

POLICY BRIEF 2024:11

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällystä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Parempaa varhaista tukea lapsiperheille

Tommi Ranta, liiketoimintajohtaja, MDI

Sari Pitkänen, asiantuntija, MDI

Tutkimuksessa selvitettiin lasten ja perheiden sosiaalipalveluiden varhaisen tuen tilannekuvaa ja kehittämistarpeita. Tulosten perusteella vuonna 2015 voimaan tulleella sosiaalihuoltolain uudistuksella ja sen jälkeisellä palveluiden kehittämisellä on pystytty parantamaan lasten, nuorten ja perheiden varhaisen tuen saatavuutta ja saavutettavuutta. Kuitenkaan varhaista matalan kynnyksen tukea ei ole pystytty tarjoamaan riittävästi, ja sosiaalihuollon palveluiden asiakkaissa on väliinputoajia. Tulokset kertovat siitä, että jatkossa tarvitaan nykyistä enemmän kuntien, hyvinvointialueiden, järjestöjen ja valtiotoimijoiden välistä yhteistyötä muutoksen saamiseksi tilanteeseen.

Tavoitteena varhainen tuki lapsiperheille

Suomessa on pyritty kehittämään lasten ja perheiden varhaista tukea ja ongelmien ennaltaehkäisyä muun muassa lainsäädännön uudistamisella ja kehittämishankkeilla. Sosiaalihuollossa on siirtämään pyritty painopistettä erityistason palveluista perustason palveluihin, madaltamaan perheiden tuen hakemisen ja saamisen kynnyistä sekä lisäämään ammattilaisten välistä yhteistyötä.

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) on yleislaki, jonka tavoitteena on:

1. edistää ja ylläpitää hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta
2. vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta
3. turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet
4. edistää asiakaskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa.

Sosiaalihuoltolakiin tehtiin vuonna 2015 voimaan tullut uudistus, jonka myötä pyrittiin muun muassa lisäämään lapsiperheiden kotiin vietäviä palveluita, parantamaan palveluiden oikea-aikaista tarjoamista sekä lisäämällä viranomaisten velvollisuutta ottaa tarvittaessa yhteyttä sosiaalihuoltoon lasten, nuorten ja perheiden oikea-aikaisen tuen järjestämiseksi. Lainsäädännön uudistuksella pyrittiin myös edistämään monialaista yhteistyötä.

Poliittista päätöksentekoa varten on tarvittu tietoa siitä, miten kehittämistyö ja uudistusten toimeenpano ovat vaikuttaneet lasten, nuorten ja perheiden eri palveluihin ohjautuvuuteen, tuen saantiin ja sosiaalipalvelujen järjestämiseen. Myös vuonna 2023 toimintansa aloittaneet hyvinvointialueet tarvitsevat tietoa, jota ne voivat käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan strategiseen ohjaamiseen sekä palvelujärjestelmän kehittämistarpeiden tunnistamiseen.

Tutkimuksen tehtävänä on ollut tuottaa tietoa siitä, mihin konkreettisiin toimiin kansallisella tai alueellisella tasolla tulisi ryhtyä lasten, nuorten ja perheiden sosiaalihuollon

peruspalvelujen saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Tutkimuksessa on vastattu kysymyksiin:

1. Onko vuonna 2015 voimaan tulleella sosiaalihuoltolain uudistamisella ja sen jälkeisellä palveluiden kehittämisellä pystytty parantamaan ja nopeuttamaan lasten, nuorten ja perheiden varhaisen tuen saatavuutta ja saavutettavuutta?
2. Minkälaisia asiakaslähtöisyyttä ja matalalla kynnyksellä saatavuutta vahvistavia kehittämistarpeita sosiaalihuollossa on palvelutarpeen arvioinnin, tuen käynnistämisen ja eri palveluiden välisten siirtymien osalta?
3. Vastaavatko sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden sisältö ja järjestämisen tavat riittävästi perheiden yksilöllisiin tarpeisiin ja ovatko palvelut vaikuttavia? Miten vaikuttavuutta käytännössä arvioidaan?
4. Minkälaisia kehittämistarpeita monialaisen yhteistyön toteutumisessa on lasten, nuorten ja perheiden varhaisessa tukemisessa, erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen välisessä yhteistyössä sekä sosiaalipalvelujen, sivistys- ja nuorisotoimen sekä kotoutumista tukevan työn välillä?

