



UNIVERSITY OF HELSINKI



<https://helda.helsinki.fi>

Helda

Kartoittava analyysi lasten, nuorten ja perheiden sosiaalihuollon palveluista 2020-luvulla

Kiili, Johanna

2024

Kiili, J, Moilanen, J S & Hedman, J K 2024, Kartoittava analyysi lasten, nuorten ja perheiden sosiaalihuollon palveluista 2020-luvulla. julkaisussa J Kiili, A-M Jaakola, M Anis, T Lamponen & E Stenvall (toim), Lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityö. Gaudeamus, Helsinki, Sivut 19-36.

<http://hdl.handle.net/10138/593110>

unspecified

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

2

KARTOITTAVA ANALYYSI LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN SOSIAALIHUOLLON PALVELUISTA 2020-LUVULLA

JOHANNA KIILI, JOHANNA MOILANEN & JOHANNA HEDMAN

Lasten ja lapsiperheiden sosiaalihuollon palveluiden kokonaisuus on laaja, monialainen ja muotoutumassa uudelleen 1.1.2023 aloittaneiden hyvinvointialueiden myötä. Selvitys- ja tutkimustieto kertoo lasten ja nuorten olevan keskimäärin terveitä ja hyvinvoivia, mutta osa heistä voi erityisen huonosti. Tätä osoittaa esimerkiksi korjaavien, erityistason palveluiden kasvanut tarve: esimerkiksi huostaanotot ovat lisääntyneet, erikoissairaanhoidon ja mielen-terveyspalvelujen kysyntä on kasvanut ja päihdekuolemat ovat lisääntyneet.¹ Kuormittuneisuuden lisäksi palveluiden pirstaleisuus ja alueellinen eriarvoisuus niiden saatavuudessa ovat herättäneet huomiota jo pitkään samoin kuin lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityön palveluihin liittyvä moniammatillisen yhteistyön kehittämisen tarve.²

Suuntaamme tässä luvussa katseen alaikäisten ja heidän perheidensä palveluihin ennen hyvinvointialueuudistusta eli vuosina 2019–2022. Kiinnostus kohdistuu lasten ja lapsiperheiden sosiaalityön ja lastensuojelun palveluihin kuntien Suomessa sekä tilanteessa, jossa valmistaudutaan ja suunnitellaan hyvinvointialueille siirtymistä. Tarkastelun pääpaino on sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa palveluissa. Lisäksi tarkastelemme palveluiden rajapintoja, sillä useita lasten ja perheiden palveluita tuotetaan yhteistyössä moniammatillisesti ja poikkihallinnollisesti.

Lainsäädäntö³ ohjaa eri alojen ammattilaisia toimimaan yhdessä tilanteissa, joissa perheiden ja lasten tuen tarpeet ovat moninaisia.

Tarkastelemme palveluita neljän keskeisen kansallisen toimijan kirjallisia dokumentteja analysoiden. Toimijat ovat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto. Kartoittavan analyysimme avulla pyrimme ymmärtämään, millaisin painotuksin kansalliset toimijat kuvaavat ja arvioivat lasten ja perheiden palvelutarpeita ja kehittävät uusia palveluita: mikä esitetään tärkeäksi ja mikä jää vähemmälle huomiolle.

LAPSIPERHEIDEN PALVELUJA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA PALVELUJÄRJESTELMÄN HAASTEET

Lapsi- ja perhepalvelut ja niitä ohjaava lainsäädäntö ovat olleet viime vuosikymmeninä jatkuvassa muutoksessa. Muutostodellisuudesta kertoo esimerkiksi se, että vuonna 2008 voimaan astunutta lastensuojelulakia on päivitetty noin 30 kertaa.⁴ Päivitystä on tehty muun muassa lastensuojelun henkilöstömitoitukseen. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä voi olla vastuullaan enintään 35 lasta vuosina 2022 ja 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024 alkaen.⁵ Hallituksen tuoreimmassa esityksessä lastensuojelulakia ja varhaiskasvatustilaa on tarkoitus muuttaa varhaiskasvatuksen järjestämisen osalta tilanteissa, joissa lapsi asuu lastensuojelutoimenpiteenä muualla kuin kotikunnassaan. Lisäksi hallitus esittää, että lastensuojelun jälkihuoltopalveluiden ikäraja lasketaan nykyisestä 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen.⁶

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on aloittanut lastensuojelulain kokonaisuudistuksen vuonna 2023, sillä tiuhaan muutettu ja repaleinen laki on haasteellinen kokonaisuus.⁷ Lastensuojelulain tulkintaa on vaikeuttanut myös vuonna 2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki. Lain voimaantulo tarkoitti, että osa ennaltaehkäisevän lastensuojelun säädöksistä siirtyi osaksi sosiaalihuoltolakia. Sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut (esim. perhetyö, kotipalvelu sekä tukiperhe- ja tukihenkilötoiminta) ovat lapsille ja perheille tarkoitettuja matalan kynnyksen peruspalveluita, joita on aiemmin tarjottu lastensuojelun avohuoltona. Lastensuojelulain mukaiset yksilö- ja perhekohdattaiset palvelut (avohuolto, sijaishuolto ja jälkihuolto) ovat erityispalveluita, ja kynnys palveluun pääsyyn on korkeampi. Sosiaalihuoltolain voimaantulon jälkeen ammattilaisten työ on vahvasti painottunut palvelutarpeen selvittämiseen ja sen arviointiin, voidaanko asiakkaiden tarpeisiin vastata sosiaalihuoltolain mukaisilla peruspalveluilla vai lastensuojelulain mukaisilla erityispalveluilla (ks. myös luvut 6 ja 10).

Sosiaalihuollon toimintaympäristö on muutoksessa vuoden 2023 alussa voimaan tulleen hyvinvointialueuudistuksen (aiemmin sosiaali- ja

terveydenhuollon palvelurakennemuutos eli sote-uudistus) vuoksi. Useissa selvityksissä on todettu, että kehittämisen tavoitteena tulisi olla palvelujen yhteensovittaminen, avun saamisen aikaistuminen ja ongelmien ehkäiseminen.⁸ Ilmiö ei ole vain kansallinen, sillä myös kansainvälinen tutkimustieto kertoo vastaavien keskustelujen korostuvan lapsiperheiden ongelmien ennaltaehkäisyä tarkasteltaessa.⁹ Suomessa maakunta- ja soteuudistuksen sekä kahden hallituskauden (2016–2019; 2020–2023) aikana toteutetun Lapsi- ja perhepalvelujen (LAPE) muutosohjelman tavoitteena oli sovittaa yhteen kaikki lasten, nuorten ja perheiden palvelut lapsi-, nuori- ja perhelähtöiseksi palvelujen kokonaisuudeksi.¹⁰

Tutkimustieto kertoo lasten ja perheiden palvelujärjestelmän haasteista. Ammattilaisten mukaan esimerkiksi lastensuojelussa palveluiden järjestämis- ja toteuttamistapa on monimutkainen, pirstaleinen ja resursseiltaan niukka, mikä vaikeuttaa inhimillisen, kokonaisvaltaisen ja suunnitelmallisen työn tekemistä.¹¹ On jopa todettu, että lastensuojelu on epäonnistunut, sillä aikuistuessaan suuri osa sijoitetuista lapsista jää vaille välttämätöntä koulutusta ja pahimmillaan kokonaan koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle.¹² Palvelujärjestelmän vaikeiksi kohdiksi ovat määrittyneet muun muassa työnjakoa, moniammatillista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa sekä johtamista koskevat kysymykset, vaikka toisaalta moniammatillisella työtavalla on pitkä historia lapsi- ja perhepalveluissa¹³ ja usein asiakkaat ovat eri palveluille yhteisiä. Esimerkiksi lastensuojelun ja nuorisopsykiatrian välinen yhteistyö keskittyy vakavien psyykkisten oireiden sekä arjen hallitsemattomuuden kysymyksiin, mutta näissä tilanteissa eläviä nuoria saatetaan pahimmillaan siirtää toistuvasti palvelun piiristä toiseen (ks. luku 11). Tämä voi vaikuttaa haitallisesti nuoren hyvinvointiin ja turvan kokemuksiin.¹⁴

