

Kuntatason analyysi lastensuojelun avohuollon yhteydestä lastensuojeluilmoitusten ja sijoitusten väliseen suhteeseen

TIMO TOIKKO & PIIA SEPPÄLÄ & SIIRI-LIISI KRAAV & LAURA HÄKKILÄ

Johdanto

Lastensuojelujärjestelmän tulee edistää lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia (esim. Pösö 2012). Lastensuojelutoimenpiteiden on pyrittävä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia sekä puuttumaan riittävän varhain havaittuihin ongelmiin. Kuntien on huolehdittava siitä, että lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää (LsL 11 §).

Lastensuojelun tarve ilmenee useimmiten lastensuojeluilmoitusten kautta. Lastensuojeluviranomaisen on ryhdyttävä avohuollon tukitoimiin viipymättä, kun lastensuojelun tarve on todettu. Lastensuojelun avohuolto muodostuu tukitoimista, joiden ”tarkoituksena on edistää ja tukea lapsen myönteistä kehitystä sekä tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden kasvatuskyyä ja -mahdollisuuksia” (LsL 34 §). Avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia huostaanottoon ja kodin ulkopuolisiin sijoituksiin nähden (Heino 2016). Toisaalta, jos avohuollon tukitoimet eivät ole lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamisen kannalta sopivia, mahdollisia tai riittäviä, on lapsi otettava huostaan (LsL 40 §).

Lastensuojelujärjestelmää voidaan tarkastella lastensuojeluilmoituksia, avohuollon asiakkuuksia ja sijoituksia kodin ulkopuolelle kuvaavien indikaattoreiden avulla. Lastensuojeluilmoitukset ovat lisääntyneet kymmenessä vuodessa (2009–2018) vajaasta viidestä prosentista lähes kahdeksaan prosenttiin alle 18-vuotiaista. Kuntien välillä on kuitenkin huomattavaa vaihtelua, joissakin kunnissa ilmoitusten kohteena saattaa olla vain

noin yksi prosentti lapsista ja toisissa jopa 15 prosenttia. Vain osa lastensuojeluilmoitusten kohteena olleista lapsista päättyy lastensuojelun avohuollon asiakkaiksi. Joissakin kunnissa avohuollon asiakkaita saattaa olla vain kaksi prosenttia, mutta joissakin kunnissa jopa yli kymmenen prosenttia vastaavasta ikäryhmästä. Myös sijoituksissa on kuntien välillä suurta vaihtelua. Joissakin kunnissa kodin ulkopuolelle on sijoitettu alle yksi prosentti ja joissakin yli neljä prosenttia. (Sotkanet 2018.) Kunnat ovat valinneet tai ajautuneet käyttämään hyvin erilaisia strategioita lastensuojelun järjestämiseksi.

Tarkastelemme tässä analyysissa avohuollon asemaa lastensuojelujärjestelmässä. Yhtäältä avohuollon tukitoimien voidaan ajatella ehkäisevän ja vähentävän huostaanottoja sekä muita kodin ulkopuolisia sijoituksia. Tämä näkökulma voidaan perustella sillä, että lastensuojelun keskeisenä periaatteena on tukea lapsen kasvua omassa perheympäristössään (Pekkarinen 2016). Avohuolto määrittyy tällöin suhteessa sijoituksiin. Toisaalta avohuolto rakentuu myös suhteessa kysyntään. Lastensuojelulain mukaan kuntien on huolehdittava siitä, että lastensuojelu vastaa kunnassa esiintyvää tarvetta (LsL 11 §). Lisäksi on ilmeistä, että ilmoitukset lisäävät sijoituksia. Joten tästä näkökulmasta voidaan kysyä, riippuuko ilmoitusten ja sijoitusten välinen yhteys avohuollosta. Käymme tämän tutkimuksen avulla keskustelua siitä, kannattaako kunnan panostaa laajaan vai suppeaan avohuollon asiakasmäärään. Hyödynämme analyysissa THL:n Sotkanet-tietokannan tilastotietoja vuosilta 2016–2018.

Lähestymme tutkimuskohdetta kolmen lastensuojelua kuvaavan indikaattorin avulla: lastensuojelu-

jeluilmoitukset, avohuolto asiakkuudet ja sijoitukset kodin ulkopuolelle. Indikaattoreiden kuvaama järjestelmä näyttäätytty eräänlaisena suljettuna systeeminä (vrt. Næss 2019), jonka osat ovat tiiviissä suhteessa toisiinsa. Etsimme eräänlaista lastensuojelujärjestelmän sisäistä kuntatason mekanisme, jonka avulla voidaan kuvata ilmoitusten, avohuollon ja sijoitusten välinen rakenne.

Lastensuojelujärjestelmää kuvaavat indikaattorit

Lastensuojelua koskevan tiedon muodostaminen on osoittautunut haasteelliseksi (Heino 2016). Järjestelmätason tietoa on pyritty tiivistämään sijoituksia, lastensuojeluilmoituksia ja avohuollon asiakkuuksia kuvaaviin indikaattoreihin. Järjestelmätason indikaattorit ovat kuitenkin pulmallisia, kuten Marja Alastalo ja Tarja Pösö (2011; 2014) huomauttavat tarkastelleessaan sijoituksia kuvaavaa indikaattoria (ks. myös Heino & Pösö 2003; Pekkarinen & Heino & Pösö 2013). Kuntakohtainen indikaattori kohdistuu vain sijoitettuna olevien lasten määrään. Se ei kerro mitään lasten ja perheiden tilanteesta, mutta ei myöskään kuntien muista ominaisuuksista. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kodin ulkopuolelle sijoitettujen osuus on tasaisesti noussut vuoden 2009 1,3 prosentista vuoden 2018 1,5 prosenttiin alle 18-vuotiaista lapsista.

Myös lastensuojeluilmoituksia kuvaava indikaattori on ongelmallinen. Vaikka lastensuojeluilmoitus on määritelty lainsäädännön tasolla selkeästi, niin siitä huolimatta lasten elämäntilanteen arviointi on myös subjektiivista. Kaksi henkilöä saattaa arvioida ilmoituksen tarpeen eri tavalla. Myös kontekstuaaliset seikat saattavat vaikuttaa yksittäisten viranomaisten ilmoituskynnykseen. Esimerkiksi neuvolan terveydenhoitaja saattaa rajatapauksissa seurata asiakkaan tilannetta hivenen pidempään, jos neuvolan toimintaresurssit ovat riittävän hyvät. Ja vastaavasti, hän voi tehdä ilmoituksen matalammalla kynnyksellä, jos resurssit eivät riitä tilanteen seuraamiseen. Lisäksi ilmoituskynnys on myös yhteisöllinen seikka (vrt. Harrikari 2008). Esimerkiksi tietty huolenaihe saattaa nousta hetkellisesti julkiseen keskusteluun, joten siihen reagoidaan juuri sillä hetkellä matalammalla kynnyksellä. Julkisen huolikeskustelun yhteys todelliseen tilanteeseen ei aina ole kiistanon ja yksiselitteinen (Sihvo-

nen 2016). Ilmoitusten määrän perusteella ei voida siis ottaa kantaa ilmoitusten sisältämän huolen asteeseen. Voi olla, että kunnassa A on vähän ilmoituksia, mutta niiden sisältämä huoli on varsin vakava. Ja vastaavasti voi olla, että kunnassa B ilmoituksia on paljon, mutta niiden sisältämä huolen aihe ei ole yhtä vakava.

Lastensuojeluilmoituksen perusteella arvioidaan, onko tarpeen aloittaa sosiaalihuoltolain (SHL) mukainen palvelutarpeen arviointi, jossa arvioidaan myös lastensuojelun tarve; vasta selvityksen perusteella voidaan päätyä lastensuojelun asiakkuuteen. Koko maan tasolla avohuollon asiakkuudet ovat kasvaneet vuoden 2009 5,8 prosentista vuoden 2014 7,5 prosenttiin alle 18-vuotiaista ja laskeneet siitä 4,4 prosenttiin vuoteen 2018 mennessä. Vuodesta 2015 alkaen asiakkuus määriteltiin alkamaan, jos lastensuojeluselvityksen jälkeen todetaan lastensuojelutarve. Tämä tilastointiin liittyvä uudistus vähensi asiakkuuksia. Samaan aikaan asiakkaita alettiin ohjata entistä enemmän sosiaalihuoltolain mukaiseen perhetyöhön. Koko maan tasolla sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä olleiden perheiden osuus on kasvanut vuoden 2015 1,9 prosentista vuoden 2018 3,1 prosenttiin. Avohuoltoa kuvaava indikaattori on sisällöllisesti kuitenkin karkea. Suuri asiakasmäärä suhteessa pieniin resursseihin voi tarkoittaa nimellistä asiakkuutta (Pekkarinen 2016). Toisaalta pieni asiakasmäärä voi tarkoittaa, että avohuollon palvelut ovat alimitoitettuja suhteessa kysyntään. Lisäksi avohuoltoa kuvaava indikaattori on epätäsmällinen myös siinä mielessä, että tukitoimet pitävät sisällään hyvin erilaisia toimenpiteitä.

Indikaattorit eivät kuvaa yksittäisten ihmisten tilannetta vaan kuntakohtaista tilannetta (Alastalo & Pösö 2014). Tällöinkin voidaan toki ajatella, että lastensuojelujärjestelmä heijastelee lasten tarpeita. Palveluita järjestetään tarpeen mukaan, jolloin kuntien väliset lastensuojelujärjestelmän erot johtuvat sen asukkaiden yksilöllisistä eroista. Toisaalta koska kuntien lastensuojelua kuvaavissa indikaattoreissa on suurta vaihtelua, niin on perusteltua kysyä, riippuvatko esimerkiksi sijoitukset myös siitä, missä kunnassa lapsi ja perhe sattuivat asumaan. Lastensuojelujärjestelmän rakenteella saattaa siis olla myös yksilökohtaisia seurauksia. Kolmanneksi lastensuojelujärjestelmä liittyy myös muihin kuntatason yhteisöllisiin ominaisuuksiin. Esimerkiksi Timo Harrikari (2014) havaitsi, että sosiaalinen disorganisaatio kuntatasol-

la heijastuu lastensuojelujärjestelmän rakenteisiin ja piirteisiin. Tällöin lastensuojelujärjestelmä ei ole puhtaasti vain yksilöllisten tarpeiden summa, vaan osin myös yhteisöllisten prosessien tulos. Kohdistamme tässä analyysissä huomion kuitenkin vain kuntatason lastensuojelujärjestelmään, vaikka on selvää, että sekä lastensuojelutarpeen yksilölliset syytekijät että myös laajemmat kuntien yhteisölliset ominaisuudet vaikuttavat lastensuojelujärjestelmän rakenteeseen.