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa on käytetty aineistona dokumenttianalyysiä, tilastollista analyysiä, asiantuntijahaastatteluita, asiakashaastatteluita, kahta valtakunnallista kyselyä, tapaus-tutkimuksia neljällä alueella sekä kahden työpajan antia.

Tulokset

Sosiaalihuoltolain uudistuksella on pystytty vaikuttamaan jossain määrin lapsiperheiden varhaisen tuen saatavuuteen ja saavutettavuuteen, mutta etenkin haasteellisimmassa asemassa olevat asiakkaat eivät ole hyötäneet muutoksesta riittävästi.

Sosiaalihuoltolain uudistusta tuettiin valtakunnallisten kehittämisohjelmien, kuten LAPE-muutosohjelman sekä valtakunnallisen ohjeistuksen avulla. Sosiaalihuoltolain toimeenpanon yhteydessä on kehitetty asiakaslähtöisyyttä ja matalalla kynnyksellä saatavuutta vahvistavia palvelutarpeen arvioinnin toteuttamistapoja ja palveluita sekä

tuettu eri palveluiden välisiä siirtymiä. Sosiaalipalveluiden järjestämisen kenttä on kuitenkin ollut moninainen ja paikallisella tasolla on ollut erilaisia tulkintoja siitä, mitä palveluita, millaisen palvelutarpeen arvioinnin jälkeen ja millaisen tuen tarpeessa oleville lapsiperheille on tarjottu palveluita.

Sosiaalihuollon ammattilaisten näkökulmasta painopistettä on pystytty siirtämään ennalta ehkäiseviin palveluihin. Nopeasti tarjotun perhetyön, lapsiperheiden kotipalvelun sekä kasvatus- ja perheneuvonnan avulla on pystytty tukemaan perheitä. Hyviä kokemuksia on saatu toimintamalleista, joissa perhe saa avuksi perheterapeutin, perhetyön tai lapsiperheiden kotipalvelun tarvittaessa jo ensikontaktoinnista lähtien. Vaikka lapsiperheiden kotipalveluun ja perhetyöhön on panostettu, tarvetta palveluille on ollut enemmän kuin sitä on pystytty järjestämään. Lapsiperheiden sosiaalihuollon palveluissa tarvitaan monialaista resurssien ja toimintatapojen suunnittelua. Vaikka digipalveluita on otettu käyttöön, niiden hyödyntämistä varhaisessa tuessa voitaisiin lisätä.

Lapsiperheiden ja sosiaalihuollon asiakastyön näkökulmasta sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys ei ole kokonaisuutena toteutunut hyvin. Asiakaslähtöisyyden toteuttamista on vaikeuttanut resurssien niukkuus, henkilöstön saatavuuden vaikeudet sekä puutteellinen ohjaus yhteisiin käytäntöihin. Sosiaalihuollon palveluihin ei ohjata riittävän ajoissa, eikä tarjota riittävästi yksilöllistä palvelua, jonka avulla voitaisiin selvittää hankalia tilanteita ennen niiden kriisiytymistä. Asiakaslähtöisyys ei toteudu riittävän hyvin myöskään asiakkailta, joiden tilanne edellyttää monialaista yhteistyötä terveydenhuollon ja oppilaitoksen kanssa tai jotka tarvitsevat mielenterveys- ja päihdepalveluita. Myöskään maahanmuuttajat eivät kaikilta osin saa tarvitsemaansa tukea.

Asiakaslähtöisyyden vahvistamiseksi tarvitaan etenkin hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön tiivistämistä ja osaamisen kehittämistä sekä myös kansallista tukea varhaisen tuen vahvistamiselle.

