



**UNIVERSITY
OF TURKU**

This is a self-archived – parallel-published version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details. When using please cite the original.

AUTHOR	PIIA SEPPÄLÄ & ANNE-MARI JAAKOLA & TIMO TOIKKO
TITLE	Kuntatason analyysi lapsiperheiden sosiaalihuollon peruspalveluiden ja lastensuojelun erityispalveluiden yhteydestä
YEAR	2025
VERSION	Publisher's PDF
CITATION	Seppälä, Piia; Jaakola, Anne-Mari; Toikko, Timo Kuntatason analyysi lapsiperheiden sosiaalihuollon peruspalveluiden ja lastensuojelun erityispalveluiden yhteydestä YHTEISKUNTAPOLITIIKKA 90 (2025):3, p. 285-294
LICENSE	CC BY NC ND

Kuntatason analyysi lapsiperheiden sosiaalihuollon peruspalveluiden ja lastensuojelun erityispalveluiden yhteydestä

PIIA SEPPÄLÄ & ANNE-MARI JAAKOLA & TIMO TOIKKO

Johdanto

Sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä lapsiperheille tarkoitetut palvelut muodostavat lakisääteisen palveluiden kokonaisuuden, joka jakaantuu sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja lastensuojelulain (314/2007) mukaisiin palveluihin. Ensisijaisena tarkoituksena on auttaa perheitä ennaltaehkäisevillä, vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen perustuvilla sosiaalihuoltolain mukaisilla peruspalveluilla, kuten kotiin annettavalla kotipalvelulla ja perhetyöllä. Lastensuojelu on lastensuojelulain mukaista erityispalvelua. Sen tehtävä on tarjota erityistä tukea ja suojelua tilanteissa, joissa lapsen kasvuolot, terveys ja kehitys ovat vaarantuneet ja lapsen arvioidaan tarvitsevan lastensuojelun palveluita, kuten avohuoltoa tai kodin ulkopuolelle sijoittamista. (Kiili ym. 2024.)

Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus on lähes kolminkertaistunut viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana Suomessa. Erityisesti teini-ikäisten huostaanotot ovat lisääntyneet voimakkaasti. Julkisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota sijoitettuihin olevien lasten ja nuorten suureen määrään ja lastensuojelun kustannusten kasvuun. Keskustelua on käyty erityisesti lastensuojelun vaikuttavuudesta ja sosiaalihuollon palvelujärjestelmän mahdollisuuksista vaikuttaa lasten ja perheiden tilanteisiin ennaltaehkäisevästi. (Kääriälä & Hiilamo 2023.)

Sosiaalihuollon palvelujärjestelmään kohdistui merkittävä muutos sosiaalihuoltolain (1301/2014) uudistuksessa, joka tuli voimaan vuonna 2015. Uudistuksen taustalla oli sosiaa-

lihuollon muuttuneeseen toimintaympäristöön, yhteiskunnallisiin muutoksiin, edeltävän sosiaalihuoltolain toimivuuteen sekä sosiaalihuollon henkilöstövoimavaroihin ja talouteen liittyviä tekijöitä. Sosiaalihuoltolain uudistuksella ja sen myötä uudistetulla sosiaalihuollon palvelujärjestelmällä tavoiteltiin lastensuojelutarpeen ja kustannusten vähenemistä. Ennen uudistusta lapsiperheille tarjottavat palvelut olivat lastensuojelulakiin sisältyviä ja niiden saaminen edellytti lastensuojelun asiakkuutta. Uudistuksessa aiemmin lastensuojelulakiin sisältyviä palveluita siirrettiin sosiaalihuoltolakiin sisältyviksi siten, että palveluiden saannin peruste ei ollut enää lastensuojelun tarve ja asiakkuus, vaan asiakkaan palvelutarve. Tarkoituksena oli ennaltaehkäistä perheiden tilanteiden vaikeutumista madaltamalla tuen hakemisen kynnystä ja turvata tarvittava tuki perheille ilman lastensuojelun asiakkuutta. (HE 164/2014.) Sosiaalihuoltolakiin kuuluvista sosiaalipalveluista lapsiperheille erityisen merkittäviä ovat olleet perhetyö (SHL 18 §) ja kotipalvelu (SHL 19 §), joihin lapsiperheet saivat subjektiivisen oikeuden laissa määritellyissä tilanteissa (Alatalo ym. 2019).

Sosiaalihuoltolain uudistuksen jälkeen monet kunnat (nykyiset hyvinvointialueet) ovat kaventaneet lastensuojelun avohuollon palveluita. Tämän myötä asiakkuuksia on ohjattu kevyempiin sosiaalihuoltolain mukaisiin lapsiperhepalveluihin, joita tarjotaan esimerkiksi kotipalveluna ja perhetyönä. Vaikka lastensuojelun avohuollon asiakkaina olevien lasten ja nuorten määrä on vähentynyt, ovat lasten ja nuorten kodin ulkopuolelle sijoitukset ja erityisesti kiireellisten sijoitusten määrät kasvaneet

uudistuksen jälkeen. (Sotkanet 2024.) Tämä kertoo osaltaan siitä, että sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteita ei ole täysin saavutettu. Näin ollen on perusteltua pohtia, miten lapsiperheiden peruspalvelut onnistuvat vaikuttamaan erityistasoiseen lastensuojelun palveluiden tarpeeseen?

Aiempi tutkimus osoittaa lastensuojelun avoimuuden asiakkuuksien olevan positiivisessa yhteydessä kodin ulkopuolisiin sijoituksiin, mutta suuri avoimuuden asiakkaiden suhteellinen osuus kunnassa kuitenkin vähentää lastensuojeluilmoitusten tuottamaa sijoituspainetta paremmin kuin pieni avoimuuden asiakkaiden suhteellinen osuus (Toikko ym. 2021). Sosiaalihuoltolain mukaisista lapsiperhepalveluista, kuten kotipalvelun ja perhetyön, yhteyksistä lastensuojelun avoimuuden ja kodin ulkopuolisten sijoitusten määrään ei ole kuitenkaan olemassa tutkimusanalyysijä.

