

PALJONKO ON PALJON – LASTENSUOJELUN
VAIKUTTAVUUS JA TALOUS
11/2006 – 12/2009

LOPPURAPORTTI

25.1.2010

HILKKA KÄRKKÄINEN

Sisältö

1 JOHDANTO	2
2 LASTENSUOJELUPALVELUJEN arvioinnin taustaa	3
2.1 Palveluvertailuista vaikuttavuuden arviointiin	3
2.2 Selvitystyö hankkeen taustalla	4
3. Projektile asetetut tavoitteet.....	4
3.1 Hankkeen päämäärät	4
3.2 Yksilöidyt tavoitteet:.....	4
4. HANKKEEN ORGANISOINTI	5
4.1 Työryhmät	5
4.2. Resurssit	7
5 HANKKEEN TALOUS.....	8
5.1 Maakuntaliiton kehittämisasiä	8
5.2 Muu resurssointi.....	8
6 PROJEKTIN TOTEUTUS.....	9
6.1 Ohjausryhmän työskentely 2007–2009.....	9
6.2 Kehikkotyöryhmän työskentely 2007 -2008.....	10
6.3 Think-tank -työskentely 2007 -2008.....	11
6.3.1 Ensimmäinen Think tank.....	11
6.3.2 Toinen Think tank	12
7 LASTENSUOJELUKUSTANNUSTEN vertailukehikko	14
7.1 Ennustetaulukko	14
7.2 Perustiedot taulukossa	15
7.3 Kehikon pilotointi	16
8 LASTENSUOJELUN vaikuttavuus	17
8.1 Tapausselvitykset.....	17
8.2 Vaikuttavan lastensuojelun määrittelyä.....	19
8.3 Lastensuojelun vaikuttavuuden arviointi	20
8.4 Mittaristo.....	21
9 ARVIOINTIA.....	25
10 YHTEENVETO KEHITTÄMISTÄ VAATIVISTA HAVAINNOISTA	26
11 KEHITTÄMISTYÖN JATKUMINEN	27
12 LOPPUSANAT	29

1 JOHDANTO

Kuntien palvelutuotantoon kohdistuvat vaatimukset ovat viime vuosina kasvaneet samaan aikaan kun kuntatalous on koko ajan kiristynyt. Entistä enemmän on ryhdytty vaatimaan myös näyttöä työn tuloksellisuudesta. Puhutaan näyttöön perustuvasta sosiaalityöstä ja edellytetään työn tuloksellisuuden arviointia. Erilaisten vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannusten ja vaikuttavuuden arvioinnin odotetaan myös kasvavan entisestään.

Sosiaalipalvelujen hyvinvointitehtävän muistaen on tärkeää tietää mitä palveluja kunnissa tuotetaan ja millä hinnalla. Sosiaalityö on ollut mukana sosiaalipalveluiden talouden ja vaikuttavuuden kehittämistyössä toimintansa alkamisesta kevästä 2002 lähtien. Palvelujen tarkoituksenmukainen kehittäminen edellyttää perusteltua analyysia siitä, mihin suhteellisesti vähenevät julkiset varat on tarkoituksenmukaisinta käyttää. Taloudellisen arvioinnin avulla voidaan perustella päättäjille resurssoinnin kohdennukset ja löytää perusteluja mahdollisille lisäresursseille. Palvelujen kustannusten laskeminen ja vaikuttavuuden arviointi tukevat päätöksentekoa ja auttavat valitsemaan eri vaihtoehtojen välillä.

Vuonna 2007 uudistunut laki julkisista hankinnoista velvoittaa kunnat entistä tarkemmin kilpailuttamaan myös sosiaalipalvelujen hankinnat. Sosiaalipalvelujen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen ovat osa yhteiskunnan palvelujärjestelmän uudelleenorganisointia. Kilpailuttamisella halutaan minimoida kustannuksia ja lisätä tuotekehityksen mahdollisuuksia. Kustannusten ja laadun mittaaminen pitäisi mahdollistaa paremmin, kun palveluja tuotetaan myös yksityisten palveluntuottajien toimesta. Monien asiantuntijoiden näkemys on, että kilpailuttaminen voi toimia sosiaali- ja terveystoimen tavoitteiden puolesta lähinnä silloin kun kilpailutettavat toiminnot voidaan tuotteistaa ja saada hinta- ja laatuvertailukelpoisiksi. Kilpailutus on kuitenkin koettu yleisesti hankalaksi ja aikaa vieväksi prosessiksi ja sen toteuttamiseksi on toivottu kehitettävän uudenlaisia työkaluja. Erityisesti pienten palveluntuottajien asemaa kilpailutuksessa on toivottu parannettavan uudenlaisilla välineillä kilpailutuksen toteuttamisessa.

Lastensuojelun palvelukokonaisuus on sekä yhteiskunnallisesti että inhimillisesti tärkeä kehittämisen kohde. Lastensuojelun asiakkaana olevien ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä on kasvanut jatkuvasti. Esim. Matti Rimpelä (esitys Turun yliopistossa 6.3.2007, Kahtia jakautuva lapsuus – näkökulmia lasten ja nuorten hyvinvointiin) on todennut että lasten ja lapsiperheiden peruspalvelut alkoivat rapautua jo 1980 – luvun lopulla ja lama vauhditti muutosta. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten hoidosta koituvat kustannukset ovat lähes kaksinkertaistuneet neljässä vuodessa. (HS 5.12.2009) Kunnat maksoivat sijoitettujen hoidosta 292 miljoonaa euroa vuonna 2004, mutta viime vuonna kulut olivat jo lähes 550 miljoonaa euroa. Sosiaalipalvelujen talouden ja vaikuttavuuden arviointi on e.m. syistä ollut perusteltua aloittaa juuri lastensuojelusta.

2 LASTENSUOJELUPALVELUJEN ARVIOINNIN TAUSTAA

2.1 Palveluvertailuista vaikuttavuuden arviointiin

Kuusikko-kunnat ovat tehneet vertailuja lastensuojelusta jo runsaan kymmenen vuoden ajan: Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu ovat laskeneet kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määriä (alle 18-vuotiaiden sijoitettujen osuus samanikäisestä väestöstä). Selvityksessä on myös laskettu, paljonko lapsia on prosentuaalisesti ollut sijoitettuna sijaisperheissä, kunnallisissa lastensuojelulaitoksissa, ammatillisissa perhekodeissa ja ostopalvelulaitoksissa. Laskettu on myös avohuollon ja sijaishuollon kustannuksia sekä perhehoidon, kunnallisen laitoshoidon, ammatillisten perhekotien ja ostopalvelulaitosten hoitopäivien keskimääräisiä hintoja vuorokautta kohden. Myös keskimääräisiä sijoituksen kestoajoja on selvitetty. Viime vuosina mukaan on otettu myös sijoitusprosessin prosessikuvaukset. Eri toimenpiteiden vaikuttavuutta ei vertailuissa toistaiseksi ole arvioitu eikä kehitetty siihen mittareita.

Toimintolaskentaa on kehitetty Tampereen seudulla tavoitteena palvelujen tuotteistaminen, mm. lasten sijaishuollon toiminnot on hinnoiteltu. Tampereella on myös työn alla Lastensuojelun tieto – hankkeeseen liittyen lastensuojelun vaikuttavuuden arviointiin soveltuvan mittariston kehittäminen. Lempäälässä on tehty lapsi- ja nuorisobudjetti, jonka yhteydessä selvitettiin laskennallisia perusteita ja voimavarojen jakautumista v. 2004. Erialaista vertailutietoa on saatavissa myös Sotkanetissä, Sosiaaliportissa ja Johdon Vertissä.

Vertailutietojen keruun ohella Suomessa keskityttiin 1990 – luvulla laadun arviointiin ja laatutyöhön ja vasta tämän vuosituhanen alussa alettiin puhua asiakas- ja palvelukohtaisesta sekä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja niiden mittaamisesta. Sittemmin joitakin arviointihankkeita on aloitettu eri puolilla Suomea. Lastensuojelun vaikuttavuuden arvioinnista Suomessa on toistaiseksi varsin vähän aineistoa, lähinnä Sirkka Rousun ja Tupu Holman kirjoittamat aineistot, jotka on julkaistu Kuntaliiton julkaisusarjassa sekä Sirkka Rousun v. 2007 julkaistu väitöskirja ”Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi”. Stakes on julkaissut arviointiraportteja sekä käsikirjoja ja oppaita arvioinnista yleisemmin.

Kuntaliiton hanke Lastensuojelun LapsiARVI kehittää työvälineitä lastensuojelupalvelujen tuottamisen arviointiin ja lapsipolitiikan onnistumisen arviointiin. Tavoitteena on myös koordinoita ja harmonisoida eri toimijoiden käytäntöjä sekä saada muodostettua yhteinen ja yhdenmukainen arvioinnin viitekehys julkisen, yksityisen ja järjestöjen palvelutuotannon arviointiin.

Kuntaliitto on yhteistyössä Culminatium OY:n, KL Kuntahankinta OY:n, Lastensuojelun Keskusliiton ja VTT:n kanssa luonnostellut hanketta, jonka tavoitteena on tukea sekä palvelunhankkijaa että tuottajaa hankintaprosessissa. Tätä Hattu-hanketta on valmisteltu yhteistyössä KuntaIT:n kanssa.

2.2 Selvitystyö hankkeen taustalla

Sosiaalitalo on tehnyt sosiaalipalvelujen vaikuttavuutta ja taloutta koskevan esiselvityksen v. 2005 yhteistyössä Kuopion yliopiston kanssa (Paljonko on paljon – Sosiaalipalvelujen vaikuttavuus ja talous. Esitutkimusraportti 2006, Kuopion yliopisto). Selvityksen mukaan sosiaalijohtajat kaipasivat lisäosaamista erityisesti atk-ohjelmien ja tilastojen hyödyntämiseen, kustannuslaskentaan ja tuotteistamiseen, kilpailuttamiseen sekä tulokellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Sosiaalijohtajat kaipasivat myös kokonaisvaltaisempaa näkemystä talousasioista ja osaamisen jakamista.

Aikaisempi projektiin liittyvä selvitys on ”Sosiaalipalvelujen talous – tutkimus ja tietotarpeet.” Uudenmaan liiton julkaisuja E82 (2004)

Sosiaalipalvelujen vaikuttavuutta ja taloutta koskevan esiselvityksen perusteella Sosiaalitalo sai Uudenmaan liitolta rahoitusta lastensuojelupalvelujen vaikuttavuutta ja taloutta mittaavan vertailukehikon rakentamiseen yhdessä Keski- ja Länsi-Uudenmaan kuntien kanssa. Rahoitus myönnettiin aluksi ajalle 1.11.2006 – 31.12.2007 ja myöhemmin uudella rahoituspäätöksellä vuodeksi 2008. Hankkeen päättymisajankohtaa siirrettiin vielä myöhemmin vuoden 2009 loppuun.

3. PROJEKTILLE ASETETUT TAVOITTEET

3.1 Hankkeen päämäärät

Hankkeen päämääränä on ollut työstää sosiaalijohdon työtä tukevan, lastensuojelupalvelujen talouteen ja vaikuttavuuteen liittyvän arviointikehikon luonnos.

Hankkeen tavoitteena on myös ollut tuottaa taustatietoa ja välineistöä lastensuojelupalvelujen suunnittelu-, toteutus- ja kehittämistyöhön kuntien sosiaalijohdon, asiantuntijoiden ja päättäjien käyttöön. Samalla hankkeen odotettiin tuottavan tietoa niistä tarpeista, jotka nousevat kuntien peruspalvelujen uudistustyöstä ja palvelurakenteiden uudistamisesta. Hankkeen odotettiin edelleen tuottavan tietoa myös hallinnon käyttöön hankintaprosessiin ja kilpailutukseen. Tavoitteena on tukea kuntien mahdollisuuksia ja valmiuksia johtaa, ohjata ja kehittää lastensuojelupalvelujen järjestämistä.

3.2 Yksilöidyt tavoitteet:

Tavoite 1:

Luodaan lastensuojelupalvelujen vaikuttavuutta ja tuottavuutta mittaavan ja arvioivan tarkastelukehikon runko

Tavoite 2:

Lisätään sosiaalijohdon ja sosiaalialan työntekijöiden tietoa ja osaamista erityisesti lastensuojelupalvelujen taloudellisesta vaikuttavuudesta

Tavoite 3:

Luodaan seudullinen lastensuojelupalvelujen taloudellista vaikuttavuutta arvioiva asiantuntijaverkosto

4. HANKKEEN ORGANISOINTI

4.1 Työryhmät

Hankkeelle perustettiin **ohjausryhmä**, johon kuului kuntien, Sosiaalitaidon ja Uudenmaan liiton edustajat sekä hankkeesta vastaava erikoissuunnittelija ja vuonna 2008 myös tutkija-suunnittelija. Ohjausryhmän tehtävänä oli linjata ja ohjata hanketta sekä arvioida hankkeen tavoitteiden toteutumista suhteessa projektisuunnitelmaan. Ohjausryhmän tehtävänä oli myös hankkeen sisältöjen rajaus ja linjaaminen. Ohjausryhmä ohjasi kehikkotyöryhmän työskentelyä ja antoi sille tarvittaessa toimeksiantoja.