Monitoimijaisen verkostoyhteistyön on todettu olevan tärkeä kehittämiskohde lapsi- ja perhepalveluissa. Verkostoyhteistyöllä tarkoitetaan ammattilaisten ja vanhempien verkostokokouksia, jotka tukevat vanhempia ja luovat vahvan pohjan hyvälle asiakassuhteelle. Yhteistyötä tulisi kuitenkin kehittää vanhempien osallisuuden sekä moniammatillisen yhteistyön suunnittelun, tiedonkulun ja koordinoinnin parantamiseksi.¹⁵ Toisaalta on myös korostettu, että esimerkiksi moniammatillisuus ei automaattisesti tarkoita parempia palveluita. Siksi tarvitaan kriittistä pohdintaa siitä, milloin moniammatillinen toiminta on tarkoituksenmukaista ja mitä hyötyä siitä on eri toimijoille, etenkin lapsille, nuorille ja vanhemmille.¹⁶ Tutkimustieto myös kertoo, että asiakastyön korkeampi intensiteetti (lasten ja vanhempien tapaamiset) ei automaattisesti takaa lasten tai vanhempien tyytyväisyyttä lastensuojelun työskentelyyn.¹⁷ Lastensuojelussa on viime vuosina korostettu asiakkaiden osallisuuden tärkeyttä.¹⁸ Lastensuojelun kontrollitehtävä kuitenkin vaikuttaa siihen, millä tavalla lapsi, nuori tai näiden vanhempi

voi vaikuttaa asioihinsa ja miten heidän näkemyksensä otetaan huomioon viranomaispäätöksiä tehtäessä. Lastensuojelun ensisijainen tavoite on lapsen erityinen suojeleminen, jolloin suojelutehtävä voi edellyttää myös vastentahtoisia toimenpiteitä, kuten kodin ulkopuolelle sijoittamista.¹⁹

Kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä on kasvanut 2000-luvulla ratkaisevasti. Vaikka lapsiperheiden ja lastensuojelun avohuollon sosiaalityö on ensisijainen tuen muoto, oli vuonna 2020 sijoitettuna noin 16 500 lasta ja nuorta. Vuonna 1990 sijoitettuna oli noin 6 000 lasta ja nuorta.²⁰ Tästä syystä lapsiperheiden sosiaalityön ja lastensuojelun avohuollon palveluiden kehittämistä on pidetty tärkeänä. Erityisesti lastensuojelun avohuollon runsaat palvelut sekä suuri asiakasmäärä vakauttavat lastensuojelujärjestelmää paremmin kuin pieni asiakasmäärä, sillä avohuollon palvelut puskuroivat sijaishuoltoon johtavia syitä.²¹ Toisaalta on myös nähtävissä hienoisia laskevia trendejä, sillä huostassa olleiden lasten määrä väheni hieman (kolme prosenttia) vuonna 2021 edellisestä vuodesta ja uusien huostaanottojen määrä vähentyi kolmatta vuotta peräkkäin.²²

TUTKIMUKSEN TAVOITE

Tässä luvussa tarkastellaan sosiaalihuollon alaisia lapsiperheiden ja lastensuojelun palveluita ja niihin kytkeytyviä moniammatillisia palveluita neljän kansallisen toimijan kirjallisissa dokumenteissa. Tarkastelu kohdistuu vuosiin 2019–2022 eli kahteen viimeisimpään hallituskauteen (Rinteen ja Marinin hallitusohjelmiin). Kansalliset toimijat ovat sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Suomen Kuntaliitto (KL) ja Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL). Dokumentteja analysoidaan aineistolähtöisesti sekä kanadalais-australialaisen politiikan tutkijan Carol Bacchin²³ WPR-lähestymistapaa hyödyntäen. WPR (What's the Problem Represented to be) on kehitetty etenkin julkisten toimijoiden esittämien toimien ja tavoitteiden (lausumien, politiikkaohjelmien, strategioiden ym.) kriittiseen analyysiin. Lähtöoletuksena on, että toimijan esittäessä tavoitteita tietyille asiantilalle käy samalla ilmi, mikä nähdään ongelmallisena (mitä on muutettava) ja miten tätä ongelmaa tuotetaan ja esitetään eli representoidaan. Sovellamme WPR-lähestymistapaa tässä luvussa kartoittavana analyysinä (ks. tarkempi kuvaus Näin tutkimus tehtiin -osiossa luvun lopussa). Analyysin tuloksena kerromme ensin, miten lasten ja perheiden palveluita määritellään kansallisten toimijoiden dokumenteissa. Sen jälkeen tarkastelussa ovat palveluiden dokumenteissa esitetyt kehittämisen painopisteet. Painopisteiden yhteydessä kysymme myös, millaista muutos-, haaste- ja ongelmapuhetta palveluihin liitetään. Tämän jälkeen hahmotamme LAPE-muutosohjelman myötä lanseerattua palvelurakennetta (peruspalvelut,

erityispalvelut ja vaativat palvelut)²⁴ hyödyntäen sitä, mitä dokumenteissa ei problematisoida ja mistä ei keskustella.

KÄSITTEELLINEN KIRJAVUUS LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN SOSIAALIHUOLLON PALVELUISSA

Kansallisten toimijoiden dokumenteissa²⁵ palveluita ja palvelukenttää kuvaavia käsitteitä käytetään toisaalta yhtenevästi, toisaalta kirjavasti. Vaikka käytössä on yleisesti jako perus-, erityis- ja vaativan tason palveluihin, kuten STM on määritellyt,²⁶ lapsi- ja perhepalveluihin kytkeytyvässä sanastossa on vaihtelevuutta. Palvelukentän kuvaukset ovat paikoin vaikeasti haltuun otettavia, sillä käsitteille annettavat merkitykset vaihtelevat. Käytössä olevia käsitteitä ovat muun muassa matalan kynnyksen palvelut ja tuki, varhainen tuki, tehostettu varhainen tuki, ennaltaehkäisy, peruspalvelut, erityispalvelut, sosiaalipalvelut, lapsiperheiden sosiaalityö, lapsi- ja perhesosiaalityö, perhesosiaalityö, sosiaalihuolto, lastensuojelu, lastensuojelun avohuolto, lastensuojelun sijaishuolto, erityinen tuki, tehostettu tuki, vaativan tason, vaativan erityistason tai vaativimman tason palvelut ja korjaavat palvelut muutamia yleisimpiä käsitteitä mainitaksemme. Erityisen hankalana näyttäytyy sosiaalihuoltolain mukaisten peruspalveluiden ja lastensuojelun erityispalveluiden välinen käsitteellinen rajapinta, mikä kertonee myös palveluiden organisoinnin haasteista.²⁷ Tarkastelemme seuraavaksi käsitteellistä kirjavuutta yksityiskohtaisemmin perus-, erityis- ja vaativan tason palveluiden jaottelun mukaisesti. Kyseinen tapa jaotella palveluita on omaksuttu terveydenhuollosta sekä koulunkäynnin ja oppimisen tuen palveluista.²⁸

PERUSTASOLLA palveluiden määrittellään sisältävän lapsiperheiden sosiaali- ja terveystalvet sekä kuntien, järjestöjen ja seurakuntien matalan kynnyksen palvelut. Nämä muodostavat lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) tavoitteiden mukaisesti alueellisen perhekeskuksen.²⁹ Perustason palveluiksi määrittellään sosiaalityöhön kytkeytyviä palveluita, kuten lapsiperheiden kotipalvelu, perhetyö sekä kasvatus- ja perheneuvonta. Perustason palveluita kuvataan dokumenteissa myös matalan kynnyksen palveluina, hyvinvointia edistävinä palveluina sekä varhaisen tuen, hoidon ja kuntoutuksen palveluina. Vaikka kyseessä on määritelmien mukaan matalan kynnyksen palvelut, perhekeskusten kuvataan sisältävän myös sellaisia varhaiseksi tueksi määriteltyjä erityistason palveluita kuin lapsiperheiden sosiaalityö, lastensuojelu konsultaationa³⁰ sekä tehostettu suunnitelmallinen varhainen tuki.³¹ Sijaishuollossa eläviä lapsia tarkasteltaessa varhainen tuki ja ennaltaehkäisy liitetään sosiaalihuoltolain mukaisiin perhepalveluihin (kotipalveluun, perhetyöhön sekä kasvatus- ja perheneuvontaan), jotka

edellyttävät sosiaalihuollon asiakkuutta.³² Dokumenteissa tuodaan muun muassa kriittisesti esiin lapsiperhesosiaalityön palveluiden (kuten myös lastensuojelun avohuollon) toimimattomuus lastensuojelun asiakkuuksien ja sijoitusten ennaltaehkäisemisessä.³³ Riippuu siten näkökulmasta, missä perustason varhaisen tuen ja ennaltaehkäisyn paikan määritellään olevan, joko matalan kynnyksen palveluissa, jotka eivät edellytä asiakkuutta (näitä ovat esim. ohjaus, neuvonta, avoin leikkitoiminta ja vertaistuki³⁴), tai sosiaalipalveluissa, joissa sosiaalihuoltolain mukainen asiakkuus on edellytys palvelun saamiselle.

