

LASTENSUOJELULAKI JA KUNTAVELVOITTEET

Tutkimus lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisesta Pirkanmaalla

SAIJA KUJANSUU
Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus
Marginalisaatiokysymysten erikoisala
Lokakuu 2012

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

KUJANSUU, SAIJA: LASTENSUOJELULAKI JA KUNTAVELVOITTEET

Tutkimus lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisesta Pirkanmaalla

Ammatillinen lisensiaatintutkimus, 117 sivua, 23 liitesivua

Sosiaalityö, Marginalisaatiokysymysten erikoisala

Ohjaajat: professori Irene Roivainen ja professori Kyösti Raunio

Lokakuu 2012

Tutkimuksen lähtökohta on lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisen selvittäminen ja sosiaalitoimissa toteutettavan lastensuojelun toimintaedellytysten tarkasteleminen Pirkanmaalla sekä toimivan kunnallisen lastensuojelun palveluprosessin reunaehtojen linjaaminen.

Tutkimuksessa kuntaa tarkastellaan osana julkishallinnon toimintajärjestelmää. Tutkimuksessa avataan kunnan vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestäjänä sekä linjataan kunta- ja palvelurakennemuutoksen, lainsäädännön uudistamisen ja julkishallinnon valvontajärjestelmän peruserätykset. Kansalliseen ja alueelliseen sosiaalihuollon ja lastensuojelun kehittämiseen sekä aikaisempaan tutkimukseen lastensuojelupalvelujen järjestämisestä, tuloksellisuudesta ja arvioinnista nojautuen linjataan toimivan kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdot. Näihin reunaehtoihin riittävästä ja osaavasta henkilöstöstä, asiantuntevasta johdosta, kattavasta palveluvalikosta, harkituista työkäytännöistä ja jatkuvasta arvioinnista peilataan Pirkanmaan kuntien lastensuojelun kokonaistilannetta tutkimuksen empiriaosassa.

Tutkimuksen strategisia ratkaisuja ovat tapaustutkimuksen käyttö tutkimusotteena, vertailevan ja ohjaavan asetelman rakentaminen sekä asioiden tarkastelu faktaa- ja todellisuudesta. Tutkimuskysymys on kaksivaiheinen. Ensiksi selvitetään, kuinka lastensuojelulaki toteutuu Pirkanmaan kunnissa ja toiseksi, mitä toimenpiteitä kunnissa tulisi tehdä kuntavelvoitteiden toteutumiseksi paremmin. Myös tutkimuksen tapausvalinta on kaksivaiheinen. Ensivaiheessa selvitetään lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumista kaikissa Pirkanmaan kunnissa ja toisessa vaiheessa paneudutaan kolmen kaupunkimaisen, yhden taajaan asutun ja kahden maaseutumaisen kunnan lastensuojelun kokonaistilanteeseen ja lain toteutumiseen tarkemmin.

Tutkimuksen aineisto koostuu tätä tutkimusta varten kerätystä kahdesta erillisestä kuntakyselystä Pirkanmaan kunnilta vuosina 2010 ja 2011 sekä kuuden kunnan virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja lastensuojelun työntekijöiden ryhmähaastatteluista ajanjaksolla 2011-2012. Tutkimuksen oheisaineistoina ovat valtakunnallinen lastensuojelukysely vuodelta 2010 sekä kuntien strategiset asiakirjat ja tilastotiedot. Kyselyjen, haastattelujen ja oheisaineistojen analysoinnissa on hyödynnetty erilaisia aineiston analyysimenetelmiä kuten kyselyjen pisteytystä, sisällönanalyysiä ja sisällön erittelyä.

Kunta- ja palvelurakennemuutos, uudistuva lainsäädäntö, kuntalaisten kasvavat palveluvaatokset sekä toimintaympäristön rakennemuutokset asettavat tällä hetkellä merkittäviä vaatimuksia kuntien toiminnalle. Pirkanmaan kunnat ovat kyenneet vastaamaan näihin vaateisiin vaihtelevasti. Kuntien lastensuojelun kokonaistilanne ja kuntavelvoitteiden toteutuminen on Pirkanmaalla keskinkertaista ja paikoin jopa heikkoa tasoa. Yleisesti lapsiperhepalvelujen peruspalvelujen ja erityispalvelujen välinen kuilu on suuri, psykososiaalisen tuen palvelut ovat ruuhkautuneet, ennalta ehkäisevää

lastensuojelua ei ole oivallettu osaksi kaikkien hallintokuntien perustyötä, lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu natisee paikoin liitoksistaan eivätkä kuntavelvoitteet toteudu kaikilta osin hyvin yhdessäkään kunnassa. Velvoitteiden osalta suurimpia puutteita on määräaikojen toteutumisessa, mahdollisuudessa järjestää lapselle ja perheelle sosiaalityöntekijän tarpeelliseksi arvioimia sosiaalipalveluja sekä moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamisessa. Tilanne on ajautunut heikoksi palvelutarpeen voimakkaan kasvun, kelpoisuusehdot täyttävien sosiaalityöntekijöiden vähäisen määrän, ontuvien työkäytäntöjen sekä paikoin heikon johtamisjärjestelmän seurauksena.

Lastensuojelun menestystekijä on osaava ja motivoitunut henkilöstö sekä osassa kunnissa toimivat työkäytännöt ja asiakasrajapinnan yhteistyö. Edelleen peilaten tuloksia kansallisten ja alueellisten strategioiden ja kehittämisohjelmien painopistealueisiin ovat Pirkanmaan kuntien sosiaalipalvelujen ja lastensuojelun kehittämisen kärjet linjassa niiden kanssa. Kansallisia kehittämisen kärkiä ovat lapsiperhepalvelujen henkilöstöresurssin ja moniammatillisen yhteistyön lisääminen sekä palveluvalikon laajentaminen. Pirkanmaalla kehittämiskohteiksi nousevat näiden lisäksi työn organisointiin, johtamiseen sekä palvelujen arviointiin liittyvät seikat.

Avainsanat: Lastensuojelu, lastensuojelulaki, julkishallinnon rakennemuutos, lainsäädännön uudistaminen, palvelujen tuloksellisuus, tapaustutkimus

UNIVERSITY OF TAMPERE
School of Social Sciences and Humanities

KUJANSUU, SAIJA: CHILD WELFARE LAW AND MUNICIPAL OBLIGATIONS

A study on the realisation of the child welfare law municipal obligations in Pirkanmaa

Professional licentiate's thesis, 117 pages, 23 appendix pages

Social work, Specialty of marginalisation questions

Supervisors: Professor Irene Roivainen and Professor Kyösti Raunio

October 2012

The starting point of the study is clarifying the realisation of the child welfare law municipal obligations and the operational requirements of child welfare carried out in social work in Pirkanmaa as well as outlining the preconditions for functional child welfare service process.

In the study, a municipality is seen as a part of the operational system of public administration. The study establishes the municipality's responsibility as the organiser of social and health services and outlines the basic principles of municipal and service structure reform, renewal of legislation and public administration's monitoring system. Leaning on national and regional development of social work and child welfare as well previous research on organising child welfare services, productivity and evaluation, it will outline the preconditions of the service system of functional municipal child welfare. These preconditions for sufficient and competent personnel, professional management, comprehensive service selection, thoughtful work practices and continuous evaluation will be mirrored with the overall situation of the municipalities in Pirkanmaa in the empiric part of the study.

The strategic solutions of the study are using a case study as a research method, building a comparative and directional arrangement and examining issues from a factual viewpoint. The research question is biphasic. First, I will examine how child welfare law is realised in the municipalities of Pirkanmaa and secondly, what kind of actions should be carried out in the municipalities to better realise municipal obligations. The case selection of the study is also biphasic. During the first phase, I examine how the municipal obligations of child welfare law are realised in all the municipalities of Pirkanmaa and in the second phase, I will delve more closely into the overall situation of child welfare in three urban, one densely populated and two rural municipalities as well as the realisation of the law.

The research material consists of two separate municipal inquiries compiled for this study in Pirkanmaa municipalities in 2010 and 2011 as well as group interviews of the public servant administration, shop stewards and child welfare employees carried out in six municipalities in 2011-2012. Additional materials consist of the national child welfare inquiry of 2010 and the municipalities' strategic documents and statistics. Different methods of analysis have been used to analyse the inquiries, interviews and additional materials. These include inquiry scoring, content analysis and content breakdown.

Municipal and service structure reform, renewing legislation, growing service requirements of municipal citizens and structural changes in the operational environment are currently posing significant demands on the operation of municipalities. The municipalities of Pirkanmaa have been able to respond to these demands with varying success. The overall situation of the municipalities' child welfare and realisation of municipal obligations are mediocre or locally even weak in

Pirkanmaa. In general, the gap between basic and special services for families with children is wide, the services in psychosocial support are congested, preventative child welfare is not part of basic work in all municipal administrations, child and family specific child welfare has shaky foundations in places and municipal obligations are not realised well in every aspect in any of the municipalities. The largest shortcomings in regard to obligations are in realisation of deadlines, possibilities of organising the social services deemed necessary by a social worker for children and families and securing multi-professional expertise. The situation has got poor as a result of the pronounced increase in the need for services, the small amount of competent and eligible social workers, unsatisfactory work practices and in places, a weak management system.

The success factor of child welfare is competent and motivated personnel as well as, in some municipalities, functional work practices and co-operation on the customer interface. Furthermore, when mirroring the results with national and regional strategies and development program focus areas, the top development in Pirkanmaa municipalities' social services and child welfare is in concurrence with them. National top development areas are the increase in personnel resources in services for families with children and multi-professional co-operation as well as the expanding of the service selection. In Pirkanmaa, other development focuses are issues related to work organisation, management and evaluation.

Keywords: Child welfare, child welfare law, public administration structure change, legislation reform, service effectiveness, case study

Kiitokset

Tutkimukseni on osa sosiaalityön erikoisalaopintoja. Opinnot ovat luoneet puitteet ammatillisen ja tutkimuksellisen osaamisen vahvistamiseen ja vahva tieteen ja käytännön työelämän vuoropuhelu onkin värittänyt tutkimusprosessia. Kiitos kaikille kanssakeskustelijoilleni tutkimuskentällä, työelämässä ja vapaa-ajankiemuroissa mielenkiintoisista keskusteluista.

Suuri kiitos siitä, että saan nyt kirjoittaa näitä tutkimukseni alkusanoja ja kiitoksia, kuuluu erikoisalaopintojen vastuuopettajalle ja lisensiaatintutkimukseni toiselle ohjaajalle professori Irene Roivaiselle sekä lisensiaatintutkimukseni ohjaajalle professori Kyösti Rauniolle. Irenen tuki ja kannustavan ilmapiirin luominen koko opintoprosessin ajan sekä Kyöstin määrätietoinen ja tarkkanäköinen ohjaus on ollut korvaamatonta. Teidän molempien asiantuntijuuteen on ollut helppo luottaa työn kaikissa vaiheissa. Kiitos arvokkaista kommentteista ja kiitos napakoista, mutta tunnelmaltaan leppoisista ohjaustuokioista.

Lähes neljän vuoden ajan matkasin etelästä pohjoiseen ja lännestä itään erikoisalaopintojen lähiopetuspäiville, jotka ovat olleet opintojen kantava voima. Kiitos koko erikoisalaryhmällemme mukavista yhdessäolonhetkistä ja erityisesti Irenen pienryhmälle avoimesta ja kannustavasta tunnelmasta. Erityiskiitos matkatovereille ja fb:n tukiryhmälle ratkiriemukkaista hetkistä aallon harjalla ja mahdollisuudesta jakaa niin opintojen aiheuttamat pulmat kuin onnenhetket.

Kiitos Pirkanmaan kuntatoimijat. Vastauksenne kuntakyselyihin ja mukanaolonne haastatteluissa antoivat minulle arvokkaan, monitasoisen ja värikkään tutkimusaineiston.

Opintojen ja virkatyön yhteensovittaminen on onnistunut sekä työnantajan että erityisesti työyhteisön suhtautuessa myönteisesti ja kannustavasti opintoihini sekä tutkimustyöni vaatimaan vapaaseen. Tutkimustyötäni on taloudellisesti tukenut Kansan sivistysrahasto sekä Kunnallissalan kehittämissätiö, kiitos siitä.

Ystäville maalla ja kaupungissa kiitos opiskeluja tukevista paikoin kärjekkäistäkin sosiaalityön kehittämiskeskusteluista ja kirjastokeikoista, mutta ennen kaikkea niistä onnenhetkistä, joita olen kanssanne saanut viettää unohtaen opinnot, lisurin ja ylipään sosiaalityön kiemurat.

Kaunein kiitos kuuluu perheelleni, joka on aina tukenut minua siinä, mihin olen ryhtynyt. Tuki on ollut tässäkin projektissa korvaamatonta.

Kiitos äidille ja isälle monialaisesta tuesta ja kannustuksesta. Kiitos sisaruksille ja pikkuisille erityisen rentouttavista hetkistä ja veljelle kiitos myös teknisestä tuesta. Parkanolaisille kiitos avusta arjessa. Erityiskiitos Tommille ihan kaikesta -arjesta ja juhlasta.

Tervetuloa pikkuinen, sillä nyt se äidin lisuri on vihdoin valmis!

Päiviä laskettuun aikaan laskien,
kotona Parkanossa 20.10.2012

Sisällys

1 JOHDANTO.....	9
2 KUNTA SOSIAALIPALVELUJEN JÄRJESTÄJÄNÄ.....	11
2.1 Hyvinvointipalvelujen järjestämisen peruslähtökohdat.....	11
2.2 Kunta- ja palvelurakennemuutos ajankohtaisena haasteena.....	13
2.3 Kunnallisen sosiaalihuollon nykyinen lakisääteinen perusta.....	15
2.3.1 Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen.....	17
2.3.2 Lastensuojelulain kuntavelvoitteet.....	18
2.4 Sosiaalihuollon valvontajärjestelmät.....	22
3 NÄKÖKULMANA KUNNALLISEN LASTENSUOJELUN KEHITTÄMINEN.....	24
3.1 Kansallinen sosiaalihuollon kehittäminen.....	25
3.2 Lastensuojelun kehittäminen Pirkanmaalla.....	29
3.3 Selvitykset lastensuojelulain toteutumisesta.....	32
3.4 Lastensuojelun järjestämisen, johtamisen ja tuloksellisuuden perusteet.....	34
3.5 Kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdot.....	40
4 TUTKIMUSASETELMA.....	44
4.1 Tutkimusprosessi.....	44
4.1.1 Kaksivaiheinen tutkimuskysymys.....	45
4.1.2 Tutkimuseettiset ratkaisut.....	46
4.2 Tutkimusstrategiana tapaustutkimus.....	47
4.2.1 Tapaustutkimuksen ominaispiirteet.....	47
4.2.2 Ohjaava vertailuasetelma.....	50
4.2.3 Tapausten valinta.....	51
4.3 Tutkimusaineiston keruu ja analysointi.....	53
4.3.1 Valtakunnallinen kysely ja strategia-asiakirjat.....	54
4.3.2 Kuntakyselyt.....	55
4.3.3 Kuntahaastattelut.....	58
4.3.4 Haastattelujen analyysi.....	60

5 PIRKANMAA JA KUUSI KUNTATAPAUSTA	62
5.1 Pirkanmaa lastensuojelun toimintakenttänä	62
5.1.1 Lastensuojelun kokonaistilanne	63
5.1.2 Lastensuojelun kuntavelvoitteet	66
5.2 Kuusi kuntaa – kaksi tapausryhmää	69
5.2.1 Lähelle maksimipistemäärää yläneet kunnat	69
5.2.2 Maksimipistemäärästä kauaksi jääneet kunnat	79
5.3 Lastensuojelun onnistumisen edellytykset Pirkanmaalla	90
5.3.1 Kuntavelvoitteet	90
5.3.2 Henkilöstö ja johtaminen	91
5.3.3 Yhteistyö ja toimintakäytännöt	93
5.3.4 Palveluvalikko	95
5.3.5 Arviointi	96
6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	98
6.1 Yhteenveto	98
6.2 Tulosten pohdinta	100
6.3 Tutkimusprosessin arviointi	102
6.4 Tutkimuksen merkitys sosiaalityölle	103
LÄHTEET	106
LIITTEET	117

Taulukot ja kuviot

Taulukko 1. Lastensuojelun asiakasmäärät koko maassa ja Pirkanmaalla 2008-2010

- Kuvio 1. Kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdot
- Kuvio 2. Tutkimusprosessin eteneminen
- Kuvio 3. Kuntavelvoitteiden toteutuminen Pirkanmaalla vuonna 2011
- Kuvio 4. Lapsiperhepalvelujen tilanne kunnissa A, B ja C
- Kuvio 5. Kuntavelvoitteiden toteutuminen kunnissa A, B ja C
- Kuvio 6. Lapsiperhepalvelujen tilanne kunnissa D, E ja F
- Kuvio 7. Kuntavelvoitteiden toteutuminen kunnissa D, E ja F

1 JOHDANTO

Uusi lastensuojelulaki (417/2007) ja siihen liittyvät kansanterveyslain, erikoissairaanhoidonlain, nimilain ja hallinto-oikeuslain muutokset tulivat voimaan 1.1.2008. Uudistetun lainsäädännön tavoitteena on siirtää lastensuojelutoimenpiteiden painopistettä ennaltaehkäisyyn, varhaiseen tukeen ja avohuoltoon. Lastensuojelulaissa korostuu lapsen ja vanhempien osallisuuden ja oikeusturvan tehostaminen, viranomaisten välisen yhteistyön lisääminen, kunnan velvollisuuksien täsmentäminen sekä uudenlaisten toimintatapojen mallintaminen. Lastensuojelulain kuntavelvoitteet liittyvät suunnitelmaan lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä, lastensuojelutoimenpiteistä päättävään viranhaltijaan ja päätöksentekojärjestelmään, moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamiseen, lastensuojeluilmoituksen käsittelemiseen ja lastensuojelutarpeen selvityksen laatimiseen määräajassa sekä sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen lastensuojelun sosiaalityöntekijän arvion mukaisesti.

Tutkimukseni lähtökohta on lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisen ja sosiaalitoimessa toteutettavan lastensuojelun toimintaedellytysten tarkastelu Pirkanmaalla sekä toimivan kunnallisen lastensuojelun palveluprosessin reunaehtojen linjaaminen. Pureudun lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumiseen kaksivaiheisen tutkimuskysymyksen avulla. Ensiksi selvitän, kuinka lastensuojelulaki toteutuu Pirkanmaan kunnissa ja toiseksi, mitä toimenpiteitä kunnissa tulisi tehdä lain toteutumiseksi paremmin. Lastensuojelun palveluprosessin reunaehtojen linjaaminen pohjautuu kansalliseen ja alueelliseen lastensuojelun kehittämiseen sekä aikaisempaan tutkimustietoon lastensuojelupalvelujen järjestämisestä, johtamisesta ja tuloksellisuudesta.

Tutkimus ajoittuu haasteelliseen, mutta enemmän erityisen mielenkiintoiseen aikaan, sillä kuntauudistus, uudistuva lainsäädäntö, kuntalaisten kasvavat palveluvaateet ja toimintaympäristön radikaalit muutokset asettavat entistä suurempia vaatimuksia kuntien toiminnalle. Tutkimuksen strategisia ratkaisuja ovat tapaustutkimuksen käyttö tutkimusotteena, vertailevan ja ohjaavan asetelman rakentaminen sekä asioiden tarkastelu faktaanäkökulmasta kotimaisessa toimintaympäristössä. Tutkimuksen monitasoinen aineisto koostuu tätä tutkimusta varten keräämästäni kahdesta erillisestä kuntakyselystä Pirkanmaan kunnilta vuosina 2010 ja 2011 sekä kuuden kunnan virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja lastensuojelun työntekijöiden kahdestatoista ryhmähaastattelusta aikavälillä 2011-2012. Tutkimuksen oheisaineistona on

valtakunnallinen lastensuojelukysely vuodelta 2010, kansalliset ja paikalliset strategia-asiakirjat sekä lastensuojelun tilastotiedot.

Tutkimus on ammatillinen lisensiaatintutkimus, joka on osa sosiaalityön erikoisalaopintojani. Erikoistumisopintojen tarve nousi sosiaalityön erityisosaamisen syventämisen vaateesta sekä lastensuojelupalvelujen kehittämisen ja uudelleenorganisoimisen paineesta. Erikoistumiskoulutus antaa valmiudet uusien toimintamallien kehittämiseen, ammatillisen ja tutkimuksellisen osaamisen vahvistamiseen sekä valmiuden oman työn ja työyhteisön monipuoliseen kehittämiseen. Myös aiemmissa opinnoissani ja sosiaalityön asiantuntijatehtävissä olen paneutunut palvelujärjestelmien suunnitteluun sekä palvelutoiminnan kehittämiseen liittyviin kysymyksiin. Tutkimusprosessia onkin värittänyt vahva tieteen ja käytännön työelämän vuoropuhelu rajapintatyöskentelyn avatessa uusia näkökulmia ja vahvistaessa sosiaalityön asemaa erityisesti kuntakentällä. Tutkimusaiheen valintaan liittyivät monet tekijät kuten aiheen yhteiskunnallinen merkittävyys, ajankohtaisuus ja aiheen kiinnostavuus.

Tutkimusraportti koostuu kuudesta luvusta, joista ensimmäisenä on johdanto. Toisessa luvussa tarkastelen kuntaa sosiaalipalvelujen järjestäjänä sekä avaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen pääpiirteet. Kontekstiluvussa linjaan myös kunnallisen sosiaalihuollon nykyisen lakisääteisen perustan sekä julkishallinnon valvontajärjestelmän. Näkökulmaluku rakentuu kansallisiin ja alueellisiin selvitys- ja kehittämishankkeisiin sekä aikaisempaan tutkimukseen lastensuojelupalvelujen järjestämisestä paikantaen tutkimuksen sosiaalityön ja kunnallistieteen tutkimuksen kentälle. Tässä yhteydessä linjaan myös toimivan kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdot. Luvussa neljä esittelen tutkimusasetelman avaten tutkimusprosessin vaiheet tarkentaen kaksivaiheisen tutkimuskysymyksen, tutkimuseettiset ratkaisut sekä linjaan tutkimuksen strategiset valinnat ja esittelen aineiston keruun ja analyysin vaiheet. Tulokset esitän luvussa viisi sekä maakuntatasoisesti että kuntatapausryhmittäin hyödyntäen jakoa toimivan kunnallisen lastensuojelun palveluprosessin reunaehdoista. Luvussa kuusi koostan tutkimuksen tulokset, arvioin tutkimusprosessia ja tutkimuksen merkitystä käytännön sosiaalityölle ja tutkimukselle.

2 KUNTA SOSIAALIPALVELUJEN JÄRJESTÄJÄNÄ

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä laajeni nopeasti 1960-luvulta 1990-luvulle, koki kovan törmäyksen syvän taloudellisen laman esiin nostamiin rajoihin 1990-luvun alussa ja kohtaa monenlaisia muospaineita 2000-luvun ensimmäisillä vuosikymmenillä. Muutokset koskevat muun muassa väestön tarpeita, palvelujärjestelmään kohdistuvia taloudellisia ja poliittisia vaatimuksia, palvelujen organisointiperiaatteita sekä henkilöstöön kohdistuvaa kuormitusta. Avatakseni tutkimukseni lähtökohtia tarkastelen kuntaa sosiaalipalvelujen järjestäjänä viitaten valtio-kuntasuhteen historiallisen prosessiin, paikannan kunta- ja palvelurakennemuutoksen Pirkanmaalle, kertaan sosiaalihuollon lakisääteisen perustan sekä esittelen sosiaalihuollon valvontajärjestelmän toimijat ja valvonnan perusperiaatteet.

2.1 Hyvinvointipalvelujen järjestämisen peruslähtökohdat

Julkishallinnon viime vuosikymmenten aikana tapahtuneiden uudistusten merkittävimpiä taustoja ovat yhteiskunnan siirtyminen teollisesta yhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan, siirtyminen institutionaaliseen hyvinvointivaltiosta liberalistista kilpailuyhteiskuntaa painottavaan lähestymistapaan sekä valtion roolia ja tehtäviä koskevassa ajattelussa, taloudellisessa perustassa ja julkisen sektorin organisointia koskevassa ajattelussa tapahtuneet muutokset. Käytännössä hallinnon uudistuksia lienee eniten vauhdittanut 1990-luvun alkupuolen taloudellinen lama ja sitä seurannut julkisen talouden rahoituskriisi vaikuttaen sekä uudistusten nopeuteen että laajuuteen. Julkisen sektorin uudistuksia on toteutettu tilanteessa, jossa taloudelliset raamit ovat olleet erittäin tiukat, joka on osaltaan vaikuttanut uudistusten hyväksyttävyyteen kansalaisten keskuudessa, sillä valtakunnallisen laman aikana kansalaisten on ollut helpompi ymmärtää julkisiin palveluihin kohdistuvia leikkauksia. Toinen konkreettinen uudistusten vauhdittaja on ollut kansainvälistymiskehitys ja Suomen liittyminen Euroopan Unioniin, jonka yhtenä pyrkimyksenä on vahvistaa alue- ja paikallistason merkitystä päätöksenteossa sen jäsenmaissa. Muutosten taustalla on myös ollut kansalaisten tosiasiallinen tyytymättömyys julkisiin palveluihin. (Nyholm 2011, Haveri 2000, 38-39.)

Valtion vastuualueeseen hyvinvointipolitiikassa kuuluvat yhteiskunnan pitkän aikavälin kehitysnusteiden laatiminen ja strategisten vaihtoehtojen valmistelu. Kunnallisen hyvinvointipolitiikan tehtävä on sovittaa kansallisten rakenteiden muodostamaan kehykseen

paikallisen väestön elinoloista ja tarpeista nousevat sosiaaliset kysymykset, kunnan omat päämäärät ja niitä toteuttavat strategiat, jotka perustuvat kuntien vastuuseen ja tehtävään paikallisen ja yhä useammin myös seudullisen tai alueellisen sosiaali- ja terveystalouden toteuttajana sekä oman alueen asukkaiden hyvinvoinnista huolehtivana organisaationa. (Lähteinen & Marjamäki 2007, 90-97.)

Valtio-kuntasuhde on monisyinen suhde valtionhallinnon toimijoiden ja paikallisten itsehallinnollisten yhteisöjen välillä. Käytännön tasolla valtio-kuntasuhde muotoutuu yksinkertaistaen valtion kuntiin kohdistamasta ohjauksesta, joka vaikuttaa kunnan asemaan suhteessa valtioon. Valtio-kuntasuhteen muuttumista kuvataan historiallisena prosessina, jossa on ollut sekä vahvasti kunnalliseen itsehallintoon perustuvia että valtion keskushallinnon vahvaan otteeseen perustuvia vaiheita. Paikallisen sosiaalihuollon (1945-1970), valtiollisesti johdetun hyvinvointipalvelujen rakentamisen (1970-1993) ja informaatio-ohjauksen (1993-2003) kausien kautta on tultu kohti ohjelmajohtamista (2003-) (Kananoja ym. 2011 86-94). Ja vaikka painotukset valtion ja kuntien suhteen kehityksestä ja tulkinnoista painottuvat jonkin verran eri tavoin, kuntien merkitys sosiaalihuollon kehityksen käynnistäjänä ja hyvinvointipalvelujen vahvana edistäjänä tunnustetaan yksimielisesti (Kröger 1997). 2000-luvulla valtio-kuntasuhdetta on määrittänyt kaksi keskeistä kehitystendenssiä. Toisaalta suhdetta määrittävä ohjaus on erilaisista kansallisista ja kansainvälisistä tekijöistä johtuen saanut vuorovaikutteisempia piirteitä ja osin ohjaus on perustunut epävirallisempiin ja tapaus- tai asiakohtaisesti määritettyihin käytäntöihin mutta toisaalta taas viime vuosina suuntana on ollut ohjauksen yksityiskohtaistuminen. Parhailaan lainsäädännön merkitys kuntien ohjaamisessa näyttäisi olevan vahvistumassa, kun lähes koko sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisintä lainsäädäntöä uudistetaan. Ohjausta ja valtio-kuntasuhdetta ovat muovanneet myös neuvottelujärjestelmän kehittyminen, peruspalvelubudjetti samoin kuin vuoden 2010 alussa voimaan tullut valtiosuusudistus, joka tehosti kuntatalouden koordinoitua valtion keskushallinnossa. (Nyholm 2011.) Tämä miltei koko 2000-luvun ajan voimistunut kehitys kuvastaa sitä, että julkinen hallinto pyrkii ratkaisemaan yhä vaikeampia ja haastavampia ongelmia yhteistyöllä, kumppanuuteen ja verkostomaisiin johtamistapoihin perustuen. Siten myös kunnat voidaan nähdä enemmän valtion kumppaneina kuin ohjattavina toimijoina. (Ryynänen 2009, 6–8.) Valtion ohjauksen toteuttaminen vahvoissa, itsenäisissä kunnissa on haasteellinen tehtävä eikä valtion ohjauksen läpäisevyys ole itsestään selvää. Nykyisen valtiosuusjärjestelmän periaatteiden mukaisesti kunnilla tulee olla mahdollisuus toteuttaa lainsäädännön tarkoitusta erilaisin tavoin ja paikallisesti perustelluin painopistein. Käytännössä kuntien liikkumavara paikallisten painopisteiden toteuttamisessa on kuitenkin jäänyt vähäiseksi, kun lakisääteiset velvoitteet vievät

useimmissa kunnissa pääosan voimavaroista. Se, miten kunnat selviytyvät vastuistaan on ollut pohdinnan kohteena valtionhallinnossa niin kunta- ja palvelurakenteeseen kohdistuvina muutoksina kuin myös palveluiden vaikuttavuuteen liittyvinä tavoitteina. Kun lakisääteisen sosiaalihuollon toteuttaminen on delegoitu yli 300 kunnalle, on viime vuosina kannettu huolta erityisesti alueellisen tasa-arvon toteutumisesta. Ajankohtainen kysymys on, saako maan eri osissa asuvat kansalaiset palvelunsa samoin perustein ja tasalaatuisina. (Bruun & Kirvelä 2009.)

Kuntien vaihtoehtoina on tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, hankkia palvelut toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä, hankkia palvelut valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä taikka hankkia palvelu yksityiseltä palveluntuottajalta. Asia on periaatteessa ongelmaton, mutta ongelmalliseksi asia tulee kuitenkin silloin, jos ostettaviin palveluihin sisältyy julkisen vallan käyttöä eli kysymys on viranomaistoiminnasta. Lähtökohtana on, että päätösprosessin näissä viranomaistehtävissä pitää pysyä kunnassa, kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä, jossa julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. (Narikka 2008, 23-25, 35-37, 303.)

2.2 Kunta- ja palvelurakennemuutos ajankohtaisena haasteena

Valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämän kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtana on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta ja taata kaikille suomalaisille yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä vaatii toimivaa ja eheää kuntarakennetta, palvelurakenteiden vahvistamista ja palvelujen järjestämistä nykyistä laajemmalla väestöpohjalla sekä kuntien välistä yhteistyötä ja uusia toimintatapoja. Kuntauudistuksen keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, kuntien valtiollisuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoli- ja kaupunkiseuturatkaistu ja kuntien tehtävien arviointi. (Heinämäki 2011, Kananoja ym. 2008, 79.)

Kunnat ovat toteuttaneet rakenteellisia uudistuksia vaihtelevasti ja ongelmana on edelleen hajanainen ja pienkuntavaltainen kuntarakenne sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen jakautuminen kahdelle hallintotasolle. Kesäkuussa 2012 pääministeri Kataisen hallitus linjasi laativansa uuden rakennelain kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan puitelain (169/2007)

tilalle tavoitteenaan toteuttaa kuntauudistus laadukkaiden ja yhdenvertaisten julkisten palvelujen turvaamiseksi tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa. Edelleen tavoitteena on luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Kuntauudistuksen päämääränä on muodostaa mahdollisimman vahvoja peruskuntia, jotka kykenevät myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen. Uudistus toteutetaan tiiviissä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa kuntien kanssa. Rakennelakiehdotus lähetetään syksyllä 2012 lausuntokierrokselle kuntiin ja lain on tarkoitus tulla voimaan viimeistään toukokuun alusta 2013. (VM 2012a.)

Kunta- ja palvelurakennemuutos mahdollistaa käytännössä ammatillisen kokemuksen kumuloitumisen erikoistuneeksi ammattitaidoksi, toimintatapojen uudistamisen, eri sektoreiden välisen yhteistyön nostamisen kunnan hyvinvointipolitiikan perustaksi, kansalaisten mahdollisuuden käyttää palveluja yli kuntarajojen sekä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön työskentelyedellytysten ja ammatillisten verkostojen parantamisen. Lastensuojelun osalta merkittävä tavoite on porrastaa palvelut lähipalveluiksi ja laajemmalla väestöpohjalla toimiviksi erityispalveluiksi. (STM 2007, 6-7, Lähteinen & Marjamäki 2007, 90-97.)

Valtioneuvoston kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä Tampere on määritelty metropolialueen sekä Turun, Oulun, Jyväskylän, Lahden ja Kuopion lisäksi yhdeksi Suomen suureksi kaupunkiseuduksi. Kansallisen kilpailukyvyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakennemuutosten merkitys korostuu juuri metropolialueella ja kaupunkiseutualueilla. (Bruun & Kirvelä 2009, 16-17.) Pirkanmaan kuntien kuntaliitostarve ja -perusteet ovat erilaisia. Tampereen ja sen kehyskuntien ratkaisuihin painottuvat erityisesti yhdyskuntarakenteelliset perusteet, muilla alueilla väestö- ja taloudellisten perusteiden noustessa selvästi vahvemmissa tekijöiksi. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys sisältää esityksen seitsemästä kuntajakoselvityksestä Pirkanmaalla. Koko Pirkanmaan osalta keskeiseksi kysymykseksi nousee, kuinka turvataan Tampereen seudun asema valtakunnallisessa kilpailussa ja kuinka suureksi Tampereen kaupunkia voitaisiin kasvattaa ilman, että sen elinvoima kärsii. (VM 2012b, 111-114.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan osana kuntarakenteen uudistamista. Toukokuussa 2012 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötyöryhmä linjasi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta valmisteltavan jatkossa siten, että kunnat/sote-alueet vastaavat laajennetusta perustason palvelujen järjestämisestä mukaan lukien merkittävä osa

erikoissairaanhoidon. Erityisvastuualueet vastaisivat muun muassa tutkimuksen, koulutuksen ja työnjaon koordinoinnista. Mallissa muodostuisi enintään 25-35 sote-alueita, joiden kuntapohjaisen ohjauksen tehokkuuden ja kestävämmän rahoituspohjan vuoksi tulisi kuntia olla merkittävästi nykyistä vähemmän, korkeintaan noin 150. Mallissa korostuu sosiaali- ja terveystalouden alueellisen ja väestöryhmien välisen yhdenvertaisuuden varmistaminen, asiakaskeskeisyyden turvaaminen, väestömuutoksen haasteeseen vastaaminen, henkilöstön riittävyyden varmistaminen, palvelujärjestelmän heikkouksien korjaaminen ja vahvuuksien kehittäminen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vahvistaminen, tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen sekä demokraattisen päätöksenteon ja kansallisen ohjauksen vahvistaminen. (STM 2012a, 2, 10-18, 24-26.) Tämän tutkimuksen kuluessa lopullista sote-ratkaisua ei ole tehty vaan asia siirtynee päätettäväksi kuntavaalien 2012 jälkeen.

2.3 Kunnallisen sosiaalihuollon nykyinen lakisääteinen perusta

Kunnallisen sosiaalipolitiikan lakisääteisen pohjan muodostavat perusoikeuksia koskeva lainsäädäntö, kuntalainsäädäntö ja sosiaalihuollon lainsäädäntö. Myös sosiaaliturvan, opetustoimen, terveydenhuollon, työhallinnon ja asuntotoimen lainsäädännöllä on merkitystä kunnallisen sosiaalipolitiikan painotuksiin ja tehtäviin. (Kananaja ym. 2008, 45-46.) Palvelujen tuottamismuotojen monipuolistuessa hankintalainsäädännöstä on tullut myös entistä merkittävämpi kunnallisen sosiaalipolitiikan toimintojen ohjaaja (Sutela 2003). Sosiaalihuollon lainsäädäntö luo valtakunnallisesti yhdenmukaiset järjestämispuitteet, määrittää taloudelliset resurssipuitteet, turvaa asiakkaan oikeudet, asettaa toiminnalle tavoitteita ja turvaa laadun (Narikka 2006, 243). Sosiaalityöntekijän näkökulmasta lainsäädäntö on työkalu, sillä moniin säännöksiin menettelytapoihin liittyen on koottu hyvät käytännöt. Yhtäältä lainsäädäntö voi olla työntekijälle, sosiaalijohtajalle ja luottamushenkilöille selkänöja ja tuki pyrittäessä turvaamaan asiakkaiden oikeuksia ja vaikutettaessa resurssien jakoon kunnan sisällä. Toisaalta lainsäädäntö voidaan kokea toimintamahdollisuuksia rajoittavaksi, toimintaa jäykistäväksi tai väärin priorisointeihin ohjaavaksi. (Kananaja ym. 2008, 49-50.)

Sosiaalihuollon järjestämisen ja yksilön sosiaalisten oikeuksien toteutumisen perusta on perustuslaissa (731/1999). Se turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja asettaa julkiselle vallalle veloitteen riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämiseen. Kuntalaki (365/1995) säätelee kunnan toimintaa määrittelemällä muun muassa

kunnan hallinnon järjestämisestä ja päätöksentekomenettelystä. Laki erottaa poliittisen johtamisen ja hallinnon johtamisen toisistaan sekä sisältää oikeussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestämistavasta korostaen kuntalaisten osallistumisoikeuden toteuttamista. Kuntien itsehallinnon edellyttämät toimielimet ovat pakollisia, mutta muuten valtuustolla on valta päättää kunnan organisaatiosta. Sosiaalihuoltolalla (710/1982) ja sitä täydentävällä erityislainsäädännöllä säädetään sosiaalipalvelujen järjestämisestä, sosiaaliavustusten suorittamisesta ja sosiaalisen luoton myöntämisestä, toimeentulotuen antamisesta, ohjauksen, neuvonnan ja tiedotustoiminnan järjestämisestä sosiaalihuoltoon ja muuhun sosiaaliturvaan liittyen sekä sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä.

Kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaalihuollon palveluja ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito sekä vammaisten henkilöiden työllisyyttä tukeva toiminta ja työtoiminta. Osasta sosiaalipalveluja on omat erityislakinsa, joiden nojalla kunnan tulee huolehtia lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoidon, lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovitteluun ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden järjestämisestä. Säännöksen nojalla kunnan on myös huolehdittava kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palvelujen, omaishoidontuen, kuntouttavan työtoiminnan ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä. (Sosiaalihuoltolaki 710/1982.)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) koskee sekä viranomaisten että yksityisten järjestämää sosiaalihuoltoa. Lain mukaan asiakas on otettava huomioon, kun tehdään asiakkaaseen liittyviä päätöksiä ja asiakkaan tarpeet, mielipiteet ja kokemukset on selvitettävä palveluja järjestettäessä kohdellen asiakasta oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti. Viranomaisen on toiminnassaan noudatettava niitä sopimuksia, jotka yhdessä asiakkaan kanssa on tehty. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettu laki (272/2005) määrittelee kelpoisuusvaatimukset sosiaalihuollon keskeisiin ammatteihin. Lakia sovelletaan kunnalliseen, valtiolliseen ja yksityiseen sosiaalihuoltoon riippumatta siitä, minkä hallintokunnan alaisuudessa toiminta on järjestetty. Sosiaalihuoltoa, sosiaalipalveluja ja hallintoa koskeva lainsäädäntö ohjaa myös sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakenteen ja mitoitusperusteiden kehittämistä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on laadittu sosiaalihuollon tehtävärakennesuositukset, joiden tarkoituksena on selkiyttää sosiaalihuollon keskeisten ammattiryhmien työnjakoa ja muuttaa

sosiaalialan tehtävärakennetta vastaamaan entistä paremmin asiakkaiden tarpeisiin sekä hyödyntää täysimääräisesti sosiaalialan uudistuneen koulutuksen tuottamaa osaamista. (STM 2010b, 15, Uotinen 2009, 531.)

2.3.1 Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen

Julkishallinnon lainsäädännön kokonaisuudistus koostuu useammasta eri aikatauluilla toteutettavasta osakokonaisuudesta, mikä asettaa paineita osauudistusten yhtensovittamiselle poliittis-hallinnollisesti muuttuvassa toimintakentässä. Säädöksen yleiset periaatteet ovat kuitenkin yhteneväisiä ja ne liittyvät yhdenvertaisuuteen, julkiseen vastuuseen, universaalisuuteen, sosiaaliseen vastuuseen, ennaltaehkäisyyn, normaalisuuteen, kokonaisvaltaisuuteen, valinnanvapauteen, avoimuuteen ja luottamuksellisuuteen sekä ihmislähtöisyyden ja osallisuuden turvaamiseen. (Kananaja ym. 2011, 77-79, 81-82, STM 2010b, STM 2011b.)

Kuntalain uudistuksessa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmiä, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta. Myös valtiosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta. Terveystieteidenlaki (1326/2010), joka on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteinen sisältölaki, tuli voimaan vuonna 2011 ja sen tarkoitus on madaltaa raja-aitoja ja vahvistaa peruspalveluja.

Sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteena on yksinkertainen ja selkeä laki, jossa määritellään sosiaalihuollon toiminnalle, palveluille ja tukitoimille yhteiset periaatteet. Laissa korostuu sosiaalinen kestävyys, hyvinvoinnin edistäminen, ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen, palvelujen saatavuus, heikoimpien asema, auttaminen ihmisten omassa arkiympäristössä, palvelujen laatu ja asiakkaan asema ja oikeudet, joustava monialainen yhteistyö, vankka tietoperusta sekä henkilöstön osaaminen ja riittävyys. Nykyisestä sosiaali- ja terveydenhuollolaista poiketen uudessa laissa ei säädetä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiosta, järjestämistä koskevaan lakiin. Järjestämislaki sisältäisi myös säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämistoiminnasta sekä niiden edellyttämistä rakenteista. Tavoite on, että molemmat lait tulisivat voimaan samanaikaisesti vuoden 2013 alusta. Silloin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kehittämisessä saavutettaisiin vaihe, jossa lainsäädännön keskeisimmät elementit

olisivat sosiaalihuollon sisältöä ohjaava sosiaalihuoltolaki ja vastaavalla tavalla terveydenhuollon sisältöä ohjaava terveydenhuoltolaki sekä näitä yhdistävä yhteinen järjestämislaki. (Sosiaalihuoltolakiluonnos 2012, STM 2012a, 21-23.)

Sosiaalihuollon palvelut on tarkoitus toteuttaa jatkossa enenevässä määrin sosiaalihuoltolain nojalla, mutta lain soveltamisalan ja kohderyhmän kannalta tarkoituksenmukaiset erityislait, kuten lastensuojelua ja vammaisia henkilöitä koskevat lait, säilytetään jatkossakin erillisinä. Yleisesti lasten ja perheiden palveluja koskevan sosiaalihuoltolain uudistamisen ja erityislakien tarkistamisen painopiste on perheiden arjen tukemisessa, riskien ennaltaehkäisyssä ja syrjäytymisprosessien pysäyttämässä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Palvelujen ja tuen saanti järjestetään siten, että ne ovat saavutettavissa lasten ja perheiden omassa elinympäristössä ja että palvelut ja tukitoimet vastaavat mielekkäällä tavalla lapsen ja perheen tarpeita, toimivat koordinoitusti sekä turvaavat lapsen kokonaisedun toteutumisen. Lapsi- ja perhepalvelujen lainsäädännössä huomioidaan myös perhemuodoissa tapahtunut monimuotoistumisen vaikutus palvelujen ja tukitoimien tarpeeseen ja niiden saantiedellytyksiin sekä lisääntynyt erityisen tuen tarve. Lasten hyvinvointiin on nähty vaikuttavan myös perheen aikuisille suunnattujen palvelujen riittävyys. Tämän vuoksi niin lasten kuin perheidenkin palvelujen ja tukitoimien sääntelyä on arvioitava erikseen sekä vanhempien että lasten oikeuksien näkökulmasta. (STM 2010b, sosiaalihuoltolakiluonnos 2012.)

2.3.2 Lastensuojelulain kuntavelvoitteet

Uusi lastensuojelulaki ja siihen liittyvät kansanterveyslain (66/1972), erikoissairaanhoidonlain (1062/1989), nimilain (694/1985) ja hallinto-oikeuslain (430/1999) muutokset tulivat voimaan 1.1.2008, jonka jälkeen lastensuojelulakiin on tehty kolmesti täydennyksiä ja pykälä uudistuksia. Vaikka kyseessä on lastensuojelulain kokonaisuudistus, monet aikaisemman lastensuojelulain perusratkaisut ovat nähtävissä myös uudessa lastensuojelulaissa. Kysymys ei ole siis siitä, että laki olisi tuonut käytännön lastensuojelutyöhön jotain aivan uutta, sillä lastensuojelun toimintaa on aina säädetty lailla. Lakisidonnaisuudestaan huolimatta lastensuojelu on kuitenkin eri aikoina elänyt erilaisissa suhteissa lakiin ja säädöksiin: joskus side on ollut löyhempi, joskus taas tiukempi riippuen kulloisestakin yhteiskunnallisesta ilmapiiristä, ajan hengestä ja eetoksesta (Sinko 2004, 7). Lastensuojelulain muutostarpeiden taustalla oli muun muassa Suomen ratifioimat ihmisoikeussopimukset, keskeisimmin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Sääntelyn voluumi on

lisääntynyt uudessa lastensuojelulaissa huomattavasti, joka selittyy onnistuneella jäsentelyllä, sääntelyn monipuolistumisella ja ilmaisullisen tarkkuuden parantumisella. (Taskinen 2010, 9.)

Uudessa lastensuojelulaissa kunnan velvollisuudet on täsmennetty tarkasti lastensuojelun järjestämiseen ja kehittämiseen, suunnitelman laatimiseen lastensuojelun järjestämisestä ja kehittamisestä, lastensuojelutoimenpiteistä päättävään viranhaltijaan ja päätöksentekojärjestelmään, moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamiseen, lastensuojeluilmoituksen ja lastensuojelutarpeen selvitykseen määräajassa sekä sosiaalihuollon palvelujen järjestämiseen lastensuojelun sosiaalityöntekijän arvion mukaisesti (Lastensuojelulaki 417/2007, Taskinen 2010, 13-14). Lastensuojelun kuntavelvoitteiden osalta ei ole tarvetta lain laajentavalle tulkinnalle, sillä velvoitteet on laissa kirjattu hyvin yksiselitteisesti:

*Lastensuojelun järjestäminen ja kehittäminen 11§ ja
suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittamisestä 12§*

Kunnan on huolehdittava siitä, että ehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää niinä vuorokaudenaikoina, joina sitä tarvitaan. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä sekä laadittava lastensuojelun suunnitelma joko yksinään tai muiden kuntien kanssa. Suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran neljässä vuodessa ja se on otettava huomioon kunnan talousarviota ja suunnitelmaa laadittaessa. Suunnitelman tulee sisältää suunnittelukaudelta tiedot lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta, lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä sekä ongelmia ehkäisevistä toimista ja palveluista, lastensuojelun tarpeesta kunnassa, lastensuojeluun varattavista voimavaroista, lastensuojelulain mukaisten tehtävien hoitamiseksi käytettävissä olevasta lastensuojelun palvelujärjestelmästä, yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä sekä suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta. (Lastensuojelulaki 417/2007, Taskinen 2007, 25.)

Lastensuojelutoimenpiteistä päättävä viranhaltija ja päätöksentekojärjestelmä 13§

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, jolla tulee olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3§:n

mukainen sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Sosiaalityöntekijän kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. (Lastensuojelulaki 417/2007, Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005.)