Sosiaalihuoltolain vuonna 2015 voimaan tulleiden uudistusten toimeenpano tuo esille, kuinka lainsäädännön muutosten toimeenpano on yhteydessä muihin toimintaympäristön uudistuksiin. Tämä näkyi konkreettisesti tuloksissa, joiden mukaan hyvinvointialueiden käynnistymisen koettiin heikentäneen sosiaalihuollon palveluiden ja monialaisen yhteistyön toimivuutta. Tutkimusta varten vuonna 2022 toteutettuun kyselyyn vastanneiden mukaan hyvinvointialueiden käynnistymisen nähdään vaikeuttaneen lasten, nuorten ja perheiden varhaisen tuen saatavuutta ja saavutettavuutta.

Hyvinvointialueuudistuksen myötä erilaiset monialaiset yhteistyöryhmät ovat osin purkautuneet, jolloin foorumeita yhteiseen suunnitteluun ja kokemusten vaihtoon on ollut aiempaa vähemmän. Tämän vuoksi tarvitaan uutta ponnistusta lasten ja perheiden varhaisen tuen ja perheiden kokonaisvaltaisen tuen vahvistamiseksi sekä paikallisella että kansallisella tasolla.

Johtopäätökset

Hyvinvointialueiden ja kuntien tulee panostaa lapsiperheiden sosiaalihuollon palveluiden ja kuntien peruspalveluiden välisen yhteistyöhön varhaisen tuen toimeenpanossa

Tutkimuksessa tunnistettiin erilaisia monialaiseen toimintaan liittyviä palvelukäytäntöjä ja toimintamalleja. Sosiaalihuoltolain soveltamisessa on alueellisia eroja, jotka johtuvat etenkin paikallisesta johtamiskulttuurista, resursseista ja palvelurakenteista. Sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa on ollut kuntien välistä vaihtelua. Hyvinvointialueuudistuksen myötä käynnissä on toimintatapojen alueellinen yhdenmukaistaminen, mutta se on edennyt hitaasti.

Vaikka viranomaisilla on ilmoitusvelvollisuus asiakkaiden ohjaamiseksi sosiaalihuollon tuen tarpeen arviointiin, yhteydenotot eivät ole johtaneet tarvittavaan yhteistyöhön yhteydenoton tehneen tahon ja sosiaalihuollon välille. Sosiaalihuollossa koetaan, että vastuu asiakkaan palveluista siirtyy kokonaan sosiaalihuollolle, eikä yhteistyötä tehdä riittävästi keskeisten toimijoiden, kuten varhaiskasvatuksen ja opetustoimen kanssa. Sosiaalihuollon lapsiperheiden palveluiden kokonaisuus on jäänyt näkymättömäksi sekä asiakkaille että yhteistahoille, ja monialaisen yhteistyön tulisi olla kokonaisvaltaisempaa. Monialaista tiimityöskentelyä vaikeuttavat osaltaan tiedonvaihdon haasteet. Tarvitaan nykyistä enemmän yhteisiä palvelutarpeen arviointia sekä systemaattista yhteistyötä koko asiakkuuden ajan.

Monialaista yhteistyötä voidaan tehdä enemmän eikä se vaadi lisäresursseja

Lapsiperheille tarjotaan tukea sosiaalihuollon lisäksi myös neuvolassa, varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Näiden palveluiden rooli lapsiperheiden varhaisessa tuessa on merkittävä, sillä ennen hyvinvointialueuudistusta vuonna 2020 vain 7 % kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalouksista eli 1 660 miljoonaa euroa käytettiin lapsiperheiden sosiaalipalveluihin ja lastensuojeluun. Sosiaalihuollossa on kehitetty monialaisen yhteistyön tiimejä ja toimintamalleja asiakastyön tasolle sekä alueelliselle tasolle esihenkilöiden ja johtajien välistä yhteistyötä varten. Tästä huolimatta perheitä ei kuitenkaan aina kyetä auttamaan eri tahojen yhteistyönä kokonaisvaltaisesti. Monialaista yhteistyötä vaikeuttaa se, ettei monialaiseen yhteistyöhön osallistuvien tahojen toimintaa ohjaavassa lainsäädännössä ole yhdenmukaista velvoitetta yhteistyöhön lasten ja perheiden varhaisessa tuessa.