ERITYISTASON PALVELUIKSI määrittävät dokumenteissa muun muassa lastensuojelun avo- ja sijaishuolto, erikoissairaanhoido, päihdehuollon erityispalvelut, yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen tuottamat erityis- palvelut (esim. ensi- ja turvakodit sekä Alvari-perhetyö) sekä vammaisten lasten, nuorten ja heidän perheidensä erityispalvelut (esim. asumispalvelut). Avohuollon lastensuojelupalvelut näyttävät hyvin samankaltaisina kuin lapsiperheiden sosiaalipalvelut, esimerkiksi perhetyö ja perhekuntoutus.³⁵ Eri toimijoiden dokumentteja rinnakkain lukiessa ja analysoidessa jää epäselväksi, mikä on leimallisesti sosiaalihuoltoa ja mikä lastensuojelua, kuten myös esimerkiksi LSKL on todennut.³⁶ Myös kolmannen sektorin tuottamia palveluja on vaikea hahmottaa suhteessa perus- ja erityistason palveluiden määritelmiin. THL esimerkiksi määrittelee järjestöjen ja seurakuntien tuottamien ammatillisten, matalan kynnyksen ja sosiaalihuoltolain sekä lastensuojelulain avohuollon palveluiden olevan sekä eri tason että saman tason palveluita ja niputtaa niitä myös yhteen matalan kynnyksen palveluiksi.³⁷

Lastensuojelun avohuolto on esillä dokumenteissa niukasti omana palvelukokonaisuutenaan. STM:n ja THL:n määrittämien painopisteiden myötä avohuollossa on kehitetty etenkin perhetyötä koskevia määritelmiä ja jäsenyksiä. Perhetyö määritellään intensiteetiltään joustavaksi lapsiperheiden palveluksi, jota tulisi saada sekä varhaisen tuen vaiheessa että tehostettuna ja sijoituksia ehkäisevänä palveluna (perus- ja erityispalveluna).³⁸ Dokumenteissa lastensuojelun avohuolto näyttää eräänlaisena ”saippuakäsitteenä”, sillä sen sisällöistä ja määrittelyistä on vaikea saada kattavaa käsitystä. THL:n julkaisuissa painottuu myös systeminen lastensuojelu ja sen kehittäminen, vaikka sitä ei suoranaisesti määritellä osaksi lapsiperheiden sosiaalityötä tai lastensuojelun sijais- tai avohuoltoa, vaan puhutaan yleisesti esimerkiksi systemisestä lastensuojelusta osana monitoimijaista verkostotyötä.³⁹ Toisaalta perhekeskuskuvauksissa systeminen tiimityö mielletään lastensuojelun avohuoltona.⁴⁰ Systeminen lastensuojelu on vahvasti esillä THL:n julkaisuissa; muiden toimijoiden yksittäisissä dokumenteissa siihen

viitataan lyhyesti. Dokumenttien perusteella systeeminen lastensuojelu ei ole toimijoiden yhteinen, auki sanoitettu palveluiden kehittämisen painopiste.

VAATIVAN TASON PALVELUT määritellään korjaaviksi palveluiksi, jotka vastaavat erityisen kompleksisiin asiakastarpeisiin. Ne ovat palveluita, jotka edellyttävät erikoistunutta ammatillista osaamista mutta joissa pyritään säilyttämään kytkös perus- ja erityistason palveluihin. Vaativien palveluiden kehittäminen on etenkin STM:n ja THL:n dokumenteissa määritelty osaksi osaamis- ja tukikeskuksia (OT-keskuksia), joita on tarkoitus kehittää viidelle yliopistosairaala-alueelle (YTA-alueille). LSKL:n dokumenteissa OT-keskukset ovat viitteenomaisesti esillä, kun taas Kuntaliiton materiaaleissa niitä ei mainita lainkaan. OT-keskusten asiantuntijapalveluihin kuuluvat sekä yksittäiset, vaativat asiakastilanteet että konsultaatio-, tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatyö, joissa kaikissa tarvitaan taustaksi erityisasiantuntijoiden verkosto.⁴¹ Tällaisiksi erityisasiantuntijoiksi nimetään esimerkiksi yliopistosairaaloiden erityisyksiköiden, kliinisten yksiköiden, koulukotien ja yhdistelmäyksiköiden asiantuntijoita. Tämän tarkemmin erityisasiantuntijoita ei määritellä. Esimerkiksi Barnahus-hankkeessa kehitetään väkivaltaa kokeneen lapsen psykososiaalista tukea ja moniammatillista vaativan tason osaamista osana OT-keskuksia. Hankkeessa korostetaan myös perus- ja erityistason palveluiden osaamista ja kehittämistä tunnistamaan väkivaltaa kokeneet lapset. Barnahus-mallin ytimessä on poliisin, syyttäjän, lastensuojelun, terveydenhoidon ja mielenterveyspalvelujen yhteistyö.⁴² Muita vaativan tason palveluita ovat esimerkiksi koulukodit ja vaativa sijaishuolto, vaativa eroauttaminen sekä palvelut erityisen vaativia sairauksia varten. Vaativan tason palveluissa asiakastilanteet voivat liittyä esimerkiksi koulua käymättömien lasten ja nuorten tilanteiden selvittämiseen ja heidän auttamiseensa, vakaviin käytöshäiriöihin ja vaativaan eroauttamiseen pitkittyneissä huoltoriitatilanteissa.⁴³ Vaativien palveluiden kehittäminen on edelleen kesken, ja siten palveluiden rajapintoja ja asiakkuuksia suhteessa perus- ja erityistason palveluihin ei määritellä erityisen tarkasti.

PALVELUIDEN KEHITTÄMISEN PAINOPISTEET JA NIIHIN KYTKEYTYVÄT MUUTOSTARPEET

Bacchin analyysimenetelmän mukaisesti dokumenttien kautta määrittyvät painopisteet ja niiden kehittämistarpeet kertovat samalla myös siitä, mikä arvioidaan ongelmaksi. Analysoidut dokumentit painottavat lapsi- ja perhepalveluiden kriisiytynyttä tilannetta etenkin lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden ja alaikäisten puuttuvien päihdepalveluiden osalta.⁴⁴ Lisäksi korostetaan lastensuojelun kuormittuneisuutta viimesijaisena palveluna,

joka vastaa myös muiden palveluiden puutteen tai vähäisen resurssoinnin tuottamaan palvelutarpeeseen.⁴⁵ Julkaisuissa vallitsee eri toimijoiden keskinäinen yhteisymmärrys siitä, että lapsi- ja perhepalveluiden kentällä tulee panostaa matalan kynnyksen palveluihin, ennaltaehkäisyyn, palveluiden saatavuuden sujuvoittamiseen, moniammatilliseen työskentelyyn ja palveluiden integraatioon.⁴⁶

Dokumenteissa on vahvaa huolipuhetta niukoista resursseista ja toimimattomasta varhaisesta tuesta – ja samalla optimistista puhetta erityisesti perhekeskuksista ja LAPE-kehittämistyöstä. Julkaisuissa myös argumentoidaan LAPE-työn olevan edelleen ratkaisevasti kesken, ja siten muodostavan tärkeän pitkän linjan kehittämistarpeen tuleville vuosille. Etenkin LSKL on huolissaan perhekeskusten jatkuvuuden turvaamisesta ja resurssoinnista sekä järjestöjen roolista ja asemasta osana muutostyötä hyvinvointialueille.⁴⁷ Varhaiseen tukeen panostaminen ei kuitenkaan ole vähentänyt lastensuojelun tarvetta. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakkuuksissa on edelleen paljon lapsia, sillä vuoden 2022 tilastoraportin mukaan huostassa olevien lasten määrä on pysynyt ennallaan.⁴⁸ Koronapandemian jälkeen on myös arvioitu, että pandemia lisää sijoitusten määrää tulevina vuosina, sillä lasten, nuorten ja perheiden ongelmat saattavat tulla näkyviin viiveellä. Etenkin Kuntaliitto on huolissaan resurssien riittävydestä tilanteessa, jossa pandemia ja lastensuojelun asiakasmitoitus tuovat lisäkustannuksia kuntiin ja hyvinvointialueille.⁴⁹