Ohjausryhmän kokoonpano:

Juhani Joutsenlahti	Uudenmaan liitto
Satu Karppanen (p.j.)	Karkkila
Jouko Ranta	Järvenpää
Merja Salmi	Sosiaalitaito
Arja Yliluoma	Tuusula, myöh. Lohja
Maija Salonen	Hyvinkää

Vuoden 2009 alusta ohjausryhmää täydennettiin ja sen kokoonpano on ollut seuraava:

Hilkka Ahosniemi	Mäntsälä
Mervi Herola	Nurmijärvi
Juhani Joutsenlahti	Uudenmaan liitto
Satu Karppanen	Karkkila
Jouko Ranta	Järvenpää
Merja Salmi	Sosiaalitaito
Maija Salonen	Hyvinkää
Anna Mäkelä	Lohja
Liisa Vaahtera	Tuusula

Ohjausryhmä kokoontui vuonna 2007 kuusi kertaa ja vuonna 2008 kolme kertaa sekä vuonna 2009 kolme kertaa.

Käytännön kehittämistyötä toteutti vuosina 2007-2008 avoin asiantuntijatyöryhmä, **kehikkotyöryhmä**, joka käsitteli hankkeen keskeisiä sisällöllisiä teemoja, ongelmia ja kysymyksiä. Sen tehtävänä oli tarkastelukehikon vaikuttavuuden mittarien kehittäminen ja työkalun pilotoinnin organisointi. Asiantuntijaryhmään oli kutsuttu kuntien lastensuojelun ja talouden asiantuntijoita.

Kehikkotyöryhmän kokoonpano:

Ritva Toivio	Järvenpää
Liisa Vaahtera	Tuusula
Pirkko Hansen-Haug (1.11.2007 alkaen Hyvinkään edustaja)	Tuusula
Tuula Abdo (1.11.2007 alk.)	Tuusula
Katriina Peltola (31.10.2007 saakka)	Hyvinkää
Bjarne Bolin	Karjaa
Nina Kajaslampi	Järvenpää
Sirpa Roos (6.8.2007–31.7.2008 Tuula Astikainen)	Kirkkonummi
Antti Peltola	Kerava
Armi Väyrynen-Havila (1.9.2007 alkaen Saira Nummikoski)	Hyvinkää

Kehikkotyöryhmä kokoontui vuonna 2007 kaikkiaan yhdeksän kertaa ja vuonna 2008 seitsemän kertaa. Kehikkotyöryhmän vuoden 2008 kokouksiin osallistuivat enimmäkseen talouden asiantuntijajäsenet ja lastensuojelun edustajista on paikalla ollut useimmiten vain yksi vaihtuva jäsen. Yhtenä syynä vaihtuvuuteen on ollut työntekijävaihdokset kunnissa, jotka ovat muuttaneet myös työryhmän jäsenyyksiä Tuusulan, Kirkkonummen ja Hyvinkään osalta. Hankkeessa päätettiin järjestää myös erillinen, laajempi työkokous lastensuojelun asiantuntijoille (12.6.2008), johon mukaan saatiin kuitenkin vain kolme osallistujaa. Kehikkotyöryhmän työskentely päättyi vuoden 2008 lopussa.

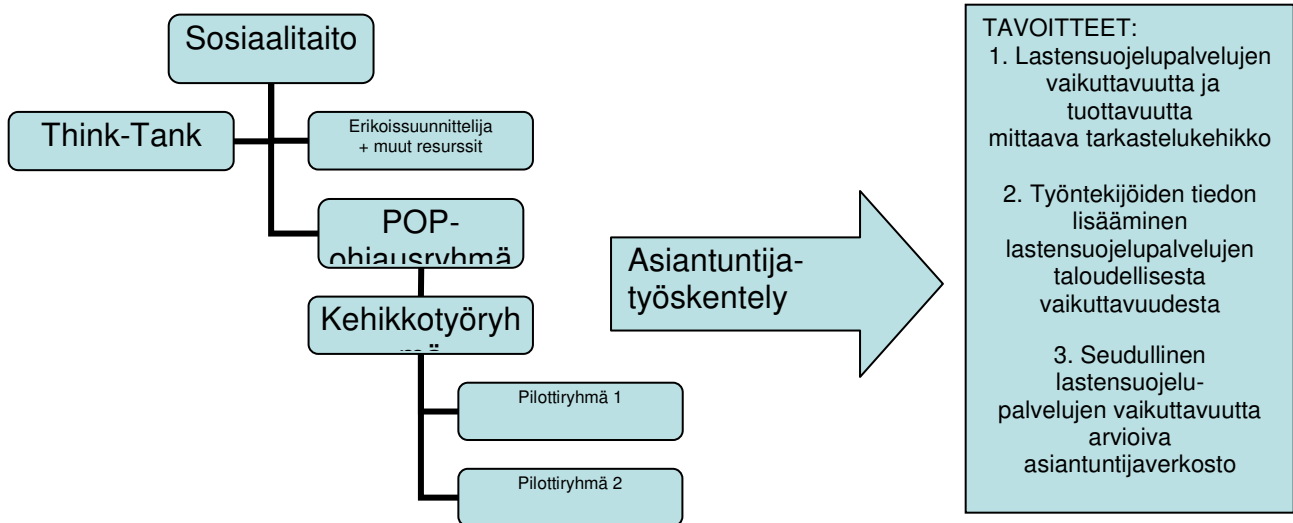
Hankkeelle oli koottu myös **makrotason asiantuntijaryhmä, Think-tank**, jonka tehtävänä oli laajemman, periaatteellisen näkökulman tuominen mukaan kehittämistyöhön.

Think-tank'in asiantuntijat:

yhteiskuntatutkimuksen päällikkö Jouko Kajanoja, Kela
arviointipäällikkö Petteri Paasio, Helsingin sosiaalivirasto
sosiaalitaloustieteen kehittäjä Elina Pylkkänen, Stakes (9/2007 alk.)
projektipäällikkö Sirkka Rousu, Suomen Kuntaliitto
asiantuntija Seppo Sauro, Lastensuojelun keskusliitto
valtiotieteen lisensiaatti Osmo Soininvaara
tutkimusasiantuntija professori Synnöve Karvinen- Niinikoski (9/2007 alkaen)

Think-tank on kutsuttu koolle kaksi kertaa, 8.5.2007 ja 8.5.2008. Panelisteja oli ensimmäisellä kerralla viisi ja toisella neljä. Kutsut Helsingissä järjestettyihin tilaisuuksiin lähetettiin myös koko Länsi- ja Keski-Uudenmaan sosiaalijohtolle.

Kuvio 1. Hankkeen organisaatio



4.2. Resurssit

Hankkeen asiantuntijatyö rakentui verkostoksi, jossa on ollut palkattuna:

- erikoissuunnittelija 20.11.2006 alkaen kokopäiväisenä ja osa-aikaisesti 9.3.2009 jälkeen (vastuut: kehittämis- ja tutkimustehtävät, kuntayhteistyö, sidosryhmäyhteistyö, hankkeen johtaminen ja toteutus, arviointi, loppuraportti)
- tutkija-suunnittelija 1.12.2007 - 31.12.2008 (vastuut: osallistuminen kunta- ja sidosryhmäyhteistyöhön, tutkimusraporttien laatiminen sekä osallistuminen hankkeen käytännön toteutukseen ja arviointiin)
- Kehittämiskoordinaattori Merja Rapeli 1.6.2009 alkaen osa-aikaisesti vuoden 2009 lokaan loppuun ja suunnittelija Timo Turunen 10.8.2009 alkaen vuoden loppuun.

Muut resurssit ovat olleet:

- Sosiaalitaidon työntekijöiden työpanos
- Kuntien työntekijöiden työpanos

Lisäksi hankkeeseen on ostettu tarpeen mukaan ulkopuolista asiantuntijapanosta, joka on kohdentunut lähinnä kustannusten vertailukehikon rakentamiseen ja pilotointiin. Hankkeen muu resursointi on liittynyt hanketyöntekijöiden välttämättömiin työvälineisiin ja tiloihin. Uudenmaan liitto hyväksyi hankkeessa toteutettavaksi opintomatkan Iso-Britanniaan huhtikuussa 2009. Opintomatkan tarkoituksena oli saada uutta tietoa erityisesti monihallinnollisen yhteistyön toteuttamistavoista ja toiminnan ja sen vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnista. Matkasta on laadittu erillinen raportti.

5 HANKKEEN TALOUS

5.1 Maakuntaliiton kehittämisasiiraha

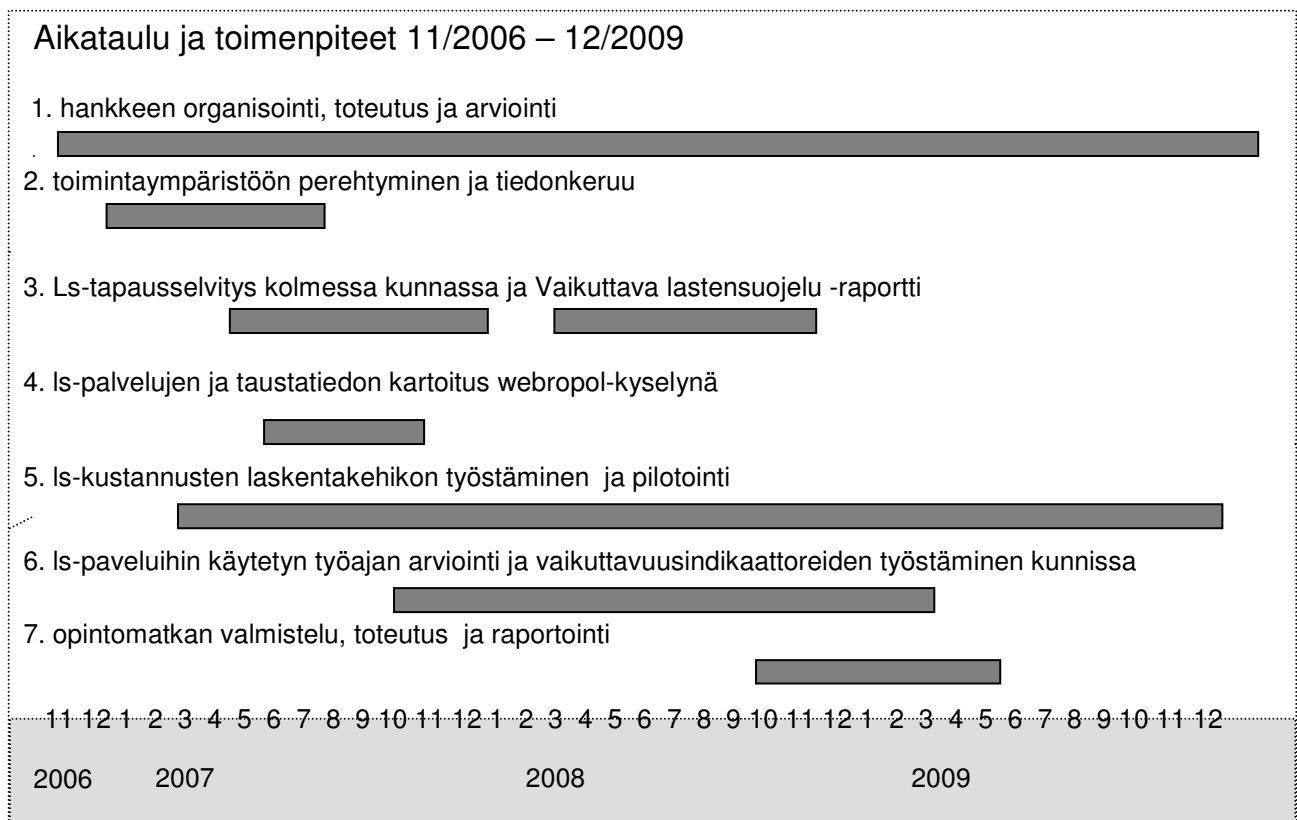
Uudenmaan liitto myönsi Sosiaalitalidolle " Paljonko on paljon – hyvät sosiaalipalvelut vaikuttavasti ja taloudellisesti" –hankkeen toteuttamiseen maakunnan kehittämisasiirahaa 94 275 euroa ajalle 1.11.2006-31.12.2007, kuitenkin yhteensä enintään 50 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä käyttökustannuksista. Hankkeen toteuttamisasiirakautuiksi hyväksyttiin 1.11.2006 – 31.10.2007 ja sen päättymisasiirakohtaa siirrettiin myöhemmällä päätöksellä vuoden 2008 loppuun. Sosiaalitalito osallistui hankkeen kustannuksiin asiantuntijapanoksella ja suoralla rahoituksella 50 %:n osuudella.