Tämän analyysin tarkoituksena on tarkastella sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaisten palveluiden asiakasmäärän suhteita kuntatasoisena analyysinä ja erityisesti sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalveluiden asemaa osana sosiaalihuollon palvelujärjestelmää. Tutkimme sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperheiden kotipalvelun ja perhetyön määrän yhteyttä lastensuojelun avoimuuden ja kodin ulkopuolisten sijoitusten tarpeeseen. Koska köyhyys ja huono-osaisuus ovat merkittäviä lastensuojelun tarvetta selittäviä tekijöitä (ks. esim. Conrad ym. 2020; Toikko ym. 2022), analysoimme sosiaalihuoltolain mukaisen kotipalvelun yhteyttä lapsiköyhyyden ja lastensuojelun avoimuuden suhteeseen ja sosiaalihuoltolain mukaisen perhetyön yhteyttä lapsiköyhyyden ja kodin ulkopuolisten sijoitusten suhteeseen. Tarkoituksenamme on selvittää, onko sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden (perhetyö ja kotipalvelu) määrällä lastensuojelun avoimuuden ja kodin ulkopuolelle sijoittamisen tarvetta ehkäisevää vaikutusta.

Köyhyys lastensuojelun tarvetta selittävänä tekijänä

Köyhyys on keskeinen huono-osaisuuden osatekijä ja yksi merkittävimmistä lastensuojelutarpeen taustatekijöistä kansainvälisessä lastensuojelututkimuksessa (Conrad ym. 2020; Lotspeich ym. 2020). David Walsh ym. (2019) toteavat kirjallisuuskatsauksessaan perheen matalan sosioekonomisen aseman liittyvän suurempaan lapsen

kaltoinkohtelun riskiin ja sitä kautta myös lastensuojelun tarpeeseen (ks. myös Hunter & Flores 2021). Köyhyyden on todettu lisäävän lastensuojelun kysyntää myös Suomessa. Aapo Hiilamo ym. (2023) havaitsivat pitkittäistutkimuksessaan, että sosiaalituen korkeampi käyttöaste on yhteydessä suurempaan kodin ulkopuolisten sijoitusten osuuteen ja että yhteys on vahvistunut viime vuosina. Timo Toikko ym. (2022) osoittivat tutkimuksessaan kotitalouksien taloudellisen epävarmuuden olevan yhteydessä lastensuojelupalvelujen kysyntään. Kuitenkin täydentävällä toimeentulotuella havaittiin puskurivaikutus taloudellisen epävarmuuden ja lastensuojelun kysynnän välillä (myös Rantanen ym. 2024). Juulia Hietämäki ym. (2023) havaitsivat oikea-aikaisen palvelutarpeen arvioinnin ehkäisevän ongelmien kärjistymistä köyhien lapsiperheiden kohdalla. Perheen taloudellisen epävarmuuden lisääntyessä kiireellisen sijoituksen tarve lisääntyi, mutta enemmän niissä kunnissa, joissa palvelutarpeen arviointeja ei toteutettu määrääjassa.

Lastensuojelun tarve ei ole vain yksilötason haaste vaan myös yhteisötason kysymys. Kansainvälisissä tutkimuksissa on osoitettu huono-osaisen alueiden ongelmien merkitys lastensuojelulle John Eckenroden ym. (2014) mukaan alueelliset tuloerot ja lapsiperheiden köyhyys ovat yhteydessä lasten pahoinpitelyyn. Kansainvälisten tutkimusten mukaan niillä alueilla, joilla lapsiköyhyys on korkea, on myös paljon kaltoinkohtelua (Bywaters ym. 2020; Lewer ym. 2020; Zhang ym. 2022). Hyunil Kim ja Brett Drake (2023) havaitsivat, että alueellinen lapsiköyhyyden suhde lasten pahoinpitelyyn on voimistunut lähes lineaarisesti vuodesta 2009 vuoteen 2018 Yhdysvalloissa. Lisäksi on esitetty, että köyhimpien asuinalueiden lapsilla on monikertainen riski joutua sijoitetuksi kodin ulkopuolelle verrattuna varakkailla alueilla asuviin lapsiin (Elliott 2020; ks. myös Bennett ym. 2022). Samankaltaisia havaintoja on tehty aikaisemmin myös Suomessa (Harrikari 2014), vaikka toki pohjoismaiset tuloerot ovat huomattavasti pienemmät kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Suomessa lasten köyhyysaste on todettu itsenäiseksi lastensuojelun tarvetta aiheuttavaksi tekijäksi, mutta muutoin lastensuojelun kynnys on korkeampi kunnissa, joissa on paljon työttömyyttä, suuret tuloerot ja alhainen koulutustaso (Sepälä ym. 2024).

Tutkimustehtävä, aineisto, käytetyt muuttujat ja analyysimenetelmät

Tämän tutkimuksen taustalla on havainto köyhyyden taipumuksesta lisätä lastensuojelun kysyntää kuntatasolla (ks. esim. Hiilamo ym. 2023; Toikko ym. 2022). Sosiaalihuoltolain uudistus vuonna 2015 vähensi lastensuojelun avohuollon asiakkaiden määrää, koska osa asiakkuuksista siirrettiin sosiaalihuoltolain alaisiin lapsiperhepalveluihin. Tämä siirtymä näkyy hyvin tilastoissa. Kun tarkastellaan avohuollon asiakasmääriä vuosina 2011 ja 2021, suurimmassa osassa kuntia asiakasmäärä on vähentynyt sosiaalihuoltolain uudistusta edeltävästä ajasta. Joissakin kunnissa, esimerkiksi Helsingissä, Kuopiossa ja Kouvolassa, tämä siirtymä on ollut merkittävä avohuollon asiakasmäärien vähintäänkin puolittuessa. Myös monissa pienissä kunnissa avohuollon asiakasmäärän vähentyminen on ollut merkittävää. Sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen tarjonnassa vuosina 2020–2022 on esiintynyt merkittävää kuntakuntakohtaista vaihtelua. (Sotkanet 2024.) Tämä antaa mahdollisuuden tutkia sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalveluiden merkitystä lapsiköyhyyden ja lastensuojelun palveluiden välisessä yhteydessä.