Tutkimustehtävä, aineisto ja analyysimenetelmä

Tarkastelemme lastensuojelujärjestelmää kuvaavia indikaattoreita suhteessa toisiinsa. Aloitamme tarkastelun kiinnittämällä huomiota lastensuojeluilmoitusten ja sijoitusten väliseen suhteeseen. Oletamme, että mitä enemmän on ilmoituksia, sitä enemmän on myös sijoituksia. Tässä mielessä ilmoitukset kuvaavat lastensuojelun kysyntää ja sijoitukset lastensuojeluprosessin pääteipistettä. Toiseksi tarkastelemme avohuollon ja sijoitusten välistä yhteyttä. Kolmanneksi analysoimme avohuollon tukitoimien funktiota ilmoitusten ja sijoitusten välisessä suhteessa. Tutkimme, moderoiko avohuolto ilmoitusten ja sijoitusten välistä suhdetta.

Tutkimusaineistomme muodostuu Sotkanetietokannan tiedoista vuosilta 2016–2018. Tarkasteluun on otettu ne kunnat, joista indikaattoritiedot ovat olleet saatavilla vähintään kahdelta vuodelta. Kuntakohtaiset indikaattorit antavat kovin karkean kuvan suomalaisen lastensuojelun sisällöstä, mutta toisaalta ne kuitenkin kuvaavat lastensuojelujärjestelmää kolmesta näkökulmasta: ilmoitukset, avohuolto ja sijoitukset. Lastensuojelujärjestelmää voidaan pitää kunnan ominaisuute-

na. Lastensuojelujärjestelmissä on kuntakohtaista vaihtelua ilmoitusten, avohuollon ja sijoitusten suhteen. Kunnan koko on otettu mukaan analyysiin kontrollimuuttujana.

Vastemuuttujana käytimme vuoden aikana kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden lasten osuutta prosentteina vastaavan ikäisestä väestöstä. Indikaattori oli saatavissa yhteensä 238 kunnasta (ks. taulukko 1). Indikaattori sisältää kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena sijoitetut, kiireellisesti sijoitetut, huostaan otetut, tahdonvastaisesti huostaan otetut ja jälkihuollon sijoituksessa olevat lapset.

Selittävänä muuttujana käytimme lastensuojeluilmoituksia kuvaavaa indikaattoria, joka kuvaa tehtyjen ilmoituksen kohteena olevien lasten osuuden suhteessa kunnan 0–17-vuotiaiden lasten määrään. Yhdestä lapsesta on saatettu tehdä useampi ilmoitus, mutta lapsi on otettu huomioon vain kertaalleen. (Ks. taulukko 1.)

Moderoivana muuttujana käytimme vuoden aikana avohuollon asiakkaina olleiden 0–17-vuotiaiden osuutta vastaavan ikäisestä väestöstä. Avohuollon tukitoimet käsittävät lapsen ja nuoren tukiasumisen, toimeentulon, koulunkäynnin ja harrastamisen turvaamisen sekä muut tarpeen vaativat tukitoimet. Avohuollon tukitoimiin kuuluvat myös perheen tuki ja kuntoutus. Uuden sosiaalihuoltolain (2014/1301) myötä avohuollon asiakkuus määriteltiin alkamaan, mikäli lastensuojeluselityksen jälkeen todetaan lastensuojelutarve. Tämä muutos on johtanut siihen, että joissakin kunnissa avohuollon asiakasmäärät ovat vähentyneet. Olemme pyrkineet pehmentämään muutoksen vaikutusta ottamalla huomioon kolmen vuoden (2016–2018) tarkastelujakson keskiarvon. Jos kunnasta on ollut saatavilla vain kahden vuoden tiedot, niin niiden keskiarvo on hyväksytty mukaan analyysiin. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Muuttujat

Ryhmä	Muuttuja	Min	Max	Keskiarvo	Keskiahajonta	N
Vastemuuttuja	Sijoitukset kodin ulkopuolelle	0,27	4,2	1,4	0,7	238
Selittävä muuttuja	Lastensuojeluilmoitukset	0	18,43	6,32	2,27	310
Moderoiva muuttuja	Avohuollon asiakkuudet	0,77	19,17	4,58	2,36	294
Kontrollimuuttujat	SHL:n mukainen perhetyön asiakkuus	0	17,83	2,49	2,32	296
	Avohuollon kustannukset	0	1 357,57	252,06	164,65	305
	Kunnan koko	91,00	648 042	17 799	48 865	310

