



Tarkastuskertomus 6/2012 Lastensuojelu

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Lastensuojelun tuloksellisuustarkastuskertomus sisälsi 15 kannanottoa, joista lähes jokaiseen liittyi yksi tai useampi suositus. Jälkiseurannassa tarkasteltiin ensisijaisesti sellaisia kannanottoja, jotka vaikuttavat lastensuojelutyön tavoitteiden saavuttamiseen ja luovat edellytykset arvioida lastensuojelutyön vaikuttavuutta ja laatua. Jälkiseurannassa kartoitettiin myös sitä, onko sosiaali- ja terveysministeriössä kertomuksen aikaan valmisteilla olluissa kansallisissa lastensuojelun laatusuosituksissa huomioitu kertomuksessa esiin tuotuja epäkohtia.

Sosiaali- ja terveysministeriölle 6.8.2014 lähetetyssä selvityspyynnössä pyydettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisilla toimenpiteillä sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt edistämään perheiden kokonaisvaltaista tukemista ja perheiden jälleenyhdistämistä?
- Miten sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt turvaamaan sijaishuollon laadun sekä valvonnan riittävyyden perhe- ja laitoshoidossa?
- Miten sosiaali- ja terveysministeriö on varmistanut, että lastensuojelun ja mielen-terveyshuollon välinen yhteistyö toimii niin, että lastensuojelun asiakkaat saavat tarvitsemansa mielenterveyspalvelut?
- Millaisilla toimenpiteillä sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut kuntia kehittämään jälkihuoltoa?
- Miten sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt huolehtimaan siitä, että lastensuojelun asiakassuunnitelmat tehdään säännösten mukaisesti?
- Millaisilla toimenpiteillä sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt turvaamaan lastensuojelutyölle riittävät henkilöstöresurssit?
- Onko sosiaali- ja terveysministeriö selvittänyt yksityiskohtaisemmin, mitkä ovat avo-, sijais- ja jälkihuollon kokonaiskustannukset?

- Onko lastensuojelun tilastointia uudistettu?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Perheiden kokonaisvaltainen tukeminen ja perheiden jälleenyhdistäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on toteuttanut tai toteuttamassa useita toimenpiteitä, joilla pyritään lastensuojelun perheiden kokonaisvaltaisempaan tukemiseen.

Laajasti lastensuojelun tilaa selvittänyt ”Toimiva lastensuojelu” – työryhmä on hyödyntänyt työssään tarkastuskertomusta ja esittänyt toimenpiteitä, joilla tähdätään lastensuojeluasiakkaiden mahdollisimman varhaiseen tukemiseen ja sitä kautta sijaishuollon tarpeen vähentämiseen. Selvitysryhmän työn pohjalta ministeriö laati ”Toimiva lastensuojelu” - toteuttamishojelman. Ohjelmassa on useita jo käynnistettyjä tai vuonna 2014-2015 toteutettavia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat lastensuojelun asiakkaiden perheisiin. Yhtenä esimerkkinä näistä on palvelusuunnitelman laatiminen lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen vanhemmille.

Vuonna 2014 sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi yhdessä Kuntaliiton kanssa lastensuojelun laatusuosituksen, joissa korostetaan perhelähtöisyyttä. Perheiden kokonaisvaltaisempaan tukemiseen tähdätään myös vireillä olevassa sosiaalihuoltolain uudistuksessa. Vuonna 2015 voimaantulevaksi tarkoitettussa lakiuudistuksessa lastensuojelulain mukainen perhetyö siirtyisi sosiaalihuoltoon. Uudistuksen myötä suuri osa nykyisistä lastensuojelun avohuollon asiakkaista siirtyisi sosiaalihuollon asiakkaiksi. Muutos parantaisi lapsiperheiden palvelujen saantia. Tavoitteena on mahdollisimman tehokas lyhytaikainen tuki samalla kun pidempiaikaiset palvelut turvataan niitä tarvitseville. Kysymys on merkittävästä uudistuksesta, jonka tavoite perheiden varhaisemmasta ja kokonaisvaltaisemmasta tukemisesta vastaa hyvin sitä, mihin tarkastuksen kannanotoissa päädyttiin. Uudistuksen tulisi vähentää merkittävästi sijaishuollon tarvetta ja sitä kautta myös tarvetta perheiden jälleenyhdistämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet ovat tältä osin riittäviä.

Sijaishuollon laadun ja valvonnan riittävyyden turvaaminen perhe- ja laitoshoidossa

Lastensuojelun laatusuosituksen mukaan lastensuojelun tulisi aika ajoin toteuttaa oman toimintansa arviointia. Laatusuosituksissa on lista kysymyksistä, joita kunnat voivat hyödyntää arvioidessaan lastensuojelun laatua. Sijaishuollon valvonnassa kuntia kehoitetaan huomioimaan asiakkaan osallisuus sekä sijaishuollon vanhempien näkemykset lapsen tuen tarpeesta. Sijaishuollon laatua ja valvontaa parantaa myös, jos lastensuojelun laatusuositus työntekijöiden vaihtuvuuden minimoimisesta toteutuu. Lapsen omalla sosiaalityöntekijällä on ensisijainen merkitys sijaishuollon laadun varmistamisessa ja valvonnassa.

Tarkastuksessa todettiin, että sijaishuollon rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä ei tunneta riittävän hyvin. Tarkastuksen jälkeen rajoitustoimenpiteiden käyttöä ovat selvittäneet eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä vuonna 2014 Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Selvitysten perusteella rajoitustoimenpiteiden käytössä on edelleen sääntöjenvastaisuutta.

Valvira on laatinut ohjeen lasten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta sijaishuollossa. Etelä-Suomessa lastensuojelun laitosten ohjeet ovat pääosin Valviran linja-

usten mukaisia. Joistain yksiköistä ohjeet puuttuvat kuitenkin edelleen kokonaan ja laitosten omissa säännöissä on Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan epäkohtia.

Sijaishuollon laatuun ja valvontaan liittyviä puutteita käsiteltiin Valviran järjestämässä asiantuntijakokouksessa tarkastuksen julkistamisen jälkeen. Paikalla olivat myös kaikkien aluehallintovirastojen edustajat. Puutteita on yritetty korjata lastensuojelun laatusuosituksen sekä Valviran ja aluehallintovirastojen toimien ja ohjeiden avulla.

Toimenpiteet ovat riittäviä. Tarkastusvirasto jatkaa kuitenkin sijaishuollon laadun ja valvonnan seurantaan hallinnonalan perusseurannan yhteydessä. Sijaishuollon laadun kannalta riskinä on siirtyminen sijaishuoltoyksiköiden omavalvontaan sekä kotihoidon lisääminen. Vielä ei ole tietoa siitä onko kotihoidossa voitu tarjota riittävä tuki kaikille lapsille ja nuorille tai onko kotihoidon valvonta riittävää. Sijaishuollon vuosikustannukset ovat edelleen yli 600 miljoonaa euroa.

Lastensuojelun ja mielenterveyshuollon välisen yhteistyön vahvistaminen

Tarkastuksen perusteella terveydenhuollon ja lastensuojelun välisessä yhteistyössä on puutteita, jotka heikentävät merkittävästi psykiatrisen hoidon saatavuutta.

Lastensuojelun asiakkaiden mielenterveyspalvelujen saatavuuteen on kiinnitetty huomiota valvontaviranomaisten, lasten ja nuorten psykiatrian asiantuntijoiden ja ministeriön yhteistyössä. Valviran järjestämässä asiantuntijakokouksessa elokuussa 2013 sovittiin eri toimijoiden keinoista tilanteen parantamiseksi. Jatkona kokoukselle Valvira järjestää syyskuussa 2014 seminaarin, jonka tavoitteena on edistää lasten ja nuorten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämistä ehyemmäksi kokonaisuudeksi ja tiivistää sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sillä on mahdollisuus painottaa yhteistyön tärkeyttä aluehallintovirastojen kanssa tehtävissä tulossopimuksissa. Yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa ministeriö on valmistellut esityksen siitä, miten vahvistaa lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuutta sote-uudistuksessa.

Lastensuojelun ja mielenterveyshuollon välisessä yhteistyössä on sosiaali- ja terveysministeriön mielestä edelleen parannettavaa. Etenkin, koska mielenterveyspalvelujen ja lastensuojelun tarpeessa olevien lasten ja nuorten ryhmät ovat tällä hetkellä pitkälti päällekkäiset. Ministeriö on kuitenkin ryhtynyt useisiin toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi. Yhteistyölle luodaan puitteita myös sote-uudistuksessa. Seuranta ei ole tältä osin syytä jatkaa.

Jälkihuollon kehittäminen

Tarkastuksen perusteella jälkihuollon toteuttaminen ja kehittäminen on jäänyt avo- ja sijaishuollon varjoon. Jälkihuoltoa ei mainittu esimerkiksi tarkastuskuntien lastensuojelun suunnitelmissa.

