

Asia: VN/463/2021

## **Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmitoitus 35 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2022 alusta ja 30 lasta/sosiaalityöntekijä vuoden 2023 alusta. (13 b §). Mitä vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?**

Kannatetaan ehdotusta. Se parantaa edellytyksiä tehdä vaikuttavaa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelutyötä. On sekä työntekijöiden että asiakkaiden näkökulmasta muutos parempaan.

Valtio on varannut rahaa ensimmäiseen vaiheeseen vuodelle 2022 yhteensä 9 miljoonaa euroa. Oulun kaupungin tilanteessa ehdotettu asiakasmitoitus (35 lasta/sosiaalityöntekijä) vaatii noin 27 uutta sosiaalityöntekijän virkaa. Oulun kaupungin laskelmien mukaan asiakasmitoituksen (35 lasta/sosiaalityöntekijä) kustannusvaikutus yksin Oulun osalta on 1,7 miljoonaa euroa. Varattua 9 miljoonaa ei näin ollen pidetä riittävänä.

Vuodesta 2023 alkaen mitoitus olisi 30 lasta/sosiaalityöntekijälle eikä tälle ole kohdennettua rahoitusta vielä. Oulun kaupungin osalta ehdotus vaatii noin 14 uuden sosiaalityöntekijän virkaa. Kustannusvaikutukset Oulun osalta olisivat tässä vaiheessa 870 000 euroa. Myös vuonna 2023 suunnitellulle asiakasmitoituksen alentamiselle on varattava valtion rahoitus.

Sosiaalityöntekijöitä ei kuitenkaan ole saatavilla siinä määrin, että em. mitoitus olisi mahdollinen jo vuoden 2022 alusta. Muutos on huomioitava yliopistojen paikkamäärissä ja yliopistojen resursseissa. Sosiaalityöntekijöiden koulutusta on järjestettävä suurimmissa kaupungeissa, kuten Oulussa, tarvittaessa etäopiskelumahdollisuuksia hyödyntäen.

Sosiaalityöntekijöitä tarvitaan myös muualla kuin lastensuojelussa ja näissäkin palveluissa on kasvua, mikä osaltaan hankaloittaa sosiaalityöntekijöiden saatavuutta lastensuojeluun. Kevan analyysin

mukaan pula sosiaalityöntekijöistä syvenee jo nykyisellä sosiaalipalvelujen kysynnän tasolla. Sosiaalityöntekijöistä ja sosiaaliohjaajista lähes joka kolmas jää eläkkeelle seuraavan kymmenen vuoden aikana.

**2. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lastensuojeluviranomaisen kansainvälisestä toimivallasta (17 §), lastensuojelun järjestämis- ja kustannusvastuusta kansainvälisissä tilanteissa (17 a §) sekä lastensuojelun tarpeen arvioinnista ulkomailla (17 b §). Selkiyttääkö sääntely rajat ylittäviä tilanteita?**

Kyllä selkiyttää.

**3. Esityksessä ehdotetaan säädettävän lapsen sosiaalihuollon asian vireille tulosta ja lapsen palvelutarpeen arvioinnista (26 §). Onko ehdotettu sääntely selkeä?**

Ehdotus on kannatettava ja se selkeyttää lastensuojelun asiakkuuden alkamisajankohtaa.

Kannatetaan ehdotettua 3 mom., jonka mukaan yhteenvetoon on merkittävä syyt, joiden vuoksi on katsottu, ettei lastensuojelutoimia tarvita. Perusteluvollisuus ohjaa työntekijää arvioimaan perheen ja lapsen voimavaroja suhteessa ilmeneviin ongelmiin. Lisäksi perustelujen kirjoittaminen yhteenvetoon on asiakkaan ja asiakkaiden ohjautumisen näkökulmasta selkeä parannus. Perustelut helpottavat myös myöhemmin tehtäviä palvelutarpeen arviointeja tai asiakassuunnitelman päivittämistä sekä arviointia asiakkaan asiakkuuden siirtämistä sosiaalihuollosta lastensuojeluun.

