

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU
Sosiaalian koulutusohjelma / Kasvatus- ja perhetyö

Eija Sippu ja Elina Vepsäläinen

ALUEHALLINTOVIRASTON VÄLIINTULON VAIKUTUKSET LAPSIPERHEI-
DEN KOTIPALVELUN JÄRJESTÄMISEEN

Opinnäytetyö 2010

TIIVISTELMÄ

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Sosiaaliai

SIPPU, EIJA	Aluehallintoviraston väliintulon vaikutukset lapsiperheiden kotipalvelun järjestämiseen
VEPSÄLÄINEN, ELINA	
Opinnäytetyö	42 sivua + 4 liitesivua
Työn ohjaaja	lehtori Paulette Etelävuori
Toimeksiantaja	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Joulukuu 2010	
Avainsanat	aluehallintovirastot, interventio, lapsiperheet, kotipalvelut

Tutkimuksen aiheena oli selvittää, onko aluehallintoviraston jälkikäteisvalvonnalla vaikuttavuutta lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä. Työn tilaajana oli Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka teki kyselyn Etelä-Suomen kunnille lapsiperheiden kotipalvelun toteutumisesta. Työssä analysoitiin aluehallintovirastolta saatu valmis aineisto, joka koostui tarkastelun alle päätyneiden 51 Etelä-Suomen kunnan selvityksistä. Kaikki Etelä-Suomen kunnat antoivat selvityksensä palvelun järjestämisestä ja tarkastelun alle päätyneet kunnat antoivat vielä kaksi lisäselvitystä muutoksista, joita olivat tehneet palvelun järjestämiseen.

Tutkimuksen teoriaosuudessa käsitellään lapsiperheiden kotipalvelun historiaa, keskeisimpiä lakeja ja palveluun vaikuttavia hankkeita. Lisäksi teoriaan on koottu viime aikoina tiedotusvälineissä esiin tulleita näkökulmia ja kuvaus aluehallintoviraston tehtävistä sekä aluehallintoviraston tehtäviin vaikuttavista laeista.

Kuntien vastaukset on analysoitu maakunnittain ja vastauksista on työhön koottu kapale yleisimmistä syistä miksi palvelua ei järjestetä. Tulokset osoittavat, että aluehallintoviraston väliintulolla on ollut vaikutusta palvelun järjestämisessä. Kunnat palkkasivat lisää työvoimaa. Mikäli kunta ei itse pystynyt järjestämään palvelua, järjestettiin kotipalvelu ostopalveluna. Kunnat ryhtyivät varaamaan määrärahoja ja selvittämään tarvetta palvelulle. Osa kunnista uudelleen järjestivät työtehtäviä ja saivat näin lisää henkilökuntaa hoiva- ja hoitotehtäviin. Lapsiperheiden kotipalvelusta tiedottaminen parani kunnissa.

Väliintulon seurauksena kunnat siis ryhtyivät tekemään pääasiassa pieniä muutoksia palvelun järjestämisessä. Lapsiperheiden kotipalvelu näyttäisi olevan elpymässä vähitellen.

ABSTRACT

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

University of Applied Sciences

Social Care

SIPPU, EIJA

VEPSÄLÄINEN, ELINA

Impact of Regional State Administrative Agency's

Intervention to Organize Home Help Services to Families
with Children

Bachelor's Thesis

42 pages + 4 pages of appendices

Supervisor

Paulette Etelävuori, Senior Lecturer

Commissioned by

Regional State Administrative Agency for Southern
Finland

December 2010

Keywords

Regional State Administrative Agencies, intervention,
family with children, home help service

The aim of this study was to find out whether the subsequent control of Regional State Administrative Agency has effect on organizing the home help services to families with children. The study was commissioned by Regional State Administrative Agency for Southern Finland which made the questioning to municipalities in Southern Finland. The complete material which consisted 51 municipalities in Southern Finland, was analyzed. All municipalities gave disquisitions how they had organized the service.

The theory section deals with history of home help service, the legislation and projects which have an effect on services. There were also some perspectives gathered which had been seen lately in media, description of the tasks of Regional State Administrative Agency and the laws affecting Regional State Administrative Agency.

The answers of municipalities were analyzed province by province and an article of the most common reasons why municipalities have not organized the service were also included. The results show that Regional State Administrative Agency's intervention had an influence on services. The municipalities hired more employees, and if the municipality was not able to organize the service itself, the service was organized by outsourcing service. The municipalities improved the information of the home help service to families with children. As a result of intervention the municipalities started to make minor changes to reorganize the services, and thus the home help service to families with children seems to be recovering slowly.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1	JOHDANTO	6
2	LAPSIPERHEIDEN KOTIPALVELU	7
	2.1 Historiaa 1920-luvulta 2000-luvulle	7
	2.2 Lapsiperheiden kotipalvelua ohjaavat lait	9
	2.3 Näkökulmia lapsiperheiden kotipalveluun	10
	2.4 Aluehallintoviraston erillisraportti Auta lasta ajoissa	12
	2.5 Lapsiperheiden kotipalveluun vaikuttavia hankkeita	13
3	ALUEHALLINTOVIRASTO	14
4	ALUEHALLINTOVIRASTON VÄLIINTULON TAUSTA	15
5	TUTKIMUS	16
	5.1 Tutkimusongelma	16
	5.2 Tutkimusmenetelmät ja analysointi	16
6	AINEISTON KÄSITTELY	17
7	SELVITYKSET MAAKUNNITTAIN	19
	7.1 Etelä-Karjala	19
	7.1.1 Etelä-Karjalassa lapsiperheiden kotipalvelu ostopalveluna	19
	7.1.2 Muutoksia päätöksenteossa	20
	7.1.3 Palvelua pystytty paremmin tarjoamaan	21
	7.2 Kymenlaakso	21
	7.2.1 Kymenlaaksossa resurssit vanhusten palveluissa	21
	7.2.2 Palvelusta tarkoituksenmukainen	22
	7.2.3 Lapsiperheiden kotipalvelua itse järjestettynä	23
	7.3 Päijät-Häme	23
	7.3.1 Tarveselvitysten puuttuminen	23
	7.3.2 Toimintaa ryhdytty uudelleen organisoimaan	24

7.3.3	Määrärahoja lisätty talousarvioon	25
7.4	Kanta-Häme	26
7.4.1	Henkilökunnan ammattitaidon kehittyminen	26
7.4.2	Työryhmä kehittämään kotipalvelua	27
7.4.3	Toteutunut pilottihanke Kanta-Hämeessä	27
7.5	Uusimaa	28
7.5.1	Resurssipula lapsiperheiden kotipalvelussa	28
7.5.2	Epäkohtien korjaamista palvelun järjestämisessä	29
7.5.3	Pieniä muutoksia palvelun järjestämisessä	30
7.6	Itä-Uusimaa	31
7.6.1	Ammatillisen osaamisen kehittäminen	31
7.6.2	Hoiva- ja hoitotehtäviin lisätty työpanosta	32
7.6.3	Henkilöresurssien lisääminen toteutunut	33
7.7	Lapsiperheiden kotipalveluun liittyvät yleisimmät epäkohdat	33
8	ALUEHALLINTOVIRASTON VÄLIINTULON VAIKUTUKSET	34
8.1	Henkilöstöresursseja pyritty lisäämään lapsiperheiden kotipalveluun	35
8.2	Muutokset lähteneet kehittämään palvelua	35
8.3	Lapsiperheiden kotipalvelu paremmin tiedossa kuntalaisilla	36
8.4	Aluehallintoviraston väliintulo vaikuttanut palvelun järjestämiseen	36
9	POHDINTA	37
	LÄHTEET	39
	LIITTEET	
	Liite 1. Selvityspyyntö	
	Liite 2. Tutkimuslupa, salassapitolomake Eija Sippu	
	Liite 3. Tutkimuslupa, salassapitolomake Elina Vepsäläinen	

1 JOHDANTO

1920-luvun alkupuolelta asti on järjestetty kotiapua lapsiperheille. 1990-luvun laman aikaan ryhdyttiin karsimaan lapsiperheiden palveluja. Tällöin katosi myös lapsiperheiden kotipalvelu lähes kokonaan. Etelä-Suomen aluehallintovirasto sai nimettömän kantelun, jossa pyydettiin kiinnittämään huomiota lapsiperheiden kotipalvelun järjestämiseen. Kantelun seurauksena aluehallintovirasto pyysi selvityksen Etelä-Suomen kunnilta lapsiperheiden kotipalvelun toteutumisesta. Kysely tehtiin entisen Etelä-Suomen läänin ja lääninhallituksen aikana. Kaikki Suomen läänit lakkautettiin 1.1.2010 ja samalla lääninhallitusten toiminta siirtyi aluehallintovirastoille. Käytämme työssämme nimitystä aluehallintovirasto, vaikka vanhemmissa lähteissä puhutaan vielä lääninhallituksista.

Opinnäytetyömme prosessi lähti liikkeelle syksyllä 2008, jolloin saimme vinkin aluehallintoviraston tekemästä raportista *Auta lasta* ajoissa. Tämän pohjalta otimme yhteyttä lääninsosiaalitarkastaja Marja Kaasalaiseen, joka ehdotti opinnäytetyön aiheeksi raporttia aluehallintoviraston saamista vastauksista. Kiinnostuimme työstä aiheen ajankohtaisuuden vuoksi. Työelämässä olemme huomanneet, että kotipalvelua on järjestetty vanhuksille, eivätkä lapsiperheet saa kyseistä palvelua riittävästi.

Työmme tarkoituksena on selvittää, onko aluehallintoviraston väliintulolla vaikutusta lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä Etelä-Suomen kunnissa. Pyrimme kuntien antamien selvitysten perusteella selvittämään yleisimmät syyt miksi palvelua ei järjestetty. Tarkoituksenamme on myös tuoda esille mitä muutoksia väliintulon seurauksena kunnat ovat tehneet lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä.

Työssämme käsittelemme lapsiperheiden kotipalvelun historiaa sekä tärkeimmät palvelun järjestämiseen vaikuttavat lait. Kerromme lyhyesti myös aluehallintovirastosta ja valtakunnallisista hankkeista, jotka vaikuttavat lapsiperheiden kotipalveluun. Koskimme myös ajankohtaisia keskustelunaiheita koskien lapsiperheiden kotipalvelua. Viime aikoina on tiedotusvälineissä tuotu esille, että lapsiperheiden kotipalvelua on enemmän viety lastensuojelun piiriin.

Työmme keskeiset käsitteet ovat: aluehallintovirastot, interventio, lapsiperheet, kotipalvelut. Yleinen suomalainen asiasanasto ei tunne lapsiperheiden kotipalvelua, joten

jaomme sen lapsiperheisiin ja kotipalveluun. Emme ole määritelleet lapsiperheitä erikseen, vaan käsittelemme vain lapsiperheiden kotipalvelua.

2 LAPSIPERHEIDEN KOTIPALVELU

Sosiaalihuoltolain mukaan kotipalvelu on sosiaalipalvelu, josta kunnan tulee huolehtia. Suurin osa kunnista järjestää palvelua perhetyönä, ostopalveluna tai palvelusetelien avulla. Joissakin kunnissa kotipalvelu on yhdistetty kotisairaanhoidon kanssa, jolloin puhutaan kotihoidosta. Tällöin lapsiperheiden kotipalvelu on kotihoidon perhetyötä. (Järvinen, Lankinen, Taajamo, Veistilä & Virolainen 2007, 35–36.)

Kotipalvelu on henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, asumiseen, lastenhoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai avustamista. Tarkoituksena on auttaa perheitä arkipäivän tehtävissä, kun perheessä on alentunutta toimintakykyä tai rasittuneisuutta. Perhettä voidaan myös auttaa sairauden, synnytyksen, vamman, perhetilanteen tai muun vastaavan syyn perusteella. Kotipalvelu on matalan kynnyksen palvelu. (Järvinen ym. 2007, 35.)

Lapsiperheiden kotipalvelu ei ole subjektiivinen oikeus kuntalaisille, mutta sosiaalihuoltolain mukaan sitä tulee antaa erikseen tarvitseville. Kunnan on varattava määrärahoja kuntalain mukaan myös lapsiperheiden kotipalveluun kuten kaikkiin lakisääteisiin tehtäviin ja määrärahasidonnaisiin palveluihin. (Kuntalaki; Lähes 60 prosenttia kunnista laiminlyö lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisvelvollisuutta 2008.)

2.1 Historiaa 1920-luvulta 2000-luvulle

1920-luvulla Mannerheimin Lastensuojeluliitto alkoi järjestää kotiapua lapsiperheille. 1930 ja -40-luvuilla kodinhoitotoimintaa järjestivät järjestöt. Kotihoitoa saivat pääasiassa vähävaraiset ja monikkoperheet. Mannerheimin Lastensuojeluliitto koulutti ja palkkasi kodinhoitajia vuodesta 1931 lähtien. He toimivat terveydenhuoltoviranomaisten alaisina. 1940-luvulla Väestöliitto kiinnitti huomiota kotiapulaisien tarpeeseen. Asutuskeskuksiin haluttiin kouluttaa kotiapulaisia auttamaan perheitä kodin ja lasten hoidossa. Helsingissä vuonna 1947 avattiin ensimmäinen kotisisartoimisto, joka välitti työapua monilapsisiin perheisiin. Vuonna 1951 tuli voimaan laki kunnallisista kodinhoitajista (L272/1950, kumottu 270/1966), mikä oli ensimmäinen avohuoltoa koskeva

laki sosiaalihuollon alalla. Laissa määriteltiin kodinhoitajan tehtävät. (Ikonen & Julkunen 2007, 36; Lehtonen, Lehtonen & Puhakka 1990, 20.)

1950-luvulla kodinhoitajille laadittiin ensimmäinen kodinhoitotoimen ohjesääntö (kiertokirje 20/1950). Siinä määriteltiin kodinhoitajan työn sisältö. Kodinhoitajan tehtävänä oli perheissä muun muassa huolehtia emännän tehtävistä, hoitaa lapsia ja kotieläimiä ja huolehtia, että sairastunut tai synnyttänyt saa asianmukaista hoitoa sekä lääkärin tai muun hoitohenkilökunnan antamia ohjeita noudatetaan. Väestöliitto alkoi kouluttaa kodinhoitajia vuonna 1951. (Ikonen & Julkunen 2007, 36; Lehtonen ym. 1990, 20–21.)