Tutkimuksessa tarkastellaan erikseen sosiaalihuoltolain mukaista perhetyötä (SHL-perhetyö) ja kotipalvelua (SHL-kotipalvelu). SHL-kotipalvelun osalta tarkastellaan sen suhdetta lapsiköyhyyden ja lastensuojelun avohuollon asiakasmäärän väliseen yhteyteen. Tutkimme, kulkeeko lapsiköyhyyden yhteys avohuoltoon epäsuorasti SHL-kotipalvelun kautta. SHL-perhetyön osalta tarkastellaan sen suhdetta lapsiköyhyyden ja kodin ulkopuolisten sijoitusten väliseen yhteyteen. Tutkimme, moderoiko SHL-perhetyö lapsiköyhyyden ja sijoitusten välistä suhdetta.

Tutkimusaineisto on muodostettu Sotkanet-tietokannan manner-Suomen kuntien (N = 293) tiedoista kolmen vuoden ajalta, vuosilta 2020–2022. Tarkasteluun on otettu kunnat, joista indikaattoritiedot olivat saatavilla vähintään kahdelta vuodelta. Tarkastelujakso on rajattu tarkoituksenmukaisesti sosiaalihuoltolain uudistuksen jälkeeseen aikaan, jotta kunnat ovat ennättäneet järjestää palvelunsa sosiaalihuoltolain mukaisesti. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmää voidaan pitää kuntakohtaisena ominaisuutena, koska siinä esiintyy vaihtelua lapsiperhepalveluiden ja lastensuojelun avohuollon ja kodinulkopuolisten sijoitusten suh-

teen eri kuntien välillä. Samassa kunnassakin vaihtelua saattaa olla peräkkäisinä vuosina, joten analyysissä käytettiin kolmen vuoden tarkastelujakson keskiarvoja.

Ensimmäisenä selitettävänä muuttujana käytimme vuoden aikana lastensuojelun avohuollon asiakkaina olleiden 0–17-vuotiaiden osuutta vastaavan ikäisestä väestöstä (ind. 1245). Avohuollon tukitoimet käsittävät lapsen ja nuoren tukiasumisen, toimeentulon, koulunkäynnin ja harrastamisen turvaamisen sekä muut tarpeen vaatimat tukitoimet. Avohuollon tukitoimiin kuuluvat myös perheen tuki ja kuntoutus. Toisena selitettävänä muuttujana käytimme vuoden aikana kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden lasten osuutta prosentteina vastaavan ikäisestä väestöstä (ind. 191). Indikaattori sisältää kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena sijoitetut, kiireellisesti sijoitetut, suostumuksella ja tahdonvastaisesti huostaan otetut ja jälkihuoltona sijoitetut lapset.

Selittävä muuttujana käytimme lasten pienituloisuusastetta (ind. 228). Indikaattori ilmaisee pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien alle 18-vuotiaitten henkilöiden osuuden prosentteina kaikista alueella asuvista alle 18-vuotiaista henkilöistä. Pienituloisuuden rajana on käytetty 60 prosenttia suomalaisten kotitalouksien käytettävissä olevan ekvivalentin rahatulon (uudistetulla OECD-skaalalla laskien) mediaanista kunakin vuonna. Indikaattori siis kuvaa, kuinka suuri osa alueen 18-vuotiaista kuuluu kotitalouksiin, joiden tulot jäävät suhteellisen pienituloisuusrajan alapuolelle.

Mediaattorina eli välitysmuuttujana käytimme lapsiperhepalvelujen kotipalvelua kuvaavaa indikaattoria (ind. 3518). Indikaattori ilmaisee niiden perheiden, jotka ovat vuoden aikana saaneet kotipalvelua muutoin kuin lastensuojelun tukitoimena, osuuden koko väestön lapsiperheistä. Lapsiperheiden kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalvelua annetaan sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen toimintakykyä alentavan syyn tai erityisen perhe- tai elämäntilanteen perusteella. Kotipalveluun sisältyvinä tukipalveluina annetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Moderoivana muuttujana käytimme vuoden aikana lapsiperhepalvelujen perhetyössä asiakkaina

olleiden lapsiperheiden osuutta koko väestön lapsiperheistä (ind. 3518). Indikaattori siis ilmaisee perheiden osuuden, jotka ovat saaneet perhetyötä muutoin kuin lastensuojelun avoimuuden tukitoimena. Perhetyöllä tarkoitetaan hyvinvoinnin tukemista sosiaaliohjauksella ja muulla tarvittavalla avulla tilanteissa, jossa asiakas ja hänen perheensä tai asiakkaan hoidosta vastaava henkilö, tarvitsevat tukea ja ohjausta omien voimavarojensa vahvistamiseksi ja keskinäisen vuorovaikutuksen parantamiseksi. Perhetyö on maksutonta, kokonaisvaltaista, suunnitelmallista ja pitkäjänteistä perheiden tukemista, joka liittyy vanhemmuuden tukemiseen, lasten hoidon ja kasvatuksen tukemiseen, kodin arjen ja arkirutiinien hallintaan, perheen toimintakyvyn vahvistamiseen uusissa tilanteissa, perheen vuorovaikutustaitojen tukemiseen ja sosiaalisten verkostojen laajentamiseen tai syrjäytymisen ehkäisyyn.

Kontrollimuuttujana käytimme kunnan kokoa. Muuttuja muodostettiin keskiväkiluvusta (ind. 2616) eli vuoden alun ja lopun väkilukujen keskiarvosta asettamalla kunnat väkiluvun mukaiseen järjestykseen, jossa arvo 1 kuvaa pienintä kuntaa ja arvo 293 suurinta kuntaa.

Analyysit teimme IBM SPSS-ohjelmalla (versio 29). Pearsonin korrelaatiokerrointa käytettiin muuttujien välisten yhteyksien tarkasteluun. Epäsuorien yhteyksien tarkastelussa käytettiin SPSS:n PROCESS-ohjelmaa (versio 3.4). Moderaatiomallinnusta (malli 1) ja mediaatiomallinnusta (malli 4) käytettiin regressiokertoimien arviointiin ja seuranta-bootstrap-analyysieihin 5 000

bootstrap-näytteellä, jotta voitiin arvioida 95 %:n harhakorjatut luottamusvälit suorille ja epäsuorille yhteyksille (Hayes 2022). Kaikki selitettävien muuttujien määrittävät tekijät keskitettiin analyysissa. PROCESS-ohjelma hyödyntää lineaariselle regressioanalyysille tyypillistä pienimmän neliosumman menetelmää (OLS), mikä on ongelmallinen suhdelukuisen vastemuuttujan tilanteessa. Regressioanalyysiin ctojen tarkastelussa kuitenkin havaittiin, että vastemuuttujien ja selittävien muuttujien väliset lineaariset riippuvuudet eivät jäännöskuvioiden perusteella osoittaneet vakavia rikkomuksia. Jäännökset jakautuivat normaalisti, eikä muuttujien välillä ollut häiritsevää multikollineaarisuutta (VIF-arvot < 1,3). Jäännöstermien varianssin yhtä suuruisuutta kuvaava Breuschin ja Paganin testi ei kuitenkaan antanut hyväksyttyä tulosta, joten HC3-estimaattoria käytettiin heteroskedastisuuden hallintaan (Hayes & Cai 2007). Suhdelukuisten vastemuuttujien jakaumat asettuvat lähelle asteikon reunaa, jota HC-estimaattorin voidaan olettaa myös korjaavan.

Puuttuva tieto asettaa rajoituksia analyysin yleistettävyydelle. Tutkimusaineiston 293 kunnasta lopulliseen aineistoon valikoitui 217 kuntaa moderaatioanalyysiin ja 222 kuntaa mediaatioanalyysiin. Tutkimuksessa käytettyjen indikaattoreiden sisältämä puuttuva tieto on esitetty taulukossa 1. Indikaattoreista eniten puuttuvaa tietoa sisälsivät SHL-kotipalvelu (29,1 %) ja kodin ulkopuoliset sijoitukset (20,6 %). Lisäksi SHL-perhetyössä puuttuvan tiedon määrä on suhteellisen

Taulukko 1. Muuttujien kuvailu

Muuttuja	Min	Max	Keskiarvo	Keskiahajonta	N	Puuttuva tieto N (%)
Vastemuuttujat						
Avoimuuden asiakkuudet	0,47	15,80	4,0	2,13	287	6 (2,1)
Kodin ulkopuoliset sijoitukset	0,23	7,07	1,67	0,83	243	50 (20,6)
Selittävä muuttuja						
Lasten pienituloisuusaste	4,7	29,10	12,91	4,12	284	9 (3,2)
Välitysmuuttuja						
SHL-kotipalvelu	0	14,33	2,53	2,05	227	66 (29,1)
Moderoiva muuttuja						
SHL-perhetyö	0	31,07	3,44	2,80	247	46 (18,6)
Kontrollimuuttuja						
Kunnan koko (järj.)	1	293	146,86	84,87	293	0 (0)

korkea (18,6 %). Tietosuojan vuoksi rekisterinpitäjä on poistanut tiedot niistä kunnista, joissa on alle viisi tapausta. Näin ollen suurin osa puuttuvasta tiedosta kohdistuu pieniin kuntiin. Puuttuvan tiedon analysoimiseksi kunnat jaettiin kuntakoon mukaisesti 29–32 kuntaa sisältäviin desiiileihin. Sijoitusten ja SHL-perhetyön kohdalla suurin osa puuttuvasta tiedosta (76–78 %) kohdentui kahden pienimmän kuntakoon desiiiliin (698–2 532 asukasta). Sijoituksissa puuttuvaa tietoa ei esiintynyt enää viidennestä desiilistä alkaen eikä SHL-perhetyössä seitsemännestä desiilistä alkaen. SHL-kotipalvelussa puolet puuttuvan tiedon kokonaismäärästä kohdentui kahden pienimmän kuntakoon desiiiliin, mutta puuttuva tietoa esiintyi SHL-perhetyötä ja sijoituksia enemmän suurempien kuntakokojen desiiileissä. Kuitenkin puuttuvan tiedon määrä väheni kuntakoon kasvaessa eikä suurimmassa kuntakoon desiiilissä (34 666–658 103 asukasta) esiintynyt puuttuvaa tietoa enää lainkaan.

Tulokset

Aloitimme analyysin tarkastelemalla muuttujien välisiä yhteyksiä Pearsonin korrelaatiokertoimella. Lapsiköyhyys on lineaarisessa yhteydessä lastensuojelun avohuollon asiakasmäärään ($r = 0,337^{***}$, $n = 280$) ja kodin ulkopuolisten sijoitusten kanssa ($r = 0,411^{***}$, $n = 240$). SHL-perhetyö on lineaarisessa yhteydessä kodin ulkopuolisiin sijoituksiin ($r = 0,205^{**}$) eli kunnan SHL-perhetyön asiakasmäärän kasvaessa myös kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä kasvaa. Puolestaan SHL-kotipalvelu ei korreloi avohuollon asiakasmäärän kanssa, joten vastaavaa yhteyttä ei ole tässä havaittavissa. Kontrollimuuttujana käytetty kunnan koko (järj.) korreloi avohuollon asiakasmäärän ($r = -0,260^{***}$, $n = 287$) ja kodin ulkopuolisten sijoitusten kanssa ($r = -0,219^{***}$, $n = 243$). Näin ollen suuremmissa kunnissa avohuollon ja kodin ulkopuolisten sijoitusten asiakasmäärät ovat pienempiä verrattuna pienempiin kuntiin.

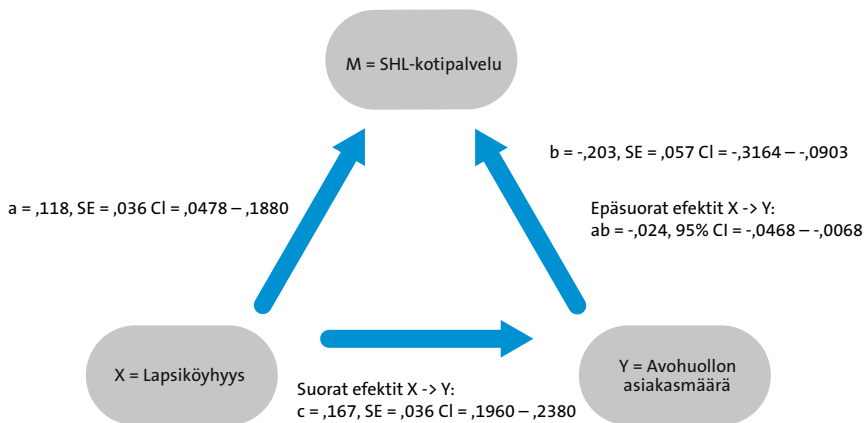
Mediaatiomallinnusta käytettiin tarkastelemaan lapsiköyhyyden yhteyttä avohuollon asiakasmääriin SHL-kotipalvelun kautta (kuvio 1). Ensimmäinen polku ($a: X > M$) on positiivinen ($\beta = 0,118$) ja tilastollisesti merkitsevä. Kaksi kuntaa, jotka erosivat yhden yksikön lapsiköyhyydessä (X), mutta joissa on saman verran avohuollon asiakkaita (Y), erosivat 0,118 yksikköä SHL-koti-

palvelun osuuksissa (M). Positiivinen efekti viittaa siihen, että kunnissa, joissa lapsiköyhyyttä on enemmän, on keskimäärin 0,118 yksikköä suurempi SHL-kotipalvelun osuus verrattuna kuntiin, jossa on vähemmän lapsiköyhyyttä.

Seuraava polku ($b: M > Y$) on negatiivinen ($\beta = -0,203$) ja tilastollisesti merkitsevä. Kahdessa kunnassa, jossa lapsiköyhyyttä on saman verran, mutta SHL-kotipalvelussa on yhden yksikön ero, eroavat avohuollon asiakasmäärässä 0,203 yksikköllä. Negatiivinen merkki kertoo, että niissä kunnissa, joissa SHL-kotipalvelua saavia asiakkaita on suhteellisesti enemmän, on vähemmän avohuollon asiakkaita.

Epäsuoralla vaikutuksella (ab) arvioidaan eroa Y :ssä kahden sellaisen tapauksen välillä, jotka eroavat toisistaan yhden yksikön verran X :n osalta, X :n ja M :n yhteisvaikutuksen kautta Y :hen. Kuviossa 1 epäsuora vaikutus ($ab: X > M > Y$) on negatiivinen ($\beta = -0,024$) ja tilastollisesti merkitsevä. Näin ollen kahden kunnan, joissa on yhden yksikön ero lapsiköyhyydessä, arvioidaan eroavan avohuollon asiakasmäärän osalta 0,024 yksikköä. Tämä johtuu lapsiköyhyyden taipumuksesta lisätä SHL-kotipalvelun osuutta, mikä puolestaan johtaa avohuollon asiakasmäärän vähenemiseen. Kuviossa 1 käy ilmi, että suora vaikutus ($c: X > Y$) on positiivinen ($\beta = 0,167$) ja tilastollisesti merkitsevä. Kaksi kuntaa, jotka erosivat yhden yksikön verran lapsiköyhyydessä, mutta joissa on samansuuruinen SHL-kotipalvelu, erosivat 0,167 yksikköä avohuollossa.

Seuraavaksi teimme moderaatiomallinnuksen, jossa tarkastelimme lapsiköyhyyden suhdetta kodin ulkopuolisiin sijoituksiin, SHL-perhetyön suhdetta sijoituksiin sekä SHL-perhetyön yhteyttä lapsiköyhyyden väliseen suhteeseen (taulukko 2). Tulosten mukaan lapsiköyhyys on positiivisessa suhteessa kodin ulkopuolisiin sijoituksiin. Jos kunta A :n lapsiköyhyys kasvaa yhden yksikön kuntaan B :hen verrattuna, niin A :lla on ($b1$) 0,071 yksikköä enemmän kodin ulkopuolisia sijoituksia muiden mallin muuttujien arvon pysyessä nollana (keskitettynä). Vastaavasti SHL-perhetyön yhden yksikön kasvu näkyy sijoituksissa ($b2$) 0,057 yksikön kasvuna. Jos kunnassa A on SHL-perhetyön asiakkaita yhden yksikön verran enemmän kuin muuten samanlaisessa vertailukunnassa B ja lapsiköyhyys kasvaa kummassakin kunnassa yhden yksikön, niin kodin ulkopuolisten sijoituksissa kuntien välinen ero kaivuu ($b3$) 0,020 yksikköä. Mallin selitysaste on



Kuvio 1. Lapsiköyhyyden ehdottomat suorat ja epäsuorat efektit. Kontrollimuuttujana kunnan koko (N = 222).

20,2 prosenttia, jolloin se selittää kuntien välisestä vaihtelusta noin viidenneksen.

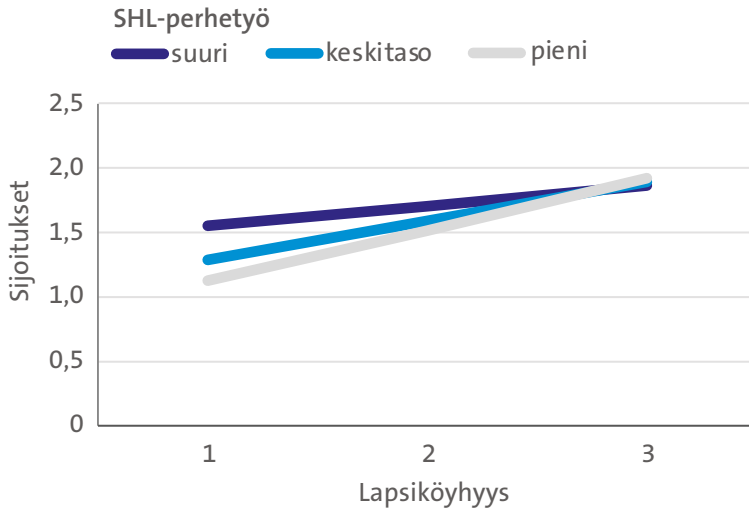
Moderaatiomallinnuksen tuloksia voidaan havainnollistaa kuviolla (kuvio 2). Lapsiköyhyyden yhteys kodin ulkopuolisiin sijoituksiin on ehdollinen SHL-perhetyöstä. Jos kunnan lapsiköyhyys on matala, niin paljon SHL-perhetyötä tarjoavissa kunnissa on enemmän sijoituksia kuin vähäisesti SHL-perhetyötä tarjoavissa kunnissa, mutta tämä ero kaventuu lapsiköyhyyden kasvaessa. Yhteyden tutkiminen Johnson-Neyman-tekniikalla osoitti,

että tulos on tilastollisesti merkitsevä moderaattorin matalilla arvoilla (<1,72) ja suurilla arvoilla (>10,48). Tutkimuksessa mukana olleista kunnista 86 prosenttia sijoittuu alle arvon 1,72, ja kunnista 0,9 prosenttia on sellaisia, joissa arvo on yli 10,48. Näin ollen moderaatio on tilastollisesti merkitsevä suurimmassa osassa kunnista (87 %). Lapsiköyhyyden yhteys kodin ulkopuolisiin sijoituksiin on siis ehdollinen SHL-perhetyöstä suurimmassa osassa kunnista.