Uudenmaan liitto myönsi edelleen Sosiaalitalidolle "Paljonko on paljon – Lastensuojelun vaikuttavuus ja talous" –hankkeen jatkototeutukseen maakuntaliiton kehittämisasiirahaa 103 880 €, kuitenkin yhteensä enintään 70 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista ajalle 1.1.2008 – 31.12.2008. Hankkeen päättymisasiirakohtaa siirrettiin myöhemmin vuoden 2009 loppuun ja kustannusarviota tarkistettiin palkkakustannusten osalta, koska hankkeessa on ollut erikoissuunnittelijan lisäksi vuonna 2008 palkattuna kokoaikainen tutkija-suunnittelija. Sosiaalitalito on osallistunut jatkohankkeen kustannuksiin asiantuntijapanoksellaan ja suoralla rahoituksella 30 %:n osuudella.

5.2 Muu resurssointi

Hankkeeseen on ostettu myös ulkopuolista asiantuntemusta lähinnä kustannusten vertailukehikon laatimisen ja pilotoinnin tueksi kuntien talousasiantuntijoilta. Hankkeen työntekijät ovat osallistuneet Sosiaalitalidon hanketyöntekijöille järjestettyyn työnohjaukseen ja v. 2008 ryhmien ohjaamisen koulutukseen. Kuntien työntekijöiden työpanos, joka on merkitty luontoissuorituksina, on muodostanut osan hankkeen budjetista.

6 PROJEKTIN TOTEUTUS



6.1 Ohjausryhmän työskentely 2007–2009

Ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa helmikuun alussa 2007 määriteltiin hankkeen tavoitteita siten, että vuoden kuluessa ryhdytään kunnissa laskemaan lastensuojelun kustannuksia ja että pilottityöskentelystä alkaa kertyä kokemuksia, joiden pohjalta tavoitteita voidaan tarkentaa. Vuoden kuluessa odotettiin myös tiedon taloudellisista kysymyksistä ja talouteen vaikuttavista seikoista kunnissa lisääntyneen. Kiinnostuneisuuden ja hankkeeseen sitoutumisen myötä saavutettaisiin yhteinen näkemys siitä, mitä ollaan tekemässä sekä innostunut työskentelyote. Työn alkuun saattamiseksi käsitteiden yhteinen määrittely oli tärkeää, koska hankkeen toimijajoukkoon kuuluu niin lastensuojelun kuin talouden asiantuntijoita. Kokouksissa ohjausryhmä on arvioinut hankkeen etenemistä kouluarvosanoin, ja keskiarvoksi saatiin vuonna 2008 8,4 (alin 8,2, ylin 8,5). Kuten myöhemmin tulee esille, ohjausryhmän käsitys hankkeen etenemisestä on ollut jatkuvasti kehikkotyöryhmän käsitystä positiivisempi.

Positiivista palautetta ohjausryhmä on antanut hankkeen organisoitumisesta, kehikkotyöryhmän ja Think tankin toiminnasta. Työn todettiin lähteneen oikeaan suuntaan, kun laskentataulukon ensimmäinen luonnos valmistui ja

lastensuojeluasiakkaiden tapausaineistoa lähdettiin keräämään kunnista. Lastensuojelun vaikuttavuutta ja taloutta koskevat tiedon lisääntymisestä on tullut positiivista palautetta koko hankkeen ajan. Hankkeen on myös todettu etenevän toivottuun suuntaan, vaikkakin aihepiiriin haastavuuden takia välillä hitaasti.

Ohjausryhmän kritiikki kohdistui hankkeen laajuuteen ja ”epämääräisyyteen”. Rajauksia ja konkretisointia on peräänkuulutettu etenkin hankkeen alkuvaiheessa, samalla tosin myös kiiteltiin laaja-alaista työtettä. Ongelmina nähtiin lisäksi case-tutkimuksen aineiston pienuus ja hankkeen kehittämisprosessien hitaus. Tapausaineiston suppeus johti alussa toivotun tutkimuksellisen näkökulman heikkenemiseen, koska resurssien rajallisuus sulki pois systemaattisen lastensuojelun seurantatutkimuksen tekemisen. Työ suunnattiinkin indikaattorien määrittelyyn, jota pidettiin vaikeana. Ajoittain ohjausryhmä koki laskentatyökalun rakentamisen painottuneen vaikuttavuuden kustannuksella.

Ohjausryhmä kokoontui vuonna 2009 täydennetyllä kokoonpanolla kolme kertaa. Ohjausryhmässä suunniteltiin ja arvioitiin Englantiin tehtyä opintomatkaa ja ideoitiin POP-laskentataulukon pilotointia kunnissa sekä kehittämistyön jatkumista osana Lapsen ääni – hanketta.

6.2 Kehikkotyöryhmän työskentely 2007 -2008

Kehikkotyöryhmässä on ollut mukana kehittämistyöstä kiinnostuneita lastensuojelun ja talouden asiantuntijoita Länsi- ja Keski-Uudenmaan kunnista. Kokouksissa enemmistönä ovat kuitenkin olleet talouden asiantuntijat. Hankkeen tasapainoinen eteenpäinvienti oli toisinaan vaikeaa, kun lastensuojeluasiantuntijoiden edustus saattoi puuttua kokouksista, joissa ennakkovalmistelun mukaan olisi ollut tarkoitus keskittyä nimenomaan lastensuojeluun. Laskentataulukon osalta työtä on voitu viedä tasaisemmin eteenpäin, koska talouden asiantuntijat ovat päässeet osallistumaan kokouksiin säännöllisemmin.

Ryhmän työn suunnitelmallisuuteen olisi voinut panostaa enemmän. Näkemys hankkeen tavoitteista ei ole säilynyt koko hankkeen keston ajan vakaana, vaan alun innostus lastensuojelun vaikuttavuuden arviointiin hiipui loppua kohti sen edellyttämien merkittävien aika- ja työntekijäresurssien takia. Jäsenten hankkeelle antamat arvosanat vaihtelivat viidestä kahdeksaan, keskiarvojen pysyessä melko tasaisina (alin ka. 6, ylin 8). Alle on koottu tiivistetysti arviointilomakkeissa esitettyjä palautteita.

Toiminnan kommentoitiin olevan tasapainossa sekä hankkeen alku- että loppuvaiheen palautelomakkeissa. Työskentelyn koettiin lähteneen konkreettisesti liikkeelle, ja hankkeen tavoitteiden selkiytyneen. Hankkeen koettiin etenevän oikeaan suuntaan, mutta suunniteltua hitaammin. Tietoisuuden hankkeen sisältöalueista koettiin lisääntyneen hankkeen aikana. Kehikon työstämisen alkuvaiheessa havaittuihin ongelmiin (esimerkiksi kuntien erilaiset tilikartat ja tilastointikäytännöt) on löydetty ratkaisuja.

Ongelmiksi kuvattiin aikataulun kireyttä, työsuunnitelman jäsentymättömyyttä, kuntien työntekijöiden vaikeutta osallistua työskentelyyn sekä sitä, ettei työn tavoitteille ole löydettävissä esimerkkiä tai mallia, joka olisi alkuvaiheessa helpottanut työn konkreettista

suuntaamista. Tavoitteiden osa ryhmästä koki olevan liian korkealla; *”asian vaikeus yllättää aina”*. Ongelmaksi koettiin lisäksi hankkeen lyhyt ja ”pätkittäinen” toteutusaika. Hankkeessa kootun lastensuojelutapausten empiirisen aineiston suppeus nähtiin myös puutteena. Aineiston koettiin koostuvan vain yksilöllisistä tarinoista, joista ei ole löydettävissä juurikaan yleistettävää vaikuttavuustietoa.

Ryhmän jäsenten pätkittäistä osallistumista työskentelyyn kritisoitiin arviointilomakkeissa toistuvasti. Lastensuojelutyöntekijöiden vähäinen osallistuminen kokouksiin nähtiin syynä siihen, että työ painottui laskentataulukon kehittämiseen vaikuttavuuden arvioinnin kustannuksella. Osallistumisen vaikeus on johtunut myös kuntien työpaineista mm. uuden lastensuojelulain tullessa voimaan vuoden 2008 alusta. Vaikka kiinnostusta hankkeen työhön olisi ollutkin, on työntekijöiden käytännössä täytynyt priorisoida muita velvollisuuksiaan.

6.3 Think-tank -työskentely 2007 -2008

Hankkeelle koottiin myös makrotason asiantuntijaryhmä, Think-Tank, jonka tehtävänä on ollut laajemman näkökulman tuominen mukaan kehittämistyöhön. Think-tank’iin kutsuttiin asiantuntijoita mm. Stakesista, Kuntaliitosta, Kelasta, Helsingin sosiaalivirastosta, Lastensuojelun keskusliitosta ja Helsingin yliopistosta.

6.3.1 Ensimmäinen Think tank

Ensimmäisen Think tankin (8.5.2007) kysymykset olivat seuraavat:

- 1) Miten määrittelet lastensuojelun / mikä on lastensuojelun palvelujärjestelmän tehtävä?
- 2) Mitä yhteiskunnalliset muutokset ovat merkinneet lastensuojelun kannalta?
- 3) Vaikuttaako hankkeen kysymyksenasettelu / lähestymistapa relevantilta vai pitäisikö jotain tehdä toisin?

Lastensuojelun määrittelemiseen suhtauduttiin ristiriitaisesti. Rajauksia tehtäessä katvealueelle jää aina jotain, joka ei ikään kuin kuuluisi kenellekään. Tällaisia rajoja tulisi lastensuojelussa olla mahdollisimman vähän. Lastensuojelun määrittely taas toisaalta on tärkeää siksi, että tietäisimme mistä puhumme, kun puhumme lastensuojelusta tai sen vaikuttavuudesta. Laajan määrittelyn mukaan lastensuojelu on kaikkia niitä toimia, jotka turvaavat lasten kasvun ja kehityksen. Suppeamman määritelmän mukaan lastensuojelu käsittää kaikki ne toimenpiteet, jotka turvaavat lapsen kasvun ja kehityksen silloin, kun se on vaarantunut. Vaikuttavuuden kannalta tarkastelua voi vielä laajentaa ottamalla huomioon lastensuojelun yhteiskunnalliset vaikutukset ja kustannukset. Tulisi tarkastella lapsiin kohdistuvien panostusten positiivisia seurauksia koko yhteiskunnan kannalta samoin kuin tutkia yhteiskunnallisten muutosten vaikutuksia lasten hyvinvointiin.

Kustannustehokkuuden ei pitäisi olla toiminnan vihollinen. Sosiaalitieteissä ei vain ole ollut tapana kirjata ylös eri toimenpiteiden lopputuloksia. Lastensuojelun mittareissa on haastavaa se, että vaikutuksia pitäisi voida seurata hyvin pitkällä aikavälillä. Silti mittareita

pitää tutkia ja kehittää. Lähestymistapa on pienten askelten politiikka; vaikuttavatko ne ratkaisut joita teemme niin, että lapsella on parempi olla, tai että hän pelkää vähemmän kuin aikaisemmin? Vaikuttavuutta ei mitenkään voida arvioida ilman riittävää dokumentointia ja systematiikkaa.

Käytännön asiakastyössä uskottiin jo olevan olemassa tieto siitä, mistä lapset hyötyvät: useimmiten se on lapsen kanssa vietettävä aika, joka mahdollistaa korjaavat tunnekokemukset. Lastensuojelun kolme tehtävää ovat: 1) lasten kasvuolojen turvaaminen, ongelmien ehkäiseminen, vähentäminen, korjaaminen ja että kunnan on tehtävä suunnitelma miten tämä toteutetaan, 2) vanhemmuuden tukeminen ja kasvuolojen turvaaminen, 3) yksilö- ja perhekohtainen lastensuojelutehtävä, joka tarkoittaa lapsen kasvun ja kehityksen turvaamista silloin kun vanhemmat eivät siihen kykene.

Se että euroja lasketaan koko ajan tarkemmin, on osaltaan ajanut lastensuojelun ahtaalle. Paitsi eurojen puutteesta, kyse on osaamisen ja johtajuuden puutteesta. Jos vain kysyttäisiin asiakkaalta, tiedettäisiin kyllä mikä on vaikuttanut ja miten. Lastensuojelussa ei ole puute rahasta, siellä on "piikki auki" koko ajan, varsinkin kun puhutaan sijoituksista. Jos se raha käytettäisiin oikea-aikaisesti moniammatilliseen työskentelyyn, lastensuojelu olisi kannattavaa.