1960-luvulla yhteiskunnan muutoksen myötä vanhuksat ja vammaiset alkoivat saada kotihoitoa. Laki ja asetus kunnallisesta kotihoidon avusta (L 270/1966, A 675/1966) asetettiin vuonna 1966. Tämä laki kumosi lain kunnallisista kodinhoitajista. Lain mukaan vähävaraisuus ei ollut enää edellytys kotihoidolle, vaan apua annettiin avun tarpeen perusteella. Kotihoidosta voitiin alkaa periä maksua myös muilta kuin vähävaraisilta ja varattomilta. Kotihoidosta muotoutui yleinen sosiaalipalvelu koko väestölle. (Lehtonen ym. 1990, 21.)

1970-luvulla alettiin kotihoitoa johtaa ammattimaisesti sekä ryhdyttiin selvittämään pystyttäisiinkö asiakkaita tukemaan laaja-alaisemmin. Vuosina 1976–1980 toteutettiin kodinhoitajan tehostettu perhekokeilu 11 kunnassa. Kotihoitoavun kehittämiseen kiinnitettiin enemmän huomiota sekä kunnissa että poliittisessa päätöksenteossa 1980-luvulla. Samalla laajentui kotihoidon käsite ja sitä alettiin kutsua kotipalveluksi. Vuonna 1982 tuli voimaan sosiaalihuoltolaki, jossa on määritetty kuntien tehtäväksi järjestää kotipalvelua. Sosiaalihuoltolain tarkoituksena oli monipuolistaa kotipalvelun toimintamuotoja. (Ikonen & Julkunen 2007, 36; Lehtonen ym. 1990, 22; Räsänen 2009.)

1990-luvulla laman aikana lastenpalveluissa tehtiin leikkauksia. Säästöjen ja leikkausten seurauksena lasten peruspalvelut supistui sisällöltään. Lapsiperheiden kotipalvelu karsittiin lähes kokonaan ja resurssit siirtyivät vanhusten palveluihin. Tämä on ollut suurin rakennemuutos sosiaalipalveluissa. Leikkaukset ovat jatkuneet myös 2000-luvulla. Lapsiperheiden kotipalvelun tarjonta on vähentynyt huomattavasti, ja se on osassa kunnista kadonnut lähes kokonaan. Tänä päivänä palvelua tarjotaan osassa kunnista ehkäisevän perhetyön alla, mikä karsii palvelun ulkopuolelle perheet, joissa

tarvitaan apua arkipäivän tilanteissa. (Lähes 60 prosenttia kunnista laiminlyö lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisvelvollisuutta 2008; Muuri 2008, 53; Salmi 2008, 38.)

2.2 Lapsiperheiden kotipalvelua ohjaavat lait

Lapsiperheiden kotipalvelua ohjaa pääasiassa sosiaalihuoltolaki. Lain 17. §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava kotipalvelujen järjestämisestä. Kotipalvelulla tarkoitetaan lain 20. §:n mukaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. (Sosiaalihuoltolaki.)

Sosiaalihuoltolain 21. §:n mukaisesti ”*kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen 20. §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista*” (Sosiaalihuoltolaki). Sosiaalihuoltoasetuksen 9. §:n mukaan kotipalveluina järjestetään:

- kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua
- henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista
- tukipalveluja, kuten ateriala-, vaatehuolto-, kylvetys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita. (Sosiaalihuoltoasetus.)

Suomen perustuslaissa todetaan, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (Suomen perustuslaki). Sosiaalipalvelujen, kuten lapsiperheiden kotipalvelun, tarkoituksena on sosiaalihuoltolain mukaan edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä (Sosiaalihuoltolaki).

Perustuslain mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä ja turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut (Suomen perustuslaki). Kunta voi kuntalain 2. §:n mukaan hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät ja palvelut itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös hankkia palveluja muilta palvelujen tuottajilta. (Kuntalaki.) Lastensuojelulain 2. §:ssä veloitetaan lasten ja perheiden kanssa toi-

mivia viranomaisia tukemaan vanhempia ja huoltajia lasten kasvatuksessa. Viranomaisten on pyrittävä tarjoamaan perheelle apua riittävän varhain. Kuntien on lastensuojelulain mukaan laadittava lastensuojelusuunnitelma, jossa on huomioitu lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen sekä lastensuojelun järjestäminen ja kehittäminen. Suunnitelma hyväksytään kunnanvaltuustossa ja tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Kuntien on otettava lastensuojelusuunnitelma huomioon laatiessaan talousarviota. (Lastensuojelulaki.)

Perustuslaissa säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti viranomaisessa ja ilman aiheetonta viivytystä. Sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Perustuslaissa on säädetty oikeus saada perusteltu päätös, mitä on täsmennetty hallintolaissa. Hallintolain mukaan päätöksen on oltava kirjallinen ja siinä on perusteltava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun. (Suomen perustuslaki; Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista; Hallintolaki.) Nämä lait on huomioitava kun viranomaiset tekevät päätöksiä lapsiperheiden kotipalvelun antamisesta.

2.3 Näkökulmia lapsiperheiden kotipalveluun

Lapsiperheiden kotipalvelu on puhuttanut päättäjien keskuudessa jo muutamia vuosia. Peruspalveluministeri Paula Risikko hämmästeli Keskisuomalaisen haastattelussa jo vuonna 2008 kuntien toimintaa, jossa lapsiperheet oli jätetty kotipalvelun ulkopuolelle. Risikon mukaan ennaltaehkäisevä työ olisi erittäin tärkeää ja se oli hänen mielestään unohtunut. Risikko kummasteli nykykäytäntöä, jossa perheestä tulee lastensuojelun asiakas, kun perhe ilmoittaa tarvitsevansa kodinhoitoapua vaikeassa elämäntilanteessa. Risikko toivoi, että uuden lastensuojelulain kautta kunnat huomioisivat ennaltaehkäisevän työn lastensuojelusuunnitelman yhteydessä. Hän pohti Paras-hankkeen tuomia etuja, jotta kunnat voisivat yhteistoiminnan avulla puuttua palvelun niukkuuteen. (Nieminen 2008.) Risikko hämmästeli, kuinka kunnilla on varaa maksaa korjaavasta työstä, mutta kunnilla ei kuitenkaan ole varaa panostaa ennaltaehkäisevään työhön:

”Miksi kunnilla ei ole muka varaa kotipalveluun ja on kuitenkin varaa maksaa miljoonia lasten kalliista psykiatrisesta hoidosta tai huostaanotoista, Risikko kysyy.”

Risikko toi esille, miten tärkeää ennaltaehkäisevä työ on ja miten sen avulla saisi autettua perheitä ongelmatilanteiden yli. Lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula kommentoi Helsingin Sanomissa vuonna 2009, että lapsiperheiden kotipalvelua tulisi lisätä. Hän vaati jo vuonna 2008, että lapsiperheillä tulisi olla paremmat mahdollisuudet kotipalveluun. Palvelua tulisi olla niin paljon, että se olisi tavanomaista. Risikon mielestä perheet tarvitsevat räätälöityä apua. Jokainen perhe on erilainen, toinen tarvitsee apua kasvatuksessa ja toinen ruoanlaitossa. Aulan mukaan ennaltaehkäisevä työ tukisi perheitä, jotta ongelmista ei kasvaisi suuria. Tilapäinen apu perheissä voisi ehkäistä perheiden joutumisen lastensuojelun asiakkaaksi. Risikon mielestä kunnissa tulisi olla valmiuksia järjestää tarvittavaa palvelua. (Barnfamiljer bör få mer hemservice 2008; Nieminen 2008; Vainio 2009.)

Kansanedustaja Päivi Räsänen tiedusteli kirjallisena kysymyksenä eduskunnan puhemieheltä keväällä 2009, aikooko hallitus huolehtia, että väestöllä on tasapuoliset mahdollisuudet lapsiperheiden kotipalveluun. Räsänen vaati lapsiperheille tarjottavien kotipalvelujen lisäämistä. Räsänen mainitsi lapsiperheiden kotipalvelun olevan käytännön tukea siinä vaiheessa, kun perhe ei ole lastensuojelun asiakas. Hän toi esille, että perheiltä on tullut viestiä huostaanotoista, joihin on ryhdytty tilanteissa, joissa kotipalvelu olisi riittänyt perheille ajoissa toteutettuna. Eduskunnan puhemies toimitti kysymyksen peruspalveluministeri Paula Risikon vastattavaksi. Risikko totesi, että olisi tärkeää keskustelun jatkuminen ehkäisevien palvelujen tärkeydestä, jotta syntyisi tilanne, jossa korjaavat palvelut vähenisivät huomattavasti. (Räsänen 2009.)

Peruspalveluministeri Paula Risikko totesi keväällä 2010 seuraavaa: *"Lapsiperheiden tulisi saada kotipalvelut nykyistä paremmin käyttöönsä. Pelkät suositukset eivät riitä parantamaan kotipalvelujen saatavuutta, vaan tarvitaan lainsäädännön muuttamista."*

Risikko painotti lapsiperheiden kotipalvelua matalan kynnyksen palveluna. Hän totesi, että lapsiperheiden kotipalvelu korvataan usein perhetyöllä, joka on taas tarkoitettu perheelle, joissa on vakavampia ongelmia. Kotipalvelu olisi tukea arkipäivän askareisiin. (Ministeri Risikko: Kotipalvelut paremmin lapsiperheiden saataville.)

2.4 Aluehallintoviraston erillisraportti Auta lasta ajoissa

Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2002 asettanut kansallisen sosiaalialan kehittämishankkeen, jossa ryhdyttiin selvittämään miten ennaltaehkäisevää toimintaa ja sosiaalipalveluja voidaan kehittää niin, että ihmisten hyvinvointi paranee. Hankkeessa keskeisinä olivat lasten ja nuorten palvelut. Hankkeen selvityshenkilöt esittivät, että lähitulevaisuudessa haasteena ovat muun muassa ikäihmisten lisääntyvät palvelutarpeet sekä lasten ja perheiden hyvinvoinnin parantaminen. Valtioneuvosto teki vuonna 2003 periaatepäätöksen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Tavoitteena oli turvata sosiaalipalvelujen saaminen ja laatu sekä palvelurakenteen ja henkilöstön kehittäminen. (Sosiaalialan kehittämishanke 2003, 9.)

Sosiaalialan kehittämishankkeen tukena Etelä-Suomen aluehallintovirasto otti vuonna 2003 peruspalvelujen arviointikohteeksi lasten ja nuorten sosiaalipalvelut. Aluehallintovirasto arvioi Etelä-Suomen kuntien lasten ja nuorten sosiaalipalvelujen saatavuutta seitsemässä eri palvelussa: lastensuojelu, toimeentulotuen asiakkaina olevat lapsiperheet, lasten erityispäivähoito, lapsiperheiden kotipalvelu, perhetyö, kasvatus- ja perheneuvolat sekä sosiaalipäivystys. Arviointi oli tarkoitus toistaa neljän vuoden kuluttua. Aluehallintoviraston erillisraportissa Auta lasta ajoissa täydennettiin ja syvennettiin peruspalvelujen arvioinnin tuloksia. Palvelumuotojen käsittelyn yhteyteen oli liitetty johtopäätökset ja suositukset. Raportissa johtopäätöksenä oli, että lapsiperheiden kotipalvelu on lähes kadonnut kunnista. Aluehallintovirasto suositteli, että kunnat lisääisivät ja tehostaisivat lapsiperheiden kotipalvelua. Aluehallintovirasto totesi, että kotipalvelu ei ole korvattavissa työmenetelmänä perhetyöllä. (Auta lasta ajoissa 2004, 7, 34.)

Sosiaalialan kehittämishankkeen osana oli myös Hyvinvointi 2015 -ohjelma, jossa tuodaan esille sosiaalialan kehittämisen kannalta keskeiset hyvinvointipolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet pitkälle ajanvälille. Hyvinvointi 2015 -ohjelman yhdeksi tavoitteeksi asetettiin *”etsiä keinoja, joilla tehostetaan varhaista puuttumista ja ennaltaehkäisyä”*. Ohjelmassa tavoitteena oli lapsuuden ja perheellistymisen tukemisen alueella, että lapsiperheiden kotipalvelu tulisi elvyttää, jotta voidaan vahvistaa lasten hoitoa. (Hyvinvointi 2015 -ohjelma 2007, 3, 7, 33.)

2.5 Lapsiperheiden kotipalveluun vaikuttavia hankkeita

Vuosina 2008–2011 toteutetaan Paras–hanke eli kunta- ja palvelurakennemuutos. Uudistusta ohjaa kolme lakia, joista puitelaki antaa puitteet kuntien tehtäville uudistuksille. Lisäksi se käynnistää tarkemman suunnittelun. Puitelaki on voimassa vuoteen 2012 asti. Hankkeen keskeisenä tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveyspalvelut tulevaisuudessa. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta sekä sosiaalitoimen tehtävistä, tulee olla vähintään 20 000 asukasta. Näin ollen palvelujen turvaamisen keinona ovat kuntaliitoksen tai yhteistoiminta-alueen muodostaminen. Yhteistoiminta-alueen muotoja ovat kuntayhtymä tai isäntäkuntamalli, jossa perustetaan kuntien yhteinen toimintaelin palvelujen tuottamiseksi. (Kunta- ja palvelurakennemuutos, 6, 22; Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma 2008, 20.)

Joka neljäs vuosi valtioneuvosto vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman. Vuosien 2008–2011 suunnitelma on nimetty Kaste–suunnitelmaksiksi. Suunnitelma perustuu lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 3.8.1992/733. Suunnitelmassa määritetään lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmat sekä toimenpiteet, joilla ne voidaan saavuttaa. Kehittämissuunnitelmasta tulee esiin kokonaiskuva kuntiin annettavasta ohjauksesta sekä toimenpiteet, joihin Stakes, Kansanterveyslaitos, Työterveyslaitos ja aluehallintovirastot suuntaavat työpanoksensa ja resursseja. Kaste–suunnitelmalla vahvistetaan kunnallista kehittämissuunnittelua. Suunnitelmassa nostetaan esiin konkreettisia tavoitteita, joista kunnat voivat valita alueelleen omat tärkeimmät tavoitteet ja laatia suunnitelmat niiden toteuttamiseksi. Tavoitteena on, että erilaisten konkreettisten tavoitteiden myötä kuntalaisten osallisuus, hyvinvointi ja terveys lisääntyvät, syrjäytyminen vähenee sekä palveluiden laatu ja saatavuus paranevat. (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma 2008, 3, 24.)