Lupaavia kokemuksia yhteistyöstä on saatu, kun työtä on tehty perhekeskusmallilla. Perhekeskuksissa on lähipalveluiden lisäksi digitaalisia palveluita ja kohtaamispaikkoja, joiden kautta perheet voivat saada tarvitsemaansa tukea. Myös systemaattisen

työotteen levittäminen lastensuojelusta sosiaalihuollon palveluihin sekä varhaiskasvatukseen, on edistänyt yhteistyön toteutumista yhdenmukaisella tavalla.

On tärkeää kehittää monialaisen yhteistyön rakenteita ja toimintatapoja tavalla, jossa sitoudutaan nykyistä paremmin yhteiseen tekemiseen. Sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden järjestämiseen ja asukkaiden yksiköllisiin tarpeisiin vaikuttavat myös jatkossa alueen väestökehitys ja sosioekonomiset tekijät. Tilastollisen tarkastelun perusteella alueiden väliset erot ovat kasvamassa huono-osaisuuden taustamuuttujissa, mikä tulee huomioida lapsiperheiden varhaisen tuen palveluiden suunnittelussa. Koska jokaisella hyvinvointialueella on erilainen tilanne ja haasteet, tarvitaan alueen tasoista keskustelua ja sopimista yhteistyöstä.

Yhteenvedoa toimenpide-ehdotuksista

Hyvinvointialueiden ja kuntien toimintaan liittyvät suositukset

Hyvinvointialueiden panostuksen lisääminen sosiaalihuoltolain toimeenpanoon

- Hyvinvointialueilla on käynnissä palvelurakenteen muutos, jonka yhteydessä on tärkeää tarkastella sosiaalihuollon ammattilaisten työtehtäviä, yhteistyörakenteita ja osaamisen vahvistamista. Hyvinvointialueiden tulee tarjota ammattilaisilleen enemmän koulutusta ja ohjeistusta sosiaalihuollon asiakastyön sujuvoittamiseksi.
- Sosiaalihuoltolain mukaisen rakenteellisen sosiaalityön hyödyntämistä on tarpeen lisätä hyvinvointialueiden lapsiperheiden palveluissa. Hyvinvointialueiden tulisi lisätä tiedon välittämistä kansalliselle tasolle.
- On tärkeä kytkeä kuntien vastuulla olevat koulutus- ja sivistyspalvelut paremmin osaksi lapsille ja perheille annettavaa ennaltaehkäisevää ja kokonaisvaltaista tukea. Tarvitaan myös paikallista yhteistyötä ja taloudellista tukea järjestöille ja seurakunnille varhaisten matalan kynnyksen palveluiden toteuttamiseksi.
 - Uusia toimintamalleja tarvitaan muun muassa perhetyön kokonaisuuden kehittämiseksi. Lisäksi tulee luoda yhteisiä toimintamalleja siihen, kuinka koulutuksesta putoamisvaarassa oleville opiskelijoille voidaan saada tukea oppilaitoksissa sekä ennen heidän ohjautumistaan sosiaalihuollon palveluihin.

- Tavoitteena tulee olla aito sote-integraatio, jossa asiakkaat saavat sekä tarvitsemansa sosiaalihuollon palvelut että terveydenhuollosta etenkin nykyisin riittämättömät mielenterveys- ja päihdepalvelut. Aito sote-integraatio edellyttää sitä, että niin sosiaalihuollossa kuin terveyspalveluissa tehdään työtä asiakaslähtöisesti eikä organisaatiokeskeisesti.
- Hyvinvointialueiden on hyödyllistä luoda keinoja ja palveluinnovaatioita siihen, kuinka alueilla kannustetaan valtion hyte-kertoimen tavoin hyödyntämään paikallisia aktiivisia toimenpiteitä lapsiperheiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Palveluinnovaatioihin investoiminen ja kokeileminen mahdollistaisi osaltaan normien purkua.