Lastensuojelun sijaishuollon kuormittuneisuus viimesijaisena palveluna esitetään dokumenteissa vakavana ongelmana. Kuormittuneisuus liitetään muun muassa muiden palveluiden toimimattomuuteen, asiakkaiden suureen määrään sekä kompleksisiin tilanteisiin.⁵⁰ STM:n mukaan esimerkiksi lastensuojelun avohuoltoa kokonaisuutena tulisi kehittää, sillä siellä vallitsee ”poislähtämisen kulttuuri”.⁵¹ STM asettaa tavoitteeksi avohuollon palveluiden ja osaamisen monipuolistamisen, mutta nämä näkemykset eivät ole suoraan avohuollon palveluiksi tai niiden kehittämiseksi sanoitettuina saaneet juurikaan tilaa STM:n tai muiden kansallisten toimijoiden dokumenteissa. STM muun muassa ehdottaa, että lastensuojelulakiin lisättäisiin uusi tehostettu avohuollon tukitoimi, joka korvaisi kiireellisen sijoituksen.⁵² Tehostettu avohuollon tuki ehkäisisi sijoituksia ja kiireellisiin sijoituksiin liittyneitä haasteita, kuten lapsen edun arvioinnin vaikeutta kiireellisissä tilanteissa.⁵³ Palvelukentän kokonaisuutta tarkasteltaessa voidaan kysyä, miten tehostettu avohuollon tuki eroaa muusta lastensuojelun avohuollosta, jonka tavoite on ehkäistä sijoituksia. LSKL on todennut kannattavansa kyseisen tukimuodon lisäämistä lastensuojelulakiin, sillä se monipuolistaa avohuollon tukitoimia. THL:n teettämän selvityksen mukaan lastensuojelun asiakkuuksien kriteerit ovat tiukentuneet sosiaalihuoltolain voimaantulon jälkeen,⁵⁴ ja LSKL

argumentoi lastensuojelun avohuollon olevan pahimmillaan vain pikainen välivaihe ennen sijoittamista, sillä avohuollon asiakkaiden ongelmat ovat entistä haasteellisempia ja avohuollon monipuolisia tukitoimia on liian vähän saatavilla.⁵⁵ Toisaalta LSKL myös korostaa, että tehostettu avohuollon tuki voi pahimmillaan lisätä porrastuneisuutta avohuollon sisällä.⁵⁶

Lastensuojelun ja muiden erityis- ja vaativien palveluiden kuormittuneisuutta pyritään dokumenttien perusteella ratkomaan kehittämällä moniammatillista työskentelyä. Tämän argumentoidaan olevan ratkaisu sekä hajanaisen palveluiden koordinointiin että porrastuneiden palveluiden väliselle yhteistyölle. Tarvetta on etenkin monialaiselle kehittämiselle ja palveluiden siiloutuneisuuden purkamiselle.⁵⁷ Palveluiden siiloutumisella tarkoitetaan kykenemättömyyttä ylittää sektorirajoja ja vaihtaa tietoa, sillä palvelut on suunniteltu kapeasti yhden palvelun näkökulmasta.⁵⁸ Palveluiden yhteensovittaminen, jonka ytimeen kuuluu moniammatillinen yhteistyö, ei ole uusi tavoite, sillä se on ollut esillä tavoitteena sekä haasteena jo vuosikymmeniä.⁵⁹ Siten voi puhua jopa ikuisuusongelmasta tai harvinaisen haasteellisesta palvelukentän muutostoiveesta. Palveluiden pirstaleisuus määrittää haasteena sekä pahimmillaan edelleen jatkuvana ja pahenevana ongelmana hyvinvointialueille siirtymisen jälkeen myös suhteessa sivistystoimeen sekä yksityisiin ja järjestökentän palvelutuottajiin.⁶⁰ Pirstaleisuus ja koordinoimattomat palvelut esitetään ongelmallisina, sillä ne eivät tue varhaisen tuen tavoitteita ongelmien ennaltaehkäisystä. Erityisen ongelmalliseksi mielletään erityistarpeisten lasten, nuorten ja perheiden hajanaiset palvelut, esimerkiksi monien ongelmien (päihteidenkäytön, mielenterveysongelmien ja rikosten) kasaantuessa,⁶¹ lapsiin kohdistuvissa rikosepäilyissä,⁶² teini-iässä sijoitettujen nuorten kohdalla,⁶³ lähisuhdeväkivaltatilanteissa⁶⁴ ja turvakotipalveluita kehitettäessä.⁶⁵ Varhaiseen tukeen ja saumattomiin palveluihin liittyen perhekeskusten sekä OT-keskusten esitetään osittain ratkaisevan ongelman ja tarjoavan foorumin palveluiden integraatiolle.⁶⁶

Edellä kuvattuihin ongelmiin ja haasteisiin esitetään ratkaisuna palveluiden kokonaisvaltaisuus ja tavoitteellisesti integroidut tai moniammatillisesti sujuvat palvelut. Keskustelua ei käydä niistä kehityskuluista, joiden vuoksi osaaminen on eriytynyttä alkaen ammattilaisten koulutuksesta. Keskustelut eivät myöskään tarkastele liiallisen integraation riskejä, kuten sitä, millaista ammatillista osaamista menetetään, jos palveluita keskitetään liiaksi. Dokumenteissa esimerkiksi peräänkuulutetaan sujuvaa asiakas- ja palveluohjausta, joka kattaa sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen palvelut (eli ns. sisote-palvelut).⁶⁷ Jos eriytynyt ammatillinen toiminta on ongelma, voidaan kysyä, millaista on sellainen ammatillinen osaaminen, joka kattaa koko sisote-palvelukentän ja jota voidaan tarjota yhdestä paikasta. Tämä kysymys ei ole keskiössä, sillä palveluiden siiloutumisen purkaminen näyttäytyy tavoitteena,

joka on tarpeen etenkin peruspalveluissa.⁶⁸ Toisaalta erityisen ja vaativan tason palveluissa ongelmaksi ei representoida ”yhden palveluluukun” puutetta vaan pikemminkin ammattilaisten saumattoman yhteistyön haasteita. Esimerkiksi väkivaltaa kokeneiden lasten psykososiaaliseen tukeen,⁶⁹ koulukotien asemaan ja toiminnan kehittämiseen⁷⁰ ja sijaishuoltoon liittyen⁷¹ dokumenteissa tuodaan esiin lasten ja nuorten kompleksiset tilanteet, joihin ei yksittäisellä interventiolla tai yksittäisen ammattilaisen tai ammattiryhmän osaamisella voida puuttua, vaan tarvetta on kokonaisvaltaiseen, moniammatilliseen, perhekohtaiseen, yksilöivään sekä joustavaan tukeen ja hoitoon.

Yhteenvetona palvelukentän painopisteistä ja niihin liittyvästä haaste- ja ongelmapuheesta voidaan todeta painopisteiden olevan toisaalta varhaisessa tuessa (perhekeskuksissa ja oppilashuollossa) ja toisaalta vaativimmissa palveluissa (lapsi- ja nuorisopsykiatriassa, sijaishuollossa ja OT-keskuksissa). Lisäksi painotetaan palveluiden sujuvoittamista ja integraatiota, sillä ongelmaksi määrittävät liian pirstaleiset ja siiloutuneet palvelut, tiedonkulun haasteet ja asiakkaiden siirtely palvelusta toiseen.

MISTÄ EI KESKUSTELLA TAI KESKUSTELU ON VÄHÄISTÄ

Bacchin⁷² mukaan on tärkeää huomioida aineiston hiljaisuuden kohdat eli asiat, joita ei problematisoida tai joista ei keskustella. Ne auttavat havaitsemaan, mitkä aiheet jäävät syrjään. Tässä luvussa käytetystä aineistosta vähälle huomiolle jäivät sosiaalihuollon lapsiperhepalveluihin ja lastensuojelun avohuoltoon, sosiaaliturvaan ja taloudelliseen tukeen, nuorten perustason sosiaalihuollon palvelutarpeisiin ja sosiaalipäivystykseen liittyvät teemat.

Lapsiperheiden sosiaalipalvelut ja lapsikohtainen avohuollon lastensuojelu lukuisine tukimuotoineen (esimerkiksi perhe- ja kasvatusneuvolat, perhetyö, taloudellinen tukeminen, avohuollon sijoitukset sekä tukiperhe- ja tukihenkilötoiminta) näyttävät paitsi niukasti huomioituina myös epäselvinä palvelukokonaisuuksina aineistossa. Niihin on kiinnitetty tarkempaa huomiota yksittäisissä THL:n julkaisuissa.⁷³ Vaikka sosiaalihuoltolain mukaan tuoma palvelurakennemuutos on ollut merkittävä, ei lapsiperheiden sosiaalihuollon ja lastensuojelun avohuollon painopisteitä ja sisältöjä juuriakaan tarkastella omina selkeinä kehittämiskohteinaan. Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain välistä rajapintaa tuodaan esiin ongelmana sekä haasteena, mutta esimerkiksi palvelujen sisällöllinen kehittäminen ei tule esiin kansallisena painopisteenä vuosina 2019–2022.⁷⁴ Myös sosiaaliturvaan liittyvät teemat olivat vähäisesti esillä analysoidussa aineistossa, vaikka taloudellisen

eriarvoisuuden vähentäminen ja taloudellinen tuki voidaan nähdä oleellisen piirteenä suomalaisessa lastensuojelussa.⁷⁵ LSKL ja Kuntaliitto tuovat lausunnoissa esiin perheiden taloudellisen tuen tarvetta, mutta taloudelliseen tukeen liittyvien avustus- tai työmuotojen kehittämistä ei dokumenteissa juuri huomioida. Tämä saattaa osittain johtua käynnissä olevasta sosiaaliturvauudistuksesta, jonka osana on selvitetty lasten ja perheiden sosiaaliturvaa.⁷⁶ Toisaalta tavoiteltaessa integroituja ja sujuvia palveluita on yllättävää, miten vähän taloudellisen tuen eri muodot ja niiden kehittäminen näkyvät eri toimijoiden dokumenteissa (ks. myös luku 13).

Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelun palvelujärjestelmä on asiakasmääriltään avohuoltopainotteinen. Verrattuna esimerkiksi sijaishuoltoon asiakkuuksia on paljon myös sosiaalihuoltolain mukaisessa lapsiperheiden sosiaalityössä. Kansainvälisissä vertailuissa suomalaista lastensuojelujärjestelmää onkin luonnehdittu ennaltaehkäiseväksi, perhekeskeiseksi ja avohuoltopainotteiseksi.⁷⁷ Tästä huolimatta STM:n ja THL:n dokumenttien perusteella palveluiden kehittämisen painopiste on sijaishuollossa ja sen kehittämisessä. Toinen painopiste on palvelujatkumon toisessa päässä eli varhaisen tuen ja matalan kynnyksen peruspalveluiden kehittämisessä. Lisäksi resursseihin, kehittämiseen ja ennaltaehkäisyyn kytkeytyvä puhe on yleisluonteista ja käsittelee koko palvelukenttää. Lapsiperheiden ja lastensuojelun avohuollon sosiaalityön palvelukohtainen tiedontuotanto ja tilastointi on niukkaa ja karkeaa. Palvelukentässä on ikään kuin käsitteellinen ja empiirinen aukko, sillä suurin osa lapsiperheiden sosiaalityön asiakkaista on sosiaalihuoltolain mukaisten perhepalveluiden sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun avohuollon asiakkaita. Neljän toimijan dokumenttien kartoitettava analyysi tuo esiin, ettei näiden palveluiden kansallista kehittämistä ole pidetty vuosina 2019–2022 erityisen tärkeänä. Lapsiperheiden sosiaalityön ja lastensuojelun avohuollon asiakkaat näyttävät dokumenttien valossa jopa väliinputoajilta matalan kynnyksen peruspalveluiden ja erityispalveluiden välillä.

Nuoruusiän erityisyys on esillä etenkin opiskeluhoitoa ja sijaishuoltoon koskevista teksteistä ja palveluiden siiloutuneisuutta käsiteltäessä. Painotus on mielenterveyspalveluiden toimimattomuudessa (perus- ja erityispalveluna).⁷⁸ Vaikka nuorten asiakkuuksissa on kasvua lastensuojelun avohuollossa, kiireellisissä sijoituksissa sekä uusissa huostaanotoissa,⁷⁹ ei heidän sosiaalihuoltolain mukaisia palvelutarpeitaan juurikaan tarkastella dokumenteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama, lastensuojelun tilannetta tarkastellut selvityshenkilö on ehdottanut yhtenä toimenpiteenä nuorille suunnatun intensiivisen, moniammatillisen ja ryhmämuotoisen tuen kehittämistä lastensuojelun avohuoltoon.⁸⁰ Dokumenteista ei kuitenkaan ole löydettävissä keskusteluita, jotka veisivät tavoitetta eteenpäin

tarkastelemalla esimerkiksi, millaista systemaattista sosiaalihuoltolain mukaista tai lastensuojelun avohuollon tukea nuoret ja nuorten perheet voisivat tarvita. Muutamissa dokumenteissa on esillä tiettyjen palveluiden, esimerkiksi päihdetyön, kehittäminen.⁸¹ Kuntaliiton aineistossa nostetaan vastaavasti esiin, että lapsiperheiden sosiaalipalvelut (lapsiperheiden kotipalvelu, perhetyö sekä perhe- ja kasvatusneuvolat) eivät vastaa nuorten palvelutarpeisiin.⁸² Esimerkiksi varhaiseen tukeen painottunut perhekeskus-toiminta ei ole riittävästi tunnistanut nuorten palvelutarpeita.

Moniammatillisuus ja integraatio olivat aineistossa vahvasti esillä, mutta lastensuojelulain mukaisen moniammatillisen asiantuntijaryhmän rooli ja merkitys osana lastensuojelun sosiaalityötä jäävät vähälle huomiolle. Lastensuojelulaki (14. pykälä) määrittelee moniammatillisen asiantuntijaryhmän osaksi lastensuojelun sosiaalityöntekijän työn tukea. Ryhmä on kunnan tai useamman kunnan yhdessä asettama ja koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon edustajista, lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntijoista sekä muista lastensuojelutyössä tarvittavista asiantuntijoista.⁸³ Keskusteluissa, joissa kritisoidaan siiloutuneita palveluita ja integraation tarvetta, ei kuitenkaan tuoda esiin moniammatillista asiantuntijaryhmää kehittämisen painopisteenä. Ryhmän merkitystä ei myöskään pohdita osana systeemisen lastensuojelun kansallista kehittämistä, vaikka systeemisen toimintamallin tavoitteena on monitoimijaisuutta ja osallisuutta vahvistava verkostotyö.⁸⁴ Asiantuntijaryhmä on esillä selvästi omana kehittämiskohteenaan vain yksittäisissä, alueellisissa lastensuojelun hankkeissa.⁸⁵ Asiantuntijaryhmän lisäksi moniammatillinen toiminta on erityisen tärkeää päivystystyössä, joka on usein moniviranomaisyhteistyötä.⁸⁶ Lastensuojelun päivystys sekä akuuttien lastensuojeluilmoitusten käsittely on sosiaalipäivystyksen tehtäväkenttää, ja niissä kohdataan apua tarvitsevia lapsia perheineen. Analysoiduissa dokumenteissa sosiaalipäivystyksen toiminnasta, sisällöstä tai kehittämisestä on hyvin vähän tietoa tai mainintoja lasten ja perheiden palveluiden näkökulmasta.⁸⁷

Dokumenttiaineiston hiljaiseksi - tai pikemminkin epäselväksi - kohdaksi voidaan myös määrittää palveluiden vaikuttavuutta käsittelevät keskustelut. Vaikuttavuus on käsitteenä vakiintunut osaksi sosiaali- ja terveystyöpalveluita koskevaa kielenkäyttöä. Käsitettä käytetään dokumenteissa jonkin verran, usein yleisluonteisesti tuoden esiin vaikuttavien palveluiden tärkeyttä.⁸⁸ Toisaalta dokumenteissa myös tarkastellaan lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityön kehittämishankkeita ja yhteistyömalleja. Hankkeista raportoidaessa otetaan kantaa palveluiden ja kehittämistyön vaikuttavuuteen. Jos vaikuttavuuden käsitteen ajatellaan merkitsevän tutkimusperustaista näyttöä palvelun, toiminnan tai työmenetelmän toimivuudesta, on ongelmallista, miten väljästi käsitettä käytetään osana kehittämistoiminnan retoriikkaa.⁸⁹

JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Neljän kansallisen toimijan kahden hallituskauden (2019–2022) kattavissa dokumenteissa tuodaan esiin lasten, nuorten ja perheiden sosiaalihuollon ja sosiaalityön palveluiden kriisiytymistä ja suuria huolenaiheita mutta myös onnistumisia ja kehittämisen painopisteitä. Dokumenttien perusteella palvelut ovat jatkuvan ja vilkkaan kehittämisen kohteena, mutta myös katvealueita on havaittavissa. Dokumenteissa toimijat painottavat omista lähtökohdistaan käsin erilaisia ratkaisuja havaittuihin ongelmiin. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa varhaisen tuen palveluihin panostamista, perhekeskustoimintaa ja toisaalta myös sijaishuollon kehittämistä, jolloin ongelmaksi representoidaan toimimaton varhainen tuki, sijaishuollon laatu ja ylipäätään sijaishuollon asiakkaaksi päätyminen ja siellä oleminen. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos painottaa paitsi sijaishuollon ja myös systeemisen lastensuojelun kehittämistä, jolloin ongelmana näyttäytyvät kuormittunut lastensuojelu ja ammattilaisten ja kuntien tapa organisoida ja tehdä työtä. Lastensuojelun kattojärjestö LSKL tuo esiin järjestöjen työn tärkeyttä esimerkiksi osana perhekeskustoimintaa ja järjestöjen roolin vakiinnuttamista palveluntuottajina. Lisäksi LSKL painottaa erityis- ja vaativan tason palveluiden kehittämisen tarvetta. Kuntaliitto on vahvimmin huolissaan resursseista sekä muun muassa uusien velvoitteiden (kuten jälkihuolto-oikeuden ikärajan nostamisen ja lastensuojelun asiakasmitoituksen) ja koronapandemian vaikutuksista kuntien ja myöhemmin hyvinvointialueiden talouteen.