Huostaanottoa, sijaishuoltoa, huostassapidon lopettamista sekä erityisen huolenpidon aloittamista ja jatkamista koskevissa asioissa päätöksentekovaltaa käyttää kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 10§:n 1 momentin mukainen kelpoisuus. Johtava viranhaltija voi määrätä päätöksentekovaltaa käyttämään myös muun viranhaltijan, jolla on mainitun lain 10 §:n 1 tai 2 momentin taikka 3 §:n mukainen kelpoisuus. Tämän tulee olla muu kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija päättää myös lapsen tutkimusta ja huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan hakemuksen tekemisestä. (Lastensuojelulaki 417/2007, Taskinen 2007, 63.) Kelpoisuusvaatimuksena kunnan sosiaalihuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon pääasiassa hallinnollisiin johtotehtäviin on kelpoisuuslain 3§:n mukainen kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito. Kelpoisuusvaatimuksena sosiaalityön ammatillisiin johtotehtäviin on 3§:n mukainen kelpoisuus sekä riittävä johtamistaito. (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005.)

Laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista on myös erityissäännös tilapäisestä poikkeamisesta kelpoisuusvaatimuksista, joka mahdollistaa ottamaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävään enintään vuodeksi henkilön, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen. Edellä tarkoitettua oikeutta poiketa sosiaalihuollon tehtävissä vaadittavista kelpoisuuksista ei sovelleta sosiaalityöntekijään, jolla on oikeus päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä kuten lastensuojelussa kiireellisestä sijoituksesta, erityiseen huolenpitoon tai yhteydenpidon rajoittamiseen liittyen. (Lastensuojelulaki 417/2007, Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005, Uotinen 2009, 531.)

Moniammatillisen asiantuntemuksen turvaaminen 14§

Kunnalla on velvollisuus järjestää lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle mahdollisuus käyttää sosiaalityön tukena lapsen kasvun ja kehityksen tuntevaa, terveydenhuollon, oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa asiantuntemusta. Säännöksen tarkoittamaa asiantuntemusta varten kunnan on asetettava sosiaali- ja terveydenhuollon edustajista sekä muista säännöksen tarkoittamista asiantuntijoista koostuva pysyvä lastensuojelun asiantuntijaryhmä. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

Lastensuojeluilmoituksen ja lastensuojelutarpeen selvitys määräajassa 26 § ja 27 §

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on vastaanottanut pyynnön tai ilmoituksen lastensuojelutarpeen arvioimiseksi taikka saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi sosiaalityöntekijän on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä ilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton vastaanottamisesta ratkaistava, onko asian vireille tulon johdosta ryhdyttävä lastensuojelutarpeen selvityksen tekemiseen vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin. (Lastensuojelulaki 417/2007, Taskinen 2007, 33.)

Lastensuojelutarpeen selvityksen laadinnasta vastaa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Selvityksessä arvioidaan lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Selvitys tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Selvitys on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta. (Lastensuojelulaki 417/2007, Taskinen 2007, 33- 37.)

Sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen lastensuojelun sosiaalityöntekijän arvion mukaisesti 36§

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asiakassuunnitelmassa tekemä arvio sosiaalihuollon palvelun välttämättömyydestä merkitsee kunnalle velvollisuutta palvelun järjestämiseen. Palvelun järjestämisestä kunnassa vastaava taho on velvollinen huolehtimaan siitä, että asiakas saa palvelun

sosiaalityöntekijän arvioiman tarpeen mukaisena ja siinä ajassa kuin sosiaalityöntekijä on arvioinut lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömäksi. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

2.4 Sosiaalihuollon valvontajärjestelmät

Sosiaalihuollon lainsäädäntö on pitkälti puitelainsäädäntöä, joka jättää kunnille harkinnanvaraa palveluja järjestettäessä. Valvonnan tavoitteena on väestön perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä sosiaalipalvelujen korkea laatu. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan oman valvonnan ohella yleisellä laillisuusvalvonnalla on merkittävä ohjaava vaikutus käytännön toimintaan. Ylimpänä laillisuusvalvojina Suomessa toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät tehtävänsä. Oikeusasiamies seuraa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä lasten oikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen lisäksi sitä, että tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Sekä oikeusasiamiehen että oikeuskanslerin laillisuusvalvonta tapahtuu pääasiassa ratkaisemalla kanteluja. (Kananaja ym. 2011, 420-423.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan ohjaus-, lupa- ja valvontaviranomaisia ovat Valvira ja aluehallintovirastot. Valvira käsittelee sosiaalihuollon valvontatapauksia silloin, kun kysymys on valtakunnallisesti ja periaatteellisesti tärkeästä ja laajakantoisesta asiasta. Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintovirastoja niin, että sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta ovat mahdollisimman yhdenmukaisia koko maassa. Aluehallintoviraston ennakolliseen valvontaan kuuluvat lupa- ja ilmoitusmenettely. Jälkikäteisellä valvonnalla tarkoitetaan asiakkaiden tekemiä valituksia ja kanteluita. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat edelleen sosiaalihuollon toimintaa omilla alueillaan. Ne vastaavat käytännön valvontatyöstä, ratkaisevat sosiaalihuollon kanteluita ja tekevät tarkastuskäyntejä. Aluehallintovirastojen valvonta koskee kaikkia sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluja, tehtäviä, toimenpiteitä ja etuuksia, myös yksityisiä palveluita. Aluehallintovirasto toteuttaa sosiaalihuoltolain mukaisesti sosiaalipalveluihin kohdistuvaa ohjausta ja neuvontaa erilaisin muodoin. Kuntien toiminnan ja palvelutason arvioimiseksi aluehallintovirasto toteuttaa hallinnonalakohtaista ja poikkialueellista peruspalvelujen arviointia kunakin vuonna määritellyistä palvelu- ja toimialueista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumista se seuraa valtakunnallisten tilastotietojen avulla ja aluekohtaisia palvelurakennekuvien muodostamiseksi se

tekee tarvittavia selvityksiä. Lisäksi Aluehallintovirasto voi pyytää kunnilta myös toimialakohtaisia toiminta- ja palvelusuunnitelmia ja strategioita perehtyäkseen kyseiseen palvelurakennekokonaisuuteen. (Kananoja ym. 2011, 405-408.)

Aluehallintovirasto ja Valvira voivat tarkastaa kunnallisen toimintayksikön silloin kun siihen on perusteltu syy. Niillä on oikeus antaa huomautuksia ja määräyksiä puutteiden korjaamisesta tai toimintayksikön sulkemisesta. Mikäli sosiaalihuollon järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan puutteita tai toiminta on muutoin lainvastaista, kunnalle voidaan antaa määräys epäkohtien korjaamiseksi määräajassa sakon uhalla tai asiakasturvallisuuden edellyttäessä toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi. Mikäli kunta on sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, valvontaviranomainen voi antaa kunnalle tai virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle virkamiehelle huomautuksen vastaisen toiminnan varalta. Huomautuksen tarkoituksena on ohjata virheellisesti toiminutta tahoja ottamaan tulevaisuudessa huomioon säännösten mukaiset velvoitteet. Jos aihetta huomautukseen ei ole, voi valvontaviranomainen kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. Huomautusta ja huomion kiinnittämistä ei kutsuta sanktioksi, vaan ne ovat virkamiehen toimintaa ohjaavia kannanottoja. (Kananoja ym. 2011, 403-407.)

Kuntatasolla palvelujen laatua seuraavia tahoja ovat sosiaaliasiamies ja kunnan tarkastuslautakunta. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita, avustaa asiakkaita muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehittymistä kunnassa ja antaa tästä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle. Tarkastuslautakunta arvioi kunnan toimintaa ja kunnan asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista myös sosiaalihuollon osalta. Mikäli valtuuston palvelulle asettamat tavoitteet eivät toteudu, tarkastuslautakunnan tulee selvittää, mistä toteutumisen ongelmat johtuvat. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2001, Kuntalaki 365/1995, Kananoja ym. 2011, 410, 416.)

3 NÄKÖKULMANA KUNNALLISEN LASTENSUOJELUN KEHITTÄMINEN

Tutkimus ja kehittäminen limittyvät usein toisiinsa tutkimuksen tuottaessa uutta tietoa toiminnan kehittämiseksi. Tutkimuksessani on kyse kunnallisen lastensuojelun kehittämisestä tutkimuksen paikantuessa sekä sosiaalityön että kunnallistieteellisen tutkimuksen kentälle. Kuntapalvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä on tehty tutkimuksia verrattain paljon hallintotieteen, kunnallispolitiikan, valtiotieteen ja sosiaalipolitiikan osa-alueilla. Näissä tutkimuksissa sosiaalityön ja lastensuojelun osuus jää harmillisen ohueksi. Kuntapalvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen liittyvässä tutkimuksessa nousee esiin palvelujärjestelmän rakenteellinen uudistaminen, yhteistyö, johtaminen ja palvelujen tuloksellisuus. Tutkimukset hyvinvointivaltion kehittymisestä ja sen kriisistä, valtiosta ja kunnasta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä sekä kuntatalouden kehityksestä sekä valtion ja kunnan keskinäisestä suhteesta ovat myös yleisiä. Sosiaalityön ja oikeustieteen lastensuojelulakitutkimusten tulokulma on ollut lapsi- tai asiakasryhmäkohtainen kunnan järjestämisvastuun näkökulman sijaista. Aikaisempaa tutkimusta lastensuojelulain toteutumisesta kuntatasolla on ollut siis vaikea löytää. Asiassa painaa merkittävästi kokonaisuudistuksen tuoreus, mutta huomioitavaa on myös se, ettei vuoden 1983 lastensuojelulakiaan noussut tutkimusaiheeksi kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta.

Tutkimukseni näkökulma rakentuu kansallisiin sosiaalihuollon ja lastensuojelun strategioihin ja kehittämisohjelmiin, lastensuojelun kehittämishankkeisiin Pirkanmaalla, alueellisiin selvityksiin lastensuojelulain toteutumisesta sekä tutkimukseen lastensuojelupalvelujen järjestämisestä, johtamisesta ja tuloksellisuudesta. Tähän kehittämis-, selvitys- ja tutkimustietoon perustuen esitän toimivan kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdot. Hyödynnän jakoa riittävästä henkilöstöstä, asiantuntevasta johtamisesta, kattavasta palveluvalikosta, harkituista työkäytännöistä sekä palvelujen jatkuvasta arvioinnista myös aineiston analysoinnissa ja tulosten esittämisessä.

Aiemman tutkimuksen etsimiseksi olen käyttänyt Linda ja Arto-tietokantoja sekä Tampereen yliopiston kirjaston Tamcat-tietokantaa. Tietokantojen kautta hain Suomessa julkaistuja väitöskirjoja ja liseniaattityötutkimuksia, muita tutkimuksia, tieteellisiä artikkeleita ja artikkelikokoelmia. Varsinaisia aika- tai kielirajauksia en tehnyt, mutta keskityin 2000-luvulla tehtyihin tutkimuksiin,

jolloin niiden viitekehyksessä on huomioitu julkishallinnon ajankohtaiset teemat. Niin ikään olen keskittynyt vain kotimaisiin tutkimuksiin, sillä tarkastelun laajentuessa kansainväliselle tasolle olisi materiaali laajentunut merkittävästi. Katson, että kunnallishallinnon historiallisen tai kansainvälisen tutkimuksen mukana olo ei ole oleellista tämän tutkimuksen kannalta vaan tarkoituksenmukaista on tarkastella kokonaistilannetta huomioiden julkishallinnon ajankohtaiset kansalliset haasteet. Tutkimusten lisäksi olen tutustunut oppikirjoihin sekä erilaisiin oppaisiin, selvityksiin ja raportteihin. Hakukomentona käytin pääasiassa komentohakua hakusanoina muun muassa lastensuojelulaki, lastensuojelu, avohuolto, julkishallinto, valtio, kunta, peruspalvelut, perusoikeudet, sosiaalihuolto, sosiaalipalvelut, terveyspalvelut, palvelujen järjestäminen, johtaminen ja kuntauudistus sekä näiden sanojen eri muotoja ja lyhennelmiä. Lisäksi olen täydentänyt hakuja selaamalla muun muassa Sosiaali- ja terveysministeriön, Valtiovarainministeriön, Valtioneuvoston, aluehallintovirastojen ja osaamiskeskusten internetsivustoja ja niillä esiintyviä kirjallisuusviitteitä.

3.1 Kansallinen sosiaalihuollon kehittäminen

Hallitusohjelmassa määritellään toimikauden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi hallinnonaloittain. Sosiaalihuollon yleinen ohjaus ja valvonta, keskeisten suuntaviivojen määrittely, palvelujen kehittäminen ja toimintapolitiikan johtaminen, yhteydenpito poliittiseen päätöksentekoon sekä palvelujen järjestämistä ja rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistelu kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriölle (STM). Tutkimus-, kehittämis-, tilastointi- ja valvontatehtävistä vastaa yhdessä ministeriön kanssa hallinnonalan virastot ja laitokset, joista merkittävin on Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), joka seuraa ja arvioi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kehitystä, tuottaa ja hankkii alan kotimaista ja kansainvälistä tietoa ja osaamista sekä välittää sitä käyttäjille, ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä sekä harjoittaa alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa on lasten, nuorten ja lapsiperheiden ehkäisevien palvelujen kokonaisuus, jonka tarkoituksena on vahvistaa palvelujen kehittämistä, tutkimusta, seurantaan sekä tukea kuntia tuottaen uutta lasten ja nuorten terveyteen vaikuttavaa tietoa, siirtää tutkimustietoa kuntien käyttöön ja tarjota valtakunnallista ohjausta lasten ja nuorten terveyden edistämiseksi. Lapsiperheiden hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa seuraa ja arvioi myös lapsiasiavaltuutettu, joka vaikuttaa lapsia koskevaan lainsäädäntöön ja yhteiskunnalliseen

päätöksentekoon tukenaan lapsiasianeuvottelukunta, jonka tehtävänä on edistää lasten aseman ja oikeuksien kannalta tarpeellista viranomaisten ja muiden tahojen välistä yhteistyötä. Lisäksi lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta, varhaiskasvatuksen neuvottelukunta ja nuorisoasian neuvottelukunta ohjaavat lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin kehittämistä ja strategista suunnittelua. Ne edistävät ja koordinoivat eri hallinnonalojen, kuntien, tutkimus- ja koululaitosten, järjestöjen ja muiden tahojen yhteistyötä, tekevät ehdotuksia lasten, nuorten ja perheiden palvelujen pitkäjänteiseksi kehittämiseksi, tuovat lasten ja nuorten näkökulmaa päätöksentekoon sekä toimivat lasten aseman vahvistamiseksi yleisesti yhteiskunnassa. (THL 2012.)

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on laadukkaiden ja yhdenvertaisten kunnallisten palvelujen turvaaminen asiakaslähtöisesti koko maassa, kuntien taloutta vastaavan kehittämistoiminnan edellytysten luominen, yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian vahvistaminen. Hallituksen kuntapolitiikan ja hallinnon kehittämisen muista linjauksista sosiaalihuollon ja lastensuojelun osalta merkittäviä ovat muun muassa hankintalain uudistaminen suorahankintamahdollisuuksien lisäämiseksi, kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanja kuntapalveluiden laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi sekä johtamisen ja esimiesosaamisen kehittäminen ja työntekijöiden osaamisen ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Hallituksen hyvinvointipoliittiset linjaukset painottavat julkisten palvelujen merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden takaajana sekä korostavat ennaltaehkäisyä ja asiakkaan asemaa. Hallituksen poikkihallinnollinen toimenpideohjelma tehostaa poikkihallinnollista yhteistyötä työllisyyden, työkyvyn ja osallisuuden vahvistamiseksi sekä sosiaaliturvasta huolehtimiseksi köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan. Hallituksen perhepolitiikan kolme ydinaluetta ovat palvelut, tulonsiirrot sekä perheen ja työn yhteensovittaminen. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja kehitetään Kaste I -ohjelmassa luotujen hyvien käytäntöjen mukaisesti laajentaen perhekeskustoimintaa perheiden, kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistyönä, lisätään lapsiperheiden kotipalveluja ja matalan kynnyksen palveluja sekä kehitetään vanhemmuuden tukea, vanhempien parisuhdeneuvontaa sekä erosovittelua lapsen edun vahvistamiseksi ja vanhemmuuden toteutumiseksi. Edelleen lastensuojelussa painopistettä siirretään ennalta ehkäisyyn, varhaisiin tukipalveluihin ja laitosvaltaisuuden purkamiseen sekä tehostetaan toimia huostaanottojen vähentämiseksi. (Hallitusohjelma 2011, 55-62, 75-77.)

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman. Ohjelma on strateginen ohjausväline, jolla johdetaan ja uudistetaan suomalaista sosiaali- ja terveystoimintaa. Sosiaalihuollon kehittämiseen ohjataan rahaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslain mukaisen rahoituksen, ESR- ja RAY-rahoituksen sekä maakunnallisten rahoitusten kautta. Yhteiskunnallisilla aloilla palvelujen kehittäminen on jäänyt pitkälti erillisten kehittämishankkeiden varaan 2000-luvulla, mutta toiveita entistä käytännönläheisemmästä kehittämistyöstä muutamine strategisine tavoitteineen, jotka nivotaan tiiviimmin osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon arkityötä, on esitetty viime aikoina kasvavassa määrin. (Lähtenmäki-Smith & Terävä 2012, STM 2008.)

Vuosien 2008-2011 sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste loi uudenlaisia kehittämis- ja yhteistyöverkostoja ja vuorovaikutusta sekä kuntien välille että kuntien ja keskushallinnon välille. Uuden Kaste-ohjelman 2012-2015 päätavoitteena on edeltäjänsä mukailleen hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja palveluiden järjestäminen asiakaslähtöisesti. Ohjelmalla tähdätään riskiryhmien osallisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden parantumiseen, ehkäisevän työn ja varhaisen tuen vaikuttavuuteen, palvelujen laatuun sekä taloudellisesti kestäväan ja toimivaan palvelurakenteeseen. Myös tietojärjestelmien saattaminen asiakkaiden ja ammattilaisten tueksi sekä osaava ja hyvinvoiva henkilöstö ja johto on nostettu kehittämiskohteiksi. (STM 2010a, STM 2012b.)

Sosiaalihuollon kehittämisen keskeisiä pitkän aikavälin tavoitteita on 2000-luvulla ollut palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja saatavuuden parantaminen, alueellisten erojen ja syrjäytymisen vähentäminen, osallisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden lisääntyminen, sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen. Tavoitteet ovat edelleen jakaantuneet ennalta ehkäisyn ja varhaisen puuttumisen, henkilöstön riittävyuden varmistamisen ja osaamisen vahvistamisen, sosiaali- ja terveydenhuollon eheän kokonaisuuden ja vaikuttavien toimintamallien toimenpidekokonaisuuksiksi. Perhepalvelujen kehittämisen kärki on 2000-luvulla ollut lasten ja nuorten aseman parantaminen ja hyvinvoinnin turvaaminen yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja yksityisten palvelutuottajien kanssa. (STM 2003, 24, Anttila ym. 2005.) Lastensuojelun kehittäminen on keskittynyt lastensuojelun kehittämiseen alueellisena yhteistyönä, asiantuntevan avun järjestämiseen välittömästi kriisitilanteissa sekä tarpeellisten lainsäädäntöuudistusten toteuttamiseen. Lastensuojeluun 2000-luvulla liittyvistä hankkeista valtakunnallisesti laajin ja merkittävin on ollut Lastensuojelun kehittämisohjelma (2004-2007), joka oli yksi kansallisen Sosiaalialan kehittämishankkeen (2004-2007) osahanke. Lastensuojelun kehittämisohjelmassa

laadittiin katsaus lastensuojelun tilaan ja selvitettiin kehittämistarpeita muun muassa seudullisten palvelujen (Rousu 2006), huostaanottomenettelyn (Jokinen 2006) sekä sijais- ja jälkihuollon kehittämiseen (Känkänen & Laaksonen 2006) liittyen. Hanke toi tavoitteellisuutta, suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä lastensuojelupolitiikan ohjaukseen, lastensuojelupalvelujen johtamiseen ja lastensuojelun asiakastyöhön. Hankkeen aikana linjattiin lastensuojelun keskeiset periaatteet, tavoitteet ja tehtävät erityisenä painoalueena avohuolto, suunnitelmallisuus ja arvioiva työote lastensuojelutarpeen selvitysvaiheen työskentelyssä, perhetyössä sekä nuorten avohuollossa. Hankkeessa valmisteltiin tehtävärakenteeseen ja työnjakoon liittyviä suosituksia sekä lastensuojelun käsikirja, joka on toteutettu osana sosiaalityön ammattilaisten verkkopalvelu Sosiaaliporttia. Lastensuojelulain kokonaisuudistus oli konkreettinen osa hanketta. (Oosi ym. 2009, STM 2006, Sinko 2004.)

Merkittäviä kansallisia hankkeita lastensuojelupalvelujen suunnittelun ja kehittämisen osalta ovat olleet myös Kuntaliiton Laadunhallinnan perusteita lastensuojelutyöhön LASSO-projekti vuonna 1997 systemaattisen laadunhallinnan tueksi, kuntien, kuntayhtymien, järjestöjen ja oppilaitosten Verkostoituvat erityispalvelut VEP-hanke vuosina 1997-2003 erityispalvelujen ylikunnallisten toimintamallien ja sosiaalihuollon erityisosaamista vaativien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, Kuntaliiton ja Lastensuojelun Keskusliiton HARAVA-hanke vuosina 2000-2004 eri toimijoiden yhteistoiminnan tehostamiseksi, Stakesin ja Lastensuojelun Keskusliiton Varhainen puuttuminen VARPU -projekti vuosina 2001-2004 varhaisen tuen kehittämiseksi sekä Sosiaalityön neuvottelukunta 2002-2005 ja sen laatima Toimenpideohjelma 2015 (Heino 2004, STM 2003, Pölkki 2004, Karjalainen & Sarvinmäki 2005). Edelleen näiden hankkeiden lisäksi on 2000-luvulla toteutettu useita kuntien alueellisia ja lastensuojelunjärjestöjen asiakasryhmäkohtaisia hankkeita keskittyen muun muassa perhetyön, vauvaperheiden tuen, päihdeäitien sekä ennaltaehkäisevien palvelujen ja sijaishuollon kehittämiseksi. (Ks. Pölkki 2004, 306-309.)

Tuoreimpia kansallisia lastensuojelun kehittämiseen linkittyviä hankkeita ovat olleet Johtamisella laatua ja työhyvinvointia sosiaalialalle -ohjelma vuonna 2009, Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön toteuttama koulutus- ja kehittämishanke vuonna 2009, Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma 2007-2011, Lapsi ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011 sekä Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015. Näissä hankkeissa on keskitytty perhepalvelujen palvelujärjestelmän organisoimien vaihtoehtojen, työorientaatioiden ja työhyvinvoinnin, henkilöstön riittävyyden ja johtamisen kehittämiseen peruslähtökohtana lapsilähtöinen yhteiskunta painottaen lapsivaikutusten arviointia, oikeuksista tiedottamista,

syрjäytymisen ehkäisyä, matalan kynnyksen palveluja sekä elämänhallintataitojen merkitystä. (STM 2009, STM 2011a, OKM 2007, OKM 2011.)

3.2 Lastensuojelun kehittäminen Pirkanmaalla

Pirkanmaalla 2000-luvulla toteutetut kuntien lastensuojelun kehittämishankkeet ovat olleet pääosin Sosiaalialan kehittämishankkeesta 2003-2007 ja Kaste –ohjelmasta 2008-2011 ja 2012-2015 rahoitettuja hankkeita. Järjestöjen hankkeet ovat olleet RAY:n rahoittamia hankkeita, jotka ovat osaltaan palvelleet myös kuntien lastensuojelua. Tietoja Pirkanmaalla toteutetuista kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden hankkeista ei ole keskitetysti koottu, joten tässä esiin nostamani hankkeiden lisäksi alueella on ollut varmasti myös muita yksittäisiä hankkeita.

Pirkanmaan lastensuojelun 2000-luvun kehittämistyön jatkumo alkaa vuodesta 2001, jolloin Pirkanmaalla tehtiin selvitys sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta. Vuonna 2002 sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos Oy käynnisti hankkeen, jossa kehitettiin pienten kuntien sosiaalityötä organisoimalla sosiaalityöntekijöiden työnohjauksellisia ja koulutuksellisia yhteistyöryhmiä (Lehtinen 2003a, 3-4.) Kehittämistä jatkettiin sosiaalityöntekijöiden ryhmiin kiinnittyneenä myös vuonna 2003 käynnistyneessä Seutuyhteistyö maaseutusosiaalityössä -hankkeessa, jossa luotiin maaseudun pienten kuntien sosiaalityöntekijöiden foorumi kollegiaalisen tuen, työn paineiden purkamisen ja ammattitaidon ylläpitämisen mahdollistamiseksi. (Lehtinen 2004, 3.) Kaakkois-Pirkanmaalla toteutetussa Kehittäjäosionomi –hankkeessa vuonna 2005 projektityöntekijä vapautti vakituisen henkilöstön työaika kehittämissuunnitelmaan (Kannas-Honkaniemi 2007, 1) ja Laatu lastensuojeluun kuntayhteistyöllä –hanke 2003-2005 tavoitteli seitsemän kunnan yhteisiä ratkaisuja lastensuojelun palvelukokonaisuuksien hallintaan muun muassa visioimalla kuntien yhteisestä sijaishuollon kehittämisyksiköstä (Harju 2008). Ylä-Pirkanmaan hyvinvointikehittäjähankeessa 2004-2005 kehitettiin sosiaalihuollon palvelurakennetta ja seutuyhteistyötä kahdeksassa kunnassa kiinnittäen erityishuomio perhekeskusmallin rakentamiseen ja seudullisen kriisi- ja sosiaalipäivystyksen luomiseen (Aalto 2005).

Vuosina 2006–2007 Pori, Hämeenlinna, Tampere ja Tampereen seutu toteuttivat yhdessä Stakesin, Tampereen yliopiston ja Pikassos Oy:n kanssa pilotin, jossa koottiin tietoja asiakkaiksi tulleista lapsista ja pohdittiin, mikä lastensuojelussa on tärkeää tietoa ja miten se on tavoitettavissa käytössä olevista asiakastietojärjestelmistä (Jormalainen 2009, 3). Vuosina 2007-2009 Tampere, Pori, Stakes,

Pikassos Oy, Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos sekä informaatiotutkimuksen laitos toteuttivat Lastensuojelun tieto-hankkeen osana valtakunnallista Sosiaalialan tietoteknologia-hanketta. Tampereella hankkeessa luotiin vaikuttavuusmittarit lastensuojeluun, kehitettiin uuden lastensuojelulain mukaista dokumentointia ja pohdittiin tietoteknologian hyödyntämistä lastensuojelun avohuollon dokumentoinnissa ja seurannassa. (Jormalainen 2009, 16-20.) Kaakkois-Pirkanmaan seutukunnan KEPEET -hankkeessa syvennettiin kuntien välistä yhteistyötä lasten ja nuorten palveluissa ja lastensuojelussa vuosina 2007-2009 (Antikainen-Juntunen 2009, 47).

Tuoreimpia lastensuojelun kehittämishankkeita Pirkanmaalla ovat olleet Lastensuojelun sijaishuollon kehittäminen Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla –hanke 2006-2008, Lastensuojelun sosiaalipäivystyksen kehittäminen Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla –hanke 2006-2008, Paras päivystys Pirkanmaalle –hanke 2010 sekä Väli-Suomen lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämishankkeen 2008-2011 osahankkeet Nepsy, Iina ja Pirkan perhepalvelut sekä parhaillaan käynnissä olevat Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelmaan 2012-2015 linkittyvät Väli-Suomen lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämishanke Kasperii II:n osahankkeet Eetu ja Osmo. Olen itse ollut mukana hankesosiaalityöntekijänä Lastensuojelun sijaishuollon kehittäminen Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla –hankkeessa, Paras päivystys Pirkanmaalle –hankkeen ohjausryhmässä, Väli-Suomen lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kehittämishankkeiden Pirkan perhepalvelut ja parhaillaan käynnissä olevan Eetu –osahankkeiden ohjausryhmän jäsenenä ja käytännötoimijana lastensuojelun kehittämistyössä. (Harju 2008, Rinne 2008, Niemi 2010.)

Lastensuojelun sijaishuollon kehittäminen Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla – hankkeen 2006-2008 myötä Tampereen kaupungin asiakasohjaus Luotsi palvelee Tampereen lisäksi kymmentä kuntaa lastensuojelun sijaishuollon palvelujen järjestämisessä ja asiakasohjauksessa. Luotsi etsii sijaishuoltopaikan kaikille sen tarpeessa oleville lapsille yhteistoiminta-alueella ja vastaa sijaisperheiden rekrytoinnista, valmennuksesta ja jatkokoulutuksesta sekä sijaishuollon palvelujen kehittämisestä yhteistoiminta-alueen tarpeita vastaavaksi. Alueellinen asiakasohjausyksikkö mahdollistaa erityisosaamisen keskittymisen, paikallistason lastensuojelutyön vahvistumisen, palvelujen laadun- ja kustannustehokkuuden parantumisen sekä sijoitettavan lapsen saaman palvelun parantumisen ja yhdenmukaistumisen. (Harju 2008.) Lastensuojelun sosiaalipäivystyksen kehittäminen Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla –hankkeessa 2006-2008 kehitettiin alueellisen korkean kynnyksen lastensuojelun sosiaalipäivystyksen

toimintamalli siten, että sen toteuttaminen sujuu jouhevasti kymmenessä pirkanmaalaisessa kunnassa kaikille tamperelaisille suunnatun matalan kynnyksen sosiaalipäivystyksen rinnalla (Rinne 2008).

Vuonna 2010 Paras päivystys Pirkanmaalle –hankkeessa luotiin maakunnallinen sosiaalipäivystysjärjestelmä ja edistettiin maakunnan kaikkien asukkaiden yhdenvertaista oikeutta lastensuojelun sosiaalipäivystyksen palveluihin (Niemi 2010). Kokeilujakson jälkeen toukokuusta 2012 lähtien Tampereen kaupunki tuottaa lastensuojelun sosiaalipäivystyksen palvelun kaikille Pirkanmaan kunnille kuntien välisenä yhteistoimintana.

Pirkanmaa kuuluu kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman Väli-Suomen alueeseen. Kaudella 2008-2011 sen lasten, nuorten ja perheiden palvelujen KASPERI-kehittämishanke sisälsi perhepalveluverkostojen, peruspalvelujen erityisen tuen, erityistä osaamista vaativien palvelujen tehostamisen ja erityispalvelujen tarpeen kasvun vähentämisen ja osaamisen kehittämisen teema-alueet. Osahankkeissa uudistettiin lasten, nuorten ja perheiden palveluja laajoina kokonaisuuksina keskittyen lasten, nuorten ja lapsiperheiden osallisuuden vahvistamiseen, erityispalvelujen kehittämiseen peruspalveluja tukeviksi, uusien työkäytäntöjen luomiseen ehkäisevän lastensuojelun alueella, palvelujen tuomiseen lasten ja nuorten kehitysympäristöihin perhekeskustoiminnan ideologian mukaisesti sekä henkilöstön ja johdon osaamisen parantamiseen. (Kasper 2012.)

Pirkanmaalla toteutettiin KASPERI-hankkeen kolme osahanketta. Kolme kuntaa kehitti Nepsy – kumppanuus lasten ja nuorten mielenterveystyön palvelurakenteen perustana –hankkeessa neuropsykiatrisista häiriöistä kärsivien lasten, nuorten ja heidän perheiden sekä heidän kanssaan työskentelevien tueksi toimivaa palvelukokonaisuutta. Hankkeessa piirrettiin suuntaviivoja Nepsy – perhekeskusmallista, jossa erikoissairaanhoido, perheneuvola ja perustason sosiaalityö toimivat yhdessä samassa yksikössä lapsen ja nuoren, heidän perheidensä, päivähoidon ja koulun kumppaneina. Yhdeksän kuntaa oli mukana luomassa intensiivisen tuen mallia pieniin tai maaseutumaisiin kuntiin IiNa - Pirkanmaan intensiivimalli nuorten avohuoltoon –hankkeessa. Kaksi kuntaa keskittyi varhaisen puuttumisen, palvelujen kasvun ja kehityksen tukemiseen PIRKAN Perhepalvelut –hankkeessa. (Kasper 2012.)

KASPERI II –hankkeen kehittämistyön tavoitteet mukailevat ensimmäisestä vaiheesta tuttuja tavoitteita sektorirajat ylittävästä yhteistyöstä, asiakkaiden osallisuuden lisäämisestä,

erityispalvelujen kehittämisestä peruspalvelujen tueksi, työtapojen räätälöinnistä, perhekeskusiideologian jalkauttamisesta sekä henkilöstön ja johdon osaamisen varmistamisesta. Osahankkeissa keskitytään ratkomaan, millaisia palveluja on tarpeen tarjota kehitysympäristöihin, miten palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus tapahtuvat sekä miten asiakaslähtöiset palveluprosessit muodostuvat. (mt.)

KASPERI II –hankkeen kaksi osahanketta toteutetaan Pirkanmaalla. Kolme kuntaa ja yksi perusturvakuntayhtymä toteuttavat OSMO – osaamisverkostosta monimuotoinen tuki lasten ja nuorten kehitysympäristöihin –hankkeen, jossa painottuvat tavoitteet verkostoyhteistyötavan rakentamisesta, nepsy-asiantuntijuuden syventämisestä sekä osaamisverkon mallintamisesta ja monistamisesta. EETU – Ennaltaehkäisevän tuen ja intensiivisen työotteen toimintamalli nuorten palveluihin –hanke toteutetaan kuudessa kunnassa tavoitteena päästä puuttumaan lastensuojelullisiin huolutilanteisiin mahdollisimman varhain ja luoda selkeät toimintamallit tuen järjestämiseen kohderyhmän ollessa 5.-9. luokkia käyvät lapset ja heidän perheensä. (mt.)

Kanta-Hämeen, Pirkanmaan ja Satakunnan alueella toimivan sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos Oy:n lastensuojelun kehittämistoiminta Pirkanmaan alueella keskittyy lastensuojelulain toimeenpanon seuraamiseen ja tukemiseen, lastensuojeluun liittyvän kehittämistoiminnan synnyttäminen ja seuraaminen maakunnallisen asiantuntijaryhmän kautta. Keskiössä on myös lastensuojelun asiakastyön, kehittämisen, koulutuksen ja tutkimuksen yhteistyön tiivistäminen sekä osallistuminen Tampere Praksis –hankkeeseen, Kasperii II-hankkeen Eetu –osahankkeeseen ja Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämishojelman työryhmään 2011-2015 sekä yhteistyö lastensuojelujärjestöjen kanssa. (Pikassos 2012.)

3.3 Selvitykset lastensuojelulain toteutumisesta

Aluehallintovirastot ja aiemmin lääninhallitukset ovat laatineet selvityksiä uuden lastensuojelulain toteutumisesta ja sosiaalityöntekijätilanteesta toiminta-alueillaan painottaen hieman eri osa-alueita. Pirkanmaan osalta ei ole julkaistu erillistä raporttia uuden lastensuojelulain voimassaoloaikana vaan tuoreimmat tiedot ovat saatavilla vuodelta 2003.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alueella vuonna 2011 suurin osa kunnista ei kyennyt noudattamaan lastensuojelulain asettamia määräaikoja. 90 prosentin kohdalla vireille tulleista

lastensuojeluasioista kyettiin tekemään lain asettaman seitsemän arkipäivän sisällä ratkaisu siitä, johtaako ilmoitus toimenpiteisiin. Lastensuojelutarpeen selvityksistä 80 prosenttia valmistui kolmen kuukauden määräajan sisällä. Alueen lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöistä vain 58 prosenttia täytti kelpoisuusehdot ja yhdellä lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijällä oli keskimäärin 36 asiakasperhettä. (Miettinen & Stenroos 2011, 6, 17, 20, 27.)

Syksyllä 2008 Etelä-Suomen lääninhallituksen alueen kunnista vain kahdeksassa prosentissa oli laadittu lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma. Moniammatillinen asiantuntijaryhmä oli nimetty 77 prosentissa kuntia. Kolmessa alueen kunnassa ei ollut lainkaan pätevää sosiaalityöntekijää ja alueen suurimmissa kaupungeissa vain noin puolet työntekijöistä oli päteviä. Keskimäärin lastensuojelun asiakasmäärä oli 60-70 asiakasperhettä ja joissakin kunnissa asiakasmäärä oli noussut sataan asiakasperheeseen. Vain vajaassa kolmanneksessa kunnista kaikki lastensuojeluilmoitukset käsiteltiin määräajan puitteissa ja lastensuojelutarpeen selvitykset tehtiin 40 prosentissa kunnista määräajan puitteissa. (Portnoj 2009, 4-6, 9.)

Varsinais-Suomen ja Satakunnan kunnissa lastensuojelun toimenpiteistä päättävillä johtavilla viranhaltijoilla oli kaikilla laissa edellytetty kelpoisuus vuonna 2010. Satakunnassa 55 prosenttia ja Varsinais-Suomessa 54 prosenttia lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä oli kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä. Sekä Satakunnassa että Varsinais-Suomessa viroissa toimi sijaisena pääasiassa sosiaaliohjaajia ja sosiaalityön opiskelijoita. Syyksi tilanteelle ilmoitettiin pätevien hakijoiden puuttuminen, jonka nähtiin johtuvan muun muassa palkkauksesta, työn sisällöllisestä haastavuudesta, työn organisoinnista ja työilmapiiristä. Satakunnassa sosiaalityöntekijällä oli noin 56 lasta asiakkaana ja Varsinais-Suomessa noin 40 lasta. Varsinais-Suomen kunnista 92 prosentissa ehdittiin toimimaan seitsemän arkipäivän määräajassa lastensuojeluilmoitusten osalta ja 92 prosentissa kolmen kuukauden määräajassa lastensuojelutarpeen selvitysten osalta. Satakunnassa vastaavat luvut olivat 89 prosenttia ja 94 prosenttia. (Lounais-Suomen aluehallintovirasto 2010.)

Vuonna 2010 Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella vain 33 prosentissa kuntia tehtiin kaikki lastensuojeluilmoitusten arvioinnit ja kaikki lastensuojelutarpeen selvitykset lain edellyttämässä määräajoissa (Itä-Suomen aluehallintovirasto 2011). Vuonna 2008 Itä-Suomen alueen kunnista 72 prosentissa osa sosiaalityöntekijöistä tai kaikki työntekijät olivat määräaikaaisia tai kunnassa ei ollut lainkaan sosiaalityöntekijää (Häkälä 2008, 6-12).

Vuonna 2010 Lapin aluehallintoviraston alueen kunnista noin 75 prosenttia arvioi ratkaisevansa kaikki lastensuojeluilmoitukset lain edellyttämässä määräajassa ja lastensuojelutarpeen selvityksistä 66 prosenttia tehtiin määräajassa. Yleisimpinä syinä määräaikojen ylittymiseen pidettiin resurssipulaa, töiden kasautumista tai heikkoa töiden organisointia sekä asiakkaan tai viranomaisverkoston tavoitettavuuteen liittyviä vaikeuksia. (Lapin aluehallintovirasto 2011.)

Länsi-Suomen lääninhallitus ei ole julkaissut tietoja vuonna 2008 tehdystä kyselystä liittyen läänin kuntien sosiaalityöntekijätilanteeseen. Aluehallintoviraston keväällä 2012 tekemän kyselyn tietoja ei ole myöskään vielä saatavissa. Vuonna 2003 Pirkanmaalla oli päteviä sosiaalityöntekijöitä sosiaalitoimistoissa 80 prosenttia, Kanta-Hämeessä 85 prosenttia, Satakunnassa 75 prosenttia ja Varsinais-Suomessa 80 prosenttia (Lehtinen 2003b, 31, 37, 43, 49, 55, 62). Tuolloin Pirkanmaan kuntien resurssien arvioitiin riittävän korjaavaan toimintaan, mutta ennaltaehkäisevien työmuotojen ja palvelutarjonnan todettiin olevan riittämättömiä. Alueella todettiin olevan henkilöstöpulaa eikä virkoihin saatu rekrytoitua pätevää henkilöstöä. (Hurskainen 2004, 15.)

3.4 Lastensuojelun järjestämisen, johtamisen ja tuloksellisuuden perusteet

Tutkimustiedolta ja arvioinnilta eri muotoineen odotetaan tukea laadukkaan lastensuojelutyön kehittämiseen, jonka perustana ovat erilaiset tiedon lajit kuten hiljainen ja käsitteellinen tieto, tutkimustieto, näyttöön perustuva käytäntö, tilastollinen tieto sekä arviointi ja arviointitutkimus (Pölkki 2004, 272, 275-281). Lastensuojelutyö siihen johtavine ongelmineen on laaja tutkimuskohde, lähes rajaton, sillä periaatteessa se läpäisee koko inhimillisen ja yhteiskunnallisen toiminnan. Tutkimuksen kohteena lastensuojelu käsittää laajasti eritasoisia ilmiöitä, mutta tutkimuskenttää yhdistää pyrkimys tarkastella lapsuutta ja nuoruutta suojelun näkökulmasta. Lastensuojelussa kohdattavia ilmiöitä käsitellään useilla tieteenaloilla, mutta lastensuojelun kova ydin paikannetaan sosiaalityön osaamis-, asiantuntijuus- ja tutkimuskenttään. (Mäntysaari & Haaki 2007, Eronen 2007, Pekkarinen 2011b.)

Lastensuojelutyön tutkimus on lisääntynyt Suomessa merkittävästi reilun kymmenen vuoden aikana, mutta monipuolinen tieto lastensuojelusta on kuitenkin edelleen vähäistä. Tutkimustietoa esimerkiksi lastensuojelutyön vaikutusmekanismeista, lastensuojelun vaikuttavuudesta asiakkaiden hyvinvointiin ja toiminnan onnistumisesta on niukasti vaikka sosiaalityön näyttöihin perustuva vaikuttavuus, näytön luonne sekä tilintekovelvollisuus ovat olleet suomalaisessa sosiaalityön

keskustelussa yhä voimakkaammin esillä. (Eskelinen 2011, Pölkki 2004, 299, Rousu 2007, 76.) Tutkimustiedon ja käytännön toiminnan kytkentä sosiaalialalla on myös osin hahmottumatonta ja jopa jännitteistä ja esimerkiksi kehittämissuunnitelmissa saatujen hyvien tulosten juurruttaminen työkäytäntöihin on ollut paikoin haasteellista (Jalava & Virtanen 1996). Viime aikoina julkishallinnon ajankohtaiset haasteet ja lainsäädännön uudistukset ovat nostaneet myös sosiaalipalvelujen kehittämisen ja palvelujen vaikuttavuuden tutkimuksen uudelle tasolle. Esimerkiksi Kuntaliiton LapsiArvi –kehittämissuunnitelmissa 2006-2008 paneuduttiin lapsipolitiikan ja lastensuojelupalvelujen arviointiin tuottaen kolme erillistä opasta lakisäätöisen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadintaan ja sisältöön, suunnitelman seurantaan ja arviointiin sekä lastensuojelun laadun perusvaatimukseen ja arviointivälineisiin liittyen (Holma 2009, Rousu 2008, Rousu 2009). Suomen Akatemian tutkimusprojektin Lastensuojelun tarve, prosessit ja vaikuttavuus ja sen osahankkeiden tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, millaiset kriittiset tapahtumat ja tekijät vaikuttavat lastensuojelun tuloksellisuuteen lasten hyvinvoinnin kannalta (Eskelinen 2011). Nostan seuraavassa esiin kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän kehittämisen perusteet aikaisempaan tutkimukseen perustuen palvelujen järjestämisen, johtamisen ja tuloksellisuuden näkökulmasta askeltaen kohti toimivan palvelujärjestelmän perusedellytyksiä.

Palvelujen järjestäminen

Laajasti ymmärrettynä lastensuojelutyö on lapsipoliittista vaikuttamista lasten kasvuolojen kehittämiseksi, moniammatillista ja monialaista yhteistyötä ja kumppanuutta lapsen ja perheen tukemiseksi sekä lapsen edun turvaamista vaikeimmissakin tilanteissa. Lastensuojelupalvelujen tarve ja tätä paikallista tarvetta vastaava palvelujen kirjo vaihtelee eri kunnissa, joten on vaikea rajata tiukasti millaisia lastensuojelupalveluja kunnalla tulee olla, koska lasten ja perheiden tarpeet ovat erilaisia (Rousu & Holma 2003, 11). Tutkittuaan lastensuojelun järjestämistä seudullisesti, lastensuojelun tuloksellisuutta sekä lastensuojelua muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa Rousu (2005, 2006, 2007) on todennut kuntien pyrkivän kantamaan vastuunsa niin hyvin kuin nykyisillä rakenteilla ja voimavaroilla on mahdollista. Samoin lastensuojelua käytännössä toteuttavat työntekijät toimivat parhaan osaamisensa mukaisesti olemassa olevilla voimavaroilla. Ei ole siis lainkaan kyse siitä, etteikö suomalainen lastensuojelu pyri toimimaan ja toimikin eettisesti kestäväällä pohjalla ja vastuullisesti, sillä niin korkeaa palvelun laatua ja hoivaa lapsille ja perheille tuottaen kuin mahdollista. Kyse on siitä, että palvelujen järjestämistapa on ehkäpä tullut tiensä päähän ihmisten tilanteiden muuttuessa entistä monimuotoisemmiksi ja toisiinsa kietoutuneimmiksi ongelmiksi, joihin perinteinen sektorikohtainen järjestelmä ei pysty vastaamaan vaan

erityisalakohlaiseen tietoon perustunut sektoroitunut professiojärjestelmä joutuu tekemään tilaa joustavammille ja muuntautumiskykyisemmille rakenteille. (Vaininen 2011, Rousu 2007.)

Kuntien sisäistä eri ammattilaisten osaamista ja tietoa yhdistävää moniammatillista yhteistyötä on yleisesti kehitetty kunnissa kuntalaisten muuttuvaan palvelutarpeeseen vastaamiseksi. Lastensuojelun alueellinen ja seudullinen tavoitteellinen yhteistyö kuntien ja eri toimijoiden välillä on puolestaan kehittymässä tavoitteelliseksi ja suunnitelmalliseksi osin kunta- ja lainsäädäntöuudistusten velvoittamana. Seutuyhteistyön ydinkysymyksiksi on noussut lähipalveluiden turvaaminen, erityispalvelujen järjestäminen, erityisosajien verkostoituminen ja työnjako sekä yritysten ja kolmannen sektorin rooli palvelujärjestelmässä. (Anttila & Rousu 2004, 31.) Käytäntö on osoittanut, että kuntauudistusten muutosvaiheen suunnittelu ja muutosten toteuttaminen vaatii paljon aikaa henkilöstöltä, joka vaikuttaa muun muassa heidän tavoitettavuuteen ja asiakasrajapinnassa työskentelyyn. Alueiden laajentuminen mahdollistaa jalkautuvien palvelujen palvelutarjonnan laajenemisen ja ammatillistumisen, mutta supistaa työntekijöiden käytettävissä olevaa aikaa johtuen muun muassa pitkistä välimatkoista ja asiakasmäärän kasvusta. Lastensuojelun osalta keskittäminen mahdollistaa asiakkaille asiantuntevan palvelun, mutta toisaalta keskittäminen etäännyttää työntekijät ja asiakkaat. (Virkki ym. 2011.) Asiakastyytyväisyys yleisesti lasten ja perheiden palveluihin sekä yhteistyöhön sosiaali-, terveys- ja opetuspalveluissa toimivien ammattilaisten kanssa on hyvällä tasolla kuntauudistusten jälkeen. Kehittämiskohteiksi nousevat erityistason palvelujen saatavuuteen sekä henkilökunnan määrään, henkilökunnan pysyvyyteen ja palvelujen yksilöllisyyteen liittyvät seikat (Perälä ym. 2011). Yhteistyön tuleminen systemaattisemmaksi on kuntien yhteistyön myönteinen tulos, joka näkyy parhaiten ylikunnallisten erityispalveluiden osalta sekä yhteisessä hanketyössä. Sosiaalitoimen osalta yhteistoiminnan pitkälle viety organisointi on vahvistanut pienten kuntien asemaa. (Haverinen & Vuorenkoski 2009, 77-78.)