Taulukko 2. SHL-perhetyön yhteys lapsiköyhyyden ja kodin ulkopuolisten sijoitusten väliseen suhteeseen. Kontrollimuuttujana kunnan koko (N = 217)

	Regressio-kerroin	SE (HC3)	t-arvo	p-arvo
Vakio ¹	1,480	0,153	9,664	<,001
Lapsiköyhyys b ¹	0,071	0,013	5,587	<,001
SHL-perhetyö b ²	0,057	0,025	2,283	0,023
Interaktio b ³	-0,020	0,006	-3,232	0,001
Kunnan koko (järj.) c ⁴	0,001	0,001	1,059	0,291

R² = 0,202, MSE = ,382; F(4,112) = 18,13, p < ,001



Kuvio 2. SHL-perhetyön yhteys lapsiköhyhyden ja sijoitusten väliseen suhteeseen (keskiarvo, +/- keskihajonta).

Pohdinta

Analyysin tarkoitus oli tarkastella sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperheiden peruspalveluiden (perhetyö ja kotipalvelu) ja lastensuojelun erityispalveluiden (avohuolto ja kodin ulkopuoliset sijoitukset) yhteyttä. Analyysi perustui pohdintaan siitä, miten lapsiperheiden peruspalvelut toimivat puskurina lastensuojelun erityispalveluiden tarpeelle.

Lapsiperhepalveluina perhetyö ja kotipalvelu näyttävät toimivan keskenään eri tavoin, toinen suhteessa lastensuojelun avohuoltoon ja toinen suhteessa kodin ulkopuolisiin sijoituksiin. Kunnan panostukset kotipalvelun tarjontaan ovat yhteydessä vähäisempään avohuollon asiakkaiden osuuteen kunnan koosta riippumatta. Tämä tukee ajatusta, että resurssien kohdentaminen lapsiperheiden perustason palveluihin voi toimia puskurina korjaavan lastensuojelun tarpeelle. Lastensuojelulain (LsL 3a §) säädetään ehkäisevästä lastensuojelusta, joka käsittää myös sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut. Inhimillisestä ja taloudellisesta näkökulmasta sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä on perusteltua tukea lapsia ja perheitä riittävän varhaisessa vaiheessa ennen kuin lapsen kasvuolosuhteet vaarantuvat, ja lapsi tai nuori tarvitsee kalliimpia lastensuojelun avohuollon tai sijaishuollon palveluita.

Analyysissä lapsiperheiden perhetyö oli yhteydessä suurempaan kodin ulkopuolisten sijoitusten osuuteen kunnan koosta riippumatta. Tulosta voi osaltaan selittää sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä syntynyt perhetyön painopisteen siirtyminen lastensuojelun avohuollon palvelusta perustasolle. Palvelujärjestelmän uudistamisen myötä lastensuojelun avohuollon perhetyön toimintatavat ovat saattaneet siirtyä organisaatiossa perustason perhetyöhön. Tässä on siis mahdollista, että sosiaalihuoltolain mukaisessa perhetyössä tehdään korjaavia toimia, vaikka kyse on perustason palvelusta. Tämä on palvelujärjestelmän logiikan vastaista, jossa tulisi siirtyä asteittain intensiivisempään tukeen, jos palvelut arvioidaan riittämättömiksi. Toisaalta sosiaalihuoltolain 18 §:n mukaisen perhetyön tarjoaminen on välttämätöntä vain erityistä tukea tarvitsevalle lapselle, jolloin kunnan omaan harkintaan jää, tarjoavatko he perhetyötä myös ennaltaehkäisevänä sosiaalihuollon peruspalveluna. Tämä on sosiaalihuoltolain uudistuksen ennaltaehkäisevän työn tavoitteen näkökulmasta pulmallista, koska erityistä tukea tarvitseva lapsi voi saada perhetyötä sekä sosiaalihuoltolain että lastensuojelulain nojalla. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa rajanveto sosiaalihuoltolain perhetyön ja lastensuojelulain avohuollon palveluna tarjottavan tehostetun perhetyön välillä ei ole selvä (ks. Alatalo ym. 2019). Lainsäädännön epätarkkuus johtaa erilaisiin tulkintoihin, jolloin kunta-

kohtaiset erot perhetyön kohderyhmien määrittelyssä voivat vaarantaa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja aiheuttaa puutteita palvelujen saatavuudessa.

Tutkimusasetelman rajoituksena voidaan pitää sitä, että tutkimuksessa ei tarkasteltu lastensuojelun syytekijänä muuta kuin lapsiperheköyhyyttä. Huono-osaisuuden on todettu olevan kasautuvaa ja köyhyyden olevan yhteydessä kaltoinkohteluun ja tämän myötä lastensuojelun interventioihin (Hunter & Flores 2021; Walsh ym. 2019). Näin ollen on todennäköistä, että tässä analyysissä köyhien lapsiperheiden kohdalla esiintyy muita lastensuojelun tarvetta aiheuttavia tekijöitä samanaikaisesti. Lapsiköyhyyttä voidaan mitata eri tavoin, esimerkiksi pienituloisuudella, toimeentulon saannilla ja koetuilla toimeentulovaikeuksilla. Eri mittarit voivat antaa erilaisia tuloksia, mikä tekee kokonaiskuvan muodostamisesta haastavaa. Tässä tutkimuksessa köyhyyden mittaamiseen käytettiin lasten pienituloisuusastetta, jossa huomioidaan asumistuki. Jos sitä ei huomioitaisi niin se saattaisi siirtää köyhyyden painopistettä isompien kaupunkien suuntaan.

Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014) todettiin, että sosiaalihuollossa tavoitellaan mahdollisimman tehokasta lyhytaikaista tukea. Pidempiaikainen tuki turvattiin niitä tarvitseville, käytännössä erityistä tukea tarvitseville lapsille. Vaarana kuitenkin on, että lapset ja perheet ovat sosiaalihuoltolain mukaisessa asiakkuudessa toistuvasti. Heidän kohdallaan saatetaan tehdä toistuvia palvelutarpeen arviointeja, jolloin lapsi on pidempään turvattomissa olosuhteissa. Perheen tilannetta arvioidaan useamman kerran, mutta konkreettiset tukitoimet voivat jäädä vähäisiksi. Lasta saatetaan myös siirtää useamman kerran sosiaalihuoltolain mukaisesta asiakkuudesta lastensuojelun asiakkuuteen ja toisinpäin. Sosiaalihuoltolain mukaisen asiakkuuden pitkittyessä tulisi aina kuitenkin arvioida, onko perustason palvelut riittäviä vastaamaan lapsen tuen tarpeisiin vai tarvitaanko lastensuojelun asiakkuutta.

Lopuksi

Lastensuojelun tavoitteena on kautta aikojen ollut pyrkimys siirtää painopistettä raskaista ja kaltaista korjaavista palveluista kevyempiin ja edullisempiin ehkäiseviin palveluihin (Kääriälä & Hiilamo 2023). Sosiaalihuoltolain uudistuksen vaikutuksista lastensuojelun palvelutarpeisiin tiedetään hämmästyttävän vähän, vaikka uudistuksesta on kulunut aikaa lähes kymmenen vuotta. Uudistuksen tavoitteena on kuitenkin ollut, että oikea-aikaisilla ja riittäväillä lapsiperheiden palveluilla ja muilla ehkäisevillä sosiaalipalveluilla voidaan vähentää lastensuojelun tarvetta.

Tämän analyysin valossa lapsiperhepalvelujen perustason palveluiden yhteys lapsiköyhyyden ja lastensuojelun väliseen suhteeseen ei kuitenkaan ole merkittävää, ja tulos osoittaa sosiaalihuoltolain uudistuksen ennaltaehkäisevän tavoitteen heikkoa toteutumista. Jossain määrin järjestelmä toimii, kuten on tarkoituskin eli siten, että ennaltaehkäisevämmät perhepalvelut ehkäisisivät raskaampien interventioiden tarvetta. Tämä pätee kuitenkin vain kevyemmässä tilanteessa, mutta ei enää tilanteessa, jossa on tarve sosiaalihuoltolain mukaiselle perhetyölle.

Olennaista on kuitenkin suunnata lisää resursseja perustason palveluihin eli ennaltaehkäiseviin sosiaalihuoltolain mukaisiin lapsiperhepalveluihin, etenkin kotipalveluun. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta olisi suotavaa velvoittaa hyvinvointialueita tarjoamaan perhetyötä myös varhaisessa vaiheessa eli sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna. Tämä edellyttää kuitenkin sosiaalihuoltolain uudistusta, jossa velvoitetaan tarjoamaan perhetyötä myös varhaisessa vaiheessa. Huomiota tulee kiinnittää myös palvelujen oikea-aikaisuuteen tutkimustietoa hyödyntäen. Sote-reformin avulla muodostetut hyvinvointialueet ovat tässä suhteessa avainasemassa. Jatkossa olisikin perusteltua tarkastella hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaisten palveluiden suhteisiin.

KIRJALLISUUS

- Alatalo, Marjo & Miettunen, Nanna & Liukko, Eeva & Kettunen, Natalia & Normia-Ahlsten, Leena (2019) Porrasteisuus lapsiperheiden sosiaalipalveluissa. Työpäpaperi 39/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Bennett, Davara & Mason, Kate & Schlüter, Daniela & Wickham, S & Lai, Eric & Alexiou, Alexandros & Barr, Ben & Taylor-Robinson, David (2020) Trends in inequalities in children looked after in England between 2004 and 2019: A local area ecological analysis. *BMJ open*, 10 (11), e041774.
- Bywaters, Paul & Scourfield, Jonathan & Jones, Chantel & Sparks, Tim & Elliott, Martin & Hooper, Jade & McCartan, Claire & Shapira, Marina & Bunting, Lisa & Daniel, Brigid (2020) Child welfare inequalities in the four nations of the UK. *Journal of Social Work* 20 (2), 193–215.
- Conrad, Aislinn & Gamboni, Casey & Johnson, Victoria & Wojciak, Armeta & Ronnerberg, Megan (2020) Has the US child welfare system become an informal income maintenance programme? A literature review. *Child Abuse Review* 29 (6), 529–543.
- Eckenrode, John & Smith, Elliot & McCarthy, Margaret & Dineen, Michael (2014) Income inequality and child maltreatment in the United States. *Pediatrics* 133 (3), 454–461.
- Elliott, Martin (2020) Child welfare inequalities in a time of rising numbers of children entering out-of-home care. *The British Journal of Social Work* 50 (2), 581–597.
- Harrikari, Timo (2014) Social disorganization and the profile of child welfare: Explaining child welfare activity by the community-level factors. *Child Abuse & Neglect* 38 (10), 1671–1682.
- Hayes, Andrew & Cai, Li (2007) Using heteroskedasticity-consistent standard error estimators in OLS regression: An introduction and software implementation. *Behavior Research Methods* 39 (4), 709–722.
- Hayes, Andrew (2022) *Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: A Regression-Based Approach*. New York: Guilford Press.
- HE, Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 164/2014.
- Hietamäki, Juulia & Seppälä, Piia & Häkkinen, Laura & Toikko, Timo (2023) The quality of child protection buffers the need for emergency child removals. An analysis of the Finnish child protection system. *Journal of Social Service Research* 49 (5), 582–594.
- Hiilamo, Aapo & Keski-Säntti, Markus & Niemelä, Mika & Ristikari, Tiina (2023) The increasing association between child poverty and children in out-of-home care – an ecological longitudinal analysis of Finnish municipalities in the period 1992–2021. *Child Abuse & Neglect* 145, 106395.
- Hunter, Amy & Flores, Glenn (2021) Social determinants of health and child maltreatment: a systematic review. *Pediatric Research* 89 (2), 269–274.
- Kiili, Johanna & Jaakola, Anne-Mari & Anis, Merja & Lamponen, Tuuli & Stenvall, Elina (2024) Lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityö 2020-luvulla. Teoksessa Johanna Kiili & Anne-Mari Jaakola & Merja Anis & Tuuli Lamponen & Elina Stenvall (toim.) *Lapsiperheiden ja lastensuojelun sosiaalityö*. Helsinki: Gaudeamus, 2–12.
- Kim, Hyunil & Drake, Brett (2023) Has the relationship between community poverty and child maltreatment report rates become stronger or weaker over time? *Child Abuse & Neglect* 143, 106333.
- Kääriälä, Antti & Hiilamo, Heikki (2023) Sijaishuollon laatua ja vaikuttavuutta on parannettava. *Yhteiskuntapolitiikka* 88 (2), 195–199.
- Lewer, Dan & King, Emma & Bramley, Glen & Fitzpatrick, Suzanne & Treanor, Morag & Maguire, Nick & Bullock, Miriam & Hayward, Andrew & Story, Al. (2020) The ACE Index: mapping childhood adversity in England. *Journal of Public Health* 42 (4), e487–e495.
- Lotspeich, Sarah & Jarrett, Ryan & Epstein, Richard & Shaffer, April & Gracey, Kathy & Cull, Michael & Raman, Rameela (2020) Incidence and neighborhood-level determinants of child welfare involvement. *Child Abuse & Neglect* 109 (November), 104767.
- LsL, Lastensuojelulaki 417/2007.
- Rantanen, Teemu & Juvonen, Tarja & Eklund, Kari & Toikko, Timo (2024) The role of financial support in preventing the need for child protection services: a mixed method study on the effects and pathways of additional income support. *European Journal of Social Work*. <https://doi.org/10.1080/13691457.2024.2344014>.
- Seppälä, Piia & Zhu, Ning & Hietamäki, Juulia & Häkkinen, Laura & Gawel, Aleksandra & Toikko, Timo (2024) The threshold of child protection notifications is higher in municipalities with a high level of risk factors – Is the this evidence of inverse intervention law? *Child Abuse & Neglect* 155, 106963.
- SHL, Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.
- Sotkanet, Tilasto- ja indikaattoripankki. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://sotkanet.fi/sotkanet>.
- Toikko, Timo & Seppälä, Piia & Kraav, Siiri-Liisi & Häkkinen, Laura (2021) Kuntatason analyysi lastensuojelun avohuollon yhteydestä lastensuojeluilmoitusten ja sijoitusten väliseen suhteeseen. *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (1), 75–82.
- Toikko, Timo & Seppälä, Piia & McLaughlin, Thomas (2022) Additional income support buffers the demand for child protection services at the municipality level. *International Journal of Social Welfare* 33 (1), 5–17.
- Walsh, David & McCartney, Gerry & Smith, Michael & Armour, Gillian (2019) Relationship between childhood socioeconomic position and adverse childhood experiences (ACEs): a systematic review. *Journal of Epidemiology & Community Health* 73 (12), 1087–1093.
- Zhang, Liwei & Simmel, Cassandra & Nepomnyaschy, Lenna (2022) Income inequality and child maltreatment rates in US counties, 2009–2018. *Child Abuse & Neglect* 130 (Part 4), 1–11, 105328.

TIIVISTELMÄ

Piia Seppälä & Anne-Mari Jaakola & Timo Toikko: Kuntatason analyysi lapsiperheiden sosiaalihuollon peruspalveluiden ja lastensuojelun erityispalveluiden yhteydestä

Analyysissä tarkasteltiin sosiaalihuoltolain mukaisen lapsiperhepalveluiden asemaa osana lastensuojelujärjestelmää. Tutkimusaineisto muodostui Sotkanet – tilasto- ja indikaattoripankin kuntakohtaisista lapsiköyhyyttä, lastensuojelun avohuollon asiakkuuksia ja kodin ulkopuolisia sijoituksia sekä sosiaalihuoltolain mukaista kotipalvelua ja perhetyötä kuvaavista indikaattoreista vuosilta 2020–2022 (N = 293). Tutkimusmenetelminä käytettiin moderaatio- ja mediaatioanalyysiä. Mediaatiomallinnus osoitti lapsiköyhyyden yhteyden avohuollon asiakasmääriin kulkevan epäsuorasti SHL-kotipalvelun kautta.

Tulosten mukaan lapsiköyhyydellä on taipumus lisätä SHL-kotipalvelun osuutta, mikä puolestaan johtaa avohuollon asiakasmäärään vähenemiseen. Moderaa-

tiomallinnuksen mukaan lapsiköyhyyden yhteys kodin ulkopuolisiin sijoituksiin on ehdollinen SHL-perhetyöstä. Kunnan lapsiköyhyyden ollessa matala suuren SHL-perhetyön kunnissa on enemmän sijoituksia kuin pienen SHL-perhetyön kunnissa, mutta ero kaventuu lapsiköyhyyden kasvaessa. Analyysi siis osoitti sosiaalihuoltolain mukaisen perhetyön ja kotipalvelun toimivan keskenään eri tavoin. Kaiken kaikkiaan sosiaalihuoltolain mukaisten lapsiperhepalvelujen merkitys lapsiköyhyyden ja lastensuojelun välisessä yhteydessä on kuitenkin vähäinen, joka osoittaa sosiaalihuoltolakia koskevan uudistuksen ennaltaehkäisevän tavoitteen heikkoa toteutumista. Olennaista olisi kohdentaa riittävästi resursseja perustasolle eli tässä tapauksessa ennaltaehkäiseviin sosiaalihuoltolain mukaisiin lapsiperhepalveluihin, etenkin kotipalveluun. Lisäksi suotavaa olisi velvoittaa hyvinvointialueita tarjoamaan sosiaalihuoltolain mukaista perhetyötä jo varhaisessa vaiheessa.

KIRJOITTAJAT

Seppälä, Piia, projektitutkija, Itä-Suomen yliopisto (piia.seppala[at]uef.fi)

Jaakola, Anne-Mari, yliopistonlehtori, Turun yliopisto (anne-mari.jaakola[at]uef.fi)

Toikko, Timo, professori, Itä-Suomen yliopisto (timo.toikko[at]uef.fi)