Tarkasteltujen dokumenttien perusteella kuvaukset lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityön palveluista ovat sekä pirstaleisia että terveydenhuollosta omaksutun porrastuneisuuden mukaan omiin kokonaisuuksiinsa järjestäytyneitä. Palveluiden kehittämisessä on 2020-luvulla tavoiteltu varhaiseen tukeen painottuvia integroitua palveluita, erityisesti perhekeskuk-sia kehittämällä. Ongelmiksi on siten määritelty eriytyneet ja pirstaleiset palvelut, peruspalvelujen toimimattomuus ja erityispalveluiden sekä vaativan tason palveluiden kuormittuneisuus. Samaan aikaan kun palvelukenttää rakennetaan porrastetusti, siitä pyritään muodostamaan integroitua asiakkaalle yhtenäinen sekä sujuva. Dokumenteista piirtyy tämän tavoitteen haasteellisuus, sillä lasten, nuorten ja perheiden arjessa palvelutarpeet ovat moninaisia ja ammattilaiset kohtaavat asiakkaitaan useilla eri palveluportilla samanaikaisesti. Eri tasojen palveluihin on myös rakentumassa sisäistä porrastuneisuutta, joka on ristiriidassa integraatiotavoitteen kanssa (esimerkiksi varhainen tuki ja tehostettu varhainen tuki; vaativat palvelut ja vaativat erityispalvelut). Ongelmiksi piirtyvät metaforisesti ilmaistuna muun muassa liian hatarat portaat, liian kaukana toisistaan olevat porrasaskelmat

ja asiakkaiden sijaitseminen useilla portailla samanaikaisesti, jolloin ammattilaisten yhteistyö vaikeutuu.

Palvelukentän kehittäminen ja tapa, jolla palveluita kuvataan ja samalla ongelmia representoidaan,⁹⁰ suuntaavat katseen väistämättäkin kieleen ja käsitteisiin. Palveluita kuvataan kirjavasti: esimerkiksi ehkäisevät palvelut määritellään varhaiseksi tueksi, matalan kynnyksen palveluiksi, sosiaalipalveluiksi tai lastensuojelun avohuollon palveluiksi. Ennaltaehkäisy näytätyy ensi sijassa lastensuojelutarpeen ennalta ehkäisemisenä. Tällöin asia ei ole esillä niinkään palvelujen käyttäjien arjen näkökulmista vaan pikemminkin palveluiden organisoinnin ja erityistason palveluiden käytön vähentämisenä. Voidaankin puhua venyvistä ennaltaehkäisystä, joka käsitteenä muotoutuu kulloisenkin asiakasryhmän tilannetta tarkasteltaessa ehkäisemään seuraavalle palveluportaalille siirtymistä. Voidaan kysyä, onko LAPE-hankkeessa yhdeksi kehittämistyön punaiseksi langaksi otettu jaottelu eri palvelutasoihin (perus-, erityis- ja vaativan tason palveluihin) toiminut muita asetettuja tavoitteita (integraatiota ja monitoimijaisuutta) vastaan, sillä kehittämistyön tavoitteeksi on samaan aikaan asetettu sekä palveluiden porrastaminen että porrastuneisuuden ja palveluiden siiloutuneisuuden purkaminen.

Kansallisten toimijoiden dokumentteja lukiessa ei voi välttyä huomaa-
masta, miten väljästi ja monimerkityksellisesti vaikuttavuuden käsitettä käytetään. Olisikin syytä kansallisesti keskustella siitä, mitä vaikuttavuuden käsiteellä tarkoitetaan ja millä näytöillä tietty työmenetelmä, toimintamalli tai palvelu voidaan todeta vaikuttavaksi (ks. esim. luvut 14 ja 15). Dokumenttien perusteella jokaisella toimijalla on tavoitteena ja yhteisenä kiinnostuksen kohteena kehittää lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityötä ja sosiaalityöhön kytkeytyviä palveluita ja siten auttaa sosiaalisista ongelmista kärsiviä lapsia, nuoria ja perheitä. Kansallisesti palveluiden kehittäminen on vaatinut ja vaatii myös vastaisuudessa yhteistyötä, sillä palveluiden moniääninen ja monitoimijainen kehittäminen on tärkeää, ja se on myös lakiin kirjattu velvoite. Samalla on syytä miettiä, millaisia käsitteitä kansalliset toimijat käyttävät ja miten ne määrittelevät palveluja. Kirjava palvelukäsitteistö ei palvele kenenkään etua, kaikkein vähiten palveluita tarvitsevien lasten, nuorten ja vanhempien.

Keskeiset tutkimushavainnot

- Lasten ja perheiden sosiaalipalveluita ja lastensuojelun erityis- palveluita kuvaavia käsitteitä on syytä selkeyttää.
- Sosiaalihuoltolain mukaisia lapsiperhepalveluita ja lastensuojelun avohuollon palveluita, niiden tavoitteita ja sisältöjä on syytä konkretisoida ja kirkastaa. Palveluiden kansallinen, määrätietoinen kehittäminen on tarpeen.
- Kansallista lapsi- ja perhepalveluiden tietopohjaa on vahvistettava. Tilastoinnin kehittäminen sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden ja lastensuojelun avohuollon palveluiden osalta on erityisen tärkeää, sillä tällä hetkellä tilastointi on karkeaa.
- Noin 13–17-vuotiaiden nuorten palvelutarpeita on huomioitava ja kehitettävä valtakunnallisesti, erityisesti sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa ja matalan kynnyksen palveluissa.

Näin tutkimus tehtiin

Luku perustuu laajan dokumenttiaineistoon ja aineiston kartoittavaan analyysiin. Lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityön palveluita tarkastellaan neljän kansallisen toimijan tuottamien dokumenttien avulla. Kansalliset toimijat ovat sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL), Suomen Kuntaliitto (KL) ja Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL). Näiden toimijoiden kirjalliset dokumentit on valittu analyysin kohteeksi siksi, että jokaisella on kansallisesti keskeinen asema lapsi- ja perhepalveluiden kehittämisessä, ohjauksessa ja edunvalvonnassa. Toimijoista kaksi edustaa julkista valtaa (STM ja THL) ja toiset kaksi ovat valtakunnallisia edunvalvonta-, vaikuttaja- ja kehittämisjärjestöjä (KL ja LSKL). Aineiston valintaa ohjasivat kunkin toimijan verkkosivut ja niillä olevat tavat jakaa materiaalia. Sivustot eivät ole yhteismitallisia, ja tästä syystä julkaisutyypeissä ja käytetyissä hakusanoissa on eroa. Esimerkiksi THL:n tapauksessa materiaalia haettiin Julkari-tietokannasta ja STM:n tapauksessa Valto-tietokannasta. Kuntaliiton ja LSKL:n tapauksessa haku suunnattiin verkkosivuihin, koska näillä toimijoilla ei ole käytössään tietokantoja. Taulukossa 1 on kuvattu toimijakohtaisesti tutkimusaineistot, aineiston hakuperusteet sekä analysoitujen julkaisujen määrä ja julkaisutyyppit. Koko tutkimus-aineisto on esitelty liitteessä 1.

Taulukko 1. Tutkimusaineisto, hakuperusteet ja rajaukset.

	Kansallinen toimija	Hakuperusteet	Kpl	Julkaisu-tyypit	Rajattu pois
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa sosiaali- ja terveyspolitiikan, mukaan lukien lasten ja perheiden sosiaalityön palveluiden, suunnittelusta ja ohjauksesta.	STM ja julkaisuarkisto Valto, selaus asiassaan mukaan ja rajaus: sosiaali- ja terveysministeriön julkaisut vuosina 2019–2022 (marraskuu 2022). Hakusanat: lapset ja perheet, lapsi- ja perhepalvelut, lastensuojelu, sosiaalipalvelut, perhepalvelut.	17	Selvitykset, strategiat, ohjelmateksti (kehittämissuunnitelmat), suositukset, arvioinnit, hankkeiden ja ohjelmien väli- ja loppuraportit	Valto-julkaisuarkiston asiakirjoista rajattiin pois tilastolliset vuosikirjat ja toimintasuunnitelmat.
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on itsenäinen valtion asiantuntija- ja tutkimuslaitos, joka toimii hallinnollisesti STM:n alaisuudessa. THL:n keskeisin tehtävä on tutkimus- ja asiantuntijatyö.	THL:n Lapset, nuoret ja perheet -aiheiset julkaisut Julkari-tietokannassa koskien sosiaalityötä ja siihen kytkeytyviä lapsi- ja perhepalveluita. Haettu vuosi kerrallaan 2019–2022 (marraskuu 2022), <thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/ajankohtais-ta/julkaisu>	52	Selvitykset, hanke- ja ohjelmaraaportit, kyselyraportit, tilastokoosteet, käytäntösuositukset, tutkimustiivistelmät.	Julkari-tietokannan aineistoista rajattiin pois vertaisarvioidut artikkelit aineiston koon rajaamiseksi.
KL	Suomen Kuntaliitto (KL) on kuntien ja kaupunkien edunvalvoja, jonka toiminnassa painottuvat myös kehittäminen sekä asiantuntija- ja tietopalvelujen tarjoaminen. Kuntaliiton toimintaan osallistuvat myös maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit, muut kuntayhtymät sekä kuntataustaiset osakeyhtiöt.	Kuntaliiton sivuilta rajaten vuosien 2019–2022. Hakusanat (itse-määritetyt): lastensuojelu, lapset, perheet, lapsi- ja perhepalvelut, perhepalvelut, sosiaalipalvelut.	27	Yleiskirjeet ja lausunnot, julkaisut ja asiantuntijatieto (luokitus Kuntaliiton sivuilla). Yleiskirjeet ovat Kuntaliiton ohjeita ja suosituksia kunnille ja kuntayhtymille. Lausunnot ovat kannanottoja viranomaisten lausuntopyyntöihin.	Kuntaliiton verkkosivut; pois rajattiin tiedotteet, blogikirjoitukset, tapahtumat ja yhteystiedot.
LSKL	Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) on keskusjärjestö lasten suojeluun keskityneille järjestöille, kunnille ja kuntayhtymille. LSKL tekee vaikuttamistyötä, kehittämistoimintaa sekä tarjoaa asiantuntijapalveluita lapsen edun toteuttamiseksi.	Tehty haku teemalla lastensuojelu, aiheilla lapsi- ja perhepolitiikka, perhe, sosiaalityö (hakusanat itse-määritetyt). Lisäksi käyty läpi kaikki hakuprosessissa löytynyt vuosien 2019–2022 aikana julkaistu materiaali, joka käsittelee sosiaalipalveluita.	35	Julkaisut, kannanotot, lausunnot ja kuulemiset	LSKL:n verkkosivut; pois rajattiin blogitekstit ja lyhennelmät jo mukana olevista julkaisuista.