Yllä mainittu Paras–hanke on tuonut kunnille paineita järjestää sosiaalipalveluita. Tämän myötä on syntynyt kuntaliitoksia ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiä, jotka nykyään järjestävät lapsiperheiden kotipalvelua. Kaste–suunnitelmassa pyritään neuvomaan kuntia kehittämään sosiaalipalveluja, jotta saatavuus paranee. Näin myös lapsiperheiden kotipalvelua voidaan kehittää eteenpäin jotta saatavuus paranee.

3 ALUEHALLINTOVIRASTO

Aluehallintovirastot (AVI) aloittivat toimintansa 1.1.2010. Samalla kumoutui muun muassa Lääninhallituslaki 10.1.1997/22 ja voimaan astui Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896. Aluehallintovirastot hoitavat entisten lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä. Aluehallintovirastoja on Manner-Suomessa kuusi ja Ahvenanmaalla aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valtionvirasto. Osaa palveluita hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY). Aluehallintovirastot edistävät Suomessa yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. (Aluehallintovirastot; Lääninhallituksen internetsivut; Laki aluehallintovirastoista.)

Aluehallintovirastojen toimenkuvaan kuuluu edistää muun muassa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta ja sisäistä turvallisuutta. Laissa aluehallintovirastoista säädetään aluehallintovirastojen tehtävistä. Niihin kuuluvat peruspalvelujen arviointi, sosiaalihuoltoon, terveydenhuoltoon ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät tehtävät, opetustoimen tehtäviä, kuluttaja- ja kilpailuasiat, pelastustoimi sekä poikkeusoloihin varautuminen. (Aluehallintovirastot; Lääninhallituksen internetsivut.)

Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu myös valvoa ja ottaa kantaa sekä yksityisten että kunnallisten sosiaalipalvelujen asian- ja lainmukaisuuteen. Valvonta on jaettu ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakollisessa valvonnassa käsitellään yksityisten sosiaalipalvelutuottajien lupia ja ilmoituksia. Jälkikäteisessä valvonnassa puututaan sosiaalipalvelujen järjestämisessä havaittuihin puutteisiin. Aluehallintovirasto ottaa kantaa havaittuihin epäkohtiin, tekee esityksen puutteiden korjaamisesta ja seuraa epäkohtien korjaamista. (Sosiaalityön lupaus hallinnollisen sosiaalityön ydinkohtia ja linjauksia muuttuvassa aluehallinnossa 2009, 28.)

Aluehallintovirasto voi kuntalain 8. §:n mukaan tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Aluehallintovirasto tutkii hallintokanteluiden kautta asiakkaan pyynnöstä viranomaisen tai yksityisen sektorin menettelyä ja asiakkaan saamaa kohtelua. Jälkikäteen selvitetään tapahtunutta ja aluehallintovirasto voi ottaa tapauksen yksityiskohtaiseen käsittelyyn sekä puuttua toimintaan. Aluehallintovirasto ei pysty vaikuttamaan tapahtuneen kulkuun, mutta kunnan viranomaiset ja yksityinen palvelun-

tuottaja tiedostavat velvollisuutensa ja jatkossa toimivat siten, ettei samoja epäkohtia synny. (Sosiaalityön lupaus hallinnollisen sosiaalityön ydinkohtia ja linjauksia muuttavassa aluehallinnossa 2009, 29; Kuntalaki.)

4 ALUEHALLINTOVIRASTON VÄLIINTULON TAUSTA

Yksityinen kansalainen lähetti 31.1.2008 sähköpostitse aluehallintovirastolle kantelun, jossa hän pyysi puuttumaan Etelä-Suomen kuntien toimintaan lapsiperheiden kotipalvelussa. Kantelun tekijän mukaan palvelua kysyttäessä vastataan, ettei kodinhoitajaa ole tai asiakas ohjataan laittomasti lastensuojelun asiakkaaksi. (Nimetön kantelu Etelä-Suomen aluehallintovirastolle 31.1.2008.)

Kantelun johdosta aluehallintovirasto teki väliintulon, intervention. Tässä tapauksessa interventio tarkoittaa aluehallintoviraston lähettämää seurantaselvitystä, jolla pyrittiin vaikuttamaan kuntien palvelun tarjoamiseen lapsiperheiden kotipalveluissa (Interventio).

Aluehallintovirastosta lähetettiin Etelä-Suomen silloisille 86 kunnalle selvityspyyntö (liite 1). Aluehallintovirasto pyysi kunnilta muun muassa selvityksen siitä, tarjotaanko kunnissa lapsiperheiden kotipalvelua sosiaalihuoltolain edellyttämässä laajuudessa ja onko palvelun tarve kunnassa selvitetty. Lisäksi aluehallintovirasto pyysi selvitystä käsitelläänkö kunnissa lapsiperheiden kotipalvelua koskevat hakemukset yksilöllisesti ja annetaanko palvelua hakeneille muutoksenhakuelpöinen päätös.

Kaikki Etelä-Suomen kunnat lähettivät selvityksensä, minkä jälkeen aluehallintovirasto teki päätöksen päätyykö kunta tarkastelun kohteeksi. Aluehallintoviraston antamista päätöksistä tuli ilmi kuntien antamat selvitykset palvelun toteutumisesta sekä aluehallintoviraston tekemä päätös mihin kunnan täytyisi kiinnittää huomiota. Mikäli kunnassa ei tarjottu palvelua lain edellyttämällä tasolla, pyydettiin kuntia antamaan lisäselvitys siitä, mihin toimenpiteisiin kunta aikoo ryhtyä tilanteen korjaamiseksi. 51 kunnan tuli täten antaa toisena vastauksena selvitys toimenpiteistä, joihin oli ryhtynyt havaittujen epäkohtien korjaamiseksi tammikuun 2009 loppuun mennessä. Lisäksi tarkastelun alle päätyneiden kuntien tuli vielä toimittaa vuoden 2009 loppuun mennessä seurantaselvitys toteutetuista toimenpiteistä.

5 TUTKIMUS

5.1 Tutkimusongelma

Tarkoituksena työssämme oli selvittää aluehallintoviraston vaikuttavuutta lapsiperheiden kotipalvelun valvonnassa. Tutkimme oliko aluehallintoviraston jälkikäteisvalvonnalla merkitystä palvelun järjestämisessä. Tutkimuskysymykseksi muodostui: Miten Aluehallintoviraston interventio näkyy lapsiperheiden kotipalvelujen järjestämisessä? Tavoitteena oli myös, että aluehallintovirasto voisi hyödyntää työtämme tulevaisuudessa pohtiessaan lapsiperheiden kotipalvelun tulevaisuutta.

5.2 Tutkimusmenetelmät ja analysointi

Tutkimuksemme perustuu valmiiseen aineistoon. Aluehallintovirasto kokosi Etelä-Suomen kunnilta saadut vastaukset ja toimitti meille kopiot vastauksista. Tutkimuksemme on sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista aineiston käsittelyä. Työmme kallistuu enemmän laadullisen tutkimuksen puolelle. Kvalitatiivinen eli laadullinen aineisto on ulkomuodoltaan tekstiä ja siinä kuvataan todellista elämää. Selvityksissä kunnat ovat antaneet kirjalliset vastaukset siitä miten lapsiperheiden kotipalvelu on toteutunut. (ks. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2002, 152; Eskola & Suoranta 2005, 15.)

Kvantitatiivisessa eli määrällisessä tutkimuksessa on tavoitteena saavuttaa numeraalista tietoa. Menetelmä sopii tutkimuksiin, joissa kuvaillaan numeraalisesti missä määrin jokin asia on muuttunut. Työssämme ilmenee kuntien vastauksissa lukumääriä, missä määrin kotipalvelu on toteutunut lapsiperheissä. Lisäksi työssämme käsittelemme kuntien määriä vastauksia analysoidessa. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa keskeistä on määritellä tutkittava perusjoukko, johon tulosten tulee kohdentua. Perusjoukosta otetaan otos. Työmme perusjoukkona on Etelä-Suomen silloiset 86 kuntaa ja otokseksi muodostui tarkastelun kohteeksi päätyneet 51 kuntaa. (ks. Hirsjärvi ym. 2002, 129; Vilka 2009, 49.)

Aluehallintovirastolta saadun aineiston käsitelimme teemoittain. Kyseisessä analyysitavassa tavoitteena on, että aineistosta voidaan poimia ja erotella keskeiset aiheet (Eskola & Suoranta 2005, 174). Poimimme kuntien vastauksista syyt, miksi lapsiperheiden kotipalvelua ei ole järjestetty. Etsimme kuntien vastauksista samankaltaisia syitä ja teimme niistä ryppäitä, minkä avulla pyrimme saamaan yleisimmät syyt selvil-

le. Teemoittelua käytimme lisäksi kun jaottelimme aineiston värien mukaan. Tämä helpotti työskentelyämme, koska vastaukset olivat värien avulla järjestetty saapumisjärjestykseen. Aineiston käsittelimme maakunnittain, mikä helpotti, ettei kuntien nimiä tarvinnut mainita. Kuntien nimiä emme tahtoneet mainita eettisistä syistä, jottei tulisi kuvaa, että jotakin tiettyä kuntaa arvostellaan siitä miten se palvelun järjestää.

Hirsjärven ym. (2002, 213–215.) mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta parantaa tarkka selostus tutkimusprosessista. Koko tutkimuksen kaikkia vaiheita tulisi selostaa tarkasti. Olemme pyrkineet selostamaan tarkasti oman tutkimusprosessimme, joten kerromme vaihe vaiheelta mitä olemme tehneet. Laadullisen työn analyysissa keskeistä on luokittelujen tekeminen. Lukijalle tulisi kertoa luokittelun syntymisen alkujuuret ja luokittelujen perusteet. Olemme työssämme selostaneet, mitä menetelmiä olemme käyttäneet luokitellessamme aineistoa. Työmme luotettavuutta tukee myös se, että olemme koko työn ajan pyrkineet siihen, etteivät omat mielipiteemme vaikuta tuloksiin.

6 AINEISTON KÄSITTELY

Aineisto tulee järjestellä tiedon tallennusta ja analysointia varten. Järjestely on erilaisista kvalitatiivisessa tutkimuksessa kuin kvantitatiivisessa. (Hirsjärvi ym. 2002, 208.) Saatuamme aluehallintovirastolta aineiston halusimme saada selkeyttä siihen. Meistä tuntui, että meillä oli kasa papereita, joten päätimme alkaa sitä jotenkin järjestelmään. Teimme ensimmäiseksi tietokoneella ”ruksitaulukon”. Taulukkoon kokosimme kaikki Etelä-Suomen kunnat maakuntiin jaoteltuina. Otimme mallia aluehallintoviraston tekemästä yhteenvetotaulukosta, johon oli koottu kaikki kunnat maakuntineen. Yhteenvetotaulukossa oli sarakkeisiin merkitty missä asiassa kunnalla oli puutteita.

Omaan taulukkoomme teimme kuntien kohdalle neljä saraketta: ensimmäinen, toinen, kolmas selvitys ja aluehallintoviraston tekemä päätös. Ensimmäinen selvitys oli kuntien antama vastaus aluehallintoviraston selvityspyyntöön. Toisen ja kolmannen selvityksen antoivat vain tarkastelun alle päätyneet kunnat. Aluehallintoviraston päätöksen saivat kaikki kunnat vastattuaan selvityspyyntöön. Merkkasimme taulukkoon jokaisen kunnan kohdalle, mitkä kunnan vastaukset meillä on ja mitkä vielä puuttuvat. Tämä helpotti työtämme siten, että näimme taulukon avulla, mitä vastauksia pitäisi vielä pyytää aluehallintovirastolta. Ensimmäisen selvityksen tiedot löytyivät myös aluehallintoviraston tekemästä päätöksestä. Taulukon avulla näimme, jos kunnan ensimmäi-

nen selvitys puuttui meiltä. Samoin näimme, oliko meillä aluehallintoviraston tekemää päätöstä, josta saimme tarvittavan tiedon.

Kuntien antamat selvitykset jaottelimme kolmeen osioon: ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen selvitykseen. Käytimme värejä apuna. Ensimmäinen selvitys oli valkoinen, toinen sininen ja kolmas violetti. Aineistoa käsitellessä meidän oli helpompi puhua väreistä, sillä selvitykset tuntuivat menevän helposti sekaisin. Edellä mainitussa aluehallintoviraston tekemässä yhteenvetotaulukossa oli merkitty jokaisen kunnan kohdalle myös, oliko tämä päätynyt tarkastelun alle vai ei. Taulukon avulla erottelimme saamastamme aineistosta pois kunnat, jotka eivät päätyneet tarkastelun alle. Tarkastelun alle eivät joutuneet kunnat, joiden antamista selvityksistä ei aluehallintovirasto voinut havaita epäkohtia ja puutteellisuuksia tai virheellistä ja lainvastaista menettelyä lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä. Tämän jälkeen meillä oli vähemmän kuntien selvityksiä käsiteltävänä.

Suunnittelimme, että aluehallintoviraston väliintulon vaikuttavuuden saamme näkyviin, kun käsittelemme ensiksi millaista lapsiperheiden kotipalvelu on aluksi ollut ja mitä muutoksia kunnat ovat tehneet sen järjestämisessä. Eskolan ja Suorannan (2005, 174.) mukaan teemoittelussa tekstistä pyritään ensin löytämään ja sen jälkeen erottelemaan tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet. Tämän menetelmän avulla aloimmekin poimia kuntien ensimmäisistä selvityksistä syitä, miksi ei palvelua järjestetä. Kirjasimme ne fläppitaululle maakunnittain, koska kaikki 51 kuntaa yhdessä käsiteltynä olisi ollut liian laaja urakka.

”Tutkimuksessa on noudatettava ihmisarvon kunnioittamisen periaatetta” toteavat Eskola ja Suoranta kirjassaan (2005, 56–57). Väärin on myös aiheuttaa vahinkoa tai loukata tutkittavaa riippumatta tutkimuksen tarkoituksista. Kun tietoja julkaistaan, tulee pitää huolta, että luottamus ja anonymiteettisuoja säilyvät. (Eskola & Suoranta 2005, 56–57.) Pitkin työtä olimme sitä mieltä, ettemme halua mainita yksittäisen kunnan nimeä, jotta kunnat eivät leimaannu tai kukaan ei loukkaannu. Ensimmäisen selvityksen fläppipapereista kokosimme viisi yleisintä syytä, miksei palvelu toteudu. Toisen ja kolmannen selvityksen vastauksista poimimme suunnitelmat ja muutokset palvelun järjestämisessä. Määrällisessä tutkimuksessa muodostetaan aineistosta muuttujia ja aineisto koodataan muuttujien avulla taulukoksi. Koodaamisessa annetaan jokaiselle muuttujalle arvo. (Hirsjärvi ym. 2002, 208.) Sovelsimme määrällisen tutkimuksen

taulukkoa laadulliseen tutkimukseemme. Pohdimme, olisiko tiedot parempi koota yhdelle isolle taulukolle, koska nyt meillä oli monta fläppipaperia, joista piti tietoa etsiä ja käsitellä. Mietimme, että isoon taulukkoon saisimme kuntien selvitykset rinnakkain ja tällöin siitä olisi helpompi havaita kunnassa tapahtunut muutos palvelun järjestämisessä.

Teimme tietokoneella Excel-tilukon, jossa kaikki maakunnat olivat samalla sivulla allekkain. Taulukon teimme ”ruksitaulukon” pohjaan samalla periaatteella. Taulukosta puuttui vain sarake aluehallintoviraston antamista päätöksistä. Muuttujiksi taulukkoon jäi kolme kuntien antamaa selvitystä (Hirsjärvi ym. 2002, 208). Tekemäämme taulukkoa kehittelimme työn mittaan luettavuuden parantamiseksi. Lopullisessa taulukossa oli maakunnat jokainen omana osionaan. Taulukoiden avulla kirjoitimme aineiston analyysin. Jouduimme tarkistamaan asioita vielä kuntien vastauksista, kun kirjoitimme aineiston analyysia.

7 SELVITYKSET MAAKUNNITTAIN

Seuraavaksi käsittelemme Etelä-Suomen kuuden maakunnan selvitykset aikajärjestyksessä. Jokainen selvitys on oma kappaleensa. Loppuun olemme poimineet maakuntien vastauksista löytyneitä yleisimpiä syitä miksi lapsiperheiden kotipalvelua ei ollut järjestetty lain edellyttämässä määrin.

7.1 Etelä-Karjala

Etelä-Karjalassa oli 12 kuntaa, kun aluehallintovirasto alkoi selvittää lapsiperheiden kotipalvelun toteutumista. Kuntaliitosten jälkeen kuntia on tällä hetkellä 10, näistä kuusi kuntaa joutui tarkastelun alle. 1.1.2010 neljässä Etelä-Karjalan kunnassa lapsiperheiden kotipalvelun järjestäminen siirtyi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteille (Eksote).

7.1.1 Etelä-Karjalassa lapsiperheiden kotipalvelu ostopalveluna

Ensimmäisestä selvityksestä tuli ilmi, että Etelä-Karjalassa vanhusten palvelut ovat vieneet resurssit suurimmaksi osaksi pois lapsiperheiltä. Etelä-Karjalan maakunnassa ei lapsiperheiden kotipalvelua pystytty tämän takia tarjoamaan riittävästi. Kunnat pystyivät järjestämään vain välttämätöntä palvelua ja tukea kriisitilanteissa. Näin ollen

lapsiperheiltä jäi pois tuki ja apu arkipäivän tilanteissa. Vähäisten resurssien vuoksi lapsiperheiden kotipalvelu järjestettiin joissakin kunnissa ostopalveluna sekä asiakkaita ohjattiin yksityisille ja kolmannelle sektorille.

Etelä-Karjalan kunnista vain yksi oli tehnyt tarveselvityksen lapsiperheiden kotipalvelusta. Muista vastauksista ei käynyt ilmi, oliko kunnissa tehty tarveselvitystä aikaisemmin ja muutaman kunnan vastauksista kävi ilmi, että ryhtyivät selvittämään tarvetta. Yhdessä kunnassa asia otettiin esille seuraavan talousarvion teon yhteydessä. Muutama kunta kertoi, että lapsiperheiden kotipalvelun tarve selvitettäisiin lastensuojelusuunnitelman yhteydessä. Kuntien tulee tehdä lastensuojelusuunnitelma lastensuojelulain mukaisesti.

Jokaisen palvelua hakeneen asiakkaan tulisi saada hyvän hallintolain mukaan kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Selvityksessä tuli kuitenkin ilmi, että Etelä-Karjalan kunnissa ei annettu päätöstä kirjallisena:

”Vanhustenhuolto on työllistänyt koko henkilöstön. Koulutuskin on muuttunut ja painottunut terveydenhuollollisiin tehtäviin, vaikka perinteistä kodinhoitoapua nimenomaan tarvittaisiin sekä lapsiperheissä että vanhusten kotona asumisen tukemisena.”

7.1.2 Muutoksia päätöksenteossa

Etelä-Karjalan kunnat ryhtyivät korjaamaan puutteellisuuksia päätöksentekomenetelmissä. Toisen selvityksen mukaan suurin osa kunnista alkoi antaa kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Kunnissa palvelua koskevat hakemukset ohjattiin yhdelle työntekijälle, joka arvioi palvelun tarpeen ja teki palvelusta päätökset. Yksi kunta ryhtyi selvittämään tahoja, johon lapsiperheiden kotipalvelun hakemukset ohjataan.

”On perusteltua keskittää lapsiperheiden kotipalvelun palvelutarpeen arviointi ja päätöksenteko yhteen paikkaan.”

Kolmessa Etelä-Karjalan kunnassa kotipalvelua suunniteltiin jatkossa jaettavan akuuttiin, tilapäiseen ja pitkäkestoiseen kotipalveluun. Tämä jaottelu auttaa tehdessä päätöstä lapsiperheiden kotipalvelusta ja asiakas saa tarpeensa mukaisen avun. Samassa suunnitelmassa päätettiin palvelun myöntämiskriteerit ja periaatteet.

Kunnat tarjosivat lapsiperheiden kotipalvelua edelleen ostopalveluna, mikäli kunta ei ollut sitä itse pystynyt järjestämään. Palvelun kysyntä oli lisääntynyt selvitysten välillä ja sen tarvetta alettiin kartoittaa.

7.1.3 Palvelua pystytty paremmin tarjoamaan

Osan kuntien vastauksissa näkyi tulevaan Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteisiin liittymisen. Liittyvissä kunnissa oli ryhdytty yhtenäistämään kriteerejä palvelun järjestämisessä. Eräessä kunnassa alettiin antaa kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Etelä-Karjalassa kunnat tarjosivat lapsiperheiden kotipalvelua edelleen myös ostopalveluna, jotta palvelua pystyttäisiin paremmin tarjoamaan kuntalaisille. Muutamien kuntien vastauksista nousi esille, että kaikille lapsiperheiden kotipalvelua hakeneille oli pystytty palvelua antamaan.

Tiedottamiseen oli kiinnitetty huomiota ja lapsiperheiden kotipalvelusta oli yhdessä kunnassa laadittu esite, jolla oli mainostettu palvelua asiakkaille ja yhteistyökumppaneille. Kahdessa kunnassa oli ryhdytty tiedottamaan palvelusta kaupungin kotisivulla. Palvelun hakemista ja päätöksentekomenettelyä oli edelleenkin uudistettu Etelä-Karjalassa. Kotipalvelun tarpeesta oli pidetty kahdessa kunnassa rekisteriä atk-järjestelmään, johon oli kirjattu tiedustelut, vireillepanot ja tehdyt päätökset:

”Kotipalvelun päätökset ja palvelutarpeen arviointi on keskitetty yhdelle lapsiperhesosiaaliryhmän sosiaaliohjaajalle. Palvelutarpeen arvioimiseksi sosiaaliohjaaja tekee tarvittaessa kotikäynnin.”

7.2 Kymenlaakso

Kymenlaaksossa oli 12 kuntaa vuonna 2008. Kuntaliitosten jälkeen kuntia oli 7 ja niistä tarkastelun alla oli 4 kuntaa. Kuusi kuntaa yhdistyi yhdeksi isoksi suurkunnaksi 1.1.2009. Yhden kunnan lapsiperheiden kotipalvelun tuottaa toisen maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Loput järjestävät palvelun itse.

7.2.1 Kymenlaaksossa resurssit vanhusten palveluissa

Kymenlaaksossa lapsiperheiden kotipalvelun tilanne oli ensimmäisen selvityksen mukaan niin heikko, ettei palvelua pystytty tarjoamaan sosiaalihuoltolain edellyttämässä

laajuudessa kaikille, koska resurssit olivat suurimmaksi osaksi vanhusten palveluissa. Yhden kunnan antamasta selvityksestä tuli selkeästi ilmi, ettei palvelua ole lapsiperheille tarjolla:

”Ei tarjota. Erityistapauksissa järjestetty ostopalveluina.”

Ainakin kahdessa kunnassa pyrittiin silti antamaan ennaltaehkäisevää tukea neuvolan perhetyöntekijän avulla. Lisäksi yhdessä kunnassa oli pyritty antamaan lapsiperheiden kotipalvelua, mikäli työntekijä oli voitu irrottaa siihen muista tehtävistä. Kymenlaaksossa asiakkaita ohjattiin yksityisille palveluntuottajille. Asiakkaita oli yhdessä Kymenlaakson kunnassa ohjattu ottamaan yhteyttä neuvolan perhetyöntekijään sekä heille oli lähetetty lista yksityisistä palveluntuottajista.

Kymenlaaksossa ei annettu asiakkaalle kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä. Yhdessä kunnassa ei ollut annettu kielteistä päätöstä kirjallisesti, koska asiat oli hoidettu puhelimitse. Yhdessä kunnassa päätökset kirjattiin asiakastietojärjestelmään ja ne olivat muutoksenhakukelpoisia, mutta kunnan vastauksesta ei tullut ilmi, saivatko asiakkaat kirjallisen päätöksen, johon olisivat oikeutettuja. Kuntien vastauksista tuli ilmi, että lapsiperheiden kotipalvelun kehittäminen jätettiin uuden suurkunnan vastuulle.

7.2.2 Palvelusta tarkoituksenmukainen

Tammikuun 2009 loppuun asti Kymenlaaksossa lapsiperheiden kotipalvelua tarjottiin pääasiassa ostopalveluna, koska uusi suurkunta ei ollut itse pystynyt palvelua tarjoamaan muutostilanteiden vuoksi. Kotipalvelupyynnöt olivat kuitenkin huomattavasti lisääntyneet ja palvelua annettiin tapauskohtaisesti harkiten.

Suurkunnassa ryhdyttiin vuoden 2009 aikana linjaamaan lapsiperheiden kotiin annettavista palveluista. Kotipalvelua suunniteltiin muutettavan vastaamaan sosiaalihuoltolain mukaista palvelua. Suunnitelman mukaan lapsiperheiden kotipalvelusta tehdään tarkoituksenmukainen, jotta palvelu ei pirstaloitu uuden suurkunnan organisaatiossa. Tarkoituksena oli myös lisätä resursseja lapsiperheiden kotipalveluun, koska nykyiset resurssit olivat vanhusten palveluissa. Kunnassa ryhdyttiin myös antamaan kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä lapsiperheiden kotipalvelua hakeneille sekä myönteisissä että kielteisissä tapauksissa.

7.2.3 Lapsiperheiden kotipalvelua itse järjestettynä

Viimeisen selvityksen mukaan lapsiperheiden kotipalvelua oli paremmin saatavilla. Palvelua oli edelleen annettu ostopalveluna ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto oli saanut avustusta lastenhoitoavun järjestämiseen. Kymenlaaksossa oli suunniteltu muutoksia lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä. Lapsiperheiden palvelusopimusta oli täydennetty siten, että lapsiperheiden palvelualue ryhtyy tuottamaan palvelua. Suurkunta oli varannut vuoden 2010 talousarvioon määrärahan, jotta voi itse tuottaa palvelua lapsiperheille. Täten kunnan virkamiehet eivät rikkoneet perustus- ja kuntalaislaissa julkiselle vallalle säädetyjä velvollisuuksia. Kunta oli suunnitellut palkkaavansa vastaavan ohjaajan ja neljä perhetyöntekijää lokakuuhun 2010 mennessä. Henkilöstöä oli suunniteltu palkattavan jatkossa niin, että yksikössä työskentelee kymmenen työntekijää.

7.3 Päijät-Häme

Päijät-Hämeessä on 12 kuntaa, jotka kaikki päätyivät tarkastelun alle. Viisi kuntaa järjesti lapsiperheiden kotipalvelun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän peruspalvelukeskuksen kautta. Päijät-Hämeen peruspalvelukeskukseen kuuluu lisäksi yksi kunta Kymenlaaksosta. Toiset viisi kuntaa järjestää palvelun peruspalvelukeskuksena yhteisesti isäntäkuntamallilla. Loput kaksi kuntaa järjestävät palvelun itse.

7.3.1 Tarveselvitysten puuttuminen

Päijät-Hämeen kuntien vastauksista ilmeni, että tarveselvitystä ei ollut tehty, mutta kunnat aikoivat sen tehdä myöhemmin. Yhden kunnan vastauksesta ei käynyt ilmi, oliko selvitystä tehty. Muutamissa vastauksissa sanottiin, että tarvetta lapsiperheiden kotipalvelulle ryhdytään selvittämään lastensuojelusuunnitelman teon yhteydessä. Tarveselvitys tulisi tehdä, jotta kunnat osaisivat varata talousarvioon tarpeen edellyttämän määrän voimavaroja. Päijät-Hämeessä kunnilla oli vastauksien mukaan puutetta määrärahoista sekä resurssit kohdentuivat vanhusten ja vammaisten palveluihin. Resurssien ollessa muualla kunnilla ei ollut voimavaroja järjestää lapsiperheiden kotipalvelua.

Päijät-Hämeessä lapsiperheiden kotipalvelu järjestettiin useammassa kunnassa ennaltaehkäisevän perhetyön alla. Asiakkaat ohjautuivat palveluun neuvolan terveydenhoi-

tajan ohjaamana. Aluehallintoviraston tekemän päätöksen mukaan vaikutti siltä, ettei ennaltaehkäisevä perhetyö vastannut sisällöltään sosiaalihuoltolain mukaista kunnan järjestämäksi säädettyä kotipalvelua. Aluehallintovirasto päätteli myös, että osa kotipalveluun oikeutetuista lapsiperheistä voi rajautua näiden palvelujen ulkopuolelle, koska perheiden tarpeet eivät vastanneet ennaltaehkäisevän perhetyön kriteerejä. Selvityksistä tuli ilmi, että useammassa kunnassa oli riittämättömyyttä äkillisessä palvelutarjonnassa, koska resurssit olivat suunnattu ensisijaisesti pitkäaikaisempaan perheiden tukemiseen.

Päijät-Hämeessä kaikille palvelua hakeneille asiakkaille ei ollut annettu kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä. Vastauksista kävi ilmi, että muutoksenhakukelpoinen päätös annettiin asiakkaille pyydettyä. Yhdessä kunnassa annettiin kirjallinen päätös, jos se oli kielteinen. Yhdessä kunnassa maksuttomasta perhetyöstä annettiin kaikille muutoksenhakukelpoinen päätös.

7.3.2 Toimintaa ryhdytty uudelleen organisoimaan

Tammikuun 2009 loppuun mennessä lapsiperheiden kotipalvelun toimintaa ryhdyttiin kuntayhtymässä organisoimaan uudella tavalla. Ennaltaehkäisevän perhetyön palvelukuvausta täsmennettiin. Tarkoituksena oli tuoda selvemmin esille sosiaalihuoltolain mukainen palvelu ja sen myöntämisen kriteerit. Kuntien vastauksissa kiinnitettiin huomiota myös palvelun myöntäjän pätevyyteen kouluttamalla lapsiperheiden palveluita myöntävät työntekijät. Lisäksi kaikissa kunnissa ryhdyttiin antamaan kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä perusteluineen.

Osassa Päijät-Hämeen kunnissa ryhdyttiin tekemään tarveselvitystä lastensuojelusuunnitelman teon yhteydessä. Yhdessä kunnassa palvelun tarve huomattiin perheiden yhteydenottojen perusteella ja kunnassa suositeltiin tarvekartoituksen tekemistä. Yhteydenottojen kirjaamisella voidaan kotipalvelua kehittää ja tietoja hyödyntää määrärahoja arvioidessa. Päijät-Hämeessä asiakkaiden yhteydenottoja ryhdyttiin kirjaamaan ja seuraamaan, kuinka palvelutarpeisiin on pystytty vastaamaan sekä miten palvelutarpeet ovat kehittyneet vuoden aikana:

”Vuoden 2009 alusta alkaen kaikki asiakkaiden yhteydenotot ennaltaehkäisevään lapsiperheiden kotipalveluun kirjataan ja seurataan, kuinka palvelutarpeisiin pystytään vastaamaan ja miten palvelutarpeet kehittyvät vuoden aikana.”

Kaikissa Päijät-Hämeen kunnissa oli ryhdytty jollakin tapaa tiedottamaan lapsiperheiden kotipalvelusta. Yhdessä kunnassa kiinnitettiin huomiota palvelusta tiedottamiseen Internetissä. Kaikissa kunnissa terveydenhoitajat olivat avainasemassa palvelun tiedottamisessa, koska he tapaisivat lähes kaikki alueensa lapsiperheet ja voivat näin ollen kertoa heille lapsiperheiden kotipalvelusta.

”Lisäksi kiinnitämme erityistä huomiota tiedotukseen lapsiperheiden kotipalvelusta. Kiinnitämme huomiota Internetsivustojen näkyvyyteen ja selkeyteen.”

7.3.3 Määrärahoja lisätty talousarvioon

Viimeisen selvityksen mukaan yhdessä kunnassa olisi voitu lapsiperheiden kotipalvelua myöntää enemmän kun oli kysyntää. Muualla Päijät-Hämeen kunnissa tarve lapsiperheen kotipalvelulle lisääntyi. Yhdessä kunnassa nykyisillä resursseilla oli ollut ajoittain vaikeaa vastata kysyntään, joten määrärahoja oli varattu vuoden 2010 talousarvioon yhden lisätyöntekijän palkkaamiseksi perhetyöhön. Kuntayhtymään oli palkattu vuoden 2009 aikana kaksi perhetyöntekijää lisää ja tarvittaessa oli palkattu lyhytaikaista sijaistyövoimaa. Yhdessä kunnassa resurssien puutteen vuoksi asiakkaita ohjattiin kolmannelle sektorille, jota kaupunki tuki vuosittain rahallisesti.

”Vuoden 2010 talousarvioon on varaus yhden lisätyöntekijän palkkaamisesta ehkäisevään perhetyöhön.”

”Vuoden 2009 aikana on saatu rekrytoitua kaksi perhetyöntekijää lisää ja palvelua on pystytty tarjoamaan lähes kaikille sitä tarvitseville ja siihen oikeutetuille perheille.”

Yksi kunta aloitti palvelusetelin käytön kokeilun ajalle 1.12.2009–30.6.2010. Kunta myönsi palvelusetelin vaihtoehtoisena palveluna asiakkaille, jotta tilapäisen lapsiperheiden kotipalvelun tarjontaa pystyttiin laajentamaan. Yksi kunta mainitsi selvityksessään, että kunnan sosiaali- ja terveystoimen tulisi harkita palvelusetelin käyttöönottoa, jos palvelun kysyntä kasvaisi olennaisesti.

Isäntäkuntamallin peruspalvelukeskuksessa järjestettiin lapsiperheiden kotipalvelu ehkäisevän perhetyön alla. Peruspalvelukeskuksessa tavoitteena oli vuonna 2010 jatkaa varhaisen tuen palvelujen kehittämistä lapsiperhepalveluissa. Päijät-Hämeessä toteute-

taan vuosina 2009–2011 kolme Kaste-hankerahoituksen saanutta hanketta. Perhetyön palvelujen kehittäminen oli otettu yhdessä hankkeessa yhdeksi kehittämisalueeksi.

7.4 Kanta-Häme

Kanta-Hämeessä oli 16 kuntaa ensimmäisen selvityksen aikana ja niistä 11 kuntaa päätyi tarkastelun alle. Kuntaliitoksen myötä yhdistyi kuusi kuntaa 1.1.2009. Kaikki kunnat järjestävät itsenäisesti lapsiperheiden kotipalvelun.

7.4.1 Henkilökunnan ammattitaidon kehittyminen

Kaikkien kuntien ensimmäisistä selvityksistä tuli ilmi, että kunnat eivät pystyneet järjestämään lapsiperheiden kotipalvelua sosiaalihuoltolain edellyttämässä laajuudessa. Joissakin kunnissa oli pystytty järjestämään palvelua vain tilapäisesti, kun taas joidenkin kuntien vastauksista tuli ilmi, ettei tilapäiseen tarpeeseen pystytty vastaamaan ollenkaan. Yhdessä kunnassa lapsiperheiden kotipalvelua pyydettiin harvoin, koska sitä markkinoitiin pelkästään vanhuksille. Kuntalaiset osasivat pyytää palvelua suoraan yksityisiltä palveluntuottajilta tai järjestöiltä. Viidessä kunnassa resurssien painopiste oli kohdennettu vanhusten palveluihin. Aluehallintoviraston eräälle kunnalle antamasta päätöksestä tuli ilmi, että kunnassa ei ollut ammattitaitoista henkilökuntaa lapsiperheiden kotipalveluun.

”X kunta vastausta 22.5.08 antaessaan pystyi järjestämään kotipalvelua lähinnä vanhuksille. Lapsiperheille tilapäistä kotipalvelua oli tarjolla vain tilapäisesti.”

”Kotihoidon avopalveluohjaajan mukaan kunnan kotipalvelun henkilöstöllä ei ole enää ammattitaitoa lapsiperheiden hoitamiseen, koska työ on suuntautunut pitkään pelkästään ikäihmisten hoitoon.”

Suurimmassa osassa Kanta-Hämeen kunnista ei ollut tehty tarveselvitystä lapsiperheiden kotipalvelulle. Palvelun tarpeeseen oli kuitenkin kiinnitetty huomiota viiden kunnan aloitettua lastensuojelusuunnitelman laatimisen. Yksi kunta ryhtyi selvittämään ongelmakohtia ja laatimaan suunnitelmaa, miten ongelmat korjattaisiin. Kaksi kuntaa oli jo ryhtynyt korjaamaan ongelmakohtiaan lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä. Kunnat olivat pyrkineet lisäämään työntekijöitä. Kahdessa kunnassa kotihoitoa oli tarkoitus organisoida uudelleen.

Ensimmäisessä selvityksessä ilmeni, että seitsemässä kunnassa ei annettu kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä. Kuntien menettely ei täyttänyt hyvän hallintolain ja laillisen päätöksentekomenettelyn vähimmäisvaatimuksia. Kahden kunnan vastauksista ei käynyt ilmi, olivatko kunnat antaneet kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Yhdessä kunnassa annettiin aina muutoksenhakukelpoinen päätös ja toisessa mikäli päätös oli ollut kielteinen.

7.4.2 Työryhmä kehittämään kotipalvelua

Toisessa selvityksessä ilmeni, että yhdessä kunnassa oli perustettu työryhmä, joka oli selkeyttänyt kotipalvelun toimintakäytänteitä sekä tiivistänyt eri viranomaisten välistä yhteistyötä. Työryhmän työ jatkui lapsiperheiden kotipalvelun seuranta- ja kehittämissyöryhmänä. Yhdessä kunnassa oli aloitettu pilottihanke lapsiperheiden kotipalvelun järjestämistä varten. Hankkeen tarkoituksena oli suunnitella palvelulle toimintamalli ja tuloksia hyödynnetään lopullisen mallin rakentamisessa. Päijät-Hämeen kunnissa alettiin selvittää lapsiperheiden kotipalvelun tarvetta vuoden 2009 aikana.

”Kotipalvelun kehittämiseksi enemmän lapsiperheiden tarpeita vastaaviksi on vuonna 2008 perustettu työryhmä, jossa ovat edustettuna sosiaalityö, lastensuojelun perhetyö, päivähoido ja kotipalvelu. Työryhmä on selkeyttänyt mm. kotipalvelun toimintakäytänteitä ja työn tavoitteita suhteessa lastensuojelun perhetyöhön sekä tiivistänyt eri viranomaisten välistä yhteistyötä.”

Useammat kunnat Kanta-Hämeessä ryhtyivät antamaan kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Muutamissa kunnissa ei ollut annettu yhtään kielteistä päätöstä palvelua hakeneille. Lapsiperheille pystyttiin tarjoamaan paremmin palvelua ja äkilliseen avuntarpeen saantiin tuli muutos ainakin yhdessä kunnassa. Yhdessä kunnassa lisättiin henkilöstöresursseja kotipalveluun, mikä paransi lapsiperheiden mahdollisuutta saada palvelua. Jos kuntien omat resurssit eivät riittäneet, lapsiperheiden kotipalvelua ostettiin yksityisiltä palveluntuottajilta.

7.4.3 Toteutunut pilottihanke Kanta-Hämeessä

Vuoden 2009 loppuun mennessä vain muutamissa kunnissa oli toteutunut tarveselvitykset. Yhdessä kunnassa tilanne oli kotihoidon osalta sama kuin edellisessä selvityksessä. Kunnassa ei ollut tehty tarveselvitystä, eikä äkilliseen tarpeeseen pystytty vas-

taamaan. Samaisessa kunnassa perustettiin lastensuojelun perhetyöhön toimi hoitajalle, jonka tarkoituksena oli vastata akuuttiin kotipalvelutarpeeseen. Eräissä kunnassa toteutettiin pilottihanke, jossa luotiin kriteerit kotipalvelun toiminnalle. Hankkeen seurauksena kuntaan perustettiin seitsemän työntekijän toimet. Eräs kunta vastauksensa mukaan uskoi, että kunnassa henkilöstöä lisätään vuosittain, mutta se tapahtuisi pikku hiljaa. Kunnassa oli kotipalvelun tiimit järjestelty uudelleen, minkä myötä lapsiperheiden kotipalvelua oli pystytty järjestämään paremmin. Kahdessa kunnassa ei taloudellisen tilanteen vuoksi pystytty täyttämään uusia toimia.

Eräissä kunnassa oli tehty kysely lapsiperheiden kotipalvelutarpeen selvittämiseksi. Kyselystä tuli ilmi, että kuntalaiset mieltävät kotihoidon pitkäaikaissairaiden, vammaisten ja ikäihmisten palveluksi. Tämän perusteella kunnan tulisi lisätä resursseja tiedottamiseen, jotta lapsiperheet olisivat tietoisia mahdollisuudesta saada kotipalvelua. Muutama kunta panostikin palvelusta tiedottamiseen ja yhteistyön kehittämiseen niin asiakkaiden kuin yhteistyötahojen kanssa.

Eräs kunta toi selvityksessään esille, että kaipaisi tarkempaa määrittelyä, mitä tarkoitetaan lapsiperheiden kotipalvelulla. Mikäli kotipalvelulla tarkoitetaan sitä, että kotipalvelun henkilöstö on kotona lasten kanssa sillä aikaa, kun äiti käy kaupassa tai lääkärissä ei kunnalla tule resurssit riittämään palveluun.

7.5 Uusimaa

Uudellamaalla oli alun perin 24 kuntaa ja kuntaliitosten myötä kuntien lukumäärä oli pudonnut 21:een. Lapsiperheiden kotipalvelua ei ollut järjestetty 11 kunnassa riittävässä määrin. Tammikuussa 2009 aloitti toimintansa kolmen kunnan perustama perusturvakuntayhtymä, joka järjestää sosiaalipalvelut. Loput kunnat järjestävät palvelun itse.

7.5.1 Resurssipula lapsiperheiden kotipalvelussa

Ensimmäisestä selvityksestä ilmeni, että resurssit eivät riittäneet lapsiperheiden kotipalveluun, vaan ne sijoituivat suurimmaksi osaksi vanhusten palveluihin. Muutaman kunnan taloudellinen tilanne oli niin heikko, ettei palvelua pystytty tarjoamaan. Vastauksista kävi ilmi, että palvelua piti odottaa jopa kaksi viikkoa asiakkaan otettua yhteyttä kotihoitoon. Kahdessa kunnassa kriisitapauksissa lastensuojelun perhetyöntekijät auttoivat kotipalvelun työntekijöitä tarjoamalla lastenhoitoapua, mikäli kotipalve-

lun omat resurssit eivät riittäneet perheen tukemiseksi. Perheen suostumuksella perhe otettiin lastensuojelun asiakkaaksi.

Yhdessä kunnassa oli varattu ja toisessa esitetty talousarvioon määrärahoja lisähenkilöstön palkkaamiseen. Uudellamaalla yhdessä kunnassa oli esitetty ostopalvelumäärärahan korottamista tarvetta vastaavaksi. Kotipalvelua järjestettiin kunnissa omana palveluna ja eräässä kunnassa lisäksi myönnettiin palveluseteleitä. Näiden seteleiden kysyntä oli kasvanut huomattavasti viime vuosien aikana. Perheitä ohjattiin myös yksityisille palveluntuottajille tai perheellä oli mahdollisuus ostaa palvelu heiltä suoraan. Kotipalvelua oli järjestetty myös perheen lähiverkoston avulla. Perheelle oli myönnetty taloudellista tukea, jos lähiverkostosta löytyi henkilö auttamaan perhettä.

Kotipalvelun tarve oli tullut ilmi perheiden yhteydenottojen myötä, mutta suurimmassa osassa Uudenmaan kunnissa ei ollut lapsiperheiden kotipalvelun tarvetta selvitetty. Osa kunnista suunnittelikin tarveselvityksen tekoa lastensuojelusuunnitelman yhteydessä. Kuntaliitoksen myötä yhdistyvät kunnat olivat jättäneet palvelun järjestämisen ja tarveselvityksen uuden kunnan vastuulle. Uudenmaan kuntien vastauksista ilmeni puutteita kirjallisten muutoksenhakukelpoisten päätösten antamisessa:

”Jokainen lapsiperheiden kotipalvelua koskeva kysely käsitellään yksilöllisesti. Asiasta ei tehdä muutoksenhakukelpoista päätöstä.”

Puhelimitse haettuihin pyyntöihin ei annettu kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä ja muutamien kuntien vastauksista ei ilmennyt antavatko kunnat päätöstä ollenkaan. Yksi kunta antoi kirjalliset päätökset, mikäli palvelua oli haettu kirjallisesti. Muissa kunnissa ei annettu kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä lainkaan.

7.5.2 Epäkohtien korjaamista palvelun järjestämisessä

Kuntaliitoksen myötä oli aluehallintovirastolta pyydetty lisää aikaa selvityksen antamiseen. Eräs kunta toi vastauksessaan ilmi aloittavansa yhteistyön naapurikunnan kanssa, joten epäkohtien korjaaminen jäi uuden yhteisen perusturvalautakunnan vastuulle.

Selvityksistä tuli esille, että suurin osa Uudenmaan kunnista alkoi selvittää tarvetta palvelulle muun muassa lastensuojelusuunnitelman teon yhteydessä ja organisatiomuutoksen yhteydessä. Lisäksi eräässä kunnassa tarve selvitettiin kolmen kuukau-

den seuranta-aikana keräämällä tietoja eri toimipisteistä, joissa lapsiperheet asioivat. Selvityksen perusteella päätettiin laatia suunnitelma lapsiperheiden kotipalvelun laajentamiseksi tarvetta vastaavaksi.

Kolmen kunnan perusturvakuntayhtymässä sekä neljän palvelua itsenäisesti järjestäneen kunnan selvityksissä tuli esille, että määrärahoja oli lisätty, jotta pystyttäisiin lisäämään henkilöstöä lapsiperheiden kotipalveluun. Eräs kunta samalla päätti selvittää muut tuottamisvaihtoehdot palvelulle. Yksi kunta oli jatkanut palvelusetelin käyttöä kunnan oman palvelun rinnalla. Mannerheimin Lastensuojeluliitto oli saanut tukea yhdeltä kunnalta lastenhoitopalvelulle. Kahden kunnan taloudellinen tilanne oli sen verran heikko, että ne eivät pystyneet tarjoamaan palvelua riittävässä määrin sosiaalihuoltolain edellyttämällä laajuudella.

Kunnat ryhtyivät korjaamaan epäkohtia päätöksentekomenettelyssä. Eräässä kunnassa palvelua haettiin kirjallisesti, mutta kiireellisissä tapauksissa päätös voitiin tehdä suullisena ja varmentaa myöhemmin kirjallisena. Yhdessä kunnassa kirjalliset päätökset tehtiin aikaisemmin vain palvelusetelillä tuotetuista palveluista. Kunnassa lapsiperheiden perhetyön uudelleen organisoinnin yhteydessä siirryttäisiin sosiaalihuoltolain edellyttämään kirjalliseen muutoksenhakukelpoiseen päätöksentekomenettelyyn. Yhden kunnan selvityksestä ei tullut esille muutoksia päätöksenteossa. Erään Uudenmaan kunnan päätöksentekomenettelyssä ei tapahtunut muutoksia:

”Kotipalvelun hakemus- ja päätöksentekomenettelyssä ei ole ollut mahdollista tehdä muutoksia, arviointi tapahtuu edelleenkin neuvolan, päivähoidon ja perhetyön yhteistyönä tai johtavan perhetyöntekijän kautta sinne tulleista tilauksista.”

7.5.3 Pieniä muutoksia palvelun järjestämisessä

Viimeisistä kuntien selvityksistä ei tullut esille suurempia uudistuksia palvelun suhteen. Loput kunnat, joiden edellisistä vastauksista ei tullut ilmi muutoksia päätöksentekomenettelyssä, siirtyivät muutoksenhakukelpoiseen päätöksentekomenettelyyn. Edellisessä selvityksessä lisäaikaa pyytäneessä kunnassa lapsiperheiden kotipalvelun lopullinen muoto selviäisi vasta syksyllä 2010.

Lapsiperheiden kotipalvelua järjestettiin yhä ostopalveluna tai palvelusetelillä, mikäli kunta ei pystynyt tarjoamaan sitä itse. Yhdessä kunnassa oli lisätty iltatyötä, jotta

työssäkäyviä perheitä pystyttiin auttamaan palvelutarpeen mukaisesti. Yhdessä kunnassa tuettiin Mannerheimin Lastensuojeluliittoa, jotta perheet saivat lastenhoitoapua sitä kautta, koska kunta ei itse pystynyt järjestämään palvelua riittävässä määrin:

”Tavanomaista kotipalveluapua ei kunnan toimintana ole lapsiperheille tarjolla.”

Työntekijöitä lisättiin yhdessä Uudenmaan kunnassa puolikkaalla toimella ja tulevaisuudessa toimi muutettaisiin kokonaiseksi. Yhdessä kunnassa oli tiivistetty yhteistyötä perhetyön, lastenneuvolan ja vammaispalvelujen kesken, jotta palvelujen riittävyys pystyttiin turvaamaan.

Eräässä kunnassa oli huomattu lapsiperheiden kotipalvelun tilanteessa selkeä muutos parempaan. Palvelua oli järjestetty ennaltaehkäisevästi ja matalan kynnyksen periaatteella. Tämän järjestelyn myötä huomattiin vähentynyttä tarvetta muulle perhetyölle. Työntekijät olivat saaneet positiivista palautetta palvelusta ja perheet olivat kokeneet, että heidän tarpeeseensa oli vastattu.

7.6 Itä-Uusimaa

Itä-Uudellamaalla oli vuonna 2008 selvitysten alettua 10 kuntaa. Kuntien lukumäärä on laskenut neljän kunnan yhdistyttyä 1.1.2010. Loppujen lopuksi 7 kuntaa oli tarkastelun alla. Kahden kunnan lapsiperheiden kotipalvelun järjesti toisen maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä.

7.6.1 Ammatillisen osaamisen kehittäminen

Kahden Itä-Uudenmaan kunnan vastausten mukaan kotipalvelun henkilöstö oli pääasiassa suuntautunut vanhustyöhön, joten kunnat kokivat, ettei henkilöstöllä riitä osaamista lapsiperheiden palveluihin:

”Kotipalvelun henkilöstö on pääasiallisesti lähihoitajia vanhustyö suuntautumisena eikä heidän osaamisensa ole riittävä tukemaan moniongelmaisia perheitä, jotka olisivat avun tarpeessa.”

Muistakin vastauksista ilmeni, etteivät kunnat pysty vastaamaan lapsiperheiden tarpeisiin resurssien ollessa vanhusten tai vammaisten palveluissa. Kunnissa pyrittiin varaamaan lisää resursseja lapsiperheiden kotipalveluun.

Ensimmäisten vastauksien mukaan Itä-Uudellamaalla ei ollut tehty lapsiperheiden kotipalvelun tarveselvitystä tai selvityksestä ei tuotu esille tietoa. Kunnat eivät pystyneet tarjoamaan riittävästi lapsiperheiden kotipalvelua resurssien puutteiden vuoksi. Yhdessä kunnassa kotipalvelua tarvittaessa ostettiin yksityiseltä palveluntuottajalta ja tarkoitus oli jatkaa ostopalvelua seuraavanakin vuonna. Toisessa kunnassa neuvottiin vastaaviin palveluihin, mikäli kunta ei pystynyt itse tarjoamaan palvelua. Kaikissa kunnissa ei annettu puhelimitse palvelua hakeneille kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä. Kahdessa kunnassa kirjallinen päätös annettiin, mikäli hakemus tuli kirjallisesti. Muutamassa kunnassa ei vastausten mukaan annettu ollenkaan muutoksenhakukelpoista päätöstä.

7.6.2 Hoiva- ja hoitotehtäviin lisätty työpanosta

Yksi Itä-Uudenmaan kunta ehdotti aluehallintoviraston havaitsemien epäkohtien korjaamiseksi ateriapalvelujen ateriakuljetusten hankkimista tukipalvelun ostopalveluna. Näin työtehtävien uudelleenjärjestelyn avulla vapautuisi lisää työaikaa hoitotehtäviin. Kahdessa kunnassa esitettiin määrärahan varaamista vuoden 2010 talousarvioon. Toisessa kunnassa pyrittiin näin tarjoamaan palvelua ostopalveluna. Yhdessä kunnassa suunniteltiin palkattavan puolikas työntekijä lapsiperheiden perhetyöhön.

Tammikuun 2009 loppuun mennessä Itä-Uudenmaan kunnat olivat korjanneet päätöksentekomenettelyssä havaitut puutteet ja ottaneet tavaksi tehdä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös palvelua hakeneille. Kahdessa kunnassa kehoitettiin viranhaltijoita huomioimaan hyvä hallinto ja laillinen päätöksentekomenettely:

”Kotipalvelutoiminnasta vastaaville on annettu tiedoksi lääninhallituksen päätös hallintokanteluun ja heidät on ohjeistettu tekemään päätökset noudattaen sosiaalihuoltolakia ja hallintolakia.”

Yhdessä kunnassa oli päätetty laatia lapsiperheiden kotipalvelun kehittämissuunnitelma, jonka toteutumista kunta arvioisi vuoden lopussa. Kahdessa kunnassa päätettiin laatia selkeät kirjalliset ohjeet kotipalvelun myöntämiselle, jotta kaikki asiakkaat oli-

sivat yhdenvertaisia palvelua hakiessa. Yhden kunnan lapsiperheiden sosiaalipalveluista laadittu esite päivitetäisiin ja sitä jaettaisiin kunnan lapsiperheille. Samainen kunta oli myös panostanut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista tiedottamiseen Internetissä.

7.6.3 Henkilöresurssien lisääminen toteutunut

Edellisessä selvityksessä ehdotettu ateriakuljetuksen siirtäminen ostopalveluksi toteutui ja näin henkilöstöä vapautui hoitotehtäviin. Tämän järjestelyn kautta henkilökunta pystyi vastaamaan paremmin lapsiperheiden tarpeisiin. Kysyntä ei ollut kuitenkaan runsasta, vain kolme perhettä haki palvelua. Yhdessä kunnassa oli saatu määrärahoja, jotta perheitä pystyttäisiin auttamaan ostopalvelun avulla. Eräässä kunnassa yhdistämällä kotisairaanhoidon ja kotipalvelun kotihoidoksi saatiin parannettua henkilöstövajetta.

Yhden kunnan perusturvalautakunnassa vahvistettiin kriteerit lapsiperheiden kotipalvelun myöntämiseksi. Kunnat olivat edelleenkin antaneet kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Yhdessä kunnassa kielteisen päätöksen liitteeksi lisättiin luettelo yksityisistä lapsiperheiden kotipalvelua antavista yrittäjistä.

Erään kunnan edellisessä selvityksessä päätettiin päivittää esite, mikä toteutui ja esite oli jaettavissa äitiys- ja perheneuvoloissa. Esiteessä kerrottiin mitä kotipalvelulla tarkoitetaan ja mihin tarkoitukseen sitä voitaisiin myöntää. Siinä oli myös tarvittavat tiedot sekä hakemus molemmilla kotimaisilla kielillä.

7.7 Lapsiperheiden kotipalveluun liittyvät yleisimmät epäkohdat

Etelä-Suomen kuntien antamista selvityksistä ilmeni, että kunnissa oli samantyyppisiä epäkohtia lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä. Selvityksistä tuli esille kuusi yleistä epäkohtaa palvelun toteuttamisessa ja päätöksenteossa.

Lapsiperheiden kotipalvelussa oli puutteita resursseissa. Työntekijöitä ei riittänyt lapsiperheiden tarpeisiin, koska vanhusten palvelut veivät suurimman osan resursseista. Työntekijöiden keskittyessä vanhusten hoitoon, oli kunnissa huomattu, ettei työntekijöillä riittänyt ammattitaitoa lapsiperheiden ongelmien ratkaisemiseen. Kunnissa ei ol-

lut myöskään tarpeeksi varattu määrärahoja, jotta voitaisiin palkata lisää työvoimaa ja kouluttaa nykyistä henkilökuntaa.

Tarvetta palvelulle ei ollut kunnissa selvitetty, mikä osoittaa, ettei kunnissa ole ollut mahdollista järjestää tarvittavia resursseja palveluun. Lastensuojelulaki velvoittaa kunnat tekemään lastensuojelusuunnitelman ja usea kunta tämän suunnitelman yhteydessä ryhtyikin kartoittamaan tarvetta lapsiperheiden kotipalvelulle.

Lapsiperheiden kotipalvelu oli joissakin kunnissa järjestetty perhetyön alla. Kuntalaisilla ei ole ollut näin tietoa lapsiperheiden kotipalvelusta, kun palvelua oli järjestetty toisella nimellä. Esille tuli myös, että kuntalaiset eivät ollenkaan tieneet kyseisen palvelun olemassaolosta tai heidän tiedossaan oli, ettei palvelua saa. Asiakkaita myös ohjattiin käyttämään yksityisiä palveluja omalla kustannuksella. Joissakin kunnissa oli kuitenkin varattu määrärahoja ostopalveluun yksityisiltä ja tällä keinolla kunta järjesti lapsiperheiden kotipalvelun.

Lapsiperheiden kotipalvelua hakiessa ei kunnissa annettu kirjallista muutoksenhakukelpoista päätöstä. Hallintolain 43. §:n mukaan laillisen päätöksentekomenettelyn vaatimusten mukaan kuntien tulisi antaa kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös (Hallintolaki).

Aluehallintovirasto havaitsi kotipalvelun suhteen kehitystä lain hengen ja kirjaimen vastaiseen suuntaan. Palvelun tarjontaa oli vähennetty palveluihin oikeutetuille asiakkaille ja asiakasryhmiä oli jäänyt kokonaan vaille kyseistä palvelua. Kuntien koolla ei ollut merkitystä siinä miten lapsiperheiden kotipalvelua oli pystytty järjestämään. Puutteita palvelussa oli sekä isoilla että pienillä kunnilla ja maakuntien sisällä palvelun toteutumisessa oli vaihtelevuutta.

8 ALUEHALLINTOVIRASTON VÄLIINTULON VAIKUTUKSET

Edellä mainittujen yleisimpien epäkohtien kohdalla näkyi suurimmat muutokset ja aluehallintoviraston väliintulon vaikutus. Aluehallintoviraston antaman päätöksen jälkeen Etelä-Suomen kunnat ryhtyivät tekemään lapsiperheiden kotipalvelun eteen töitä. Kunnat ryhtyivät tekemään muutoksia pienissä erissä. Jokainen kunta teki jonkun muutoksen palvelun suhteen. Vastausten perusteella tuli ilmi, että kuntien tulisi edelleenkin tehdä muutoksia palvelun järjestämisessä.

8.1 Henkilöstöresursseja pyritty lisäämään lapsiperheiden kotipalveluun

Etelä-Suomen kunnissa vanhustenpalvelut olivat pääasiassa vieneet henkilöstöresurs-
sit, joten lapsiperheille ei pystytty tarjoamaan palvelua riittävästi. Kahdessa maakun-
nassa tuli esille, ettei kotipalvelun työntekijöillä ollut riittävää osaamista lapsiperhei-
den kanssa työskentelyyn, koska työntekijät olivat suuntautuneet vanhusten hoitoon.
Aluehallintovirasto kehottikin kuntia kiinnittämään tähän huomiota. Osa kunnista
palkkasi lisää henkilökuntaa, jotta lapsiperheille voitaisiin myös tarjota palvelua.
Kaikki kunnat eivät kuitenkaan pystyneet erinäisistä syistä palkkaamaan lisähenkilös-
töä, vaikka näin olivat suunnitelleet. Joissakin kunnissa palvelu pystyttiin järjestämään
vain ostopalveluna tai palvelusetelin avulla. Näin kunnat pystyivät tarjoamaan edes
jollakin tavalla lapsiperheiden kotipalvelua.

8.2 Muutokset lähteneet kehittämään palvelua

Kuntalain mukaan kuntien tulisi varata määrärahoja lapsiperheiden kotipalveluun, ku-
ten myös muihinkin lakisääteisiin sosiaalipalveluihin. Osa Etelä-Suomen kunnista
ryhtyi aluehallintoviraston päätöksen myötä varaamaan määrärahoja talousarvioon.
Heikon taloudellisen tilanteen vuoksi kaikki kunnat eivät pystyneet järjestämään itse
kotipalvelua, joten kunnan piti tuottaa palvelu yhdessä toisen tai useamman kunnan
kanssa. Määrärahojen avulla alettiin kehittää kotipalvelua toimivampaan suuntaan.
Kantelun johdosta kunnat ryhtyivät myös suunnittelemaan ja myöhemmin toteutta-
maan muutoksia kotipalvelun organisaatiossa. Pienessä osassa kunnista työtehtävien
uudelleenjärjestelyn avulla saatiin henkilöstöä lisää hoiva- ja hoitotehtäviin. Kunnat
päättivät keskittää palvelupäätökset tietyille henkilöille palveluorganisaatiossa. Samal-
la lähes kaikki kunnat ryhtyivät hyvän hallintolain mukaan antamaan kirjallisia muu-
toksenhakukelpoisia päätöksiä asiakkaille.

Kaikkien Etelä-Suomen kuntien vastauksista ilmeni, ettei tarveselvityksiä ollut tehty
tai kunnan vastauksesta ei ilmennyt, oliko tarvetta lapsiperheiden kotipalvelulle selvi-
tetty. Kun tarve ei ollut selvillä kunnilla, eivät ne pystyneet varaamaan määrärahoja tai
suunnittelemaan muutoksia palvelussa. Tarvetta ryhdyttiin kunnissa selvittämään joko
määrärahojen varaamisen tai lastensuojelulain edellyttämän lastensuojelusuunnitel-
man teon yhteydessä. Osa yhdistyvistä kunnista jätti selvitystensä mukaan tarveselvi-
tysten teon uuden kunnan vastuulle.

8.3 Lapsiperheiden kotipalvelu paremmin tiedossa kuntalaisilla

Monessa kunnassa lapsiperheiden kotipalvelu oli järjestetty jonkinlaisena perhetyönä, mikä johti hämmennykseen palvelua hakeneissa asiakkaissa. Palvelua ei tästä syystä osattu hakea tai asiakkaiden tuli hakeutua lastensuojelun palveluihin. Selvitysten mukaan perheet eivät joutuneet lastensuojelun asiakkaaksi, mutta saivat lapsiperheiden kotipalvelua lastensuojelun alla. Kuntien vastauksista tuli myös ilmi, että kuntalaisten yleisessä tiedossa oli, ettei palvelua tarjota, joten he eivät hakeneet sitä vaikka tarvetta olisi ollut. Tämän johdosta perheet hakeutuivat itse yksityisten palveluiden piiriin. Lapsiperheiden kotipalvelun kysyntään oli myönteisesti vaikuttanut kuntien lisäämä lapsiperheiden kotipalvelusta tiedottaminen. Asiakkaat olivat saaneet tietää palvelusta pääasiassa esitteiden ja kuntien Internet-sivujen kautta. Tämän johdosta kuntalaiset tietävät nykyään mitä lapsiperheiden kotipalvelu sisältää.

8.4 Aluehallintoviraston väliintulo vaikuttanut palvelun järjestämiseen

Edellä mainituista kuntien tekemistä muutoksista huomaa, että aluehallintoviraston tekemällä väliintulolla on ollut vaikutusta lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä. Jokainen kunta on tehnyt jotakin epäkohtien korjaamiseksi ja palvelu on vähitellen lähtenyt kehittymään lain edellyttämään suuntaan. Joidenkin kuntien vastauksista jäi kuitenkin epäselväksi, kuinka paljon he olivat pystyneet palvelua kehittämään ja tarjoamaan. Osa kunnista kertoi lukumääriä, monelleko perheelle ovat palvelua pystyneet tarjoamaan, mutta joidenkin kuntien vastauksissa tämä ei näkynyt. Kuntien vastauksista ei käynyt myöskään ilmi, olivatko kunnat todella ryhtyneet korjaamaan niitä epäkohtia, joihin aluehallintovirasto oli kiinnittänyt huomiota kuntien järjestäessä lapsiperheiden kotipalvelua. Kunnat olivat vastanneet epäselvästi, mitä olivat tehneet epäkohtien korjaamiseksi. Lapsiperheiden kotipalvelu oli järjestetty toisen nimen alla ja vastauksista ei käynyt ilmi, vastasiko tämä lapsiperheiden kotipalvelua.

Tulosten mukaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston väliintulo oli vaikuttanut palvelun järjestämiseen. Aluehallintoviraston tekemän raportin *Auta lasta* ajoissa mukaan vuonna 2004 lapsiperheiden kotipalvelu oli kadonnut lähes kokonaan. Kuntien vastauksista tuli ilmi, että palvelua on nyt ryhdytty järjestämään uudelleen ja lapsiperheiden kotipalvelu näyttäisi olevan elpymässä.

9 POHDINTA

Työmme tarkoituksena oli tutkia Etelä-Suomen aluehallintovirastolta saadun aineiston pohjalta aluehallintoviraston väliintulon vaikuttavuutta lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisessä. Työtämme vaikeuttivat kuntien osittain epäselvät vastaukset sekä vastausten puuttuminen. Jouduimme tiedustelemaan puuttuvia vastauksia aluehallintoviraston kautta toukokuussa 2010. Viimeiset vastaukset tulivat elokuussa, jolloin olimme jo käsitelleet vastaukset. Saimme kuitenkin lisättyä viimeistenkin vastausten tiedot työhömmme. Aineistoa käsitelimme eri tavoin tekemällä erilaisia taulukoita sekä karsimme aineistoa. Koimme vaikeaksi löytää lähdekirjallisuutta teoriapohjaan, mikä aiheutti päänvaivaa. Haastetta toivat myös muutamat ruotsinkieliset vastaukset, joiden kääntämiseen saimme onneksi apua opettajaltamme Liisa Saarelta.

Kuntien selvityksiä lukiessamme huomasimme, että lapsiperheiden kotipalvelulla olisi tulevaisuutta. Tiedotusvälineiden kautta sekä muissa yhteyksissä on tullut ilmi, että palvelulle olisi tarvetta tällä hetkellä ja tulevaisuudessa. Lapsiperheiden kotipalvelu on tärkeä ennaltaehkäisevä palvelu lapsiperheille. Mielestämme olisi tärkeää, että kunnat panostaisivat enemmän palveluun ja näkisivät sen tärkeyden.

Näyttää siltä, ettei lapsiperheiden kotipalvelu ole vielä löytänyt omaa paikkaansa palvelujärjestelmässä. Kuntien vastauksista selvisi, että palvelua järjestetään suurimmaksi osaksi perhetyön alla. Perhetyö ei kuitenkaan vastannut kaikissa tapauksissa lain edellyttämää lapsiperheiden kotipalvelua. On huolestuttavaa, että lapsiperheiden kotipalvelua on järjestetty muun nimen alla ja kuntalaisille ei ole tästä tiedotettu riittävän paljon. Tämä on johtanut siihen, ettei palvelua ole osattu pyytää.

Mielestämme lapsiperheiden kotipalvelun palvelukuvausta tulisi täsmentää, jotta palvelua pystyttäisiin järjestämään kunnissa tasapuolisesti. Työtä tehdessämme ihmettelimme miten lapsiperheiden kotipalvelua pystytään järjestämään monella eri tavalla. Etelä-Suomen kuntien asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa, koska kotipalvelun muoto vaihtelee kuntien välillä suuresti. Työmme edetessä meille täsmentyi kuva siitä mitä lapsiperheiden kotipalvelu on tänä päivänä. Aluehallintoviraston väliintulolla on jo nyt ollut vaikutusta palvelun järjestämisessä. Mielestämme olisi kannattavaa jatkossakin tarkkailla miten kunnat järjestävät palvelua.

Jatkotutkimuksessa voisi käsitellä kuinka paljon lapsiperheiden kotipalvelua tarjotaan lastensuojelun alla. Lisäksi voisi tulevaisuudessa kartoittaa miten nyt tarkastelun alle päätyneet kunnat järjestävät palvelun. Aihe on varmasti vielä tulevaisuudessakin puhutteleva, sillä mediassa on tullut ilmi, että ennaltaehkäiseviin palveluihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

LÄHTEET

Aluehallintovirastot. Saatavissa: <http://www.avi.fi/fi/virastot/Sivut/Etusivu.aspx> [viitattu 20.5.2010]

Auta lasta ajoissa. 2003. Lasten ja lapsiperheiden sosiaalipalvelujen arvioinnin erillissraportti Etelä-Suomen läänissä. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 2004. Helsinki: Hakapaino. Saatavissa:

[http://www.poliisi.fi/lh/biblio.nsf/F990B36E5BE8ACC9C2256F2600468650/\\$file/Auta%20lasta%20ajoissa.pdf](http://www.poliisi.fi/lh/biblio.nsf/F990B36E5BE8ACC9C2256F2600468650/$file/Auta%20lasta%20ajoissa.pdf) [viitattu 26.9.2010].

Barnfamiljer bör få mer hemservice. 19.5.2008. Svenska.yle.fi. Saatavissa:

<http://svenska.yle.fi/nyheter/sok.php?id=129371&sokvariant=arkivet&lookfor=Fyll%20i%20ett%20s%C3%B6kord%20h%C3%A4r!&advanced=yes&starttid=&sluttid=&antal=10> [viitattu 29.10.2010].

Eskola, J. & Suoranta, J. 2005. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7.painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2002. Tutki ja kirjoita. 6.-8.painos. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.

Hyvinvointi 2015 -ohjelma. Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. 2007. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: Yliopistopaino. Saatavissa:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3640.pdf&title=Hyvinvointi_2015__ohjelma__Sosiaalialan_pitkan_aikavalin_tavoitteita_fi.pdf [viitattu 26.9.2010].

Ikonen, E-R. & Julkunen, S. 2007. Kehittyvä kotihoito. 1. painos. Helsinki: Edita.

Interventio. Duodecimin terveyskirjasto. Saatavissa:

http://www.terveysportti.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=ltt01376&p_haku=interventio [viitattu 19.9.2010].

Järvinen, R., Lankinen, A., Taajamo, T., Veistilä, M. & Virolainen, A. 2007. Perheen parhaaksi. Perhetyön arkea. 1.painos. Helsinki: Edita.

Kunta- ja palvelurakennemuutos. Kunnat toteuttavat uudistuksen. 2007. Kuntaliitto. 2.painos. Helsinki. Saatavissa:

<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p070328134837D.pdf> [viitattu 23.8.2010].

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417

Lehtonen, A., Lehtonen, M. & Puhakka, A. 1990. Kotipalvelu sosiaalihuollon työmuotona. 3.painos. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Lähes 60 prosenttia kunnista laiminlyö lapsiperheiden kotipalvelun järjestämisvelvollisuutta. 18.9.2008. Etelä-Suomen lääninhallitus. Saatavissa:

<http://www.intermin.fi/lh/etela/bulletin.nsf/PFBDArch/1C8FF701D7B478D0C22574C8003B2F85?opendocument> [viitattu 23.8.2010].

Lääninhallituksen internetsivut. Saatavissa: <http://www.laaninhallitus.fi/> [viitattu 20.5.2010]

Ministeri Risikko: Kotipalvelut paremmin lapsiperheiden saataville. Tiedote 154/2010. Sosiaali- ja terveysministeriö 19.5.2010. Saatavissa:

<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1508059> [viitattu 19.9.2010].

Muuri, A. 2008. Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Nieminen, K. 2008. Risikko patistaa kuntia auttamaan lapsiperheitä. Keski-suomalainen 13.1.2008. Saatavissa: <http://www.ksml.fi/uutiset/kotimaa/risikko-patistaa-kuntia-auttamaan-lapsiperheit%C3%A4/55291> [viitattu 19.9.2010].

Nimetön kantelu Etelä-Suomen aluehallintovirastolle 31.1.2008.

Räsänen, P. Kirjallinen kysymys 597/2009 vp. Lapsiperheille tarjottavat kotipalvelut. Eduskunta. Saatavissa:
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=utppdf&\\${BASE}=utppdf&\\${THWIDS}=0.45/1285399065_265802&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=utppdf&${BASE}=utppdf&${THWIDS}=0.45/1285399065_265802&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) [viitattu 25.9.2010].

Salmi, M. 2008. Rakenteellinen välinpitämättömyys riski lasten tulevaisuudelle. Futura-lehti 4/2008, s. 38.

Sosiaalialan kehittämishanke. Toimeenpanosuunnitelma. 2003. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Helsinki. Saatavissa:
<http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/toimeenpanosuun/toimeenpanosuunnitelma.pdf> [viitattu 26.9.2010].

Sosiaalihuoltoasetus 29.6.1983/607

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma. Kaste 2008–2011. 2008. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2008:6. Helsinki: Yliopistopaino. Saatavissa:
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3683.pdf&title=Sosiaali__ja_terveydenhuollon_kansallinen_kehittamissuunnitelma_KASTE_2008_2011_fi.pdf [viitattu 23.8.2010].

Sosiaalityön lupaus hallinnollisen sosiaalityön ydinkohtia ja linjauksia muuttuvassa aluehallinnossa. 2009. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 140/2009. Tampere: Etelä-Suomen lääninhallitus.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Vainio, R. 2009. Lapsiasiavaltuutettu: Kotipalvelut ehkäisisivät lapsiperheiden ongelmia. Helsingin Sanomat 30.5.2009. Saatavissa:

<http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/HS20090530SI1YO03da5?free=lapsiperheiden%20AND%20kotipalvelu&date=1990&advancedSearch=&> [viitattu 19.9.2010].

Vilka, H. 2009. Tutki ja kehitä. 1.-3.painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.



Etelä-Suomen lääninhallitus

LÄNSSTYRELSEN I SÖDRA FINLANDS LÄN

Sosiaali- ja terveysosasto

SELVITYSPYYNTÖ

STH357B

1(2)

06.05.2008 ESLH-2008-01252/So-18

Etelä-Suomen läänin kuntien sosiaalilautakunnat tai vastaavat

SELVITYSPYYNTÖ

Etelä-Suomen lääninhallitus pyytää oheisen kantelukirjelmän johdosta kuntanne sosiaalilautakunnan tai vastaavan selvityksen liittyen lapsiperheille annettavaan kotipalveluun.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallitukselle.

Sosiaalihuoltolain 17 § määrittelee kotipalvelun yhdeksi kunnan huolehdittavina olevista sosiaalipalveluista. Saman lain 21 § mukaan kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen saman lain 20 §:ssä tarkoitettavista tehtävistä ja toiminnoista. Sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaan kotipalveluilla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lastenhoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja to tunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkaalleen sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään.

Selvityksessä pyydetään erityisesti kiinnittämään huomiota seuraaviin kysymyksiin:

1. Tarjotaanko kunnassanne lapsiperheiden kotipalvelua sosiaalihuoltolain edellyttämässä laajuudessa ja miten tarve on selvitetty?
2. Mikäli kunnassanne ei tarjota sosiaalihuoltolain mukaista lapsiperheiden kotipalvelua sen edellyttämässä laajuudessa, mihin toimenpiteisiin kuntanne aikoo ryhtyä asiantilan korjaamiseksi (esim. määrärahan osoittaminen sekä kotipalvelujen hakemus- ja päätöksentekomenettely)?
3. Käsitelläänkö jokainen lapsiperheiden kotipalvelua koskeva hakemus yksilöllisesti, asiakkaan tarve ja olosuhteet huomioon ottaen ja annetaanko asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös?



Birger Jaarin katu 15, PL 150
13101 HÄMEENLINNA
Birger Jaarin katu 15, PB 160
13101 TAVASTEHDUS
Puh./Tfn 071 873 0421, Fax 071 873 2145



Ratapihantie 9, PL 110
00521 HELSINKI
Bangårdsvägen 9, PB 110
00521 HELSINGFORS
Puh./Tfn 071 873 0421, Fax 071 873 2643



Salpausselänkatu 22, PL 301
45101 KOUVOLA
Salpausselänkatu 22, PB 301
45101 KOUVOLA
Puh./Tfn 071 873 0421, Fax 071 873 2761

4. Miten lapsiperheiden kotipalvelujen tarve on otettu huomioon esimerkiksi laadittaessa lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitettua lastensuojelun suunnitelmaa?
5. Sekä muista kantelukirjelmässä mainituista ja asiaan muutoin liittyvistä seikoista?

Asiakirjat selvityksineen pyydetään lähettämään lääninhallitukseen
5.6.2008 mennessä osoitteeseen:

Etelä-Suomen lääninhallitus
Sosiaali- ja terveysosasto
Osastosihteeri Johanna Kuisma
PL 150
13101 HÄMEENLINNA


ja lisäksi sähköisenä osoitteeseen kirjaamo.etela@laaninhallitus.fi . Sähköpostia käytettäessä viitteeksi pyydetään ilmoittamaan yllä mainittu diaarinumero.

Osastopäällikkö
läänin sosiaali- ja terveysneuvos



Esa Ellala

Lääninsosiaalitarkastaja



Toivo Haajaja

LIITTEET jäljennös sähköpostitse tulleesta kantelukirjelmästä

TIEDOKSI Maaherra Anneli Taina
Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Eduskunnan oikeusasiamies
Valtiontilintarkastajien kanslia
Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot



Aluehallintovirasto

SALASSAPITLOMAKE
1.1.2010**SALASSAPIDON PIIRISSÄ OLEVAT HENKILÖT**

Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus koskee kaikkia Etelä-Suomen aluehallintoviraston työntekijöitä riippumatta palvelussuhteen muodosta tai pituudesta. Sopimuksen allekirjoittaminen edellytetään kaikilta Etelä-Suomen aluehallintoviraston palveluksessa olevilta.

SALASSAPIDON PIIRI JA SITÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Vaitiolovelvollisuus merkitsee kieltoa ilmaista asiakirjan salassa pidettävä sisältö. Se koskee kaikkia salassa pidettäviä tietoja riippumatta siitä, miten tai mihin ne on tallennettu tai millä tavalla tieto on saatu (kirjallisesti, suullisesti tai havainnoimalla). Salassapidossa tulee huomioida myös se, ettei salassa pidettävää asiakirjaa tai muuta materiaalia jätetä ulkopuolisten saataville. Salassa pidettävien tietojen selville ottaminen muita kuin työtehtäviä varten on ehdottomasti kielletty. Tietojen oikeudettomalle käytölle on säädetty rikoslaisissa sakko- ja vankeusrangaistukset.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston eri hallinnonaloilla salassa pidettävät asiat liittyvät muun muassa henkilötietoihin ja erilaisiin valmisteilla oleviin viranomaisasioihin.

Aluehallintovirastonpalveluksessa olevien kannalta tärkeimmät salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta säätelevät lait ovat laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), tietosuojalaki (516/2004) sekä henkilötietolaki (523/1999). Salassapidosta säädetään myös valtion virkamieslain (755/1986) 17 §:ssä, jonka mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja muussa laissa säädetään.

Salassapidosta sekä salassa pidettävistä asiakirjoista on lueteltu tyhjentyvästi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23-24 §:ssä (Liite 1.) Jokaisen Aluehallintovirastonpalveluksessa olevan on syytä perehtyä mainittuihin saadoksoihin.

Tietoturvasta ja sen noudattamisesta mainitaan erikseen henkilöstön tietoturvaohjeissa (VM 2006). Aluehallintovirastonpalveluksessa olevan olisi tämän lisäksi suositeltavaa perehtyä myös sähköistä viestintää säätelevään tietosuojalakiin (516/2004).

SITOUMUS

Sitoudun noudattamaan seuraavia periaatteita käsitellessäni henkilö- ynnä muita tietoja:

- Minua koskee salassapito- ja vaitiolovelvollisuus palvelussuhteeni aikana ja myös sen jälkeen.
- Minulla ei ole oikeutta lukea tai muuten käyttää muita kuin työtehtävieni edellyttämiä tietoja

Olen lukenut nämä ohjeet, minulle on selvitetty niiden sisältöä ja merkitystä sekä sitoudun noudattamaan niitä palvelussuhteeni aikana sekä sen jälkeen.

Tietojen väärinkäyttö tai ohjeiden vastainen toiminta voi johtaa muun ohella rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 35 §, Rikoslaki 40 luku 5 §, Rikoslaki 38 luku 1 ja 2 §).

Koivisto
Toimipaikka

19.5.2010
Pvm.

Eira Sippu ELIA SIPPU
Virkamiehen allekirjoitus ja nimen selvennys

Maria Kaasalainen
Esimiehen allekirjoitus ja nimen selvennys
MARJA KAASALAINEN

Tätä sopimusta on laadittu kolme (3) kappaletta, yksi virkamiehelle, yksi esimiehelle ja yksi henkilöstö- ja talouspalvelut -yksikölle.



Aluehallintovirasto

SALASSAPITLOMAKE
1.1.2010**SALASSAPIDON PIIRISSÄ OLEVAT HENKILÖT**

Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus koskee kaikkia Etelä-Suomen aluehallintoviraston työntekijöitä riippumatta palvelussuhteen muodosta tai pituudesta. Sopimuksen allekirjoittaminen edellytetään kaikilta Etelä-Suomen aluehallintoviraston palveluksessa olevilta.

SALASSAPIDON PIIRI JA SITÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Vaitiolovelvollisuus merkitsee kieltoa ilmaista asiakirjan salassa pidettävä sisältö. Se koskee kaikkia salassa pidettäviä tietoja riippumatta siitä, miten tai mihin ne on tallennettu tai millä tavalla tieto on saatu (kirjallisesti, suullisesti tai havainnoimalla). Salassapidossa tulee huomioida myös se, ettei salassa pidettävää asiakirjaa tai muuta materiaalia jätetä ulkopuolisten saataville. Salassa pidettävien tietojen selville ottaminen muita kuin työtehtäviä varten on ehdottomasti kielletty. Tietojen oikeudettomalle käytölle on säädetty rikoslaisissa sakko- ja vankeusrangaistukset.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston eri hallinnonaloilla salassa pidettävät asiat liittyvät muun muassa henkilötietoihin ja erilaisiin valmisteilla oleviin viranomaisasioihin.

Aluehallintovirastonpalveluksessa olevien kannalta tärkeimmät salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta säatelevät lait ovat laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), tietosuojalaki (516/2004) sekä henkilötietolaki (523/1999). Salassapidosta säädetään myös valtion virkamieslain (755/1986) 17 §:ssä, jonka mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja muussa laissa säädetään.

Salassapidosta sekä salassa pidettävistä asiakirjoista on lueteltu tyhjentävästi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23-24 §:ssä (Liite 1.) Jokaisen Aluehallintovirastonpalveluksessa olevan on syytä perehtyä mainittuihin säädöskohtiin.

Tietoturvasta ja sen noudattamisesta mainitaan erikseen henkilöstön tietoturvaohjeissa (VM 2006). Aluehallintovirastonpalveluksessa olevan olisi tämän lisäksi suositeltavaa perehtyä myös sähköistä viestintää säatelevään tietosuojalakiin (516/2004).

SITOUMUS

Sitoudun noudattamaan seuraavia periaatteita käsitellessäni henkilö- ynnä muita tietoja:

- Minua koskee salassapito- ja vaitiolovelvollisuus palvelussuhteeni aikana ja myös sen jälkeen.
- Minulla ei ole oikeutta lukea tai muuten käyttää muita kuin työtehtävieni edellyttämiä tietoja

Olen lukenut nämä ohjeet, minulle on selvitetty niiden sisältöä ja merkitystä sekä sitoudun noudattamaan niitä palvelussuhteeni aikana sekä sen jälkeen.

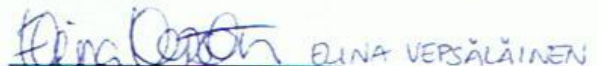
Tietojen väärinkäyttö tai ohjeiden vastainen toiminta voi johtaa muun ohella rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 35 §, Rikoslaki 40 luku 5 §, Rikoslaki 38 luku 1 ja 2 §).



Toimipaikka

1.9.5 12000

Pvm.


Elina Versäläinen
Virkamiehen allekirjoitus ja nimen selvennys


Harja Raasalainen
Esimiehen allekirjoitus ja nimen selvennys

Tätä sopimusta on laadittu kolme (3) kappaletta, yksi virkamiehelle, yksi esimiehelle ja yksi henkilöstö- ja talouspalvelut -yksikölle.