Johtaminen

Kuntauudistus on merkittävä myös sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan johtamisen näkökulmasta. Sosiaalialan onnistuminen yhteiskunnallisessa tehtävässään ja sosiaalihuollon tuloksellisuuden lisääminen edellyttävät kykyä hallita kunnallisen sosiaalipolitiikan kokonaisuutta ja hyvää johtamisosaamista. (Heinämäki 2011.) Johtamisen muutos on kokonaisuutena keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisyyteen liittyvä asia, jonka haasteina on kuntauudistuksen lisäksi keskijohdon merkittävä sukupolven vaihdos, yksityisen ja julkisen rajan ohentuminen sekä

voimistuneet tehokkuuden ja vaikuttavuuden vaatimukset (Niiranen ym. 2010, 19-20, Viitanen ym. 2007, 15). Suomalaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää on pyritty uudistamaan viimeisten vuosikymmenien aikana uusin ohjausmallein ja liikkeenjohdon opein markkinoiden, verkostojen ja kumppanuuden haastaessa hierarkiat ja professiot. Julkisen johtamisen muutosta on kuvattu siirtymiseksi professionaalisbyrokraattisesta johtamisesta managerialistiseen ammattimaiseen johtamiseen, joka nostaa toiminnan tehokkuuden keskeiseksi tavoitteeksi ja painottaa johtamisen merkitystä tehokkuuteen pyrittäessä. (Kaljunen 2011, 15-16, Hämäläinen & Heiskala 2004, 94-95.)

Sosiaalityön johtamisen haasteena kuntatasolla on tarve aikaisempaa rohkeampaan voimavarojen uudelleen kohdentamiseen. Sosiaalityön johtamisessa korostuvat tavoitteiden saavuttamisen ja toiminnan tuloksellisuuden rinnalla inhimillisten voimavarojen johtaminen, työtä ja työyksikköä koskevan arviointi- ja toimintatiedon tuottaminen ja käyttäminen sekä organisaation oppimisen tukeminen. (Haverinen & Vuorenkoski 2009, Niiranen 2004.) Johtajan oppiminen, oppimisen verkostot ja myös johtamiskoulutus ovat avainasemassa, kun puhutaan sosiaalialan johtamisen laadusta ja pätevyyksistä. Osaava johtaminen, ennakkoluuloton organisointi ja henkilöstön onnistunut rekrytointi ovat hallinto- ja johtamisosaamisen avainkysymyksiä sekä organisaation sisällä että sen ulkopuolella. Erityisen tarpeellista sosiaalijohdolle on taito hyödyntää toiminnallista ja poliittista selkänöjää, jonka merkitys korostuu kuntafuusioita ja -yhteistyötä suunniteltaessa ja toteutettaessa, jolloin johtoa ja henkilöstöä koskevat ratkaisut on tarpeen tehdä riittävän ajoissa, jotta henkilöstö välttyy vaikealta epävarmuuden tilalta. (Niiranen ym. 2010, 107-108, Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006, Stenvall ym. 2008, 71,83.) Esimiesten valmiudet ja kyky johtaa muutosta ja kehittää henkilöstövoimavaroja ja työhyvinvointia vaikuttavat merkittävästi organisaation toimivuuteen sekä henkilöstön saatavuuteen ja työssä jatkamiseen mahdollisimman pitkään. Suomalaiset sosiaalityöntekijät ovat erittäin kuormittuneita ja kokevat paljon ristiriitoja työssään ja he tarvitsevat vahvaa esimiehen tukea muutostilanteissa, joissa hyvän esimiestoiminnan keskeisiä tekijöitä ovat läsnä oleva johtaminen, rohkeus tarttua ongelmatilanteisiin, itsensä likoon laittaminen, luottamuksen rakentaminen, oikeudenmukainen toiminta sekä valmentava johtajuus. (Saarinen ym. 2012, 413.)

Tuloksellisuus

Lastensuojelun asiakasmäärien jo vuosia jatkunut kasvu ja tätä myötä myös kustannusten kasvu sekä ongelmat henkilöstön pysyvyydessä ovat osaltaan aktivoineet keskustelua lastensuojelun

tuloksellisuuden arvioinnin kehittämisestä. Tasapainoisella onnistumisella tarkoitetaan organisaation kokonaisvaltaista toiminnan ohjaus- ja johtamissuuntaa, joka on kehittynyt balanced scorecard eli BSC-tulosmittaristona tunnettuna johtamisjärjestelmänä (Kaplan & Norton 1996). Julkiselle sektorille levinneessä sovelluksessa organisaation toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan moniulotteisesti asiakkaan, henkilöstön, prosessien ja vaikuttavuuden näkökulmista. Suomalaiseen kunnallisten palvelujen kenttään mallia on soveltanut Ismo Lumijärvi (1999) käyttäen mittariston näkökulmina henkilöstön aikaansaannoskykyä, prosessi- ja asiakasnäkökulmaa sekä vaikuttavuutta. Palvelujen tuloksellisuus voidaan ymmärtää kokoavana yläkäsitteenä, jota arvioidaan tuottavuuden ja taloudellisuuden, prosessien toimivuuden, vaikuttavuuden, asiakaspalvelun laadun ja henkilöstön aikaansaannoskyvyn näkökulmista. Nämä tuloksellisuuteen vaikuttavat keskeiset tekijät voidaan koota myös tuloksellisuusketjiksi, joka koostuu välttämättömistä perusedellytyksistä, joiden seuranta ja arviointi on organisaatiossa määritelty tärkeiksi. Lastensuojelun tuloksellisuusketjussa tuloksellisuuden katsotaan lähtevän henkilöstön aikaansaannoskyvystä; osaavan henkilöstön vastaamasta asiakasprosessista syntyy laadukas lastensuojelutyö, josta syntyy edelleen riittävä ja vaikuttava palvelu. (Lumijärvi 1999, Rousu 2007, 156.)

Yleisesti laatutyöllä tavoitellaan parempaa vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Pystyäkseen tuottamaan hyvää laatua on sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden selvitettävä ja otettava huomioon eri tahojen tarpeet sekä palveluille kohdistuvat vaatimukset ja odotukset. Lastensuojelun hyvän toiminnan – hyvän laadun – tuottaminen on tullut entistä haasteellisemmaksi, sillä vaatimukset tulevat astetta voimakkaammiksi, odotukset suuremmiksi ja tarpeet monimuotoisemmiksi. (Rousu & Holma 2004a, 10.) Niitä esittävät lasten ja heidän läheistensä lisäksi veronmaksajat, lastensuojelun työntekijät ja heidän yhteistyökumppaninsa sekä lainsäädäntö (Pölkki 2004, 272). Laadun osa-alueita sosiaali- ja terveydenhuollossa ovat luottamuksellisuus, suorituskkyky, yhdenmukaisuus, luotettavuus, pysyvyys, kestävyys, turvallisuus, palveluhalukkuus, erityispiirteet ja –ominaisuudet, esteettisyys ja laatuodotukset. Laatu on sosiaalialalla vaikeasti mitattavissa, mutta tehtävän vaikeus ei oikeuta kuitenkaan siitä luopumiseen, sillä laatutoimintaa hyödyttää asiakkaita parantuneena palveluna ja parantaa henkilöstön asemaa kehittämällä työn sisältöjä ja tuo näin ollen mielekkyyttä tehtävien hoitamiseen. (Tuurala 1998, 12-17, 62.) Karkeasti todettuna laadukas lastensuojelu edellyttää hyvin suunniteltuja ja tehokkaita prosesseja lastensuojelun sisällä, hyvin toimivaa yhteistyötä eri tahojen välillä, työntekijöiden helppoa tavoitettavuutta ja tuen saatavuutta, hyvää tiedonkulkua, asiantuntijuutta ja luotettavuutta (Pölkki 2004, 279).

Lastensuojelutyön vaikutukset ovat ihmisten elämäntilanteissa ja olosuhteissa sekä toimintakyvyssä tapahtuvia muutoksia. Lastensuojelun asiakastyössä voidaan yleisesti aina todeta tavoiteltavan tulosta, joka kertoo lapsen kuntoutumisesta ja elämän kohenemisestä. Lastensuojelun vaikuttavuutta on mahdollista arvioida lapsen edun, palvelujärjestelmän laillisuuden ja asianosaisten subjektiivisten kokemusten ulottuvuuksien kautta (Taskinen 2007). Kuntaorganisaatiossa on arvioitava onnistumista lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelutyön lisäksi myös huomioiden miten eri toimialoilla on kokonaisuutena onnistuttu kasvuolojen edistämisessä ja palvelujen käytännön toteuttamisessa. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida, kuinka yhteiskunnalliset toimenpiteet ja päätökset vaikuttavat lapsiin sekä se, millainen tieto päätösten vaikutuksista lapsiin on päätöksenteon taustalla. Arvioinnin peruskysymyksiä ovat eri päätösten ja toimenpiteiden ennakoitavat hyödyt ja haitat lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnille. Sosiaalityön lapsivaikutusten arvioinnissa huomioitavaa on lapsiperheiden eri elämäntilanteissa sosiaalinen ja taloudellinen turvallisuus sekä luottamus kunnan sosiaalipalveluihin eri elämäntilanteissa. (Heinämäki & Kauppinen 2009, 4, 37, Rousu & Holma 2004b.)

Kuntaorganisaation tulee tuottaa tietoa huomioiden palvelujen asiakas-, prosessi-, vaikuttavuus- ja henkilöstön aikaansaannoskyvyn näkökulmat. Asiakasvaikutusten syntymisen keskeisimmät edellytykset liittyvät lapsen tukemiseen ja lapsen tärkeiden ihmissuhteiden kehittymiseen myönteisesti sekä lastensuojelutyön koostumiseen siten, että yksittäisen lapsen ja perheen kanssa rakentuu toimiva vuorovaikutus, tarvittava tuki ja palvelu sekä mahdollistuu kokemus osallisuuteen. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin lähtökohtana on vaikuttavuustavoitteiden kirjaaminen strategioihin. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta edistävät tekijät liittyvät siihen, miten lasten ja perheiden ulottuvilla on erilaista varhaista tukea. Lastensuojelutarpeen osaava arviointi ja sen mukaan räätälöity oikea-aikaisesti toteutettu riittävä tuki on aina kustannusvaikuttavaa oikea-aikaisuuden tarkoittaessa sitä ettei lapsi odota ammatti-ihmisten toimesta tarpeelliseksi arvioituun hoitoon tai tukitoimenpiteeseen vaan pääsee tuen piiriin jonottamatta. Eri näkökulmista asiakasvaikuttavuus on kaiken perusta, sillä mikäli asiakkaan ja työntekijän välisessä prosessissa ei synny tietoa asiakastyön vaikuttavuudesta ei sitä synny millään muullakaan tasolla. (Silvennoinen-Nuora 2010, 204-205, Rousu 2006, 9, 17- 25.)

3.5 Kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdot

Kunnallisella lastensuojelulla on kolme perustehtävää: lasten yleisiin kasvuoloihin vaikuttaminen, vanhempien tukeminen heidän kasvatustehtävässään ja varsinainen lasten suojelutehtävä (Rousu & Keltanen 2011, 28). Lastensuojelu tulee laajasti käsittää lasten suojeluksi, joka ei ole pelkästään sosiaaliviranomaisten asia, vaan koskee muitakin viranomaisia ja kaikkia kansalaisia. Lasten suojelulla pyritään turvaamaan kaikille lapsille YK:n lapsenoikeuksien sopimuksen mukaiset oikeudet erityiseen suojeluun, oikeudenmukaiseen osuuteen yhteiskunnan voimavaroista sekä osallisuuteen omien asioiden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Se tapahtuu edistämällä lasten hyvinvointia, kehittämällä palveluja kasvatuksen tueksi ja toteuttamalla sekä ehkäisevää että lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua. Kaiken toiminnan tulee perustua yhteiseen lastensuojelupolitiikkaan ja toimintaympäristön muutosten ajankohtaiseen analysointiin sekä kansallisesti että paikallisesti. (Taskinen 2010, 10-15, 19.)

Lapsille ja perheille suunnatuista palveluista puhuttaessa työn sisällöt saavat monenlaisia nimityksiä. Ehkäisevä työ, ehkäisevä lastensuojelu ja ennaltaehkäisevä työ esiintyvät usein synonyymeina, mutta toisinaan ne määritellään sisältämiltään toiminnoilta myös toisistaan poiketen. Ehkäisevillä toiminnoilla tarkoitetaan kuitenkin aina toimintaa, joka esiintyy ennen lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun asiakassuhdetta eli perinteistä sosiaalitoimen viranomaisvastuulla toteutettavaa lastensuojelua. Ehkäisevä työ on terveyden, turvallisuuden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä, ennakoivaa toimintaa, ohjausta, neuvontaa, seulontoja, varhaista hoitoa, lasten hyvän kasvun, kehityksen ja oikeuksien toteutumisen tukemista, yksilöiden hyväksi tehtävää työtä sekä perheiden hyväksi tehtävää työtä. (Heinonen ym. 2012.) Ehkäisevä lastensuojelu tarkoittaa lasten hyvinvoinnin edistämistä sekä kehitys- ja terveysriskien ennakointia ja vähentämistä, jota toteutetaan lakisääteisesti kunnan peruspalveluissa sekä vapaaehtoispuhjalta järjestöjen, seurojen ja uskonnollisten yhteisöjen lapsitoiminnoissa. Lapsi- ja perhekohtaisella lastensuojelulla on viimesijainen vastuu lapsen hyvinvoinnin turvaamisesta. Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu tarkoittaa sitä lastensuojelun vaihetta, jolloin lapsi on kunnan lastensuojelun asiakkaana. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun muotoja ovat lastensuojelutarpeen selvitys, avohuollon tukitoimet, lapsen kiireellinen sijoitus, huostaanotto, sijaishuolto ja jälkihuolto. (Lastensuojelulaki 417/2007, Taskinen 2010, 15-16.)

Lastensuojelun mahdollisuus onnistua työssään on riippuvainen siitä, miten lasten, nuorten ja perheiden palvelut kunnassa toimivat. Sirkka Rousu (2006, 18) on koonnut palvelujärjestelmän

toimivuutta indikoiviksi tekijöiksi asiakasvaikuttavuuden, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, palveluprosessien toimivuuden ja tehtävän vaatiman osaamisen. Strategia-asiakirjoihin, kehittämissuunnitelmiin, aikaisempaan tutkimukseen ja käytännön kokemukseen peilaten linjaan toimivan kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdoiksi riittävän ja osaavan henkilöstön, asiantuntevan johdon, kattavan palveluvalikon, harkitut työkäytännöt ja jatkuvan arvioinnin.

Kuvio 1. Kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdot



Henkilöstö

Lastensuojelu perustuu inhimilliseen työpanokseen, joten henkilöstöllä on työn onnistumiseen keskeinen vaikutus. Vain ammattitaitoinen ja kelpoisuusehdot täyttävä riittävä henkilöstö mahdollistaa oikeanlaisen vaikutuksen. Henkilöstön työnkuormitus, työolosuhteet ja työhyvinvointi ovat suorassa yhteydessä työn laatuun, joten töiden järjestelyyn, oikeudenmukaisiin ja yhteisiin toimintatapoihin, luotettavaan ja avoimeen vuorovaikutukseen, mahdollisuuteen vaikuttaa omaan työhön sekä osaamisen ylläpitoon ja hyödyntämiseen on tarkoituksenmukaista kiinnittää organisaatiossa huomiota. (Nikkilä & Paasivaara 2007, 73.) Riittävää henkilöstön määrää voi peilata Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton valmistelussa oleviin lastensuojelun laatusuositukseen, jossa linjataan yhdellä sosiaalityöntekijällä voivan olla korkeintaan 20 lapsen asiakkuus samanaikaisesti silloin kun hänen käytettävissään ei ole sosiaaliohjauksen ja perhetyön resursseja, ja korkeintaan 35 lapsen asiakkuus, silloin jos em. resursseja on käytettävissä. (Rousu & Keltanen 2011, 151.)

Johtaminen

Suomalaisessa työelämässä ahkerimmasta ja parhaasta ammatti-ihmisestä tehdään usein johtaja kiinnittämättä huomiota ihmisten johtamisen osaamiseen. Sosiaalihuollossa ei voi toimia johtajana ilman riittävää substanssiosaamista, mutta johtaja ei voi asiantuntijaorganisaatiossa olla henkilöstöään ammattitaitoisempi kaikissa työtehtävissä. (Viitanen ym. 2007, 45.) Jotta pystyy johtamaan lastensuojelun organisaatiota, on välttämätöntä ymmärtää moniammatillisen palveluorganisaation erityisominaisuudet, jotka vaativat tavallista tietoisempaa suhdetta omaan työhön ja ymmärrystä siitä, että jokainen työntekijä tuo työyhteisöön omat kokemuksensa, näkemyksensä ja odotuksensa, jotka vaikuttavat työyhteisön muodostumiseen ja ilmapiiriin ja että myös jokainen asiakas tuo oman palvelutarpeensa lisäksi aina mukanaan oman menneisyytensä, omat arvonsa ja asenteensa, odotuksensa, toiveensa ja vaatimuksensa. Tällä tavoin yhteisöön syntyy monimutkainen ja monikerroksinen toiveiden ja tarpeiden, tunteiden ja ihmissuhteiden vyyhti, jonka hallitseminen ei onnistu ilman asian oivaltamista ja yhteistä pyrkimistä tilanteiden hallitsemiseen. (Nikkilä & Paasivaara 2007, 24-25.) Asiantunteva lastensuojelun johtaminen koostuu henkilöstön motivoinnista, arvostamisesta ja tukemisesta, asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden kuulemisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta ja heidän osallistamisesta sekä lastensuojelun esillä pitämisestä kunnan muussa toiminnassa ja strategioissa.

Palveluvalikko

Kunnan lastensuojelutyössä käytettävissä oleva palvelujen valikoima on lapsen ja perheen tarpeita vastaavien palvelujen toteuttamiseksi riittävien henkilöstö- ja taloudellisten resurssien ohella keskeinen lastensuojelutyön tekemisen reunaehto (Miettinen 2011, 6-7). Palvelujen riittävyys tarkoittaa, että palvelutarjonta peittää palvelutarpeen toiminta-alueella. Palvelujen oikea kohdentuvuus tarkoittaa, että palveluja saavat juuri ne asiakkaat, joiden kuuluisi niitä saada. (Lumijärvi 1994, 29-30.) Monipuolinen palveluvalikko ei kuitenkaan ole automaattisesti tae hyviin tuloksiin vaan lastensuojelun avohuollossa olennaista on asiakkaan tarpeiden mukainen tukitoimien kokonaisuus (Miettinen 2011, 8). Tyhjentävää listausta tarvittavista lastensuojelun palveluista on mahdotonta laatia lasten ja perheiden erilaista tilanteista ja yksilöllisistä tuen tarpeista johtuen. Lastensuojelun käytössä tulee olla lastensuojelulain (417/2007) 34 §:n tarkoittamien avohuollon tukitoimien lisäksi monimuotoisia ajankohtaisiin asiakokonaisuuksiin pureutuvia tuki- ja palvelumuotoja.

Työkäytännöt

Laadukas lastensuojelutyö vaatii tietoisia päätöksiä työn organisoinnin tiivistämisestä sekä yhteistyötä niiden toimijoiden kesken, joiden tavoitteet, resurssien kohdentaminen ja toiminta vaikuttaa lastensuojelutyöhön. Kunnan päätöksenteon, palvelujärjestelmää johtavien viranhaltijoiden ja asiakastoiminnan tasolla tulee olla luotuna yhteistoimintarakenteet, joissa sovitaan yhteisistä tavoitteista, toimintatavoista sekä työnjaosta ja tiedonvaihtamisesta huomioiden lainsäädännön sekä mahdollistavat että velvoittavat säännökset yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten kesken. Lastensuojelun palveluprosessin sisällä työn tukijärjestelmät tarkoittavat muun muassa mahdollisuutta työskennellä työparin kanssa tai tiimissä, työn tarkoituksenmukaista organisointia, vahvaa esimiehen tukea, työnohjausta ja konsultaatiomahdollisuutta. Yli kunta- ja sektorirajat ylittävä yhteistyö avaa monia mahdollisuuksia järjestää sekä ennalta ehkäisevän että lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tukijärjestelmiä asiakaslähtöisesti. (Rousu & Keltanen 2011, 158-161.)

Arviointi

Lastensuojelun palveluprosessin onnistumista arvioitaessa tulee huomio kiinnittää palvelujen saatavuuteen, riittävyteen, kohdennettavuuteen, palveluprosessin sujuvuuteen ja kokonaistoimivuuteen sekä tuloksellisuuteen ja sen eri osa-alueisiin (Rousu 2007, 159). Pääosa lastensuojelun arviointikeskustelusta on liittynyt kysymykseen lapsen tilanteen ja vanhempien kyvykkyyden arvioimiseen asiakasprosessin alussa eikä lastensuojelun arviointimenetelmien joukossa ole vielä juurikaan lastensuojelun organisaatiolle sovellettuja menetelmiä (Emt., 148-149). Edelleen korostuu kuntaorganisaation velvollisuus arvioida, miten eri toimialoilla on kokonaisuutena onnistuttu lapsiperheiden palvelujen käytännön toteuttamisessa ja kasvuolojen edistämässä. Peilaten tuloksellisuusketjuun organisaation tuloksellisuuden arvioimiseksi lastensuojelun tulee tietää lapsen terveyden- ja kehittymisen tila asiakkuuden alkaessa ja se, miten lapsen terveys ja kehitys muuttuu lastensuojelun asiakkuuden aikana sekä se, missä kunnossa lapsi tai nuori on asiakkuuden päättyessä. Tämä on olennaista ydintietoa kun kunta arvioi, miten lastensuojelu on onnistunut perustehtävässään. Asiakasvaikuttavuuden lisäksi yhteiskunnallisen ja kustannusvaikuttavuuden seuranta ja arviointi on merkityksellistä kuntaorganisaation ja lapsiperhepalvelujen kokonaisuutta kehitettäessä. (Lumijärvi 1999, Rousu 2007.)

4 TUTKIMUSASETELMA

Tutkimukseni lähtökohtana on lastensuojelulain toteutumisen sekä sosiaalitoimessa toteutettavan lastensuojelun toimintaedellytysten tarkastelu. Tutkimuksen strategisia ratkaisuja ovat tapaustutkimuksen käyttö, ohjaavan lähestymistavan ja vertailuasetelman rakentaminen sekä asioiden tarkastelu faktaanäkökulmasta. Näillä ratkaisuilla varmistan kokonaisvaltaisen, seikkaperäisen ja tarkan kuvauksen tutkittavasta ilmiöstä sekä niiden tapausten ominaispiirteiden kartoittamisen ja soveltamisen esikuvina, joista on eniten opittavissa. Tarkoitukseni on sen selvittämisen lisäksi millainen tutkimuskohde on, selvittää millainen sen tulisi olla ja pyrkiä parantamaan lastensuojelun palveluprosessien nykytilaa Pirkanmaalla ja vastaavia kohteita tulevaisuudessa.

Tutkimusasetelmaluku rakentuu kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa avaan tutkimusprosessin sekä ajallisesti että sisällöllisesti tarkentaen tutkimuskysymykset ja linjaten tutkimuksen eettiset ratkaisut. Toinen osa koostuu tutkimusstrategian avaamisesta, jossa paikannan tutkimukseni tapaustutkimuksen kentälle avaten tapaustutkimuksen peruslähtökohdat, tämän tutkimuksen tapausten valintaperusteet sekä kertaan rakentamani ohjaavan vertailuasetelman pääpiirteet. Luvun kolmas osa keskittyy tutkimusaineistoon, jossa avaan monitasoisen aineiston keruun ja analysoinnin vaiheet.

4.1 Tutkimusprosessi

Tutkimustehtävän asettaminen alkoi erikoisalaopintojen alkaessa vuonna 2009 laatimalla sekä informaatiokysymyksiä että asiakysymyksiä. Informaatiokysymykset olivat käytännönläheisiä faktakysymyksiä, joiden avulla selvitin tapaukseen liittyvää ajallista tapahtumaketjua. Informaatiokysymykset eivät olleet tutkimuskysymyksiä vaan ne olivat enemmänkin selvitystyyppisiä kysymyksiä. Asiakysymykset olivat ongelmakeskeisiä ja ne johdattivat pohtimaan tapaukseen liittyviä erityispiirteitä sekä ongelmia ja niiden joukosta nousi myös lopullinen tutkimuskysymys muodostuen myöhemmin kaksivaiheiseksi. (Stake 1995, 25-28.) Tutkimustehtävä kristallisoitui tutkimussuunnitelmaa laatiessani kevättalvella 2010.

Tutkimus on edennyt suunnitelmallisesti ja tutkimusprosessia on värittänyt vahva tieteen ja käytännön työelämän vuoropuhelu, sillä pääosin olen työstänyt tutkimusta virkatyöni ohella lukuun ottamatta opintovapaata, jolloin toteutin kuntahaastattelut. Ensimmäinen tutkimuskysymys täsmentyi tutkimussuunnitelman laadinnan yhteydessä ja toisen vaiheen tutkimuskysymys konkretisoitui ensimmäistä kyselyä analysoidessani. Tapaustutkimuksen käyttö tutkimusmetodinä, ohjaavan ja vertailevan asetelman rakentaminen sekä asioiden tarkastelu fakthanäkökulmasta vahvistuivat ensimmäisen aineistonkeruuvaiheen ja strategia-asiakirjoihin ja kehittämisohjelmiin sekä aikaisempaan tutkimukseen perehtymisen jälkeen.

Kuvio 2. Tutkimusprosessin eteneminen



4.1.1 Kaksivaiheinen tutkimuskysymys

Tutkimuksen alkuosassa kunnallisen toimivan lastensuojelun palveluprosessin reunaehtojen linjaamisen lisäksi varsinainen tutkimustehtäväni on lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisen selvittäminen sekä sosiaalitoimissa toteutettavan lastensuojelun toimintaedellytysten tarkastelu Pirkanmaalla. Tutkimustehtävän kristallisoituminen kaksivaiheiseksi tutkimuskysymykseksi on ollut tutkimusprosessin arvokkain resurssi, sillä kysymysten oikea-aikainen asettaminen on ohjannut aineiston keruuta, analyysin tekemistä, tulosten jalostamista, johtopäätösten muotoilua ja tutkimusraportin kirjoittamista.

Ensimmäinen tutkimuskysymys on, kuinka lastensuojelulain kuntavelvoitteet toteutuvat Pirkanmaan kunnissa? Tässä ensimmäisessä vaiheessa on mukana Pirkanmaan kaikki kunnat. Toinen tutkimuskysymys on, mitä toimenpiteitä kunnissa tulee tehdä lastensuojelulain toteutumiseksi paremmin? Päästäkseni kunnallisen lastensuojelun ytimeen jatkoin tähän kysymykseen vastatakseni tutkimusta kartoittaen kuuden pirkanmaalaisen kunnan lastensuojelun kokonaistilannetta yksityiskohtaisesti.

4.1.2 Tutkimuseettiset ratkaisut

Laadullisen tutkimuksen pääasiallinen luotettavuuden kriteeri on tutkija itse henkilökohtaisten tulkintojen ja ratkaisujen tekijänä (Eskola & Suoranta 1999, 211-212). Olen keskittynyt koko tutkimusprosessin ajan hyvään tieteelliseen käytäntöön ja huomionut tutkimuksen eettisyyden eriytymisen moniin eri näkökulmiin. Pohjola (2007, 10-11) mukailen ymmärrän eettisyyden tutkimuksessa ja sen yhteiskunnallisessa tehtävässä kaikkea läpäiseväksi periaatteeksi, joka on läsnä tutkijan jokaisessa valinnassa. Tutkimuksessani korostuu kysymykset, mistä lähtökohdista, mitä varten ja kenen hyödyksi tuotan tietoa. Tutkimusaiheen valinta ja rajaukset, tutkimuksen teoreettinen ankkurointi sekä tutkimuskysymysten asettaminen olivat ensimmäisiä tiedon intressin etiikan lähtökohdista tekemiäni valintoja. Olen pyrkinyt muodostamaan johdonmukaisen kokonaisuuden teoreettisia, menetelmällisiä ja tulkinallisia valintoja tehdessäni. Pyrin kirjoituksessani osoittamaan, että tuottamani tulkinnat vastaavat alkuperäisiä lähtökohtia kuljettaen lukijan alkuperäisten aineistokatkelmien kautta polkuja, joilla olen tulkintani tehnyt.

Tutkimusprosessin alkuvaiheessa mietin paljon suhdettani tutkimuskohteeseen johtuen asemastani Pirkanmaan lastensuojelun toimintakentällä. Puntaroin, miten tutkia luotettavasti osa-aluetta, jossa olen osallisena virkatyöni kautta koko Pirkanmaan alueella. Pohdin myös minulle mahdollisesti joko tutkimustyön kuluessa tai erityisesti sen jälkeen annettavia visionääriä, kehittäjän, konsultin tai hallinnollisen raportoinnin rooleja. Linjasin tutkimukseni alusta asti palvelevan koko Pirkanmaan kuntakenttää ja rajasin oman virkatyökuntani tutkimuksen ulkopuolelle lukuun ottamatta sitä, että kunta osallistui kaikille kunnille suunnattuihin kuntakyselyihin siten, että en osallistunut vastaamiseen. Olen koko prosessin ajan tiedostanut, että oma subjektiivisuuteni vaikuttaa tutkimusprosessiin ja olen pyrkinyt reflektoida koko prosessin ajan sitä, ohjaavatko minua tulkintojen tekemisessä omat käsitykset vai aineistosta nousevat tutkittavien käsitykset ja merkitykset. Käytännössä varmistin tutkimuksen eettisyyden hakemalla asianmukaiset tutkimusluvut kunnilta, käsittelemällä aineistoa huolellisesti ja poistamalla siitä kuntien

tunnistetiedot sekä kirjoittamalla raportin siten, että kuntia ei ole mahdollista tunnistaa. (Pohjola 2007, 28, Pekkarinen 2011a, 52.)

4.2 Tutkimusstrategiana tapaustutkimus

Strategisena ratkaisunani on tapaustutkimuksen käyttö lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisen selvittämisessä, sillä pyrin rakentamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisen, seikkaperäisen ja tarkan kuvauksen ilmiöstä (vrt. Laine ym. 2007, Yin 2002).

Tapaustutkimus on käsitteenä väljä, kirjallisuudessa sen ei ajatella olevan tutkimusmetodi vaan tutkimuksellinen näkökulma. Tapaustutkimuksen voi toteuttaa hyvinkin erilaisin metodein ja myös eri menetelmiä ja aineistoja yhdistellen. Yhden tai vain muutaman tapauksen tutkiminen ei tunnu juuri edistävän tieteen yleistä päämäärää, yleispätevän tietouden esiin saamista, mutta tapaustutkimuksessa ei pyritäkään tilastolliseen yleistämiseen vaan tapausta tutkitaan kontekstisidonnaisesti huomioiden paikalliset, ajalliset ja sosiaaliset kontekstit. Tapaustutkimuksen tavoitteena on tutkimuskohteen ominaispiirteiden systemaattinen, tarkka ja totuudenmukainen kuvailu. Yhdenkin tapauksen huolellinen tutkiminen voi tarjota yksittäistapauksen ylittävää tietoa, vaikka sen pohjalta ei voi esittää yleistyksiä. Tulosten merkitystä ja oikeellisuutta voidaan vahvistaa esittämällä perusteellinen kuvaus aineistosta ja sen analyysistä. (mm. Peuhkuri 2005, 292, Jokinen & Kuronen 2006.) Tapaustutkimuksen lähestymistavan on linjattu soveltuvan hyvin käytettäväksi, mikäli ”mitä-, miten- ja miksi-” kysymykset ovat keskeisellä sijalla, aiheesta on tehty vain vähän empiiristä tutkimusta tai tutkimuskohteena on jokin ajan elävässä oleva ilmiö (Yin 2002, Alasuutari 1995, 188).

4.2.1 Tapaustutkimuksen ominaispiirteet

Tapaustutkimus on määritelty empiiriseksi tutkimukseksi, jossa jotain nykyajassa tapahtuvaa ilmiötä tarkastellaan sen todellisessa tapahtumakontekstissa eli siinä ympäristössä, jossa ilmiö tapahtuu. Sen on kiteytetty myös olevan yhden tapauksen erityisyyden ja monimutkaisuuden tutkimista, sen toiminnan ymmärtämistä merkittävissä olosuhteissa. (Stake 1995, 54, Yin 2002, 13.) Toisaalta tapaustutkimuksesta on esitetty monia ja toisistaan poikkeavia määritelmiä, niille kaikille yhteistä ollen se, että niissä tapaustutkimuksessa tutkittavasta tapauksesta pyritään tuottamaan intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa. (ks. esim. Gomm ym. 2000, 2-3, Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159, 163, Peuhkuri 2005, 292.) Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu,

että tutkittavasta tapauksesta pyritään kokoamaan monipuolisesti ja monella tavalla tietoa ilmiön ymmärtämiseksi entistä syvällisemmin myös tapausta valottavaa tilastollista aineistoa (Metsämuronen 2003, 170, Eriksson & Koistinen 2005, 4).

Tapaustutkimuksessa on kyse siitä, että halutaan optimoida tapauksen ymmärtäminen ennemmin kuin sen yleistäminen (Yin 2004, 236). Tapaustutkimuksen kokonaisvaltaisuus tarkoittaa, että se on yksityiskohtaista tarkastelua, konkreettista, elävää ja tiheää todellisuuden lähikuvausta ilmiön laadusta ja sen tulkintaa eri näkökulmista. Tapausta tutkitaan huomioiden paikalliset, ajalliset ja sosiaaliset kontekstit (Kuparinen 2005, 71). Yin (2002, 23) ja Stake (1995, 245) näkevät, että tapaustutkimuksessa oleellista on nykyhetkeen kohdistuminen, mutta esimerkiksi Kröger (2000) soveltaa historiallista tapaustutkimusta todeten, että kohteen ymmärtäminen edellyttää myös menneisyyden tarkastelua. Paikalliseen tapaukseen keskittyminen puolestaan antaa ruohonjuuritason tietoa yhteiskunnassa tapahtuvista ilmiöistä (Lahti 1996, 5). Tapaustutkimuksen tärkein tehtävä liittyy sen kykyyn nostaa esiin uusia havaintoja ja ajatuksia teoreettisen työn pohjaksi. Paikallisten tapahtumien yksityiskohtaiset analyysit voivat paljastaa yleisemmällä orientaatiolla tehdyiltä tutkimuksilta havaitsematta jääneitä ilmiöitä tai aiemmin tunnettujen ilmiöiden välillä olevia uusia yhteyksiä.

Stake (1995, 3-4) jakaa tapaustutkimukset kolmeen tyyppiin riippuen tapauksen luonteesta, lukumäärästä, tavoitteista ja tutkimukseen liittyvistä perusoletuksista. Itsessään arvokas tapaustutkimus on kyseessä silloin, kun tutkijalla on erityinen kiinnostus tiettyyn, ainutlaatuisen tapaukseen ja hän haluaa ymmärtää tätä erittäin hyvin kaikkine yksityiskohtineen eikä ensisijaisena tavoitteena ole laajemman ilmiön ymmärtäminen tai teorian muodostaminen. Välineellisessä tapaustutkimuksessa tapaus on kiinnostava yleisten teemojen tai teoreettisten kehittelyjen vuoksi, mutta ei niinkään itsessään. Tällöin tapauksen avulla pyritään tuottamaan sellaista tietoa, joka pätee erilaisissa konteksteissa. Välineellisessä tapaustutkimuksessa tutkimuskysymykset mietitään tarkasti ennen tutkimuksen aloittamista ja tapaus valitaan tutkimuskysymysten mukaan. Kollektiivinen tapaustutkimus muodostuu useista tapauksista ja siinä on oleellista yksittäisten tapausten välinen koordinaatio tai rinnasteisuus, jolloin kyse on välineellisen tapaustutkimuksen laajentamisesta usean tapauksen tutkimukseksi, jonka avulla yritetään päästä parempaan ymmärtämiseen.

Tapaustutkimuksesta käytyä keskustelua läpäisee kysymys teorian roolista. Kysymyksiä teorian asemasta on pohdittu erityisesti suhteessa tapauksen käsitteeseen, tapauksen valintaan ja sen rajojen

määrittämiseen, tapaukselle asetettuihin tehtäviin sekä yleistämisen kysymyksiin. (Peuhkuri 2005, 293- 299, Eriksson & Koistinen 2005.) Kuten todettu, tapaustutkimuksen peruslähtökohtana on tuottaa tietoa erityisistä paikkaan ja aikaan sidotuista olosuhteista, ilmiöistä, prosesseista, merkityksistä ja tiedosta. Jatkuvasti arvioidaan, miten erityisten havaintojen perusteella voidaan esittää yleisempiä tulkintoja ja näkökohtia ilmiöiden luonteesta ja merkityksestä. Yleisen ja erityisen suhde määrittelee myös tapauksen tehtävää tutkimuksessa: onko tapauksen tarkoitus vahvistaa jonkin tietyn teoreettisen väitteen pätevyys vai mahdollistaako tapaus teorian kehittämisen edelleen? Koska ilmiöiden erityisyys motivoi tapaustutkimusta, sen tiedonintressiä pidetään yleensä idiografisena (tapauskohtaisena) eli ainutlaatuista tutkivana. Sen vastakohta on nomoteettinen tiedonintressi, joka tähtää lainalaisuuksien löytämiseen. Huomattavaa on, että puhtaan idiografinen ote voi johtaa umpikujan. Jos tyydytään vain kuvailemaan tapauksen ainutlaatuisia ominaispiirteitä, ymmärrys tapauksen merkityksestä jää ohueksi. (Peuhkuri 2005, 112.) On huomioitavaa ettei erityispiirteiden kuvailu ole ainoa tapa ymmärtää ja tehdä tapaustutkimusta vaan haasteena on nimenomaisesti löytää tapoja, joilla voidaan tarttua tapausten tarjoamiin mahdollisuuksiin ja tehdä yleistyksiä ainutlaatuisuuden perusteella. Joissakin tapaustutkimuksiin liittyvissä kannanotoissa on todettu, että tutkijan pitäisi lähestyä tapausta ikään kuin tietämättömänä teoreettisista keskusteluista tai vapaana kaikista teoreettisista ennakkooletuksista. Tällainen lähestymistapa on kuitenkin mahdoton, sillä jokaisella tutkijalla on oma koulutustaustansa, työkokemuksensa ja omat henkilökohtaiset kokemuksensa, jotka vääjäämättä vaikuttavat ajatteluamme. (Eriksson & Koistinen 2005, 25.) Ajattelen kyseen olevan enemmänkin siitä, että tutkija tuo esiin omat lähtökohtansa ja ennakkooletuksensa ja tekee tutkimustaan ennakkoluulottomasti, ryntäämättä johtopäätöksiin liian aikaisin.

Tapaustutkimuksessa monenlaiset aineistot ja aineistolähteet ovat käyttökelpoisia ja niitä käytetään rinnakkain varmistamaan johtopäätösten validius (Jokinen & Kuronen 2006). Käyttämällä useita aineistoja on mahdollista rikastaa tutkimuskuvausta ja tietämystä tapauksesta ja näin saavuttaa tutkimuksen kannalta mahdollisimman hyvä lopputulos. Aineiston keruu on oleellinen osa tapaustutkimusta ja aineistojen systemaattinen dokumentointi ja tämän esittäminen tutkimusraportissa lisää tapaustutkimuksen luotettavuutta. (Stake 1995, 51.)

Tapaustutkimusta ei arvosteta aina kovin korkealle ja sen käyttöalue esitetään usein hyvin rajallisena. On esitetty, että tapaustutkimus kehittyi käytännön tarpeisiin 1900-luvun alkupuolella, kun parempia menetelmiä ei vielä ollut tarjolla. Tapaustutkimusta on arvosteltu täsmällisyyden ja objektiivisuuden puutteesta muihin yhteiskuntatieteellisiin tutkimusmenetelmiin verrattaessa.

Tapaustutkimusta on kritisoitu siitä ettei sen avulla pystytä tuottamaan tilastollisia yleistyksiä sekä siitä, että se tuottaa kontekstiriippuvaista käytäntötietoa, jolla ei ole tieteellistä painoarvoa. Myös puutteellisesta kurinalaisuudesta aineistoa kerättyä ja analysoitaessa on kritisoitu sekä mainittu tapaustutkimuksella olevan taipumus vääristyä vastaamaan ja tukemaan tutkijan ennako-oletuksia. Tämä ongelma ei kuitenkaan ole vain tapaustutkimukselle ominainen vaan on vaarana kaikessa tutkimuksenteossa. Kritiikistä huolimatta tapaustutkimusotteella on myös aina ollut puolustajansa. Tutkimusotteen tarvetta heijastaa se, että tapaustutkimuksia on jatkuvasti tehty ja niitä tehdään edelleen paljon. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159, Peuhkuri 2005, 291, 296-299.) Olennaista on se, että tutkija on tietoinen kritiikin lähtökohdista ja kykenee asemoimaan itsensä suhteessa tutkimustuloksiin ja niiden tulkintaan (Pekkarinen 2011a, 49). Tutkimusprosessin tekeminen näkyväksi on tärkeää jotta lukija saa selville, miten tutkimuksen johtopäätöksiin on päädytty ja samalla hän voi arvioida tutkimuksen luotettavuutta (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 160, Eriksson & Koistinen 2005, 43-44).

4.2.2 Ohjaava vertailuasetelma

Tapaustutkimus voidaan jakaa kuvailevaan, selittävään, ennustavaan ja ohjaavaan tutkimukseen. Kuvaileva tutkimus kuvailee tapausta laaja-alaisesti ja nostaa esiin myös piilossa olevaa rakennetta ja sen aiempaa kehittymistä. Selittävä tutkimus selvittää syitä, miksi tapaus on sellainen kuin on tai miksi se on tullut sellaiseksi tiettyyn prosessiin liittyvien vaiheiden ja tapahtumien välisiä suhteita. Ennustava tutkimus kartoittaa tapauksen todennäköistä tulevaisuutta ohjaavan tutkimuksen selvittäessä ennen kaikkea millainen tutkimuskohteen pitäisi olla pyrkien parantamaan tapauksen tilaa tai kehittää muita vastaavia tapauksia tulevaisuudessa. Tavallisin tapa pohtia tutkimuskohteen parantamisen tarvetta on nimetä ne ominaisuudet, joissa parannuksia tarvitaan ja lisäksi myös ne ominaisuudet, jotka pitäisi säilyttää ennallaan. (Eriksson & Koistinen 2005, 11-13.)

Tutkimukseni tarkoitus on kartoittaa tavat, joilla voidaan tarttua tapausten tarjoamiin mahdollisuuksiin ja tehdä yleistyksiä ainutlaatuisuuden perusteella. Haluan sekä ymmärtää kuntien lastensuojeluprosessien ainutlaatuisuuden että virittää vuoropuhelua asiayhteyksien välille uusien toimintamallien luomiseksi kunnalliseen lastensuojeluun tutkimuksen paikantuessa kuvailevan, selittävän ja ennen kaikkea ohjaavan tutkimuksen kentälle.

Vertaileva tutkimus on arvokas ja olennainen osa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Se on ainut tapa, jolla voi saada tietoa yhteiskunnan rakenteellisista samankaltaisuuksista eikä vain eroista.

Vertailevissa tapaustutkimuksissa huomio kohdistetaan useaan muuttajaan vain muutamien tapausten välillä tavoitteena osoittaa, miten eri piirteet muodostavat tapauksen. Organisaatioiden toiminnan ja merkityksen uudelleenarviointia painottavan tutkimuksen lisääntyminen on kasvattanut laadullisen vertailututkimuksen suosiota. (Melin 2005, 58.) Sen sijaan, että tehtäisiin syväluotaus yhteen yksittäiseen tapaukseen, on usein hyödyllistä valita useampia tapauksia ja tarkastella niitä rinnakkain. Toimimalla näin, voidaan löytää sellaisia tutkimuskysymyksiä, joita ei yhtä tapausta tutkimalla huomata ja kehittää niille ratkaisukeinoja. (Peuhkuri 2005, 291-292.)

Vertaileva metodi soveltuu ohjaavaan tutkimukseen hyvin, kun tarkoituksena on parantaa tutkittavan tapauksen nykytilaa tai muita vastaavia kohteita tulevaisuudessa. Vertailujen avulla voidaan löytää parhaat tapaukset ja nostaa ne sovellettaviksi esikuviksi. Ohjaavan tapaustutkimuksen lähtökohtana ei siis tarvitse olla, että kohde olisi pelkästään erinomainen vaan parhaissa tapauksissa voi olla mukana joitakin epäonnistuneita piirteitä. Yleisesti tapausten vertailemista pidetään tarpeellisena, mutta osittain pelätään, että vertailututkimuksessa tapaus saatetaan redusoida muutamaksi vertailtavissa olevaksi muuttujaksi, jolloin tapauksen kokonaiskuva ja sen ominaispiirteet menetetään. Toisaalta vertaileva kuvailu on vastakohta tiheälle kuvaukselle, joka kunnioittaa jokaisen tapauksen ainutkertaisuutta ja monimutkaisuutta. Nimenomaan vertailujen avulla voidaan päästä yhteiskunnallisten ilmiöiden tutkimisessa niiden kuvailemista pidemmälle. (Stake 1995, 240-242.)

Tässä tutkimuksessa vertailevan metodin perustelu on selvä, sillä vertailemalla kuntia voidaan saada kiinnostavaa lisätietoa kuntien tavoista järjestää lastensuojelun palveluprosessi ja erityisesti saada tietoa palveluprosessin menestystekijöistä, kehittämistarpeista, vaikuttavuudesta, työn laadusta ja arvioinnista.

4.2.3 Tapausten valinta

Tapaustutkimuksen tavoitteiden ja tulosten teoreettisen merkittävyyden kannalta tapauksen valinta ja valinnan kriteerit ovat olennaisia. Tapaustutkimusstrategian tärkein peruserä on maksimoida se, mitä tapauksesta voidaan oppia tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi (Stake 1995). Tapaustutkimuksessa tapaukset valitaan niiden erityisyyden, ainutlaatuisuuden tai teoreettisen mielenkiinnon vuoksi eikä ensisijaisesti noudateta tilastollista tutkimusjoukon määrittelyn logiikkaa (Peuhkuri 2005, 295, Eriksson & Koistinen 2005, 23). Käytetyt tapauksen valintakriteerit on

tutkimuksessa kirjattava selvästi auki tulosten yleistettävyyden, sovellettavuuden ja raportoinnin vuoksi. (Laitinen 1998, 33-37.)

Yhteiskuntatieteelliselle tapaustutkimukselle on tyypillistä, että tutkitaan ilmiöitä, jotka määräytyvät ajan, paikan tai jonkin muun kriteerin kuten esimerkiksi tapahtuman, toiminnon, yksilön tai ryhmän mukaan. Samoin yhteiskuntatieteelliselle tapaustutkimukselle on ominaista monista lähteistä kerätyn yksityiskohtaisen ja rikkaan empiirisen aineiston käyttö. (Eriksson & Koistinen 2005). Kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon pureutuvissa tapaustutkimuksissa on erilaisia käytäntöjä tutkimuskuntien valitsemiseksi. Osa tutkimuksista on seurantatutkimuksia (esim. Heikkilä & Rastas 2000), osassa tutkimuksia kuntien valintaan on vaikuttanut kuntien tilastollinen samankaltaisuus (esim. Koivisto 2005) ja joissakin kuntatutkimuksissa on haluttu tutkimukseen mukaan keskenään hyvinkin erilaisia kuntia esimerkiksi kooltaan, väestörakenteeltaan, elinkeinorakenteeltaan tai sosiaali- ja terveyspalveluiden organisaatorakenteeltaan (esim. Leskinen 1999, Rousu 2007.) Joitakin tapaustutkimuksia on myös toteutettu omassa työyksikössä tai muutoin tutussa organisaatiossa (esim. Jäppinen 2011).