Valtion toimintaan liittyvät suositukset

Monialaisen yhteistyön kehittäminen

- Ministeriöiden välistä yhteistyötä tarvitaan, jotta sosiaali-, terveys-, koulutus- ja työllisyyspalveluiden välinen toiminta lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseksi paranisi. Jotta hyvinvointialueiden ja kuntien erilaisuus ja autonomia voidaan ottaa huomioon, kansallisten toimijoiden tulisi vahvistaa erityisesti dialogista ohjausta.
- Sosiaalihuoltolain soveltamisen tueksi tarvitaan nykyistä enemmän koulutuksen ja tuen tarjoamista hyvinvointialueille mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaalihuollon perhepalveluiden kehittäjäverkoston kautta.
- Perhekeskuksen toimintamallia on tarpeen kehittää ja markkinoida edelleen kansallisesti. Olisi hyödyllistä tehdä perhekeskusmallin lakisääteistämistä koskeva tarkastelu.

Sosiaalihuoltolain sisältöihin liittyvät muutostarpeet sekä sosiaalihuoltolain toimeenpanon vahvistaminen

- Kehittämisessä hyödynnetään käynnistyneitä uudistuksia, kuten Vahva ja välittävä Suomi -hallitusohjelman mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelureformi ja osana palvelureformia lastensuojelun kokonaisuudistus. Lapsiperheiden sosiaalihuollon palvelut ja niihin liittyvä lainsäädännöllisten muutosten tarve otetaan osaksi porrasteisuutta selvittävää työryhmätyöskentelyä.
 - Sosiaalihuollon lainsäädännössä ja sen soveltamista koskevassa ohjeistuksessa tulee selkeyttää perhetyön, kasvatus- ja perheneuvonnan sekä lapsiperheiden kotipalvelun erilaisia tavoitteita ja roolia varhaisessa tuessa.
 - Kansallisesti tulee selvittää sosiaalityöntekijöiden ja muiden sosiaalihuollon ammattilaisten asiakasmääriä ja lakisääteisesti määriteltyjä työtehtäviä.
 - Sosiaalihuoltolain erityistä tukea tarvitsevaa lasta koskevaa 3 §:n ja lastensuojelulain 27 §:n lastensuojelun asiakkuuden alkamista koskevia määrittelyjä tulee täsmentää.
 - Etenkin palvelutarpeen arvioinnin laajuuden ja merkityksen määrittämiseen tarvitaan tiiviimpää kansallista tukea, jotta palveluihin ohjaaminen toteutuisi sujuvammin.

Lisälukemista

Sari Pitkänen, Tommi Ranta, Katja Mäkkylä, Rasmus Aro, Niklas Aro, Jeremias Kortelainen, Noora Koski & Jari Stenvall (2024) Lasten ja perheiden sosiaalipalvelut. Varhaisen tuen tilannekuva ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:15, saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-392-0>.

Lisätietoja:

Liiketoimintajohtaja Tommi Ranta, MDI, on toiminut vastuullisena johtajana kymmenissä vaativissa valtiohallinnolle toteutetuissa tutkimuksissa, selvityksissä ja arvioinneissa. Ranta toimi hankkeen vastuullisena johtajana.

Lisätietoja: www.mdi.fi

Asiantuntija Sari Pitkänen, MDI, on toteuttanut noin 20 vuotta ajan lasten ja nuorten monialaisiin palveluihin liittyviä arviointeja ja tutkimuksia.

Lisätietoja: www.mdi.fi

Lasten ja perheiden sosiaalipalveluiden varhaisen tuen tilannekuva (LAPSO) on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Johtaja Elina Palola

Sosiaali- ja terveysministeriö, elina.palola@gov.fi



MDI

Part of FCG.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet