelulain muuttamisesta.

L 1326/2010. Terveyslainsäädännön muuttamisesta.

L 317/2011. Laki perhehoitajalain muuttamisesta.

L 922/2011. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista.

LaVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp. Lakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVL 31/1997 vp – HE 217/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVL 18/2001 vp – HE 25/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 58/2006 vp – HE 252/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVL 22/2006 vp – HE 252/2006 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

SoVM 2/1983 vp. Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 2 – esitys 13 hallituksen esityksen johdosta lastensuojelulaiksi.

StVM 59/2006 vp – HE 252/2006 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

StVM 37/2010 vp – HE 137/2010 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

StVM 41/2010 vp – HE 138/2010 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Vastalauseet 1 ja 2.

StVM 55/2010 vp – HE 331/2010vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö: Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain 50 §:n, perhehoitajalain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

TAA 1128/2006 vp - Paula Risikko. Talousarvioaloite: Määrärahan osoittaminen lasten ja nuorten psykiatriseen hoitoon ja kuntoutukseen sekä kuntayhtymien mielenterveyspalveluiden kehittämiseen.

TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp. Tarkastusvaltiokunnan mietintö Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009. www.eduskunta.fi.

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen muuttamisesta (17.11.2011).

Valtion talousarvio vuodelle 2011. Suomen säädöskokoelma n:o 1186. www.finlex.fi.

VaVM 25/2007 vp - HE 62/2007 vp, HE 157/2007 vp. Valtiovarainvaltiokunnan mietintö: Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2008; Hallituksen esitys vuoden 2008 talousarvioletuksen (HE 62/2007 vp) täydentämisestä.

VaVM 23/2010 vp - HE 62/2010 vp, HE 70/2010 vp. Valtiovarainvaltiokunnan mietintö: Hallituksen esitys vuoden 2010 kolmanneksi lisätalousarvioksi; Hallituksen esitys vuoden 2010 kolmannen lisätalousarvioletuksen täydentämisestä.

2. Kirjalliset lähteet

Airio, Ilpo ja Niemelä, Mikko (2002). Periytyykö köyhyys? Köyhyyden ja toimeentulotukiasiakkuuden sukupolvinen liikkuvuus. *Sociologia* 39 (2002):3, 215–226.

Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2010 (2011). Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisu 5/2011. www.avi.fi/virastot/pohjoissuomenavi/ajankohtaista/julkaisut.

de Godzinsky, Virve-Maria (2012). Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 260. Helsinki.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 12.5.2010. Huostaanottoon ja lastensuojeluun liittyvät ongelmat Kuopiossa. Oikeusasiamiehen ratkaisut. Dnro 587/4/09.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 16.12.2010. lausunto lastensuojelun kansallisista laatusuosituksista. STM/4590/2010.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 20.12.2010. Yhteydenpidon rajoituksesta tehtävä päätös viivytyksestä. Oikeusasiamiehen ratkaisut. Dnrot 2562/04/09, 4325/4/09 ja 1181/4/10.

Eduskunnan oikeusasiamies (2006). Eduskunnan oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle. Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu. Helsinki.

Eduskunnan oikeusasiamies (2011): Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010. Sastamala 2011.

Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne (2012). Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. www.vm.fi.

Ellonen, Noora ja Pösö, Tarja (2010). Lasten väkivaltakokemukset lastensuojelulaitoksissa ja sijaisperheissä. Yhteiskuntapolitiikka 75 (2010):1.

Eronen, Tuija (2011). Pitkiä ja lyhyitä, suoria ja mutkikkaita polkuja. Huomioita vuonna 2006 huostaan otettujen lasten poluista. Power-Point esitys Valtakunnallisilla sijaishuollon päivillä 5.10.2011, Vaasa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2010): Asiantuntijakuuleminen 12.11.2010. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta. ESAVI-2010-09151/Si-52.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto 28.12.2010. Lausunto: Lastensuojelun kansalliset laatusuositukset. ESAVI-2010-09598/Si-52.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2011): Kotona lapsen paras. Aluehallintoviraston väliintulon vaikutukset lapsiperheiden kotipalvelun järjestämiseen. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja. 11/2011.

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

Gottberg, Eva (2011). Nykyajan huutolaiset? Sosiaalitieto 1/11.

Haapasalo-Pesu, Kirsi-Maria (2010). Sijaishuollossa oleville nuorille oma psykiatrinen poliklinikka. Lääkärilehti 49/2010.

Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen (2011). Uudet kunnat turvaamaan palvelut. Tiedote 2.9.2011. www.vm.fi.

Heikkinen, Alpo (2007). Nuoret lastensuojelun avohuollossa – palveluiden ja menetelmien tarkastelu. Sosiaali- ja terveysministeriön Sosiaalialan kehittämishankkeen lastensuojelun kehittämisohjelman raportti. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Selvityksiä 2007/1.

Heikkinen, Eine (2010). Lastensuojelun valvontaohjelmat. Esitys Valtakunnallisilla lastensuojelupäivillä 12.–14.10.2010 Turussa. www.lskl.fi.

Heino, Tarja (2006). Hallinto-oikeuksien ratkaisut lastensuojeluasioissa 2000–2004. Stakes, Työpapereita.

Heino, Tarja (2007). Selvitys 9 kunnan uusista avohuollon toimenpiteiden piiriin tulleista vuonna 2006. Stakes, Työpapereita 30/2007. www.thl.fi.

Heino, Tarja (2008). Lastensuojelun avohuolto ja perhetyö: kehitys, nykytila, haasteet ja kehittämiskohteet. Selvitys Lastensuojelun kehittämisohjelmalle. Stakesin työpapereita 9/2008.