Pekkarinen (2011a, 49-50) esittää Lainetta ym. (2007, 32-34) mukailien tapausvalinnan karkean jaon, jonka mukaan valinta voidaan tehdä valitsemalla kriittinen tapaus, äärimmäinen tapaus, ainutlaatuinen tapaus, tyypillinen tapaus, paljastava tapaus, tulevaisuudesta kertova tapaus tai pitkäikäisyyteen perustuva tapaus. Kriittinen tapaus voi olla todennäköisin tai epätodennäköisin esimerkki tarkasteltavasta ilmiöstä. Äärimmäisellä tarkoitetaan tapausta, joka on harvinainen tai muutoin poikkeuksellinen. Ainutlaatuista tapausta ei juurikaan tunneta entuudestaan. Tyypillinen tapaus on lähellä edustavaa tapausta. Paljastavat tapaukset ovat mahdollisesti tiedossa, mutta niitä ei ole tieteellisesti aiemmin tutkittu kun taas tulevaisuuteen suuntautunut tutkimus pyrkii löytämään tapauksia, jotka värittävät kuvaa mahdollista tulevaisuuden kuvaa. Pitkäikäisyyteen perustuvassa tutkimuksessa tapausta seurataan kronologisesti useita eri kertoja.

Tutkimukseni tapausvalinta on kaksivaiheinen. Ensiksi tutkin lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumista koko Pirkanmaan maakunnassa. Pirkanmaa valikoitui tutkimusalueeksi virkatyöni kautta toimittuani lastensuojelun asiantuntijatehtävissä usean vuoden ajan Pirkanmaalla. Arvioin aluetuntemuksen olevan tutkimuksen menestystekijä. Analysoituani ensimmäisen vaiheen kuntakyselyaineistot valitsin kaikkien Pirkanmaan kuntien joukosta kuusi kuntaa tutkimuksen toiseen vaiheeseen. Kuntavalintaa tehdessäni arvioin minkälaista tietoa saisin eri valintaperustein

valittavilta kunnilta päämääränä valita toiseen vaiheeseen mukaan kunnat, joista olisi mahdollista oppia eniten.

Mikäli olisin valinnut äärimmäiset tapaukset eli kunnat, joissa ei ole lainkaan virkasuhteessa kelpoisuusehdot täyttävää sosiaalityöntekijää, olisin kyennyt todennäköisesti tuottamaan hyvin merkittävää tietoa lastensuojelulain säädösten noudattamatta jättämisestä, mutta peilattuani tilannetta tapaustutkimuksen ytimeen eli mahdolliseen oppimiseen suhteessa tutkimuskysymykseen sekä tutkimuseettisiin seikkoihin luovuin tästä valintaperusteesta, sillä tällaisten äärimmäisten kuntien lukumäärä huomioiden, niistä tarkka raportointi olisi ollut eettisesti arveluttavaa. Valtaosa Pirkanmaan kunnista on kyselyn perusteella tyypillisiä keskivertoa edustavia tapauksia, joissa lastensuojelun palveluprosessi on järjestetty tavanomaisesti lain toteutuessa keskinkertaisesti. Näidenkään kuntien kohdalla en nähnyt mahdollisuutta oppimiseen merkittävänä tekijänä. Tulevaisuuteen suuntautunut tapaus olisi kuntauudistukseen peilaten ollut kunta, jossa lastensuojelupalvelut järjestetään yhteistoiminta-alueella tai juuri toteutuneen kuntaliitoksen alueella. Paljastavaksi tapaukseksi näen kunnan, jossa laki ei toteudu juuri lainkaan. Edelleen näiden tapausten vähäinen määrä sekä mahdollinen anti muille oppimisen näkökulmasta olisi jäänyt kuitenkin ohueksi. Haasteellisin, mielenkiintoisin ja kattavin vertailuasetelma oli mahdollista rakentaa kuntakyselyssä 2011 kolmen eniten pisteitä ja kolmen vähiten pisteitä saaneen kunnan välille. Näiden ääripäissä olevin kuntien tilanteita vertailemalla on mahdollisuus oppia kuntatapauksista eniten sekä virittää värikästä keskustelua lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisesta Pirkanmaalla peilaten kuntien tilanteita muun muassa toimivan kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehtoihin.

4.3 Tutkimusaineiston keruu ja analysointi

Pohdin tiedonkeruumenetelmien soveltuvuutta tutkimusongelman ratkaisemiseksi eri näkökulmista. Yleisesti menetelmävalinnan perustelut vaihtelevat laajoista filosofisista lähtökohdista konkreetteihin seikkoihin. Myös kerätyn aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätösten teko on tutkimuksen ydinasia. (Hirsjärvi ym. 2007, 216.) Olen tavoitellut tutkimuksessa moniäänisyyttä. Olen kerännyt tätä tutkimusta varten kaksi erillistä kyselyaineistoa Pirkanmaan kunnilta, haastatteluaineiston Pirkanmaan kuuden kunnan virkamiesjohdolta, luottamushenkilöiltä ja lastensuojelun työntekijöiltä. Lisäksi käytössäni on ollut valtakunnallisen lastensuojelukyselyn

vastaukset vuodelta 2010, kansalliset ja alueelliset lastensuojelun tilastotiedot sekä kuntien strategiset asiakirjat kuten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat ja talouden tunnusluvut.

Monitasoisen aineiston keruu ja analysointi eteni vaiheittain. Ensimmäiseksi toteutin kuntien kokonaistilanteen kartoittamiseksi kuntakyselyn syksyllä 2010. Toinen kuntakysely täsmensi lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumista kesällä 2011. Kuntahaastattelut järjestettiin lokakuun 2011 ja tammikuun 2012 välisenä aikana. Tutkimuksen oheisaineistona oleviin valtakunnalliseen lastensuojelukyselyyn, tilastotietoihin ja kuntien asiakirjoihin olen tutustunut koko tutkimusprosessin ajan. Kyselyjen, haastattelujen ja oheisaineiston analysointi on edennyt niin ikään vaiheittain hyödyntäen erilaisia aineiston analyysimenetelmiä, jotka avaavat kunkin aineistoon yhteydessä.

4.3.1 Valtakunnallinen kysely ja strategia-asiakirjat

Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointityön nykytilan selvittämiseksi Suomen Kuntaliitto toteutti kyselytutkimuksen syksyllä 2010 yhteistyössä Sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, pääministeri Vanhasen, myöhemmin Kiviniemen, hallituksen, lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman ja kunta- ja palvelurakenteen uudistumista arvioivan ARTTU-tutkimushankkeen sekä KASTE-ohjelman LastenKaste kanssa. Kyselyn tavoitteena oli muodostaa maanlaajuinen kokonaiskuva lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointipolitiikasta ja lastensuojelun tilasta kunnissa. Erityisen tärkeänä nähtiin saada tietoa epäkohdista, joihin tulee jatkossa ohjata lisävoimavaroja. Tutkimustieto tukee kuntien lasten ja nuorten sekä lastensuojelun palvelujen kehittämistä ja lakisääteisen suunnitelman perustaksi tarvittavan tietopohjan kehittymistä. Tulokset antavat pohjaa myös ministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kuntaliiton valmistelemissä kansallisille lastensuojelun laatusuosituksille ja niiden kehittämis ehdotuksille. (STM & Kuntaliitto 2010.)

Syksyllä 2010 jokaiseen mannersuomen kuntaan (N 326) lähetettiin internet-kysely vastattavaksi koskien kunnan lakisääteisen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadintaa ja suunnitelman merkitystä kunnan talouden ja toiminnan ohjaamisessa, arvioita lasten ja nuorten kasvuolojen ja hyvinvoinnin tilasta kunnassa sekä ongelmia ehkäisevien toimien laajuudesta, palvelujen saatavuudesta ja yhteistyön toimivuudesta. Lisäksi selvitettiin lastensuojelun tilaa, kuten voimavaroja, palvelujen tuottamista ja saatavuutta. (mt.)

Kyselytutkimuksen aineisto on ollut käytössäni Kuntaliiton extranet-työtilassa, jonne sain anottuani tunnukset tätä tutkimusta varten. Työtilassa aineisto on jaettu kyselyn mukaisesti neljään osaan. Poimin aineistosta ensin Pirkanmaan kuntien vastaukset ja tämän jälkeen vielä erikseen haastattelemani kuuden kunnan vastaukset siltä osin kun kunnat olivat kyselyyn vastanneet. Kysely oli varsin laaja, kysymyspatteristo ilman vastauksia oli 70 liuskaa. Sekä kaikkien Pirkanmaan kuntien että kuuden kunnan osalta rajasin aineistosta pois sellaiset kysymykset ja niiden vastaukset, jotka eivät oleellisesti liittyneet tutkimustehtävääni. Tuloksia arvioitaessa tulee muistaa, että kyselyvastaukset ovat kunnan asiantuntija-arvioita, jotka perustuvat kyselyn ajankohtana käytössä olleeseen tietopohjaan, jonka laajuus ja monipuolisuus vaihtelevat kunnittain.

Koko maan osalta kyselyn eri osioiden vastausaktiivisuus vaihteli 56 – 73 prosentin välillä. Pirkanmaan tuolloisista 24 kunnasta kyselyyn ylipään vastasi 21 kuntaa, joista 15 kuntaa vastasi kaikkiin neljään osioon, viisi kuntaa vastasi kolmeen osioon ja yksi kunta vastasi yhteen osioon. Kuntien vastaukset olivat melko puutteellisia eikä yksikään kunta ollut vastannut kattavasti kaikkien osioiden kysymyksiin vaan kunnat olivat jättäneet vastaamatta varsin moneen kysymykseen. Kyselyn laajuutta onkin kritisoitu kuntakentällä hyvin yleisesti. (Kuntaliitto extranet 4.2.2012.)

Lastensuojelukyselyn lisäksi tutkimukseni sekundääriaineistona on kuntien asiakirjat kuten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat. Tämän lisäksi olen tutustunut kuntien strategioihin, talouden tunnuslukuihin ja väestökehitykseen yleisten tilastojen kautta. Sekä suunnitelmat että muut asiakirjat ja tilastotiedot ovat toimineet taustoittavana aineistona ja ovat tulosluvussa osana monitasoisen aineiston vuoropuhelua.

4.3.2 Kuntakyselyt

Tätä tutkimusta varten keräsin kaksi erillistä kyselyaineistoa Pirkanmaan kunnilta syksyllä 2010 ja kesällä 2011. Lisäksi toteutin kyselyn kuuden kunnan virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja lastensuojelun työntekijöiden haastattelujen yhteydessä kaikille haastatteluihin osallistuneille henkilöille. Päädyin kyselyyn aineistonhankintamenetelmänä, koska kyselylomakkeella oli mahdollista kerätä laaja aineisto sekä kartoittaa sisällöllisesti ja määrällisesti monia asioita (Valli 2001, 101-102, Hirsjärvi ym. 2007, 188-190, 193).

I kuntakysely

Syyskuussa 2010 toimitin Pirkanmaan kuntien lastensuojelusta vastaaville johtaville viranhaltijoille kyselyn lastensuojelun kokonaistilanteen kartoittamiseksi. Silloisista Pirkanmaan 24 kunnasta kyselyyn vastasi 19 kuntaa vastausprosentin noustessa näin 79,2 prosenttiin. Kyselylomake on liitteenä 1.

Kyselyn laadintaan osallistui myös Pikassos Oy, sillä kyselylomakkeella kerättiin tietoa Pikassoksen ja THL:n tarpeita varten. Kyselylomake jakaantui viiteen osaan, joista ensimmäisessä koottiin kunnan perustiedot, toinen, kolmas ja neljäs osa keskittyi lastensuojelulain toteutumiseen ja sitä tarkentaviin kohtiin ja viidennessä osassa kartoitettiin kuntien lastensuojelun kehittämistarpeita. Tämän tutkimuksen kannalta oleelliset osiot olivat osan kaksi, kolme ja neljä kysymykset lastensuojelulain toteutumisesta. Näiltä osin pisteytin kunkin kunnan vastaukset ja muutin tuloksen prosenteiksi suhteessa maksimipistemäärään kuntien tulosten vertailemiseksi. Kuntien lastensuojelun kehittämistarpeista ja kiinnostuksesta kuntayhteistyöhön niiden työstämiseksi tein yhteenvedon.

II kuntakysely

Toinen kuntakysely painottui ensimmäistä kyselyä enemmän lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumiseen Pirkanmaan kunnissa rakentuen vastaajan arvioon kunnan tilanteesta kunkin kuntavelvoitteen osalta vastaushetkellä. Toimitin kyselyn Pirkanmaan kuntien lastensuojelusta vastaaville johtaville viranhaltijoille kesäkuussa 2011. Kaikki Pirkanmaan 22 kuntaa vastasivat kyselyyn vastausprosentin ollessa näin 100 prosenttia. Kyselylomake on liitteenä 2.

Kyselylomake jakaantui neljään osaan. Ensimmäisessä osassa kysyttiin, onko kunnassa tehty lastensuojelulain edellyttämä lastensuojelusuunnitelma ja asiantuntijaryhmänimeämiset. Toisessa osassa kartoitettiin kelpoisuusehdot täyttävien sosiaalityöntekijöiden määrää suhteessa kaikkiin sosiaalityöntekijöihin lastensuojelutyöhön osallistuvien työntekijöiden osalta. Kolmas osa koostui lastensuojelulain kuntavelvoitteisiin liittyvistä asiakokonaisuuksista, joiden toteutumista pyydettiin arvioimaan asteikolla hyvä, keskinkertainen, huono. Neljännessä osassa vastaajan tuli antaa kouluarvosana kunnan lastensuojelun kokonaistilanteesta.

Pisteytettyäni kuntakyselyn vastaukset muutin tuloksen prosenteiksi suhteessa maksimipistemäärään kuntien tulosten vertailemiseksi. Kuntakyselyn I ja II vastausten vertailu oli myös mahdollista kun käytössä oli prosenttiosuudet maksimipistemäärästä molempien kyselyiden osalta. Sosiaalityöntekijöiden määrää koskevissa vastauksissa oli epätarkkuutta erityisesti osa-aikaisten virkojen osalta, joten en ottanut osan kaksi pistettä mukaan kokonaispistemäärään, mutta hyödynsin tietoa sosiaalityöntekijätilanteesta tuloksia muutoin analysoidessani.

Haastattelujen yhteydessä toteutettu kysely

Kuuden kunnan kuntahaastatteluiden yhteydessä toteutin kyselyn haastatteluihin osallistuneille virkamiesjohdolle, luottamushenkilöille ja lastensuojelun työntekijöille. Lomake mukaili väittämien osalta vuoden 2011 kuntakyselyä, mutta kunkin vastaajaryhmän kyselyssä oli jonkin verran eri painotuksia. Johtavien viranhaltijoiden kyselyssä korostui lain toteutuminen, työn organisointi ja yhteistyön eri tasot. Luottamushenkilöiden kyselyssä pääpaino oli palvelujärjestelmän rakenteissa, ja lastensuojelun työntekijöiden kysymyksissä painottui lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutuminen, lastensuojelun työkäytännöt sekä työolosuhteet. Lisäksi kaikkia vastaajaryhmiä pyydettiin mainitsemaan kolme toimenpidettä, jotka parantaisivat kunnan lastensuojelun palveluprosessin tilaa. Toimijoiden tuli antaa myös arvosana kunnan lastensuojelun kokonaistilanteelle asteikolla 4-10. Virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden kyselylomakkeet ovat liitteinä 3, 4 ja 5.

Kyselyyn vastasi kaikki haastatteluihin osallistuneet henkilöt. Haastatteluiden rakenne ja osallistuneiden määrät on kuvattu alaluvussa 4.3.3. Kyselyn väittämöosion vastaukset ja kokonaistilanteen arvosanan pisteytin ja muutin tuloksen prosenteiksi suhteessa maksimipistemäärään vastaajaryhmien tulosten vertailemiseksi. Tämä mahdollistaa tulosten vertailun myös aiempien kuntakyselyiden kanssa. Kyselyn avoimen kysymyksen analysoinnissa hyödynsin sekä tilastollisia että laadullisia menetelmiä. Tilastollisesti analysoidessani luokittelin vastaukset ryhmiin, jota tehdessäni käytin runsaasti pieniäkin eroja ja vivahteita sisältäviä luokkia. Myöhemmässä vaiheessa tiivistin aineistoa yhdistelemällä läheisiä luokkia. Laadullisessa tarkastelussa käytin teemoittelua. (Valli 2001, 110-111.) Avaan tätä analyysitapaa luvussa 4.3.4 haastattelujen laadullisen analysoinnin yhteydessä.

4.3.3 Kuntahaastattelut

Kuntakyselyiden lisäksi käytin ryhmähaastattelua aineistohankintamenetelmänä. Ennen kuntakentälle siirtymistä pohdin oikeaa haastattelumallia, sillä en halunnut haastatteluista rutiininomaisia väröttömiä haastatteluja (Kostamo-Pääkkö 2001, 20). Tiedonkeruumuotona ryhmähaastattelun vahvuus oli runsas laadullinen aineisto, joka oli kerättävissä lyhyessä ajassa. Ryhmähaastattelu mahdollisti myös haastateltavien vaihtelevien kokemusten, näkemysten ja tilanteiden arvioinnin (Eskola & Vastamäki 2001, 27). Mielipiteiden kärjistymistä ryhmässä tai muuta ryhmädynamiikan arvaamattomuutta kuten työyhteisön sisäisten jännitteiden vaikuttamista asioiden esille ottoon en havainnut haastatteluiden kuluessa (Hirsjärvi&Hurme 2010,63).

Haastatteluni paikantuvat ryhmähaastattelun ja ryhmäkeskustelun rajapintaan, joissa toteutui teemahaastattelun peruseriaatteet. Olen päätenyt käyttämään käsitettä ryhmähaastattelu, koska ryhmätilanteissa toimin selvästi haastattelijana ohjaten tilannetta vaikkakin järjestään kaikissa haastatteluissa haastateltavat siirtyivät joustavasti uusiin aiheisiin sekä palailivat aikaisempiin teemoihin tarpeen mukaan ja kävivät keskenään tiivistä keskustelua kulloisestakin teemasta. Parhaimmillaan osallistujien vuorovaikutteiset kommentit, ideat ja erilaiset näkökulmat ruokkivat toinen toisiaan ja synnyttivät uusia, yllättäviäkin näkökulmia ja huomioita. Virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden haastattelut rakentuivat viiden teeman ympärille: lasten, nuorten ja perheiden palvelujen suunnittelu, kehittäminen ja järjestäminen, lastensuojelulain kuntavelvoitteet ja lastensuojelun palveluprosessi, henkilöstörakenne ja johtaminen, toimintaympäristön muutos sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten vaikutukset. Näiden teema-alueiden lisäksi toimitin haastateltaville etukäteen koosteen tutkimukseni taustasta, tarkoituksesta, tutkimusstrategiasta sekä listauksen kuntavelvoitteista. Kooste on liitteenä 8. (Valtonen 2005, 223-226, Hirsjärvi & Hurme 2010, 62, Eskola & Vastamäki 2005, 24, Hirsjärvi ym. 2007, 203-205.)

Haastattelujen alussa kerroin haastattelun tarkoituksesta ja luottamuksellisuudesta sekä omasta koulutustaustastani, työhistoriastani, erikoisalaopintojen ideasta ja tutkimuksen työvaiheesta. Kerroin myös tekeväni itse kaikki haastattelut ja niiden litteroinnin tekstiksi. Puheenvuoroni päätteeksi varmistin, että kaikki tiesivät mistä haastattelussa oli kyse ja tarjosin mahdollisuuden lisäkysymyksien esittämiselle. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 41.)

Virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden haastattelut etenivät teema-alueiden mukaisesti, mutta kysymysten muoto ja järjestys vaihteli haastattelujen välillä. Selvitin

haastateltavien käsityksiä lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisesta, lastensuojelun kokonaistilanteesta, palvelujärjestelmän toimivuudesta, johtamisesta, henkilöstön riittävyydestä ja osaamisesta, yhteistyön käytännöistä kunnan sisällä ja yli kuntarajojen sekä keskeisistä kehittämistarpeista. Kaikkien haastattelujen aluksi pyysin osallistujia kertomaan asemansa organisaatiossa sekä sen kuinka kauan on ollut virka- tai luottamushenkilösuhteessa organisaatioon. Kaikki haastattelut aloitin samalla tehtävänannolla pyytäen osallistujia kertomaan, minkälainen kyseinen kunta on lasten, nuorten ja perheiden asua ja elää ja minkälaiset peruspalvelut kunnassa on tälle kohderyhmälle. Tällainen yleisavaus varmisti kaikille mahdollisuuden kokemukseen mielipiteen jakamisesta ryhmähaastattelutilanteessa. Tämä pohdinta johdatti aiheeseen ja keskustelu eteni teema-alueittain hyvin luonnollisesti. Kysymyksilläni kiinnitin vastaajien huomion tutkimusongelman kannalta keskeisiin asioihin muotoillen kysymykseni siten että vastaajilla säilyi mahdollisuus tuottaa sekä persoonallisia vastauksia että monipuolista asiantuntijätietoa tutkimuskohteesta. (Koivisto 2005, 20-21.)

Haastattelujen ilmapiiri mahdollisti osallistujien sanoa todelliset mielipiteensä, enkä mielestäni haastattelijana vaikuttanut osallistujien mielipiteisiin vaan sain ne esiin. Erityisen onnistuneena pidän sitä, että kykenin hallitsemaan monitahoisia ja moniin suuntiin viittaavia vastauksia sekä haastattelut mahdollistivat selventävän ja syventävän tiedon saamisen samanaikaisesti. Tutkimustehtävän kannalta oli myös olennaista, että haastateltavat tunsivat tutkittavan asian ja heillä on myös omakohtaisia kokemuksia asiasta sekä mahdollisuus vaikuttaa asemansa puolesta tutkittavaan ilmiöön. Kaikki haastateltavat tulkitsivat lastensuojelulain toteutumista kunnassa omien käsitystensä, kokemustensa ja tietojensa perusteella. Osa haastateltavista toi julki kokeneensa haastattelun vaikuttamisen välineenä, omien näkemysten muille välittymisen kanavana. (Hirsjärvi & Hurme 2010, Eskola & Suoranta 1999.)

Tutkimukseni haastattelut rakentuvat kuudessa kunnassa kahdestatoista erillisestä ryhmähaastattelusta. Kussakin kunnassa oli kaksi erillistä ryhmähaastattelua, joista toiseen osallistuivat lastensuojelun palveluprosessin virkamies- ja luottamushenkilöjohto ja toiseen lastensuojelun työntekijät. Haastattelut toteutettiin lokakuun 2011 ja tammikuun 2012 välisenä aikana ja niihin osallistui yhteensä seitsemän lastensuojelusta vastaavaa johtavaa viranhaltijaa, yhdeksän luottamushenkilöä ja 24 lastensuojelun työntekijää. Haastattelupyyntö kohdistui lastensuojelun työntekijöille ja haastatteluihin osallistui pääasiassa sosiaalityöntekijöitä, mutta myös muutamia sosiaaliohjaajia ja perhetyöntekijöitä sekä yksi koulukuraattori. Haastattelut kestivät tunnista puoleentoista tuntiin. Kolmessa kunnassa molemmat haastattelut järjestettiin samana

päivänä ja kaikissa näissä työntekijöiden haastattelu oli ensin. Kolmesta muusta kunnasta kahdessa oli ensin työntekijöiden haastattelu ja yhdessä oli ensin johdon ja luottamusmiesten haastattelu. Haastattelujen järjestyksellä ei ollut sisällöllistä merkitystä.

4.3.4 Haastattelujen analyysi

Aineiston purkaminen tallenteista tekstiksi ei ollut kuivakas tutkimusprosessiin kuuluva rutiini vaan se oli lukemis- ja analyysivaiheen värikäs alku. Litteroinnissa erotin johdon ja luottamushenkilöiden puheen. Työntekijöiden osalta en erotellut eri ammattiryhmien puhetta joitakin yksittäisiä erityishuomioita lukuun ottamatta. Merkitsin litteroinnit kuntakoodeilla A – F, johto J, luottamushenkilö L ja työntekijöiden puheen erittelin tarvittaessa sosiaalityöntekijä sos.tt., sosiaaliohjaaja sos.ohj., perhetyöntekijä perhett. ja kuraattori kur. En katsonut tarpeelliseksi tallentaa puhetta tekstiksi sanasta sanaan vaan kirjasin oleelliset kohdat tutkimustehtävääni peilaten. Uskon tavoittaneeni haastatteluvastausten olennaisen sisällön valitessani mitä tallensin ja mitä jätin pois. Tämä tarkoittaa, että en kirjannut täytesanoja, merkinnyt haastateltavien päällekkäistä puhetta tai miettimistaukoja. Kuitenkin joitain yksittäisiä kohtia litteroin sanasta sanaan säilyttääkseni hetkessä vallitsevan tunnelman tai poikkeuksellisen osuvan kuvauksen. Näitä helmiä olen nostanut esiin tulosluvussa, luku 5. Näihin mielenkiintoisiin suoriin lainauksiin lisäsin nauhoituksen vaiheen, jotta saatoin palata tarvittaessa kuuntelemaan vielä kyseistä keskustelua. (Hirsjärvi & Hurme 2010, 139-142, Hirsjärvi ym. 2007, 217, Tuomi & Sarajärvi 2009, 92.)

Moniäänisen aineiston analysointi oli aikaa ja keskittymistä vaativa ja jopa jännittäväkin, mutta ei missään tapauksessa koko tutkimusprosessin vaikein vaihe (vrt. Eriksson & Koistinen 2005, 29). Kysymys siitä, kuinka lastensuojelulaki toteutuu, kulki koko analyysivaiheen ajan muiden kysymysten ohessa vastauksen rakentuessa pala palalta analyysin edetessä. Aineiston purkaminen tallenteista tekstiksi oli analyysin ensimmäinen vaihe tehdessäni päätöksen siitä, mitkä asiat olivat tutkimustehtävääni kannalta oleellisia. Tämän jälkeen kävin aineiston läpi ja koodasin kiinnostukseeni sisältyvät asiat suhteessa tutkimustehtävääni ja muut mielenkiintoiset seikat rajasin pois tästä tutkimuksesta. Koodimerkit ovat muistiinpanoja, jotka jäsentävät kuvailua sekä toimivat tarvittaessa osoitteina tekstin eri kohtiin. Analyysi eteni aineiston alustavalla luokittelulla, teemoittelun tarkentamisella sekä tyyppiesimerkkien muodostamisella. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92.)

Juuri erilaiset luokittelut, kategorisoinnit, teemoittelut ja tyypittelyt ovat usein käytettyjä yleismenetelmiä tapaustutkimuksissa (esim. Eskola & Suoranta 1999, Rousu 2007, Ylitalo 2005, Kaljunen 2011). Haastattelujen analyysi eteni laadulliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan useassa luokituksia tarkentavassa ja täsmentävässä vaiheessa. Aloitin aineiston analyysin yksinkertaisella järjestämisellä määritellen aineistosta luokkia ja laskin, montako kertaa ne esiintyivät aineistossa. Sekä haastatteluaineiston että kyselyjen avovastausten kvantifiointi tuotti merkittävää lisätietoa verrattuna vain vastausten kuvailuun ja lisäksi aineisto selkiintyi huomattavasti. Koska käytin aineiston hankintamenetelmänä teemahaastattelua, oli aineisto alustavasti jo jäsentynyt teema-alueittain. Ne olivat kuitenkin laajoja ja vaativat pilkkomista ja ryhmittelyä aihepiirien mukaan. Herkistyin teemojen edessä oivaltaen, että käsissäni oli laaja, informatiivinen ja upea aineisto. Jatkoin analyysiä etsien teemojen sisältä näkemyksille yhteisiä ominaisuuksia muodostaen näistä yleistyksiä eli tyyppiesimerkkejä. Tutkimukseni jokainen kunta on esimerkki sinällään, mutta analyysin päätteeksi ryhdyin yhdistelemään kuntakohtaisia tietoja tiivistääkseni tyyppiesimerkkejä sekä lastensuojelun palveluprosessin onnistumisen edellytyksistä että kehittämistarpeista.

Käytin aineiston analysoinnissa sisällönanalyysiä, joka on keino järjestää, kuvailla ja kvantifioida tutkittavaa ilmiötä luoden sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä järjestäen aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon informaatioarvon lisäämiseksi ja luotettavien johtopäätösten tekemiseksi (Virkki ym. 2011, 32). Monesti sisällönanalyysistä ja sisällön erottelusta sisällönanalyysitapana puhutaan synonyymeina, mutta tarkasti määriteltynä sisällönanalyysillä tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti ja sisällön erittelyllä tarkoitetaan dokumenttien analyysia, jossa kuvataan kvantitatiivisesti tekstin sisältöä. Käytin näitä molempia tapoja sekä haastatteluja että niiden yhteydessä toteutettujen kyselyiden avokysymyksiä analysoidessani. Sisällönanalyysiä kohtaan osoitettuun kritiikkiin pyrin vastaamaan keskittymällä oleellisiin seikkoihin, työvaiheiden aukikirjaamisella ja mielekkäiden johtopäätösten tekemisellä. Analyysini toteutui teoriaohjaavan analyysin keinoin, jossa analyysistä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta aikaisemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaavaa, vaan paremminkin uusia ajatusuria aukova. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93-97, 103, 106.) Luvussa 3.4 esittämäni linjaus kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdoista oli tiedossani aineistoa kerätessäni, mutta keräsin aineiston vapaasti aloittaen analyysin aineistolähtöisesti herkistyen kuulemaan mitä sieltä nousee lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumiseen liittyen. Loppuvaiheessa ajatusta ohjaavaksi kokonaisuudeksi otin jaon henkilöstöstä, johtamisesta, palveluvalikosta, työkäytännöistä ja arvioinnista.

5 PIRKANMAA JA KUUSI KUNTATAPAUSTA

Pirkanmaa on Suomen toiseksi suurin maakunta, joka on suosittu yritysten sijoittumiskohde ja houkutteleva myös opiskelun, työnteon, asumisen ja vapaa-ajan kannalta. Maakunnan keskuskaupunki Tampere on Pohjoismaiden suurin sisämaan keskus ja kuuluu kolmen Suomen nopeimmin kehittyvän alueen joukkoon. Koko maakunnan kilpailukyvyn perustana on osaamisen soveltaminen liiketoiminnassa, tieteessä ja teknologiassa. Pirkanmaan 22 kunnasta kahdeksan on kaupunkimaista, kuusi taajaan asuttua ja kahdeksan maaseutumaista kuntaa. (Pirkanmaan liitto 2012.) Olen tarkastellut lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumista kaikissa maakunnan kunnissa ja pureutunut kolmen kaupunkimaisen, yhden taajaan asutun ja kahden maaseutumaisen kunnan kokonaistilanteeseen tarkemmin. Kunnat valikoituivat mukaan tutkimuksen toiseen vaiheeseen kuntakyselyssä 2011 niiden saamien pisteiden perusteella.

Pirkanmaan maakunnan lastensuojelun kokonaistilannetta avaan valtakunnalliseen lastensuojelukyselyyn ja lastensuojelutilastoihin perustuen sekä tarkennan kuntavelvoitteiden toteutumista kuntakyselyiden perusteella. Maakuntatasoisen tarkastelun jälkeen pureudun kuuden haastatteleman kunnan kokonaistilanteeseen tapausryhmittäin hyödyntäen jakoa henkilöstöstä, johtamisesta, palveluvalikosta, työkäytännöistä ja arvioinnista. Lopuksi kokoan Pirkanmaan kuntien lastensuojelun onnistumisen edellytykset.

Valtakunnalliseen lastensuojelukyselyyn on pääsääntöisesti vastannut kuntien sosiaalityöstä vastaavat johtavat viranhaltijat yhteistyössä muiden perhepalvelujen toimijoiden kanssa. Kuntakyselyihin 2010 ja 2011 on vastannut Pirkanmaan kuntien lastensuojelusta vastaavat johtavat viranhaltijat, jotka osallistuivat myös kuntahaastatteluihin. Kuntahaastatteluiden ja niiden yhteydessä kerätyn kyselyn kolmiportaisuus - virkamiesjohto, luottamushenkilöt, lastensuojelun työntekijät - tarkentavat ja laajentavat käsitystä kuntien kokonaistilanteesta merkittävästi.

5.1 Pirkanmaa lastensuojelun toimintakenttänä

Lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosien aikana koko maassa. Sekä avohuollon tukitoimien kohteena olevien lasten että huostaan otettujen lasten määrät ovat

nousseet selvästi. Vuonna 2010 kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä oli koko maassa 1,2 prosenttia kaikista lapsista ja lastensuojelun avohuollon piirissä oli 6 prosenttia kaikista lapsista. Pirkanmaalla vastaavat luvut olivat 1,2 prosenttia ja 5,9 prosenttia. (Kuoppala & Säkkinen 2011.)

Yleisesti lastensuojelun tarvetta aiheuttaa eri syistä johtuva vanhempien heikentynyt kyky vastata lapsensa ikätasoiisiin tarpeisiin ja vanhempien heikentyneet mahdollisuudet turvata lapsensa kasvurauha. Lapsen turvallisen kehityksen vaarantumisen taustalla vaikuttavat muun muassa vanhempien mielenterveyden ongelmat, päihdeongelmat, perheen toimeentulovaikeudet, vanhempien pitkäaikainen työttömyys ja sosiaalinen syrjäytyminen sekä eri syistä johtuva lapsen psykososiaalinen oireilu. (Kuoppala & Säkkinen 2011.) Lastensuojelutarpeen kasvun erilaiset syyt vaativat kehityksen suunnan kääntämiseksi laaja-alaisia toimenpiteitä. Pirkanmaan kunnat ovat aktivoituneet lastensuojelun tehostamiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi muun muassa luomalla maakunnallisia ja seudullisia lastensuojelun toimintajärjestelmiä kuten lastensuojelupäivystyksen ja asiakasohjauksen. Osa maakunnan kunnista on myös ollut mukana sekä paikallisissa että alueellisissa palvelujärjestelmän uudelleenorganisointiin ja palvelujen kohdentamiseen liittyvissä kehittämishankkeissa. (Kaspero 2012, Harju 2008, Rinne 2008.)

Pirkanmaan kuntien lisäksi lastensuojelun kokonaistilanteen kehittymistä seurataan osaamiskeskuksessa, yliopistossa, sosiaalialan oppilaitoksissa sekä useissa järjestöissä ja yhdistyksissä. Aiemmin Pirkanmaan kuntien henkilöstöhallinto on luottanut sosiaalityöntekijöitä kouluttavan yliopiston voimaan, mutta nyt on havahduttu mittaviin henkilöstöongelmiin kautta maakunnan (Talentia 26.9.2012). Uusin hanke on Tampere Praksis –kehittämistoiminta, jonka tavoitteena on rakentaa käytännön opetukseen ja harjoitteluun Praksis-toimintamalli ja pysyvä yhteistyörakenne Tampereen kaupungin, Tampereen yliopiston (YKY), Tampereen ammattikorkeakoulun sosiaalialan ja sosiaalialan osaamiskeskus Pikassoksen välille tukemaan opiskelijoiden harjoittelua ja sijoittumista työelämään. (Pikassos 2012.)

5.1.1 Lastensuojelun kokonaistilanne

Kuntien arvion mukaan valtaosa pirkanmaalaisista lapsista ja nuorista voi hyvin. Lasten ja nuorten kasvuolot ja peruspalveluiden tila on yleisesti kunnissa hyvä ja kunnat ovat viihtyisiä sekä turvallisia kasvuympäristöjä. Lasten ja nuorten fyysinen terveys on tasapainoinen, mutta lasten ja nuorten psyykinen oireilu heijastuu paineena psykososiaalisen tuen palveluissa. Erilaiset perheristiriidat sekä vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat, osaamattomuus, kasvava

työttömyys, toimeentulo-ongelmat ja verkostojen puute kuormittavat pirkanmaalaisia lapsiperheitä varsin paljon. (Kuntaliitto Extranet 4.2.2012.)

Lastensuojelun asiakasmäärät ja palvelutarve on kasvanut koko maassa viime vuosina merkittävästi ja Pirkanmaalla paikoin jopa räjähdysmäisesti. Lastensuojelun palvelutarvetta kuvaa lastensuojeluilmoitusten, avohuollon asiakkaiden ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten määrät.

Taulukko 1. Lastensuojelun asiakasmäärät koko maassa ja Pirkanmaalla 2008-2010
(Kuoppala & Säkkinen 2011)

	2008	2009	2010
Lastensuojeluilmoitukset / koko maa (eri lapsia)	76 007 (50 127)	79 611 (53 286)	88 347 (57 766)
Lastensuojeluilmoitukset / Pirkanmaa (eri lapsia)	4956 (3588)	4679 (3497)	5739 (4050)
Avohuollon asiakkaat /koko maa, 0-17v. (osuus ikäryhmästä)	59055 (5,4%)	63022 (5,8%)	70212 (6,5%)
Avohuollon asiakkaat / Pirkanmaa 0-17v. (osuus ikäryhmästä)	5431 (5,7%)	5746 (6,0%)	6036 (6,2%)
Sijoitetut lapset /koko maa	16886	16830	17830 (1,2%)
Sijoitetut lapset / Pirkanmaa	1444	1491	1508 (1,2%)
Huostassa olevat / koko maa	10797	11092	11450 (1,0%)
Huostassa olevat / Pirkanmaa	947	960	1044 (1,1%)

Vuonna 2009 koko maassa sijoitettujen lasten määrä laski edellisvuoteen nähden hieman, mutta Pirkanmaalla palvelutarve kasvoi kaikilla osa-alueilla myös tuolloin. Verrattuna koko maan ja Pirkanmaan tunnuslukuja, on todettavissa niiden olevan melko linjassa sekä avohuollon asiakkaiden että sijoitettujen lasten osalta tarkasteltaessa lukuja suhteutettuna lasten lukumäärän osuutta koko ikäryhmään. Merkittävää on lastensuojeluilmoitusten määrän sekä niiden lasten määrän kasvu vuosittain, joita ilmoitus koskee. Lasten määrä nousi Pirkanmaalla vuodesta 2009 vuoteen 2010 noin 550 lapsella.

Pirkanmaalla lastensuojelutarvetta aiheuttavat tekijät ovat linjassa valtakunnallisten seurantatietojen kanssa lastensuojeluasiakkuuksien taustatekijöistä (Heino 2007). Lastensuojeluasiakkuuden taustalla Pirkanmaalla ovat yleisimmin lasten ja vanhempien psyykkiset sairaudet, lasten ja nuorten neuropsykiatriset pulmat, koulunkäyntiongelmien, nuorten päihdeongelmien ja rikollisuuden, vanhempien päihdeongelmien, jaksamispuutteiden ja osaamattomuuden sekä pienten lasten hoidon laiminlyönti. Pirkanmaan kunnissa on kehitetty aktiivisesti moniammatillisen yhteistyön rakenteita

pienien lasten ja perheiden palvelujen osa-alueella ja useassa kunnassa vastaavaa yhteistyöfoorumia suunnitellaan myös nuorten palveluihin. Moniammatillisen yhteistyön edistäviä seikkoja ovat tietoisuus eri toimijoiden työn sisällöstä, tuttuus ja työryhmätyöskentely. Yhteistyön estävinä tekijöinä listataan tiedon puute, toimintatapojen erot, huono tavoitettavuus, tiukka talous, puuttuvat toimintamallit, ammattitaidon vähättely, epäluottamus, muutosvastarinta ja jumiintuminen totuttuihin tapoihin. (Kuntaliitto Extranet 4.2.2012.)

Pirkanmaan kuntien sosiaalipalvelujen kokonaistilannetta kuormittavia tekijöitä ovat pula pätevistä henkilöstöstä, lakivelvoitteiden, kehittämistarpeiden ja asiakasmäärien kohtuuton lisääntyminen suhteessa niukkeneviin resursseihin sekä kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden vaatima palvelujen yhteensovittaminen. Pirkanmaan kuntien lastensuojelun avohuollon, kasvatusta ja perheneuvonnan, lasten- ja nuorten psykiatrisen hoidon, koulukuraattori- ja psykologipalvelujen, kotipalvelun sekä lastensuojelun perhetyön palveluprosessit ovat tukossa jonojen ollessa niihin jopa kuukausia. Tukiperheitä, tukihenkilöitä, päihde- ja perhekuntoutuspaikkoja, tukiasuntoja tai vertaisryhmätoimintaa ei myöskään ole riittävästi saatavilla. Avoimia perheryhmiä, intensiiviperhetyötä, moniammatillista palvelutarvekartoitusta ja leiritoimintaa avohuollon tukitoimena kokeillaan joissakin kehittämishankkeissa muutaman kunnan alueella, mutta varmuutta toimintojen jatkosta ei hankekauden jälkeen ole. (mt.)

Pirkanmaan lastensuojelun paikoin lohdutonta kokonaistilannetta kuitenkin valaisee Pirkanmaan kuntien yleinen tahtotila lapsiperheiden palvelujen kehittämisestä. Kunnissa on tehty pitkän aikavälin linjauksia, joiden mukaan kunnat kehittävät varhaisen tuen palveluja, tähtäävät oikeamuotoisiin ja -aikaisiin palveluihin luomalla yhteistyön rakenteita eri toimijoiden välille, panostavat lasten, nuorten ja perheiden parissa toimivien työntekijöiden työhyvinvointiin, osaamiseen ja pysyvyyteen sekä johtamiseen järjestämällä kehityskeskusteluja, koulutusta ja työnohjausta sekä lisäävät lapsiperhepalvelujen resursseja kautta linjan pitkällä aikajänteellä. Kuntien kehittämiskohteita lastensuojelun osa-alueella ovat muun muassa uusien toimintamallien juurruttaminen osaksi perustyötä, moniammatillisen yhteistyön kehittäminen yli hallinto- ja sektorirajojen sekä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen työparityöskentelyn vahvistaminen. Yksittäisillä kunnilla on kiinnostusta lähteä kehittämään kuntayhteistyönä perhehoitoon, nuorten avohuollon tukeen sekä lastensuojelun konsultaatioon liittyviä palveluja. (Kuntaliitto Extranet 4.2.2012, Kuntakysely 2010.)

5.1.2 Lastensuojelun kuntavelvoitteet

Pirkanmaan kuntien arvio lastensuojelun kokonaistilanteesta asteikolla neljästä kymmeneen vaihteli syksyllä 2011 kuudesta yhdeksään keskiarvon ollessa 7.4. Lähes 60 prosenttia kunnista arvioi lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutuvan vuonna 2011 huonommin kuin vuonna 2010. Tilanteen heikkenemiseen johtavia syitä olivat pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä, lastensuojelun asiakasmäärän kasvu sekä lasten ja perheiden monimuotoistuneet pulmatilanteet. Yksittäisissä kunnissa tilanne kohentui henkilöstöressurssin vahvistumisen myötä. (Kuntakysely 2010, Kuntakysely 2011.)

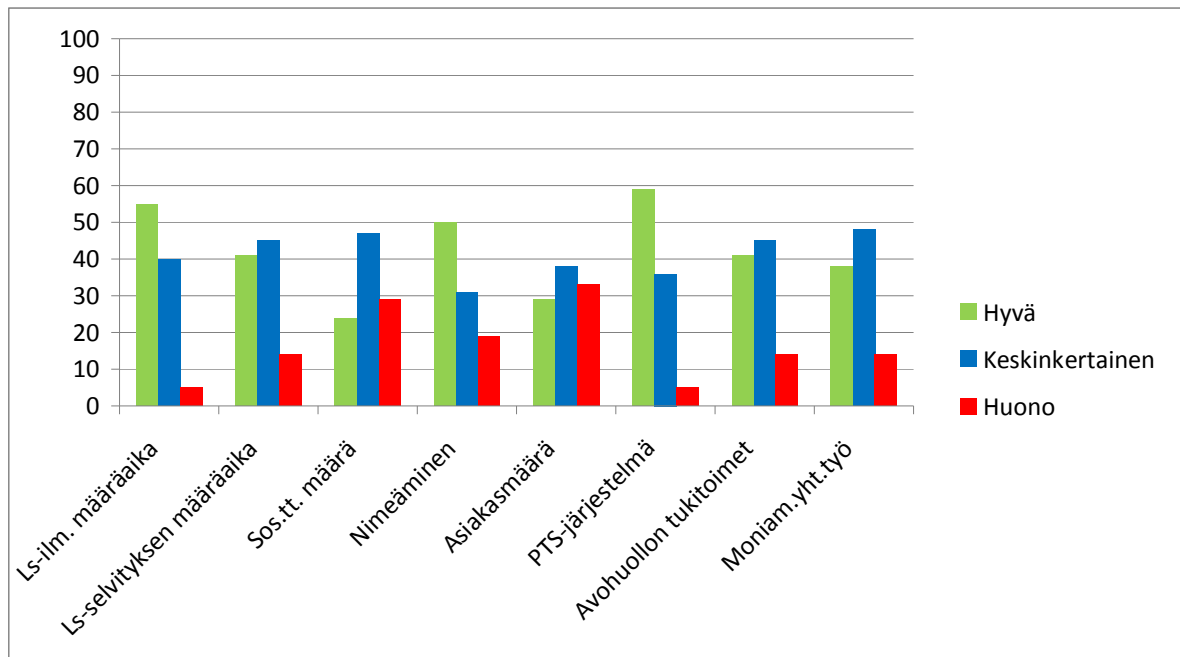
Vuonna 2010 Pirkanmaan 24 kunnasta kymmenessä oli hyväksytty lakisääteinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma ja vuonna 2011 Pirkanmaan 22 kunnalta edelleen viideltä puuttui hyväksytty suunnitelma. Kuntien perustelut asiassa ovat ontuvia liittyen pääasiassa työmäärään ja kiireeseen ja ne värittävät kuvaa kuntien suhtautumisesta suunnitelmalliseen poikkihallinnolliseen ja sektorirajat ylittävään yhteistyöhön. Niissä kunnissa, joissa suunnitelma on laadittu, valmistelutyö on tiivistänyt toimijoiden välistä yhteistyötä yli hallinto- ja sektorirajojen sekä lisännyt tietoisuutta palvelujen sisällöistä. Luottamushenkilöiden rooli on ollut merkittävä ja prosessissa on ollut mukana lisäksi myös muita tahoja, joilla on ollut riittävästi vaikutus- ja toimivaltaa asioiden eteenpäin viemiseksi. Yksittäiset kunnat ovat kuitenkin kokeneet valmisteluprosessin aikaa vieväksi velvollisuudeksi, joka on toteutettu ilman asianmukaista työryhmää. Valtaosassa kunnista on asetettu realistisia ja konkreettisia toiminnan tavoitteita, mutta osassa tavoitteet ovat jääneet yleisiksi ja osassa kunnan taloustilanne, resurssipula ja alati vaihtuva henkilöstö ovat estäneet suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden työstämisen. Pirkanmaan kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien laadintaprosessit eivät ole kuitenkaan malliesimerkkejä onnistuneesta suunnitelmaprosessista, sillä asiakkaiden osallisuus ja järjestöjen mukanaolo on lähes järjestään sivuutettu niissä. Nämä puutteet on nyt kunnissa tiedostettu ja jatkossa niihin kiinnitetään enemmän huomiota kuten myös konkreettisten tavoitteiden asettamiseen. Lähes kaikissa kunnissa on asetettu työryhmä johtamaan suunnitelman toimeenpanoa ja seuraamaan tavoitteiden toteutumista. (Kuntaliitto Extranet 4.2.2012, Kuntakysely 2010, kuntakysely 2011.)

Lastensuojelun moniammatillinen asiantuntijaryhmä oli nimetty 16 kunnassa vuonna 2010 ja 17 kunnassa vuonna 2011 puuttuen siis edelleen viideltä kunnalta. Osassa kuntia ryhmä toimii moitteettomasti ja se koetaan välttämättömäksi osaksi toimivaa lastensuojelun palvelujärjestelmää. Asiantuntijaryhmän tarkoitusta ei ole kaikissa kunnissa kuitenkaan oivallettu lastensuojelulain

tarkoittamalla tavalla eikä sitä kyetä hyödyntämään osana lastensuojelun asiakasprosessia. Yleisin ongelma ryhmän toimintaan liittyen on tarvittavien asiantuntijatahojen puuttuminen sekä ryhmän työskentelytapojen jäsentymättömyys. (Kuntakysely 2010, kuntakysely 2011.)

