

Lastensuojelun kehittämisohjelma
Kristiina Laiho
Maaliskuu 2005

Lastensuojelun kehittämissyksiköt – nykytilanteen arviointia ja tulevaisuuden visiointia

1. Nykytilanteesta

Kehittämissyksikköjen synnyttäminen on seurausta monista eri tekijöistä. Painokkain tekijä on kuntien palvelurakenteen muutostarpeet ja kuntien niukat resurssit huolehtia lakisääteisistä sosiaalihuollon velvoitteistaan, saatikka sitten hyvinvoinnin edistämiseen ja turvaamiseen liittyvistä muista palveluista. Kuntien lukumäärän ennustetaan vähenevän. Vaikka kuntaliitokset tai kuntayhtymien perustaminen olisikin vielä kaukana tulevaisuudessa oleva asia, joudutaan lastensuojelussa joka tapauksessa siirtymään yhä vahvempaan yhteistyöhön eri kuntien välillä. Palvelut joudutaan pakostakin järjestämään suureksi osaksi tai osittain oman kunnan ulkopuolelta. Tämä voi tapahtua aktiivisena lastensuojelupolitiikan harjoittamisena tai pakon sanelemana. Tästä kehityksestä huolimatta tulee olemaan kuntia, joiden lastensuojelun järjestäminen ontuu.

Lastensuojelulle on tyypillistä, ettei kunnissa ole ollut lastensuojelupolitiikkaa. Tällä tarkoitan, ettei kunnassa ole yhteisesti määriteltyä asiakirjaa, johon olisi kirjattu lastensuojelutarpeet ja niiden ennustettavissa oleva kehitys. Myös palvelutarjontaa ja palvelujen järjestäminen omina tai ostettavina palveluina on usein keskustelematta ja kirjaamatta. Tällöin yksittäinen työntekijä ei tiedä työnsä reuna-ehdoista ja esimerkiksi avohuollon palvelujen tarjoaminen asiakkaalle riippuu kulloisestakin tilanteesta kunnassa ja tarkoittaa jopa erillistä neuvottelemista ja luvan hakemista lakisääteisen palvelun toteuttamiselle.

Nyt kun palveluja keskitetään tai verkostoidaan laajemmalla alueella, näyttävät resurssitarpeet lisääntyvän ja kustannukset nousevan. Tämä johtuu juuri siitä, että avohuollon palveluina on saatettu pääasiallisesti käyttää päivähoitoa tms., joka ei näyttäytyä samanlaisena avohuollon kustannuksena kuin perhetyö tai vanhemmuuden arviointi tai tukihenkilö. Kun lakisääteiset avohuollon palvelut ovat olleet vähäiset tai olemattomat ja nyt ne kuuluvatkin palvelukonseptiin, on tällä vaikutus kustannuksiin. On nurinkurista, että kunnissa halutaan kääntää lastensuojelun palvelujen suunta suurista kustannuksista eli korjaavasta työstä avohuollolliseen työhön, mutta sen resursointia ei tunnuta ymmärrettävän. On myös tosiasia, että lastensuojelun eri tuen muodot ovat kalliita, koska ihmisten elämäntilanteet ovat kriisissä tai useimmiten pitkittyneessä kriisissä. Erityispalveluna lastensuojelu on kalliimpaa kuin peruspalvelut.

Toinen fakta on, että lastensuojelusta on riisuttu kaikki mahdollinen resurssi pois: laitoksissa on lapsia ylipaikoilla, henkilökunta minimissä. Lastensuojelun sosiaalityössä asiakasperheitä saattaa työntekijällä olla kymmeniä ja taloudellisista resursseista tingitään. Kolmas fakta on, että ammattitaitoisesta työvoimasta on jo nyt pula ja tilanne todennäköisemmin huonontuu entisestään. On myös ennustettu, etteivät lastensuojelumenot tule vähentymään, vaikka lasten lukumäärä on vähentymässä.

Lastensuojelun kehittämisohjelmassa tehdään pitkäkestoinen ohjelma, jonka tavoitteena on alueellisesti koordinoitu palvelukokonaisuus, jota rakennetaan ja toteutetaan eri toimijoiden yhteistyönä. Näen kehittämissyksiköt mahdollisuutena saada kehittämisohjelman tavoitteita todeksi: erityispalvelut riittävinä ja laadukkaina, erityisosaaminen turvattuna ja kehittämistoiminta osana lastensuojelun työtä.