**4. Esityksessä ehdotetaan säädettävän tehostetusta avohuollon tukitoimesta (37 b §). Mikä on näkemyksenne sääntelyn selkeydestä suhteessa muihin lastensuojelun avohuollon palveluihin?**

Tietyissä, akuuteissa kriisitilanteissa olevia perheitä tällainen moniammatillinen tehostettu tuki kotiloissa voi auttaa siinä määrin, että sijoitukselta vältytään. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuitenkin aina lapsen tai nuoren ja koko perheen motivaatiota, aitoa sitoutumista, yhteistyökykyä sekä oman toiminnan arviointi- ja ohjaustaitoja.

Moniammatillinen tehostettu tuki auttaa, mutta myös velvoittaa, sosiaalityöntekijää arvioimaan perheen tilannetta ja palveluiden vaikuttavuutta sekä avohuollon tukitoimien riittävyttä. Kotiloissa tehtävä moniammatillinen arviointi mahdollistaa esimerkiksi vanhemmuuden arvioimisen luotettavammin kuin pelkät tapaamiset vastaanotoilla. Vanhempaa hoitavan tahon voi olla mahdotonta ottaa kantaa esimerkiksi sairauden vaikutuksesta vanhemmuuteen käytännössä tai vanhemmuuden arviointiin ylipäätään, mikäli hoitava taho ei osallistu kotona annettaviin palveluihin tai ei tapaa vanhempaa ja lasta yhdessä. Lasten huomioiminen perheen aikuisten palveluissa on välttämätöntä.

On tarkoituksenmukaista, että ehdotuksen mukaan tehostettu avohuollon tukitoimi on määräaikaikainen ja että tilannetta on arvioitava vähintään kahden kuukauden välein.

Tälläkin hetkellä Oulussa järjestetään perhekuntoutusta kotiin moniammatillisesti. Laki siis mahdollistaa jo nyt tehostettua avohuollon tukitoimea vastaavien palveluiden järjestämisen.

Esityksen mukaan tarkoitus on, että monialaisista palveluista, kuten lastensuojelun, mt- ja päihdepalveluista, muodostetaan yhtenäinen kokonaisuus ja sen sisällöstä ja vastuunjaosta sovitaan asiakassuunnitelmassa tilanteessa, jossa pyritään välttämään lapsen kodin ulkopuolisen sijoituksen tarve. Jotta em. kokonaisuuden järjestäminen on käytännössä mahdollista, terveydenhuollon viranomaisilla tulee olla pykälässä säädetty selkeä velvoite osallistua ja järjestää tehostetun avohuollon tukitoimeen liittyvät palvelut oikea-aikaisesti. Terveydenhuollolla tulee olla kyky järjestää palveluita nopeallakin aikataululla, mihin ei nykyisillä resursseilla kyetä vastaamaan (erit. mt- ja päihdepalvelut).

**5. Onko esityksessä ehdotettu 49 a §:n 2 momentin c-kohdan päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä sijaishuollon integroitua palvelu ja sitä koskeva päätöksenteko (49 b §) sääntelyltään selkeä ja toteutettavissa käytännössä?**

49 a §:n ja 49 b §:n suhde erityisen pidon järjestämiseen vaatii selkiyttämistä. Ensin mainitussa ei tarvita moniammatillista arviota tai lausuntoa ja jakson pituus on huomattavasti lyhyempi kuin erityisen huolenpidossa. Onko tarkoituksenmukaista pyrkiä korvaamaan ehoa lyhyemmällä jaksolla? Koska kyse on melko lyhyestä ajanjaksosta, herää kysymys, onko lapsen edun mukaista siirtyä tiheästi laitoksesta toiseen ja toisaalta, ehtiikö näin lyhyillä jaksoilla saavuttaa riittäviä saati pysyviä vaikutuksia (vrt. eho 90 + 90 vrk)?

Pykälissä on käytetty ajanmääränä päivää, mikä on epäselvä / tulkinnanvarainen, vuorokausi olisi selkeämpi ja yhdenmukainen lain muiden ajanmääreiden kanssa.