Pääsääntöisesti ryhmät kokoontuvat tarvittaessa lastensuojelun kutsuessa ryhmän koolle, yksittäisissä kunnissa ryhmä kokoontuu säännöllisesti noin kerran kuukaudessa. Ryhmän kokoonpanot vaihtelevat jonkin verran kunnittain, mutta valtaosassa kunnista ryhmiin on nimetty asiantuntijat lastensuojelun avohuollon ja sijaishuollon, lapsi- ja/tai nuorisopsykiatrian, kasvatus- ja perheneuvonnan, opetuksen, varhaiskasvatuksen, kouluterveydenhuollon, neuvolan ja juridiikan osa-alueilta. Tarvittaessa ryhmään kutsutaan asiantuntija esimerkiksi aikuisten mielenterveyspalveluista, muusta terveydenhuollosta, päihdehuollosta tai poliisista. Ryhmän jäsenet ovat valtaosin kunnan omia toimijoita, yleisimmin ostopalveluna on hankittu lapsi- ja nuorisopsykiatrian ja oikeudellinen asiantuntemus. Asiantuntijaryhmien antama tuki on suullista konsultaatiota, jonka lisäksi puolet ryhmistä antaa lausuntoja. Yksittäisissä kunnissa ryhmä voi osallistua lastensuojelun järjestämiin neuvotteluihin, lapsen tapaamiseen, tutkimiseen tai kokonaistilanteen arviointiin. Yleisimmin asiantuntijaryhmät käsittelevät lastensuojelutarpeen arviointiin, lastensuojelun avohuollon tukitoimiin, huostaanottoihin ja sijaishuoltopaikan valintaan tai vaihtamiseen liittyviä asioita. Useimmiten asiakas on tietoinen asiansa käsittelystä ryhmässä ja neljänneksessä kunnista asiakas voi myös itse osallistua ryhmään. (Kuntakysely 2010, kuntakysely 2011.)

Kuvio 3. Kuntavelvoitteiden toteutuminen Pirkanmaalla vuonna 2011
(Kuntakysely 2011)



Muiden kuntavelvoitteiden kuin lastensuojelusuunnitelman ja moniammatillisen asiantuntijaryhmän osalta vuosien 2010 ja 2011 aikana kunnissa tapahtui varsin maltillisia muutoksia kokonaistilanteen kuitenkin heikentyessä. Mahdollisuus lastensuojeluilmoituksen käsittelyyn määräajassa heikentyi vuoden kuluessa viidellä prosentilla, vuonna 2011 sen onnistuessa hyvin enää 55 prosentissa kuntia. Osassa kuntia lastensuojelutarpeen selvityksen laatiminen määräajassa on hieman parantunut, mutta edelleen vuonna 2011 se onnistui hyvin vain noin 40 prosentissa kuntia. Mahdollisuus lastensuojelun avohuollon tukitoimien tarjoamiseen ja moniammatilliseen yhteistyöhön on kunnissa heikentynyt sen ollessa enää keskipertaista tasoa. Niin ikään lastensuojeluasioiden päätöksentekojärjestelmä on heikentynyt ollen 40 prosentissa kuntia joko huono tai keskipertainen. (Kuntakysely 2010, Kuntakysely 2011.) Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät vaihtelevat kunnittain paljon asiakasmäärän kasvaessa kaikissa kunnissa. Vastuusosiaalityöntekijän nimeäminen on vaikeutunut ja asiakasmäärät ovat 40 prosentissa kuntia keskipertaisia ja jopa 30 prosentissa merkittävästi liian suuria. Lapsen asioista vastaavana sosiaalityöntekijänä 44 prosenttia sosiaalityöntekijöistä toimii 0-30 lapselle, 50 prosenttia 31-60 lapselle ja 6 prosenttia 61-80 lapselle. (Kuntaliitto Extranet 4.2.2012.)

Vuonna 2011 Pirkanmaan kunnat antoivat lastensuojelun kokonaistilanteen arvosanaksi asteikolla neljästä kymmeneen 7.4. Kolmessa pirkanmaalaisessa kunnassa ei vuonna 2011 ollut yhtään

kelpoisuusehdot täyttävää sosiaalityöntekijää. Nämä kunnat arvioivat lastensuojelun kokonaistilannetta kuitenkin arvosanoilla 7, 8 ja 9. Viidessä kunnassa kaikki lastensuojelun sosiaalityöntekijät olivat kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä kuntien arvioidessa kokonaistilannetta arvosanoilla 7, 8, 8.5 ja 9. Seitsemässä kunnassa kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä oli 33-67 prosenttia ja seitsemässä kunnassa 68-99 prosenttia. Näiden kuntien arvosanat lastensuojelun kokonaistilanteesta vaihtelivat kuudesta yhdeksään. (Kuntakysely 2011.)

5.2 Kuusi kuntaa – kaksi tapausryhmää

Kuntakyselyssä 2011 kolme kuntaa sai yli 90 prosenttia pisteistä kyselyn maksimipistemäärään suhteutettuna. Olen nimennyt nämä kunnat kunta A (95%), kunta B (91,3%) ja kunta C (90,6%). Näiden kuntien arvosana lastensuojelun kokonaistilanteesta asteikolla neljästä kymmeneen oli vastaushetkellä 8.6. Vastaavasti kolme kuntaa erottui selvästi Pirkanmaan muista kunnista jääden alle 60 prosenttiin maksimipistemäärästä kuntien arvion lastensuojelun kokonaistilanteesta ollessa 6.8. Nämä kunnat olen nimennyt kunta D (58,8%), kunta E (52,5%) ja kunta F (50%).

Analysoin kuntahaastattelut ja niiden yhteydessä kaikilta haastatteluihin osallistuneilta johtavilta viranhaltijoilta, luottamushenkilöiltä ja lastensuojelun työntekijöiltä keräämäni kyselyaineiston kuntakohtaisesti. Vaiheittain edenneen analyysin myötä kuudesta kuntatapauksesta muotoutui kaksi ryhmää, joiden kunnat ovat samat kuin kuntakyselyn pisteityksen perusteella. Kunnat A, B ja C muodostavat tapausryhmän ja kunnat D, E ja F toisen tapausryhmän. Esitän tulokset tapausryhmittäin, koska siten mahdollistuu monitasoisen aineiston vuoropuhelu parhaiten sekä varmistuu myös se, ettei kuntia ole mahdollista tunnistaa. Suoria lainauksia nostan esiin verrattain paljon kuvatakseni kuntien kokonaistilannetta ja välittääkseni haastatteluissa vallinnutta tunnelmaa.

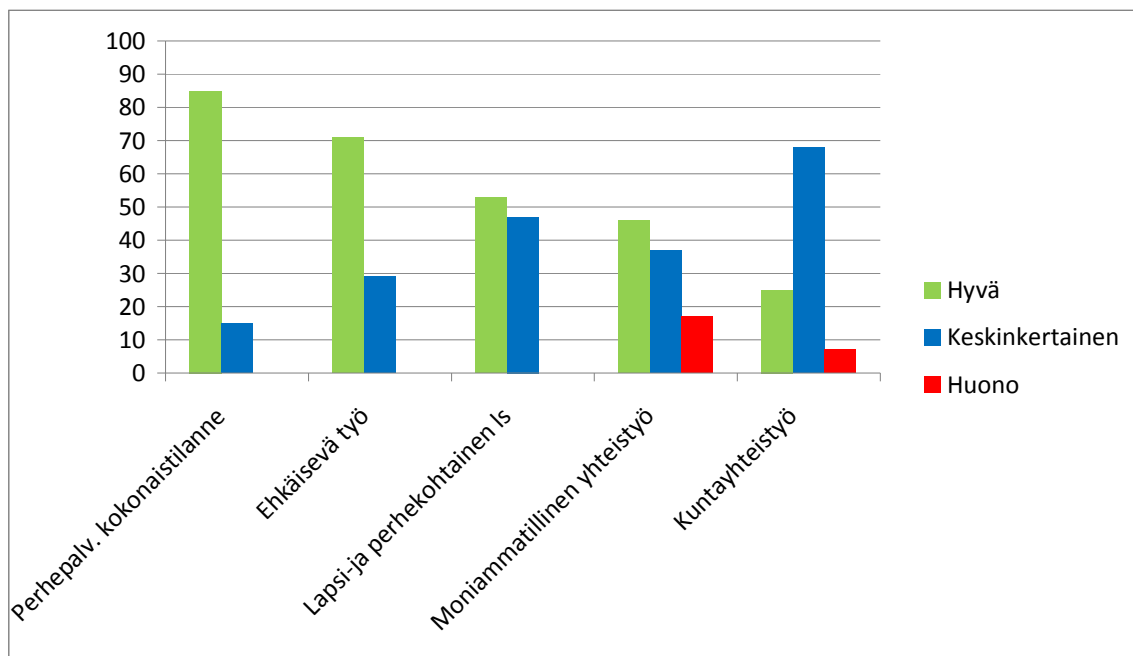
5.2.1 Lähelle maksimipistemäärää yltäneet kunnat

Kuntien A, B ja C kuntatoimijoiden arvion mukaan kuntien lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaistilanne on hyvä. Peruspalveluvalikko on kattava ja laadukkaat palvelut ovat kuntalaisten saatavilla ollen kuitenkin paikoin ruuhkautuneita. Yleisesti lapset ja nuoret voivat näissä kunnissa hyvin. Kaikki kuntatoimijat nostivat puheenvuoroissaan esiin kunnan turvallisuuden, viihtyvyyden ja hyvät harrastusmahdollisuudet. Luottamushenkilöt näkevät lastensuojelun kokonaistilanteen valoisimpana antaen asteikolla neljästä kymmeneen sille arvosanaksi 8.75, johdon arvioidessa tilanteen 8.7 tasolle ja lastensuojelun työntekijöiden antaessa arvosanan 8.2. Kahdessa kunnassa

lastensuojelun palveluprosessi on eriytetty ja yhdessä kunnassa sosiaalityöntekijät tekevät niin sanottua yhdennettyä työtä. Kaikissa kunnissa on lastensuojelun perhetyön palveluprosessi ja yhdessä kunnista on lastensuojelun sosiaaliohjaaja sosiaalityöntekijöiden työparina.

Kuvio 4. Lapsiperhepalvelujen tilanne kunnissa A, B ja C

(Kuntatoimijoiden kysely haastattelun yhteydessä)



Lapsiperhepalvelujen kokonaisuutta arvioidessa kuntatoimijat näkivät tilanteen varsin valoisisana. Palvelukokonaisuutta avatessa kehittämiskohteita kuitenkin nousi esiin verrattain paljon. Vaikka kaikissa kunnissa ehkäisevä työ ja varhainen puuttuminen on nostettu strategiseksi painopistealueeksi sen tehostamisessa riittää edelleen haasteita. Erityisesti ehkäisevän lastensuojelun eri toiminnoista syntyvää kokonaisuutta ei vielä johdeta monialaiseen yhteistyöhön perustuen ja työ mielletään usein vain lastensuojelun osaksi. Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu kokonaisuutena ja moniammatillinen yhteistyö organisaation eri tasoilla nousivat kehittämisalueiksi kaikissa kunnissa. Muut kehittämistarpeet painoutuivat psykososiaalisen tuen varmistamiseen oikea-aikaisesti sekä osaavan ja riittävän henkilöstön rekrytointiin tulevaisuudessa. Kuntiin muuttaa paljon uusia lapsiperheitä ilman tukiverkostoja, joka heijastuu paineena kunnan lapsiperhepalveluissa. Yleisesti lapsiperhepalvelujen ja lastensuojelun uhkakuvia ovat perheiden moniongelmaisuus, vanhempien osaamattomuus, lasten, nuorten ja aikuisten mielenterveysongelmista johtuva kasvava palvelutarve sekä lastensuojeluasioiksi kärjistyvät

huoltoriidat. Kuntatoimijoiden mukaan lapsiperhepalvelujen menestystekijöitä ovat dynaaminen ja osaava henkilöstö sekä toimivat peruspalvelut.

Yleinen kuntayhteistyö lapsiperheiden palvelujen osa-alueella nähtiin ajankohtaisena haasteena. Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kuntien toimintaan, mutta erityisiä uhkakuvia kuntien yllä ei ole. Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyen kaikissa kunnissa oli suunnitelma kuntayhteistyöstä, joskin suunnitelmat olivat vielä varsin epävarmoja. Kuntatoimijat pohtivat yhteistyön vaikutusta sosiaalityön johtamisrakenteeseen, mutta yhteistyön arvioitiin kohentavan lastensuojelun tilannetta palveluvalikon laajentuessa. Toisaalta yhteistyökumppanin resurssit nähtiin selvästi omaa kuntaa heikompina ja yhteistyön pelätään heikentävän tätä kautta kunnan lastensuojelun tilannetta. Kokonaisuutena kuntatoimijat suhtautuivat kuntauudistukseen kuitenkin varsin neutraalisti.

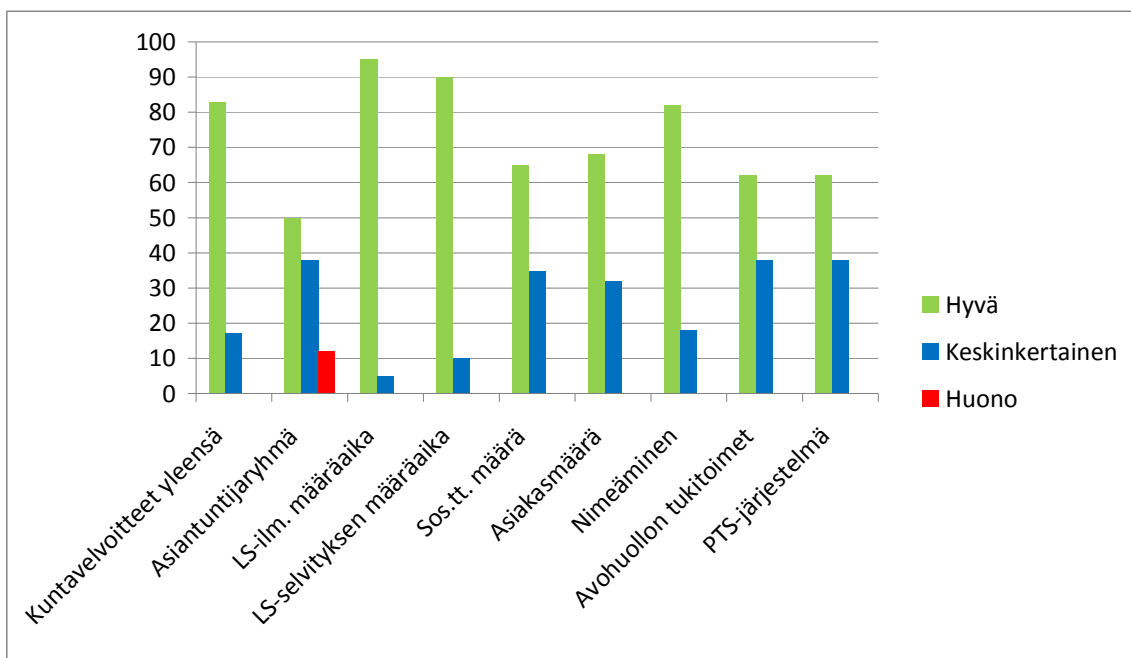
Kuntavelvoitteet

Kuntatoimijat arvioivat lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutuvan kunnissa pääsääntöisesti hyvin. Virkamiesjohto näki tilanteen valoisimpana todeten kaikkien velvoitteiden toteutuvan hyvin. Luottamushenkilöistä neljännes ja työntekijöistä kaksi kolmasosaa arvioi lain toteutuvan kokonaisuutena hyvin. Velvoitekohtaisessa tarkastelussa niiden toteutumisessa esiintyy kuitenkin puutteita.

Kunnissa on laadittu lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat ja niissä on nimetty työryhmä sen toimeenpanon ja tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi. Suunnitelmapirosessi on ollut merkityksellinen yhteistyön kokojana sekä lastensuojelutyön esille nostamisessa, joskin kunnat näkevät työn vasta alkavan kun ryhdytään työskentelemään asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lastensuojelun moniammatillinen asiantuntijaryhmä on nimetty kahdessa kunnassa. Toisessa kunnassa ryhmä kokoontuu säännöllisesti vaikei asiakastapausta olisikaan käsiteltävänä keskustellen tällöin yleisellä tasolla lasten ja nuorten asioista. Toisessa kunnassa asiantuntijaryhmä kokoontuu tarvittaessa sosiaalityöntekijän kutsuessa sen koolle. Kuntien työntekijöistä vain puolet ovat tyytyväisiä asiantuntijaryhmän toimintaan ja puolet virkamiesjohdosta katsoo ryhmän toiminnan olevan huonoa. Ryhmien kokoonpanoon ja kokoontumiskäytäntöihin ollaan tyytyväisiä, mutta ryhmän toimintatavat ja antama tuki sekä sen jäsenten käsitykset ryhmän tarkoituksesta ovat hajanaisia. Myös johdon sitoutuminen ryhmän toimintaan ja kehittämiseen on koettu heikoksi. Yhdessä kunnista lastensuojelun moniammatillista asiantuntijaryhmää ei ole nimetty uudelleen

edellisen asiantuntijaryhmän toimikauden päätyttyä, koska ryhmälle ei ole katsottu olevan tarvetta ja moniammatillisen yhteistyön on koettu toteutuvan muutoin. Kunnan johto ja työntekijät kuvasivat moniammatillisen yhteistyön olevan nyt jopa tiiviimpää kuin asiantuntijaryhmän toimiessa ja ovat erittäin tyytyväisiä moniammatillisen konsultaatiojärjestelmän toimintaan tällä hetkellä.

Kuvio 5. Kuntavelvoitteiden toteutuminen kunnissa A, B ja C
(Kuntatoimijoiden kysely haastattelun yhteydessä)



Kuntahaastattelun yhteydessä kerätyn kyselyn aineiston perusteella kuntavelvoitteet toteutuvat kunnissa hyvin (ks. kuvio 5). Haastattelun velvoitekohtaisessa tarkastelussa kuntien lastensuojelun palveluprosessin hyvä kokonaistilanne kuitenkin romuttui, sillä tosiasiasa velvoitteet eivät hyvinvointisuunnitelman hyväksymistä lukuun ottamatta toteudu yhdessäkään kunnassa lain tarkoittamalla tavalla. Parhaiten toteutuu lastensuojeluilmoitusten ja lastensuojelutarpeen selvitysten määräajat, muiden velvoitteiden osalta ilmetessä puutteita vaihtelevasti. Velvoitteet toteutuvat pääsääntöisesti keskinertaisesti, mutta asiantuntijaryhmän toiminta tippuu heikolle tasolle.

Virkamiesjohdon ja lastensuojelun työntekijöiden näkemykset lastensuojelulain toteutumisesta poikkeavat toisistaan jonkun verran velvoitekohtaisesti tarkasteltuna. Virkamiesjohto arvioi kaikki lastensuojeluilmoitukset käsiteltävän ja lastensuojelutarpeen selvitykset laadittavan määräaikojen puitteissa, mutta työntekijät arvioivat määräaikojen toteutumisessa olevan jonkun verran puutteita

erityisesti lastensuojelutarpeen selvityksen osalta. Kaksi kolmasosaa lastensuojelun työntekijöistä kokee työntekijöiden määrän olevan riittävä ja asioista vastaavan sosiaalityöntekijän nimeämisen toteutuvan hyvin. Reilut puolet työntekijöistä kokevat asiakasmäärän työntekijää kohden olevan kohtuullinen asiakasmäärän ollessa 20-50 asiakasperhettä sosiaalityöntekijää kohden. Puolet työntekijöistä katsoo mahdollisuuden tarjota avohuollon tukitoimia olevan keskinkertainen ja neljännes työntekijöistä kokee päätöksentekojärjestelmän toimivan keskinkertaisesti. Virkamiesjohto on kriittisempi työntekijöiden määrän suhteen, sillä puolet heistä arvioi määrän olevan vain keskinkertainen. Asiakasmäärän ja palvelutarjonnan osalta johto arvioi tilanteen työntekijöitä paremmaksi. Kaksi kolmasosaa johtajista kokee asiakasmäärän olevan maltillinen ja vastuusosiaalityöntekijän nimeämisen onnistuvan helposti, avohuollon tukitoimia olevan tarjolla riittävästi ja lastensuojelun päätöksentekojärjestelmän toimivan hyvin. Kaikki kuntatoimijat kokevat, että kunnan muut tahot eivät ole ymmärtäneet lastensuojelulain velvoitteiden koskevan lastensuojelun toimijoiden lisäksi myös muita tahoja esimerkiksi ennalta ehkäisevän työn ja sosiaalityöntekijän tarpeelliseksi arvioimien palvelujen järjestämisen osalta.

Henkilöstö ja johtaminen

Kuntakyselyn 2011 vastausajankohtana kesällä 2011 kunnassa A ja B kaikki lastensuojelun sosiaalityöntekijät olivat kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä. Kunnassa C kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä oli tuolloin 50 prosenttia. Haastatteluajankohtana syksyllä 2011 kuntien lastensuojelun sosiaalityöntekijät olivat kaikki päteviä. Kahdessa kunnassa työntekijöiden vaihtuvuutta on ollut jonkun verran ja erityisesti sijaisuuksiin on ollut vaikea saada päteviä työntekijöitä. Huoli pätevän henkilöstön rekrytoinnista tulevaisuudessa painaa kaikkia kuntia. Virkamiesjohto näkee rekrytointia tukevan hyvän työnantajamaineen ja yliopistoyhteistyön, luottamushenkilöiden korostaessa henkilöstön työhyvinvoinnin ja koulutuksen varmistamista. Palkkaus, muut kannustinjärjestelmät ja ennen kaikkea asiantunteva ja tukeva johto korostui työntekijöiden kannanotoissa rekrytointiasiassa. Työntekijät kokivat lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrän tällä hetkellä melko hyväksi, mutta korostivat resurssia tarvittavan lisää jo lyhyellä aikajänteellä kaikilla palvelutasoilla perheiden auttamiseksi oikea-aikaisesti. Työntekijät kaipasivat kuntiin lisää tekeviä käsiä, sillä perheiden nähdään hyötyvän eniten konkreettisesta ohjauksesta ja tuesta perheiden kotona tapahtuvassa toiminnassa. Työntekijät suhtautuivat virkamiesjohtoa positiivisemmin sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan työparityöskentelyn kehittämiseen edellyttäen kuitenkin, että kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä on kunnassa myös tulevaisuudessa riittävästi.

”Työnantajamaineesta on huolehdittava ja luotava yhteistyötä yliopistoon, tarjota harjoittelu- ja kesätyöpaikkoja ja ikään kuin näistä opiskelijoista kouluttaa vähän niin kuin itsekin meille työntekijöitä.” (Virkamiesjohto)

”Tarjota asianamukaista koulutusta ja varmistaa riittävä koulutus työhön.” (Luottamushenkilö)

”Ei täällä ole kannustinjärjestelmiä eikä hyvä palkka, mutta se että esimies on tavoitettavissa, on iso asia. Että työyhteisö ja esimiestyö on niitä houkuttimia, jotka täällä pitää ja tänne ehkä vetää.” (Sos.tt.)

Kolmasosa virkamiesjohdosta arvioi sosiaalityön kokonaisuuden johtamisen olevan hyvällä tasolla. Luottamushenkilöt luottavat virkamiesjohtoon ja linjasivat operatiivisen johdon kuuluvan virkamieskoneistolle lautakunnan keskittyessä suuriin linjoihin. Tarvetta lautakunnan väliintulolle lastensuojelun osa-alueella ei kunnissa ole ollut, mutta luottamushenkilöillä on perusvalmius puuttua tarvittaessa tarkentamaan toiminnan suuntaa. Puolet työntekijöistä kokee sosiaalityön johtamisen olevan hyvää ja puolet keskinkertaista. Virkamiesjohto on tavoitettavissa hyvin ja tukea saa sekä asiakas- että henkilöstöasioissa kiitettävästi, mutta johtamisstrategia on poukkoileva eikä johto tue työn suunnitelmallista kehittämistä pitkällä aikajänteellä. Lisäksi suunniteltujen yhteistoiminta-alueiden pelätään heikentävän kokonaistilannetta johdon etäännyessä arkityöstä. Yhdessä kunnassa esimiehen osa-aikainen työaika kuormittaa kokonaisuutta.

”Nyt esimiestyö on hyvää ja ollaan annettu siitä palautetta. Mutta vähän on vaaran merkkejä, että johto vaan etäännyy tästä arjesta. Alkaa vähän oleen piirteitä siitä, että onko nousemassa ikään kuin isommaksi johtajaksi mitä onkaan ja ei enää sitten oookkaan tässä tukena. Onneksi kuitenkin vielä on hyvin.” (Sos.tt.)

”Johto on hyvin tavoitettavissa, siihen on totuttu. Vähän mietin sitä, että kun tulee nää yhteistyökuviot niin kuka on ja missä se on siis se esimies sitten. Nyt on totuttu hyvään ja siitä haluais pitää kiinni.” (Sos.ohj.)

Kunnissa on säännölliset lähiesimiehen pitämät työpaikkakokoukset, joihin osallistuminen koetaan tärkeäksi. Tiedottamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota, mutta edelleen tiedon koetaan saavuttavan suorittava taso viiveellä. Koulutusmahdollisuudet ovat hyvät ja henkilöstön kouluttautumista tuetaan aktiivisesti. Yhdessä kunnassa järjestetään myös pienimuotoisia omia koulutustilaisuuksia oman kunnan toimijoiden kesken. Työnohjausmahdollisuus on kaikissa kunnissa, mutta vain yhdessä kunnassa on tällä hetkellä käynnissä ryhmätyönohjaus. Yli 90 prosenttia työntekijöistä vahvasti työilmapiirin hyväksi ja sen työtä merkittävästi tukevaksi

elementiksi. Työntekijöiden vuorovaikutus lautakunnan ja kunnan ylimmän johdon kanssa on vähäistä. Työntekijät luottavat esimiesten vievän asioita sekä lautakunnan että muiden hallintokuntien ja ylimmän johdon tietoon, mutta he odottavat yhteisiä tapaamisia järjestettävän heidän ja lautakunnan sekä ylimmän johdon kanssa. Lautakunnan jäsenet ja johto eivät osaltaan koe tarvetta vuorovaikutuksen rakenteiden luomiseksi lautakunnan ja työntekijöiden välille vaan katsovat nykyisen toimintamallin tarkoituksenmukaiseksi ja riittäväksi.

Palveluvalikko, työkäytännöt ja arviointi

Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tilanne on kunnissa tällä hetkellä tasapainoinen ja lastensuojeluasioihin kyetään reagoimaan tarvittavalla aikajänteellä vielä toistaiseksi. Työntekijät peräänkuuluttavat herkkyyttä tilanteen seurantaan ja odottavat tarvittaessa nopeaa reagointia esimerkiksi resurssien lisäämisen suhteen. Ennaltaehkäisevän tuen ja varhaisen puuttumisen palveluihin kaivataan monimuotoisuutta ja mahdollisuutta puuttua ilmeneviin pulmiin viivytyksettä. Nykyinen palvelujärjestelmä ei kykene vastaamaan lasten, nuorten ja vanhempien psyykkiseen oireiluun tilanteiden vaatimalla tavalla ja erityisesti jatkohoidon kokonaistilanne on ongelmallinen. Palvelukokonaisuus vaatii nopeaa uudelleenorganisointia ja resurssin lisäystä.

”Lastensuojelussa pärjätään nippa nappa, mutta ollaan siinä rajalla, että tää karkaa käsistä, määräajat pysyy nyt vielä ja ajoissa voidaan auttaa muutenkin, mutta jos asiakasmäärät vielä kasvaa kauheasti niin sitten ollaan vaikeuksissa.” (Sos.tt.)

”On meillä toi kriisityö aika lapsen kengissä ja nuorten tukihenkilöitä ja vertaisryhmiä on heikosti saatavilla. Pikkulapsiperheille on paremmat palvelut, mutta niin lasten kuin aikuisten mielenterveyspalvelut kaipaa kehittämistä pikaisesti. Ne on aika kankeita ja lisäksi siellä on ihan liian pienet resurssit täällä perustasolla kuin erikoissairaanhoidossakin.” (Sos.tt.)

Lastensuojelun avohuollon tukitoimia kunnissa on käytettävissä keskinkertaisesti ja tarvittaessa palveluja ostetaan asiakaskohtaisesti. Ostopalveluihin ollaan tyytyväisiä vaikka niitä pidetäänkin kalliina. Kaikki kuntatoimijat, mutta erityisesti lastensuojelun sosiaalityöntekijät, kaipaavat alueelle ammatillisia tukihenkilöitä ja tukiperheitä, jotka sitoutuisivat pitkäjänteisesti toimintaan. Maakunnallisen sosiaalipäivystyksen palveluun kaikki kunnat ovat tyytyväisiä. Lastensuojelun sijaishuollon asiakasohjauksen piiriin kuuluva kunta kokee ettei tule aina kuulluksi palveluja

järjestettäessä. Toinen asiakasohjauksen piiriin kuulumaton kunta haluaisi järjestelmään mukaan ja toinen ei.

Lastensuojelun kokonaisuuden organisointiin sekä työnjakoon ollaan yleisesti tyytyväisiä. Toimintakäytännöt ovat mietittyjä ja työn tekeminen on jäsentynyttä. Työntekijät on otettu aktiivisesti mukaan prosessien uudelleenorganisointiin ja työtehtävien jakamiseen. Työntekijöillä on tiedossa lastensuojeluun varatut määrärahat ja he tekevät itsenäisiä päätöksiä avohuollon palveluista ja seuraavat määrärahojen riittävyttä näiltä osin. Lastensuojelun dokumentointia on tehostettu ja reaaliaikainen asiakaskirjausten ja päätösten tekeminen on nostettu yhdeksi kärkiteemaksi kunnissa.

”Kun meille tulee asiakas ovesta sisään, me tiedetään heti minne tai kenelle se kuuluu. Siis meille vai muualle ja jos meille niin kenelle meistä. Se on helpottava asia ja vähentää asiakkaiden turhautumista kun ei ohjailta väärin paikkoihin vaan osataan ohjata.” (Virkamiesjohto)

”Työnjako toimii ja ollaan oltu paljon mukana miettimässä kokonaisuutta. Joskus jopa kaipaaisi, että pomo tulis ja sanois kuka tekee mitä eikä aina niin tasa-arvoisesti mietittäisi näitä.” (Sos.tt.)

”Kirjaukset ja päätökset, ne laahasi joskus aika lailla, mutta ne on niin tärkeitä, että me allakoidaan niille nyt aikaa. Joskus ne meinaa jäädä kun tulee jotain akuuttia, mutta kyllä niistä huolehditaan. Se on vähän sellainen oikeusturvajuttukin, että on kirjattuna mitä vaikkapa palaverissa sovittiin ja asiakkaathan näitä pyytää nykyään paljon itselleenkin siis kirjauksia.” (Sos.tt.)

Hallintokuntien välinen moniammatillinen yhteistyö asiakastasolla on luontevaa ja tiivistä. Asiakasrajapinnassa työskentelevät toimijat ovat luoneet yhteistoimintarakenteet, joissa on sovittu yhteisistä tavoitteista, toimintatavoista, työnjaoista ja tiedonvaihtamisesta. Erityisasiantuntijan tai toisen hallintokunnan työntekijän käyttö työparina lastensuojelutarpeen selvityksessä on kuitenkin harvinaista ja tavanomaisesti työparina on toinen sosiaalityöntekijä tai perhetyöntekijä. Kunnissa on nimetyt työryhmät lasten ja nuorten palveluissa, joissa käydään jatkuvaa keskustelua asiakasryhmän ajankohtaisista asioista ja seurataan palvelutarpeen kehittymistä. Tiimien kokoonpanot vaihtelevat kunnittain, mutta pääasiassa ne koostuvat neuvolan, koulun terveydenhuollon, päivähoidon, perheneuvolan ja lastensuojelun työntekijöistä. Nuorten asioita käsittelevissä tiimeissä jäsenenä on lisäksi päihdetyöntekijä ja nuorisotyöntekijä. Erilliset asiakasasiatiimit kokoontuvat myös säännöllisesti ja niiden kokoonpano rakentuu lastensuojelun ja perhetyön ympärille ja tarvittaessa kutsutusti muista asiantuntijoista.

”Meillä on hyvää yhteistyötä. Pyritään esimerkiksi siihen, että lastensuojelun perhetyön ensimmäisellä kotikäynnillä on mukana aina sosiaalityöntekijä. Myös neuvola voi ohjata lastensuojelun perhetyöhön. Tota työparityöskentelyä kyllä yli hallintorajojen voisi kehittää.” (Sos.tt.)

”Toi meidän lapsiperheryhmä on tosi hyvä, siinä tulee tutuksi toimijat ja ollaan kartalla mitä kukakin tekee.” (Sos.tt.)

”No tähän on panostettu tähän asiakasasioissa yhteistyössä tekemiseen. Se toimii hyvin, ihan varmaan mallikelpoisesti. Se on tosi luontevaa, mutta kyllä sitä hiottiin ettei se ihan vaan tosta vaan lähtenyt. Toi lakiuudistus oli hyvä, silloin kerrottiin reunaehdot ja sellaiset käytännöt muille.” (Sos.tt.)

Toimialatasolla yhteistyötä tehdään jonkun verran palveluja suunniteltaessa muun muassa terveystoimen ja sivistystoimen kanssa, mutta esimerkiksi teknisentoimen kanssa yhteistyö on jäänyt ohueksi vaikka se nähdään nykyään merkittäväksi osa-alueeksi lapsiperhepalvelujen kokonaisuudessa. Poliittisen päätöksenteon tasolla yhteistyö jää ohueksi kaikissa kunnissa, joskin poikkihallinnollista keskustelua esiintyy jonkun verran talousarvion valmistelun yhteydessä ja perusvalmius laajempaan yhteistyöhön on olemassa esimerkiksi yhteisten teemakokousten merkeissä. Lautakunnissa käydään yleisesti vilkasta keskustelua lasten ja nuorten asioista, sillä lapset ja nuoret ovat luottamushenkilöiden sydämillä. Yhteistyö yli kuntarajojen on viime aikoina virinnyt kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteistyöselvitysten myötä ja myös sosiaalipäivystyshanke, Kaste-hankkeet sekä muu maakunnallinen lastensuojelun kehittämistyö on lisännyt kuntien välistä vuorovaikutusta. Useita mahdollisuuksia sisältävänä kehittämiskohteena nähdään yhteistyö järjestöjen ja yritysten kanssa, mutta sille kaivataan rakenteita. Yhdessä kunnassa on yhdistetty kunnan, seurakunnan ja järjestön voimavarat käytännön asiakastyössä esimerkiksi lapsiperheiden palvelujen organisoinnissa, jossa kukin yhteistyötaho tuo toimintaan omia resurssejaan ja osaamistaan. Muissa kunnissa on avauksia yhteistyöstä seurakunnan ja järjestöjen kanssa nuorten palveluissa.

”Yhteistyötä on. Asiakastasolla tosi hyvin ja toimialatasolla on esimerkiksi yhteiset haastattelut. Ollaan oltu esimerkiksi mukana haastattelemassa kuraattoria.” (Virkamiesjohto)

”Vanha lastensuojelulaki kun oli ja päätöksenteko oli lautakunnassa niin keskustelu oli erilaista. Nyt kun päätöksenteko on virkamiesryhmällä, mikä on hyvä asia, niin ajattelin, että keskusteluko lakkaa, mutta ei, keskustelua syrjäytyneistä perheistä ja huolesta käydään jatkuvasti ja keskustelu on hyvää. Huoli on aito.” (Luottamushenkilö)

”Lautakunnan asioista noin kolmasosa liittyy lapsiperheiden asioihin. Lapset on luottamusmiesten sydämillä. Saamme tietoa kyllä hyvin, meillä on hyvä virkamieskoneisto.” (Luottamushenkilö)

Lastensuojelun palvelujärjestelmän ja lastensuojelupalvelujen arviointi ja tuloksellisuuden seuranta on olematonta kaikissa kunnissa. Arviointivelvoite, kuinka kuntaorganisaation eri toimialoilla on kokonaisuutena onnistuttu lapsiperheiden palvelujen käytännön toteuttamisessa ja kasvuolojen edistämässä ei toteudu. Peilaten lastensuojelun tuloksellisuusketjuun kuntien lastensuojelun työntekijät tietävät lapsen ja perheen tilan asiakkuuden alkaessa, kokonaistilanteen kehittymisen asiakkuuden aikana ja lapsen ja perheen tilanteen asiakkuuden päättyessä, mutta tätä olennaista ydintietoa ei kunnissa hyödynnetä, sillä kunnissa ei ole rakenteita palvelujen vaikuttavuuden seurantaan. Kuntien palvelujen arviointi ja seuranta liittyy järjestään talousarvion valmisteluun, jolloin kootaan yksittäisiä tunnuslukuja uuden talousarvion pohjaksi. Vain yhdessä kunnassa kerätään lastensuojelun seurantatiedot puolivuositain lautakunnan tiedoksi ja kaikissa kunnissa kerätään valtakunnalliseen lastensuojelutilastoon tarvittavat tiedot vuosittain, mutta niitä ei työstetä kuntatasolla sen erityisemmin. Kunnissa on kuitenkin panostettu tarkoituksenmukaisten kirjausten ja vaadittavien asiakaspäätösten laatimiseen asiakastietojärjestelmään, josta tiedot on saatavilla, mutta kunnissa ei ole luotu rakenteita tiedon hyödyntämiseen. Toimijoilla ei ole käsitystä tiedon hyödyntämisen vaateesta eikä halua palvelujärjestelmän tuloksellisuuden arviointiin asiakas-, kustannus-, laatu- ja yhteiskunnallisella tasolla.

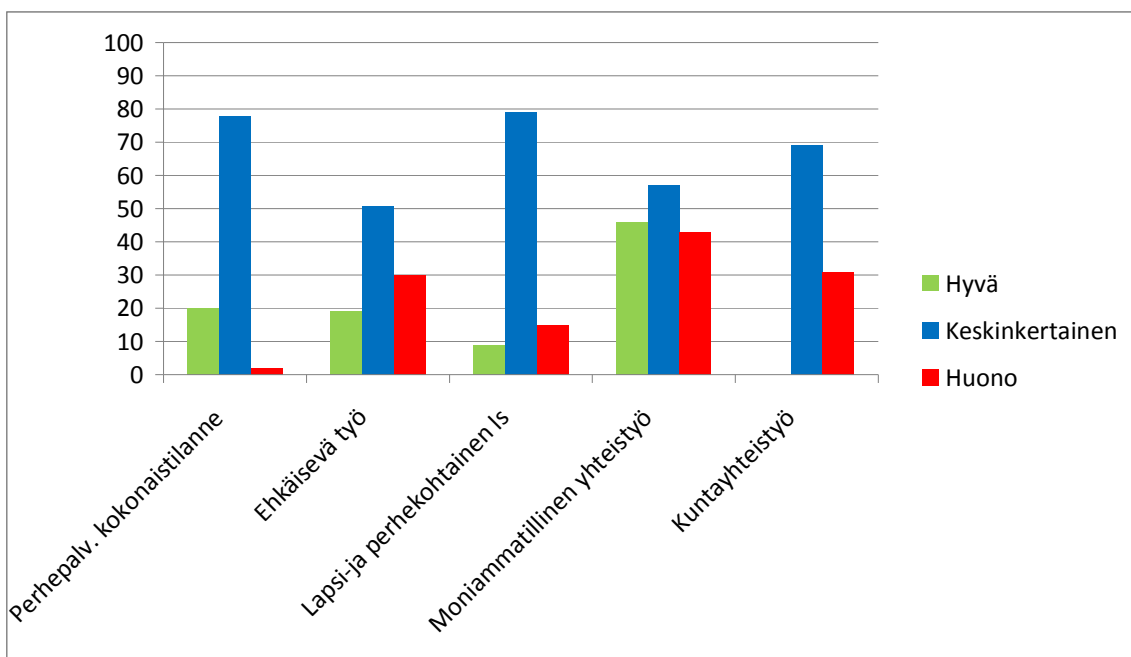
Toimenpiteet palveluprosessin parantamiseksi

Virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja lastensuojelun työntekijöiden näkemykset siitä, mitä kunnissa tulisi tehdä lastensuojelun palveluprosessin järjestämiseksi lain tarkoittamalla tavalla, kustannustehokkaasti, asiakaslähtöisesti ja siten että sosiaalityötä tekevät asiasta innostuneet ammattitaitoiset työntekijät myös tulevaisuudessa, ovat yhteneväisiä kaikissa kolmessa kunnassa. Tärkeimpinä seikkoina nähdään resurssien riittävyuden seuranta ja tarvittava reagointi, moniammatillisen yhteistyön toimintamallin kehittäminen, panostaminen avohuollon ja varhaisen tuen palveluihin, vuorovaikutus ja tiedottaminen sekä henkilöstön hyvinvoinnin ja osaamisen turvaaminen. Työntekijät korostavat lisäksi asiantuntevaa, kuuntelevaa ja jämäkkää esimiestyöskentelyä. Luottamushenkilöt tähdentävät kehittämishankkeisiin osallistumista, mutta työntekijät ampuvat alas liiallisen hanketyöskentelyn kaivaten työrauhaa perustyölle toteamalla ”*ei me aina voida innovoida, kyllä ihan on vaan paras tehdä tätä perustyötä*”. (Sos.tt.)

5.2.2 Maksimipistemäärästä kauaksi jääneet kunnat

Kuntien D, E ja F toimijoiden arvion mukaan lasten, nuorten ja perheiden peruspalvelujen kokonaistilanne on kunnissa keskinertainen. Kunnissa on lapsille, nuorille ja perheille tarkoitettuja monialaisia palveluja, mutta ongelmana on resurssien riittämättömyys palvelutarpeen räjähdysmäisen kasvun seurauksena. Kuntien luottamushenkilöt näkevät kokonaistilanteen kaikista valoisimpana ja he kokevat sekä ehkäiseviin lapsiperhepalveluihin että lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun panostettavan riittävästi. Asteikolla neljästä kymmeneen kolmen kunnan luottamushenkilöiden keskiarvo lastensuojelun kokonaistilanteesta oli 7.8. Vastaavasti johto arvioi tilanteen 6.3 ja työntekijät 6.5 tasolle. Yhden kunnan kokonaistilanne oli lastensuojelun osalta kriittinen työntekijöiden antaessa sille arvion 5.5. ja virkamiesjohdon 6. Kunta oli haastatteluajankohtana talvella 2012 Aluehallintoviraston seurannassa lastensuojelun osalta. Myös toisen kunnan lastensuojelun kokonaisuus oli kriittisessä tilassa. Kolmannen kunnan tilanne näihin kahteen kuntaan verrattuna oli haastatteluajankohtana hieman parempi, mutta myös siellä oli merkittäviä pulmia lastensuojelun henkilöstön riittävyyteen ja saatavuuteen sekä työn organisointiin liittyen. Kaikissa kunnissa lastensuojelun palveluprosessi on eriytetty sosiaalityön muista prosesseista. Niin ikään kaikissa kunnissa on lastensuojelun perhetyön palveluprosessi osana lastensuojelua ja yhdessä kunnassa on myös sosiaaliohjaajan resurssia sosiaalityöntekijän työparina.

Kuvio 6. Lapsiperhepalvelujen tilanne kunnissa D, E ja F
(Kuntatoimijoiden kysely haastattelun yhteydessä)



Kuntakyselyssä 2011 moniammatillinen yhteistyö nousi kuntien toiminnan vahvuudeksi, mutta paikantui haastatteluissa yhdeksi kehittämisalueista. Perhepalvelujen ehkäisevä työ kokonaisuutena ja lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun panostaminen nousivat niin ikään kehittämisen kärjiksi. Lähikuntien yhteistyö perhepalvelujen kehittämisessä koettiin tärkeäksi, mutta rakenteet sen toteuttamiseksi puutteellisiksi. Kuntaudistukseen kuntatoimijat suhtautuivat neutraalisti vaikkakin osalla kunnista oli takanaan melko raskaita kuntayhteistyö- ja kuntaliitoshankkeita. Suunnitteilla olevan kuntayhteistyön arvioitiin heikentävän lastensuojelun tilannetta, koska tiedossa oli kuntakumppaneiden heikko sosiaalipalvelujen kokonaistilanne. Toisaalta yhteistyön nähtiin mahdollistavan työntekijöiden erikoistuminen ja palveluvalikon laajentuminen.

Yhteiskunnan rakennemuutokset asettavat haasteita myös näiden kuntien toiminnalle. Vanhempien ja lasten psyykkiset ongelmat, vanhempien jaksamattomuus, osaamattomuus ja päihdeongelmat sekä nuorten koulunkäyntivaikeudet kuormittavat perus- ja erityispalveluita. Perhepalvelujen palvelujärjestelmän suurimpia ongelmia ovat pula henkilöstöstä, heikko johtaminen, hajanaiset toimintakäytännöt sekä hallinnonalojen tietämättömyys niitä koskevasta ehkäisevän työn velvoitteesta. Vielä toistaiseksi organisaation voimavarana nähtiin ammattitaitoinen henkilöstö.

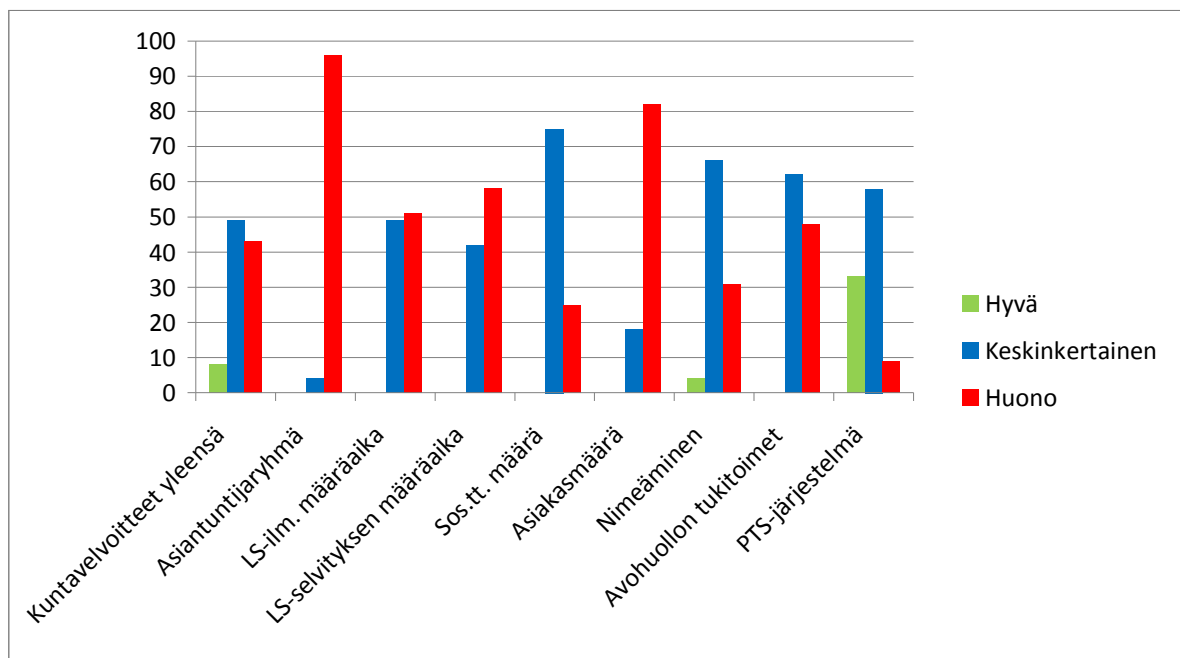
Kuntavelvoitteet

Lastensuojelulain kuntavelvoitteet toteutuvat kaikissa kunnissa huonosti. Luottamushenkilöt näkevät tilanteen keskinkertaisena ja osa hyvänä, mutta virkamiesjohto ja työntekijät arvioivat tilanteen kautta linjan heikoksi. Kaksi kolmasosaa kuntien virkamiesjohdosta arvioi lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutuvan kunnissa huonosti ja kolmannes keskinkertaisesti. Kolmasosa työntekijöistä arvioi lain toteutuvan kokonaisuutena kunnissa huonosti ja loput keskinkertaisesti. Velvoitekohtaisesti tarkasteltuna velvoitteiden toteutumisessa esiintyy merkittäviä puutteita.