Valtionavustushankkeet ovat yksi keino toteuttaa kehittämisohjelman tavoitteita. Ministeriörahoitteisia lastensuojelun hankkeita aloitti vuonna 2004 kahdeksan. Näistä osa on kehittämissyksikön nimellä ja osa seutukehittäjinä. Vuoden 2005 meneillään olevassa haussa hankkeita on kuusi. Läänirahoitteiset hankkeet näyttäisivät olevan selvästi rajatumpia sekä maantieteelliseltä että sisällölliseltä alueeltaan. Onkin jatkossa arvioitava, millä tavoin tulevia kehittämissyksiköjä rakennetaan: tehdäänkö rajatummin ja läänin rahoituksella vai suoraan ministeriön haulalla laajoina, jopa maakunnallisina hankkeina. Molemmat vaihtoehdot sisältävät sekä hyviä että huonoja puolia.

2. Mihin tarvitaan lastensuojelun kehittämissyksikköä?

Perustelut kehittämissyksiköille kumpuavat nykytilan ongelmista ja tulevaisuuden uhkakuvista, mutta myös niistä uusista, toivottavasti houkuttelevistakin tulevaisuuden haasteista. Ongelmia ja uhkia ovat jo edellä mainitut erilaiset resurssipuutteet (raha, työntekijät, erityisosaaminen, palveluiden niukkuus), alueellisen palvelurakenteen synnyttämisen vaikeus ja lastensuojelun asiakkaiden monimutkaistuneet ja pitkittyneet vaikeudet.

Ideaalitilanteessa kehittämissyksikössä työntekijän ammatillisen osaamisen tuki ja ammatissa kehittyminen on olemassa rakenteena eli työyhteisö on rakentunut oppivaksi ja itseään kehittäväksi. Keskeinen työssä viihtymisen tekijä on mahdollisuus vaikuttaa omaa työtään koskeviin asioihin. Ammatillisesti kehittyvälle työntekijälle mahdollisuus ottaa uusia työvälineitä käyttöön, saada tietoa ammatin kannalta tärkeistä asioista ja esimerkiksi reflektoida työn ytimiä muiden ammattilaisten kanssa ovat tärkeitä. Tällä hetkellä nämä työn mielekkyyden elementit ovat vain joillekin työyhteisöille mahdollisia. Kehittämissyksiköt voivat turvata sen, että joka puolella maata lapsi saa tarvitsevansa avun ja tuen ja hänen asioissaan työskentelee ammattitaitoinen työntekijä, jolla on turvanaan kehitysmuotoinen organisaatio.

Useat yhteiskunnalliset muutokset tuottavat tilauksen kehittämissyksiköille. Koulutuksen alueella on ammattikorkeakouluille asetettu velvoite työelämäyhteistyöhön. Aiemmin oppilaitokset olivat enemmän erillään ammattityöstä kuin tänä päivänä. Niinikään täydennyskoulutukset ovat lastensuojelussa melkein loppuneet, tiettyjen teemojen osalta on aktiivista koulutusta, mutta kaikkiaan se on vähäistä. Täydennyskoulutus rakenne ei voi enää toimia entisenlaisenaan eikä entisen muotoisena. Verkostollinen toiminta ja hankemaailma ovat aikaansaaneet muutosta. Palvelurakenne-muutos on siten vain yksi tekijä.

Palvelurakenteen muutos voidaan toteuttaa teknisenä ratkaisuna, jossa palvelut tavallaan vain järjestellään uudelleen ja sovitaan vastuista useiden kuntien kesken. Keskitetään, mutta ei ryhdytä tekemään kulttuurista muutosta. Se, että päästäisiin ideaalitilannetta

kohti, tarvitaan joka tasolla asenteellista muutosta sekä arvokeskustelua siitä, millaiseksi sosiaalihuollon arvoperusta ja toiminta nähdään.

Meneillään olevissa valtionavustushankkeissa painottuu erityispalvelujen järjestämisen organisointi ja niiden tapojen ja palvelumuotojen etsiminen, jotka kyseisellä alueella voisivat muodostaa laadukkaan ja tehokkaan palvelukokonaisuuden. Riittääkö tämä sinällään kehittämyksikön kriteeriksi? Asiakkaan kannalta katsottuna: kun palvelut organisoidaan alueellisesti, uskotaan, että seudun asukkaat/asiakkaat saavat yhtäläiset palvelut, jolloin kuntakohtaiset erot poistuvat ja palvelujen laatu paranee. Tämä ei kuitenkaan tee yksiköstä kehittämyksikköä, vaan kyseessä on seudullisesti palvelua tuottava yksikkö. Mikäli yksikön työtä voidaan sanoa laadukkaaksi, huolehtii se työntekijöidensä ammattitaidosta, työnohjauksesta ja riittävästä resursseista muutenkin kuin että sitä pitäisi nimittää erityiseksi kehittämyksiköksi.