Think tankin kommentit hankkeen etenemiseksi keskittyivät vaikuttavuuteen, jota pidettiin huomattavasti haasteellisempänä kuin kustannusten selvittämistä, minkä oletettiin olevan suhteellisen helposti selvitettävissä. Vaikuttavuusarvioinnissa ja sen yleistymisessä tunnistettiin ongelmiksi ensinnäkin se, ettei vaikuttavuudesta puhuttaessa määritellä riittävästi niitä päämääriä joihin pyritään, sekä toiseksi se, että vaikuttavuusarviointi pirstoo yhteiskuntaa tutkittaessa vain yhden pienen osan vaikutuksia eikä eri osien keskinäisiä yhteyksiä.

Hankkeen katsottiin tarkastelevan keskeistä ja tärkeää asiaa. Toivomuksena oli, että hankkeessa selvitettäisiin reaali maailman kysymyksiä, jotka ankkuroituvat lapsen tosiasialliseen hyvinvointiin. Keskustelussa nostettiin esille myös, että maailmalla on jo tällä saralla tehty työtä – hyödynnetäänkö sitä? Tarkastelu kannattaisi ryhmän mielestä myös keskittää johonkin rajattuun osa-alueeseen.

6.3.2 Toinen Think tank

Toisen Think tank – kokouksen (8.5.2008) ennakokysymykset olivat seuraavat:

1. Onko kustannusten ennustetaulukko mielestänne päätöksentekijöiden kannalta käyttökelpoinen ja uskottava?
2. Millainen käsitys teillä on intensiiviperhetyön vaikuttavuudesta lastensuojelussa?
3. Millaisia vaikuttavuusmittareita kustannuskehikon rinnalle tulisi kehittää?
4. Kuinka mielestänne tulisi määritellä ja mitata vaikuttavan lastensuojelun mahdollistavia tekijöitä?

Taulukon mahdollistamien helppojen laskelmien todettiin olevan iso askel eteenpäin. Taulukon palvelujen painopisteiden muutoksiin perustuvat laskelmat perustuvat kuitenkin vain arvailuun, mutta muu osa taulukosta on varmemmalla pohjalla. Taulukkoon kaivattiin lisäksi herkkyysslaskelmia; päättäjät kaipaavat tietoja siitä, mitä eri toimenpiteistä seuraa. Hämmennystä herätti taulukon sisältämä kuvaaja perhehoidon ja laitoshoidon painopisteen vaihtumisesta keskenään. Yhdellä kertaa muutos ei voine tapahtua, vaan vähitellen siirtymällä painotuksesta toiseen. Siirtymä edellyttää toimenpiteitä, joista syntyy kustannuksia. Informaatioarvo tällaisena ei ole kovin suuri, vaan tulee perustella se, millä toimenpiteillä tähän muutokseen päästään.

Tärkeänä pidettiin sitä taulukon osuutta, jossa tarkastellaan kokonaiskustannuksia koko sillä sektorilla, joissa lasten ja perheiden palvelut muodostuvat. Taulukolla arvioitiin voivan olla erittäin konkreettinen käyttöarvo lastensuojelusuunnitelmien tekemisessä ja ehkäisevän lastensuojelun kehittämisessä. Muiden palvelujen resursoinnilla on paljon merkitystä lastensuojelulle.

Toiseksi kritisoitiin sitä, että taulukossa oletetaan palvelutarpeen säilyvän ennallaan, mikään ei muutu ja ongelmia vain syntyy. Ongelmat otetaan faktana, jolle ei ikään kuin voi tehdä mitään. Pitäisi kiinnittää huomiota siihen, miksi lastensuojelutapausten määrä lisääntyy? Lastensuojelussa kehitetyistä hyvistä menetelmistä huolimatta kunnollisia tuloksia ei tunnuta saavan, vaan lastensuojelun piiriin joutuvat lapset tuntuvat myös jäävän sinne. Tarvitaan pitkän perspektiivin otetta ja pitkäaikaisen investoinnin ajattelutapaa. Kustannuksia arvioiva liian yksinkertainen malli voi olla myös vaarallinen jos laatuun ei kiinnitetä huomiota lainkaan. Kilpailutuksissakin tavoitellaan usein halvinta ratkaisua, kun huomion keskiössä pitäisi olla palveluiden laatu ja tarkoituksenmukaisuus.

Intensiiviperhetyö arvioitiin hyvinkin vaikuttavaksi työmuodoksi, minkä takia ihmeteltiin hieman sitä, että meillä on niin paljon perhetyötä joka ei ole intensiiviperhetyötä. Ehkä lapsiperheet eivät saa arkeensa ajoissa tukea, vaan vasta ongelmien kärjistyessä on mahdollisuus intensiiviperhetyöhön. Perhetyötä pitäisi tarkastella ylipäänsä osana lastensuojelun kokonaisuutta, ja tutkia parityöskentelyä yhdessä sosiaalityöntekijän kanssa. Kysymykseen vaikuttavuuden mittariston kehittämisestä vastattiin, ettei mittareita tarvitse kehittää, vaan pitää ottaa käyttöön jo olemassa olevia mittareita. On olemassa paljon erilaisia pitkän ja lyhyen tähtäimen mittareita, ja kysymys on valinnasta. Täytyy selvittää se, mihin ja millaista tietoa tarvitaan, ja sitten etsiä tarkoitukseen sopiva mittari.

Kustannusvaikuttavuuslaskennassa on ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi kausaliiteettiin - mikä todella aiheutti kunkin vaikutuksen? Vaikutukset taas voivat syntyä pitkälläkin viiveellä. Ohjelmat ja toimenpiteet ovat liian usein lyhyen aikajänteen asioita, meiltä puuttuu pitkälle ulottuva investointiperspektiivi inhimillisten panostusten ja vaikutusten todentamisessa. Toiseksi on olemassa kohtaanto -ongelmia. Tuotoksia voi olla hyvin vaikea kotiuttaa siihen tekijään, joka niitä aiheutti. Hyvät vaikutukset leviävät yli sektoreiden. Jos ajatellaan sosiaalisia ongelmia, niihinkin voidaan vaikuttaa panostamalla muihin sektoreihin. Haaste on, kuinka voidaan vakuuttaa muut siitä, että panostamalla muihin lasten ja perheiden palveluihin, on mahdollista helpottaa tilannetta lastensuojelussa.

Keskustelijat kannattivat varhaista puuttumista ja peruspalvelujen vahvistamista, mutta he eivät silti usko lastensuojelusta koskaan päästävän eroon. Lastensuojelutyöntekijän täytyy kuitenkin osata nähdä työnsä muunakin kuin vain lakisääteisten lastensuojelutoimenpiteiden toteuttajana. Lapsen tilanteesta lähtien tulee rakentaa

sellainen verkosto, joka ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan. Täytyy olla varaa panostaa moniammatillisen yhteistyön synnyttämiseen. Paras vaihtoehto olisi kehittää sekä lastensuojelupalveluja että muita lasten hyvinvointiin vaikuttavia palveluja.

7 LASTENSUOJELUKUSTANNUSTEN VERTAILUKEHIKKO

Hankkeessa on kehitetty excel –pohjainen¹ lastensuojelupalvelujen kustannuksia mittaava vertailukehikko. Kehikkotyöryhmässä on käyty keskusteluita vertailukehikkoon otettavista asioista ja kehikon rakenteesta. Kehikossa on tarkoituksena selvittää yhden lapsen vuosikustannukset eri sijoitusvaihtoehdoissa. Perustietona on käytetty Tuusulan tilinpäätöksen v. 2007 lukuja. Yhteenvetolomakkeessa laitetaan ykkönen k.o. ikävuosikohtaan, jolloin lomake etsii perustiedoista vastaavan summan tässä ikäluokassa.

Esim.:

	0-6 V	euroa
PÄIVÄHOITOPALVELUT		
NEUVOLAPALVELUT, sis.äitiysneuvolan	1	1 634
PÄIVÄHOITO	1	48 922
ERITYISPÄIVÄHOITO		0
ESIOPETUS	1	4 928

7.1 Ennustetaulukko

Ennustetaulukon pohjana on kunnan voimassa oleva väestöennuste, josta on laskettu 0-17-vuotiaiden osuus kunnan väkiluvusta.

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärän kehittyminen ennustekaudella on laskettu tilastokeskuksen tiedostoissa olevan Tuusulan kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten % -määrä väestöennusteen 0-17 vuotiaista lapsista.

Ennustetaulukot on tehty ensinnäkin olettaen että tilanne jatkuu sellaisena kuin se nyt on, toinen oletus on että perhesijoituksen ja laitossijoituksen painopiste vaihtuu päinvastaiseksi ja kolmas että intensiiviperhetyön avulla voidaan laitossijoituksia välttää ja lapset hoitaa avohuollossa. Intensiiviperhetyön oletuksena on että kaksi lisäyöntekijää voi estää kolmen lapsen sijoituksen kodin ulkopuolelle. Taulukossa on oletuksena kahden intensiiviperhetyöntekijän palkkaaminen joka toinen vuosi.

¹ työssä on hyödynnetty muita kehitettyjä ja kehitteillä olevia malleja

7.2 Perustiedot taulukossa

Neuvolapalveluissa on laskettu neuvolakäyntien määrä 0-6-vuotiaalle ja sitä ennen tapahtuvat äitiysneuvolakäynnit. Kustannukset sisältävät neuvolan palkkakustannukset, henkilökunnan koulutuksen ym. kustannukset, sekä tilavuokran.

Päivähoito sisältää yli ja alle 3-vuotiaan kunnallisen päiväkotihoidon bruttokustannukset, joihin sisältyy henkilöstömenot (palkat, sivukulut, koulutus, työnohjaus, matkakulut), tarvikkeet, puhelinkustannukset, ruokahuolto, siivous, tilavuokrat (sisältää pääomavuokran), leasing-vuokrat, osuuden päivähoitoon, sosiaalitoimen ja konsernipalveluiden vyörytyskustannuksiin. Päivähoidon vyörytyksessä on varhaiskasvatuksen johto ja ohjaajat, sosiaalitoimen vyörytyksissä sosiaalitoimen johto sekä päivähoitoa tekevät toimistosihteerit, konsernipalveluiden vyörytyksessä on atk-palvelut, palkanmaksu, kirjanpito- ja muut palvelut. Jakoperusteena käytetään talousarvion mukaista prosenttijakoa. Lasten lukumäärä on poikkileikkausluku 31.12 (tilastokeskuksen käyttämä luku). Päivähoidon hinta on vain kunnallisesta päiväkodista, muita päivähoitomuotoja ei ole otettu taulukkoon.

Erytispäivähoito Tuusulassa on talousseurannaltaan keskitetty yhdelle laskentayksikölle. Laskentayksiköllä on kaikki erityislastentarhanopettajat, joita Tuusulassa on 5, sekä ryhmä- ja henkilökohtaiset avustajat, joita on 35. Lisäksi laskentayksiköllä on näiden työntekijöiden koulutus- yms. kulut. Erytispäivähoidon kuluja seurataan erillisenä, koska päättäjät haluavat faktatietoa siitä, miten paljon se maksaa, samoin lasten määrästä. Kustannukset sisältävät kaikki erityislastentarhanopettajien, henkilökohtaisten avustajien, ryhmäavustajien henkilöstömenot (palkat, sivukulut, koulutus, työnohjaus, matkakulut), tarvikkeet, puhelinkustannukset, leasing-vuokrat, osuuden päivähoitoon, sosiaalitoimen ja konsernipalveluiden vyörytyskustannuksiin. Lasten lukumäärä on poikkileikkausluku 31.12.

Esiopetus Kustannukset on eriytetty päiväkotihoidon kustannuksista työajan seurannan perusteella. Kustannukset eivät sisälly päiväkotihoidon kustannuksiin.

Lakisääteinen kotihoidontuki Kelan maksama tuki lasta kohti vuodessa.

Alle 3-vuotiaan kuntalisä Tuusulan maksama kuntalisä, tuki on rajoitettu, eikä sitä makseta kaikille lakisääteistä kotihoidontukea saaville. Kustannuksissa on kotihoidontuen kuntalisä ja sen myöntämiseen, ylläpitoon ja maksatukseen liittyvät kustannukset. Kustannuksiin sisältyy osuus varhaiskasvatuksen ja konsernipalveluiden vyörytyskustannuksiin sekä tuen maksatuksesta huolehtivan päivähoitosihteerin palkkamenot. Tuki on saajalleen veronalaista tuloa.