Vain yhdessä kunnassa on laadittu lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma. Suunnitelman valmistelutyö lisäsi siihen osallistuneiden valmiuksia moniammatilliseen työhön ja tietoisuutta lasten, nuorten ja perheiden palveluista ja erityisesti ehkäisevän lastensuojelutyön tarkoituksesta. Kahdessa muussa kunnassa työ on aloitettu lakiuudistuksen jälkeen, mutta prosessi on keskeytynyt eikä kokonaisvastuuta suunnitelman laadinnasta ole määritetty. Lastensuojelun moniammatillinen asiantuntijaryhmä on nimetty yhdessä kunnista, mutta tosiasiaa se ei kokoonnu, koska ryhmän

jäsenten nimeäminen on epäonnistunut eikä kokoonpano vastaa tarkoitusta. Kaikkien kuntien sosiaalityöntekijät kaipaavat työnsä tueksi mahdollisuutta käyttää asiantuntijaryhmää, johon on nimetty tarkoituksenmukaiset toimijat. Tarvittavina asiantuntijuuksina nähdään oikeudellinen tuki, lasten- ja nuorten psykiatria, lasten ja aikuisväestön terveydenhuolto, varhaiskasvatus, opetustoimi ja tapauskohtaisena tarpeena muun muassa päihdehuolto, aikuisväestön mielenterveyspalvelut sekä poliisi.

Kuvio 7. Kuntavelvoitteiden toteutuminen kunnissa D, E ja F
(Kuntatoimijoiden kysely haastattelun yhteydessä)



Kuntahaastattelun yhteydessä kerätyn kyselyn aineiston perusteella lastensuojelulain kuntavelvoitteet toteutuvat kaikissa kunnissa joko huonosti tai keskinkertaisesti (ks. kuvio 7). Edelleen tilannetta tarkentavassa haastattelussa tilanne konkretisoitui kaikissa kunnissa varsin heikolle tasolle. Virkamiesjohdon ja lastensuojelun työntekijöiden arviot tilanteesta poikkeavat velvoitekohtaisesti jonkun verran erityisesti määräaikojen toteutumisen osalta. Yli kaksi kolmasosaa johtajista arvioi lastensuojeluilmoituksen käsittelyn määräajan toteutuvan hyvin kun kolmasosa työntekijöistä arvioi sen toteutuvan huonosti. Lastensuojelutarpeen osalta määräajan katsoi toteutuvan hyvin kaksi kolmasosaa johdosta ja huonosti puolet työntekijöistä. Tosiasiassa kaikki määräajat ylittyvät merkittävästi. Käsitseroja selittänee se, ettei kaikilla toimijoilla ole tietoa siitä, mitä lastensuojeluilmoituksen käsitteleminen tarkoittaa ja kenet voi nimetä lapsen asioista vastaavaksi sosiaalityöntekijäksi.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrä kunnissa on vähäinen. Lastensuojelun asiakasmääristä ei ole saatavilla luotettavia tietoja, mutta työntekijöiden arvion mukaan asiakasmäärä kaikissa kunnissa on yli 60 asiakasta sosiaalityöntekijää kohden. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän nimeämisen koetaan onnistuvan kuitenkin keskinkertaisesti. Tätä arviota selittänee haastatteluissa esiin noussut seikka, ettei kaikissa kunnissa ole tietoa siitäkään, että vain kelpoisuusehdot täyttävä sosiaalityöntekijä voidaan nimetä lapsen asioista vastaavaksi sosiaalityöntekijäksi. Avohuollon tukitoimia on kunnissa mahdollista tarjota heikosti ja lastensuojeluasioiden päätöksentekojärjestelmä ei myöskään toimi moitteettomasti, joskin virkamiesjohto katsoo sen vastaavan hyvin tarkoitusta. Yksikään kuntatoimija ei näe avohuollon tukitoimien vastaavan tarvetta määrällisesti eikä laadullisesti vaan palveluvalikko koetaan kapeaksi ja olemassa olevat palvelut ruuhkautuneiksi johtuen jatkuvasti ja paikoin räjähdysmäisesti kasvavasta palvelutarpeesta.

”Nyt tää on mennyt sellaiseksi, että ne annetaan meille väkisin ne ilmoitukset, siis esimiehet antaa niin sitten ne tulee meidän nimiin ja kuitataan käsitellyiksi. Mutta mä kieltäydyn ottamasta niitä pöydälleni, kun mä pelkään sitä vastuuta, mä en suostu ottamaan niitä, siellä on kaikkea itsensä tappamista ja sen sellaista, että jos jotain tapahtuu.” (Sos.tt.)

”Vähän vaikea vastata, että kauanko selvityksen tekeminen kestää kun ei niitä mitenkään ole seurattu. Nyt kun on Avin seuranta päällä niin vasta lasketaan.” (Sos.tt.)

”Kyllä kuntavelvoitteet aikarajojen ja vastuutyöntekijöiden osalta toteutuu kun ilmoitukset jaetaan viikoittain työntekijöille.” (Virkamiesjohto)

”Ollaan sanottu, että jos tulisi tarkastus niin kiinni jäätäisiin, sakot tulisi heti.” (Sos.tt.)

”Ei ole moniammatillista asiantuntijaryhmää. Ollaan pyydetty monta kertaa ja annettu tahot, joita siinä tulisi olla. Sitä ei vaan nimetä. Kyllä sitä käyttäis jos tältä kiireeltä ehtisi.” (Sos.tt.)

”Kyllä asiakasmäärä on suuri, välillä tulostellaan listoja että keitä mulla nyt onkaan. Noin 60-70 asiakasta on.” (Sos.tt.)

”Ei tiedä yhtään kenestä puhuu ja mitä, ei muista asiakkaita. Ei tosiaan hei muista omia asiakkaita, saattaa sanoa ettei ole ikinä kuullutkaan ja kun katsoo koneelta, huomaa sen olevan oma asiakas. On niitä asiakkaita kymmeniä ja kymmeniä.” (Sos.tt.)

Henkilöstö ja johtaminen

Lastensuojelun henkilöstötilanne on kaikissa kunnissa heikko ja sosiaalityön osa-aluetta vaivaa krooninen työntekijäpula. Kunnissa on ollut mittavia rekrytointiongelmia ja sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus on poikkeuksellisen suurta. Virkoihin ei onnistuta rekrytoimaan kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä. Tilanne on ongelmallinen sekä muodollisesti päteville että epäpäteville, koska työyhteisöjä leimaa epävarmuus ja vähäinen jatkuvuus. Kun epäpäteviä on paljon, joutuvat pätevät ottamaan enemmän vastuuta. Yhdessä kunnassa sosiaalityöntekijän rekrytointiprosessi kesti kahdeksan kuukautta, jonka ajan vakanssi oli myös ilman sijaista. Kunnassa D sekä kuntahaastattelun vastausajankohtana että haastatteluajankohtana kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä oli lastensuojelussa 48.8 prosenttia. Kunnassa E sosiaalityöntekijätilanne kohentui hieman lukujen ollessa 75 ja 80 prosenttia. Kunnassa F sosiaalityöntekijätilanne heikkeni lukujen ollessa 80 ja 60 prosenttia. Henkilöstön vaihtuvuus ja rekrytointiongelma on sekä ylimmän johdon että lautakunnan tasolla tiedostettu, mutta toimenpiteisiin asian korjaamiseksi ei ole ryhdytty. Lastensuojelun työntekijät suhtautuivat kuntien rekrytointiin kriittisesti toden, ettei kunnissa ole tehty juuri mitään sosiaalityöntekijöiden saamiseksi kuntaan. He kaipaavat uusien rekrytointitapojen hyödyntämistä prosesseissa. Yhdessä kunnassa on avattu yhteistyö yliopiston kanssa sosiaalityön opiskelijoiden harjoitteluun ottamiseksi ja myös keskustelu palkkatason tarkastamisesta on avattu.

”No paikat on auki mollissa ja hakemuksia ei tule. Ei sitä tiedä mitä sitä sitten tekisi muuta.” (Virkamiesjohto)

”Oon mä katsellut noita muiden kuntien ilmoituksia, ne on raikkaita ja houkuttavia, täällä ei sellaista harrasteta. Netissä on hetken ilmoitus ja sitten todetaan, ei tullut hakemuksia, ei voida valita. Et ei täällä kyllä edes koiteta.” (Sos.tt.)

”Mistä ihmeestä tänne saadaan hakijoita kun sana kiirii ettei tänne kannata tulla kun ei ole mitään henkeä, arvostusta tai johtamista. No mä tulin kun oli niitä sisätilaongelmia siellä edellisessä, mut kai mä kohta lähenkin.” (Sos.tt.)

”Palkka, se on selkeä osoitus arvotuksesta. Mä esitin palkkatoiveen ja se meni läpi niin kannattihan mun tulla mutten mä kyllä tiennyt että täällä ihan tällaista on, ei se raha kompensoi kaikkia. Hei ei täällä ollut edes kynää tai kalenteria odottamassa, et perehdytys on kyl tosi tärkeitä.” (Sos.tt.)

”Nyt tulee harjoittelija yliopistolta, oon kauheen innostunut siitä. Kunpa se ymmärtäis, et meillä on pinna kireellä ja pyrkis vaan tuleen tähän porukkaan. Koitetaan hei tsempata ettei se pelästy.” (Sos.tt.)

Luottamushenkilöiden suhtautuminen sosiaalityön kokonaisuuden johtamiseen on neutraali. Virkamiesjohto on ylimmän johdon ja henkilöstön asettamien haasteiden välissä ja kokevat tilanteen haasteelliseksi. Valtaosa työntekijöistä kokee sosiaalityön johtamisen olevan heikkoa ja esimiehen tuen henkilöstöasioissa lähes olemattomaksi, mutta tukea lastensuojelun asiakastyöhön saa keskimukaisesti tai hyvin. Lähiesimiehellä koetaan olevan hyvää tahtoa asioiden eteenpäin viemiseksi, mutta tarmokkuutta ja määrätietoisuutta asioiden hoitoon kaivataan. Johtajilta odotetaan aktiivisuutta lastensuojelun kehittämisessä, vastuunkantoa, lastensuojelun esillä pitämistä kunnan toimijoiden keskuudessa, tukea työntekijöiden jaksamiseen sekä ylipään läsnäoloa arjessa.

”Työhyvinvoinnista ei täällä pidetä mitenkään huolta. Esimies kysyy, mihin me työyhteisöä tarvitaan, se on meidän pilkkaamista.” (Sos.tt.)

”Mä oon menettänyt tässä yöunia jo aikoja sitten kun se vastuu putoo näin alas, ei se vois näin mennä, mutta se vaan menee. Ihan hirveeltähän tää tuntuu. Johto ei kannata yhtään vastuuta.” (Sos.tt.)

”Kun mä oon käynyt pomolta kysymässä, hän on aina vihainen kun sinne menee. Se tuntuu pahalta, me tarvitaan tukea.” (Sos.tt.)

”Mutta on sillä johdolla hyvää tahtoakin, mutta ei se riitä. Sen pitäis ottaa jämakämpi ote ja ottaa meidät mukaan, me pystyttäis kyllä olemaan hänen kanssa vahva tiimi ja organisoimaan tää homma uudelleen.” (Sos.tt.)

Työhön kaivataan rakenteita, asiakasprosessien selkiyttämistä ja työnkuvien täsmentämistä. Yhdessä kunnassa on aiemmin ollut vastaava sosiaalityöntekijä, joka on koordinoit lastensuojelun kokonaisuutta ja kehittänyt yhdessä työntekijöiden kanssa työkäytäntöjä. Toimintamalli koettiin hyväksi, mutta vakanssia ole edes yritetty täyttää uudelleen. Yhdessä kunnassa on koko kuntaorganisaation kehittämisestä vastaava kehittäjätyöntekijä, mutta pyynnöistä huolimatta lastensuojelun työntekijät eivät ole päässeet keskustelemaan lastensuojelun kehittämistarpeista. Työntekijät eivät innostu varsinaisista kehittämishankkeista vaan kaipaavat työn kehittämistä osana perustyötä. Myös fyysiset työolosuhteet ovat puutteellisia ja konkreettiset tilakysymykset ovat pinnalla kahdessa kunnassa. Säännöllisiä työpaikkakokouksia kunnissa ei ole lukuun ottamatta yhden kunnan kuukausi-infoa, johon työntekijät eivät osallistu hoitaessaan silloin asiakasasioita, koska infot koetaan liian etäisiksi. Yhdessä kunnassa on muutaman kerran vuodessa koko sosiaali- ja terveystoimen yhteinen kokous, mutta ei oman esimiehen järjestämiä säännöllisiä työpaikkakokouksia. Yhdessä kunnassa ei ole vuosiin ollut minkäänlaista työpaikkakokousta.

”Ja sitten voi pikkusen aina miettiä ennen kuin kaikesta innostuu. Ne kehittämiset on hirveen raskaita. Tärkeintä olis tää perustyön uudelleenorganisointi, muttei mitään hanketta kun ihan vaan käytäisiin nää prosessit ja työnkuvat läpi.” (Sos.tt.)

”Se lähtee täällä johdosta, kahteen vuoteen ei ole ollut yhtään yhteistä palaveria, joissa olisi ollut johto ja me työntekijät. Me on kysytty niitä palavereja, niitä on luvattu, muttei nyt vielä ole ollut. Toi pomon ja pomon välinen tulehtunut tilanne on tässä varmaan takana, mutta ei sen kyllä sais vaikuttaa näin paljoa tähän tilanteeseen. Eikö ne tajua, että me väsyttään ihan kokonaan ja lähdetään pois. Tai eihän me edes tajuta lähtee.” (Sos.tt.)

Kuntien lastensuojelun akuuteimpia kuormittavia tekijöitä ovat henkilöstön väsyminen ja jatkuva vaihtuminen, joihin johtavia tekijöitä ovat suuri työmäärä, huonot työolosuhteet sekä ontuva johtaminen ja puuttuva tuki. Työtilanne työntekijöiden sanomana on katastrofaalinen, laitton, kohtuuton ja hallitsematon. Työntekijät eivät hahmota omaa asiakaskuntaansa ja työ on jatkuvaa kriisityötä. Tarvittavia dokumentointeja ei ennätetä tekemään ja osassa kuntia myös asianmukaiset lastensuojelupäätökset jää tekemättä. Työyhteisö on kantava voima, mutta sen kantavuus on alkanut viime aikoina rakoilemaan, sillä alle puolet työntekijöistä kokee työilmapiirin enää hyväksi ja työtä tukevaksi elementiksi. Ilmapiirin heikkenemiseen lueteltiin useita syitä, useimmiten esiin nousi työntekijöiden väsyminen, lisääntyneet sairauslomat, johdon väliinpitämättömyys työntekijöiden hyvinvoinnista sekä työntekijöiden jatkuva vaihtuvuus.

”Mä ajattelen, että tää on aivan kaoottista ja aivan karmeeta ja kuormittavaa. Se on siinä ja siinä hallitseeko tätä enää yhtään. Tää on ollut pitkään tällainen tilanne, kauheesti on tekemättömiä töitä.” (Sos.tt.)

”Se syö kun on jatkuva kiire ja paine ja ollaan asiakkaan iholla eikä pysty eettisesti tekemään hyvin tätä työtä. Ja sitten on se dokumentointi, ne on meillä aina jatkuvana taakkana, ei saa harakanvarpaista selvää eikä oikeen pysty niistä mitään kirjoittaan. (Sos.ohj.)

”Ei jaksa enää edes työkavereista välittää. Ennen oli toisin, meillä oli kaikenmoista kivaa ja virkistyttiin, mutta ei kerta kaikkiaan jaksa panostaa. Joskus kai sentään kysyy, kuinka sulla menee?” (Sos.tt.)

”Jouduttiin kutsuun tänne lääkäri konsultoimaan paikalle, niin paha tää tilanne on.” (Sos.tt.)

Virkamiesjohdolla on käsitys henkilöstön kaipaamasta konkreettista tuesta, mutta heillä ei ole aikaa järjestää sitä. Lastensuojelun asiakasasiatiimit toimivat kuitenkin moitteettomasti ja johto osallistuu niihin säännöllisesti. Työnohjaukseen työntekijöillä on mahdollisuus kaikissa kunnissa, mutta

tosiasiassa työnohjaus ei ole toiminnassa yhdessäkään kunnassa tällä hetkellä pääasiassa ajanpuutteesta ja sopivan työnohjaajan puuttumisesta johtuen. Koulutuksiin on mahdollista osallistua, mutta yöntekijät eivät ennätä osallistumaan niihin eivätkä ainakaan kykene välittämään oppimaansa muille ja hyödyntämään sitä käytännön työssä työn ollessa kriisityötä. Kunnan sisäistä koulutusta ja tiedonvaihtoa ei ole vaikka sosiaalityöntekijät ovat toivoneet voivansa osallistua pohtimaan yhdessä esimiesten kanssa, mitä esimerkiksi lastensuojelun velvoitteista olisi tarkoituksenmukaista kertoa muille toimijoille. Työntekijöiden vuoropuhelua päättäjien ja ylimmän johdon kanssa ei ole eivätkä työntekijät luota lähiesimiehen vievän realistista tietoa sosiaalitoimen tilanteesta tarvittaville tahoille. Työntekijät ovat toivoneet mahdollisuutta keskustella luottamushenkilöiden kanssa vallitsevasta tilanteesta, mutta luottamushenkilöt kokevat saavansa tietoa riittävästi palvelujen tilasta johdolta ja muistuttavat tilanteen olevan samanlainen kaikilla osaluilla, jolloin on tehtävä vaikeita ja paikoin radikaalejakin ratkaisuja, joista osa väistämättä kohdistuu juuri lastensuojeluun. Toisaalta sekä virkamiesjohto että luottamushenkilöt kuvasivat aluehallintoviraston tarkastuksen tulleen täytenä yllätyksenä ja toivat julki toivoneensa, että henkilöstö olisi ollut heihin asiassa yhteydessä ennen yhteydenottoa valvovaan viranomaiseen aluehallintoviraston tehtyä tarkastuksen työntekijöiden kutsumana.

”Kaivataan koulutusta yhteistyökumppaneille, mitä lastensuojelu on. Me oltaisiin valmiita kyllä miettimään mitä olisi hyvä kertoa, mutta ei me siinä olla mukana siinä suunnittelussa, eikä sitä sitten kenellekään mitään kerrota eikä sitä yhteistyötä sitten ole.” (Sos.tt.)

”Joka osa-alueella menee nyt huonosti, kyllä me ollaan lautakunnan jäsenenä tietoa saatu ja kaikkemme tehty ja tippa silmässä on välillä vaan annettava periksi vaikka sydäntä särkee lasten asiat.” (Luottamushenkilö)

”No tulihan se yllätyksenä, olisi ollut mukava siitä kuulla omalta väeltä.” (Luottamushenkilö)

Palveluvalikko, työkäytännöt ja arviointi

Kuntien peruspalveluvalikko on monipuolinen, mutta palvelut ovat kankeita ja ruuhkautuneita. Erityisesti lasten ja nuorten psykososiaalisen tuen palvelut ovat ruuhkautuneet, sillä resurssilisäyksiä ei ole tullut väestön kasvuun suhteutettuna vuosiin. Palvelujen piiriin päästyään kuntalaiset saavat laadukasta, asiantuntevaa ja hyvää palvelua. Jonottaminen esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvontaan saattaa kuitenkin kestää yli vuoden eikä tukihenkilöitä ja tukiperheitä ole saatavilla juuri lainkaan. Ammatillista perhetyötä kunnat ovat ostaneet yksityiseltä sektorilta ja

siihen kuten muihinkin ostopalveluihin ollaan tyytyväisiä. Yhdessä kunnista nuorisotyö on erityisen toimivaa ja yhdessä kunnista on panostettu perhetyöhön. Näiden palvelujen kehittäminen ja niihin panostaminen on heijastunut lastensuojelun palvelutarpeen tasaantumisenä näiden asiakasryhmien osalta. Kehittämistyötä ei ole kuitenkaan jalostettu tai laajennettu muille osaluueille hyvien tulostenkaan jälkeen. Lapsi- ja perhekohtaiseen sekä ehkäisevään lastensuojeluun kunnissa varataan kaikkien toimijoiden mukaan rahaa kohtuullisesti vaikka osassa kuntia on tehty säästöjä ja priorisointeja palvelujen järjestämisessä, jotka ovat aiheuttaneet pidemmällä aikavälillä palvelujen laadussa ja saatavuudessa suuria ongelmia kuntalaisten jäädessä vaille asianmukaista hoitoa tai tukea, koska kunnissa ei malteta odottaa pitkän aikavälin tuloksia. Yhdessäkään kunnassa sosiaalityöntekijöillä tai perhetyöntekijöillä ei ole käytettävissään taikka päätösvaltansa alla avohuollon tuen rahoja lukuun ottamatta perheille myönnettävää pientä avohuollon taloudellista tukea esimerkiksi lasten harrastuksiin.

”Me kaivataan kohtuullisuutta tähän raha-asiaan. Ryhmätoimintaan ei saada muutamaa satasta, kun sitten taas ilman erityisperusteluja tuhansia, jopa kymmeniä tuhansia menee kallisiin ostopalveluihin.” (Sos.ohj.)

”Mä haluan, että se on niin kuin laki sanoo, et jos mä arvioin jonkun tarvitsevan jotain palvelua niin mä päätän siitä. Haluan avohuollon rahat tiimin käyttöön.” (Sos.tt.)

”Kaupunginjohtaja säästää tän kaupungin hengiltä. Täällä on kyllä noita ammattiryhmiä ja niitä listataan mitä on, mutta tekijöitä ei ole, ei kerta kaikkiaan ole. 90-luvun lama jäi täällä päälle, säästötalkoita koko ajan ja kuntalaiset jää vaille hoivaa. Arvaa mitä se maksaa.” (Sos.tt.)

Tietoisia päätöksiä moniammatillisen ja sektorirajat ylittävän yhteistyön tiivistämisestä ja kehittämisestä kunnissa ei ole tehty. Kahdessa kriisikunnassa tilanne on huomattavasti yhtä kuntaa heikompi. Niissä poikkihallinnollinen yhteistyö lasten ja nuorten palveluissa on vaatimatonta. Poliittisen päätöksenteon tasolla yhteistyötä yli hallintorajojen ei ole juuri lainkaan ja toimialatasolla yhteistyö on myös vähäistä, mutta yksittäisen asiakkaan asiassa yhteistyö on melko luontevaa. Kehittämistarpeita myös asiakasrajapinnassa tapahtuvassa yhteistyössä kuitenkin on, sillä työparityöskentely lastensuojeluasioissa ei ole onnistunut esimerkiksi koulun, päivähoidon tai terveydenhuollon kanssa. Eri ammattiryhmien välisessä toiminnassa pulmana on yhteisen kielen ja yhteisten tavoitteiden puuttuminen tahojen katsoessa asioita vain omasta näkökulmastaan. Myös tiedon puute, vaihtuvuus, vaihtelovollisuus, toimintatapojen erot sekä sekavat työnkuvat ovat esteitä yhteistyölle. Moniammatillisessa yhteistyössä nähdään olevan paljon potentiaalia, mutta

kunnissa tällaisen työtteen kehittäminen ei ole ottanut tuulta purjeisiin ja yhdessä kunnassa moniammatilliset tiimit niin lasten kuin nuorten palveluissa on purettu ratkaisua perustelematta.

”Ei täällä kyllä oikein ole poikkihallinnollista yhteistyötä millään tasolla. Vedotaan ettei laki mahdollista, mutta mahdollistaahan se. Verkostoituminen auttaisi paljon varmaan.” (Sos.tt.)

”Niin ja työparityöskentely on ihan olematonta. Joskus on ollut kuraattori ja joskus kauan aikaa sitten terkkari, mutta ei se onnistunut. Ihan eri kieli ja ihan katastrofaalista se aikatauluttaminen.” (Sos.tt.)

”Siinä on jokin este siinä yhteistyössä. Ihan kaikilla tasoilla, en tiedä mikä se este on vaikka täällä johdon tasolla. No, nyt koitetaan muutaman opettajan kautta saada hommaa pyörimään siis avataan yhteistyötä sillä tasolla.” (Virkamiesjohto)

Kolmannessa kunnassa tilanne on parempi asiakasrajapinnassa tapahtuvan yhteistyön osalta. Erityisesti nuorten palveluissa yhteistyö on mittavaa ja lastensuojelu kokee saavansa hyvää tukea nuorisopuolelta lastensuojeluun. Kunnassa on myös ryhdytty kehittämään sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan työparityöskentelyä lastensuojelutarpeen selvityksen laadinnassa ja siitä on hyviä kokemuksia. Myös selvityksen sisältöä on suunniteltu ja se koetaan niin ikään hyväksi. Tiukoista aikatauluista johtuen työparityöskentelyä ei ole muiden toimijoiden kanssa, mutta hyviä kokemuksia siitäkin on olemassa. Toimialatasolla on jonkin verran yksittäisten virkamiesten yhteistyötä sen kuitenkin keskittyessä pitkälti talousarviotyöskentelyvaiheeseen. Päätöksentekotasolla yhteistyötä yli hallintorajojen ei juurikaan ole joskaan esteitä sille ei tässä kunnassa pitäisi toimijoiden mukaan olla.

”Kun laki tuli niin me panostettiin paljon, opeteltiin käyttämään apuvälineitä ja yhteenvetoa on mietitty kuinka se kirjoitetaan niin sen myötä tämä selvitysprosessi on kyllä hyvä. Meillä itsellämme on asenne, että ollaan avun tarjoajia ja onnistutaan luomaan hyvä tunnelma ja lopuksi ollaan samalla puolella ja sitä me juuri koitetaan tehdä.” (Sos.ohj.)

”Joo tää on se asia, jossa me ei ihan olla onnistuttu. Yhteistyö. Sitä on meidän virkamiestenkin kesken, mutta kyllä se vähän keskittyy raha-asioihin. Sellaista linjaustyötä ja tavoitteiden asettelua ei niin ole, enemmän voisi tai pitäisi olla.” (Virkamiesjohto)

Varhaisen tuen ideaa ei ole kriisikuntien peruspalveluissa ymmärretty, joka näkyy herkkänä yhteydenottona lastensuojeluun lasten ja nuorten pulmatilanteissa muiden viranomaisten taholta. Ennalta ehkäisevästä lastensuojelutyöstä puhutaan paljon hallinnon eri tasoilla, mutta tosiasiasse se nähdään vain sosiaalitoimen prosessiksi eikä halukkuutta yhteistyöhön sen kehittämiseksi juurikaan

ole. Ensimmäisenä esteenä yhteisten suunnitelmien laatimiselle ja kehittämistyölle on aikapula ja toisena se, ettei kunnan sisällä tiedetä kunkin toimijan roolia ja tehtäviä lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuudessa. Kolmannessa kunnassa ennaltaehkäisevän lastensuojelun ajatus on ymmärretty hyvin, mutta edelleen joissakin toimipisteissä asia mielletään kuitenkin vain lastensuojelun tehtäväksi. Kaikissa kunnissa kasvavan taakan kantamiseen toivotaan myös kolmannen sektorin toimijoita ja yksityisiä palveluntuottajia, mutta kunnat odottavat asiassa erityisesti näiden toimijoiden aktiivisuutta.

Yhdessä kunnassa kerätään puolivuositain lastensuojelun tilastotiedot vieden ne lautakunnan tietoon, mutta muutoin esimerkiksi näitä tunnuslukuja ei työstetä kuinkaan. Kahdessa muussa kunnassa ei ole luotu mitään seurantajärjestelmää valtakunnalliseen tilastoon toimitettavia tietoja lukuun ottamatta. Kolmesta kunnasta yhdessä toteutetaan säännöllisesti työhyvinvointikysely, jossa sosiaalityön kokonaisuus pärjää johdon mukaan hyvin. Kyseisessä kunnassa on ollut käytössä myös työyhteisöjen palkitseminen, mutta palkitseminen tuloksellisuudesta on tuntunut erikoiselta kunnan ensin lomautettua henkilöstön joksikin aikaa. Kunnissa ei ole käytössä asiakaspalautejärjestelmää eikä sellaisen kehittämisestä ole keskusteltu.

Kuntien lastensuojelupolitiikka on hajanaista eikä arviointivelvoite lapsiperheiden palvelujen käytännön toteuttamisesta ja kasvuolojen edistämisestä toteudu. Kuntatoimijoiden, erityisesti lastensuojelun työntekijöiden, käsitysten mukaan kunnan järjestämisvastuulla oleva lastensuojelun palvelujärjestelmä on kriisissä työn ollessa välttämättömimpien asioiden hoitamista ilman kokonaissuunnitelmaa. Lastensuojelun työntekijöiden ote asiakkuuksista rakoilee asiakasmäärien kasvaessa, mutta jonkinlainen käsitys heillä edelleen on lasten ja perheiden kokonaistilanteesta asiakasprosessin eri vaiheissa. Kunnissa ei ole kuitenkaan rakenteita tämän tiedon hyödyntämiselle eikä myöskään ymmärrystä tai halua kehittää palvelujärjestelmän tuloksellisuuden arvioinnin seurantajärjestelmiä asiakas-, kustannus- tai yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seuraamiseksi vaan arviointi nähdään työläänä, vaikeana ja osin tarpeettomana prosessina.

Toimenpiteet palveluprosessin parantamiseksi

Virkamiesjohdon, luottamushenkilöiden ja lastensuojelun työntekijöiden näkemys siitä, mitä kunnissa tulisi tehdä lastensuojelun palveluprosessin järjestämiseksi lain tarkoittamalla tavalla, kustannustehokkaasti, asiakaslähtöisesti ja siten että sosiaalityötä tekevät asiasta innostuneet ammattitaitoiset työntekijät myös tulevaisuudessa, on yhteneväinen liittyen henkilöstöressurssin

lisäämisen koko sosiaalityön osa-alueella. Tämän lisäksi virkamiesjohto peräänkuuluttaa viranomaisten yhteisvastuuta sekä avohuollon ja varhaisen tuen palveluihin satsaamista kaikkien hallintokuntien toimialueilla. Lastensuojelun työntekijät arvioivat ettei kuntien lastensuojelun palveluprosessin kokonaistilanne muutu ellei koko palveluprosessin toimintoja uudelleen organisoida radikaalisti. Merkittävimpiä muutoskohteita työntekijöiden näkemyksen mukaan ovat johtamisjärjestelmä, työkäytännöt, yhteistyö sekä resurssin vahvistaminen.

5.3 Lastensuojelun onnistumisen edellytykset Pirkanmaalla

Kautta maakunnan lapsiperhepalvelujen ja lastensuojelun kokonaistilanne vaihtelee kunnittain varsin paljon. Valtaosa alueen lapsista ja nuorista voi hyvin, mutta mahdollisuus arvokkaaseen lapsuuteen ja nuoruuteen uhkaa romuttua yhä useammalta lapselta. Kunnilla on edessään mittava, muttei mahdoton ponnistus, mikäli ne aikovat saada lapsiperheiden palvelujärjestelmästä toimivan ja joustavan suojaverkon repeilevän tilkkutäkin sijaan. Kokoan seuraavassa vielä yhteen maakuntatasoisen ja kuntakohtaisen tarkastelun pohjalta Pirkanmaan kokonaistilanteen hyödyntäen jakoa kuntavelvoitteista, henkilöstöstä ja johtamisesta, työkäytännöistä ja palveluvalikosta sekä arvioinnista nostaan esiin joitain toimenpiteitä, joita kunnissa tulisi tehdä lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumiseksi sekä lastensuojelun palveluprosessin kokonaistilanteen nostamiseksi ylipään lain tarkoittamalle tasolle.

5.3.1 Kuntavelvoitteet

Lastensuojelulaki ei toteudu yhdessäkään Pirkanmaan kunnassa mallikelpoisesti. Joidenkin kuntien suhtautuminen lakivelvoitteisiin on hämmästyttävää, sillä lakia ei ole yksittäisissä kunnissa edes yritetty noudattaa eikä niissä ole toimeennuttu ottamaan lain sisällöstä ja tarkoituksesta edes selvää. Tästä esimerkkinä yksittäisten johtavien viranhaltijoiden ja lastensuojelun työntekijöiden epä tietoisuus siitä, kenet voi nimetä lapsen asioista vastaavaksi sosiaalityöntekijäksi. Valtaosassa kunnista laki on kuitenkin sisäistetty ja velvoitteet ymmärretty, mutta kunnat eivät ole kyenneet organisoimaan lastensuojelun palveluprosessia kaikilta osin lastensuojelulakia noudattavaksi erilaisista syistä johtuen. Pääasiassa kuntatalouden rajat ovat tulleet vastaan samanaikaisesti sekä kasvavan sosiaalityöntekijäpulan että kasvavan palvelutarpeen kanssa.

Eniten velvoitteiden toteutuminen ontuu sekä lastensuojeluilmoituksen että lastensuojelutarpeen selvityksen määräaikojen osalta. Ylitykset johtuvat pääasiassa asiakasmäärän lisääntymisestä,

asiakkaiden monimuotoisista ongelmista ja sosiaalityöntekijöiden vähäisestä määrästä. Myös mahdollisuudessa tarjota lastensuojelun avohuollon tukitoimenpiteitä sekä muita sosiaalipalveluja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän arvion mukaisesti on puutteita lähes kaikissa kunnissa, koska kunnissa ei ole tarvittavia palveluja tai ne ovat ruuhkautuneet. Lisäksi kuntien muut hallintokunnat eivät ole oivaltaneet lastensuojelulain velvoittavan myös niitä järjestämään lapsen sosiaalityöntekijän arvion mukaisia palveluja perheelle viivytyksettä. Merkittävää on myös lastensuojelun päätöksentekojärjestelmän pirstaleisuus ja erityisesti työntekijöiden kokemus järjestelmän toimimattomuudesta, joka asiakasmäärän kasvun työntekijää kohden sekä vastuutyöntekijän nimeämisen vaikeutumisen ohella heijastelee sekä epäpätevien johtavien viranhaltijoiden että työntekijöiden määrän lisääntymistä lastensuojelussa.

Sekä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman että moniammatillisen asiantuntijaryhmän puuttuminen kokonaan viideltä kunnalta kertoo myös karua kieltä lastensuojelun tilanteesta. Suunnitelmia ei ole laadittu vaikka tutkitusti laadintaprosessin katsotaan vahvistavan yhteistyörakenteita, tietoisuutta toimijoiden työn sisällöistä ja toimintakäytänteistä, lisäävän keskinäistä arvostusta sekä parantavan merkittävästi lapsiperheiden palvelujen laatua. Kunnissa, joissa suunnitelma on laadittu, pääasiassa sen valmisteluprosessissa monialainen yhteistyö ja kumppanuus toteutuivat hyvin ja yhteistyö kaikilla hallinnon tasoilla on lisääntynyt selvästi. Asiantuntijaryhmän osalta on huomioitavaa se, että vaikka se on kunnissa nimetty, ei sitä osata kunnissa hyödyntää lain tarkoittamalla tavalla. Järjestään kaikki lastensuojelun työntekijät kaipaavat työnsä tueksi asiantuntijaryhmää ja toivovat tarvittavat asiantuntijatahot saatavan nimettyä ryhmän jäseniksi mahdollisimman pian.

5.3.2 Henkilöstö ja johtaminen

Pirkanmaan kuntien lastensuojelun henkilöstötilanne on huolestuttava, sillä lastensuojelutyön kuormitus on kohtuuton, josta johtuen työntekijöiden saatavuus on suuri tulevaisuuden uhka ja nykyinen vaihtuvuuden määrä jo suuri riski lastensuojelun palvelujen toteuttamiselle. Pirkanmaan kuntien lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä on vain 65 prosenttia. Vain viidessä kunnassa kaikki lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat päteviä ja kolmessa kunnassa ei ole lainkaan kelpoisuusehdot täyttävää sosiaalityöntekijää. Työntekijöiden vaihtuvuus on suurta lukuun ottamatta yksittäisiä kuntia, jossa on pysyvät työntekijät. Valtaosassa Pirkanmaan kunnista ollaan kaukana kansallisen lastensuojelun laatusuositusluonnoksen mukaisesta

asiaksmäärämitoituksesta. Kunnissa A, B ja C kaikki lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat päteviä, joka heijastuu koko lastensuojelun palveluprosessin toimivuuteen positiivisesti kun vastaavasti kunnissa D, E ja F henkilöstön vaihtuvuus, täyttämättömät vakanssit ja epäpätevien työntekijöiden kasvava määrä vaikuttavat negatiivisesti lastensuojelun kokonaisuuteen.

Henkilöstöpoliittisesti ajatellen lastensuojelulla on käsissään sekä vakavasti otettavia uhkia että rohkaisevia mahdollisuuksia, sillä vielä toistaiseksi valtaosa työntekijöistä kokee lastensuojelun merkitykselliseksi ja haasteelliseksi työalueeksi, jossa voi käyttää monipuolisesti ammatillisia valmiuksia. Sosiaalityöntekijät ovat työhönsä motivoituneita, osaavia ja heillä on halu kehittää työtään yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Kuntien ei kuitenkaan tule tuudittautua vallitsevaan tilanteeseen, sillä hyvin koulutettu ja työhönsä motivoitunut henkilöstö ei suostu tekemään työtä millä ehdoilla hyvänsä. Palkkausta ja muita kannustinjärjestelmiä merkittävimpiä asioita työssä jatkamiseen ovat asiantunteva ja tukeva johto, selkeä työnkuva, työkäytännöt ja työn tukirakenteet sekä toimiva yhteistyö, jotka osaltaan tukevat työhyvinvointia ja työssä jaksamista. Koska valtaosa sosiaalityöntekijöistä on halukkaita jatkamaan lastensuojelussa, on asianmukaista huolehtia organisatorisesta tuesta, työn mitoituksesta ja palkkauksesta siten että myös ne motivoivat jatkamaan lastensuojelun tehtävissä.

Pätevien ja kokeneiden sosiaalityöntekijöiden lisäksi muiden sosiaali-, terveys- ja opetusalan työntekijöiden riittävyys, saatavuus ja osaaminen vaikuttavat merkittävästi lastensuojelun ja yleisesti lapsiperhepalvelujen kokonaisuudessa, joten kuntien on ensiarvoisen tärkeää nostaa henkilöstöpoliittiset kysymykset kärkiteemoiksi. Ilman työntekijöiden kokemusta ja osaamista ei lastensuojelun tehtävästä voida siis selvitä, mutta henkilöstökysymystä suurempi kynnyskysymys osassa Pirkanmaan kuntia koko palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta on sosiaalityön kokonaisuuden ja erityisesti lastensuojelun johtaminen. Kuntaryhmien A, B, C ja D, E, F väliset erot liittyen johtamiseen ja johdon koordinoimisiin työn tukirakenteisiin ovat merkittäviä ja selittävät valtaosin henkilöstöressurssin ohella kuntien lastensuojelun kokonaistilannetta.

Asianmukainen johtamisjärjestelmä koostuu esimiehen toimintatavasta organisoida asioita. Työntekijät odottavat esimieheltä paljon, mutta eivät kuitenkaan kohtuuttomia asioita. Esimiehen odotetaan tuntevan työn käytännöt, ymmärtävän asiakastyön vastuut ja vaatimukset, tuntevan lastensuojelujärjestelmän, jakavan työkuorman alaisilleen reiluin periaattein, olevan työntekijöiden tavoitettavissa, olevan joustava ja omaavan hyvät kuuntelutaidot, ilmaisevan kunnioittavansa työntekijöitä ja heidän osaamistaan sekä keskustelevan työntekijöiden kanssa työn

ristiriitaisuuksista, ratkaisujen eettisyydestä, tunteista ja asiakkaiden sosiaalisista oloista. Välttämätöntä on myös työn tukirakenteista huolehtiminen kuten työpaikkakokousten ja työnohjauksen järjestäminen, asioista tiedottaminen reaaliaikaisesti, koulutuksen mahdollistaminen ja tarvittaessa oman toimialan ja työntekijöiden puolustaminen.

Ammatillisen johdon tehtävänä on huolehtia toiminnan sosiaalipoliittisesta sisällöstä niin, että se vastaa sosiaalihuollon yhteiskunnallista tehtävää, lainsäädännön velvoitteita ja kunnan väestön tarpeita. Monien tarpeiden ja eri ryhmien tavoitteiden välillä on ristiriitaa ja jännitteitä, joiden huomioiminen edellyttää yhteistyöaskeleita ja verkostoitumista yhteistyötahojen kanssa. Monijännitteiset tarpeet ovat joissakin Pirkanmaan kunnissa saaneet virkamiesjohdon ja osittain luottamushenkilöt tyytymään vallitsevaan huonoon tilanteeseen eikä tarvittavia toimenpiteitä ole ryhdytty tekemään esimerkiksi henkilöstön rekrytoinnin, tukemisen ja toimintatapojen uudelleenorganisoinnin osalta.

5.3.3 Yhteistyö ja toimintakäytännöt

Lastensuojelulaki määrittää vastuun lapsen hyvinvoinnista ensisijassa lapsen vanhemmille ja huoltajille. Toiseksi kaikki viranomaiset määrätään tukemaan vanhempia kasvatustehtävässä ja turvaamaan tarpeellisen avun riittävän varhain, ja heidät velvoitetaan myös ohjaamaan lapsi ja perhe lastensuojelun piiriin. Kolmanneksi lastensuojelu määrätään tukemaan lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä sekä järjestämään tarvittavat palvelut. Mielikuvat lastensuojelun toimialasta sisältävät uhkakuvia ja epäilyjä kansalaisten keskuudessa, mutta uhkaavat sävyt värittävät myös muiden ammattialojen kuvaa lastensuojelun sosiaalityöstä Pirkanmaalla jonkun verran. Kapea käsitys lastensuojelun tehtävälästä on harmillinen, sillä se hidastaa ja paikoin jopa estää lastensuojelulain kunnille asettaman laajan lastensuojelutehtävän asianmukaisen hoitamisen: kunnan velvollisuuden seurata ja edistää lasten ja nuorten hyvinvointia sekä kehittää palvelujärjestelmää (Lastensuojelulaki 417/2007, 8§). Palvelujärjestelmä tarkoittaa laajasti sosiaali-, terveys- ja opetustoimen perus- ja erityispalvelujen kehittämistehtävää sekä sektorirajat ylittävien yhteistyömuotojen tuottamista. Palvelujärjestelmän kehittämistehtävä tarkoittaa sekä palvelurakenteen että erityisesti palvelujen sisällöllistä kehittämistä siten että ne vastaavat lasten tarpeisiin.

Palveluprosessit ovat toimivia silloin, kun ne ovat asiakaslähtöisiä ja kun sosiaalityöntekijällä on mahdollisuus ohjata ja johtaa lapsen palveluprosessia käyttäen parhaita mahdollisia tukitoimia.

Olellainen tekijä on myös se, että asiakastyössä on työaikaa tehdä lastensuojelutyö sillä huolellisuudella, jota asioiden hoitaminen ja ratkaiseminen edellyttävät. Asiakasprosessien johtamista tuetaan toimivalla asiakastietojärjestelmällä, hyvillä dokumentaatiokäytännöillä, lähijohtamisella ja prosessin mukaisilla töiden organisoinneilla. Työntekijöiden osaaminen sekä heidän riittävä määrä varmistavat palvelujärjestelmän toimivuuden. Lastensuojelupalvelujen järjestämisessä on pyrittävä tuen ja palvelujen oikea-aikaiseen saatavuuteen ja matalaan saavutettavuuteen, monipuoliseen palvelutarjontaan, asiakkaan toiminnallisuutta ja osallisuutta korostavaan tapaan, palvelujen korkeaan laatuun ja varmaan saatavuuteen.

Moniammatillinen yhteistyö päätöksenteko- ja toimialatasolla on vaatimatonta valtaosassa Pirkanmaan kuntia. Asiakasrajapinnassa yhteistyö toimii selvästi paremmin, joskin varsin vaihtelevasti esimerkiksi asiakasryhmittäin. Kunnissa on yhteinen tahtotila lasten, nuorten ja perheiden tukemiseksi, mutta integroivan poikkihallinnollisen työotteen kehittämättömyys näkyy palvelujärjestelmässä. Parhaimmillaan moniammatillinen kokonaisuus muodostuu toisiaan täydentävistä osista, joka takaa kuntalaisten saavan tarpeitaan vastaavaa apua. Pahimmillaan moniammatillinen työ on epätietoisuutta vastuista ja rutiininomaista yhteistyötä, jolloin kuntalaiset joutuvat kokemaan, etteivät tule kuulluksi tai ammattilaisten toimista muodostuu sekava joukko toimenpiteitä, joissa heitä vedetään eri suuntiin.

Lastensuojelutyö perustuu inhimillisiin kohtaamisiin ollen kaikilla tasoilla suhdeperustaista. Perheiden keskinäiset ja ammattilaisten suhteet perheisiin ovat merkittäviä, mutta niiden ohella ei tule sivuuttaa palvelua hallinnoivien ja niiden järjestämisestä vastuussa olevien tahojen ja luottamushenkilöiden sisäisiä ja keskinäisiä suhteita ja niiden merkitystä kokonaisuudelle. Luottamushenkilöiden, virkamiesjohdon ja työntekijöiden käsitykset niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta ja tiedonkulusta ovat ristiriitaisia. Työntekijät kaipaavat ylemmän johdon ja luottamushenkilöiden tapaamisia, mutta luottamushenkilöt eivät koe asiaa juurikaan merkitykselliseksi vaan katsovat heidän pääasiallisen keskusteluyhteyden olevan johdon kanssa.

Lastensuojelun laadun parantamiseksi palvelujärjestelmää tulee kehittää ensisijaisesti alhaalta ylöspäin, koska organisaation perustehtävä on asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen. Oman työn kehittämiseen tulee olla mahdollisuus kaikilla lastensuojelun työntekijöillä. Akuuteimpia kehittämiskohteita on moniammatillisen yhteistyön jäsentäminen osaksi kuntien tavanomaista toimintaa kaikilla eri toimintatasoilla sekä lastensuojelun palveluprosessin sisällä työ- ja

toimintatapojen organisointi. Näistä merkittävimpinä työtehtävien jakamiseen, työn aikatauluttamiseen, dokumentointiin ja lastensuojelupäätösten tekemiseen liittyvät kokonaisuudet.

Kuntarajat ylittävä yhteistyö lastensuojelupalveluissa koetaan tärkeäksi erityisesti maakunnallisten palvelujen kuten sosiaalipäivystyksen osalta, mutta muutoin halukkuutta yhteistyön lisäämiseen ei liiemmin ole ja kuntien yhteiset kehittämishankkeet koetaan raskaiksi. Joitain avauksia yhteisestä kehittämisestä maakunnan alueella on kuitenkin tehty muun muassa lastensuojelun edunvalvonnan osalta ja osaamiskeskus koordinoi jatkuvasti muita kuntayhteistyön kehittämistarpeita. Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen kuntatoimijat suhtautuvat julkista kuvaa huomattavasti neutraalimmin, joka johtunee siitä, että haastatteluajankohtana 2011-2012 uudistuksen tilanne oli varsin avoin ja kunnat odottivat valtiohallinnon linjauksia asiassa. Yhteistoiminta-alueiden suunnittelussa on kuitenkin harmillisesti havaittavissa, että kuntien erilaiset toimintakulttuurit ja kuntien välinen kilpailu uhkaa nostaa toimintojen hallinnollisen yhdistämisen toimintojen määrätietoista yhteensovittamista tärkeämmäksi ja että työntekijät on sivuutettu prosesseista lähes kokonaan.

5.3.4 Palveluvalikko

Lastensuojelutyö on kokonaisvaltaista lapsen materiaalisista perustarpeista huolehtimista ja immateriaalialisiin tarpeisiin kuten kasvuun, kehitykseen ja hyvinvointiin vastaamista. Yleisesti lastensuojelun resurssipulaa pidetään suurimpana ongelmana lasten suojelemisessa sivuuttaen resurssien vähyys peruspalveluissa. Lastensuojelu on aina viimesijainen palvelu, jota ennen lapsen ja perheen pitäisi saada apua peruspalveluista, kuten terveydenhuollosta, koulusta, neuvolasta, päivähoidosta ja nuorisotyöstä. Kunnissa ostetaan perheisiin kotiapua, koska kunnissa kotipalvelut on lähestulkoon ajettu alas sekä terapiapalveluita, koska jonot psykiatriin palveluihin ovat jopa vuosien mittaisia ja pahimmillaan lapsia sijoitetaan, koska psykiatrisessa osastohoidossa ei ole tilaa. Jos peruspalvelujen resurssit olisi mitoitettu riittäviksi ja perheet saisivat niiden kautta oikeamuotoista ja -aikaista tukea, jäisi lastensuojelun sosiaalityöntekijöille todennäköisesti enemmän aikaa työskennellä erityisesti lastensuojelun tukea tarvitsevien perheiden kanssa, joka taas käytännössä tukisi perheiden selviytymistä parhaimmalla mahdollisella tavalla.

