

29/2018 | Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja päätöksenteon tueksi.

Kansainvälisistä ratkaisuista oppia lasten ja nuorten palvelujen ohjaukseen

Perälä Marja-Leena, tutkimusprofessori emerita, dosentti, THL
Marjaana Pelkonen, dosentti, erityisasiantuntija, STM/LAPE
Nina Halme, TtT, erikoistutkija, THL
Katja Joronen, dosentti, Tampereen yliopisto
Outi Kanste, dosentti, Oulun yliopisto

Yhteinen tahtotila, toimintapolitiikka ja hallinnonalojen pysyvät yhteistyörakenteet vahvistamaan lasten ja nuorten hyvinvointia.

Uusia ratkaisuja tarvitaan lasten ja nuorten hyvinvointia, terveyttä, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen ohjaukseen ja järjestämiseen tuloksellisesti ja kustannustehokkaasti. Valmistilla olevat maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä hallituksen kärkihankkeet vähentävät palveluihin liittyviä pulmia kuten sektorikohtaisuutta sekä tietopohjan ja palvelujen hajanaisuutta. Nämä uudistukset eivät kuitenkaan vähennä suunnittelun lyhytjänteisyyttä tai tuota pysyviä yhteistyörakenteita.

Tutkimuksessa koottiin eri maiden ratkaisuja siitä, miten lasten ja nuorten palveluja ohjataan ja miten ne järjestetään eri hallintokuntien, sosiaali-, terveys- ja opetustoimen yhteistyönä. Tarkastelussa oli Euroopasta ja Oseaniasta 11 maata, joissa tiedettiin olevan lasten ja nuorten palvelukokonaisuuksiin liittyvää monialaista kehittämistoimintaa. Tiedot kerättiin kirjallisuudesta, verkkosivuilta ja sähköisellä kyselyllä valtionhallinnon asiantuntijoilta.

Johtopäätösten perusteella esitetään seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan yhteisen tahtotilan vahvistamiseksi tarvitaan kansallinen hallinnonrajat ja hallituskauden ylittävä lapsistrategia tai laki.
- Lapsistrategian tai lain jalkauttamiseksi tarvitaan määrävälein päivitettävä toimintaohjelma.
- Lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilan ja palvelujen sekä niiden kustannusten seurannan perustaksi tarvitaan yhteinen kansallinen viitekehys ja tietopohja.
- Palveluiden ohjauksen tehostamiseksi tarvitaan yhteistoimintarakenteet ja sopimukset menettelytavoista (a) ministeriöiden yhteistyötä varten (b) valtion ja maakuntien neuvotte-lua varten ja (c) maakunnan alueella kuntien ja maakunnan yhteistyötä varten.
- Lasten ja nuorten palvelut tulee koota kokonaisuuksiksi, jotta voidaan varmistaa lapsille, nuorille ja perheille heidän tarpeidensa mukainen apu ja varhainen tuki.

OHJAUKSEN HAJANAISUUS PULMANA

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin kokonaisuuden kansallinen ohjaus on ollut sektorikohtaista ja lyhytjänteistä. Kansallinen yhteinen tahtotila on ilmaistu ohuesti. Tahtotilaa ei myöskään ole konkretisoitu niin, että se ohjaisi toiminnan suunnittelua ja kehittämistä sekä lasten ja nuorten parissa toimivien työtä. Painopisteet ovat vaihdelleet hallituskausittain.

Kansallisessa, alueellisessa ja paikallisessa hallinnonalojen yhteistoiminnassa on vähän rakenteita, jotka tukevat lasten ja nuorten palvelujen yhteensovittamista ja niiden kohdentamista tarpeiden mukaisesti. Siksi lasten ja nuorten hyvinvointia, terveyttä, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen ohjaus ja järjestäminen on voinut toteutua vain osittain. Myöskään voimavaroja ei ole pystytty käyttämään optimaalisesti. Lapset ja nuoret ovatkin kokeneet palvelut hajanaisina.