3-6-vuotiaan kuntalisä Tuusulan maksama kuntalisä. Kotihoidontuen kuntalisä ja sen myöntämiseen, ylläpitoon ja maksatukseen liittyvät kustannukset. Kustannuksiin sisältyy osuus varhaiskasvatuksen ja konsernipalveluiden vyörytyskustannuksiin sekä tuen maksatuksesta huolehtivan päivähoitosihteerin palkkamenot. Tuki on saajalleen veronalaista tuloa.

Kasvatus- ja perheneuvolan kustannukset Lasten lukumäärä vuoden aikana, kustannukset sisältävät kaikki palkka- ym kustannukset sekä tilavuokran. Kustannukset sisältävät myös koulukuraattorit ja koulupsykologit.

Sijaishoitopaikkojen kustannukset on jaettu hoitovuorokautta kohti. Sisältää kunnan maksamat nettokustannukset sekä perhehoidossa myös kulukorvaukset. Lasta kohti laskettuun hintaan on lisätty sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja johtavan sosiaalityöntekijän palkkojen osuus joka on ryhmässä tehty arvio kokonaistyöajasta vuodessa. Arvion mukaan ajankäyttö jakaantui Tuusulassa sosiaalityöntekijöillä ja sosiaaliohjaajilla seuraavasti: avohoitoon 47 %, perhehoitoon 12 %, laitoshoitoon 31 % ja jälkihuoltoon 18 % kokonaistyöajasta vuodessa ja johtavalla sosiaalityöntekijällä avohoitoon 50 %, pehehoitoon 5 %, laitoshoitoon 5 %, ja jälkihuoltoon 5 % sekä loput 35 % hallinnolliseen työhön.

Laitoshoidon ostopalvelut sisältyvät ammatillisten perhekotien ja koulukotien kustannuksiin. Tuusulassa on oma lastenkoti, nykyisin perhetukikeskus. Koulukoteihin luetaan laitokset, jotka järjestävät koulunkäynnin.

Peruskoulun, lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen kustannukset eivät sisällä vyörytysmenoja. Koulukustannuksiin sisältyy erityispalvelut.

Avohuollon kustannukset sisältää tukihenkilö- ja tukiperhetoiminnan, Pajakoulun (oppilaille, joita tuetaan peruskoulun suorittamisessa), harrastusmenot, lomahuollon sekä lastensuojelun muut tukitoimet, kuten vapaaehtoistyön ryhmät, joiden kustannuksiin kunta osallistuu. Kustannuksiin sisältyy myös sosiaalikuraattori-hankkeena aloitettu kerhotoiminta ja jatkuvuosiina tähän sisältyy myös perhekerhotoiminta. Lasta kohti laskettuun hintaan on lisätty sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja johtavan sosiaalityöntekijän palkkojen osuus joka on ryhmässä tehty arvio kokonaistyöajasta vuodessa.

Jälkihuoltoa saavat nuoret voivat olla perhehoidossa, ammatillisessa perhekodissa, laitoshoidossa tai avohuollossa. Avohuollon kustannuksina jälkihuollossa on laskettu keskimääräinen toimeentulotuki tuen piirissä olevaa kotitaloutta kohti.

Perhetyö sisältää vain sosiaalityön perhetyön, ei kotipalvelun järjestämää, koska Tuusulassa ei ole erikseen kotipalvelun perhetyötä.

7.3 Kehikon pilotointi

Lastensuojelukustannusten vertailukehikko rakennettiin aluksi käyttäen Tuusulan kunnan vuoden 2006 tilinpäätöslukuja. Kun vuoden 2007 tilinpäätöstiedot saatiin käyttöön, muutettiin Tuusulan luvut sen mukaisiksi. Kehikkoa lähtivät pilotoimaan myös Kirkkonummi ja Hyvinkää. Molemmissa kunnissa kehikon käyttämisessä oman kunnan luvuilla ilmeni tulkintaongelmia: mikä missäkin kunnassa lasketaan minnekin (esimerkiksi erityispäivähoito, mitkä kaikki kustannukset siihen tulisi sisällyttää?) Kirkkonummella ilmeni runsaasti puutteita tilastoinnissa ja moniin kohtiin piti tiedot kerätä kyselemällä työntekijöiltä tai kokoamalla käsin eri paikoista.

Taulukosta näkee, mitä palveluja lapset kussakin iässä käyttävät ja mitä ne maksavat. Päättäjälle se kertoo, kuinka paljon halvempaa on tarjota lapselle palveluja varhaisessa ikävaiheessa verrattuna vaikkapa murrosikäisten lasten ongelmien ratkaisuun tarvittaviin varoihin. Taulukosta näkee myös väestöennusteen perusteella syntyvät ennakoitavat kustannukset. Pienten lasten hoitaminen ei erityispalveluissakaan tule niin kalliiksi kuin murrosikäiset. Taulukon avulla nähdään myös kuinka paljon yhteen paikkaan satsaaminen vaikuttaa kokonaiskuluihin, aika paljon voi pistää ennaltaehkäisevään huoltoon eikä se maksa niin paljon kuin laitoshoidon tai ongelmaisen nuoren hoito. Kehikko näyttää suuruusluokat ja erot.

Kehikkoa voi käyttää esim. perusteluissa talousarviosta neuvoteltaessa. Se on erinomainen myös perehdytettäessä uusia päättäjiä lastensuojeluasioista kunnallisvaalien jälkeen. Yksittäiset eurot eivät ole keskeisiä, suuntaviivoja voidaan tarkastella sen avulla, ja poliitikot saavat havainnon siitä, mitä mikäkin ratkaisu rahassa tarkoittaa. Parannettavaa taulukossa on edelleen: kunkin kunnan omia tietoja selvitettävä, koska tilastoinneissa ja hinnoissa voi olla huomattaviakin eroja. Myös taulukon laskelmaa perhe- ja laitoshoidon osuuksien vaihtumisesta voisi muuttaa siten, etteivät osuudet muuttuisi päinvastaisiksi (utopistinen vaihtoehto), mutta lähenisivät esim. toisiaan, esim. 40 % -60 % tai 50 % -50%. Kehikkoa voi käyttää myös apuna tuotteistamisessa.

Kehikossa on tarkoituksena näyttää erot eri vaihtoehtojen välillä ja siksi ei ole tarpeen päivittää hintoja vuosittain, mikäli oleellisia muutoksia ei tapahdu. Työ tarvitsee tehdä perusteellisesti vain kerran, sitten tietoja voi muuttaa esim. jonkun prosentin perusteella. Muutokset henkilöstö- tai muissa panostuksissa voi syöttää taulukkoon. Palvelujen edellyttämät työajat on asiantuntijoiden arviointiin perustuva, tarkkaa seurantaa ei tehty. Siten taulukon tiedot ovat osin suuntaa antavia, eivätkä riitä tuotteistukseen.

Käyttöä kehikolle olisi ainakin kaksi kertaa vuodessa, siinä vaiheessa kun perustellaan uusia talousarvioita, etenkin jos sinne sisältyy uusien vakanssien esityksiä. Toinen kerta voisi olla tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin kehikosta saisi taustatietoja kustannusten kehityksen syistä. Tulee kuitenkin huomioida, etteivät kaikki satsaukset näy heti, vaan vuosien viiveellä. Taulukko näyttää myös sen, että jos emme tee mitään, kustannukset kasvavat!

8 LASTENSUOJELUN VAIKUTTAVUUS

8.1 Tapausselvitykset

Hankkeessa päätettiin kerätä aineistoksi onnistuneita lastensuojelutapauksia. Tutkimuslupien järjestyttyä Tuusulassa, Järvenpäässä ja Hyvinkäällä koottiin aineistot kahdeksasta lastensuojeluasiakkuudesta kevään ja kesän 2007 aikana. Kehikkotyöryhmä kävi keskusteluita onnistuneiden lastensuojelutapauksen määritelmästä, mutta lopulta "onnistumista" ei kuitenkaan etukäteen määritely, eikä asiakastapausten valinnalle asetettu muitakaan rajoituksia niiden erityispiirteiden suhteen (käytetyt palvelut, lasten ikä, perheen ongelmien luonne tai laajuus). Sosiaalityöntekijät saivat itse valita

asiakkaidensa joukosta sellaisia, joissa katsoivat lastensuojelun onnistuneen. Asiakkailta pyydettiin myös suostumusta asiakastietojensa käyttöön ja tiedusteltiin halukkuutta osallistua haastatteluun. Näistä syistä aineisto rajautui pieneksi.

Onnistumisesta aineiston tapauksissa kertoi mm. se, ettei huostaanottoa ollut tarvinnut tehdä, vaan perhe selviytyi intensiivisen perhetyön turvin. Yhdessä tapauksessa huostaanotto oli voitu purkaa. Muissa tapauksissa tukimuotoja oli voitu vähentää lasten ja perheiden elämäntilanteiden kohennuttua. Tosin joskus niitä oli jouduttu uudelleen lisäämään, kun perhe ei selviytynyt omillaan. Aineistot myös kertovat pienestä jaksosta asiakasperheiden elämässä, eikä "lopullista lopputulosta" ole nähtävissä. Emme tiedä, mikä tilanne perheissä on tällä hetkellä.

"Onnistuneita lastensuojelutapauksia" paremmin aineistoa kuvaisi ilmaus "lastensuojelutapaukset, joissa on onnistumisia". Niissä on käytetty tukitoimia, jotka ovat aiheuttaneet positiivisia muutoksia lasten ja perheiden tilanteessa. Sitä, kuinka heidän elämässään lopulta käy tai voidaanko lastensuojelun tukea pysyvästi lopettaa, emme tiedä. Emme myöskään voi ennustaa, kykenevätkö aineiston lapset aikuisina toimimaan turvallisina vanhempina omille lapsilleen, mitä voidaan pitää yhtenä onnistumisen kriteerinä.

Sosiaalityöntekijät toimittivat valitsemiensa tapausten asiakirjat. Sosiaalityön merkintöjen lisäksi joistakin tapauksista toimitettiin myös perhetyön, turvakodin ja sairaanhoidon kirjaukset. Asiakkaat kutsuttiin haastatteluun (kahta heistä ei tavoitettu), ja he saivat valita haastatteluun mukaan myös työntekijän. Haastattelun rungon muodosti asiakirjojen pohjalta tehty prosessikuvaus. Haastattelut etenivät melko strukturoidusti haastattelijan kuljettaessa keskustelua eteenpäin asiakirja-aineiston pohjalta. Eryteisesti oltiin kiinnostuneita siitä, mikä osa prosessia oli asiakkaan mielestä hyvää ja myönteistä muutosta edistävää, mikä taas huonoa.

Tapausselvityksiin saadut tiedot vaihtelivat suuresti. Useissa tapauksissa lapsi on esimerkiksi ollut myös perheneuvolan pitkäkestoinen asiakas, mutta mitään tietoja tästä hoitosuhteesta ei ollut käytettävissä (ei edes alkamis- ja päättymisajankohtaa). Tällöin ei ole mahdollista pätevästi erottaa positiivisen tai negatiivisen vaikutuksen aiheuttajaa, käytöksen paraneminen on voinut johtua uudesta lääkityksestä tai perheen laadukkaammasta arjesta tai – varsin todennäköisesti - näistä molemmista. Yhdestä tapauksesta on toimitettu vain viranhaltijapäätökset (jotka koskevat toimeentulotukea), toisesta taas sekä perhetyön, päihdehuollon että sairaanhoidon kirjaukset.

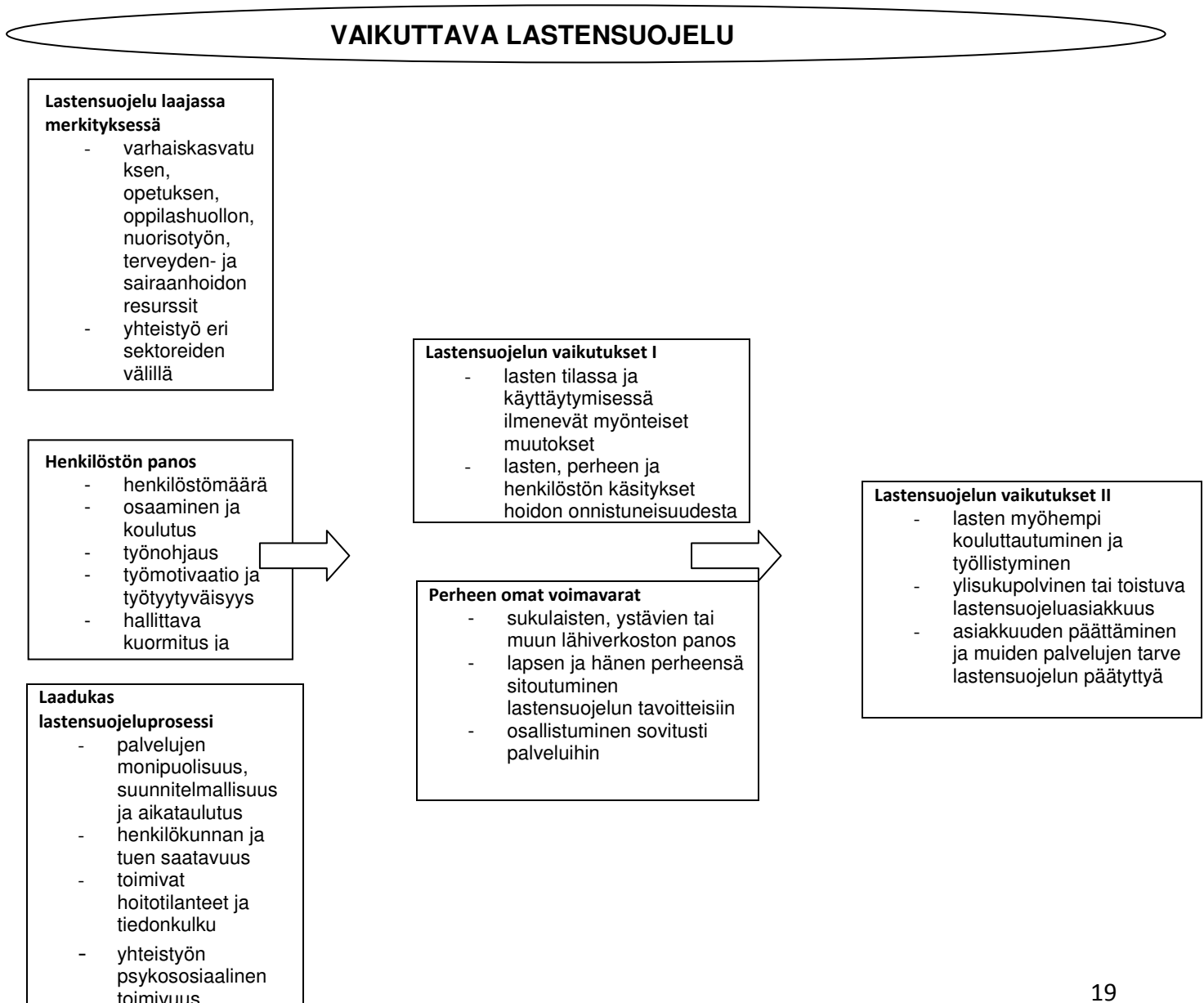
Sosiaalityöntekijöiden poimimista kahdeksasta asiakkaasta kuusi osallistui haastatteluun. Haastatteluissa oli läsnä useimmiten perheen äiti. Haastateltavien mukaansa valitsema työntekijä oli useimmiten perhetyöntekijä. Asiakashaastattelut kestivät n. 1-1,5 tuntia ja litteroitua tekstiä niistä kertyi 1,5-6 sivua tapausta kohden. Haastatteluaineisto on tekstimäärältään siis melko pieni, ja tapaukset poikkeavat lisäksi toisistaan hyvin paljon. Iältään aineiston lapsiasiakkaat ovat 0-18 – vuotiaita, ja heidän käyttämänsä palvelukirjo kattaa toimenpiteet harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämisestä aina huostaanottoon. Siten niistä on vaikea löytää tekijöitä, joiden voitaisiin katsoa "aina" tai "useimmiten" johtavan onnistumiseen, eikä myöskään ole syytä väittää joitakin toimenpiteitä tehottomiksi siksi, ettei yksi aineiston perheistä tarkasteluhetkellä kyseisestä

toimenpiteestä hyötynyt. Tapauksia käsiteltiin hankkeessa esimerkinomaisesti, ja niistä löytyviä vaikuttavuustekijöitä verrattiin aiempaan tutkimukseen sekä pohdittiin onnistumiseen myötävaikuttavia ja niitä mahdollistavia tekijöitä palvelujärjestelmän näkökulmasta.

8.2 Vaikuttavan lastensuojelun määrittelyä

Muodostimme hankkeessa jäsenyyksen vaikuttavan lastensuojelun osa-alueista erilaisia vaikuttavuuden määrittelyjä hyväksi käyttäen. Jäsenyyksen pohjana on käytetty erityisesti Ismo Lumijärven tuloksellisuusketjua sitä kuitenkin laajentaen ja muokaten. Tarkasteluun on otettu myös lastensuojelun laajempi näkökulma sekä huomioitu lastensuojelun yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Prosessiin liittyvät tekijät - laatu, sujuvuus ja taloudellisuus- on yhdistetty yhdeksi panostekijäksi.

Kuvio 2. Vaikuttavan lastensuojelun jäsenyys



Läpikäyvinä periaatteina vaikuttavassa lastensuojelussa ovat *laadukkuus* ja *laillisuus*. Lain säännöksiä tulee noudattaa, ja kaikkien toimenpiteiden tulee olla lapsen edun mukaisia. Lain velvoitteet täyttävän prosessin tulee lisäksi olla kaikilta osa-alueiltaan mahdollisimman laadukas, jotta se edistää lapsen kehitystä sekä koko hänen perheensä hyvinvointia. Tuloksellisuudesta kertovat asiakkaissa ilmenevät positiiviset muutokset.

Tapausselvityksen valossa vaikuttavan lastensuojelun tunnusmerkkejä ovat:

- usean sektorin mahdollisimman saumaton yhteistyö
- koko perheen auttaminen
- riittävän intensiivinen ja pitkäkestoinen tuki
- toiminnalliset tukimuodot
- asiakaskohtainen joustavuus
- luottamuksellinen asiakassuhde
- tavoitteellinen työskentely
- toimiva tiedonkulu, tarkka kirjaaminen ja dokumentointi
- avun saamisen nopeus

Vaikuttavan lastensuojelun tunnusmerkkejä aineistossa olivat seuraavat muutokset:

- koulunkäynnin säännöllistyminen
- iloisuuden, aktiivisuuden ja avoimuuden lisääntyminen
- rikosten, aggressiivisuuden ja kastelun ym. oireiden väheneminen
- hyvä vuorovaikutus- ja kiintymyssuhde vanhempien ja lasten välillä
- ”normaali” kehitys, perushoito ja arki
- kouluttautuminen, työllistyminen

Tapausselvityksistä sekä aiemmasta tutkimuksesta koottiin raportti, jota on käsitelty sekä ohjaus- että kehikotyöryhmässä. Hankkeessa päätettiin myös kutsua erikseen koolle lastensuojelun asiantuntijoita kaikista Länsi- ja Keski-Uudenmaan kunnista erilliseen työkokoukseen, jonka tavoitteena oli tapausselvitystä apuna käyttäen määrittellä vaikuttavan lastensuojelun mahdollistavia tekijöitä. Kokouksen tuloksena syntyi lastensuojeluprosessin kulkua noudatteleva indikaattorilistaus, jolla palvelujärjestelmän resursseja ja suorituskykyä voidaan arvioida.

8.3 Lastensuojelun vaikuttavuuden arviointi

Realistisen arvioinnin tarkoitus on selvittää sitä, mikä interventio toimii kenenkin kohdalla, ja millainen asiakasmuutos käytetystä interventiosta on aiheutunut. Arviointi aloitetaan määrittelemällä, mitä työskentelyn kohteena olevaa asiantilaa ryhdytään asiakassuhteessa mittaamaan. Tämä edellyttää ongelman tarkkaa määrittelyä, ja usein myös sen purkamista pienempiin mitattaviin osa-alueisiin. Mittausten avulla pyritään selvittämään ja osoittamaan se, kuinka asiakas on edennyt yhdessä työntekijän kanssa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Realistista vaikuttavuuden arviointia ei siis ole mahdollista tehdä jälkikäteen, vaan se edellyttää prosessin aikaista *seuranta*a.

Paljonko on paljon – hankkeessa ei ole ollut aika- tai työntekijäresursseja tämänkaltaisen tutkimusasetelman rakentamiseen ja riittävän pitkän seurannan toteuttamiseen. Mikäli vaikuttavuuden arviointia olisi haluttu tehdä, se olisi edellyttänyt seurattavan ongelman täsmentämistä (lastensuojelu kokonaisuutena on liian laaja), valitun ongelman kanssa työskentelevien työntekijöiden (sosiaali- tai perhetyöntekijät) kouluttamista ja motivoimista mittaamiseen, sekä mittarilomakkeiden rakentamista ja testaamista. Tämän jälkeen mittareita olisi tullut käyttää asiakassuhteissa riittävän pitkään (vähintäänkin noin vuoden ajan), jotta todennettuja muutoksia olisi asiakasperheissä ehtinyt tapahtua. Vasta systemaattisen ja suhteellisen pitkäkestoisen tiedonkeruun jälkeen on mahdollista vetää johtopäätöksiä siitä, mikä palvelumuoto on ollut vaikuttavaa.

Sosiaalihuollon organisaation tärkein ominaisuus on sen kyky saada aikaan niitä asioita, joiden vuoksi se on olemassa. Lastensuojelun päämääränä on parantaa asiakkaidensa hyvinvointia. Organisaatioilla on kuitenkin myös muita tietotarpeita kuin aikaansaannokset; kuten se, mitkä tekijät mahdollistavat aikaansaannoksia (esimerkiksi osaamisen kehittäminen). (Kaplan & Norton 1996, 31–32 Paasion 2003, 37 mukaan).

Hankkeessa lähdettiin määrittelemään sellaisia indikaattoreita, joiden avulla voimme tehdä päätelmiä *palvelujärjestelmän kyvystä* aikaansaada positiivisia muutoksia asiakkaissa. Avainasemassa tässä ovat tietysti henkilöstö, sekä palvelujärjestelmän joustavuus ja monipuolisuus sekä palvelun saatavuus. Tästä löytyy useita esimerkkejä hankkeessa kerätyssä tapausaineistosta. Indikaattoreita pohdittiin kehikkotyöryhmässä sekä kesäkuussa järjestetyssä erillisessä lastensuojelun asiantuntijoiden kokouksessa.

Lastensuojelupalvelujen arviointi edellyttää mittareiden lisäksi myös tiedon kokoamista. Asiakastietojärjestelmiä tulisikin kehittää siten, että arviointitiedon kokoaminen olisi mahdollisimman helppoa. Ensimmäiseksi tulee selvittää asiakasjärjestelmien tämänhetkistä tilaa, sekä niiden kehittämisen mahdollisuutta arviointia tukevaksi.

8.4 Mittaristo

Jotta lastensuojelu voi olla vaikuttavaa ja jotta vaikuttavuutta voidaan arvioida, tulee perusedellytysten olla kunnossa eli **resurssien tulee vastata tarvetta**. Ensin onkin selvitettävä olemassa olevaa tilastoaineistoa hyväksi käyttäen resurssien määrä suhteessa asiakkaisiin. Niiden avulla voidaan nähdä asiakkuuksien määrä ja laatu suhteessa työntekijöihin. Myös lastensuojeluprosessia ja sen toimivuutta tulee arvioida esimerkiksi tarkastelemalla kuinka hyvin lain velvoitteista suoriudutaan ja kuinka monipuolisesti eri tukimuotoja on käytettävissä. Kuten olemme todenneet, vaikuttavan lastensuojelutyön edellytyksiä ovat osaava ja riittävä henkilöstömäärä sekä henkilöstön mahdollisuus joustavasti soveltaa monipuolisia palvelumuotoja.

Tärkeää olisi saada selville, mitä tukimuotoja asiakasprosessissa on ollut, mikä oli lähtötilanne ja kuinka se kehittyi. Prosessi tulisi saada dokumentoitua näkyvämmäksi, ja liittää se asiakkaan tilanteen kehitykseen. Käytännössä asiakastietojärjestelmään tulisi saada lomake, joka loisi puitteet tiedon kokoamiselle. Asiakassuunnitelmaan taas olisi hyvä saada mittaristo tilanteen seuraamiseksi.

Mittaaminen sisältyisi luontevimmin lastensuojelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman osaksi. Tärkeä selvittämisen kohde olisikin se kuinka moni asiakassuunnitelma on tekemättä ja kuinka moni tarkistus suunnitelma jää tekemättä kerran vuodessa. Suunnitelmien käyttö vaikuttavuuden arvioinnin työkaluna ei ole mahdollista, mikäli niitä ei tehdä. Siksi tulee resurssien selvittämisen lisäksi seurata lastensuojeluprosessin velvoitteiden saavuttamista.

Tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin yhteydessä tulee pohtia myös syitä, miksi jotkut tavoitteet ovat mahdollisesti jääneet saavuttamatta. Syitä voivat olla esim. jonotusaika tukitoimeen, tukitoimen riittämättömyys, sen sisältö ei vastaa suunniteltua, asiakas ei ota tukitoimea vastaan tai keskeyttää sen tai asetettu tavoite on epärealistinen tai väärä. Käytetyt/käytettävissä olevat tukitoimet tulee siis listata niiden arvioimiseksi.

8.4.1 Resurssi-, suorituskyky- ja vaikuttavuusmittari

Resurssimittari: Paljonko on työntekijöitä ja paljonko on asiakkaita?

(-> sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tehdä työtä laadukkaasti)

- a) Virkojen määrä ja täyttöaste (sosiaalityöntekijät, sosiaaliohjaajat, perhetyöntekijät)
- b) Asiakasmäärät/työntekijä (avohuolto, sijaishuolto, jälkihuolto)
 - a. uusia avohuollon asiakkaita
 - b. avohuollon sijoitusten määrä
 - c. huostaanottojen määrä
 - d. hakemuksia hallinto-oikeudelle
 - e. huostassa olevien määrä vuosittain
 - f. jälkihuollossa olevien määrä
- c) Jonotusajat vastaanotolle ja tukitoimiin

Suorituskykymittari: Miten asiakkaille kyetään tarjoamaan lastensuojelupalveluja? -> prosessin toimivuus

- a) Lastensuojeluilmoituksen käsittelyn aikarajassa pysyminen (7 vrk)
 - a. Vastaanotettuja ilmoituksia/työntekijä
- b) Lastensuojelutarpeen selvitysten aikarajassa pysyminen (3kk)
 - a. Lastensuojelutarpeen selvityksiä /työntekijä
- c) Uudet avohuollon asiakkaat, lapsia/työntekijä/vuosi
- d) Laaditut asiakassuunnitelmat (avohuolto, sijaishuolto, jälkihuolto)
- e) Tarkistetut asiakassuunnitelmat (avohuolto, sijaishuolto, jälkihuolto)
- f) Avohuollon tukitoimia käytetty (maininta siitä, jos tarpeelliseksi arvioitua tukitoimea ei ole käytettävissä!):
 - a. perhetyötä myönnetty (perheiden ja lasten lukumäärä)
 - b. tukiperhe myönnetty
 - c. tukihenkilö myönnetty
 - d. nuoren kesätyö kaupungin tuella myönnetty
 - e. perhekuntoutuksessa olleet

- f. ensikodissa olleet
 - g. turvakodissa olleet
 - h. päivähoitopaikka järjestetty
 - i. taloudellinen tuki (lapselle harrastuksiin ym., sosiaalinen loma tmv.)
(Tukitoimet poimittu Hyvinkään lastensuojelun tilastointipohjasta)
- g) Päätetyt asiakkuudet
- a. puretut huostaanotot

Mikäli myös vaikuttavuuden arvioinnin mahdollistavaa tietoa halutaan kerätä asiakastietojärjestelmää apuna käyttäen, olisivat asiakassuunnitelmat todennäköisin väline siihen. Asiakassuunnitelmat tulee tehdä jokaiselle, ja sitä tulee myös määräjain tarkistaa. Siten ajassa tapahtuva ongelmien mittaaminen olisi mahdollista asiakassuunnitelman puitteissa, sisältäväthän ne muutenkin palvelutarpeen ja asiakkaan tilanteen arviointia. Tapauskohtaisen arvioinnin edellytyksenä on, että asiakas ja työntekijä yhdessä määrittelevät työskentelyn kohteena olevan ongelman. Tapauskohtainen vaikuttavuusmittari rakennetaan yhdessä asiakkaan kanssa. Tapauskohtainen arviointi edellyttää myös työntekijän työssään soveltaman työmenetelmän määrittelemistä ja työskentelyn kohteena olevan ongelman seuraamista ajassa. (Rostila & Mäntysaari 1997, 402.)

Tapauskohtaisessa arvioinnissa voidaan käyttää monenlaisia mittareita. Mittareina voivat toimia valmiit kyselylomakkeet, joiden avulla voidaan saada täsmällistä tietoa työskentelyn kohteena olevasta asiasta. Mittarina voi toimia jonkin toiminnon laskeminen tai saatavilla oleva virallinen tieto esimerkiksi nuoren poissaoloista koulusta. Mittareina voidaan myös käyttää asiakkaan omiin kokemuksiin perustuvaa tietoa. (Rostila 2001, 94–95). Mittari toimii arvioinnin apuvälineenä, kun pyritään saamaan aikaan muutosta asiakkaan tilanteessa. Lastensuojelun perhetyön tavoitteiden saavuttamisen seuraamiseksi on kehitetty lomakkeita esimerkiksi Vantaalla ja Karkkilassa.

Työntekijän ja asiakkaan haasteena on määritellä niin konkreettisia tavoitteita, että niiden pohjalta voidaan sopia toteutumista kuvaavat mittarit. Mittaaminen voi tapahtua yksinkertaisesti asteikolla, joka kertoo tavoitteen saavuttamisesta erittäin hyvin (5), hyvin (4), tilanne pysynyt ennallaan (3), heikosti (2) ja erittäin heikosti (1). Pienemmätkin muutokset voidaan saada esille käyttämällä asteikkoa 1-10. Keskeistä on asiakkaan tilanteen muutoksen tai tavoitteiden toteutumisen mittaaminen. Tapauskohtainen mittaaminen pakottaakin miettimään tavanomaista konkreettisemmin, mihin pyritään.

Asteikkoarvioita voitaisiin siis tehdä lastensuojelutarpeen selvittämisen yhteydessä, asiakassuunnitelmassa sekä sen tarkistuksissa. Asiakkuuden päättämiseen tulisi sisällyttää loppuarvio. Asteikkoon kirjattaisiin sekä työntekijän että asiakkaan näkemys työskentelyn kohteena olevan ongelman tilasta. Lastensuojelutarpeen selvityksen yhteydessä annettaisiin numeerinen arvio lähtötilanteelle. Asiakkuuden jatkuessa asiakassuunnitelman tekovaiheessa lähtökohta-arviona voidaan käyttää lastensuojelutarpeen arviota. Asiakassuunnitelman tarkistuksen yhteydessä arvioitaisiin käytettyjen tukitoimien vaikutus tilanteen kehittymiseen (asiakkaan arvio oman tilanteensa kehityksestä sekä työntekijän

arvio). Tällöin tarkistetaan tavoitteiden toteutuminen, tarvittaessa tarkennetaan niitä sekä arvioidaan, ovatko käytetyt tukimuodot olleet tarkoituksenmukaisia ja riittäviä.

Hyvältä mittarilta edellytetään, että se kohdentuu tavoitellun muutoksen ytimeen niin, että sen avulla voidaan päätellä, mihin suuntaan asiakkaan tilanne on muuttunut. Se mittaa mahdollisimman suoraan tavoiteltua muutosta. Mittari on helposti ymmärrettävä, ja asiakas on motivoitunut käyttämään mittaria seurataksaan muutoksia tilanteessaan. Tapausselvityksen perusteella voisi mittauksen kohteena olla esimerkiksi koulunkäynnin sujuminen, vanhempien päihdeongelman kehitys tai lapsen perushoidon tila. Seuraavassa kappaleessa on pohdittu yhden aineiston lapsen, Peten, tilanteesta löydettäviä mahdollisia mittauskohteita. Lopuksi nostetaan muita, tapausselvityksestä nousevia "esimerkkimittareita".

Vaikuttavuuden mittaaminen: esimerkkinä tapaus Pete

Peten kohdalla ongelmina olivat toistuvat rikokset ja aggressiivinen käyttäytyminen. Hän häiriköi oppitunneilla ja lintsaa koulusta. Perheeseen kuuluu lisäksi äiti ja kaksi pikkuveljeä, jotka myös kärsivät Peten oireilusta. Äidin jaksaminen on koetuksella.

Asiakkuuden aikaisina toimenpiteinä Pete siirretään erityisopetukseen, hän saa ADHD-lääkityksen ja menee suorittamaan sovittelun työkorvausta. Sekä Pete että hänen äitinsä käyvät keskustelemassa Päihdepysäkin työntekijöiden kanssa. Pete muuttaa lopulta isänsä luo, missä hänen ei tarvitse kilpailla huomiosta pikkuveljien kanssa, joiden kanssa poikien äiti jaksaa Peten muuton jälkeen paremmin.

Ongelman piirteet muodostavat mittarin osa-alueet, joissa edistymistä voidaan arvioida numeerisella asteikolla:

- rikollinen käyttäytyminen
 - o poliisiin tietoon tulleet rikkeet
 - o aggressiivinen käytös
- koulunkäynnin sujuvuus
 - o läksyjen tekeminen
 - o keskittyminen oppitunneilla
 - o arvosanat
- käytösongelmat kotona
 - o karkailu
 - o sisarusten kiusaaminen
- vanhempien jaksaminen
 - o äiti
 - o isä

Asiakkuuden tavoitteiksi olisi voitu nimetä positiivinen kehitys edellä mainittujen ilmiöiden osalta (**tavoitteiden kirjaaminen**). Kehityksen suuntaa olisi voitu palaverissa seurata numeroasteikolla, esimerkiksi asteikolla 1-10. Pelkkä Petessä ja hänen perheensä tilanteessa tapahtuvan **muutoksen arviointi** olisi sitä, mitä Mäntysaari nimitti "rennoksi mittaamiseksi", tällöin emme vielä tiedä sitä, mikä tarkkaan ottaen aikaansai muutoksen.

Vaikutusmekanismien selvittämiseksi tulisi lisäksi nimetä **ne toimenpiteet, joilla muutoksiin pyritään**. Tällöin olisi mahdollista löytää ne palvelumuodot, jotka kulloinkin myötävaikuttavat positiivisiin muutoksiin.

Muita aineistosta nousseita, tapauskohtaisesti sovellettavia esimerkkimittareita:

- vanhempien päihdeongelma
 - o äiti
 - o isä
- lapsen perushoiva
 - o siisteys
 - o ravitsemus
 - o päivärytmi
- äidin ja lapsen välinen vuorovaikutus
 - o kiintymyssuhde
 - o rajojen asettaminen
- käytösoireet
 - o aggressiivisuus
 - o alkoholin käyttö, tupakointi
 - o sulkeutuneisuus
 - o itkuisuus, masentuneisuus
 - o kastelu
- perheväkivalta
 - o aikuiseen kohdistuva
 - o lapsen kohdistuva

9 ARVIOINTIA

Hankkeen kohdealueesta käytiin alussa hieman ristiriitaista keskustelua. Rajauksia sekä toivottiin että vastustettiin niin ohjaus-, kehikko- kuin Think tank –ryhmässäkin. Laaja-alaisuutta sekä lasten ja perheiden palvelujen kokonaisvaltaista tarkastelua pidettiin tärkeänä, mutta samalla se vaikeutti hankkeen eteenpäin viemistä. Täsmällisen työsuunnitelman tekemiselle haasteita asetti myös hankkeen jatkuminen yksi vuosi kerrallaan. Tavoitteiden epäselvyys ja hankkeen ”pätkittäinen” toteutus saattoivat vaikuttaa myös ryhmien jäsenten aktiivisuuteen. Lastensuojelutyöntekijöiden ajoittainen vaikeus osallistua kokouksiin on voinut johtaa laskentataulukon kehittämisen painottumiseen vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisen kustannuksella. Useissa hankekunnissa työntekijätilanne lastensuojelupalveluissa on ollut haastava, eikä työryhmiin osallistuminen tällöin ole voinut olla ensisijainen tehtävä.

POP-laskentataulukko on ollut käytettävissä jo vuoden 2008 lopulta saakka. Sitä on pidetty hyödyllisenä talousarvioiden ja tilinpäätösten tekemisessä sekä uusien valtuutettujen perehdyttämisessä. Taulukon käyttöönotto kunnissa tuo esille tilastoinnin puutteita ja mahdollistaa kustannusten vertailun eri kuntien välillä. Kustannusten rinnalla on syytä

vertailla myös lasten suojelun palvelujärjestelmän tilaa eli sitä, "mitä rahalla saadaan". Hankkeen resurssien rajallisuus sulki pois systemaattisen lastensuojelun seurantatutkimuksen tekemisen. Työ suunnattiinkin sitten lastensuojelun arviointi-indikaattorien määrittelyyn. Lastensuojelun tiedontuotantoa olisi myös hyvä kehittää niin, että arviointi mahdollistuu selkeämmän informaatiopohjan avulla.

Think-tankin kommentit hankkeen etenemiseksi keskittyivät vaikuttavuuteen, jota pidettiin kustannuspuolta haastavampana osa-alueena. Hankkeen katsottiin kuitenkin tarkastelevan keskeistä ja tärkeää asiaa ja taulukon mahdollistamien laskelmien katsottiin olevan askel eteenpäin sekä hyödyttävän esimerkiksi lastensuojelusuunnitelmien tekemistä. Taulukon palvelujen painopisteiden muutoksiin perustuvat laskelmat perustuvat kuitenkin vain arvailuun, ja niiden rinnalle kaivattiin tutkimukseen perustuvaa todistustietoa.