Lapsen hyvinvointia tukevat toimivat peruspalvelut muodostavat tärkeän ehkäisevän lastensuojelun toimintakokonaisuuden tarkoittaen lapsikohtaisesti pohdittua varhaisen tuen intensiivistä järjestämistä, yhteistyötä ja verkostotyötä. Osassa kuntia on tehty toimenpiteitä palvelujen yhteensovittamiseksi ja sovittu yhteisistä tavoitteista, menettelyistä, palveluista ja vastuista lapsen ja

perheen palvelukokonaisuudessa. Tämä on lisännyt tietoisuutta toisten tuottamista palveluista, lasten ja perheiden palvelujen yhteistä suunnittelua ja tavoitteiden asettelua sekä eri toimijoiden sitoutumista, moniammatillisuutta sekä palvelujen kokoamista yhteen toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi. Tiedottaminen, yhteistyökäytännöt ja toimintaperiaatteet ovat kuitenkin puutteellisia monessa kunnassa eikä ennakoivaan toiminnan suunnitteluun ja tiedon kulkuun yli organisaatorajojen ole panostettu. Edelleen useassa kunnassa ehkäisevä lastensuojelutyö mielletään sosiaalitoimen lastensuojelun tehtäväksi, joka osaltaan heikentää varhaisen puuttumisen mahdollisuutta pulmatilanteisiin ja täten vaarantaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin.

Lastensuojelun avohuollon tukitoimien palveluvalikko on kaikissa kunnissa kapea. Käytettävissä on pääsääntöisesti tavanomaiset tukitoimet kuten päivähoito, perhetyö, tukiperhe, tukihenkilö ja taloudellinen tuki, joskin erityisesti perhetyöstä sekä ammatillisista tukihenkilöistä ja –perheistä on pulaa. Kunnat eivät ole aktivoituneet virittämään yhteistyötä järjestöjen tai yrityssektorin kanssa palveluvalikon laajentamiseksi lukuun ottamatta yksittäisiä asiakaskohtaisia ostosopimuksia yritysten kanssa ammatillisen perhetyön tai vanhemmuuden arvioinnin osalta.

Palvelujen järjestämisen painopistettä on voimakkaasti suunnattava ehkäiseviin palveluihin sekä taloudellisista että inhimillisistä syistä. Kuntien perus- ja erityispalvelujen välisen kuilun kaventamiseen ja resurssien tarkistamiseen kaikilla palvelutasoilla tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikissa kunnissa kuten myös tehdä rohkeita avauksia järjestöjen ja yritysten suuntaan palveluvalikon laajentamiseksi.

5.3.5 Arviointi

Kaikissa Pirkanmaan kunnissa on lastensuojelun asiakkaita paljon ja auttamistilanteet ovat usein hyvin vaativia auttamismahdollisuuksien ollessa toisinaan hyvinkin rajattuja. Lastensuojelupalvelujen saatavuudessa ja laadussa on suurta vaihtelua kuntien välillä. Kaikissa kunnissa on joka tapauksessa liian vähän tietoa siitä, minkälaisia vaikutuksia lastensuojelutyöllä on lapsen ja perheen elämään, palveluprosessien ja palveluketjujen toimivuudesta sekä niiden kustannusvaikuttavuudesta. Palvelujen saatavuutta ja kattavuutta ei arvioida eikä lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumista seurata juurikaan. Kunnissa ei pureuduta järjestelmällisesti lapsiperheiden elinoloihin laatien eri toimijoiden yhteisiä linjauksia toimintatavoista sekä äkillisissä että pitkän aikavälin tukiprosesseissa vaan paikallinen kuntatieto lastensuojelusta perustuu pääasiassa lastensuojelutyöntekijöiden kokemukselliseen tietoon eivätkä kunnat ole koonneet kuin

valtakunnallisiin tilastokantoihin pyydetty tiedot, jotka nekin ovat joidenkin kuntien osalta puutteellisia. Kaikissa Pirkanmaan kunnissa on siis keskeistä pohtia, mitä tietoa lastensuojeluorganisaatioissa tarvitaan toimintaympäristön muutosten seuraamiseksi ja oman toiminnan tuloksellisuuden arvioimiseksi sekä pohtia erityisesti sitä, miten asiakastyössä syntyvää ydintietoa voidaan hyödyntää tuloksellisuuden arvioinnissa. Malleja arviointityön kehittämiseen on sosiaali- ja terveysalalla kehitetty viime vuosina kiitettävästi. Merkittävintä on ottaa prosessiin mukaan työntekijät sekä mahdollistaa myös asiakkaiden osallisuus.

Kunnan poliittisten päättäjien tehtävänä on varmistaa asianmukaiset voimavarat ja kehitysedellytykset lastensuojelulle, johtotason luodessa mahdollisuudet ja puitteet työskentelylle ja asiakastyön tason toteuttaessa toimintaa käytännössä. Lastensuojelun palvelujärjestelmän toimivuutta indikoivia tekijöitä on asiakasvaikuttavuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palveluprosessien toimivuus sekä tehtävän vaatima osaaminen. Tärkein palvelujärjestelmän arviointiperuste on sen seuranta, miten palvelujärjestelmä kykenee tuottamaan myönteisiä muutoksia lapsen turvallisen kehityksen ja kasvunturvaamiseksi, varmistamaan kaikille lapsille arvokas lapsuus. Tämän varmistamiseksi kaikilla Pirkanmaan kunnilla on valtavan suuri, muttei mahdoton tehtävä.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni lähtökohtana oli uudistetun lastensuojelulain toteutumisen ja sosiaalitoimessa toteutettavan lastensuojelun toimintaedellytysten tarkastelu Pirkanmaan kunnissa sekä toimivan kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehtojen linjaaminen. Olen työstänyt tutkimusta vuosien 2010-2012 aikana, jolloin kuntauudistus, uudistuva lainsäädäntö, kuntalaisten kasvavat palveluvaateet ja toimintaympäristön radikaalit muutokset ovat asettaneet entistä suurempia vaatimuksia kuntien toiminnalle. Olen kulkenut kuntakentällä haasteellisena, mutta enemmän erityisen mielenkiintoisena aikana ja saanut tartuntapintaa kuntien kohtaamiin haasteisiin reaaliaikaisesti. Lähestyn ensin kootusti tutkimukseni tuloksia, jonka jälkeen pohdinta etenee tutkimuksen sisällön, asetelman ja aineiston arvioinnin kautta eettiseen pohdintaan. Lopuksi tarkastelen tutkimuksen kokonaismerkitystä kunnallisen lastensuojelutyön ja yleensä sosiaalityön käytäntöjen kannalta.

6.1 Yhteenveto

Kuntalaisten palvelutarpeen tulisi olla ensisijainen lähtökohta kunnallisten rakenteiden ja palvelujen kehittämisessä, mutta tällä hetkellä paine ratkaisujen tekemiseen tulee yhteiskunnallisista rakennemuutoksista ja yleisistä toimintaympäristön muutoksista. Nämä muutokset sekä eriarvoistunut kehitys heijastuu voimakkaasti kuntien sosiaali- ja terveystoimeen haastaen kunnat vastaamaan myös lapsiperheiden tarpeisiin erilaisissa tilanteissa. Tähän vaativaan haasteeseen Pirkanmaan kunnat ovat onnistuneet vastaamaan vaihtelevasti. Yleisesti lapsiperhepalvelujen peruspalvelujen ja erityispalvelujen välinen kuilu on suuri, psykososiaalisen tuen palvelut ovat ruuhkautuneet, ennalta ehkäisevää lastensuojelua ei ole oivallettu osaksi kaikkien hallintokuntien perustyötä, lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu natisee paikoin liitoksistaan eikä kuntavelvoitteet toteudu kaikilta osin hyvin yhdessäkään kunnassa. Velvoitteiden osalta suurimpia puutteita on määräaikaisten toteutumisessa, mahdollisuudessa järjestää lapselle ja perheelle sosiaalityöntekijän tarpeelliseksi arvioimia sosiaalipalveluja sekä moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamisessa. Tilanne on ajautunut heikoksi palvelutarpeen voimakkaan kasvun, kelpoisuusehdot täyttävien sosiaalityöntekijöiden vähäisen määrän, ontuvien työkäytäntöjen sekä paikoin heikon johtamisjärjestelmän seurauksena.

Merkittävää kuitenkin on, että vaikka lastensuojelupalvelujen saatavuudessa kunkin lapsen, nuoren ja perheen tarpeiden mukaiseksi on paljon parannettavaa, on lastensuojelua myös paljon kehitetty Pirkanmaalla ja kuntien yleinen tahtotila on järjestää lastensuojelun palveluprosessi hyvin. Kautta maakunnan lastensuojelun menestystekijä on osaavaa ja vielä toistaiseksi motivoitunut henkilöstö. Kehittämistarpeet liittyvät henkilöstön rekrytointiin, työolosuhteisiin, johtamisrakenteisiin, yhteistyöhön yli hallinto- ja sektorirajojen, ehkäisevän lastensuojelutyön paikantamiseksi osaksi kaikkien hallintokuntien perustyötä sekä palvelujärjestelmän tuloksellisuuden arviointiin asiakas-, yhteiskunta- ja kustannusvaikuttavuuden tasoilla.

Kuntakyselyssä lähelle maksimipistemäärää yltäneiden ja etäälle maksimipistemäärästä jääneiden kuntien lastensuojelun kokonaistilanteessa ja palvelujärjestelmän organisoinnissa on merkittäviä eroja muiden Pirkanmaan kuntien sijoituessa näiden ääripäiden väliin omine ominaispiirteineen. Kuntatoimijoiden – virkamiesjohto, luottamushenkilöt ja lastensuojelun työntekijät – haastatteluissa kuntien kokonaistilanteet tarkentuivat ja kaikkien kuntien osalta esiin nousi kehittämistarpeita lastensuojelun palveluprosessin nostamiseksi lain tarkoittamalle tasolle. Kolmen eniten pisteitä saaneen kunnan kehittämistarpeet liittyvät palveluvalikon laajentamiseen, resurssien varmistamiseen, palvelujen arviointiin ja yhteistyön lisäämiseen yli hallinto- ja sektorirajojen sekä toimiala- että päätöksentekotasolla. Hyviä elementtejä toimivan järjestelmän luomiseksi näissä kunnissa on asiakasrajapintayhteistyössä, työn organisoinnissa ja henkilöstöhallinnossa. Kolmen vähiten pisteitä saaneen kunnan lastensuojelun kokonaistilanne ankkuroitui haastatteluissa heikolle tasolle. Näissä kunnissa on kehittämistarpeita erityisen paljon henkilöstö- ja johtamisrakenteiden, työkäytäntöjen ja työn tukirakenteiden sekä palvelujen arvioinnin osalta.

Tutkimukseni tulokset tukevat kansallisiin strategioihin ja kehittämissuunnitelmiin, alueellisiin kehittämissuunnitelmiin ja selvityksiin sekä aikaisempaan tutkimukseen pohjautuvaa linjausta toimivan kunnallisen lastensuojelun palvelujärjestelmän reunaehdoista. Henkilöstöön, johtamiseen, työkäytäntöihin, palveluvalikkoon ja arviointiin liittyvät reunaehdot näyttäytyvät tasa-arvoisina toimivan ja lain tarkoittaman palvelujärjestelmän osina henkilöstön roolin korostuessa kuitenkin muita osa-alueita selvemmin. Kunnallisen toimivan lastensuojelun palvelujärjestelmän peruslähtökohtana on riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö, jolla tulee olla edellytykset tehdä laadukasta lain tarkoittamaa lastensuojelutyötä, jota johdetaan ja arvioidaan suunnitelmallisesti.

Kunta- ja palvelurakennemuutos sekä siihen linkittyvä sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneratkaisu vaikuttaa eri tavoin Pirkanmaan kunnissa. Merkittävää koko maakunnan kannalta on Tampereen ja kehyskuntien kokonaisratkaisu sekä ulkokehän kuntien kyky tehdä realistisia suunnitelmia palvelujen turvaamiseksi kuntalaisille. Kunnissa on odottava tunnelma valtiohallinnon linjauksien suhteen ja syksyn 2012 kuntavaalit vaikuttavat sekä valtiohallinnon että kuntien haluun tehdä päätöksiä asiassa. Virkamiesjohto ja lastensuojelun työntekijät arvioivat kuntayhteistyöratkaisuja luottamushenkilöitä kriittisemmin, nähden niissä sekä lastensuojelun kokonaistilannetta mahdollisesti kohentavia että heikentäviä piirteitä. Mahdollisuutena nähdään henkilöstön erikoistuminen ja palveluvalikon laajentuminen, mutta uhkana koetaan kokonaisresurssin heikentyminen, johdon etäännyminen ja yhteisten toimintakäytäntöjen hioutumiseen kuluva aika.

6.2 Tulosten pohdinta

Lastensuojelulaki sisältää kolmentasoisia velvoitteita kunnille. Rakenteellinen koko kuntaa velvoittava tehtävä on vaikuttaa lapsen kasvuoloihin siten, että ne edistävät tervettä ja turvallista lapsuutta ja toisaalta minimoivat lapsen kehitystä uhkaavat riskitekijät. Yhteisö- ja perhetasoinen tehtävä tarkoittaa lapsen kehityksen ja kasvattamisen tukemista erilaisin tukitoimin ja palveluin. Kunnan tulee myös toteuttaa yksilö- ja perhekohtaisen lastensuojelun erityisiä tukitoimia ja viime kädessä ottaa lapsen kasvatus ja kehitys yhteiskunnan vastuulle. Tässä tutkimuksessa keskityin lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun, jonka onnistumista määrittävät lastensuojelupalvelujen laillisuus, saatavuus, riittävyys, kohdentuvuus sekä lastensuojelun palveluprosessin sujuvuus, kokonaistoimivuus, laatu ja vaikuttavuus.

Sekä koko maakunnan kattavien kuntakyselyjen että kuuden kunnan kuntatoimijoiden haastatteluiden perusteella on todettavissa tutkimuksen tuloksista ilmenevän selvän signaali siitä, että Pirkanmaan kuntien lastensuojelun ammattilaiset ovat huolissaan lastensuojelun kokonaistilanteesta vaikkakin kuntatoimijoiden arviot kokonaistilanteesta ovat paikoin varsin hyviä. Lastensuojelun asiakasrajapinnassa työskentelevät arvioivat kokonaistilanteen heikoimmaksi, virkamiesjohto hieman tätä paremmaksi, luottamushenkilöiden nähdessä tilanteen valoisimpana.

Kuntakyselyssä lähelle maksimipistemäärää yltäneiden ja maksimipistemäärästä kauaksi jääneiden kuntien lastensuojelun kokonaistilanne näyttäytyi hyvin erilaisina ääripäiden ollessa kaukana

toisistaan. Kuntahaastatteluissa kuva kuntien tilanteesta tarkentui ja kaikkien kuntien lastensuojelun palveluprosessin kokonaistilanne ja kuntavelvoitteiden toteutuminen heikentyi. Kuntakyselyihin vastanneet kuntien lastensuojelusta vastaavat johtavat viranhaltijat olivat mukana myös kuntahaastatteluissa ja heidän arvionsa tilanteesta säilyi pääsääntöisesti ennallaan, mutta kokonaiskuva tilanteesta tarkentui kuntatoimijoiden vuoropuhelun myötä. Huomioitavaa on myös se, että vaikka lähelle maksimipistemäärää yltäneiden kuntien tilanne näyttäytyi haastatteluiden jälkeen hieman heikommalta kuin kyselyjen jälkeen, niin ero maksimipistemäärästä kauaksi jääneisiin kuntiin säilyi edelleen merkittävänä näiden kuntien kokonaistilanteen edelleen heiketessä kyselyiden ja haastatteluiden välillä.

Huolimatta siitä, kuinka kriittinen kuntien lastensuojelun kokonaistilanne on, kaikkien kuntatoimijoiden käsityksen mukaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi voidaan turvata kunnissa varmistamalla työntekijöiden määrä ja ammattitaito, suuntaamalla lastensuojelun rahoitusta ja työntekijöitä ehkäisevään lastensuojeluun, hakemalla voimavaroja hallinnonalojen keskinäisestä yhteistyöstä, kehittämällä perus- ja erityispalvelujen joustavaa toimintaa toisiinsa limittyen sekä luomalla palvelutarpeeseen vastaava toiminta- ja johtamiskulttuuri.

Vaikka kunnissa on tiedostettu ettei lastensuojelun kokonaistilanne ole lain tarkoittamalla tasolla ja periaatteessa tiedossa on myös tarvittavat toimet tilanteen korjaamiseksi, ei kaikissa kunnissa ole ryhdytty toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi. Kunnat perustelevat toimettomuuttaan sekä viitaten kunta- ja palvelurakennemuutoksen linjausten odottamiseen että olevansa tilanteessa, jossa painopisteen siirtäminen korjaavasta lastensuojelusta ehkäisevään lastensuojeluun vaatii panostuksen, jonka tuloksia voidaan arvioida vasta muutaman vuoden viiveellä. Tämän viiveen sekä sen, ettei resurssien lisääminen ehkäisevään työhön tule poistamaan korjaavan lastensuojelun tarvetta, perusteleminen on kuntatoimijoiden mukaan haasteellista kuntaorganisaation kaikille tasoille ja se jollei estä niin ainakin merkittävästi hidastaa tällä hetkellä kuntien ryhtymistä toimenpiteisiin ja toiminnan painopisteen siirtämistä ehkäisevään työhön. Edelleen kuntien perustelut ovat ontuvia, miksi niissä ei ole ryhdytty niihinkään toimenpiteisiin lastensuojelun palveluprosessin parantamiseksi, jotka eivät vaadi merkittävää taloudellista panostusta. Näitä kehittämiskohteita kunnissa on liittyen johtamiskulttuuriin, työn tukirakenteisiin ja työn organisointiin sekä poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Kunnissa ei ole myöskään oivallettu palvelujen tuloksellisuuden arvioinnin merkitystä osana palvelujen järjestämisen kokonaisuutta. Lisäksi järjestöjen toiminnan ja vanhempien asiantuntemuksen hyödyntäminen perheiden arjen tukemisessa on kunnissa vielä vähäistä.

Peilaten tutkimuksen tuloksia alkuosassa esitettyihin julkishallinnon ajankohtaisiin asiakokonaisuuksiin kuten kunta- ja palvelurakennemuutokseen, lainsäädännön uudistamiseen ja julkishallinnon valvontajärjestelmään, ovat ne merkittäviä elementtejä kuntakentän käytännölle tällä hetkellä. Edelleen peilaten tuloksia kansallisten ja alueellisten strategioiden ja kehittämisohjelmien painopistealueisiin ovat Pirkanmaan kuntien sosiaalipalvelujen ja lastensuojelun kehittämisen kärjet linjassa niiden kanssa. Pirkanmaan kunnissa korostuu kuitenkin tavanomaista enemmän erityisesti työn organisointiin, johtamiseen sekä arviointiin liittyvät kehittämistarpeet. Myös sosiaalityön henkilöstötilanteeseen on Pirkanmaalla havahduttu vasta aivan viime aikoina sen vaatimalla vakavuudella.

6.3 Tutkimusprosessin arviointi

Lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumisen selvittäminen sekä toimivan kunnallisen lastensuojelun palveluprosessin reunaehtojen linjaaminen vaati monivaiheisen tutkimuksen toteuttamisen. Asetelma oli haastava, mutta julkishallinnon ajankohtaisiin haasteisiin ja uudistuksiin, kansallisiin ja alueellisiin kehittämisteemoihin, aikaisempiin selvityksiin ja tutkimuksiin perehtyminen sekä kaksivaiheisen tutkimuskysymyksen, onnistuneiden strategisten valintojen ja laajan aineiston avulla tutkimusprosessi eteni suunnitellusti vaiheittain. Tutkimuksen strategiset valinnat kuten tapaustutkimuksen käyttö tutkimusotteena, vertailevan ja ohjaavan asetelman rakentaminen sekä valmiiden aineistojen lisäksi laajan aineiston kerääminen tätä tutkimusta varten vastasivat tutkimuksen vaateeseen mallikkaasti ja mahdollistivat tutkimuksen tavoitteiden saavuttamisen. Tapausten valinta perustui kuntien sijoittumiseen jälkimmäisessä kuntakyselyssä. Ääripäiden kuntien valinta osoittautui hedelmälliseksi lähtökohdaksi huomioiden tapaustutkimuksen peruseriaate tapauksista oppimiseksi. Myös tapausten määrä oli hallittavissa oleva, mutta riittävä kokonaisuus. Kuntatapausten vertailu ja monitasoinen aineisto nosti esiin kuntien erityispiirteet, joiden peilaaminen linjaukseen kunnallisesta palvelujärjestelmästä vahvisti toimivan lastensuojeluprosessin perustuvan henkilöstöön, johtamiseen, työkäytäntöihin, palveluvalikkoon ja arviointiin. Ohjaava ote nosti tutkimuksen toteavalta tasolta askeleen eteenpäin ja mahdollisti linjaamaan seikat, jotka kunnissa tulisi huomioida palveluja suunniteltaessa, toteutettaessa ja edelleen kehittäessä. Vertailun ja ohjaavan otteen lisäksi vaiheittain kerätty aineisto kristallisoi kuntien kokonaistilanteesta värittyvää kuvaa oleellisesti. Mikäli olisin tyytynyt käyttämään vain valtakunnallisen lastensuojelukyselyn ja kahden kuntakyselyn materiaalia olisi

kuntien tilanne näyttäytynyt hyvin erilaisena verrattuna siihen, millaiseksi se muotoutui kuntatoimijoiden haastattelujen jälkeen monitasoisen aineiston viritessä juuri tarvittavaan vuoropuheluun.

Asiakkaiden osallisuuden sivuuttaminen tässä tutkimuksessa oli tietoinen, joskin pitkään harkittu valinta. Asiakkaiden ääni olisi lisännyt aineiston monitasoisuutta entisestään, mutta toisaalta se olisi vienyt tutkimusta alkuperäisestä ajatuksesta eri suuntaan, sillä tarkoituksena oli tällä kertaa tarkastella asioita nimenomaisesti kuntaorganisaation ja kuntatoimijoiden näkökulmasta ja heidän kanssaan. Lisäksi mielestäni kuntien tulee ensin pohtia asiakasosallisuuden väylät palvelujen arviointiin liittyen ja vasta sitten on tutkimuksellisen näkökulman vuoro. Myös pitäytyminen kotimaisessa toimintaympäristössä oli tietoinen valinta, sillä pintapuolinenkin kansainvälinen vertailu olisi laajentanut asetelmaa liikaa.

Eettinen pohdinta läpäisee koko tutkimusprosessin sen ollessa kiivaimmillaan aivan prosessin alussa, jolloin mietin oman lastensuojelun toimijuuteni merkitystä tutkimuksen eri vaiheissa. Huoli oli turha, sillä kokemukseni kunnallisesta lastensuojelun sosiaalityöstä sekä johtavana viranhaltijana, kehittämishankkeissa toimineena asiantuntijana että erityisesti lasten asioista vastaavana sosiaalityöntekijänä avasi ladun tutkimuskentälle ja teki yhteistyöstä miellyttävää ja mahdollisti luottamukselliset keskustelut yhteisellä kielellä kaikkien kuntatoimijoiden kanssa. Joitain melko kärjekkäitä ja paljastaviakin kuntatoimijoiden huomioita olen rajannut pois nostamatta niitä suorien lainauksien tasolle turvatakseni sen, ettei kuntia tai toimijoita ole mahdollista tunnistaa. Mitään oleellista informaatiota en ole kuitenkaan sivuuttanut vaan nämäkin yksittäiset huomiot on sisällytetty tulosluvun tekstiin. Olen koko tutkimusprosessin ajan kiinnittänyt erityistä huomiota tekemieni valintojen perustelemiseen ja pyrkinyt kirjaamaan raportin siten, että sitä on sekä kaikkien yleisesti temasta että tutkimuksessa mukana olleiden toimijoiden mahdollista lukea hyvin ja luottavaisin mielin.

6.4 Tutkimuksen merkitys sosiaalityölle

Laadukkaan lastensuojelun palveluprosessin kehittämisen perustana on lastensuojelutyön eri ammattilaisten kokemustieto sekä vuoropuhelu lastensuojelutyöstä päättävien, sitä toteuttavien ja tutkivien kesken. Tämä tutkimus osaltaan avaa tätä vuoropuhelua Pirkanmaalla ja haastaa kunnat jatkamaan suunnitelmallista työtä lasten, nuorten ja perheiden kokonaistilanteen parantamiseksi sekä lastensuojelun palveluprosessin nostamiseksi lain tarkoittamalle tasolle.

Lastensuojelun kehittämistasoja ovat valtakunnallinen ja aluetaso sekä kunnan toimiala, organisaatio, palveluyksikkö ja asiakastyön prosessien tasot. Tutkimukseni paikantuu kuntakentälle maakuntatasoisen tarkastelun kautta. Rohkenen todeta tutkimuksen annin käytännön sosiaalityölle olevan merkittävä. Tutkimus tuo tietoon maakuntatasoisesti lastensuojelun kokonaistilanteen ja lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutumattomuuden ongelmakohdat. Lisäksi tulokset linjaavat avauksia, mitä kunnissa on mahdollista tehdä tilanteen parantamiseksi niin lyhyellä kuin pitkällä aikajänteellä sekä ilman taloudellista panostusta että paikoin merkittäviäkin taloussuunnitelmia vaaten. Esiin nousee myös perusteita, miksi muutoksia pitää tehdä huomioiden sekä inhimilliset että taloudelliset seikat liittyen asiakkaiden, työntekijöiden ja muiden toimijoiden hyvinvoinnin varmistamiseksi. Odotan, että tutkimus todentaa lastensuojelulain kolmitasoiset velvoitteet koko kuntaorganisaatiota koskeviksi ja että tutkimus virittää poikkihallinnolliseen keskusteluun lastensuojelun kokonaistilanteesta ja että kunnissa linjataan toimenpiteet lastensuojelun palveluprosessin nostamiseksi lain tarkoittamalle tasolle. Edelleen toivon, että tutkimus korjaa paikoin vääristyneitä käsityksiä lastensuojelulain kuntavelvoitteiden sisällöstä ja että tulokset perustelevat vaadetta lastensuojelun palveluprosessin asiantuntijuuden ja rakenteiden varmistamisesta organisaation kaikilla tasoilla asiakasrajapintatyöskentelyssä onnistumiseksi ja tätä kautta prosessin tuloksellisuuden varmistamiseksi.

Tutkimuksen tuloksia peilaten kuntauudistukseen ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseen liittyviin linjauksiin tulee pohtineeksi, kuinka alueella kyetään järjestämään sosiaalihuollon vaativat viranomaistehtävät huomioiden toiminnan, talouden ja palvelujen saatavuuden vaateet. Katson, että tutkimukseni antaa realistisen ja reaaliaikaisen kuvan Pirkanmaan kuntien lastensuojelun kokonaistilanteesta ja lastensuojelulain toteutumisesta luoden hyvän lähtökohdan palvelurakenteen suunnittelulle ja palvelujen kehittämiseksi sekä tarjoaa vertailupohjan, kun tulevaisuudessa tutkitaan tehtyjen kuntaratkaisujen vaikutuksia kunnalliseen lastensuojeluun. Edelleen tutkimukseni nostaa esiin jatkotutkimustarpeen sosiaalityön johtamisen tilasta sekä lastensuojelun toimintakäytännöistä laadukkaasti kunnallisen lastensuojelun kokonaisuuden turvaamiseksi tulevaisuudessa. Omalta osaltani tutkimuksen tekeminen tieteen ja käytännön työelämän rajapinnalla on avannut uusia näkökulmia ja vahvistanut minua lastensuojelun toimijana paljon. Olen saanut valmiuksia toimintamallien kehittämiseen, ammatillisen ja tutkimuksellisen osaamisen vahvistamiseen sekä oman työn ja työyhteisön monipuoliseen kehittämiseen. Tutkimusprosessi on edelleen vahvistanut halua olla mukana suunnittelemassa, kehittämässä ja toteuttamassa laadukasta ja lain tarkoittamaa lastensuojelua.

Lopuksi

Tahto, taito ja tieto. Lasten hyvinvoinnin edistäminen ehkäisee tai ainakin vähentää vaikeuksien syntymistä ja siten se on sekä inhimillisesti tärkeää että taloudellisesti erittäin kannattavaa. Haluan haastaa kuntien ylimmän johdon, luottamushenkilöt, kaikkien hallintokuntien virkamiesjohdon ja asiakasrajapinnassa työskentelevät tahot paneutumaan lastensuojelun palveluprosessin perusteisiin omassa kunnassa ja tutustumaan lastensuojelulain sisältöön sekä pohtimaan lastensuojelun lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin visioita ja tavoitteita sekä kirjaamaan ne kunnan strategioihin ja edelleen kiinnittämään huomiota niiden toteuttamiseen. Kannustan kaikkia toimijoita keskinäiseen vuoropuheluun ja muistutan vielä kunnilla olevan *tahdon* järjestää lapsiperheiden palvelut laadukkaasti ja tarvetta vastaavalla tavalla, lastensuojelun työntekijöillä olevan *taitoa* tehdä laadukasta ja asiantuntevaa lastensuojelutyötä ja nyt meillä on *tietoa* tarvittavista toimenpiteistä arvokkaan lapsuuden varmistamiseksi jokaiselle pikkukuntalaiselle nyt ja aina.

LÄHTEET

- Aalto, Marianne 2005. Ylä-Pirkanmaan hyvinvointikehittäjähanke –loppuraportti. Pikassos Oy. Hämeenlinna.
- Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.)2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Alasuutari, Pertti 1995. Laadullinen tutkimus. Gummerus. Jyväskylä.
- Antikainen-Juntunen Eija 2009. KEPEET (kehittyvät perhepalvelut, ehkäisevä työ) –hanke. Pikassos Oy. Hämeenlinna.
- Anttila, Markus & Rousu, Sirkka (toim.) 2004. Haravalla kootut. Moniasiantuntijuus, strateginen kumppanuus, seudullinen kumppanuus. Lastensuojelun keskusliitto ja Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Anttila, Markus & Rousu, Sirkka & Kinnunen, Petri & Vuorijärvi, Petri 2005. Onko meillä mahdollisuutta kehittää toisin? Kokemuksia ja arviointia kehittämistyön poluilta. Tapaus Harava 2000-2004. Lastensuojelun keskusliitto ja Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Bruun, Santtu & Kirvelä Torsti 2009. Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Ennakointihankkeen loppuraportti. Acta nro 212. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki.
- Eronen, Tuija 2007. Katsaus 2000-luvulla julkaistuun suomalaiseen lastensuojelututkimukseen. Sosiaalialan kehittämisohjelma. Lastensuojelun kehittämisohjelma.
<http://www.sosiaaliportti.fi/File/2f272051-7b88-4b1c-b0b6-55b1c3beee3e/2000-luvulla%20julkaistu%20lastensuojelututkimus%2007.pdf>. Viitattu 20.8.2012.
- Eskelinen, Sari 2011. Lastensuojelun vaikuttavuuden jäljillä.
www.uef.fi/tiedonjaljilla/lastensuojeluLastensuojelun vaikuttavuuden jäljillä. Viitattu 4.10.2012.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1999. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 3. painos. Vastapaino. Tampere.
- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana 2001. Teemahaastattelu. Opit ja Opetukset. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä. s. 24-42.
- Gomm, Roger & Hammersley, Martyn & Foster, Peter 2000. Case Study Method. Sage. London.
- Hallitusohjelma 2011. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

- Harju, Hanna 2008. Lastensuojelun sijaishuollon kehittäminen Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla –hanke. Loppuraportti. Tampereen kaupunki. Tampere.
- Haveri, Arto 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta-sarja nro 124. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta 224. Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haverinen, Riitta & Vuorenkoski, Lauri 2009. Sosiaalialan ja perusterveydenhuollon kehittämiskäytännön vahvistaminen. Selvityshenkilöiden raportti 17.9.2009. THL. Helsinki.
- Heikkilä, Matti & Rastas, Merja 2000. Kysyntä, tarjonta ja politiikkaa. Laman vaikutuksia kuntien sosiaalitoimeen. Raportteja 254/2000. Stakes. Helsinki.
- Heino, Tarja 2004. VEPpi on tehnyt tehtävänsä, VEppi saa mennä. Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) –hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:15. Helsinki.
- Heino, Tarja 2007. Keitä ovat uudet lastensuojelun asiakkaat? Tutkimus lapsista ja perheistä tilastolukujen takana. Stakesin työpapereita 30/2007. Stakes. Helsinki.
- Heinonen, Hanna & Väisänen, Antti & Hipp, Tiia 2012. Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät. Lastensuojelun keskusliitto. Helsinki.
- Heinämäki, Liisa & Kauppinen, Tapani 2009. Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä. Työvälinen kunnille lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- Heinämäki, Liisa 2011. Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalvelut. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. THL. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2010. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.
- Holma, Tupu 2009. LapsiARVI-kriteerit - perusvaatimukset lastensuojelupalvelujen laadulle. Opas laadun arviointiin ja kehittämiseen. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Hurskainen, Raija (toim.) 2004. Lasten ja nuorten sosiaalipalvelujen saatavuus Länsi-Suomen läänissä 2003. Länsi-Suomen lääninhallitus. Turku.
- Häkälä, Niina 2008. Itä-Suomen läänin kuntien sosiaalityöntekijätilanne. Itä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja nro 154. Kuopio.
- Hämäläinen, Timo J. & Heiskala, Risto 2004. Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Sitra 271. Edita. Helsinki.
- Itä-Suomen aluehallintovirasto 2011. Lastensuojeluasioiden määrä ja käsittelyprosessien toimivuus. Julkaisematon.

- Jalava, Urpo & Virtanen, Petri 1996. Laatu, innovaatio ja projekti: hyvinvointipalvelujen kehittämisen ydinkysymyksiä. Kirjayhtymä. Helsinki.
- Janus 2004. Sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan aikakauslehti 12/2. Sosiaalityön tutkimuksen seura. Helsinki
- Janus 2007. Sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan aikakauslehti 15/4. Sosiaalityön tutkimuksen seura. Helsinki.
- Jokinen, Arja & Kuronen, Marjo 2006. Tapaustutkimus. Laadullisen tutkimuksen verkko-opintokokonaisuus. <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/luennot/laatu/tapaus.htm>. Viitattu 23.8.2011.
- Jokinen, Juha 2006. Esitys toimenpiteistä huostaanottomenettelyn kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Jormalainen, Liisa 2009. Lastensuojelun tieto –hanke. Loppuraportti. Sosiaalikehitys Oy. Helsinki.
- Jäppinen, Tuula 2011. Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Acta 230. Suomen Kuntaliitto 2011. Helsinki.
- Kaljunen, Leena 2011. Johtamisopit kuntaorganisaatioissa – diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980-luvulta 2000 –luvulle. Acta Universitatis. Lappeenrantaensis 422. Lappeenrannan yliopisto. Lappeenranta.
- Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo & Laiho, Kristiina & Sarvinmäki, Pirjo & Karjalainen, Pekka & Seppänen, Marjaana 2007. Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma. Helsinki.
- Kananoja, Aulikki & Marjamäki, Pirjo & Lähteinen, Martti Lähteinen (toim.) 2011. Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma. Helsinki.
- Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri 2008. Kunnallinen sosiaalipolitiikka: osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Kannas-Honkaniemi, Ulriikka 2007. Kehittäjä-sosionomi -hanke 2005–2006. Loppuraportti. Kaakkois-Pirkanmaan seutukunta. Kuhmalahti, Luopioinen, Pälkäne.
- Kaplan, Robert & Norton, David 1996. Translating Strategy into Action. The Balanced Scorecard. Harvard Business School. Harvard.
- Karjalainen, Pekka & Sarvinmäki, Pirjo (toim.) 2005. Sosiaalityön hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 –toimenpideohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:13. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Karvinen, Synnöve & Pösö, Tarja & Satka, Mirja (toim.) 2000. sosiaalityön tutkimus. Metodologisia suuntauksia. SoPhi. Jyväskylä.
- Kasper 2012. www.kasperihanke.fi. Viitattu 20.8.2012.

Koivisto, Raimo 2005. Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Kostamo-Pääkkö, Kaisa 2001. ”Puheet avohuoltopainotteisia, toimenpiteet laitoskeskeisiä” – analyysi paikallisesta palvelujärjestelmästä mielenterveyssektorilla. Acta Universitatis Lapponies 39. Lapin yliopisto. Rovaniemi.

Kröger, Teppo 1997. Hyvinvointikunnan aika. Acta universitatis Tamperensis 561. Tampereen yliopisto. Tampere.

Kröger, Teppo 2000. paikallishistoria sosiaalipalvelujen tutkimuksen menetelmänä. Teoksessa Karvonen, Synnöve & Pösö, Tarja & Satka, Mirja (toim.) 2000. sosiaalityön tutkimus. Metodologisia suuntauksia. SoPhi. Jyväskylä. s. 68-95.

Kuoppala, Tuula & Säkkinen, Salla 2011. Lastensuojelu 2010. Tilastoraportti 29/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Kuparinen, Riitta 2005. ”Ei meidän naapuriin”. Tapaustutkimus asukasyhteisön suhtautumisesta kehitysvammaisten asuntolan rakentamiseen. Kotu-tutkimuksia 3/2005. Kehitysvammaliitto. Helsinki.

Känkänen, Päivi & Laaksonen, Sari 2006. Selvitys sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta ja kehittämistarpeista. Lastensuojelun Kehittämishjelma. Helsinki.

Kärki, Miikka (toim.) 2005. Sosiaalipalveluiden ja –etuuksien lainsäädäntö. Edita. Helsinki.

Lahti, Vesa-Matti 1996. Riskiyhteiskunta tuli kylään. Sosiologinen tutkimus vesijohtoveden saastumisen seurauksista ihmisen elämässä. Helsingin yliopisto. Helsinki.

Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka 2007. Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki.

Laitinen, Hannu 1998. Tapaustutkimuksen perusteet. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 55. Kuopion yliopisto. Kuopio.

Lapin aluehallintovirasto 2011. Peruspalvelut Lapissa. Lapin aluehallintoviraston julkaisuja 2/2011. Rovaniemi.

Lehtinen, Tuula 2003a. Maaseudun sosiaalityöntekijöiden yhteistyöryhmät. Raportti kokeilusta Pirkanmaalla. Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelma.

Lehtinen, Tuula 2003b. Kuntien sosiaalityöntekijätilanne vuonna 2003 Pirkanmaan, Kanta-Hämeen, Satakunnan ja Varsinais-Suomen alueella. Pikassos Oy. Hämeenlinna.

Lehtinen, Tuula 2004. Seutuyhteistyö maaseutusosiaalityössä. Kunnallisan alan kehittämissätiö ja Pikassos Oy. Helsinki. Hämeenlinna.

Leskinen, Anne 1999. Muutoksen merkit: tapaustutkimus vanhusten, vammaisten, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten palvelujen muutoksesta kolmessa kunnassa. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto 2010. Lastensuojelun selvitys. Maaliskuu-huhtikuu 2010. Julkaisematon.

Lumijärvi, Ismo 1994. Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksikössä: käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellusesimerkkejä. Tutkimuksia No 187. Hallintotiede 18. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Lumijärvi, Ismo 1999. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus. Edita Oy. Helsinki.

Lähteenmäki-Smith, Kaisa & Terävä, Eeva 2012. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman (Kaste) 2008-2011 arviointi. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:12. Helsinki.

Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo 2007. Sosiaalihuollon valtakunnallisen ohjauksen peruslinjat. Teoksessa Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo & Laiho, Kristiina & Sarvinmäki, Pirjo & Karjalainen, Pekka & Seppänen, Marjaana 2007. Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma. Helsinki. s. 66-75.

Melin, Harri 2005. Vertailevan tutkimuksen monet lähtökohdat. Teoksessa Räsänen, Pekka & Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.) 2005. Tutkimusmenetelmien pyönteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. PS-kustannus. Jyväskylä.

Metsämuronen, Jari 2003. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. International Methelp Ky. Helsinki.

Miettinen, Janissa 2011. lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun palvelut Suomessa vuonna 2010. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Julkaisematon.

Miettinen, Mira & Stenroos, Marja-Leena 2011. Lupaako laki liikaa? Selvitys lastensuojelulain asettamien määräaikojen noudattamisesta Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnissa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Hämeenlinna.

Mäntysaari, Mikko & Haaki, Raili 2007. Suomalainen sosiaalityön väitöskirjatutkimus 1982-2006. Teoksessa Janus 2007. Sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan aikakauslehti 15/4. Sosiaalityön tutkimuksen seura. Helsinki. s. 357-366.

Narikka, Jouko (toim.) 2006. Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma. Helsinki.

Narikka, Jouko 2008. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankinta. Tietosanoma. Helsinki.

Niemi, Minna 2010. Lastensuojelun sosiaalipäivystys Pirkanmaalla 2010. Paras päivystys Pirkanmaalle –hanke 5.10.2010. Pikassos Oy. Hämeenlinna.

Niiranen, Vuokko 2004. Sosiaalityön johtamisen vaatimukset ja kvalifikaatiot. Teoksessa Janus 2004. Sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan aikakauslehti 12/2. Sosiaalityön tutkimuksen seura. Helsinki. s. 226-233.

Niiranen, Vuokko & Seppänen-Järvelä, Riitta & Sinkkonen, Merja & Vartiainen, Pirkko 2010. Johtaminen sosiaalialalla. Gaudeamus. Helsinki.

Nikkilä, Juhani & Paasivaara, Leena 2010. Arjen johtajuus, rutiinijohtamisesta tulkintataitoon. Suomen sairaanhoitajaliitto. Helsinki.

Nyholm, Inga 2011. Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos –linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, Arto & Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta 224. Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki. s. 128- 140.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2007. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/kehittaemisohjelma/liitteet/lapsi_ja_nuorisopolitiikan_kehittamisohjelma.pdf. Viitattu 21.8.2012

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011. Lapsi ja Nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012-2015-luonnos. http://www.okm.fi/export/sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/Kehittamisohjelma_2012-2015/Liitteet/Lanuke_2012_15_lausuntokierros.pdf. Viitattu 21.8.2012

Oosi, Olli & Wennberg, Mikko & Alavuotunki, Kaisa & Juutinen, Sirpa & Pekkala, Henrik 2009. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:12. Helsinki.

Pekkarinen, Elina 2011a. Stadilaispojat, rikokset ja lastensuojelu. Viisi tapaustutkimusta kuudelta vuosikymmeneltä. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura Ry. Helsinki.

Pekkarinen, Elina 2011b. Lastensuojelun tieto ja tutkimus –asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura Ry. Helsinki.

Perälä, Marja-Leena & Salonen, Anne & Halme, Nina & Nykänen, Sirpa 2011. Miten lasten ja perheiden palvelut vastaavat tarpeita? Vanhempien näkökulma. Raportti 36/2011. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Peuhkuri, Timo 2005. Tapaustutkimuksen valinnat. Esimerkkinä Saaristomeren rehevöitymis- ja kalankasvatustutkimuksesta. Teoksessa Räsänen, Pekka & Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.) 2005. Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. PS-kustannus. Jyväskylä. s. 291- 307.

Pikassos 2012. www.pikassos.fi. Viitattu 10.9.2012.

Pirkanmaan liitto 2012. www.pirkanmaanliitto.fi. Viitattu 10.9.2012.

Pohjola, Anneli 2007. Eettisyyden haaste tutkimuksessa. Teoksessa Viinamäki, Leena & Saari, Erkki (toim.) 2007. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Tammi. Jyväskylä. s. 11-32.

Portnoj, Cecilia 2009. Suojeleeko laki lasta. Selvitys uuden lastensuojelulain toimeenpanosta Etelä-Suomen läänin kunnissa. Etelä-Suomen lääninhallitus. Hämeenlinna.

- Puonti, Annamajja & Saarnio, Tuula & Hujala, Anne (toim.) 2004. Lastensuojelu tänään. Tammi. Helsinki.
- Pölkki, Pirkko 2004. Lastensuojelutyön tutkimus- ja kehittämistoiminta. Teoksessa Puonti, Annamajja & Saarnio, Tuula & Hujala, Anne (toim.) 2004. Lastensuojelu tänään. Tammi. Helsinki. s. 270-319.
- Rinne, Irene 2008. Sosiaaliasema Paussin loppuraportti alueellisen sosiaalipäivystysjärjestelmän kehittämishankkeesta Tampereen seutukunnassa ja Etelä-Pirkanmaalla. Tampereen kaupunki. Tampere.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu 2003. Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu 2004a. Lastensuojelupalvelujen laadunhallinta. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu 2004b. Lastensuojelupalvelujen onnistumisen arviointi. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Rousu, Sirkka 2005. Palveluketjut ja seudulliset palvelut. Keskustelualoite, työraportti kehittämistarpeista ja ehdotukset kehittämiskohteiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalialan kehittämishanke. Helsinki.
- Rousu, Sirkka 2006. Lastensuojelu muuttuvassa palvelu- ja kuntarakenteessa –kannanotot ja ehdotukset lastensuojelun kehittämisohjelmalle. Sosiaali- ja terveysministeriö, Lastensuojelun kehittämisohjelma. Helsinki.
- Rousu, Sirkka 2007. Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Acta nro 197. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Rousu, Sirkka 2008. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinta kunnissa. Opas lakisääteisen suunnitelman laadintaan. Osa 1. Suunnitelman valmistelu. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Rousu, Sirkka 2009. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinta kunnissa. Opas lakisääteisen suunnitelman laadintaan. Osa 2. Suunnitelman seuranta ja arviointi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Rousu, Sirkka & Keltanen, Marju 2011. Kuntien lakisääteinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma sekä hyvinvoinnin ja palveluiden tila 2010. Versio 0.7. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Julkaisematon.
- Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa 2005. Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) 2005. Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino. Tampere. s. 22-56.
- Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) 2005. Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino. Tampere.

- Ryynänen, Aimo 2009. Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Helsinki.
- Räsänen, Pekka & Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.) 2005. Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari 2001. Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Saarinen, Arttu & Blomberg, Helena & Kroll, Christian 2012. Liikaa vaadittu. Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismaissa. Teoksessa Yhteiskuntapolitiikka 2012. 4/2012. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.s. 403-418
- Silvennoinen-Nuora, Leena 2010. Vaikuttavuuden arviointi hoitoketjussa – Mikä mahdollistaa vaikuttavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin. Acta Universitatis Tamperensis 1558. Tampere.
- Sinko Päivi 2004. Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt sosiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä. Palmenia-kustannus. Helsinki.
- Sinkkonen-Tolppi, Merja & Niiranen, Vuokko 2006. Osaaminen ja tuloksellisuus sosiaalipalvelujen johtamisessa. Voimavarojen johtaminen ja tuloksellisuushaasteet. Kuopion yliopisto, Minna Canth –instituutti. Kuopio.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2003. Kiireelliset toimenpiteet sosiaalityön vahvistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:10. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2006. Lastensuojelun kehittämisohjelma 2004-2007. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:13. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2007. Hyvinvoiva Suomi huomennakin. Kunta- ja palvelurakennemuutos sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tavoitteena Paras. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2008. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008-2011. Julkaisuja 2008:6. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Johtamisella laatua ja työhyvinvointia sosiaalialalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:17. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2010a. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:8. Helsinki. Verkkojulkaisu. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1493548. Viitattu 21.1.2012.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2010b. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2011a. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen uudistamisen ja muutosjohtamisen tuki -hanke. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:11. Helsinki. Verkkojulkaisu. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1567346#fi. Viitattu 21.1.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2011b. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:7. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012a. Palvelurakennetyöryhmän väliraportti-luonnos. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:x. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012b. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) 2012-2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2010. Kysely lakisääteisten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien tilasta sekä lastensuojelusta 25.8.2010. 8/83/2010. Helsinki.

