



Sosiaali- ja terveysministeriö

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, hankesuunnitelman luonnos 11.1.2016

Kommentit koskien luonnosta lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman hankesuunnitelmaksi

Valvira esittää seuraavat kommentit koskien 11.1.2016 annettua luonnosta hallituksen lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman hankesuunnitelmaksi:

Muutosohjelman tarkoituksena on, että lapsi- ja perhepalvelut sovitetaan yhdeksi integroiduksi palveluksi, painopisteen ollessa ehkäisevissä ja varhaisen tuen ja hoidon palveluissa. Ohjelmalla vahvistetaan vanhemmuutta ja matalan kynnyksen palveluita. Toteutuksessa lähdetään siitä, että palveluja järjestetään ja johdetaan lapsi- ja perhelähtöisesti hallintorajat ylittäen.

Valviran näkemyksen mukaan ohjelman onnistumisen kannalta on erityisen tärkeää saada sitoutumaan muutosohjelmaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lisäksi myös opetus- ja kulttuuritoimen piirissä toimivat tahot. Erityisesti peruskoululla on keskeinen rooli lasten ja perheiden näkökulmasta ja peruskoulun roolia hyvinvointipalveluna tulisi ohjelmassa korostaa entisestään. Peruskoulun rooli korostuu entisestään myös tämänhetkisessä turvapakanhakijatilanteessa, sillä sen merkitys osana kotouttamista on koko turvapaikanhakijaperheelle erittäin tärkeä.

Ohjelmassa pyrkimyksenä oleva varhainen puuttuminen ehkäisee myöhempää lastensuojelun tarvetta. Valvira toteaa, että varhaisen puuttumisen onnistumiseen vaikuttaa keskeisesti se, miten päiväkodin ja neuvolan, sekä koulu- ja opiskeluyhteisön ammattilaiset tunnistavat ongelmia, ja miten he niihin reagoivat. Palveluiden oikean kohdentumisen kannalta on myös tärkeää, että nuoret ja perheet voisivat hakeutua oma-aloitteisesti niiden piiriin. Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää niihin asiakasryhmiin, jotka helposti jäävät varhaisen tuen ulkopuolelle. Tässä suhteessa eräs huomionarvoinen asiakasryhmä ovat esimerkiksi ne nuoret, jotka eivät kuulu opiskeluterveydenhuollon piiriin. Myös vammaisten lasten ja nuorten palvelukokonaisuuksien toteutumiseen on valvontaviranomaisten havaintojen mukaan liittynyt erityisiä oikeusturvariskejä.

Valvira toteaa kuitenkin, että painopisteen siirto korjaavasta tukevaan ei saa ensivaiheessa heikentää korjaavan toiminnan resursseja. Korjaavan toiminnan resurssien supistaminen on mahdollista vasta, jos ehkäisevään toimintaan laitettujen lisäresurssien avulla korjaavien palveluiden tarve lähtee aidosti vähenemään. Tämä puolestaan edellyttää ehkäisevien toimien oikeaa kohdentamista, joka taas edellyttää toimivia mittareita/indikaattoreita ja niille tehokkaita seurantakeinoja.

4.2.2016

Hallitus on satsaamassa hankkeeseen kolmen vuoden aikana yhteensä 40 miljoonaa euroa. Hankkeessa on tarkoitus järjestää kuntakokeiluja ja kentälle palkataan muutosagentteja. Alueelliset osaamis- ja tukikeskukset tulevat vastaamaan erityisen tuen ja avun tarpeeseen. Epäselvää on kuitenkin, mikä on alueellisten osaamis- ja tukikeskusten määrä ja sijainti. Osaamiskeskukset tulisi Valviran näkemyksen mukaan siirtää sote-uudistuksen myötä osaksi maakuntien tehtäviä. Valvira toteaa myös, että tässä suunnittelussa tulisi huomioida eri alueilla kuntien ja järjestöjen kesken vuosien ajan tehty kehitystyö, joka on myös jo tuottanut tulosta muun muassa lastensuojelun tarpeen vähenemisenä.

Valviran havaintojen mukaan erityisen suuria ongelmia liittyy tilanteisiin, joissa lapsi ja perhe tarvitsevat useita eri palveluita. Erityisesti vaikeudet lastensuojelun ja mielenterveyspalveluiden (lastenpsykiatria ja nuorisopsykiatria) yhteensovittamisessa ovat yksilötasolla saaneet aikaan vakavia puutteita lasten edun ja oikeuksien toteutumisessa. Muutosohjelman hankeluonnoksen mukaan alueelliset osaamis- ja tukikeskukset vastaavat nimenomaan erityisen tuen ja avun tarpeessa olevien, vaikeasti oireilevien lasten ja nuorten ongelmiin, mikä voi edesauttaa eri tahojen saumatonta ja tuloksellista yhteistyötä.