Lasten ja nuorten asiat voivat helposti jäädä kansallisessa ja alueellisessa päätöksenteossa katveeseen. Kyseessä on kuitenkin suuren väestöosan tärkeä ikävaihe. Turvaamalla lasten ja nuorten hyvinvointi voidaan edistää myös tulevien aikuisten hyvinvointia. Lasten ja nuorten asiat koskettavat myös huomattavaa osaa työikäistä väestöä.

Koottua tietoa tarvitaan muun muassa tukemaan hallituksen laajoja kansallisia ja alueiden toimia, joita tarvitaan lapsia ja nuoria koskevan päätöksenteon sekä palvelujen ohjauksen ja järjestämisen tehostamiseksi. Tietoa hyödynnetään muun muassa Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (LAPE) toimeenpanossa osana tulevaa maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja sen myötä muodostuvaa uutta toimintaympäristöä (HE 15/2017 vp).

Suomi voi hyötyä muiden maiden lasten ja nuorten hyvinvointia, terveyttä, kasvua ja oppimista edistävästä ratkaisusta sekä palveluiden järjestämisestä. Kansainvälistä tietoa on koottuna vähän, enimmäkseen vain yksittäisistä palveluista.

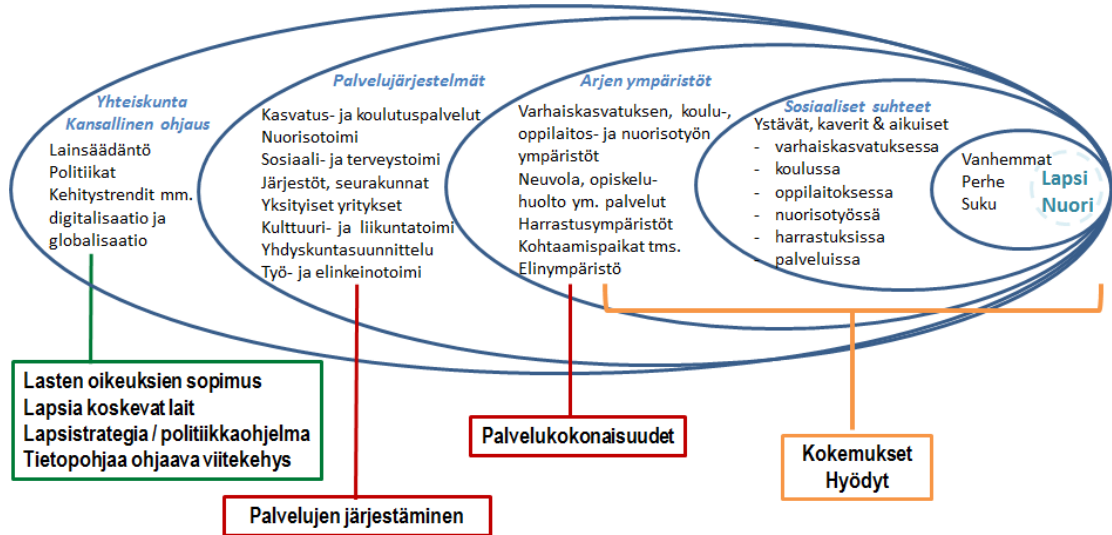
Tutkimuksen tavoitteena oli hakea tietoa eri maiden lasten ja nuorten terveyttä, hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen järjestämisestä hallintokuntien, sosiaali-, terveys- ja opetustoimen yhteistyönä. Tavoitteena oli myös tehdä päätelmiä, mitä kansainvälisistä ratkaisuksista voidaan oppia ja soveltaa Suomeen. Seuraavassa keskitytään tutkimuksen johtopäätösten perusteella tehtyihin toimenpide-ehdotuksiin.

TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT

Tarkastelussa ovat mukana kaikki Pohjoismaat, Englanti, Alankomaat, Saksa, Irlanti, Uusi-Seelanti ja Australia. Nämä maat valittiin, koska kirjallisuuden ja asiantuntijatiedon perusteella tiedettiin, että näissä maissa on kehitetty aktiivisesti lasten ja nuorten palveluja integroivia toimintamalleja ja palvelukokonaisuuksia. Tiedot koottiin kirjallisuudesta, verkkosivulta ja sähköisellä kyselyllä valtionhallinnon asiantuntijoilta.