Lisäksi avohuoltoa kuvaavan indikaattorin luotettavuutta saattaa heikentää se, että osa kunnista on pyrkinyt ohjaamaan lastensuojeluilmoituksen kohteena olevia henkilöitä sosiaalihuoltolain mukaisen asiakkuuteen. Tämä vuoksi otimme SHL:n mukaisen perhetyön asiakkuuksia kuvaavan indikaattorin kontrollimuuttujaksi, vaikka yhteys sijoituksiin ei ollut tilastollisesti merkitsevä. Avohuollon asiakkuuksia kuvaavan muuttujan tulkintaan liittyy ongelmia, koska suuri asiakasmäärä voidaan yhtäältä tulkita investointina avohuoltoon, mutta toisaalta se saattaa olla vain näennäistä, jos asiakasmäärä on suuri suhteessa käytävissä oleviin resurssihin. Tämän vuoksi otimme kontrollimuuttujaksi myös lastensuojelun avohuoltopalvelujen nettokäyttökustannukset, jolla pyrimme tasaamaan resurssien vaikutusta analyysiin. Indikaattoriin sisältyy lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittäminen, lapsen kuntoutumista tukevat hoito- ja terapiapalvelut, kuntoutus ja perhekuntoutus, lastensuojelun perhetyö, tukihenkilö tai -perhe, vertaisryhmätoiminta, loma- ja virkistystoiminta. Lisäksi mukaan kuuluvat lastensuojelun sosiaalityöntekijän ja -ohjaajan antama palvelu sekä jälkihuoltona annetut lastensuojelun avopalvelut. Nettokäyttökustannukset saadaan vähentämällä käyttökustannuksista käyttötuotot.

Aineistosta puuttui tietoa, joka vaikuttaa tulosten luotettavuuteen. Kokonaisaineistossa oli 310 kuntaa, joista avohuoltoa koskeva tieto puuttui viidestä kunnasta ja sijoituksia koskeva tieto 72 kunnasta. Tietosuojan vuoksi tilasto ei ilmaise alle viiden tapauksen kuntakohtaisia tietoja, joten erityisesti pienistä kunnista ei aina ole saatavissa sijoituksia koskevaa tietoa. Puuttuvan tiedon analysointia varten kunnat jaettiin kuntakoon mukaisesti 31 kuntaa sisältäviin desiileihin. Puuttuva tieto kasautui pienempiin kuntiin. Pienimmän kuntakoon desiilissä sijoituksia koskeva tieto puuttui 90,0 prosentista kuntia (alle 1 580 asukasta) ja vielä kolmannesakin desiilissä (2 294–3 148 asukasta) puuttuvaa tietoa oli 41,9 prosenttia. Neljännessä ja viidennessä desiilissä puuttuvaa tietoa oli 16,1 prosenttia, mutta niitä suuremmissa kuntadesiileissä ei ollut puuttuvaa tietoa. Avohuollon osalta puuttuva tietoa oli kolmannesta desiilistä alaspäin (alle 3 148 asukasta). Puuttuva tieto heikentää tutkimustulosten yleistettävyyttä. Puuttuvaa tietoa käsiteltiin analyysissä listwise-menetel-lyn mukaisesti.

Analyysit tehtiin SPSS-ohjelmalla ja moderaatiomallinnuksessa käytettiin PROCESS-ohjelman

(versio 3.3) mallia 1 (Hayes 2018). Ohjelma hyödyntää lineaariselle regressioanalyysille tyyppillistä pienimmän neliösumman menetelmää (OLS), mikä on ongelmallinen suhdelukuisen vastemuuttujan tilanteessa. Regressioanalyysiin ehtojen tarkastelussa kuitenkin havaittiin, että muuttujien välillä ei ole häiritsevää multikollinearisuutta. VIF-arvot olivat alle 1,4. Vastemuuttujan ja selittävien muuttujien välistä lineaarista riippuvuutta tarkasteltiin jäännöskuvion avulla, jonka perusteella ei ollut nähtävissä vakavia rikkomuksia. Jäännöstermien varianssin yhtä suuruisuutta kuvaava Breuschin ja Paganin testi ei kuitenkaan antanut hyväksyttyä tulosta, joten heteroskedastisuutta kontrolloitiin HC3-estimaattorilla (Hayes & Cai 2007). HC-estimaattorin voidaan olettaa korjaavan myös suhdelukuisen vastemuuttujaan liittyvää ongelmaa, jossa muuttujan jakauma asetuu lähelle asteikon reunaa.

Tulokset

Aloitimme analyysin tarkastelemalla muuttujien välisiä korrelaatioita. Lastensuojeluilmoitukset ovat yhteydessä avohuollon ($r = ,376^{***}$, $n = 294$) ja sijoitusten kanssa ($r = ,621^{***}$, $n = 238$). Lisäksi avohuolto korreloi sijoitusten kanssa ($r = 432^{***}$, $n = 237$).

Seuraavaksi teimme mallinnuksen, jonka avulla tarkastelimme ilmoitusten suhdetta sijoituksiin, avohuollon suhdetta sijoituksiin sekä avohuollon yhteyttä ilmoitusten ja sijoitusten väliseen suhteeseen (taulukko 2). Tulosten mukaan ilmoitukset ovat positiivisessa suhteessa sijoituksiin. Jos kunta A:n ilmoitukset kasvavat yhden yksikön verrattuna B:hen, niin A:lla on (b_1) 0,182 yksikköä enemmän sijoituksia, jos muiden muuttujien arvo pidetään nollana (keskitettynä). Vastaavasti avohuollon yhden yksikön kasvu näkyy sijoituksissa (b_2) 0,044 yksikön kasvuna. Lisäksi, jos kunnassa A on avohuollon asiakkaita yhden yksikön verran enemmän kuin muuten samanlaisessa vertailukunnassa B ja ilmoitusten määrä kasvaa kummasakin kunnassa yhden yksikön, niin sijoituksissa oleva kuntien välinen ero kaventuu (b_3) 0,017 yksikköä. Mallin selitysaste on 52,3 prosenttia.