Luvun fokus on lasten ja perheiden sosiaalityön ja sosiaalityöhön kytkeytyvien palveluiden kehittämisen painopisteissä sekä siinä, mitä esitetään palveluihin liittyvinä ongelmina ja haasteina. Kyse on kartoittavasta tarkastelusta, sillä analyysi kohdistuu laajaan aineistoon. Laajuuden vuoksi aineistoa on mahdoton tarkastella yksityiskohtaisesti, ja siksi analyysi keskittyy etenkin yli satasivuisten dokumenttien osalta tiivistelmiin, sisällysluetteloihin, johdantoon, tavoitteiden asettamiseen, yhteenvetoihin, suosituksiin sekä johtopäätöksiin. Tätä voi pitää analyysin heikkoutena, sillä huomaamatta saattaa jäädä tärkeitä yksityiskohtia, joilla on merkitystä kokonaiskuvaa muodostettaessa. Lisäksi rajoitteena voi pitää sitä, että yhdessä tekstissä on mahdotonta analysoida yksityiskohtaisesti toimijoiden erilaisia rooleja ja tehtäviä suhteessa toisiinsa. Julkisen vallan osalta voi esimerkiksi todeta, että STM:n toiminta ohjautuu poliittisesti ja että THL on ministeriön alainen, joskin itsenäinen tutkimuslaitos, jolloin sen toimintaa ohjaavat myös STM:n toimeksiannot. Analyysissa ei kuitenkaan tarkastella esimerkiksi sitä, miten kyseisten toimijoiden dokumentit ovat suhteessa toisiinsa.

Kartoittava analyysi toteutettiin kolmen tutkijan yhteistyönä kahdessa vaiheessa, joista ensimmäisessä aineistoa luettiin ja tiivistettiin aineistolähtöisesti ja aineistotiivistykset yhdistettiin taulukkomuotoon. Aineistotaulukossa keskityttiin palveluilmioiden kuvauksiin ja palveluita koskevaan muutos-, haaste- ja ongelmapuheeseen sekä käytettyihin käsitteisiin. Tässä vaiheessa tehtiin myös ensimmäisiä analyttisiä huomioita, jotka kirjattiin taulukossa omaan sarakkeeseensa. Taulukkomuotoon tiivistettyä tekstiä on yhteensä 48 sivua Calibri-fontilla ja fonttikoolla 10. Tässä vaiheessa tarkastelusta rajattiin pois palveluiden käyttäjien osallisuutta koskettavat keskustelut sekä lastensuojelun jälkihuolto.⁹¹

Toisessa vaiheessa tiivistettyä materiaalia analysoitiin Carol Bacchin⁹² WPR-lähestymistapaa hyödyntäen. WPR-menetelmää on hyödynnetty esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen digitalisaatioon liittyviä ulostuloja, naisten kodittomuutta, nuorisopolitiikkaa ja nuorten palveluja sekä perheväkivaltaa koskevaa politiikkauudistusta analysoitaessa.⁹³ WPR-analyysimallissa kiinnostus kohdistuu ongelmien tuottamiseen ja esittämiseen eli representointiin. Malli kytkeytyy foucault'laiseen hallinnan analyysiin ja ajatukseen siitä, että ongelmia esitettäessä määritellään samalla myös sitä, miten ongelmiin

tulee vastata. Bacchi on todennut menetelmän soveltamisalan olevan laaja ja soveltuvan parhaiten spesifien lakiuudistusten tai kehittämisohjelmien analysointiin.⁹⁴ Tässä luvussa analyysin painopiste on palveluiden järjestämisen ja kehittämisen kriittisessä tarkastelussa. Kysymme, mitä representoidaan ongelmana lasten ja perheiden sosiaalihuollon ja sosiaalityön palveluissa. Bacchin analyysimenetelmä konkretisoituu kuuteen kysymykseen. Yhdessä luvussa on vaikeaa hyödyntää koko analyysirepertuaaria, ja siksi hyödynnämme tässä kolmea kysymystä (tutkimuskysymykset 2 ja 3):

- Millaisin käsittein lasten, nuorten ja perheiden sosiaalityön palveluita kuvataan?
- Millaisia ovat sosiaalityön lapsi- ja perhepalveluihin ja niihin kytkeytyviin muihin palveluihin (esimerkiksi terveystalouteihin, sivistyspalveluihin ja sisäiseen turvallisuuteen) liittyvät kehittämisen painopisteet ja mitä niissä representoidaan ongelmana, haasteena tai muutostarpeena?
- Mitä ei problematisoida, toisin sanoen mistä ei keskustella?

Käyttämämme aineisto asettaa menetelmän hyödyntämiselle rajat, ja siksi kolme muuta Bacchin kysymystä rajautuvat tarkastelun ulkopuolelle (määrittelyn vaikutukset, taustalla vaikuttavat laajemmat yhteiskuntapoliittiset keskustelut ja muiden toimijoiden määrittelyt). Koska tarkastelemme lasten ja perheiden palveluita kahden viimeisen hallituskauden ajalta, emme kykene tarkastelemaan esimerkiksi sitä, miten aineistoissa representoidut ongelmat ovat pitkällä aikavälillä muodostuneet, miten representaatiot ovat kansallisesti käytössä, millaisia vaikutuksia niillä on ja miten ne ovat levinneet muiden toimijoiden teksteihin. Ajattelemme kuitenkin, että neljän kansallisen toimijan näkemykset ja määritelmät palveluiden tilasta 2020-luvun kuntien Suomessa kertovat yleisesti koetusta ja havaitusta palveluiden tilanteesta ja lapsiperheiden tuen tarjoajista eri asiantuntijoiden näkökulmista.

I
PALVELURAKENTEET JA
AMMATTILAISTEN OSAAMINEN

2

Kartoittava analyysi lasten, nuorten
ja perheiden sosiaalihuollon
palveluista 2020-luvulla