Kun kehittämyksikköä aletaan rakentamaan, joudutaan ehkä aloittamaan aivan alusta: seudullinen yhteistyö on ollut vähäistä eikä toiveita tai halua yli kuntarajojen menevään yhteistyöhön välttämättä ole. Jos pohjatyö on tehty eli seudullinen rakenne on kehkeytymässä tai jo seutusopimuksen tasolla, joudutaan joka tapauksessa etsimään seudullinen (alueellinen) lastensuojelun palvelukokonaisuus. On tiedettävä alueen tarpeet, nähtävä tulevaisuuden tarpeet ja muodostettava palvelutarjonta eri toimijoiden yhteistyönä. Tämä on sinällään erittäin vaativa tehtävä. Tämä erityispalvelujen kokonaisuus –tehtävä muodostaa yhden tehtävän kehittämyksikköjen rakentamisessa ja tälle tulee miettiä oma kriteeristö. Kehittämyksikköjen tarve muodostuu kuitenkin laajemmasta kokonaisuudesta kuin seudullisten erityispalvelujen organisoinnista.

Edelliseen kokonaisuuteen liittyen, kehittämyksiköiden olevan asiakastyötä tekeviä yksiköitä, joissa voi kuitenkin olla työntekijöitä, jotka eivät tee asiakastyötä (tutkija, selvityksen tekijä, hanketyöntekijä). Kehittämyksiköt ovat pysyviä yksiköitä, eivät hankkeita, edes hankerahoituksen aikana, vaan kaikki toiminta tähtää pysyvyyteen. Resurssit voivat vaihdella: jonakin vuonna on tutkija, toisena ei. Kun peruskriteerit kuitenkin pysyvät toiminnassa, ei kehittämyksiköllä ole vaaraa näivettyä pelkästään palveluja järjestäväksi ja/tai tuottavaksi yksiköksi. Koska kyse on asiakastyötä tekevästä yksiköstä, tulisi tämän perustehtävän olla lähtökohta toiminnan toteutuksessa. Asiakkaiden tarpeet ja muuttuvat tilanteet ohjaavat palveluita ja kehittämistyön toteuttamista.

Lastensuojelussa tarvitaan useita palveluja ja työntekijöiden tukirakenteita, jotka ovat seudullisia tai alueellisesti vielä laajemmalla väestöpohjalla organisoituja. Kehittämyksikköjen tarve syntyykin ensisijaisesti erityisosaamisen tarpeen huolehtimisesta ja työn kehittymisen ja kehittämisen kokonaisuudesta. Tarvitaan kehittämisen koordinoitua ja yhtä lailla sen suunnittelua.

Tällä hetkellä harva työyhteisö on oppiva ja kehittyvä. Kehittämyksiköistä voisi muodostua lastensuojelun oppimisympäristön rakentaja alueelleen. Tällöin koulutus ja työelämä olisivat kiinteämmin vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Opiskelijoiden kytkeminen kehittämyksikköön harjoitteluin ja opinnäytetöin voisi edesauttaa nuorten työntekijöiden alalle hakeutumista. Kehittämyksikössä ohjaus ja lastensuojelutyöhön valmistavan ammatillistamisen täytyisi olla kokonaisvaltaisempaa ja pitkäkestoisempaa kuin yksittäisistä harjoitelluista koostuvaa kytkentää opintojen ja työelämän välillä (vaikkapa moduleittain rakentuvaa).

Osaava lastensuojelu –projektissa kokeiltiin ja edesautettiin erilaisia oppimisprosesseja. Näiden kokemusten perusteella kehittämissyksikön alueellinen vastuu oppimisympäristön rakentajana tarkoittaisi työntekijöiden ja opiskelijoiden harjoitteluajan vertaisryhmien organisointia (esim perhetyöntekijöiden räätälöity seudullinen ryhmä, harjoittelussa olevien opiskelijoiden vertaisryhmä), koulutusten organisointia, työmenetelmien käyttöönoton edistämistä ja vaikkapa mentoroinnin ja opintopiirien järjestämistä. Hankkeessa luotiin yhteistyö ammattikorkeakoulun ja yliopiston kanssa. Pienimuotoiset selvitykset ja opinnäytetyöt lähtivät yksittäisten kuntien tarpeesta ja yliopiston tutkimusharjoittelukurssin aineisto tuotettiin alueelta. Kaikki tämä vaatii eri toimijoiden intressien sovittamista yhteen. Projektissa saatiin aikaan myös lastensuojelun osaamista tukeva tutkimusohjelma, jossa on pohdittu tiedonmuodostusta lastensuojelun tutkimuksessa ja käytännössä ja jossa jäsennettiin tutkimusohjelma tutkimuksen ja oppimisen tukemisen osioista.