Tarkastelun jäsentämisessä hyödynnettiin sosioekologista systeemimallia (Krug ym. 2002). Malli auttaa hahmottamaan moniulotteisen ja monitasoisen kokonaisuuden systeemistä luonnetta, jossa muutos jossain asiassa jollainkin päätöksenteon tasolla vaikuttaa toimintaan koko systeemissä (Kuvio 1).

Lapsia ja nuoria koskevassa päätöksenteossa on monia sisäkkäisiä tasoja, kansallisesta ohjauksesta arjen ympäristöissä tapahtuviin päätöksiin. Myös ammattilaisten keskinäinen yhteistoiminta, palvelujen järjestäjien yhteistoiminta sekä hallinnonalojen ja kansallisen tason toimijoiden keskinäinen yhteistoiminta lisäävät päätöksenteon moniulotteisuutta. Kansallisen ohjauksen tarkoitus on suunnata ja yhtenäistää toimintaa palvelujärjestelmässä ja arjen ympäristöissä. Tutkimuksessa esitetyt toimenpiteet liittyvät kansallisen tason ohjaukseen, yhteistyörakenteisiin ja palvelukokonaisuuksiin.



Kuvio 1. Sosioekologinen systeemimalli sovellettuna hyvinvointia, terveyttä, kasvua ja oppimista edistäviin palveluihin sosiaali-, terveys- ja opetustoimissa (mukailtu Krug ym. 2002).

Tarvitaan kansallinen hallinnonrajat ja hallituskauden ylittävä lapsistrategia tai laki

TAVOITTEENA YHTEINEN TAHTOTILA JA SIIHEN SITOUTUMINEN

Seuraavassa kuvataan tutkimuksen tuloksiin (Joronen ym. 2018) perustuvat toimenpideehdotukset sekä esimerkkejä joidenkin maiden ratkaisuista, joista voidaan oppia ja joita voidaan soveltaa Suomen palvelujärjestelmään.

HALLINNONRAJAT JA HALLITUSKAUDEN YLITTÄVÄ LAPSI-STRATEGIA TAI LAKI

Yhteisen tahtotilan lujittamiseksi tarvitaan kansallinen hallinnonrajat ja hallituskauden ylittävä lapsistrategia tai laki. Strategiassa keskeistä on sitoutuminen Lapsen oikeuksien sopimukseen ja sen ottaminen yhteiseksi eettiseksi arvopohjaksi. Strategia on tarkoituksenmukaista laatia yhteistoiminnassa niiden ministeriöiden ja tahojen kanssa, joilla on vastuuta lapsia ja nuoria koskevista asioista. Lapsistrategiaan perustuvaan tahtotilaan sitoutumista edistävät julkaisun seuraavissa kohdissa esitetyt toimenpiteet.

Lapsistrategia

- sisältää kansalliset tavoitteet, jotka koskevat lasten ja nuorten terveyden, hyvinvoinnin, kasvun ja oppimisen turvaamista
- ohjaa valtionhallinnon sekä kuntien ja tulevien maakuntien strategiatyötä, myös ammattilaisten ja muiden lasten parissa toimivien työtä
- sitouttaa yhteiskunnan eri toimijat lasten oikeuksien edistämiseen

Lapsen oikeuksien sopimus on ratifioitu kaikissa tutkimuksen maissa, Suomessa ensimmäisten joukossa. Myös lapsiasiavaltuutetun toimi on kaikissa maissa, joista tämä tieto saatiin.

Kansallinen tahtotila voidaan ilmaista vahvimmin lainsäädännöllä. Tästä esimerkkeinä ovat Englanti (Children Act 2004) ja Irlanti (Children First Act 2015). Englannissa laki velvoittaa järjestämään lasten palvelut integroidusti. Englannin ja Irlannin lait antavat yhteisen orientaation kaikille lasten ja nuorten parissa työskenteleville ja velvoittavat heidät yhteistoimintaan. Useimmissa maissa (mm. Suomessa) lait olivat sektorikohtaisia, kuten esimerkiksi lastensuojelua tai haavoittuvassa asemassa olevia lapsia ja nuoria koskevat lait.