**6. Esityksessä ehdotetaan erityisen huolenpidon palvelun tuottamisen keskittämistä julkisen sektorin toimijoille (60 d §). Muutokseen esitetään pitkää siirtymäaika vuoteen 2026 asti. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?**

On hyvä, että erityisenhuolenpidon jaksosta ei säädetä enää rajoitustoimenpiteitä koskevassa luvussa, koska kyse on yhdestä tavasta järjestää sijaishuoltoa.

Ehdotettu muotoilu selkeyttää erityisen huolenpidon jakson hoidollista ja kuntouttavaa sisältöä.

Erityisen huolenpidon jakson riittävän pitkä aika turvaa lapsen itseään vahingoittavan käyttäytymisen ja vakavan päihdeongelman katkaisemiseksi.

On selkeä parannus, että ensimmäisen jakson pituus on suoraan 90 päivää. Tosiasiassa nuoren ei yleensä ehdi muuttua 30 päivässä eikä työskentely ole vielä päässyt kunnolla käyntiin. Lisäksi 90 päivän jatkomahtavuus on parannus erityisesti, kun nuorella on vakava päihde- ja mielenterveysongelma, jonka hoito muuten ei ole onnistunut.

Muutos tulee kuitenkin lisäämään lastensuojelun työtä, koska rajoitustoimista tulee tehdä erilliset päätökset ehon aikana.

Ehdotuksen esitystä erityisen huolenpidon jaksojen tuottamista valtion lastensuojeluyksiköille, yksityisille koulukodeille sekä kunnan ja maakunnan omistamille lastensuojelulaitoksille ei pidetä tarkoituksenmukaisena eikä sitä kannateta.

STM:stä saatujen tietojen mukaan valtion koulukodeissa on tällä hetkellä 28 EHO-paikkaa ja suunnitelmia paikkojen lisäyksestä muuttamalla nykyistä toimintaa on vireillä. Tällä hetkellä eho-jaksoja ostetaan myös yksityisiltä palveluntuottajilta. Valviran ylläpitämän Valveri-rekisterin mukaan yksityisissä koulukodeissa on 15 asiakaspaikkaa ja muilla yksityisillä palveluntuottajilla yhteensä 12 asiakaspaikkaa. Paikkojen riittävyys on haaste jo nyt. Ottaen huomioon, että jatkossa ehdotuksen mukaan Ehoa voisi järjestää vain valtion ja kuntien yksiköissä ja että jaksojen pituus pitenee merkittävästi, vaarana on, että eho-jaksoja jatkossa pystyttäisiin järjestämään entistä harvemmillä. Kun samaan aikaan tarve on kasvava. Ehdotus edellyttäisi näin ollen, että kuntien tulisi jatkossa lisätä merkittävästi laitoshuoltoa omana toimintana, koska kuntien on viime kädessä järjestettävä palvelut. Laissa edellytetään moniammatillista erityisosaamista erityisen huolenpidon yksiköissä. Koulutetun henkilöstön saatavuus on ongelma. Esimerkiksi lasten- ja nuorisopsykiatrien ja psykologien ja psykiatristen sairaanhoitajien saatavuudessa on suuria ongelmia jo nyt, mikä aiheuttaa merkittäviä haasteita kunnille järjestää vaaditut palvelut omana toimintana. Lisäksi muutos vaatisi kunnilta nopealla aikataululla merkittäviä investointeja tiloihin, mikä ei vireillä oleva sote-uudistus huomioiden ole realistista. Tilojen rakentaminen voi vaatia myös kaavamutoksia.

Oulun kaupungin näkemyksen mukaan oikea ratkaisu on nykyisen kaltainen monituottajamalli, jolla varmistetaan paikkojen riittävyys ja jossa laatu varmistetaan ehdottomilla laatuvaatimuksilla (pysyvä henkilöstö, henkilöstön osaamisvaatimukset, henkilöstöressit, tilat, toimintamallit, yhteistyö perheiden ja verkostojen kanssa). Lupamenettelyssä ja hankinnoissa on varmistettava, että edellytykset täyttyvät.

**7. Esityksessä ehdotetaan vähimmäishenkilöstömitoituksia vaativan sijaishuollon ja erityisen huolenpidon palveluihin (59 a §). Mitoitukset porrastetaan vuosille 2022–2026, täysimääräisinä mitoitukset tulisivat voimaan vuonna 2026. Mitä käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?**

Esitetyt vähimmäismitoitukset ovat kannatettavia. Koulutetun henkilöstön saatavuus on kuitenkin jo nyt ongelma, samoin henkilöstön vaihtuvuus. Jotta esitettyyn mitoitukseen päästään, koulutuskapasiteettia ammattikouluissa ja ammattikorkeakouluissa on lisättävä. Mitoituksen kasvattaminen esitettyssä aikataulussa tulee olemaan haasteellista.

Oulun kaupungin lastensuojelulaitoksen (vastaanottolaitos) osalta henkilöstömitoitusvaatimus vuodelle 2022 tarkoittaisi 4 uutta työntekijää ja kustannusvaikutus olisi 227 000 euroa. Vuodelle 2024 tarvittaisiin 2 uutta työntekijää ja kustannusvaikutus olisi 113 000 euroa. Vuodelle 2025 tarvittaisiin 3,5 uutta työntekijää ja kustannusvaikutus olisi 198 000 euroa. Vuodelle 2026

tarvittaisiin 3,5 uutta työntekijää ja kustannusvaikutus olisi 198 000 euroa. Yhteensä kustannusvaikutus olisi 736 000 euroa vuodessa.

Oulun kaupungin arvion mukaan vaativan sijaishuollon henkilöstön vähimmäismitoituksen nosto vuosina 2022-2026 tarkoittaisi yhteensä 3,3 miljoonan euron kustannusten kasvua. Oulun kaupungin arvion mukaan erityisen huolenpidon henkilöstön vähimmäismitoituksen nosto vuosina 2022-2026 tarkoittaisi yhteensä 0,5 miljoonan euron kustannusten kasvua.

**8. Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä kiinnipitämisestä lapsen laitoksesta poistumisen estämiseksi (68 a §). Onko sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksella olevan?**

Kannatetaan ehdotettua 68 a §:ää.

**9. Esityksessä ehdotetaan muutettavan luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttamista koskevaa nykyistä säännöstä (69 a §) siten, että siinä säädetty kiinniottaminen mahdollistaa poliisille toimivallan lapsen kiinniottamiseksi virka-apuna. Poliisin virka-avun antamisesta säädetään tarkemmin uudessa 69 b §:ssä. Onko ehdotettujen 69 a § ja 69 b § sääntely riittävän selkeä ja millaisia käytännön vaikutuksia näette ehdotuksilla olevan?**

Tulee lisäämään laitosten työtä, vaatii resursseja ja lisää kustannuksia.

Ennakointi ja suunnitelmallisuus on järkevää. Etsimisen sisältö jää epäselväksi – tarkoitetaanko aktiivisella etsimisellä fyysistä jalkautumista etsimään vai riittääkö esimerkiksi nuoren aktiivinen tavoitteleminen puhelimella, nuoren etsiminen läheisverkoston, sosiaalisen median ym. avulla. Onko realistista, että laitoksella olisi mahdollisuus resursoida työntekijä nuoren etsimiseksi esimerkiksi toiselta puolelta Suomea?

Tosiasiallisesti poliisit eivät ehdi paikalle oikea-aikaisesti.

**10. Esitys sisältää muutoksia työryhmän ehdotuksiin päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson aikana tehtävistä rajoitustoimenpiteistä ja yhteydenpidon erityisestä rajoittamisesta (71 § ja 72 §). Millaisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla näette olevan lapsen päihdehoidon vieroitushoidon ja kuntoutuksen sekä erityisen huolenpidon jakson toteuttamiseen?**

Ehdotetuilla säädöksillä voidaan hillitä päihteiden kulkeutumista yksikköön ja sitä kautta parantaa turvallisuutta ja jakson tavoitteiden toteutumista.

**11. Vapaamuotoiset huomiot edellä mainittuihin säännöksiin:**

Tavoite vähentää lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työn kuormittavuutta ja tätä kautta vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa on kannatettava. Samoin henkilöstömitoituksen tiukentaminen vaativassa sijaishuollossa ja erityisessä huolenpidossa. Ehdotetut muutokset vaativat merkittävästi lisää työntekijöitä avo- ja sijaishuoltoon sekä lastensuojelulaitoksiin. Lisäksi

moniammatillinen yhteistyö avo- ja sijaishuollossa sekä integroidut palvelut vaativat huomattavaa lisäresurssia terveydenhuoltoon, erityisesti mt- ja päihdepalveluihin sekä henkilöstön täydennyskoulutusta.

Eriyisen huolenpidon järjestäminen kunnan omana toimintana vaatisi myös henkilöstöresursseja sekä investointeja tiloihin. Oulun kaupunki ei kannata ehdotusta siitä, että jatkossa erityistä huolenpitoa voisivat tuottaa vain valtion ja kuntien omistamat laitokset. Oulun kaupungin näkemyksen mukaan oikea ratkaisu on monituottajamalli, jolla varmistetaan paikkojen riittävyys. Yksityisten palveluiden laatu, kuten henkilöstön koulutus, kokemus ja mitoitus voidaan varmistaa kilpailutuksessa asetettavilla ehdottomilla laatuvaatimuksilla, joita seurataan sopimuskauden aikana ja joiden rikkomiselle määritetään sanktiot. Jo lupamenettelyssä tarkistetaan lakisääteinen mitoitus ja tilat.

Ehdotusten taloudelliset vaikutukset kunnille ovat merkittävät. Oulun kaupungin arvion mukaan pelkästään vuonna 2022 ehdotusten aiheuttama kustannusten lisäys olisi noin 3 miljoonaa euroa. Ehdotetaan, että muutokset tulisivat voimaan vasta, kun järjestämisvastuu on siirtynyt tuleville hyvinvointialueille. Käytännössä kuntien on mahdotonta toteuttaa asetettuja vaatimuksia ehdotetussa ajassa, koska koulutettuja työntekijöitä ei tälläkään hetkellä ole riittävästi (esim. sosiaalityöntekijöitä, sosionomeja, psykiatrisia sairaanhoitajia, psykologeja ja psykiatreja). Lisä- ja täydennyskoulutusten järjestäminen ja työvoiman saatavuuden paraneminen vievät aikaa, eikä koulutuspaikkoja lisäämällä pystytä vaikuttamaan työvoiman saatavuuteen käytännössä ainakaan 2-3 vuoteen.

Lisäksi Oulun kaupunki lausuu seuraavaa:

Vaativan sijaishuollon järjestäminen

49 a §:n sääntelyä vaativasta sijaishuollosta ei nähdä tarkoituksenmukaisena. Oulun kaupungin ainoa lastensuojelulaitos olisi 49 a §:n mukainen vaativan sijaishuollon yksikkö. Tämä nostaa kustannuksia korkeamman mitoitusvaatimuksen johdosta. Oulun kaupungin lastensuojelulaitoksen osalta henkilöstömitoitusvaatimus vuodelle 2022 tarkoittaisi 4 uutta työntekijää ja kustannusvaikutus olisi 227 000 euroa.

Oulun kaupunki on kilpailuttanut ja ostaa jo nyt sijaishuoltoa laitoksilta, joilla on erityisosaamista esimerkiksi päihde- ja mielenterveysosaamista. Laki siis mahdollistaa jo nyt integroitujen palveluiden järjestämisen laitoksissa. Onko säädös vaativasta sijaishuollosta tarpeellinen erityisesti, kun sama lainsäädäntö (rajoitustoimet) koskee kaikkia laitoksia – pystyykö vaativan sijaishuollon yksikkö vastaamaan erityisen haastavasti käyttäytyvien ja oireilevien nuorten tarpeisiin?