Stake, Robert E. 1995. The art of case study research. Sage. Thousand Oaks. London.

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna 2008. ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio –pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Acta nro 204. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Suomen kuntaliitto. Extranet 4.2.2012.

Sutela, Marja 2003. Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen: oikeudelliset reunaehdot. Edita. Helsinki.

Talentia 2012.

http://www.talentia.fi/materiaalit/talentian_uutiset/tampereen_aika_herata_houkuttelemaan_lastensuojelun_tyontekijoita.3083.news#.UGL6Cj00IXJ.facebook. Viitattu 26.9.2012.

Taskinen, Sirpa 2007. Lastensuojelulaki (417/2007). Soveltamisopas. Oppaita 65. Stakes. Helsinki.

Taskinen, Sirpa 2010. Lastensuojelulain soveltaminen. WSOYpro Oy. Helsinki.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2012. www.thl.fi. Viitattu 26.9.2012.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.

Tuurala, Timo 1998. Laatu, yhteiskunta, lastensuojelu. Aiheita 18/1998. Stakes. Helsinki.

Uotinen, Sami 2009. Sosiaalihuolto- ja palvelut. Teoksessa Kärki, Miikka (toim.) 2009. Sosiaalipalveluiden ja –etuuksien lainsäädäntö. Edita. Helsinki. s. 77-151.

Vaininen, Satu 2011. Sosiaalityöntekijät sosiaalisen ammattilaisina. Sosiaalityöntekijöiden ja yhteistyökumppaneiden käsitykset sosiaalitoimiston sosiaalityöntekijöiden ammatillisesta toiminnasta 2000-luvulla. Tampereen yliopisto. Kulttuuri- ja yhteiskuntatieteiden yksikkö. Tampere.

Valli, Raine 2001. Kyselylomaketutkimus. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Jyväskylä. s. 100-111.

Valtiovarainministeriö 2012a. Tiedote 5.6.2012.
<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=359290>

Valtiovarainministeriö 2012b. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, osa 1, selvitysosa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. Helsinki.

Valtonen, Anu 2005. Ryhmäkeskustelut – millainen metodi? Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim) 2005. Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino. Tampere.

Viinämäki, Leena & Saari, Erkki (toim.) 2007. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Tammi. Jyväskylä. s. 223-241

Viitanen, Elina & Kokkinen, Lauri & Konu, Anne & Simonen, Outi, Virtanen, Juha V. & Lehto, Juhani 2007. Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallisalan kehittämissäätö. Helsinki.

Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Kettunen, Pekka & Heinämäki, Liisa 2011. Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Yhteiskuntapolitiikka 2012. 4/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Yin, Robert K. 2002. Case Study Research. Design and Methods. Third Edition. Sage. Thousand Oaks. London.

Yin, Robert K. 2004. The Case Study Anthology. Sage. London.

Ylitalo, Kirsi 2005. Palveluja yhteistyössä –kunnat valintojen edessä. Sosiaali- ja terveystieteiden seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. Acta nro 177. Kuntaliitto. Helsinki.

SÄÄDÖKSET

Erikoissairaanhoidolaki 1062/1.12.1989

Hallinto-oikeuslaki 430/26.3.1999

Kansanterveyslaki 66/28.1.1972

Kuntalaki 365/17.3.1995

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/9.2.2007

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/29.4.2005

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/22.9.2000

Lastensuojelulaki 417/13.4.2007

Nimilaki 694/9.8.1985

Sosiaalihuoltolaki 710/17.9.1982

Sosiaalihuoltolakiluonnos 2012. VV/3.4.2012. Jaettu kuulemistilaisuudessa 20.4.2012.

Suomen perustuslaki 731/11.6.1999

Terveydenhuoltolaki 1326/30.12.2010

LIITTEET

Liite 1	Kuntakysely 2010
Liite 2	Kuntakysely 2011
Liite 3	Kysely johdolle
Liite 4	Kysely luottamushenkilöille
Liite 5	Kysely työntekijöille
Liite 6	Tutkimuslupahakemus
Liite 7	Haastattelupyyntö
Liite 8	Kooste haastateltaville
Liite 9	Haastattelurunko, johto ja luottamushenkilöt
Liite 10	Haastattelurunko, työntekijät

LASTENSUOJELUN TOTEUTTAMINEN JA KEHITTÄMISTARPEET
PIRKANMAAN KUNNISSA

Jakelu: Pirkanmaan kuntien lastensuojelusta vastaavat johtavat viranhaltijat

Hyvä vastaanottaja,

Yhteiskuntatieteiden maisteri Saija Kujansuu ja sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos Oy ovat laatineet oheisen kyselyn Pirkanmaan kunnille.

Saija Kujansuu työskentelee Parkanon kaupungin sosiaalityön päällikkönä ja suorittaa työnsä oheisa sosiaalityön ammatillista lisensiaattitutkintoa Tampereen yliopistossa. Lisensiaattityö käsittelee lastensuojelun toteuttamista Pirkanmaan kunnissa. Koska Pikassos tarvitsee tietoa kuntien kehittämistarpeista toteuttaakseen lakisääteistä perustehtävänsä sosiaalialan kehittäjänä, laadimme yhteisen kyselyn.

Kujansuu käyttää tutkimuksessaan myös Kuntaliiton ja Stm:n kyselyn (25.8.2010, 8/83/2010) aineistoa. Olemme pyrkineet välttämään päällekkäisyyttä em. kyselyn kanssa.

Kujansuu laatii kyselyaineistosta yhteenvedon, josta ei ole tunnistettavissa yksittäisen kunnan vastauksia. Tutkimuksen edetessä Kujansuu toivoo voivansa haastatella joidenkin kuntien johtavia viranhaltijoita. Pikassos kokoaa kehittämistarpeista yhteenvedon, joka esitellään 28.9. Pirkanmaan lastensuojelun sijaishuollon kehittämisen maakunnallisessa työkokouksessa. Moniammatillisia asiantuntijaryhmiä koskevat kuntakohtaiset tiedot välitetään Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle osaksi valtakunnallista kartoitusta.

Vastaaminen kyselyyn tapahtuu täyttämällä liitteenä oleva kyselylomake. Pyydämme että palautat täytetyn lomakkeen viimeistään 22.9.2010 oheisessa kuoressa.

Toivomme, että jaksat vastata kyselyymme. Vain siten saamme Pirkanmaan kuntien lastensuojelutilanteesta ja kehittämistarpeista kokonaiskuvan.

Kujansuun lisensiaattityön ohjaajina toimivat professori Kyösti Raunio ja professori Irene Roivainen Tampereen yliopiston sosiaalityön tutkimuksen laitokselta.

Vastaamme mielellämme kysymyksiinne ja otamme vastaan palautetta lomakkeesta.

Yhteydenotot Pikassokseen: kehittämispäällikkö Mervi Janhunen, 050 599 64 11, mervi.janhunen@pikassos.fi ja Lisensiaattityötä koskevat tiedustelut: Saija Kujansuu, 044 7865 311, saija.kujansuu@parkano.fi

Yhteistyöstä kiittäen,

Mervi Janhunen

Saija Kujansuu

1 Vastaustiedot

a) Kunnan tiedot

Kunnan nimi: _____

b) Vastaajan tiedot

Nimi: _____

Asema: _____

Puhelin: _____

Sähköposti: _____

2 Suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä 12§

a) Onko kunnassanne laadittu suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä?

Kyllä Ei

b) Jos kunnassanne ei ole lastensuojelun suunnitelmaa, miten asiaa on alettu valmistella?

3 Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä 13§ ja lastensuojelun määrääjat 26§ ja 27§

Lastensuojelulain 13§:ssä määritellään lastensuojelutoimenpiteistä päättävät viranhaltijat ja lain 26§:ssä ja 27§:ssä määritellään lastensuojeluasian vireilletuloon, asiakkuuden alkamiseen ja lastensuojelutarpeen selvittämiseen liittyvät määrääajat.

Arvioi tilannetta kuntanne osalta asteikolla 1-3.

1 = huono, 2 = keskinertainen, 3= hyvä

a) Lastensuojeluilmoituksen käsittely määrääjassa 1 2 3

b) Lastensuojelutarpeen arviointi määrääjassa 1 2 3

c) Kelpoisuusehdot täyttävien sosiaalityöntekijöiden osuus

lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä 1 2 3

d) Pätevän vastuusosiaalityöntekijän nimeäminen

jokaiselle lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle 1 2 3

e) Asiakasmäärä yhtä vastuusosiaalityöntekijää kohden 1 2 3

f) Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun päätöksenteko:

kelpoisuusehdot täyttävien sosiaalihuollon johtavien

viranhaltijoiden määrä 1 2 3

g) Sosiaalityöntekijöiden rekrytointi 1 2 3

h) Jos lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun päätöksenteossa ja toimeenpanossa ei ole riittävästi kelpoisuusehdot täyttäviä viranhaltijoita, miten johtoryhmä ja/tai lautakunta ovat pyrkineet ratkaisemaan asian?

4 Moniammatillisen asiantuntemuksen turvaaminen 14§

a) Onko kunnassanne nimetty lastensuojelun asiantuntijaryhmä?

Kyllä Ei

b) Onko kyseessä moniammatillinen asiantuntijaryhmä, joka toimii usean kunnan alueella?

Kyllä Ei

c) Mitkä asiantuntijatahot ovat edustettuina ryhmässä?

Lastensuojelun avohuolto aina tarvittaessa

Lastensuojelun sijaishuolto aina tarvittaessa

Lapsi- tai nuorisopsykiatria aina tarvittaessa

Aikuisten mielenterveyspalvelut aina tarvittaessa

Kasvatus- ja perheneuvola aina tarvittaessa

Opetustoimi aina tarvittaessa

Kouluterveydenhuolto aina tarvittaessa

Neuvola aina tarvittaessa

Muu terveydenhuolto aina tarvittaessa

Varhaiskasvatus aina tarvittaessa

Päihdehuolto aina tarvittaessa

Poliisi aina tarvittaessa

Juridinen asiantuntemus aina tarvittaessa

Muut, mitkä :

d) Mitä asiantuntijapalveluja hankitaan ostopalveluna tai oman kunnan ulkopuolelta?

e) Kokoontuuko ryhmä säännöllisesti?

Kyllä Ei

Kuinka usein?

f) Mitkä tahot voivat tuoda asioita käsiteltäväksi asiantuntijaryhmään?

g) Millaisissa tilanteissa sosiaalityöntekijät saavat tukea moniammatilliselta asiantuntijaryhmältä?

Lastensuojelutarpeen arviointi

Asiakassuunnitelman mukaisten palvelujen järjestäminen avohuollossa

Huostaanoton valmistelu

Sijaishuoltopaikan valinta

Asiakassuunnitelman mukaisten palvelujen järjestäminen sijaishuollossa

Huostaanoton purku

Muu, mikä:

h) Asiantuntijaryhmän antama tuki?

Suullinen konsultaatio

Asiantuntijalausunnot

Osallistuminen lastensuojelun järjestämiin neuvotteluihin

Muu, mikä

i) Asiakkaan osallisuus moniammatillisessa asiantuntijaryhmässä?

Asiakas voi halutessaan osallistua

Asiakas on tietoinen asiansa käsittelystä

Asiakkaan osallisuus toteutuu muutoin

j) Muita huomioita ryhmän työskentelystä?

5 Kehittämistarpeet

I sarake: Arviointi kehittämistarpeista asteikolla 1-3.

1= ei kehittämistarpeita, 2= kehittämistarpeita jonkin verran, 3= kehittämistarpeita paljon.

II sarake: Onko kunnallanne kiinnostusta kehittää tätä osa-aluetta kuntayhteistyönä?

Kyllä, ehkä tai ei.

III sarake: Lisätietoja

	Arvio kehittämis- tarpeista (1- 3)	Kiinnostus kehittää kuntayhteistyönä (kyllä, ehkä, ei)	Lisätietoja
A. Perhehoito:			
rekrytointi			
valmennus			
tuki perhehoitajille			
toimeksiantosopimus			
hoitopalkkion- ja kulukorvauksen määräytymiskriteerit			
B. Sijaishuollon ostopalvelut:			
hankinta (esim. kilpailutus)			
puitesopimukset			
valvonta- ja tarkastuskäynnit			

C. Lapsen sijoittaminen sijaishuoltoon:			
sopivan paikan hakeminen (asiakasohjaus)			
lapsikohtainen sopimus			
D. Avohuollon tukitoimet:			
alle kouluikäisille			
alakoululaisille			
teini-ikäisille (13-17v)			
E. Jälkihuolto			
jälkihuollon palvelut			
F. Konsultaatio tai muu tuki lastensuojelun sosiaalityölle			
lastensuojelun konsultaatio			
lastenpsykiatrinen konsultaatio			
juridinen konsultaatio			
lastensuojelun asiantuntijaryhmä			

6 Muuta huomioitavaa

Mitä muuta haluatte tuoda esiin liittyen lastensuojelulain velvoitteisiin, kehittämistarpeisiin tai lastensuojelun tilanteeseen kunnassanne?

Jakelu Pirkanmaan kuntien lastensuojelusta vastaavat viranhaltijat

Hyvä vastaanottaja,

lähetin kuntaanne syksyllä 2010 kyselyn lastensuojelun toteuttamisesta. kaunis kiitos kaikille kyselyyn vastanneille. Joidenkin kuntien osalta tilanteet olivat syksyllä vielä auki liittyen erityisesti palveluiden järjestämiseen yhteistoiminta-alueilla. Joissakin vastauksissa todettiin asioiden varmistuvan vuodenvaihteessa 2010-2011.

Liitteenä on lyhyt, 1-sivuinen uusintakysely oleellisten asiakokonaisuuksien osalta. Toivon Teidän ennättävän vastaamaan rastitusperiaatteella kyselyyn jotta saamme rakennettua kokonaiskuvan Pirkanmaan kuntien lastensuojelun tilanteesta tällä hetkellä. Odotan vastauksianne 30.6.2011 mennessä. Tulen ottamaan kolmesta kuuteen kuntaan yhteyttä syksyllä 2011 ko.kuntien palveluprosessien läpikäymiseksi.

Ammatillisen lisensiaatin tutkimuksen tarkoitus on mallintaa, kuinka lastensuojelun palveluprosessit olisi järjestettävissä asiakaslähtöisesti, kustannustehokkaasti ja lain tarkoittamalla tavalla. Tutkimusraportti luonnollisesti toimitetaan kaikkiin kuntiin, jotka ovat olleet mukana kyselyssä. Jään virkatyöstäni opintovapaalle 1.8.2011 alkaen. Tutkimuksen on määrä valmistua vuoden 2012 aikana.

Nyt toteutettavan pikakyselyn tarkoitus on varmistaa, että tutkimuksen käytössä on ajantasainen tieto kaikkien kuntien osalta. Lisätietoja tarvittaessa Saija Kujansuu p. 0440885688, saija.kujansuu@uta.fi

Liitteenä 1-sivuinen kyselylomake ja palautuskuori.

Aurinkoista kesää ja suuri kiitos jo etukäteen vastauksestanne.

Terveisin,

Saija Kujansuu , YTM
Rantasentie 11
39700 Parkano

1. Onko kunnassanne laadittu suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä?
Kyllä Ei

2. Onko kunnassanne nimetty moniammatillinen lastensuojelun siantuntijaryhmä?
Kyllä Ei

3. Montako sellaista sosiaalityöntekijän virkaa kunnassanne on, joissa työn pääpaino on lastensuojelussa? _____

Monessako virassa on tällä hetkellä pätevä viranhaltija?* _____
(Tähän lukuun kaikki virkasuhteessa olevat, myös mahdollisilla vapailta olevat)

Montako heistä on tosiasiassa töissä tällä hetkellä? ** _____
(Tähän lukuun ne, jotka ovat töissä tällä hetkellä)

4. Arvioi tilannetta kuntanne osalta asteikolla 1-3; 1=huono, 2= keskinkertainen, 3= hyvä
 - a) Lastensuojeluilmoituksen käsittely määräajassa 1 2 3
 - b) Lastensuojelutarpeen selvitys määräajassa 1 2 3
 - c) Ls. sos.työtä tekevien sos.työntekijöiden määrä 1 2 3
 - d) Asiakasmäärä yhtä vastuusosiaalityöntekijää kohden 1 2 3
 - e) Pätevän vastuusosiaalityöntekijän nimeäminen 1 2 3
 - f) Mahdollisuus tarjota riittäviä avohuollon tukitoimia 1 2 3
 - g) Päätöksentekojärjestelmän toimivuus ls-asioissa 1 2 3
 - h) Moniammatillinen yhteistyö ls-asioissa 1 2 3
(esim. sivistystoimen, varhaiskasvatuksen, terveydenhuollon, päihdehuollon, perheneuvolan kanssa)

5. Anna kouluarvosana (4-10) kuntanne lastensuojelun kokonaistilanteelle _____

1. Arvioi tilannetta kuntanne osalta asteikolla 1-3, 1= huono, 2= keskinkertainen, 3=hyvä
- | | | | |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| a) Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaistilanne | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| b) Ennaltaehkäisevään lastensuojeluun panostaminen | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| c) Lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun panostaminen | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| d) Lastensuojeluun varattavat resurssit (raha ja palveluvalikko) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| e) Työnjako sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien kesken | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| f) Työnjako sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäs/toim.siht. kesken | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| g) Lastensuojelun työntekijöiden pysyvyys | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| h) Lastensuojelun työntekijöiden jaksaminen | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| i) Lastensuojelun työntekijöiden ammattitaito | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| j) Sosiaalityön kokonaisuuden johtaminen | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| k) Työilmapiiri työyhteisössä | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| l) Oma jaksaminen | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| m) Työntek. mahd. kouluttautumiseen ja ammattitaidon ylläpit. | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| n) Työntekijöiden mahdollisuus vaikuttaa työnkuvaan | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| o) Lautakunnan rooli (palvelujen järjestäminen) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| p) Kuntavelvoitteiden toteutuminen | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| q) Moniammatillisen lastensuojelutyöryhmän toiminta | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| r) Lastensuojeluilmoituksen käsittely määräajassa | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| s) Lastensuojelutarpen selvitys määräajassa | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| t) Lastensuojelutyötä tekevien sos.työntekijöiden määrä | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| u) Asiakasmäärä yhtä vastuusosiaalityöntekijää kohden | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| v) Pätevän vastuusosiaalityöntekijän nimeäminen | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| w) Mahdollisuus tarjota riittäviä avoimuuden tukitoimia | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| x) Päätöksentekojärjestelmän toimivuus ls-asioissa | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| y) Moniammatillinen yhteistyö ls-asioissa | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| z) Eri hallinnonalojen yhteistyö palveluja suunniteltaessa | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| aa) Kuntayhteistyö ls-palveluja järjestettäessä | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| ä) Yhteistyö järjestöjen kanssa (ls-asiat, palv.järjestäminen) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| ö) Yhteistyö yritysten kanssa (ls-asiat, palv.järjestäminen) | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| dd) Kuntaudistus koko kunnan näkökulmasta | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| bb) Kuntaudistus sosiaalityön ja lastensuojelun näkökulmasta | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
2. Anna kouluarvosana (4-10) kuntanne lastensuojelun kokonaistilanteelle _____
3. Mitä kunnassanne tulisi tehdä (3 asiaa), jotta lastensuojelun palveluprosessi olisi järjestetty lain tarkoittamalla tavalla, kustannustehokkaasti, asiakaslähtöisesti ja siten että sosiaalityötä tekevät asiasta innostuneet ammattitaitoiset työntekijät myös tulevaisuudessa?
1. _____
 2. _____
 3. _____
4. Montako sosiaalityöntekijän virkaa kunnassanne on, jossa työn pääpaino lastensuojelussa _____
 Monessako virassa on tällä hetkellä kelpoisuusehdot täyttäväviranhaltija _____
 Moniko heistä on tällä hetkellä tosiasiaa töissä (lukuun ottamatta vuosilomia) _____
5. Mitä muuta haluatte tuoda julki kuntanne osalta joko sosiaalityöhön yleisesti, lastensuojeluun, johtamiseen, henkilöstötilanteeseen tai johonkin muuhun seikkaan liittyen? Kirjoita kääntöpuolelle.

1. Arvioi tilannetta oman näkemyksenne mukaan kuntanne osalta asteikolla 1-3, 1= huono, 2= keskinkertainen, 3=hyvä

a) Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaistilanne	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
b) Lastensuojelun kokonaistilanne	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
c) Kuntavelvoitteiden toteutuminen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
d) Ennaltaehkäisevään lastensuojeluun panostaminen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
e) Lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun panostaminen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
f) Lastensuojeluun varattavat resurssit (raha ja palveluvalikko)	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
g) Lastensuojelun henkilöstötilanne	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
h) Koko sosiaalitoimen henkilöstötilanne	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
i) Sosiaalityön kokonaisuuden johtaminen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
j) Lastensuojelun johtaminen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
k) Sosiaalityön suunnitelmallinen kehittäminen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
l) Työntekijöiden kuuleminen palveluja suunniteltaessa	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
m) Työilmapiiri sosiaalitoimessa	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
n) Työntekijöiden ammattitaito	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
o) Työntekijöiden jaksaminen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
p) Työntekijöiden pysyvyys	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
q) Työntekijöiden mahdollisuus kouluttautumiseen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
r) Lautakunnan rooli palv. suunnittelussa ja kehittämisessä	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
s) Päätöksentekojärjestelmän toimivuus ls-asioissa	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
t) Kuntauudistus koko kunnan näkökulmasta	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
u) Kuntauudistus sosiaalityön näkökulmasta	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
v) Kuntauudistus lastensuojelun näkökulmasta	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
w) Yhteistyö yli kuntarajojen sosiaalityön osa-alueella	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
x) Eri hallinnonalojen lautakuntien yhteistyö palv.järj.liittyen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
y) Eri hallinnonalojen työntekijöiden yhteistyö	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>

2. Anna kouluarvosana (4-10) kuntanne lastensuojelun kokonaistilanteelle _____

3. Mitä kunnassanne tulisi tehdä (3 asiaa), jotta lastensuojelun palveluprosessi olisi järjestetty lain tarkoittamalla tavalla, kustannustehokkaasti, asiakaslähtöisesti ja siten että sosiaalityötä tekevät asiasta innostuneet ammattitaitoiset työntekijät myös tulevaisuudessa.

- a) _____
b) _____
c) _____

4. Mitä muuta haluat tuoda julki kuntanne osalta joko sosiaalityöhön yleisesti, lastensuojeluun, johtamiseen, henkilöstötilanteeseen tai johonkin muuhun seikkaan liittyen? Kirjoita kääntöpuolelle!

1. Arvioi tilannetta kuntanne osalta asteikolla 1-3, 1= huono, 2= keskinen, 3=hyvä
- | | | | | | | |
|--|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|
| a) Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaistilanne | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| b) Ennaltaehkäisevään lastensuojeluun panostaminen | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| c) Lapsi- ja perhekohtaiseen lastensuojeluun panostaminen | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| d) Lastensuojeluun varattavat resurssit (raha ja palveluvalikko) | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| e) Työnjako sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien kesken | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| f) Työnjako sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäs/toim.siht. kesken | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| g) Esimiehen tuki lastensuojeluasioissa | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| h) Esimiehen tuki muissa kuin as.asioissa (henkilöstöhallinto) | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| i) Sosiaalityön kokonaisuuden johtaminen | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| j) Työilmapiiri työyhteisössä | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| k) Oma jaksaminen | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| l) Mahdollisuus kouluttautumiseen ja ammattitaidon ylläpit. | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| m) Mahdollisuus vaikuttaa työnkuvaan | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| n) Lautakunnan rooli (palvelujen järjestäminen) | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| o) Moniammatillisen ls-työryhmän toiminta | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| p) Kuntavelvoitteiden toteutuminen | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| q) Lastensuojeluilmoituksen käsittely määräajassa | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| r) Lastensuojelutarpen selvitys määräajassa | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| s) Lastensuojelutyötä tekevien sos.työntekijöiden määrä | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| t) Asiakasmäärä yhtä vastuusosiaalityöntekijää kohden | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| u) Pätevän vastuusosiaalityöntekijän nimeäminen | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| v) Mahdollisuus tarjota riittäviä avoimuuden tukitoimia | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| w) Päätöksentekojärjestelmän toimivuus ls-asioissa | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| x) Yhteistyö järjestöjen kanssa ls-asioissa | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| y) Yhteistyö yritysten kanssa ls-asioissa | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| z) Kuntayhteistyö ls-asioissa | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
| aa) Moniammatillinen yhteistyö ls-asioissa * | 1 | <input type="checkbox"/> | 2 | <input type="checkbox"/> | 3 | <input type="checkbox"/> |
- (esim. sivistystoimen, varhaiskasvatuksen, terveydenhuollon, päihdehuollon, perheneuvolan kanssa)
2. Anna kouluarvosana (4-10) kuntanne lastensuojelun kokonaistilanteelle _____
3. Mitä kunnassanne tulisi tehdä (3 asiaa), jotta lastensuojelun palveluprosessi olisi järjestetty lain tarkoittamalla tavalla, kustannustehokkaasti, asiakaslähtöisesti ja siten että sosiaalityötä tekevät asiasta innostuneet ammattitaitoiset työntekijät myös tulevaisuudessa?
- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____
4. Mitä muuta haluat tuoda julki kuntanne osalta joko sosiaalityöhön yleisesti, lastensuojeluun, johtamiseen, henkilöstötilanteeseen tai johonkin muuhun seikkaan liittyen? Kirjoita kääntöpuolelle.

TUTKIMUSLUPAHAKEMUS

Tutkimusluvan hakija

Yhteiskuntatieteiden maisteri
Kujansuu Saija Marja
Rantasentie 11, 39700 Parkano
saija.kujansuu@uta.fi, p. 0440885688

Tutkimuslaitos

Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden yksikkö, sosiaalityön tutkimuksen laitos

Tutkimuksen taso

Yhteiskuntatieteiden lisensiaatin tutkimus / tutkinto

Tutkimuksen ohjaajat

Professori Irene Roivainen, Tampereen yliopisto
Professori Kyösti Raunio, Tampereen yliopisto

Tutkimuksen nimi ja aihe

LASTENSUOJELULAKI JA KUNNAN VELVOITTEET

Tutkimus lastensuojelulain kuntiin kohdistuneiden velvoitteiden toteutumisesta Pirkanmaalla

Tutkimuksen lähtökohtana on lainsäädännön toteutumisen tarkastelu. Tutkimuksessa selvitetään kuinka lastensuojelulain kuntavelvoitteet toteutuvat Pirkanmaalla. Selvitys koskee kaikkia Pirkanmaan 22 kuntaa. Laajan tilanneselvityksen lisäksi tutkimuksessa luodaan mallinnuksia, kuinka kunnat voisivat tulevaisuudessa järjestää lastensuojelupalvelut edelleen lain tarkoittamalla tavalla. Tutkimuksessa huomioidaan ajankohtaiset kuntakentän toimintaympäristön radikaalit muutokset ja kasvavat palveluvaateet.

Tutkimus paikantuu vertailevan tapaustutkimuksen kenttään ja tutkimuksen viitekehys on fakthanäkökulma. Tutkimuksen aineisto on laaja. Aineisto koostuu lainsäädännöstä, valtion ja kuntien strategia-asiakirjoista sekä tätä tutkimusta varten kerätystä kahdesta kyselyaineistosta sekä haastatteluaineistosta kuntien johtaville

virkamiehille, luottamusmiehille sekä lastensuojelun sosiaalityöntekijöille ja sosiaaliohjaajille.

Tutkimussuunnitelman hyväksyminen

Tutkimussuunnitelma on hyväksytty Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden yksikössä maaliskuussa 2010.

Tutkimuksen käyttöön tarvittavat tiedot / tiedot joihin tutkimuslupaa haetaan

Tutkimuslupa koskee XXX kunnan strategisia asiakirjoja mm. talousarvio, toimintakertomus, arviointikertomus, lastensuojelusuunnitelma sekä muut mahdolliset asiakirjat.

Lisäksi tutkimuslupa koskee haastatteluaineistoja (2 haastattelua). Tutkija haastattelee lastensuojelusta vastaavan viranhaltijan ja lastensuojelusta vastaavan lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan* sekä lastensuojelun sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat**.

Tutkija sopii lastensuojelusta vastaavan viranhaltijan kanssa strategia-asiakirjojen toimittamistavasta sekä siitä, mitkä asiakirjat ovat tarkoituksenmukaisia tutkimuksen kannalta.

*johtava viranhaltija sekä luottamusmiehet haastatellaan yhtäaikaisesti

** sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat haastatellaan ryhmänä

Tutkimusaineiston arkistointi

Tutkimusaineisto säilytetään ilman kunnan tunnistetietoja tutkijan toimesta. Aineisto säilytetään tutkimuksen kannalta tarvittavan ajan.

Tutkimuksen eettinen arviointi

Tutkimuksessa paneudutaan kunnan palveluiden järjestämiseen ja kehittämiseen. Tutkimuksessa ei käytetä kunnan salassa pidettäviä asiakirjatietoja. Kunnan ja haastateltavien henkilöiden tunnistetiedot eivät esiinny tutkimuksen loppuraportissa.

Allekirjoitus

Parkano 11.10.2011

Saija Marja Kujansuu
Yhteiskuntatieteiden maisteri

ASIA HAASTATTELUPYYNTÖ

VIITE Ammatillinen sosiaalityön lisensiaatintutkimus /
Lastensuojelulain kuntavelvoitteiden toteutuminen Pirkanmaalla

Kiitos vastauksestanne kuntakyselyyni kesällä 2011.

Kuntakyselyn vastausprosentti on 100 eli tutkimuksessa on mukana kaikki Pirkanmaan 22 kuntaa. Kuntien vastaukset on nyt analysoitu ja niiden perusteella on mahdollista rakentaa kattava kuva lastensuojelulain toteutumisesta Pirkanmaalla.

Tutkimukseni tarkoitus on kaksitasoinen. Ensivaiheessa halusin selvittää, kuinka kunnat ovat reagoineet uudistettuun lastensuojelulakiin, kuinka laki siis alueellamme toteutuu. Kuten todettu, kuntakyselyt vastasivat tähän kysymykseen erityisen hyvin. Toinen tutkimuksen tarkoitus on avata latua erilaisten toimintakäytäntöjen mallintamiseksi lastensuojelun palveluprosessien osalta siten, että palvelut on mahdollista järjestää lain tarkoittamalla tavalla asiakaslähtöisesti, kustannustehokkaasti ja kunnallinen hyvä hallintatapa huomioiden myös tulevaisuudessa.

Lainsäädäntö asettaa kunnille jatkuvasti uusia velvoitteita ja niin ikään kuntalaisten kasvavat palveluvaateet ja toimintaympäristön radikaalit muutokset mm. (kuntarakenneuudistus, talous, väestökehitys, työvoimapula, huoli työhyvinvoinnista) asettavat entistä suurempia vaatimuksia kuntien toiminnalle. Nämä seikat uhkaavat muodostaa ylikäymättömän yhtälön kunnille. Kuntien tuleekin tehdä ennakkoluulottomia ja rohkeita päätöksiä yhtälön ratkaisemiseksi.

Haluan miettiä näitä mahdollisia toimintatapoja ja oivaltavia ideoita teidän kuntatoimijoiden ja lastensuojelun asiantuntijoiden kanssa. Kuntakyselyiden laaja-alaisen ja tarkan analysoinnin perusteella kuntanne on yksi kuudesta kunnasta, joka on päässyt mukaan tutkimukseeni.

Tutkimukseni paikantuu vertailevan tapaustutkimuksen kenttään. Tapaustutkimuksen onnistumisen kannalta kriittinen vaihe on juuri tapausten valinta. Tutkimuksessani olen keskittynyt kuntien valintaan tarkasti ja siksi onkin tärkeää, että juuri teidän kuntanne lähtee mukaan tutkimuksen jatkotyöskentelyyn. Käytännössä tämä tarkoittaa kahta teemahaastattelua sekä strategia-asiakirjojen saamista tutkimuksen käyttöön (mm. talousarvio, toimintakertomus, lastensuojelusuunnitelma).

Haastattelut:

1. Lastensuojelusta vastaavan viranhaltijan ja lautakunnan puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajan yhteishaastattelu
2. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien ryhmähaastattelu

Tiedän, että arki sosiaalitoimessa on kiireistä ja aikaa tutkimustyölle saattaa sekä asiakastyöltä että hallinnolliselta työltä olla haasteellista järjestää. Yksi tämän tutkimuksen tavoitteista on miettiä ratkaisuja nimenomaisesti lastensuojelun ja sosiaalityön arkeen. Tutkimus on ammatillinen ja siten hyvin käytännönläheinen. Otaksun sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalihoajaajien olevan myös hyvillään päästessään kertomaan omista ajatuksistaan palvelujärjestelmien kehittämiseen liittyen. Myös luottamusmiesten ja johtavan viranhaltijan näkemykset ovat ensiarvoisen tärkeitä. Uskon moninaisen aineiston (kuntakyselyt ja -haastattelut, strategia-asiakirjat ja lainsäädäntö) vuoropuhelun tuottavan tulosta ja tutkimuksen valmistuttua meillä olevan käytössä ideoita, kuinka lastensuojelun palvelut on mahdollista järjestää muuttuvassa toimintaympäristössä eri vaateet huomioiden.

Arvioin kunkin haastattelun kestävän 1 – 1½ tuntia. Kyseessä on teemahaastattelu, joten toimitan haastateltaville teemaluettelon etukäteen tutustuttavaksi vaikkakaan erillistä valmistautumista ei tarvita. Käytännön järjestelyistä johtuen esitän, että kuntanne kaksi haastattelua järjestetään samana päivänä esim. lautakuntapäivänä, mutta tarvittaessa tulen tekemään haastattelut juuri silloin kuin eri toimijoille sopii parhaiten. Tutkimukseni pysymiseksi aikataulussa toivon, että haastattelut onnistuvat lokakuun 2011 aikana.

Pyydän ystävällisesti Teitä johtavana viranhaltijana esittämään asian sekä luottamusmiehille että sosiaalityöntekijöille ja sosiaalihoajaajille ja varaamaan heidän kanssaan haastatteluajat. Pyydän Teitä ilmoittamaan minulle kuntanne eri toimijoille sopivat haastatteluajankohdat ja -paikat sähköpostitse (saija.kujansuu@uta.fi) 30.9.2011 mennessä.

Halutessanne annan tutkimuksesta mielelläni lisätietoja. Lisäksi haluan tuoda julki, että tutkimuksen missään vaiheessa ei mainita kuntanne nimeltä eikä kuntanne tai haastateltavat henkilöt ole tunnistettavissa muutoinkaan.

Liitteenä tutkimuslupahakemus mikäli kuntanne toimintakäytäntö vaatii päätöstä tutkimukseen osallistumisesta myös kunnan julkista toimintaa koskevissa tutkimuksissa.

Ystävällisin terveisin,

Saija Kujansuu

TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TARKOITUS

Lastensuojelulaki uudistettiin vuonna 2007, ja muutokset astuivat voimaan 1.1.2008. Uudistetun lainsäädännön tavoitteena on siirtää lastensuojelutoimenpiteiden painopistettä ennaltaehkäisyyn, varhaiseen tukeen ja avohuoltoon. Lastensuojelulaissa korostuu lapsen ja vanhempien osallisuuden ja oikeusturvan tehostaminen, viranomaisten välisen yhteistyön lisääminen, kunnan velvollisuuksien täsmentäminen sekä uudenlaisten toimintatapojen mallintaminen.

Tämä tutkimus ajoittuu haasteelliseen, mutta enemmän erityisen mielenkiintoiseen aikaan. Kunta- ja palvelurakennemuutos on parhaillaan käynnissä ja kunnallistalous on valtakunnallisesti jollei kriisissä niin ainakin suurten haasteiden edessä ettei 1990-luvulla koettu kunnallistalouden vapaa pudotus ottaisi yliotetta jälleen. Lainsäädäntö asettaa kunnille jatkuvasti uusia velvoitteita. Niin ikään kuntalaisten kasvavat palveluvaateet ja toimintaympäristön radikaalit muutokset asettavat entistä suurempia vaatimuksia kuntien toiminnalle. Nämä seikat uhkaavat muodostaa ylikäymättömän yhtälön kunnille. Kuntien tulee tehdä ennakkoluulottomia ja rohkeita päätöksiä yhtälön ratkaisemiseksi, sillä palvelut tulee järjestää lakien tarkoittamalla tavalla edistäen kuntalaisten hyvinvointia ja kestävää kehitystä kunnan alueella.

Tässä nyt tehtävässä tutkimuksessa pureudutaan lastensuojelulaissa määriteltyihin kunnan velvollisuuksiin. *Tutkimuksen ydinkysymys on, toteutuuko Pirkanmaan kunnissa lastensuojelulain kuntavelvoitteet. Toiseksi tutkimuksessa pyritään luomaan toimintamalleja, kuinka kunnat pystyvät myös tulevaisuudessa järjestämään lastensuojelun palveluprosessin lain tarkoittamalla tavalla, asiakaslähtöisesti, kustannustehokkaasti sekä siten, että henkilöstö on ammattitaitoista ja työstään innostunutta.*

LASTENSUOJELUN KUNTAVELVOITTEET

Lastensuojelun järjestäminen ja kehittäminen 11§

Kunnan on huolehdittava siitä, että ehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokaudenaikoina, joina sitä tarvitaan. Lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitseman avun ja tuen. Kunnassa esiintyvän lastensuojelutarpeen selvittäminen ja määrärahojen suuntaaminen tulee olla suunnitelmallista. Määrärahat on mitoitettava ja varattava lainsäädännön velvoitteet huomioonottavalla tavalla.

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtien ja ehkäistävä niiden syntymistä (7§). Lastensuojelulaissa nostetaan esiin erikseen kunnan velvollisuus

vanhempien tukemiseen, palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi 8§ ja tuki koulunkäyntiin 9§, lapsen huomioon ottaminen aikuisille suunnatuissa palveluissa 10§ sekä terveydenhuollon erityiset velvollisuudet 15§.

Suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä 12§

Lastensuojelulain 12§ velvoittaa kuntaa laatimaan lastensuojelun suunnitelman joko yksinään tai muiden kuntien kanssa. Lastensuojelun suunnitelman laatiminen antaa kuntapäätäjille tähänastista paremman kokonaiskäsityksen lasten kasvuoloista ja hyvinvoinnista sekä niiden tarvitsemista resursseista. On tärkeää, että suunnitelman laatimisesta muodostuu prosessi, joka toteutetaan yhteistyössä, kuullen asiakkaiden, eri hallintokuntien, ammattikuntien ja palvelujen edustajia, sekä järjestöjen ja muiden yhteisöjen kokemuksia ja näkemyksiä. Suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran neljässä vuodessa eli valtuustokauden aikana. Suunnitelma on otettava huomioon kunnan talousarviota ja suunnitelmaa laadittaessa.

Suunnitelman tulee sisältää suunnittelukaudelta tiedot:

- 1) lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta
- 2) lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä sekä ongelmia ehkäisevistä toimista ja palveluista
- 3) lastensuojelun tarpeesta kunnassa
- 4) lastensuojeluun varattavista voimavaroista
- 5) lastensuojelulain mukaisten tehtävien hoitamiseksi käytettävissä olevasta lastensuojelun palvelujärjestelmästä
- 6) yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä
- 7) suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta

Lastensuojelutoimenpiteistä päättävä viranhaltija 13§ ja päätöksenteko järjestelmä

Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä tulee olla sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

Huostaanottoa sekä sijaishuoltoa, huostassapidon lopettamista sekä erityisen huolenpidon aloittamista ja jatkamista koskevissa asioissa päätöksentekovaltaa käyttää kunnan johtosäännön mukaan määräytyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 10 §:n 1 momentin mukainen kelpoisuus. Johtava viranhaltija voi määrätä päätöksentekovaltaa käyttämään myös muun viranhaltijan, jolla on mainitun lain 10 §:n 1 tai 2 momentin taikka 3 §:n mukainen kelpoisuus. Tämän tulee olla muu kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija päättää myös lapsen tutkimusta ja huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan hakemuksen tekemisestä.

Moniammatillisen asiantuntemuksen turvaaminen (14§)

Kunnalla on velvollisuus järjestää lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle mahdollisuus käyttää valmistelutyön ja sosiaalityön tukena lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon,

oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarkoittaa asiantuntemusta. Säännöksen tarkoittamaa asiantuntemusta varten kunnan on asetettava sosiaali- ja terveydenhuollon edustajista sekä muista säännöksen tarkoittamista asiantuntijoista koostuva pysyvä lastensuojelun asiantuntijaryhmä.

Varhainen ongelmien tunnistaminen ja lapsen tuen tarpeen selvittäminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa korostaa lastensuojelun lisäksi muiden toimijoiden vastuuta lasten ja nuorten hyvinvoinninturvaamisessa. Yksin lastensuojelun keinoin tähän ei kyetä. Tavoitteena on viranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen ja mahdollistaminen nykyistä paremmin. Eri toimijoiden vastuunotto varhaisessa puuttumisessa vaatii lasten ja nuorten ongelmiin yhteisiä sopimuksia ja rakennetta, jossa jokainen toimija tietää roolinsa ja toimii sen edellyttämällä tavalla.

Lastensuojeluilmoituksen ja lastensuojelutarpeen selvitys määräajassa 26 § ja 27 §

Lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on vastaanottanut pyynnön lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojeluilmoituksen taikka saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi sosiaalityöntekijän on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä ilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton vastaanottamisesta ratkaistava, onko asian vireille tulon johdosta ryhdyttävä 27 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvityksen tekemiseen vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin.

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on tehtävä selvitys lapsen tilanteesta. Selvityksessä arvioidaan lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Selvitys tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Selvityksen tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä säädetään. Selvitys on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta.

HAASTATTELURUNKO, JOHTO JA LUOTTAMUSHENKILÖT

Haastattelun ajatus:

Vuorovaikutteinen keskustelu, jossa tutkija vetää keskustelua esittämällä kysymyksiä. Kukin haastatteluun osallistuva vastaa omasta näkökulmastaan. Luottamusmiehiltä odotetaan kokemuskäkökulmaa ja virkamiehiltä asioiden tarkastelua enemmän fakthanäkökulmasta. Tässä teemat, tutkija esittää haastattelussa tarkkoja kysymyksiä. Ennakkovalmistautumista ei tarvita.

1 LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN PALVELUJEN SUUNNITTELU, JÄRJESTÄMINEN JA KEHITTÄMINEN

1.1 Painopistealueet

- Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen painopistealueet
- Ennaltaehkäisevän lastensuojelun asema
- Palveluista vastaava taho
- Hankkeet yms.

1.2 Lastensuojelun järjestäminen

- Lastensuojelupalvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja järjestämiseen liittyvää keskustelua lautakunnassa
- Lastensuojelusuunnitelman seuraaminen
- Lastensuojeluun (ennaltaehkäisevä + lapsi- ja perhekohtainen ls) varattavan rahan riittävyys
- Yhteistyö yli kunta-, hallinto- ja sektorirajojen eri tasoilla

2 LAPSI- JA PERHEKOHTAINEN LASTENSUOJELU

2.1 Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun prosessi

- Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun prosessin vastuutaho/henkiklö
- Yhdennetty vai eriytetty sosiaalityö
- Lastensuojelun työnjako / tehtävärakenne

2.2 Kuntavelvoitteiden toteutuminen

- Kuntavelvoitteiden toteutuminen
- Suunnitelma velvoitteiden toteutumiseksi
- Tilanteen kesto
- Velvoitteiden toteutumisen / muiden mittareiden seuranta
- Tuloksiin reagointi

2.3 Palautejärjestelmät

- Vuorovaikutus henkilöstön kanssa (johto, lautakunta, henkilöstö)
- Asiakkaiden yhteydenotto johtoon / luottamusmiehiin
- Kanteluiden / valitusten määrä
- Asiakastyytyväisyyskysely
- Viralliset huomautukset valvovalta viranomaiselta

2.4 Yhteistyö

- Yhteistyö ls-asioissa kunnan sisällä eri tasoilla
- Työparityöskentelyn kehittäminen
- Ls-palvelujen osto toiselta kunnalta, järjestöiltä, yksityiseltä sektorilta
- Yhteistyön lisääminen

3 LASTENSUOJELUN JOHTAMINEN JA HENKIKÖSTÖ

3.1 Lastensuojelun /sosiaalityön johtamisstrategia

- Lastensuojelun johtaminen ja johtamisstrategia
- Lautakunnan rooli
- Tiedonkulku eri toimijoiden välillä
- Henkilöstön kuuleminen

3.2 Lastensuojelun henkilöstö

- Kelpoisuusehdot täyttävien viranhaltijoiden tilanne
- Varautuminen tulevaisuuteen henkilöstöasioissa
- Henkilöstön työhyvinvoinnista huolehtiminen
- Kannustinjärjestelmät

4 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

4.1 Kuntaudistus

- Kunnan tilanne kuntauudistuksessa
- Palveluorganisaation

4.2. Toimintaympäristön muutos (kuntatalous, väestökehitys, työvoimapula yms.)

- Merkittävimmät toimintaympäristön muutokset
- Muutoksiin varautuminen

5 TULEVAISUUS

5.1 Lastensuojelun menestystekijät

5.2 Lastensuojelun kehittämistarpeet

6 MUUTA

Haastattelun ajatus:

Vuorovaikutteinen keskustelu, jossa tutkija vetää keskustelua esittämällä kysymyksiä. Kukin haastatteluun osallistuva vastaa omasta näkökulmastaan. Luottamusmiehiltä odotetaan kokemuskäytännön ja virkamiehiltä asioiden tarkastelua enemmän fakthanäkökulmasta.

Tässä teemat, tutkija esittää haastattelussa tarkkoja kysymyksiä. Ennakovalmistautumista ei tarvita.

1 LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN JA KEHITTÄMINEN

- Lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaistilanne
- Palvelujen kehittämistarpeet
- Ennalta ehkäisevän ja lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelun erottaminen eri toimijoiden keskuudessa
- Ennaltaehkäisevän lastensuojelun merkitys ja siihen panostaminen
- Perustyöntekijöiden rooli palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä

2 LAPSI- JA PERHEKOHTAINEN LASTENSUOJELU (= lapsi asiakkaana lastensuojelussa)

- Käsitys kunnan lastensuojelutilanteesta
- Kuntavelvoitteiden toteutuminen
- Velvoitteiden tai muiden mittareiden seuranta
- Yhteistyö lastensuojeluasioissa yli hallinto- ja sektorirajojen
- Asiakasmäärät
- Päätöksentekojärjestelmä
- Lastensuojelun suurimmat haasteet
- Lastensuojelun menestystekijät
- Asiakastytyvyisyys
- Mahdollisuus tehdä laadukasta, asiakaslähtöistä ja lain tarkoittamaa lastensuojelua

3 SOSIAALITYÖN JOHTAMINEN JA HENKILÖSTÖ

- Lastensuojelun palveluprosessin henkilöstötilanne
- Työparityöskentely
- Ammattitaidon ja osaamisen kehittäminen
- Työhyvinvointi
- Kannustinjärjestelmät
- Lastensuojelun / sosiaalityön johtaminen
- Johdon, henkilöstön ja luottamushenkilöiden vuoropuhelu
- Odotukset johdolta
- Odotukset lautakunnalta

4 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET

(väestökehitys, kuntatalous, kiristynvä lainsäädäntö, kasvava palvelutarve, kuntauudistus, työntekijäpula)

- Kuntauudistus
- Toimintaympäristön muutos

5 TULEVAISUUS

- Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun menestystekijät
- Haasteet lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun järjestämisen näkökulmasta
- Haasteeseen vastaaminen
- Kuntavelvoitteiden toteutumisen turvaaminen
- Lastensuojelun /sosiaalityön yleisiin haasteisiin vastaaminen:
 - o pula pätevistä viranhaltijoista
 - o osaava johtaminen
 - o ontuva yhteistyö yli hallinto- ja sektorirajojen
 - o kasvavat palveluvaateet, niukkenevat resurssit

6 MUUTA

- Mitä muuta haluatte sanoa kuntanne kokonaistilanteesta / lastensuojelusta?