1. Halme ym. 2014; Kääriälä & Ristikari 2020; Pitkänen ym. 2022.
2. Bardy 2013; STM 2013; KASTE-ohjelma; LAPE-kärkihanke.
3. Terveydenhuoltolaki 70. pykälä; Sosiaalihuoltolaki 44. pykälä; Lastensuojelulaki 15. pykälä.
4. Pekkarinen 2022.
5. Valtioneuvosto 2021a.
6. HE 56/2023.
7. STM. Lastensuojelu.
8. Joronen ym. 2018; Toikko ym. 2021; Kaukonen ym. 2018.
9. Esim. Malone & Canavan 2022.
10. Kaukonen ym. 2018.
11. Mänttari - van der Kuip 2022.
12. Kääriälä 2021b; ks. myös Sariaslan ym. 2022.
13. Vierula ym. 2019.
14. Kiuru & Metteri 2020.
15. Laitila ym. 2020.
16. Vierula ym. 2019.
17. Aaltio 2023; Heimer ym. 2018.
18. Malja ym. 2019.
19. Pösö & Huhtanen 2017.
20. Hiilamo 2022.
21. Toikko ym. 2021, 80.
22. Forsell & Kuoppala 2022.
23. Bacchi 2012.
24. Kaukonen ym. 2018.
25. Tuloslukujen aineistoviitteet löytyvät teoksen liitteestä 1.
26. Kananaja & Ruuskanen 2019 (STM); Halila ym. 2021 (STM).
27. Yliruka ym. 2022a (THL).
28. Alatalo ym. 2019; OPH. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki.
29. Kananaja & Ruuskanen 2019 (STM); Hastrup ym. 2019a (THL); Kekkonen 2019 (THL).
30. Hastrup ym. 2021b (THL).
31. Pelkonen ym. 2020 (THL).
32. Heino (toim.) 2020 (THL); lausunto HE 241/2020 vp (LSKL).
33. Heino (toim.) 2020 (THL).
34. Kekkonen 2019 (THL).
35. Kananaja & Ruuskanen 2019 (STM); Hastrup ym. 2019a (THL); Hastrup, Arja ym. 2019b (THL); Lammi-Taskula ym. 2020 (THL); Yliruka ym. 2022a (THL).
36. Lausunto 241/2020 vp (LSKL); Onnellinen lapsuus... 2022 (LSKL).
37. Hastrup ym. 2019b (THL).
38. Alatalo ym. 2019 (THL).
39. Civil ym. 2019a (THL).
40. Hastrup ym. 2019 (THL).
41. Lasten, nuorten ja perheiden osaamis- ja tukikeskukset, 2019 (STM).
42. Laajasalo ym. 2020 (THL).
43. Halila ym. 2021 (STM).
44. Raitasalo ym. 2022 (THL); Yliruka ym. 2022 (luku Luodes 2022) (THL); Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti, 2020 (STM); Sijaishuoltoon on pakko panostaa, 2020 (LSKL); Paasivirta (toim.) (LSKL).
45. Lastensuojelun laatusuositus 2019 (STM); Onnellinen lapsuus... 2022 (LSKL); Lastensuojelu ei korvaa... 2022 (LSKL); Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 4.3.2022 (KL); Lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 18.10.2022 (KL).
46. Lausunto HE 146/2020 (LSKL); Kananaja & Ruuskanen 2019 (STM); Yksi lapsi, yksi tilannekuva, 2019 (STM); Pelkonen ym. 2020 (THL); Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 13.11.2019 (KL).
47. Lapsuus on tässä ja nyt, 2022 (LSKL).
48. Forsell & Kuoppala 2023 (THL).
49. Eriksson ym. 2021 (THL); 92 ääntä lastensuojelusta, 2021 (KL).
50. Lastensuojelun laatusuositus, 2019 (STM); Onnellinen lapsuus... 2022 (LSKL); Lastensuojelu ei korvaa... 2022 (LSKL); Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 4.3.2022 (KL); Lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 18.10.2022 (KL).
51. Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti, 2020 (STM).
52. Kirjoittamishetkellä tämä esitys on jäissä, sillä STM on käynnistänyt lastensuojelulain kokonaisuudistuksen. STM on vakuuttanut, että tehty työ nykyisen lastensuojelulain uudistamiseksi ei kuitenkaan valu hukkaan, vaan se otetaan kokonaisuudistuksessa huomioon. Ks. STM 30.8.2022.
53. Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti, 2020 (STM).
54. Yliruka ym. 2022a (THL).
55. Lapsella on oikeus suojeluun... 2022 (LSKL).

56. Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle lastensuojelulain muuttamisesta... 2021 (LSKL).
57. Lausunto HE 241/2020 vp (LSKL); Lammi-Taskula ym. 2020 (THL); Pelkonen ym. 2020 (THL); Huittinen 2019 (THL); Yliruka ym. (toim.) 2022 (THL); Kananaja & Ruuskanen 2019 (STM); Halila ym. 2021 (STM); Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle lastensuojelulain muuttamisesta... 2021 (LSKL).
58. Perälä ym. 2013 (lähdeviite luvun kirjallisuusluettelossa).
59. Esim. Metteri 1996; Arnkil 1991 (lähdeviitteet luvun kirjallisuusluettelossa).
60. Lausunto HE 241/2020 vp (LSKL).
61. Yliruka ym. (toim.) 2022 (THL).
62. Huittinen 2019 (THL).
63. Heino (toim.) 2020 (THL); Känkänen ym. 2019 (THL).
64. Lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen ja ehkäisyn prosessit, 2019 (STM).
65. Koivula ym. (toim.) 2022 (THL).
66. Hastrup (toim.) 2019a (THL); Halila ym. 2021 (STM).
67. Lausunto HE 241/2020 vp (LSKL); Lammi-Taskula ym. 2020 (THL); Hastrup (toim.) 2019a (THL).
68. Pelkonen ym. 2020 (THL); Hastrup ym. 2021a (THL); Hastrup ym. 2021b (THL); Kananaja & Ruuskanen 2019 (STM); Yksi lapsi, yksi tilannekuva, 2019 (STM); Kunnan tärkein tehtävä on huolehtia lapsista... 2020 (LSKL); Lausunto HE 146/2020 vp (LSKL); Lapsuus on tässä ja nyt... 2022 (LSKL); Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 13.11.2019 (KL).
69. Laajasalo ym. (toim.) 2020 (THL).
70. Pohjola 2022 (THL).
71. Heino (toim.) 2020 (THL); Känkänen ym. 2019 (THL).
72. Bacchi 2009.
73. Alatalo ym. 2019; Petrelius ym. 2021; Yliruka ym. 2022.
74. Lausunto HE 170/2021vp (LSKL).
75. Burns ym. 2017 (lähdeviite luvun kirjallisuusluettelossa).
76. Lasten ja perheiden sosiaaliturvan nykytila, haasteet ja tulevaisuus, 2023 (lähdeviite luvun kirjallisuusluettelossa).
77. Berrick ym. 2017; Vornanen ym. 2011 (lähdeviitteet luvun kirjallisuusluettelossa).
78. Känkänen ym. 2019 (THL); Hietanen-Peltola ym. 2019b (THL); Hietanen-Peltola ym. 2020b (THL); Huittinen 2019 (THL); Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 13.11.2019 (KL); Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 9.11.2021 (KL).
79. Forsell & Kuoppala 2022 (THL).
80. Kananaja & Ruuskanen 2019 (THL).
81. Luodes & Ahonen 2022 teoksessa Yliruka ym. (toim.) 2022 (THL).
82. Lastensuojelutunti 25.5.2021 (KL).
83. Lastensuojelun laatusuositus, 2019 (STM).
84. Civil ym. 2019 (THL).
85. Esim. Porko & Romppainen 2022 teoksessa Yliruka ym. (toim.) 2022 (THL).
86. Sosiaalipäivystys Suomessa, 2019, 43 (STM).
87. Sosiaalipäivystys Suomessa, 2019 (STM).
88. Esimerkiksi Hastrup ym. 2021 (THL); Halila ym. 2019 (STM); Lapsuus on tässä ja nyt, 2022 (LSKL); Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 11.3.2022 (141/03.01.01/2022) (KL).
89. Esimerkiksi lastensuojelun monitoimijaisuutta tarkastelevassa kokoomateoksessa (Yliruka ym. 2022, THL) vaikuttavuus ja vaikuttavat palvelut mainitaan johdannossa ja teoksen tiivistelmässä yleisellä tasolla tärkeänä. Tämä herättää kiinnostuksen siihen, miten vaikuttavuutta ja vaikuttavia palveluita tarkastellaan teoksen luvuissa. Osassa teoksen luvuista käsitteen käyttö on välttämätöntä, minkä vuoksi voi kysyä, onko vaikuttavuus käsitteenä muokkaantunut ja laajentunut osaksi kehittämissä kielenkäyttöä niin, että käsitteen arkikielisyys korostuu tutkimusperustaisen näytön sijaan. Ks. esim. Hakala ym. 2022, 19–20; Ahonen & Kuusinen 2022, 53–54; Katainen & Huupponen 2022, 168; Mustonen & Frimodig 2022, 170–175, 178–179 ja Haapala ym. 2022, 224–226, 231; ks. myös Pelkonen ym. 2020, 72 (THL).
90. Bacchi 2012.
91. Palveluiden käyttäjien osallisuus on laaja ilmiö, joka nivoutuu oleellisesti palveluiden kehittämiseen. Laajuutensa vuoksi se vaatisi kokonaan erillisen analyysinsä ja tutkimuskysymyksensä. Rajasimme jälkihuollon tarkastelun ulkopuolelle siksi, että se kytketty myös aikuisikäisten palveluihin. Se on tärkeä palvelukokonaisuus, joka edellyttäisi oman erillisen tarkastelunsa. Ks. luku 6, jossa tarkastellaan jälkihuoltoa.
92. Bacchi 2012.
93. Saari ym. 2021; Bullen 2021; Mertanen ym. 2022; Murray ym. 2022.
94. Bacchi 2012, 22; 2009.