10 YHTEENVETO KEHITTÄMISTÄ VAATIVISTA HAVAINNOISTA

Lastensuojelutyön dokumentointi

Kustannustehokkuuden ei pitäisi olla toiminnan vihollinen. Sosiaalitieteissä ei vain ole ollut tapana kirjata ylös eri toimenpiteiden lopputuloksia. Lähestymistapa on pienten askelten politiikka; vaikuttavatko ne ratkaisut joita teemme niin, että lapsella on parempi olla, tai että hän pelkää vähemmän kuin aikaisemmin? Prosessi tulee saada dokumentoitua näkyvämmäksi ja liittää se asiakkaan tilanteen kehittymiseen. Vaikuttavuutta ei mitenkään voida arvioida ilman riittävää dokumentointia ja systematiikkaa.

Osaaminen ja johtajuus

Se että euroja lasketaan koko ajan tarkemmin, on osaltaan ajanut lastensuojelun ahtaalle. Paitsi eurojen puutteesta, kyse on osaamisen ja johtajuuden puutteesta. Jos vain kysyttäisiin asiakkaalta, tiedettäisiin kyllä mikä on vaikuttanut ja miten. Lastensuojelussa ei ole puute rahasta, siellä on "piikki auki" koko ajan, varsinkin kun puhutaan sijoituksista. Jos se raha käytettäisiin oikea-aikaisesti moniammatilliseen työskentelyyn, lastensuojelu olisi kannattavaa.

Vaikuttavuusarviointi

Vaikuttavuusarvioinnissa ja sen yleistymisessä tunnistettiin ongelmiksi ensinnäkin se, ettei vaikuttavuudesta puhuttaessa määritellä niitä päämääriä joihin pyritään, sekä toiseksi se, että vaikuttavuusarviointi pirstoo yhteiskuntaa tutkittaessa vain yhden pienen osan vaikutuksia eikä eri osien keskinäisiä yhteyksiä. Lastensuojelun mittareissa on haastavaa se, että vaikutuksia pitäisi myös seurata hyvin pitkällä aikavälillä.

Peruspalvelujen vahvistaminen

Jos ajatellaan sosiaalisia ongelmia, niihinkin voidaan vaikuttaa panostamalla muihin sektoreihin. Haaste on, kuinka voidaan vakuuttaa muut siitä, että panostamalla muihin lasten ja perheiden palveluihin, on mahdollista helpottaa tilannetta lastensuojelussa.

Lastensuojelutyöntekijän täytyy kuitenkin osata nähdä työnsä muunakin kuin vain lakisääteisten lastensuojelutoimenpiteiden toteuttajana. Lapsen tilanteesta lähtien tulee rakentaa sellainen verkosto, joka ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan. Täytyy olla varaa panostaa moniammatillisen yhteistyön synnyttämiseen. Paras vaihtoehto olisi kehittää sekä lastensuojelupalveluja että muita lasten hyvinvointiin vaikuttavia palveluja.

Asiakastietojärjestelmät

Hankkeessa määriteltiin sellaisia indikaattoreita, joiden avulla voidaan tehdä päätelmiä *palvelujärjestelmän kyvystä* aikaansaada positiivisia muutoksia asiakkaissa. Avainasemassa tässä ovat tietysti henkilöstö, sekä palvelujärjestelmän joustavuus ja monipuolisuus sekä palvelun saatavuus. Lastensuojelupalvelujen arviointi edellyttää mittareiden lisäksi myös tiedon kokoamista. Asiakastietojärjestelmiä tulisikin kehittää siten, että arviointitiedon kokoaminen olisi mahdollisimman helppoa. Ensimmäiseksi tulisi selvittää asiakastietojärjestelmien tämänhetkistä tilaa, sekä niiden kehittämisen mahdollisuutta arviointia tukevaksi.

Resurssit

Jotta lastensuojelu voi olla vaikuttavaa ja jotta vaikuttavuutta voidaan arvioida, tulee perusedellytysten olla kunnossa eli resurssien tulee vastata tarvetta. Ensin onkin selvitettävä olemassa olevaa tilastoaineistoa hyväksi käyttäen resurssien määrä suhteessa asiakkaisiin. Niiden avulla voidaan nähdä asiakkuuksien määrä ja laatu suhteessa työntekijöihin. Myös lastensuojeluprosessia ja sen toimivuutta tulee arvioida esimerkiksi tarkastelemalla kuinka hyvin lain velvoitteista suoriudutaan ja kuinka monipuolisesti eri tukimuotoja on käytettävissä.

Asiakassuunnitelmat ja niiden toteutuminen

Tärkeä selvittämisen kohde olisikin se kuinka moni asiakassuunnitelma on tekemättä ja kuinka moni tarkistussuunnitelma jää tekemättä kerran vuodessa. Suunnitelmien käyttö vaikuttavuuden arvioinnin työkaluna ei ole mahdollista, mikäli niitä ei tehdä. Tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin yhteydessä on tarpeen pohtia myös syitä, miksi jotkut tavoitteet ovat mahdollisesti jääneet saavuttamatta. Syitä voivat olla esim. jonotusaika tukitoimeen, tukitoimen riittämättömyys, sen sisältö ei vastaa suunniteltua, asiakas ei ota tukitoimea vastaan tai keskeyttää sen tai asetettu tavoite on epärealistinen tai väärä. Käytetyt/käytettävissä olevat tukitoimet olisi siis listattava niiden arvioimiseksi.

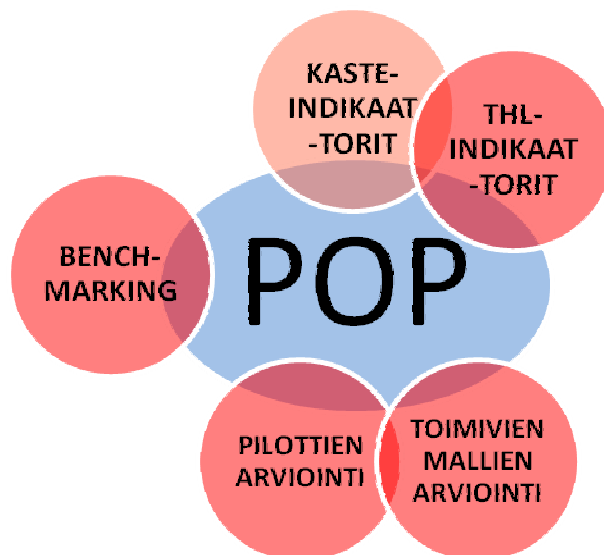
11 KEHITTÄMISTYÖN JATKUMINEN

Kehittämistyötä sosiaalipalvelujen talouden ja vaikuttavuuden mittariston luomiseksi on tehty Sosiaalitaidossa jo useiden vuosien ajan, kuten tämän raportin alkuosassakin todetaan. Vaikka tämä Uudenmaan liiton ja kuntien rahoituksella toteutettu hanke päättyy vuoden 2009 lopussa, jatkuu kehittämistyö edelleen.

Palvelujen kehittämisessä tavoitteeksi on asetettu talouteen ja vaikuttavuuteen liittyvä kehittämistyö, jossa POP laskentataulukkoa pilotoidaan viidessä Länsi- ja Keski-Uudenmaan kunnassa.

POP laskentataulukko tarjoaa kunnille mahdollisuuden lastensuojelupalvelujen taloudellisen kehityksen seurantaan. Liittämällä POP:sta (kuva 1) saatava taloudellinen tieto muihin lastensuojelun arviointi-indikaattoreihin voidaan pitkällä aikavälillä kasvattaa suurempaa tietämystä kustannusten ja vaikutusten suhteesta. Kustannusvaikuttavuus tarkastelussa voidaan esimerkiksi käyttää kuntien välistä vertailua (benchmarking), kustannusten kehityksen ja KASTE-, THL- indikaattorien vertailua sekä uusien toimintamallien vaikutusta lastensuojelun kokonaiskustannuksiin.

Kuva 3: POP osana laajempaa lastensuojelun vaikuttavuudenarviointia



Pilotoinnin tarkoituksena on yhtäältä kerätä palautetta, kokemuksia ja ideoita laskentataulukon edelleen kehittämiseen ja toisaalta saada konkreettista tietoa lastensuojelun kustannuksista päätöksenteon tueksi.

Sosiaalitaito tarjoavaa kunnille tuen laskentataulukon käyttöön ja taloudellisten tunnuslukujen keräämiseen. Toiveena on myös, että POP laskentataulukosta saatava tieto voidaan liittää osaksi laajempaa arviointia (kuva 1) ja tuottaa Sosiaalitaidon toimesta joitakin analyyseja päätöksenteon tueksi.

Pilotoinnin tarkoituksena on yleisten tunnuslukujen vertailun lisäksi syventää kustannusvaikuttavuus tietoa yhdestä kunnan palvelukokonaisuudesta. Yhdessä kunnan kanssa valitaan palvelukokonaisuus, jossa kehitetään uutta toimintamallia/palvelua, esim. intensiivinen perhetyö (lastensuojelun palvelukokonaisuus). Palvelukokonaisuudesta tehdään prosessi- ja toimintaympäristökuvaukset, jotka auttavat ymmärtämään kyseisen palvelukokonaisuuden kustannusten logiikkaa ja selventävät palvelukokonaisuuteen

vaikuttavia rakenteellisia tekijöitä. Kuvausten ja talous- sekä tilastotietojen avulla pyritään analysoimaan kehitetyn toimintamallin kustannusvaikuttavuutta valitussa palvelukokonaisuudessa.

POP-hankkeen tuotoksia levitetään edelleen kustannusvaikuttavuus -arvioinnin toteuttamisella Uudenmaan liiton rahoittamassa seudullisesta Perhepankki-hankkeessa sekä Lapsen ääni- hankkeeseen kuuluvissa Lost-Karviaisen ja Hyvinkään intensiivisen toimintalinjan piloteissa.

12 LOPPUSANAT

Sosiaalitaito on koko olemassaolonsa ajan pitänyt esillä sosiaalipalvelujen talouden ja vaikuttavuuden teemaa. POP-hanke on ollut yksi jakso tässä kehittämistyössä. Hanke on tuonut paljon keskusteltaneeseen teemaan konkretiaa kustannusten laskentataulukon kehittämisen myötä ja tehnyt teemaa tunnetuksi alueen kunnissa erityisesti lastensuojelun ja talouden parissa työskentelevien työntekijöiden keskuudessa. Laskentataulukko on internetissä vapaasti käytettävissä ja sitä kehitetään saatujen palautteiden pohjalta jatkuvasti.

Vaikka hankkeen konkreettiset tulokset painottuvat kustannusten laskentaan, seurantaan ja vertailuun, on vaikuttavuus –osiotakin viety eteenpäin lukuisilla yhteistyöfoorumeilla keskustellen ja pohtien. Hankkeen kannalta merkityksellisiä olivat varsinkin kahden toteutetun Think-tankin pohdinnat ja tilaisuuksiin osallistuneet asiantuntijat ansaitsevat siitä erityismaininnan. Vaikka hankkeessa ei sen pätkittäisen toteutuksen vuoksi ollut mahdollista toteuttaa realistista vaikuttavuuden arviointia, päästiin vaikuttavan lastensuojelun jäsenyksessä ja arviointi-indikaattoreiden määrittelyssä hyvään alkuun.

Lastensuojelun kustannuksissa kyse on kuntien kokonaistalouden kannalta merkittävistä summista joissa myös säästöt voivat olla merkittäviä, jos perheitä kyetään tukemaan riittävän varhaisessa vaiheessa niin, ettei sijaishuoltoon tarvitse turvautua. Sotkanetin mukaan Länsi- ja Keski-Uudenmaan alueella (17 kuntaa) lastensuojelun laitos- ja perhehoidon käyttökustannukset vuonna 2008 olivat 46 466 000 euroa. Lastensuojelun sijaishuollon käyttökustannusten kasvu k.o. alueella oli vuodesta 2006 yhteensä noin 13,5 miljoonaa euroa. Painopisteen muuttaminen voi ensimmäisinä vuosina vaatia runsaampaa lisäpanostusta avohuollon tukitoimiin mutta muutamien vuosien kuluessa säästöt erityisesti sijaishuollon puolella voivat olla merkittävät.

Uudenmaan liiton ja Sosiaalitaidon perustajakuntien hankerahoituksen nyt päättyessä on tärkeää, että kehittämistyötä jatketaan edelleen. Kehittämistyö edellyttää pitkäjänteisyyttä samalla tavoin kuin pitkäjänteisyyttä vaaditaan lastensuojelukustannusten painopisteen muuttamisessa korjaavasta lastensuojelutyöstä ennaltaehkäisevään työhön ja varhaiseen puuttumiseen.