Tutkimuksen tuloksia voidaan havainnollistaa kuviolla 1, jossa ilmoituksia kuvataan kolmella tasolla: pieni, keskitaso ja suuri (keskiarvo, +/- keskihajonta). Vastaavasti avohuoltoa kuvataan kolmella tasolla: pieni, keskitaso, suuri (keskiar-

Taulukko 2. Avohuollon yhteys ilmoitusten ja sijoitusten väliseen suhteeseen. Kontrollimuuttujina sosiaalihoitolain mukainen perhetyö, avohuollon kustannukset ja kunnan koko (N = 228)

		Regressiokerroin	SE (HC3)	t-arvo	Merkitsevyys
Vakio	i	1,464	0,128	11,416	<,001
Ls-ilmoitukset	b ¹	0,182	0,026	7,143	<,001
Avohuolto	b ²	0,044	0,018	2,35	0,02
Interaktio	b ³	-0,017	0,007	-2,473	0,014
SHL:n mukainen perhetyö	c ⁴	-0,034	0,011	-2,552	0,011
Avohuollon kustannukset	c ⁵	0,001	0,003	3,776	<,001
Kunnan koko	c ⁶	-0,001	0,001	-2,189	0,03
		R ² = 0,523, MSE = ,231			
		F(6,221) = 38,65, p<,001			

vo +/- keskihajonta). Mitä enemmän on avohuollon asiakkaita, sitä enemmän on myös sijoituksia. Toisaalta pienen ja suuren avohuollon tuottama ero sijoitettujen lasten osuuksissa kaventuu sitä mukaa kun ilmoitukset kasvavat. Jos kunnassa on pieni avohuolto, niin ilmoitusten kasvaessa pienestä suureen, sijoitukset kasvavat 0,90:stä 1,78 prosenttiin. Suuren avohuollon tilanteessa sijoitukset kasvavat vastaavasti 1,20:stä 1,8 prosenttiin. Lopputilanteessa sijoituksissa on vain 0,03 prosenttiyksikön ero. Suuri avohuolto tuottaa vakaamman sijoitusten kehityksen, vaikka ilmoitukset kasvavat.

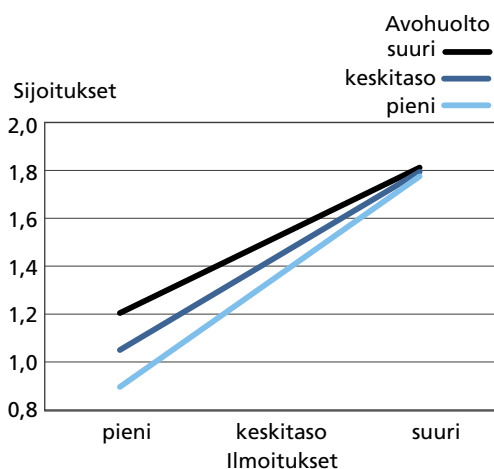
Kuvio 1 voidaan muuttaa myös esimerkiksi (taulukko 3). Oletuksena on, että meillä on kol-

me 10 000 asukkaan kaupunkia A, B ja C, joissa kaikissa on 2 000 alle 18-vuotiasta lasta. Kaupungit poikkeavat kuitenkin avohuollon asiakasmäärältään toisistaan (A = suuri, B = keskitaso ja C = pieni). Tällöin voimme tarkastella sijoitusten kehitystä suhteessa ilmoitusten kasvuun. Taulukosta nähdään, että kaupunki A:n suuri avohuolto tuottaa noin 6 sijoitusta enemmän kuin kaupunki C:n pieni avohuolto, jos kaupungeissa on vain vähän ilmoituksia; mutta ero kaventuu alle yhteen sijoitukseen, jos ilmoitukset kasvavat suurimpaan tasoon.

Pohdinta

Suomalaista lastensuojelujärjestelmää voidaan luonnehtia avohuoltopainotteiseksi (vrt. Berrick & Dickens & Pösö & Skivenes 2017; Vornanen & Pölkki & Pohjanpalo & Miettinen 2011). Tämän analyysin tarkoitus oli paikantaa lastensuojelun avohuollon asemaa suhteessa ilmoituksiin ja sijoituksiin. Lähestyimme lastensuojelujärjestelmää suljettuna systeeminä kolmen kuntakohtaisen indikaattorin avulla: lastensuojeluilmoitukset, avohuollon asiakkaat, ja sijoitukset kodin ulkopuolelle. Analyysin tuloksista voidaan nostaa tarkasteluun seuraavat kolme seikkaa.

Ensinnäkin lastensuojeluilmoitukset näyttävät olevan avainasemassa lastensuojelujärjestelmässä. Ilmoituksia voidaan pitää eräänlaisena lastensuojelun kysyntää kuvaavana indikaattorina. Ilmoitukset ovat vahvasti yhteydessä sijoituksiin. Mitä enemmän on lastensuojeluilmoituksia, sitä enemmän on myös sijoituksia, jos avohuollon asiakasmäärä pidetään vakiona. Tässä mielessä ilmoituk-



Kuvio 1. Avohuollon yhteys ilmoitusten ja sijoitusten väliseen suhteeseen (keskiarvo, +/- keskihajonta).

Taulukko 3. Sijoitusten määrä kaupungeissa A, B ja C ilmoitusten ja avohuollon tasojen mukaan laskettuna (keskiarvo, +/- keskihajonta)

	Ilmoitukset		
	pieni (85 ilmoitusta)	keskitaso (126 ilmoitusta)	suuri (167 ilmoitusta)
Kaupunki A Avohuolto suuri (131 asiakasta)	24,07	30,15	36,23
Kaupunki B Avohuolto keskitaso (92 asiakasta)	20,99	28,43	35,87
Kaupunki D Avohuolto pieni (51 asiakasta)	17,91	26,71	35,51

siin vaikuttaminen olisi keino vaikuttaa myös sijoituksiin. Lasten edun kannalta on pidetty olennaisena, että ilmoituskynnys on mahdollisimman matala (HE 252/2006), vaikka se tuottaisikin paljon ilmoituksia ja käynnistäisi lastensuojelujärjestelmän prosessit. Näin ollen keskeistä saattaisi olla panostaa ilmoitusmenettelystä tiedottamiseen, millä voidaan vähentää ilmoituksiin liittyvää subjektiivista ja kulttuurista vaihtelua kuntien välillä. Lisäksi kunnissa voidaan pyrkiä vaikuttamaan ilmoitusten taustalla oleviin riskitekijöihin (vrt. Harrikari 2014). Esimerkiksi työttömyys, yhden huoltajan perheet ja toimeentulotuki näyttävät olevan yhteydessä lastensuojeluilmoitusten yleisyyteen. Tässä mielessä kuntien kannattaisi kohdentaa tukea esimerkiksi yhden vanhemman kotitalouksien taloudelliseen pärjäämiseen (vrt. Ikäheimo 2016), mitä kautta myös ilmoitukset saataisivat vähentyä.

Toiseksi myös avohuolto on positiivisessa yhteydessä sijoituksiin. Mikäli kahdesta kunnasta toisessa on enemmän avohuollon asiakkaita, niin siellä on myös enemmän sijoituksia, jos kummasakin on yhtä paljon ilmoituksia. Tätä yhteyttä voidaan pitää järjestelmätason ominaisuutena. Palvelu lisää palvelua. Tästä näkökulmasta katsoen kunnilla saattaisi olla kiusaus pyrkiä rajoittamaan avohuollon asiakasmäärää, koska avohuollon pieni asiakasmäärä on yhteydessä vähäisempiin sijoituksiin. Tämä voisi olla perusteltua, jos tätä kautta avohuollon resurssit voitaisiin suunnata tehokkaammin rajatulle ja eniten tarvitsevalle asiakasryhmälle – ja jos lisäksi muita potentiaalisia lastensuojelun asiakkaita voitaisiin ohjata muihin asiakkuuksiin, jotka vastaavat paremmin heidän tarpeitaan. Tähän seikkaan saattaa liittyä viimeaikainen kuntien pyrkimys ohjata osa asiakkaista muihin palveluihin ja sitä kautta kontrolloida lastensuoje-

lun avohuollon asiakasmäärää. Toisaalta pieni asiakasmäärä saattaa viitata myös siihen, että lastensuojelun resurssit ovat alimitoitettuja.

Kolmanneksi avohuollon ja sijoitusten välinen suhde ei kuitenkaan ole suoraviivainen. Vaikka avohuolto absoluuttisesti lisääkin sijoituksia, niin tämän analyysin keskeisin havainto liittyy siihen, että avohuollon suuri asiakasmäärä puskuroi kasvavien ilmoitusten tuottamaa sijoituspainetta. Tältä kannalta voidaan ajatella, että avohuollon tehtävä ei ole vain minimoida sijoituksia, vaan ennen kaikkea puskuroida kysynnän vaikutusta sijoituksiin. Suuri avohuollon asiakasmäärä tuottaa vakaamman lastensuojelujärjestelmän kuin pieni asiakasmäärä. Tässä mielessä voitaisiin väittää, että avohuolto täyttää tällöin paremmin myös oman tehtävänsä lapsen ja vanhempien tukijana (Pekkarinen 2016). Huonosti puskuroivaa avohuoltoa voidaan pitää epästabiilina, mikä näkyy esimerkiksi siten, että sijoitukset riippuvat voimakkaasti ilmoitusten määrästä. Pieni avohuollon asiakasmäärä puskuroi huonosti lastensuojelun kysynnän kasvua, jolloin järjestelmä reagoi voimakkaasti kysyntään. Näin ollen korostamme, että avohuollon määrittely edellyttää sen tarkastelua suhteessa sekä ilmoituksiin että sijoituksiin.

Olemme tässä analyysissä yrittäneet tarkastella mekanisme, jossa avohuollon funktio määrittynyt suhteessa ilmoituksiin ja sijoituksiin. Tähän tutkimusasetelmaan ja tutkimuksen tuloksiin liittyy kuitenkin useita epävarmuustekijöitä. Ensinnäkin tämän tutkimuksen asetelma, jossa lastensuojelujärjestelmää on lähestytty suljettuna systeeminä, on kovin kapea. On selvää, että myös yksilöiden tarpeisiin perustuva kysyntä ohjaa järjestelmää ja sen muovautumista (esim. Semanchin & Jones & LaLiberte 2017). Samalla tavalla myös yhteisölliset tekijät, kuten sosiaaliset riskit ja ongelmat, vai-

kuttavat lastensuojelun tarpeeseen sekä siihen vastaamaan pyrkivän järjestelmän muovautumiseen (vrt. Harrikari 2014; Bywaters ym. 2016).

Toiseksi lastensuojelujärjestelmää kuvaavat indikaattorit ovat varsin karkeita määrällisiä mittareita (Alatalo & Pösö 2010). Niiden kyky kuvaata lastensuojelun järjestelmää ja sen osia voidaan asettaa kysymyksen alle. Ne eivät huomioi palvelun laatua tai intensiteettiä, vaikka esimerkiksi tässä analyysissä avohuollon kustannusten vaikutus on pyritty vakioimaan.

Kolmanneksi erityisesti avohuollon asiakasmäärää kuvaava indikaattori on ollut viime aikoina muutosten kohteena. Se heikentää tämän analyysin luotettavuutta, vaikka olemmekin pyrkineet vakauttamaan tilannetta huomioimalla SHL:n mukaisen perhetyön asiakasmäärän. Ja lisäksi pelkkään avohuollon asiakasmäärään keskittyminen sivuttaa kaiken sen sisällöllisen kehittämistyön, jota viime aikoina on tehty (esim. Alatalo ym. 2017).

Neljänneksi tässä tutkimusasetelmassa on oletettu, että ilmoitusten ja sijoitusten välinen suhde riippuu avohuollon asiakasmäärästä. Matemaattisesti voitaisiin myös olettaa, että avohuollon ja sijoitusten välinen suhde riippuu ilmoituksista. Avohuollon ja ilmoitusten välinen interaktio olisi siinäkin tilanteessa tilastollisesti merkitsevä. Tämän tutkimuksen asetelma korostaa kuitenkin ilmoitusten roolia lastensuojelun kysyntää kuvaavana indikaattorina, joka käynnistää ja ylläpitää muita järjestelmän osia (avohuoltoa ja sijoituksia).

Viidenneksi on huomattava, että analyysissä käytettiin OLS-regressioon perustuvaa analyysia, vaikka suhdelukaisille muuttujille on olemassa omat menetelmänsä. Käyttämämme analyysi täyttää kuitenkin regressioanalyysin ehdot, joten tässä mielessä olemme olettaneet analyysin tuottavan myös riittävän tarkan tuloksen. Menetelmävalintaan voidaan kuitenkin suhtautua myös kriittisesti.

Lopuksi

Sosiaalipoliittinen päätöksenteko edellyttää aina harkintaa sen suhteen, kuinka paljon kunnat ovat halukkaita investoimaan palveluihin (Heino ym. 2014). Tämän analyysin keskeinen viesti on, että kuntien kannattaisi kiinnittää huomiota lastensuojelujärjestelmän vakautteen siten, että avohuolto puskuroisi kysynnän tuottamaa sijoituspainetta. Viime kädessä on kuitenkin poliittinen kysymys, puskuroiko suuri avohuolto riittävästi lastensuojeluilmoitusten tuottamaa sijoituspainetta, koska avohuolto lisää aina myös sijoituksia. Tässä mielessä olemme tekemisissä tyyppillisen inkrementaalisen päätöksenteon kanssa, mikä edellyttää sekä tietoa mekanismien toiminnasta että kokonaisnäkemystä järjestelmän tavoitteista. Lisäksi voidaan alleviivata, että sijoitukset eivät ole vain negatiivinen seikka (Eronen 2013), vaikka avohuolto onkin ensisijaista sijoituksiin nähden.

KIRJALLISUUS

- Alatalo, Marja & Pösö, Tarja (2011) Indikaattorin epävarmuus ja tulkinta: lastensuojelun viranomaistoiminnan ja tiedontuotannon yhteen kietoutuminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (6), 633–643.
- Alatalo, Marja & Pösö, Tarja (2014) Number of children placed outside the home as an indicator - social and moral implications of commensuration. *Social Policy & Administration* 48 (7), 721–738.
- Alatalo, Marjo & Lappi, Kari & Petrelius, Päivi (2017) Lapsikeskeinen suojele ja perheen toimijuuden tukeminen lastensuojelun perhetyössä ja perhekuntoutuksessa: Kohti monitoimijaisia, yhteistä perhetyötä. Työpäperi 21/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Berrick, Jill & Dickens, Jonathan & Pösö, Tarja & Skivenes, Marit (2017) A cross-country comparison of child welfare systems and workers' responses to children appearing to be at risk or in need of help. *Child abuse review* 26 (4), 305–319.
- Bywaters, Paul & Brady, Geraldine & Sparks, Tim & Bos, Elizabeth (2016) Inequalities in child welfare intervention rates: The intersection of deprivation and identity. *Child & Family Social Work* 21 (4), 452–463.
- Eronen, Tuija (2013) Viisi vuotta huostaanotosta. Seurantatutkimus huostaanotettujen lasten institutionaalisista poluista. Raportti 13/2013. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