Hankeluonnoksen sivulla 7 mainitaan, että tuoretta tietoa perheiden ongelmatilanteista on saatu THL:n lastensuojelun kehittämis- ja tutkimushankkeesta (LaskeTut). Hanke on toteutettu vuosina 2013-2015. Tämän lisäksi tuoreita tietoja voitaisiin saada myös aluehallintovirastoissa käynnissä olevasta peruspalvelujen arvioinnista. Vuotta 2015 koskevan peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnin teemana ovat lapset ja nuoret. Valtakunnallinen raportti peruspalveluiden arvioinnista valmistuu 31.3.2016 mennessä. Aluehallintovirastot valmistelevat aluekohtaiset raportit 31.5.2016 mennessä.

Hankeluonnoksen sivulla 10 on listattu 12 tuloksia mittaavaa indikaattoria, ja todettu lasten hyvinvoinnin seurannan kehittämisessä otettavaksi huomioon kyseisten indikaattorien ja etenkin lasten yhdenvertaisuuden edellyttämän tiedontarpeen. Valviran näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan indikaattoreihin ja mittareihin liittyen tulisi käydä läpi THL:n eri rekisterien ja erillistiedonkeruiden hyödynnettävyys ja mahdollinen yhdistäminen, Tilastokeskuksen aineistot, Kelan tilastot sekä Kuntaliitosta mahdollisesti saatavilla oleva tieto (kts. tarkemmin alla). Kuntaliitossa on ollut esimerkiksi lastensuojelun vaikuttavuusmittariprojekti, jossa on kerätty kahtena eri ajankohtana aineisto pilottikunnista (projektin loppuraportti on valmistunut 7.9.2015). Tämä mahdollistaisi samalla mahdollisten päällekkäisyyksien purkamisen, resurssien säästämisen ja kustannustehokkaamman ja vaikuttavamman (viranomais)toiminnan.

Hankkeen kannalta hyödyllisiä tietoja ja mittareita on löydettävissä esimerkiksi seuraavista lähteistä:

- THL:n ylläpitämästä tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetistä useita indikaattoreita lasten ja perheiden olosuhteita koskien

4.2.2016

- THL:n ylläpitämästä hyvinvointikompassista useita mittareita, joista voi olla ohjelmassa hyötyä
- Kuusikko -työryhmän raporteista kuuden suurimman kaupungin eri sektoreiden, esimerkiksi lastensuojelun, toiminnoista vertailuja, joissa tarkastellaan kuntalaisille tuotettuja palveluja
- Kelan tilastoista lapsiperheiden sosiaaliturvaan liittyviä tilastoja
- Valtioneuvoston kanslian ja tilastokeskuksen ylläpitämästä findikaattorista lastensuojeluun liittyen kodin ulkopuolelle sijoitetut 0-17 -vuotiaat
- THL:n tilastotietokannasta lastensuojelun käsittelyajat ilmoituksissa ja selvityksissä

Näiden lisäksi jatkossa myös THL:n sähköisestä hyvinvointikertomuksesta lienee löydettävissä tietoa lapsi- ja perhepalveluihin liittyen.

Vaikka tietoja on siis saatavilla runsaasti eri lähteistä, eivät ne kuitenkaan kaikilta osin tunnista nykyisten lapsiperheiden ongelmia parhaalla mahdollisella tavalla kaikissa erityistilanteissa. Esimerkiksi uusperheet, kahdessa kodissa asuvat lapset, mielenterveys- ja päihdeongelmaisten tai työttömien lapset sekä maahanmuuttajaperheiden lapset ovat ryhmiä, joiden osalta tarvittaisiin vielä erikseen tutkimus- ja muuta seurantatietoa.