Osaamiskeskukset voisivat olla tässä yhteensovittamisessa, koordinoinnissa ja kehittämistarpeiden tunnistamisessa sekä niiden pohjalta suunniteltavissa koulutuksissa osallisina. Kehittämissosaaminenkin pitäisi osata arvottaa oikein. Asiakastyötä tekevät työntekijät ovat osaajia asiakastyössä ja sen kehittämisessä, mutta kehittämistyö vaatii välillä muutakin osaamista, jota osaamiskeskuksista löytyy tai on niiden kautta haettavissa.

Kehittämissyksiköstä tulisi muodostua pitkällä aikavälillä alueensa lastensuojelun tilan ja palvelutarpeiden tunnistaja ja ennustajakin. Tämä edellyttää tilastoinnin ja dokumentoinnin, kaikkiaan tiedonmuodostuksen osuuden miettimistä tässä kokonaisuudessa.

3. Kehittämissyksikkökriteerien hahmottelua

Kehittämissyksikkö joutuu ratkaisemaan tärkeitä asioita ainakin kolmella tasolla: **Yksiköstä itsestään tulee saada seudullinen, kehittämisorientoitunut yksikkö.** Tämä tarkoittaa yksikön valmiutta ottaa seudullinen lastensuojelutyö tehtäväkseen, jolloin työntekijöiden työnkuvaan todennäköisesti tulee muutoksia. Lisäksi yksikön kehittyminen oppivaksi yhteisöksi on usein pitkällisen kehityksen tulos. Vallitsevista työkäytännöistä irrottautuminen, työnkuvan uudelleenrakentaminen osin uusista sisällöistä vaatii uskallusta ja motivaatiota sekä rakenteita uudistamistyön eteenpäinviemiseksi.

Nykyisellään lastensuojelun yksiköt, olivat ne sijaishuollon tai sosiaalitoimiston yksiköitä, ovat aliresursoituja. Työn kehittämisen mahdollisuudet ovat voineet olla vähäiset. Vaatii myös kunnollista resursointia saada työyhteisön kehittäminen käyntiin. Ei riitä, että nykyinen aliresursoitu yksikkö ryhtyy kehittämissyksiköksi ulkopuolisen projektityöntekijän voimin. Erityispalvelujen seudullistaminen/alueellistaminen tarkoittaa lastensuojelussa vaativimman osaamisen tarjoamista seudun muille kunnille. Tilanteet ovat lastensuojelun rankimpia ja edellyttävät työparityöskentelyä, työnohjausta ja mahdollisuutta tehdä myös vähemmän vaikeiden asiakastilanteiden kanssa työtä. Esimerkiksi jatkuvat erityisen vaikeat lapsen hoidon laiminlyönnit, jotka johtavat vaikeaan huostaanottoprosessiin eivät voi olla kenenkään työntekijän työn jatkuva pääasiallinen sisältö. Yksiköstä onkin mahdollisuus kehittyä työtä tukevaksi, työn sisällöltään monipuoliseksi erityisosaamisen paikaksi. Erityisosaajat voivat toimia työmenetelmien kouluttajina tai vaikkapa tutoreina.

Toinen taso on **erityispalvelujen seudullistaminen tai lastensuojelussa yleisemmin alueellistaminen tai maakunnallistaminen**. Tämä vaatii päätöksenteon, strategisen suunnittelun ja työntekijätason tavoitteita. Edellytys alueelliselle toiminnalle on, että kunnat ovat poliittisen päätöksenteon kautta vahvistaneet sitoutumisensa. Kolmas taso on **kehittämis- ja tutkimustoiminnan taso**. On vaikea arvioida, mikä näistä on haasteellisin. Jokainen taso vaatii resursointia. Kehittämistyö ei onnistu ilman rahallista panostusta ja tutkimuksen osalta on vielä omat erityiskysymyksensä.