Suomessa ei ole kansallisella tasolla hyväksyttyä hallituskaudet ylittävää strategiaa tai lakia, johon kaikki lasten ja nuorten parissa työskentelevät sitoutuisivat. Strategian laatimiseksi on vuonna 2018 käynnistetty monialainen valmisteleva yhteistyö.

TOIMINTAOHJELMA STRATEGIAN TOIMEENPANON TUEKSI

Lapsistrategian jalkauttamiseksi tarvitaan määrävälein päivitettävä politiikka- tai toimintaohjelma. Toimintaohjelma sisältää konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet sekä niiden toteuttamisen vastuutahot kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Toimintaohjelman laadinta edellyttää eri hallinnonalojen ja muiden lasten ja nuorten parissa työskentelevien tahojen yhteistoimintaa sekä strategian toimeenpanon ohjeistusta. Keskeinen vastuu toimintaohjelman laadinnasta ja seurannasta on lasten ja nuorten palveluista vastaavilla ministeriöillä.

Tutkimuksessa mukana olleiden maiden toimintaohjelmista osa on pitkäkestoisia. Ne ottavat huomioon laajasti lasten ja nuorten tarpeet ja suuntaavat kaikkien lasten ja nuorten parissa työskentelevien toimintaa. Englanti on hyvä esimerkki kansallisesta toimeenpanosta. Pitkäkestoinen Every Child Matters -ohjelma sisältää lainsäädännössä (Children Act 2004) ilmaistuun tahtotilaan ja velvoitteisiin pohjautuvaa konkreettista ohjausta eri toimialoille. Joissakin maissa toimintaohjelma kattoi koko väestön tai kohdistui vain yhteen kohderyhmään tai teemaan.

Suomessa aikaisemmin toteutetut lapsia ja nuoria koskevat toimintaohjelmat ovat olleet määraaikaisia, tavallisesti hallituskausien mittaisia. Tällaisilla ohjelmilla on vaikea saavuttaa laajalaisia palvelujärjestelmän toimintakulttuurin muutoksia.

YHTEINEN TIETOPOHJA OHJAUKSEN JA PÄÄTÖKSENTEON TUEKSI

Tietoon perustuva ohjaus ja päätöksenteko edellyttävät yhteistä ymmärrystä tiedosta, johon perustuvat päätökset lasten ja nuorten hyvinvoinnista, palveluista sekä niiden edellytyksistä ja kustannuksista. Tätä varten *tarvitaan kansallinen viitekehys (mm. yhteiset arvot, tavoitteet ja tietosisällöt) ohjaamaan tietopohjan rakentumista.*

Viitekehysten ja tietopohjan tulee ohjata lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden tilan sekä hyvinvointia, terveyttä, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen sekä niihin liittyvien kustannusten kokonaisuusuranta. Tietopohjan tulee soveltua käytettäväksi myös tulevaisuudessa maakunnissa ja kunnissa (kuviot 2). Viitekehysten monialaista valmistelua varten tarvitaan kansallinen koordinaatio.

Tulosten mukaan lasten ja nuorten *hyvinvoinnin ja palvelujen kokonaisuutta* ei seurata systemaattisesti yhdessäkään tutkimuksessa mukana olleessa maassa. Seuranta on sektorikohtaista tai keskittyy osaan palveluista.

Seurannan systemaattisuutta ja monialaisuutta on edistetty muun muassa seuraavasti:

- kehitetty kansallinen ohjaava viitekehys osalle palveluista (Australia, ja Englanti)
- kehitetty kansalliset laatuksiteerit tai minimiladulle asetetut standardit (esim. Englannissa: turvallisuus, tehokkuus, kohtaaminen, tarpeisiin vastaavuus, johtaminen)
- koottu tietoja yhdistelemällä aineistoja eri tietoladhteista kuten tilastoista ja rekistereistä sekä väestökyselyistä (Australia)
- rakennettu erilaisia mittaristoja ja indikaattoriportaaleja, joissa on tietoa päätöksenteon ja seurannan tueksi (Norja, Alankomaat, Irlanti)

Lasten ja nuorten *palvelujen kustannuksista* sosiaali-, terveys- ja opetustoimialoilla on saatavilla vähän tietoa eri maista. Kokonaiskustannuksista ei koota tietoa yhdessäkään tutkimuksessa mukana olleessa maassa. Terveydenhuollon kustannuksista on saatavilla tietoa väestötasolla mutta vain vähän lasten ja nuorten terveyspalveluista.