Luonnoksessa jo mainittujen indikaattorien lisäksi tulisi huomioida seuraavat STM:n hallinnonalan indikaattorit / mittarit:

1. Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0-17 -vuotiaat
 - Tavoite vuodelle 2016: Määrä ei kasva
 - Tavoite vuodelle 2019: Määrä vähenee.
2. Kodinhoitoapua vuoden aikana saaneita lapsiperheitä
 - Tavoite vuodelle 2016: Lisääntyy
 - Tavoite vuodelle 2019: Lisääntyy edelleen
3. Lapsiperheiden tarvitsemien ennalta ehkäisevien ja kotiin annettavien palvelujen saatavuus
 - Tavoite vuodelle 2016: Kehittyvä "Lapsisto" (hyvinvointitilasto) täydennetty ja käytössä
 - Tavoite vuodelle 2019: Palvelujen saatavuus paranee
4. Lapsiperheiden kotiin annettavien palveluiden määrä.
 - Tavoite vuodelle 2019: Palvelujen saatavuus paranee

THL:n "Lapsisto" -tietopohjan kehittämisessä kannattaa hyödyntää valtakunnallisen valvontaviranomaisen (Valviran) kokemus ja näkemys. Tietopohjaa ja -tiedonkeruita tulisi ajallisesti nopeasti seurata suunnitelmallinen ja tehokas valvonta, jotta niillä saadaan aikaan vaikuttavuutta palvelujärjestelmän kehittämisessä. Samalla kehitetään myös hallinnonalan organisaatioiden yhteistyötä.

Indikaattoreihin liittyen hankeluonnoksen sivulla 14 todetaan vielä seuraavaa: "Kehitetään välineet eri-ikäisten lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja palvelujen seurantaan tietoon perustuvan päätöksenteon tueksi. Selvitetään tietoaikat, paikataan niitä sekä jatketaan hyvinvointi-indikaattoreiden kehitystyötä.

4.2.2016

Luodaan raportointijärjestelmä kuntien, itsehallintoalueiden ja valtion tarpeisiin". Valvira katsoo, että samojen indikaattorien / mittarien tulisi olla käytössä niin omavalvonnassa, palvelujen tuottajilla, järjestämisvastuussa olevilla kuin valtakunnallisella tasolla. Nämä indikaattorit tukevat samalla myös tehokasta ja vaikuttavaa valvontaa. Näiden lisäksi samoja tietoja voidaan hyödyntää palveluntuottajien rekisteröinnissä.

Indikaattorien kehityksessä tulee huomioida myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-reformi), jonka onnistuminen on keskeisesti sidoksissa tämän ohjelman onnistumiseen. Myös sote-reformiin liittyen tulee kehittää valtakunnalliset mittarit/indikaattorit vastaavalla periaatteella kuin on edellä mainittu. Sen osalta huomio tulee kiinnittää saumattomiin hoito- ja palveluketjuihin, sekä integroituihin prosesseihin, esimerkiksi lasten ja nuorten ehkäisevien terveyspalveluiden, neuvolatoiminnan, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon, mielenterveys- ja päihdetyön ja lastensuojelun välillä. Valvira katsookin, että sosiaali- ja terveydenhuollon yhtymäpintoja koskevat yhteistyövelvoitteet tulisi kirjata lakiin. Toimiva yhteistyö edellyttää kuitenkin ensisijassa tiivistä käytännön yhteistyötä, eikä pelkkä tätä koskeva laintasoinen määräys siis riitä. Kuten edelläkin todettiin, valvontaviranomaisten havainnot viime vuosilta ovat kohdistuneet erityisesti lastensuojelun ja mielenterveyspalvelujen yhteensovittamista koskeviin ongelmiin: lastensuojeluun sijoitetaan terveydenhuollon lähetteellä lapsia ja nuoria, joiden tulisi tosiasiallisesti päästä mielenterveyspalvelujen piiriin. Toisaalta lastensuojelun sijaishuollossa olevat lapset ja nuoret eivät myöskään saa tarvitsemiaan kyseisiä terveydenhuollon palveluja. Palvelujärjestelmässä oleva aukko kulminoituu erityisesti tähän "välitilaan", eli siis kuntouttavien palvelujen puutteeseen.

Valtakunnallisten indikaattorien kehitystyön yhteydessä tulee kehittää myös toimijoiden omavalvontamalleja. Myös näiden molempien kehittämiseksi kannattaa hyödyntää valtakunnallisen valvontaviranomaisen (Valviran) kokemus ja näkemys.

Lopuksi Valvira nostaa esille vielä kysymyksen koskien sitä, miten hyvien käytäntöjen implementointi turvataan hankkeen jälkeen. Tämä tulee ottaa jo hankkeen suunnittelu- ja toteutusvaiheessa huomioon, jotta hankkeen avulla saadaan aikaan pysyvä muutos lapsi- ja perhepalveluiden toimintakulttuurissa ja järjestelmätasolla.

Ylijohtaja

Marja-Liisa Partanen

Suunnittelupäällikkö, ryhmäpäällikkö

Hanna Toiviainen