4. Kriteerien hahmottelua

Erityispalvelut:

- alueen tarpeista lähtien laadittu, seudullinen asiakkuusprosessi jäsennetty, jolloin palvelutuotannon kokonaisuus on seudullisesti/alueellisesti kartoitettu ja suunniteltu
- resursointi on riittävä ja yksikössä on ammattitaitoinen henkilökunta. Voiko erityisosaamiselle muodostaa kriteereitä?
- päätöksenteon tasolla: yhteinen strategia ja sopimukset, palvelujen tuottaminen ja hankkiminen strategiassa (ks. Rousun seururaportti)
- erityispalvelujen sisällön osalta kriteerit muodostuvat sen mukaan, mihin lastensuojeluprosessin vaiheeseen kohdistuu, ovat esim. konsultaatio, työparius, juridinen apu

Kehittämistoiminta/Tutkimus

- kehittämistoiminnan kokonaisvaltainen koordinointi: sopimus, jossa taataan valtuudet johtaa ja vastata kehittämistoiminnasta (työmenetelmien juurruttaminen, hankkeiden koordinointi, muu paikallinen pitkäjänteinen kehittämistoiminta)
- oma kehittämistoiminta suunnitelmallista (kirjallinen asiakirja, jossa kehittäminen ja koulutussuunnitelmat)

Tukirakenteesta

Valtionavustushankkeet on kehittämisohjelmassa organisoitu ryhmäksi ja on sovittu säännöllisestä työkokous-/seminaaripäivistä jatkossa. Ryhmän työkokouspäivien järjestämisen vastuu on sovittu olevan STM:llä (Kristiina Laiho), Kuntaliitolla (Sirkka Rousu) ja Stakesilla (Tarja Heino). Hankkeiden toivotaan etenevän linjassa kehittämisohjelmassa tehtävien linjausten ja tavoitteiden kanssa. Työkokouskäytäntö toimii vertaisryhmänä ja oppimisprosessin eteenpäin viejänä sekä konsultatiivisena tukena. Paikallinen tarvitaan myös: mikä tukee reflektointia ja verkostopulmien ratkaisua? Osaamiskeskukseen rooli suhteessa tähän?

Ks. Sirkka Rousu seururaportti: Kysymyksiä tulevaisuudesta

- kehittämistarpeet ja - tavoitteet
 - > tavoitetilat
 - mitä ja miten palveluja tuotetaan, minkälaisen väestöpohjan eri palvelut vaativat?
 - ohjaus- ja johtamisrakenne?
- toimielin ? joka vastaa palvelujärjestelmän kokonaisuuden toimivuudesta
- johtamisfoorumit
 - rahoitus- ja kustannusten jakaminen
 - yhteisten alue /seututyöntekijöiden asema?

- palvelujärjestelmän toimivuuden seuranta ja arviointi?
 - asiakastietojärjestelmät:toiminta-tilastot,asiakasprofiilit,
 - kustannusten seuranta, kustannustietoisuus lähellä asiakastyötä
 - palautekanavat
 - laatuja järjestelmä ...
- kehittymistä tukevat:
 - palvelu/teemakohtaiset asiantuntijatiimit,
 - kehittämissyksikkö,
 - konsultaatio- ja työnohjausjärjestelyt jne..
- Ohjaus ja johtaminen ja vuorovaikutus toimintaympäristön kanssa
 - seutu/aluepalvelujärjestelmää ja sen kehittämistä tulee ohjata, johtaa ja koordinoita seutu/alueellinen toimielimen toimesta, jolla juridinen toimivalta vastata/olla järjestämisvastuussa palvelukokonaisuuden toimivuudesta. Ja ellei tämä ole mahdollista, tulee olla muunlaiset palvelujen tuottamista kokonaisuutena ohjaavat toimielimet.
 - kun palvelujen tuottaminen perustuu eri tuottajien kanssa tehtyihin sopimuksiin, tulee sopimusohjausta tukea laatuja järjestelmillä ja vahvalla strategialla, jolloin palvelukokonaisuus voisi olla tehokas ja muodostaa toimivan kokonaisuuden.
 - palvelujen hankinta (niin avo- kuin sijaishuollon) osalta alue/seudullisena yhteistyönä
 - ohjaaminen ja johtaminen perustuu seudun /alueen lastensuojelun (tai laajemminkin lasten ja nuorten psykososiaaliseen) tilannekuvaan ja kehityskohteiden analyysiin, ja tämän pohjalta sovittuun seudun/alueen lastensuojelun tavoite- ja konkreettiseen toimenpideohjelmaan ja yhteiseen käsitykseen siitä minkälainen palvelujärjestelmä on ja miten sen tulee kokonaisuutena toimia (palvelujen saatavuus ja laatutasovaatimukset, palveluprosessien toimivuus jne.)
 - lapsen hoito- ja palvelusuunnitelma ja sen arviointi on osa palveluorganisaation ja palvelutoiminnan johtamista ja kehittämistä (ei siis vain asiakastyön väline)