Lastensuojelun laatusuosituksissa ei ole juurikaan jälkihuoltoa koskevia ohjeita. Sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä sen sijaan on kiinnitetty huomiota jälkihuoltoon. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sosiaalihuoltolakiuudistuksessa on pyritty siihen, että laista kävisi nykyistä paremmin ilmi jälkihuollossa olevan nuoren subjektiivinen oikeus asumisen ja toimeentulon turvaaviin tukitoimenpiteisiin, mikäli kuntoutumisensa sitä edellyttää. Myös vuosille 2014-2019 laaditussa toimivan lastensuojelun toteuttamissuunnitelmassa on yhtenä toimenpiteenä tukea valtakunnallisesti jälkihuollon suunnitelman valmistelun aloittamista riittävän varhain.

Toimenpiteet jälkihuollon kehittämiseksi ovat riittäviä.

Asiakassuunnitelmat

Tarkastuksessa katsottiin, että sosiaali- ja terveysministeriön on ohjauksellaan huolehdittava siitä, että asiakassuunnitelmat tulevat tehdyiksi lain edellyttämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö on huomionnut asiakassuunnitelmien merkityksen lastensuojelun laatusuosituksissa. Suosituksissa kuntia kehoitetaan laatimaan asiakassuunnitelmat viranomaisten välisenä yhteistyönä. Ministeriön vuosille 2014-2019 laatimassa toimivan lastensuojelun toteuttamissuunnitelmassa puolestaan esitetään, että lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen vanhempien palvelusuunnitelmia tulee vahvistaa. Lisäksi ministeriö on esittänyt Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, että se asettaisi vuonna 2015 kansallisen lastensuojelun asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä olisi antaa suositus lastensuojelun työmenetelmistä, mukaan lukien asiakassuunnitelmat.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt asiassa riittäviin toimenpiteisiin.

Henkilöstöressurssien turvaaminen

Lastensuojelun laatusuosituksissa annetaan kunnille ohjeita siitä, miten varmistua henkilöstöressurssien riittävydestä. Suosituksissa käsitellään myös työnjakoon liittyviä kysymyksiä. Lastensuojelun ongelmana on usein pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä. Jatkossa sellaisia tehtäviä, joihin ei lastensuojelulain perusteella tarvita sosiaalityöntekijää, siirrettäneen yhä enemmän sosionomeille. Sosionomeja valmistuu vuosittain moninkertainen määrä sosiaalityöntekijöihin verrattuna.

Henkilöstökysymyksiä käsitellään myös sosiaalihuoltolain uudistuksessa ja vireillä olevassa sosiaalialan ammattihenkilöitä koskevan lain valmistelutyössä. Uuden sosiaalihuoltolain myötä osa lastensuojelun työstä siirtyy sosiaalihuoltoon ja perhetyöhön. Tämän voi olettaa helpottavan pulaa lastensuojelun henkilöstöstä.

Toimenpiteet ovat riittäviä.

Kustannusten selvittäminen ja tilastoinnin kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin lastensuojelun kokonaiskustannusten selvittämiseksi ja tilastoinnin kehittämiseksi. Ministeriön toimeksiannosta Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteuttaa vuosina 2013-2015 hankkeen, jossa tehdään selvitys lastensuojelun asiakkaiden palvelujen käytöstä ja kustannuksista sekä kehitetään rekisteriä ja sen tietosisältöjä. Hankkeessa selvitetään myös, miten eri viranomaisrekistereihin koottua tietoa voidaan yhdistää ja hyödyntää nykyistä paremmin.

Toimenpiteet ovat riittäviä.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuoltoa koskenut tarkastus osoitti puutteita sijaishuollon laadussa ja valvonnassa, jälkihuollossa ja perheiden tukemisessa. Lapsen edun toteutumista heikensi myös mielenterveyspalvelujen saantiin liittyvät ongelmat.

Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä Valviran, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintovirastojen kanssa ryhtynyt lukuisiin toimenpiteisiin lastensuojelun puutteiden korjaamiseksi. Keinoina ovat olleet pääasiassa lastensuojelun laatusuositus sekä ”Toimiva lastensuojelu” – työryhmän esitykset. Työryhmä on hyödyntänyt työs-

sään tarkastuskertomusta. Myös sosiaalihuoltolain uudistuksen voi odottaa merkittävästi lisäävän perheiden varhaista ja kokonaisvaltaista tukemista. Uudistuksessa ehdotetaan, että suuri osa nykyisistä lastensuojelun avohuollon asiakkaista siirtyy sosiaalihuollon asiakkaiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet ovat riittäviä. Tarkastusvirasto jatkaa kuitenkin sijaishuollon laadun ja valvonnan seurantaan hallinnonalan perusseurannan yhteydessä. Sijaishuollon laadun kannalta riskinä on siirtyminen sijaishuoltoyksiköiden omavalvontaan sekä kotihoidon lisääminen. Sijaishuollon vuosikustannukset ovat edelleen yli 600 miljoonaa euroa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Sari Hanhinen