- Hallituksen esitys HE 252/2006 Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Harrikari, Timo (2008) Riskillä merkityt. Lapset ja nuoret huolen ja puuttumisen politiikassa. Helsinki: Nuorisotutkimusseura.
- Harrikari, Timo (2014) Social disorganization and the profile of child welfare: Explaining child welfare activity by the community-level factors. *Child Abuse & Neglect* 38 (10), 1671–1682.
- Hayes, Andrew & Cai, Li (2007) Using heteroskedasticity-consistent standard error estimators in OLS regression: An introduction and software implementation. *Behavior research methods* 39 (4), 709–722.
- Hayes, Andrew (2018) Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: Methodology in the Social Sciences. Guilford Press. Kindle Edition.
- Heino, Tarja (2016) Lastensuojelusta tietäminen – julkisen vallan vastuu. Teoksessa Rosi Enroos, Tarja Heino & Tarja Pösö (toim.) *Huostaanotto. Lastensuojelun vaativin tehtävä*. Tampere: Vastapaino.
- Heino, Tarja & Pösö, Tarja (2003) Tilastot ja tarinat lastensuojelun tietolähteinä. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (6), 584–596.
- Heino, Tarja & Hyry, Sylvia & Ikäheimo, Salla & Linnosmaa, Ismo & Kuronen, Mikko & Rajala, Rika (2014) Lastensuojelun kustannukset ja palvelujen hinnat. Työpaperi 11/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Ikäheimo, Salla (2016) Lastensuojelun asiakkaiden äitien elämäntilanne rekistereiden valossa. Teoksessa Kirsi Nousiainen & Päivi Petrelius & Laura Yliruka (toim.) *Puheista tekoihin. Ylisukupolvisten ongelmien ehkäiseminen lastensuojelussa ja perhe- ja sosiaalipalveluissa*. Työpaperi 20/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos., 103–140.
- LsL, Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.
- Næss, Petter (2019) ‘Demi-regs’, probabilism and partly closed systems. *Journal of Critical Realism*, 18(5), 475–486.
- Pekkarinen, Elina (2016) Toivottu, kiistely ja torjuttu: lastensuojelun avohuolto huostaanottoasiakirjoissa. Teoksessa Rosi Enroos & Tarja Heino & Tarja Pösö (toim.) *Huostaanotto. Lastensuojelun vaativin tehtävä*. Tampere: Vastapaino.
- Pekkarinen, Elina & Heino, Tarja & Pösö, Tarja (2013) Lastensuojelusta tietäminen on moraalinen velvoite. *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (3), 337–342.
- Pösö, Tarja (2012) Lapsen etu, oikeudet ja näkökulma moraalisisena kannanottoina. Teoksessa Hannele Forsberg & Leena Autonen-Vaaraniemi (toim.) *Kiistanalainen perhe, moraalinen järkeily ja sosiaalisuus*. Tampere: Vastapaino, 75–97.
- Semanchin Jones, A., & LaLiberte, T. (2017) Risk and protective factors of foster care reentry: An examination of the literature. *Journal of Public Child Welfare* 11(4–5), 516–545.
- Sihvonen, Ella (2016) Huoli kadonneesta vanhemmuudesta 2000-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa: lasten kasvatusta ja vastuullinen vanhemmuus. *Kasvatus & Aika* 10 (1), 72–86.
- Sosiaalihuoltolaki, SHL 1301/ 2014.
- Sotkanet, Tilasto- ja indikaattoripankki. THL. <https://sotkanet.fi/sotkanet>
- Vornanen, Riitta & Pölkki, Pirjo & Pohjanpalo, Heidi & Miettinen, Janissa (2011) The possibilities for effective child protection—The Finnish research perspective. *ERIS web Journal*, 1, 33–53.

TIIVISTELMÄ

Timo Toikko & Piia Seppälä & Siiri-Liisi Kraav & Laura Häkkinen: Kuntatason analyysi lastensuojelun avohuollon yhteydestä lastensuojeluilmoitusten ja sijoitusten väliseen suhteeseen

Tutkimuksessa tarkasteltiin avohuollon asemaa suhteessa sekä lastensuojeluilmoituksiin että sijoituksiin. Tutkimusaineisto muodostui Sotkanet - tilasto- ja indikaattoripankin kuntakohtaisista lastensuojeluilmoituksista, avohuollon asiakkuuksista ja kodin ulkopuolelle tehtyjä sijoituksia kuvaavista indikaattoreista vuosilta 2016–2018 (N = 310). Tutkimusmenetelmänä käytettiin moderaatioanalyysiä. Tutkimuksen mukaan avohuollon asiakasmäärä on positiivisessa suhteessa sijoituksiin. Mitä enemmän on lapsia avohuollossa, sitä enemmän kunnassa on myös sijoituksia. Suuri avohuolto puskuroi kuitenkin ilmoitusten tuottamaa sijoituspainetta paremmin kuin pieni avohuolto. Avohuollon tehtävää ei tulisikaan arvioida vain suhteessa sijoituksiin, vaan samaan aikaan myös suhteessa lastensuojelun kysyntään ilmaiseviin ilmoituksiin. Tässä mielessä avohuollon tehtävä on vakauttaa lastensuojelujärjestelmää suhteessa kysynnän tuottamaan sijoituspaineeseen.

KIRJOITTAJAT

Toikko, Timo, YTT, professori, Itä-Suomen yliopisto
 Seppälä, Piia, YTM, tohtoriopiskelija, Itä-Suomen yliopisto
 Kraav, Siiri-Liisi, MSc., tohtoriopiskelija, Itä-Suomen yliopisto
 Häkkinen, Laura, YTM, sosiaalityöntekijä, Helsingin kaupunki