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena voi olla, että lapsi palaa vaativasta sijaishuollosta entiseen sijaishuoltopaikkaansa. Vaativan sijaishuollon yksikkö voi olla kaukana lapsen varsinaisesta sijaishuoltopaikasta. Olisiko laissa syytä täsmentää sitä, miten palveluiden integraatio jatkuu vaativan sijaishuollon päätyttyä lapsen sijaishuoltopaikassa toisella paikkakunnalla? Ts. miten turvataan esimerkiksi mt-palvelun jatkuvuus, jos lapsi siirtyy sijaishuoltopaikastaan välillä vaativan sijaishuollon yksikköön eri paikkakunnalle ja sieltä takaisin?

### Sijaishuollon asumisharjoittelu

Esitetystä muodossa tulee lisäämään merkittävästi sijaishuollon kustannuksia, koska sijaishuoltopaikka laitoksessa tulee pitää varattuna itsenäistä asumista harjoittelevalle nuorelle ja samaan aikaan maksetaan itsenäisestä asumisesta aiheutuvat kustannukset (vuokra ja palvelut omaan kotiin). Laitokset eivät voi pitää paikkoja varattuna pitkiä aikoja ilman täyttä maksua.

Huomion arvoista on myös, että esitetty sijaishuollon muoto on mahdollinen vain laitoshoitoon sijoitetuille lapsille, ei perhehoitoon sijoitetuille lapsille. Lapset eivät siten olisi yhdenvertaisessa asemassa asumisharjoittelun suhteen.

Ehdotusta voidaan kannattaa, mikäli säädetään palvelun määräaikaaisuudesta. Kyse voi olla vain lyhyestä arviointijaksosta (vrt. koekotiutus). Sijaishuoltoa ei ole tarkoituksenmukaista järjestää pitkäaikaisesti asumisharjoitteluna laitoksen ulkopuolella. Lakiin tulisi lisätä asumisharjoittelun enimmäiskesto (esim. 3- 6 kk) ja säätää lyhyestä määräajasta (esim. 1 kk:n välein), jolloin sosiaalityöntekijä on velvollinen arvioimaan lapsen tilannetta. Mikäli sijaishuollon tarve on päättynyt, on huostaanotto lopetettava ja lapsi siirtyy jälkihuollon palveluiden piiriin.

Muutosehdotus pykälään LSL 32 § 3 mom.

LSL 32 § 3 momentissa on ehdottomasti säädettävä, että oheis- tai sijaishuoltajalle maksettavassa palkkiossa ja kulukorvauksissa voidaan huomioida lapsesta oheis- tai sijaishuoltajaksi määrätylle maksettavat etuudet, kuten vammaistuki, elatusavut ja elatustuet sekä lapsilisät. Esitetystä muodossa ehdotus johtaisi siihen, että oheis-/sijaishuoltaja on taloudellisesti paremmassa asemassa kuin julkista hallintotehtävää toimeksiantosopimuksen nojalla hoitava, koulutuksen käynyt perhehoitaja. Oheishuoltajan ja perhehoitajan asemat ovat täysin erilaiset. Oheishuoltaja käyttää lapsen puhevaltaa ja päättää lapsen asioista kuin huoltaja. Perhehoitajalla ei ole oikeutta edustaa lasta ja sijoitetun lapsen asioista päättää sosiaalityöntekijä. Kunta ei voi periä hoidonkorvauksena lapsen etuuksia eikä kerryttää lapselle itsenäistymisvaroja, kun kyse on lapsen asumisesta oheis- tai muun huoltajan luona. Oheishuoltajaratkaisu tulee kunnalle kalliimmaksi kuin lapsen huostaanottaminen ja sijoittaminen sijaishuoltoon. Jos oheishuoltajalle maksettavia lapsen tukia ja etuuksia ei voida huomioida palkkion ja kulukorvauksen määrässä, oheishuoltajaratkaisu on entistäkin kalliimpi kuntien kannalta.

Tuomaala Päivi

Oulun kaupunki/Hyvinvointipalvelut - Hyvinvointijohtaja Kirsti Ylitalo-Katajisto, sosiaali- ja terveysjohtaja Arja Heikkinen, terveysjohtaja Jorma Mäkitalo, lastensuojelun palvelupäällikkö Carita Haapala, lastensuojelun erityisasiantuntija Teija Sulisalo, lakimies Anna Karjala