Heino, Tarja (2009). Lastensuojelun tilastot, asiakkaat ja palvelut. Teoksessa Bardy, Marjatta (toim.). Lastensuojelun ytimissä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki, 52–75.

Heino, Tarja ja Johnson, Marianne (2010). Huostassa olleet lapset nuorina aikuisina. teoksessa Hämäläinen, Ulla ja Kangas, Olli (toim.) Perhepiirissä. Kela.

Heinämäki (2011). Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalvet 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Raportti 41/2011. THL. www.thl.fi.

Hiilamo, Heikki ja Kangas, Olli (2010). Liiallista huolta vai todellista hätää? Kodin ulkopuolelle sijoittamisen kuntatason taustatekijät suomalaisissa kunnissa 1998–2008. Yhteiskuntapolitiikka 75(2010):5, 488–497.

Hiitola, Johanna (2008). Selvitys vuonna 2006 huostaan otetuista ja sijaishuoltoon sijoitetuista lapsista. Työpapereita 21/2008. Stakes.

Hiitola, Johanna (2009). Erilaisin eväin huostassapidon jälkeen. Selvitys Tampereella, Hämeenlinnassa, Porissa ja Tampereen seutukunnassa vuonna 2007 lakkautetuista huostassapidoista. Raportti 15/2009. THL.

Hiitola, Johanna ja Heinonen, Hanna (2009). Huostaanotto ja oikeudellinen päätöksenteko. Hallinto-oikeuksien ratkaisut huostaanottoasioissa 2008. Raportti 46/2009. Yliopistopaino, Helsinki.

Honkinen, Anna ja Pasanen, Timo (2011): Intensiivihoitoon sijoitettujen lasten psyykkinen oirehdinta ja sen muuttuminen hoidon aikana. Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):3.

Immonen, Sirkku (2011). Osallisuutta etsimässä. Sosiaali- ja terveysviesti 1/2011.

Jahnukainen, Markku (2004). Koulukodissa ja koulukodin jälkeen. Vuosina 1996 ja 2000 valtion koulukodeista kotiutettujen nuorten koulukotikokemukset ja jälkiseuranta vuoteen 2002. Aiheita 29/2004. Stakes.

Jälkihuoltoselvitys (2009). Havaintoja lastensuojelun jälkihuollon tilasta 12 kunnassa vuonna 2009. Sosiaalikehitys Oy ja Pikassos Oy. www.sosiaalikehitys.com.

KOM(2008) 639 (3.10.2008). Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle komission suosituksesta työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi. www.eur-lex.europa.eu.

KOM(2010) 477 (15.9.2010). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Nuoret liikkeellä. Aloite nuorten potentiaalın vapauttamiseksi tavoitteena älykäs, kestävä ja osallistava kasvu Euroopan unionissa. www.ec.europa.eu

Koponen, Niina, Laukkanen, Eila, Tolmunen, Tommi ja Ovaskainen, Sirpa (2010). Joutuvatko sijaishuoltopaikkojen nuoret liian herkästi nuorisopsykiatriselle osastolle? Lääkärilehti 49/2010.

Kuivalainen, Susan (2007). Malliperhemetodin käyttö ja anti kansainvälisissä vertailuissa. Turun yliopiston sosiaalipolitiikanlaitoksen julkaisuja C:18/2007. www.soc.utu.fi.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. www.kunnat.net.fi.

Kuntainfo 6/2010. Perhehoidon palkkiot ja korvaukset vuonna 2011. www.stm.fi.

Kuntainfo 6/2011. Lastensuojelua ja perhehoitoa koskevia muutoksia vuosina 2011–2012. www.stm.fi.

Kuntaliitto (2010). Kuuleminen 1.10.2010 HE 137/2010 vp laiksi lastensuojelulain muuttamisesta. Kuntaliitto 30.9.2010. Dno 2772/90/2010.

Kuntien ja kuntayhtymien asiakasmaksut 1997–2010. www.kunnat.net.fi.

Kuusikko-työryhmä (2010). Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelu 2009. www.kuusikkokunnat.fi.

Kuusikko-työryhmä (2011a). Suomen kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonna 2010. Helsinki 2011. www.kuusikkokunnat.fi.

Kuusikko-työryhmä (2011b). Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuki vuonna 2010. www.kuusikkokunnat.fi.

Känkänen, Päivi ja Laaksonen, Sari (2006). Selvitys sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta ja kehittämistarpeista. Lastensuojelun kehittämisojelma. www.sosiaaliportti.fi.

Laisi, Nina (2011). Suvun sisällä sovittua. Sukulaissijoitukset aikuistuneiden lasten näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, sosiaalityö. Toukokuu 2011.

Lapsiasianeuvottelukunta (2011). Kuntauudistuksessa ennakoitava lapsivaikutuksia. Mediatiedote 19.12.2011. www.lapsiasia.fi.

Lapsiasiavaltuutettu 21.12.2010. Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta kansallisiksi lastensuojelun laatusuosituksiksi. STM/4590/2010.

Lapsuuden köyhyys heijastuu myöhempään elämään (2011). www.thl.fi.

Lastensuojelun kansalliset laatusuosituks (2010). [www. sosiaaliporrti.fi](http://www.sosiaaliporrti.fi).

Lastensuojelun keskusliitto (2011): Sadoissa verkoissa sukkulointia – kumppanuudet sijaishuollossa. Helsinki. www.lskl.fi.

Laukkanen, Terhi ja Laukkanen, Eila (2004). Sijaislapsista suuri osa vailla tarvitsemaansa psykiatrista apua. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2004:41.

Miten nuoret aikuiset voivat? (2010). www.thl.fi/ajankohtaista/kuukauden_temat/2011.

Muuronen, Kaisu, Sariola, Heikki ja Varsa, Marjo (2009). Sijaishuolto sisältä päin – tekijät tietäjinä. Talentia ja Lastensuojelun Keskusliitto.

Mäkelä, Kati ja Saastamoinen, Aija-Riitta (2009). Polku aikuisuuteen – Lastensuojelun jälkihuollon toteutuminen sosiaalityöntekijän näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.

Oikeusministeriö (2007). Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Julkaisu 2007:2, Helsinki. www.om.fi.

Paavola, Auli, Honkavaara, Pirjo, Muuronen, Kaisu, Mäkinen, Päivi, Tolonen, Mervi ja Varsa, Marjo (2010). Ehkäisevän lastensuojelun kirjava todellisuus. Lastensuojelun vaikutukset eri ammattiryhmien toimintatapoihin: Mikä toimii, mikä takkuu, mitä pitäisi kehittää? Lastensuojelun keskusliitto, Helsinki.

Palola, Elina, Hannikainen-Ingman, Katri ja Karjalainen, Vappu (2012). Nuoret koulutuspudokkaat sosiaalityön asiakkaina – Tapaustutkimus Helsingistä. THL, Raportti 29/2012. (Painossa.)

Pekkarinen, Elina (2011). Lastensuojelun tieto ja tutkimus – Asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Verkkojulkaisu 51/2011. www.nuorisotutkimusseura.fi.

Perhetyötä murkkuikäisille ja heidän perheilleen. Sosiaalitieto 7–8/2011.

Pitkänen, Miia (2009). Yhteiseen elämään. Huostassapidon lopettaminen lastensuojelun toimenpiteenä. Licensiaatintyö, Helsingin yliopisto.

Pitkänen, Miia (2011). Vastuun paikka! Vanhempien tukeminen lapsen huostaanotossa. Soccan ja Heikki Waris -instituutin julkaisusarja nro 26, 2011. www.socca.fi.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri 22.12.2010. Lausunto lastensuojelun kansallisista laatusuosituksista. STM/4590/2010.

Puustinen-Korhonen, Aila (2011). Lastensuojelun kansalliset laatusuosituksukset. Kooste laatusuositusluonnoksesta saaduista lausunnoista ja kommentteista. Sosiaali- ja terveysministeriö 24.1.2011.

Pylkkänen, Kari ja Marttunen, Mauri (2010). Sijaishuoltonuorten psykiatrisen hoidon tarvetta ei kohdata ajoissa. Lääkärilehti 49/2010.

Pylkkänen, Kari ja Laukkanen, Eila (2011). Nuoret eivät pelkää hakeutua mielenterveyspalveluihin. Lääkärilehti 33/2011.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Edita.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003. www.vn.fi.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. www.vn.fi.

Pösö, Tarja (2010). Havaintoja suomalaisen lastensuojelun institutionaalisesta rajasta. Janus vol.18 (4) 2010.

Reinikainen, Sarianna (2009). Nuorisokodista maailmalle. Kokemuksia nuorisokodissa elämisestä ja aikuisiässä selviytymisestä. Helsingin yliopisto, Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 224. Helsinki.

Romppanen, Sanna (2009). Etelä-Karjalan lastensuojelun jälkihuollon kehittämishanke 2006–2008. Loppuraportti. Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisuja B.4:2008. Lappeenranta. www.socom.fi.

Rousu, Sirkka (2010). Onko kunta vain ostaja lastensuojelumarkkinoilla? Sosiaalitieto 8/2010, 18–20.

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

Räty, Tapio (2007). Uusi lastensuojelulaki. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

Räty, Tapio (2008). Sijoitetulla lapsella on oikeus riittäviin terveydenhuollon palveluihin. Sosiaaliturva 3/08.

Räty, Tapio (2011). Millainen juridinen merkitys on palvelusuunnitelmalla? Sosiaalitieto 2/2011.

Saarikallio-Torp, Miia, Heino, Tarja, Hiilamo, Heikki, Hytti, Helka ja Rajavaara, Marketta (2010). Lapset huostassa, vanhemmat ahdingossa. Teoksessa Hämäläinen, Ulla ja Kangas, Olli (toim.) Perhepiirissä, 236–264.

Saastamoinen, Kati (2009). Nuoren asema sijaishuollon jälkeen – Itsenäistymisvarojen tarkoitus ja sen tarkoituksenmukainen toteutuminen. Edilex 6/2009. www.edilex.fi.

Sarvimäki, Pirjo ja Siltaniemi, Aki (toim.)(2007). Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:14, Helsinki. www.stm.fi.

Saukkonen, Pia (2009). Moniammatillisen yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet 18–20-vuotiaiden lastensuojelun jälkihuollossa. Loppuraportti. Tampereen yliopisto, Sosiaalityön tutkimuksen laitos.

Siltaniemi, Aki, Perälähti, Anne, Eronen, Anne, Särkelä, Riitta ja Londen, Pia (2009). Kansalaisbarometri 2009. Suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Paras-uudistuksesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Sinervo, Timo ja Taimio, Heikki (2011). Ikäihmisten asumispalvelut: halpaa laadun ja työhyvinvoinnin kustannuksella? Talous & Yhteiskunta 1:2011.

Sipilä, Noora, Kestilä, Laura ja Martikainen, Pekka (2011). Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen. Mihin perustutkinto riittää 2000-luvun alussa? Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):2, 121–134.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004). Hallinto-oikeuksien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasioissa tekemät päätökset 2000–2002. Monisteita 2004:7. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2007). Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Julkaisuja 2007:11. Helsinki. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008a). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008–2011. Julkaisuja 2008:6. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008b). Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2007. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009). KASTE-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008–2011. Selvityksiä 2009:9, Helsinki. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1.10.2010. HE 137/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta. Kirje sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö 16.11.2010. Kommentit muutosehdotuksiin. Muistio sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010a). Työryhmä: Perhehoitoa koskevat säännökset koottava erilliseen perhehoitolakiin. Tiedote 159/2010. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010b). Elatusapujen ja -tukien määrät nousevat 1.1.2011. Kuntainfo 7/2010. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011c). Kunta voi järjestää sijaishoitoa myös toimeksiantosopimuksella. Tiedote 92/2011. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011d). Asiakasmaksujen uudistamista jatketaan virkatyönä. Verkkouutinen 9.2.2011. www.stm.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011a). Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveystieteiden strategia. Julkaisuja 2011:1.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011b). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 2011:7. www.stm.fi.

Sosiaalitalous (2010). Lastensuojelun tila Länsi- ja Keski-Uudellamaalla 2009. www.lapsenaani.fi.

Sosiaalitalito (2011). Lastensuojelun tila Länsi- ja Keski-Uudellamaalla 2010. www.sosiaalitalito.fi.

Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuuksien keskeisistä linjauksista (2009). www.stm.fi.

Stakes (2006). Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä 2005. SVT Sosiaaliturva 2006, Tilastotiedote 23. www.thl.fi.

Stakes (2007). Lastensuojelu 2007. SVT, Sosiaaliturva 2008. Tilastotiedote 23/2008. www.stakes.fi.

Suominen, Sauli (2011). Palveluohjaaja yhdistää palvelut ja asiakastarpeet. Tesso 6/2011.

Tampereen kaupunki 1.3.2010. Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön valmisteilla olevasta lastensuojelulain muutosesityksestä. Dno TRE:/6977/05.01.03/2010.

Tampereen kaupunki 18.1.2011. (Tilaajaryhmä/Lasten ja nuorten palvelut). Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle lastensuojelun kansallisista laatusuosituksista. STM/450/2010.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijan vastaus kysymykseen HE 137/2010 36 §:n täsmennyksestä. Sähköposti 2.12.2010.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 24.3.2010. Pääjohtajan päätös lapsiin kohdistuvan väkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön selvittämisen asiantuntijaryhmän asettamisesta. THL 32/0.01.00/2010.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009). Lastensuojelu 2008. SVT, Sosiaaliturva 2009. Tilastoraportti 19/2009. www.stakes.fi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2010a). Toimeentulotuki 2008. Tilastoraportti 3. www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr03_10.pdf.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2010b). Toimeentulotuki 2009. Tilastoraportti 31. www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr31_10.pdf.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2010c). Lastensuojelu 2009. SVT, Sosiaaliturva 2010. Tilastoraportti 29/2010. www.thl.fi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011a). Lastensuojelu 2010. SVT, Sosiaaliturva 2011. Tilastoraportti 29/2011. www.thl.fi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011d). Lapsen elatus ja huolto 2010. www.stakes.fi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011c). Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Raportti 56/2011.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011b). Yksityiset sosiaalipalvelut 2010. Tilastoraportti 25/2011.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2011e). Toimeentulotuki 2010. Tilastoraportti 43. www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr43_11.pdf.

THL, erillisajot Lastensuojelurekisteristä [1.11.2011].

THL, erillisajo Lastensuojelurekisteristä [18.11.2011].

THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet 2005–2011. www.sotkanet.fi.

Tolonen, Tarja (2009). Vanhemmuuden puute ja nuorten sosiaalinen pääoma. Teoksessa Bardy, Marjatta (toim). Lastensuojelun ytimessä THL, Helsinki 2009.

Tuori, Kaarlo ja Kotkas, Toomas (2008). Sosiaalioikeus. WSOYpro, Helsinki.

Turun kaupunki 18.1.2011. Turun sosiaali- ja terveystoimen lausunto ehdotuksesta lastensuojelun kansallisiksi laatusuosituksiksi. 13479-2010 (421, 001).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011a). Nuoret työmarkkinoiden ja opiskelun ulkopuolella. Julkaisuja 12/2011. www.vn.fi.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011b). Nuorten yhteiskuntatakuu -työryhmä asetettu. Tiedote 9.9.2011. www.vn.fi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008). Hallinto-oikeudet. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 169/2008. www.vtv.fi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007). Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 146/2007. www.vtv.fi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010). Vanhuspalvelut. Säännöllinen kotihoito. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 214/2010. www.vtv.fi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Lastensuojelu. Esiselvitysraportti 27.1.2011. www.vtv.fi.

Valtiovarainministeriö (2008). Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi 2008–2010. Suomen kansallinen toimenpideohjelma. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 36a/2008. www.vm.fi.

Valtiovarainministeriö (2010). Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2009. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi 26/2010. www.vm.fi.

Valtiovarainministeriö (2011). Kuntien vastaukset kunta- ja palvelurakennemuutoksesta koskevaan kyselyyn saapuneet – neuvotteluja ei tässä vaiheessa käynnistetty. Tiedote 1.9.2011. www.vm.fi.

Virkki, Tuija, Vartiainen, Anssi, Kettunen, Pekka ja Heinämäki, Liisa (2011). Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Raportti 56/2011. THL. www.thl.fi.

Väisänen, Antti (2010). Lastensuojelutoimien kustannukset ja vaikuttavuus. Esitelmä Valtakunnallisilla lastensuojelupäivillä 12.–14.10.2010. Turku. www.lskl.fi.

www.eroperhe.net.

www.kela.fi/etusohjeet 4 (lapsikorotus sisällys).

www.kunnat.net: Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien tilanne kunnissa 2010.

www.kunnat.net/fi>palvelualueet>kuntaliitokset.

www.kuusikkokunnat.fi>Verrattavat palvelut ja raportit>Lastensuojelu.

www.sosiaaliportti.fi>lastensuojelunkasikirja.

[www.stm.fi>sosiaali_ja_terveyspalvelut>asiakasmaksut>lastensuojelu](http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/asiakasmaksut/lastensuojelu).

[www.stm.fi>vireilla/rahoitus_ja_avustukset>Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustukset](http://www.stm.fi/vireilla/rahoitus_ja_avustukset/Sosiaali_ja_terveydenhuollon_kehittamishankkeiden_valtionavustukset).

[www.talentia.fi>Hyvä työpaikka>Mitoitus](http://www.talentia.fi/Hyva_tyopaikka/Mitoitus).

YK:n lapsen oikeuksien komitea (2011). Lapsen oikeuksien komitea 57.istunto. Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. Päätelmät: Suomi. CRC/C/FIN/CO/4, päivitetty versio 7.9.2011.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista. Suomen Unicef.

3. Muu aineisto

Puhelinkeskustelu, sosiaali- ja terveysministeriö 15.3.2012.

Puhelinkeskustelu, Talentian 9.9.2011.

Puhelinkeskustelu, Talentia 21.3.2012.

Sähköposti, tarkastuskunta 14.4.2011.

Sähköposti, sosiaali- ja terveysministeriö 14.9.2011

Sähköposti, Valvira 12.10.2011.

Sähköposti, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2.11.2011; 17.11.2011; 8.12.2011; 21.12.2011.

Tarkastuskuntien asiakasmaksujen, toimeentulotuen myöntämistä ja it-senäistymisvaroja koskevat ohjeet.

Tarkastuskuntien lakisääteiset lastensuojelun suunnitelmat.

Tarkastuskuntien sosiaaliasiamiehen kertomukset vuosilta 2008–2010.

Tarkastuskuntien talousarviot, toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tilinpäätökset vuosilta 2007–2013.

4. Kyselyaineistot

Aluehallintovirastot (2011). Valtiontalouden tarkastusviraston 1.8.2011 lähettämä kysely aluehallintovirastoille koskien lastensuojelun valvontaa.

Hallinto-oikeudet (2011). Valtiontalouden tarkastusviraston 1.9.2011 lähettämä kysely hallinto-oikeuksille koskien lastensuojeluasioiden työtilannetta, käsittelyaikaa ja lopputulosta.

Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010). Kuntien lakisääteiset suunnitelmat lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi – tutkimuksen kyselylomake osa 1. Lakisääteistä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa koskevat tiedot. www.kunnat.net.fi.

Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010). Kuntien lakisääteiset suunnitelmat lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi – tutkimuksen kyselylomake osa 3. Lasten ja nuorten suojelun tarve, voimavarat ja yhteistyö. www.kunnat.net.fi.

Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010). Kuntien lakisääteiset suunnitelmat lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi – tutkimuksen kyselylomake osa 4. Lastensuojelupalvelujen tuottaminen ja arvio palveluista. www.kunnat.net.fi.

Kuvitteelliset asiakastapaukset.

5. Haastattelut

Esiselvityshaastattelut

1.11.2010, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos, 1 haastateltava.

22.11.2010, sosiaali- ja terveysministeriö, 2 haastateltavaa.

29.11.2010, Kuntaliitto, 1 haastateltava.

30.11.2010, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos, Chess, 1 haastateltava.

30.11.2010, Valvira, 2 haastateltavaa.

Tarkastushaastattelut

Kymmenen kuntahaastattelua 1.4.–19.5.2011.

Liitteet

Liite 1. Tarkastuskysymykset sekä niitä koskevat tarkastuskriteerit ja niiden perusteet.

Tarkastuskysymys	Lastensuojeluprosessi	Osakysymykset	Tarkastuskriteerit	Tarkastuskriteerin peruste
1.Ovatko avohuollon palvelut tarpeenmukaisia?	avohuolto	1.1	avohuollon asiakkaat saavat ne palvelut, jotka sosiaalityöntekijä on määritellyt välttämättömiksi asiakkaan terveyden ja kehityksen kannalta	L 417/2007 36 §
	sijaishuolto	1.2	lapset saavat etujensa mukaisen sijaishuoltopaikan (hoitopaikka on pysyvä ja kohtuullisen etäisyyden päässä kotipaikasta, lasta ja perhettä kuullaan paikkaa valittaessa, perheenjäsenten välisestä yhteydenpidosta huolehditaan), perhehoito järjestyy kaikille sitä tarvitseville, lapset saavat sijaishuollossa tarpeenmukaiset palvelut	L 417/2007 5 §; 15 §; 50 §; 54 §; HE 331/2010
		1.3	sijaishuollon valvonta toteutuu säädösten mukaisesti	L 417/2007 79 §; 80 §
	jälkihuolto	1.4	lapsen mielipidettä kuullaan, lapsen ja vanhempien kanssakäyminen on tiivistä, sijaishuollon kesto	L 417/2007 47 §
		1.5	ks. edellä avohuolto 1.1.	L 417/2007 36 §
		1.6	itsenäistymisvarat ovat vähintään 1 039 €	Lastensuojelun kansalliset laatusuosituks (2010); valmisteilla

2. Tehdäänkö asiakassuunnitelmat säännösten mukaisesti?	avo-, sijais- ja jälkihuolto		asiakassuunnitelmat tehdään säännösten mukaisesti	L 417/2007 30 §
3. Tuetaanko perheitä riittävästi lastensuojeluprosessin eri vaiheissa?	avohuolto	3.1	vanhemmat ja sisarukset saavat tarvitsemansa palvelut ja tuen	L 417/2007 2 §; 11 §; 34 §; 36 § L 417/2007 2 §; 4 §; 11 §
	sijaishuolto	3.2	perheet saavat riittävästi tukea sijoituksen aikana	L 417/2007 2 §; 11 §; 34 §; 36 §;
	jälkihuolto	3.3	ks. edellä avohuolto 3.1.	76 §
4. Onko lastensuojelulaki ensisijaisen suhteessa muuhun lainsäädäntöön?	sijaishuolto	4.3	tosiasiallinen yhdenvertaisuus	PeVL:n tulkinta (Tuori ja Kotkas (2008, 199); L 734/1992 7 §
	jälkihuolto	4.1	tosiasiallinen yhdenvertaisuus	PeVL:n tulkinta (Tuori ja Kotkas (2008, 199); L 1412/1997 10 §
		4.2	tosiasiallinen yhdenvertaisuus	PEVL:n tulkinta (Tuori ja Kotkas (2008, 199); L 1412/1997 1 §
5. Ovatko muut ohjauskeinot edistäneet lastensuojelun tavoitteita?	avohuolto	5.1	lastensuojelun suunnitelmat vastaavat sisällöltään laissa säädettyä	L 417/2007 12 §
	avo-, sijais- ja jälkihuolto	5.2	budjetointi on riittävää ja siinä on otettu huomioon lastensuojelun suunnitelmat	L 365/1995 65 §; L 733/1992 3 §; L 417/2007 11 §; 12 §
		5.3	20 lasta / avohuollon sosiaalityöntekijä uusi palveluja ja toimintatapoja on otettu käyttöön ja palveluja on organisoitu uudelleen	Lastensuojelun kansalliset laatusuositukset (2010) L 169/2007

Liite 2. Esimerkki kuvitteellisesta Liinan asiakastapauksesta ja kuvaus menetelmästä

Liinan tarina

Liina on 14-vuotias nelilapsisen perheen vanhin tytär. Koulu on sujunut tähän asti ongelmitta, mutta nyt Liina on alkanut pinnata koulusta. Liina on vastuuntuntoinen ja huolehtivainen nuori, joka isän pitkäaikaistyöttömyyden ja masennuksen sekä äidin jaksamattomuuden takia on ottanut vastuun sisarustensa ja kodin hoidosta. Osin tämän ja perheen taloudellisen tilanteen johdosta Liina on joutunut keskeyttämään voimisteluharrastuksensa.

Kysymykset

Koulu ottaa yhteyttä lastensuojeluun. Vastaa edellä annettujen taustatietojen valossa seuraaviin kysymyksiin.

1. Kuka arvioi Liinan ja hänen perheensä tarpeet? Millä perusteilla ja miten arviointi tehdään?
2. Miten selvitetään ja arvioidaan sisarusten ja vanhempien tilanne?
3. Mitkä ovat ne palvelut ja tukitoimet, jotka näillä perustiedoilla katsot välttämättömiksi Liinan terveyden ja kehityksen kannalta?
4. Mitkä näistä palveluista ja tukitoimista kunta voi käytännössä Liinalle ja/tai hänen perheelleen antaa?
5. Kuka päättää ja millä kriteereillä, mitä palveluja Liinalle ja/tai hänen perheelleen annetaan?
6. Ovatko vanhemmat yksin tai erikseen oikeutettuja saamaan taloudellista tukea? Jos vastaus on kyllä, mitä tukea ja kuinka suuri tuki on?
7. Kuka vastaa Liinan asiakassuunnitelman teosta ja sen päivittämisestä? Miten asiakassuunnitelma tehdään ja mitä siihen kirjataan?
8. Tehdäänkö muille perheenjäsenille asiakassuunnitelma/asiakassuunnitelmat? Jos vastaus on kyllä, kuka vastaa sen/niiden laadinnasta ja päivittämisestä? Miten asiakassuunnitelma tehdään ja mitä siihen kirjataan?
9. Minkä tahojen kanssa ja miten Liinan tapauksessa tekisit yhteistyötä?

Muunnelmat

Muuttuisivatko edellä antamasi vastaukset, jos Liinan olosuhteet olisivatkin seuraavanlaiset:

1. Yksi Liinan sisaruksista on lievästi kehitysvammainen.
2. Isällä on alkoholiongelma ja humalassa hän on väkivaltainen myös Liinaa kohtaan.
3. Vanhemmat eivät halua ottaa vastaan heille tarjottuja palveluja.

Lyhyt kuvaus menetelmästä

Kuvitteelliset asiakastapaukset ovat keino tuottaa tietoa siitä, miten palvelut ja tukitoimet toimivat sen väestöryhmän kohdalla, jolle ne on tarkoitettu. Kuvitteellisten asiakastapausten avulla päästään lähemmäksi asiakkaiden konkreettisia elämäntilanteita, ja pystytään tuottamaan yksilötason tietoa eri kuntien lastensuojelun toimintatavoista ja käytännöistä. Menetelmän avulla on mahdollista ratkaista alueellisiin vertailuihin keskeisesti liittyvä ongelma: Miten verrata keskenään eritavoin järjestettyjä palveluja? Menetelmän perusidea on yksinkertainen: luodaan esimerkkitapaus, jonka avulla tarkastellaan, millaista kohtelua sama henkilö saisi samoilla taustatiedoilla eri kunnissa. Tarkastuksessa kuvitteellisilla esimerkkitapauksilla pyrittiin selvittämään, miten kunnat kohtelevat tietentyyppejä asiakasperheitä tai nuoria avohuollossa, sijaishuollossa ja jälkihuollossa.

Menetelmässä esimerkkitapauksia muodostettaessa hyödynnetään olemassa olevaa tietämystä kohderyhmästä. Tarkastuksessa hyödynnettiin lastensuojelun asiakkaita koskevia tilastoja, selvityksiä ja tutkimuksia. Tarkastuksessa tapausten rakentamisessa otettiin huomioon lasten, nuorten ja/tai perheiden taustoista muiden muassa seuraavia tekijöitä: lapsen tai nuoren ikä, lasten lukumäärä, asumismuoto, harrastukset, sosioekonominen asema, yhden vai kahden huoltajan lapsiperhe sekä lasten, nuorten ja/tai aikuisten ongelmat.

Menetelmän heikkoudet liittyvät asiakastapausten kuvitteellisuuteen. Niillä tuotettu tieto kuvaa enemmän sitä, kuinka palvelujärjestelmän tulisi toimia kuin sitä, miten palvelujärjestelmä todellisuudessa toimii. Menetelmän tavoitteena onkin enemmän havainnollistaa kuin yleistää.⁶⁶⁸

⁶⁶⁸ Ks. enemmän Kuivalainen (2007).

Avohuoltoa, sijaishuoltoa ja jälkihuoltoa koskevat taulukot.

TAULUKKO 3. Lapselle tarjottavien avohuollon palvelujen saatavuus tarkastuskunnissa⁶⁶⁹. Niiden kuntien lukumäärä, joissa palvelu on saatavilla taulukossa esitetyllä tavalla. Lähde: Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

	Ei lain- kaan tai erittäin huonosti saatavilla	Melko huonosti saatavilla	Kohtalai- sesti saa- tavilla	Melko hy- vin saata- villa	Täysin tai erittäin hyvin saa- tavilla
Ohjaus ja neuvonta			5	3	2
Opasvihkoset		1	5	1	2
Taloudellinen tuki			6	2	2
Päivähoito			4	5	1
Tuki ja ohjaus koulu- psykologien ja -kuraattoreiden palveluilla	1	3	2	3	1
Terapia		1	8	1	
Psykiatrinen hoito		4	6		
Päihde- ja huumehoi- topalvelut		2	6	2	
Tukihenkilö		5	3	2	
Tukiperhe		4	4	2	
Lomatoiminta		1	5	2	1
Koulunkäynnin tuke- minen			7	2	1
Vertaisryhmätoiminta		3	3	1	
Avohuollon sijoitus		2	2	4	2
Tukiasunnot		3	4	1	

⁶⁶⁹ Kaikki 10 kuntaa eivät ole vastanneet kaikkiin kohtiin.

TAULUKKO 4. Avohuollon palvelujen tuottamistavat tarkastuskunnissa. Niiden kuntien lukumäärä, joissa palvelu tuotetaan tai ostetaan taulukossa esitetyillä tavoilla.
Lähde: Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

	Kunta tautot- taa pää- osin itse	Tuotetaan yhteistoi- minta- alueen toimesta	Tuote- taan yhdes- sä mui- den kuntien kanssa	Oste- taan toisilta kun- nilta	Oste- taan järjes- töiltä tai yhtei- söiltä	Oste- taan yrityk- siltä	Oste- taan valti- olta
Ohjaus ja neu- vonta	8	1	1	1	1		
Opasvihkoset	6	1	1	1	4	1	2
Taloudellinen tuki	9	1	1				
Päivähoito	9	1		1	1	1	
Tuki ja ohjaus koulupsykolo- gien ja -kuraattoreid en palveluilla	8	2	1			1	
Terapia	6	2	6	1	1	5	
Psykiatrinen hoito		2	6	2		1	
Päihde- ja huumehoito- palvelut	6	1	3	1	3	6	
Tukihenkilö	7	1	1	1	6	4	
Tukiperhe	4	2	1	1	6	2	
Lomatoiminta	3				9	3	
Koulunkäynnin tukeminen	9	1	1		1	3	
Vertaisryhmä- toiminta	6	1	1		3		
Avohuollon si- joitus	5		2	1	5	9	
Tukiasunnot	7		2	1	3	5	

TAULUKKO 5. Sijaishuoltopalvelujen saatavuus tarkastuskunnissa⁶⁷⁰. Niiden kuntien lukumäärä, joissa palvelu on saatavilla taulukossa esitetyllä tavalla. Lähde: Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

	Ei lainkaan tai erittäin huonosti saatavilla	Melko huonosti saatavilla	Kohtalaisesti saatavilla	Melko hyvin saatavilla	Täysin tai erittäin hyvin saatavilla
Sijaishuolto lastenkodissa			5	4	1
Sijaishuolto sijaisperheessä		1	5	3	1
Sijaishuolto ammatillisessa perhekodeissa		1	3	5	1
Sijaishuolto koulukodissa		1	1	4	1
Sijaishuolto muussa erityisyksikössä		2	4	2	1

⁶⁷⁰ Kaikki 10 kuntaa eivät ole vastanneet kaikkiin kohtiin.

TAULUKKO 6. Sijoitetun lapsen/nuoren tukitoimet. Sijaishuollon palvelujen saatavuus tarkastuskunnissa⁶⁷¹. Niiden kuntien lukumäärä, joissa palvelu on saatavilla taulukossa esitetyllä tavalla. Lähde: Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

	Ei lain- kaan tai erittäin huonosti saatavilla	Melko huonosti saatavilla	Kohtalai- sesti saa- tavilla	Melko hy- vin saata- villa	Täysin tai erittäin hyvin saa- tavilla
Ohjaus ja neuvonta			4	4	2
Taloudellinen tuki harrastuksiin tai vas- taaviin tarpeisiin		2	4	3	1
Päivähoito			5	3	2
Tuki- ja ohjaus kou- lupsykologien ja -kuraattoreiden palveluilla		1	3	3	1
Terapia		1	7	1	1
Psykiatrinen hoito		2	7		1
Päihde- ja huumehoi- topalvelut		2	6	1	1
Tukihenkilö		4	4	1	1
Tukiperhe		4	3	2	
Lomatoiminta		1	5	2	1
Koulunkäynnin tuke- minen			6	3	1
Vertaisryhmätoiminta		3	3	1	

⁶⁷¹ Kaikki 10 kuntaa eivät ole vastanneet kaikkiin kohtiin.

TAULUKKO 7. Perheille tarjottavien avohuollon palvelujen saatavuus tarkastuskunnissa⁶⁷². Niiden kuntien lukumäärä, joissa avohuollon palvelu on saatavilla taulukossa esitetyllä tavalla. Lähde: Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

	Ei lain- kaan tai erittäin huonosti saatavilla	Melko huonosti saatavilla	Kohtalai- sesti saa- tavilla	Melko hyvin saatavilla	Täysin tai erittäin hyvin saatavilla
Sosiaalityön ohjaus ja neuvonta perheelle			5	3	2
Opasvihkoset perheille		1	6	1	1
Läheisneuvonpito		1	5	1	2
Perhetyön palvelut			5	5	
Intensiiviperhetyön pal- velut		2	5	2	
Asumisen puutteiden korjaaminen tai asun- non järjestäminen		3	4	2	1
Vertaisryhmätoimintaa vanhemmille tai per- heelle		2	5	1	
Kasvatus- ja perhe- neuvolan palvelut	1	1	5	3	
Lapsen hoitopalvelut		5	2	1	
Lapsiperheiden koti- palvelu	1	3	5	1	
Loma- ja virkistystoi- minta perheelle		4	2	1	1
Loma- ja virkistystoi- minta uupuneelle van- hemmalle		4	2		

⁶⁷² Kaikki 10 kuntaa eivät ole vastanneet kaikkiin kohtiin.

Perhekuntoutusleirit	5	1	1	
Vanhemman mielen- terveyspalveluihin liitty- vä lastensuojelun tuki	2	4	3	
Vanhemman päihde- palveluihin liittyvä las- tensuojelun tuki		6	3	
Perheterapia ja siihen liittyvä lastensuojelun tuki	4	3	1	
Perheen kuntouttava hoito lyhytaikaisena si- joituksena perhekotiin tai lastenkotiin	2	4	3	1
Perheen kuntouttava hoito päihdehuollon hoitolaitoksessa	4	4	2	
Muut perhekuntoutus- palvelut	5	1		1
Perhekuntoutusta ras- kaana olevalle päihteitä käyttävälle naiselle	1	3	5	
Vauvaperhetyön palve- lut		4	4	1
Tukiasuntoja	2	6		
Turvakotipaikka	1	5	3	1
Kriisityötä ja kriisi- päivystys äkillisten per- heongelmien käsittele- miseksi		3	3	3

TAULUKKO 8. Jälkihuoltopalvelujen saatavuus lapsen tai nuoren asumismuodon mukaan tarkastuskunnissa (n=9). Lähde: Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

Asumismuoto	Palvelujen saatavuus				
	ei lain- kaan tai erittäin huonosti	melko huonosti	kohtalai- sesti	melko hyvin	täysin tai erittäin hyvin
Lastenkoti			4	2	1
Sijaisperhe			5	3	1
Ammatillinen perhekoti	1	1	4	2	1
Koulukoti		1	1	1	1
Muussa erityisyksikös- sä		1	2	1	1
Biologisessa perhees- sä		1	4	2	1
Itsenäistymisasunnot		2	4	3	1

TAULUKKO 9. Lapselle tai nuorelle tarjottujen jälkihuoltopalvelujen saatavuus tarkastuskunnissa (n=9). Lähde: Kuntaliiton lastensuojelukysely (2010).

Palvelut ja tukitoimet	Palvelujen saatavuus				
	ei lainkaan tai erittäin huonosti	melko huonosti	kohtalaisesti	melko hyvin	täysin tai erittäin hyvin
Sosiaalityön ohjaus ja neuvonta		1	3	4	1
Taloudellinen tuki harrastuksiin		1	5	2	1
Tuki ja ohjaus koulunkäyntiin			7	1	
Tuki ja ohjaus opiskeluun			6	2	1
Tuki ja ohjaus asumiseen			4	3	
Tuki ja ohjaus työelämään	1		4	2	2
Terapia ja tähän liittyvä tuki		3	3	2	1
Päihde- ja huumehoito-palvelut ja tähän liittyvä tuki		2	4	2	1
Tukihenkilö		5	2	1	1
Tukiperheen tuki lapselle tai nuorelle		7			1
Lomatoiminta		2	3		1
Vertaisryhmätoimintaa		2	1		1

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismaisen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoitovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunalienne-
ostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastomuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian
valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutos-alueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Lastensuojelu

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.

Kertomuksia voi tilata myös sähköpostitse osoitteesta julkaisut@vtv.fi tai puhelimitse numerosta 09 432 5746.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-220-6 (nid.)