Suomessa ei ole toistaiseksi yhdessä sovittua kansallista viitekehystä, joka ohjaisi systemaattisesti lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja palvelujen sekä niihin liittyvien kustannusten kokonaisuusuranta. Lisäksi tiedon käyttöä päätöksenteossa vaikeuttavat saatavilla olevan tiedon hajanaisuus ja tiedon hyödyntämistä tukevien rakenteiden ja menetelmien puute.

Osana LAPE-muutosohjelmaa on pyritty paikkaamaan suurimpia tietoaukkoja. On käynnistetty esimerkiksi pienten lasten ja heidän perheidensä hyvinvoinnin ja palvelujen seuranta tutkimus (LTH) ja kehitetty Kouluterveyskyselyä siten, että se tuottaa tietoa myös nuorempien ikäryhmien ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten hyvinvoinnista. (Perälä ym. 2016). Myös lapsiin ja nuoriin liittyviä kansallisia hyvinvoinnin indikaattoreita on kehitetty (OKM 2011,6; Aira ym. 2015, tietoaunorista.fi). Työn tuloksena on tunnistettu useita kehittämistarpeita, jotka liittyvät nimenomaan seurannan kehittämiseen kokonaisuutena, sen systemaattisuuteen ja hyödyntämiseen päätöksenteossa ja ohjauksessa.



Kuvio 2. Yhteinen tietopohja mahdollistaa tiedon käytön päätöksenteon eri tasolla ja eri tarkoituksiin. (Mukailtu: <https://verkkojulkaisut.valtioneuvosto.fi/stm/zine/16/toc>)

KANSALLISET JA ALUEELLISET YHTEISTOIMINTARAKEN- TEET

Ohjauksella edistetään kaikkien lasten ja nuorten parissa työskentelevien sitoutumista yhteiseen tahtotilaan ja lapsistrategian toimeenpanoa. *Ohjauksen tehostamiseksi tarvitaan yhteistoimintarakenteet ja sopimukset menettelytavoista (a) ministeriöiden yhteistoimintaa varten (b) valtion ja maakuntien neuvottelua varten ja (c) maakunnan alueella kuntien ja maakunnan yhteistoimintaa varten.*

Toimivilla yhteistoimintarakenteilla ja toimintatavoilla varmistetaan *ministeriöiden* välisessä sekä näiden ja tulevien *maakuntien* välisessä yhteistoiminnassa (myös Heinonen ym. 2018)

- ohjauksen perustuminen samansuuntaisiin linjauksiin ja yhteiseen näkemykseen lasten ja nuorten hyvinvoinnista, tuen tarpeista ja palveluista
- palvelujen suunnittelu lasten ja nuorten näkökulmasta ehyeksi kokonaisuudeksi kunnissa ja tulevilla maakunnissa

Jokaisen tulevan *maakunnan* alueella tarvitaan kuntien ja maakunnan yhteinen lasten ja nuorten asioita käsittelevä yhteistyörakenne (LAPE-yhteistyöryhmä). Tämä olisi osa maakuntalakiesityksen (HE 15/2017 vp) mukaista maakunnan ja kuntien neuvottelumenettelyä (vrt. Heinonen ym. 2018). Ryhmän tai muun vastaavan rakenteen tehtävänä olisi muun muassa

- yhteensovittaa maakunnan ja kuntien yhdyspintaan liittyvien lasten ja nuorten palvelujen ja muun toiminnan tavoitteita ja voimavaroja
- tukea palvelujen integraatiota ja resurssien optimaalista käyttöä
- seurata ja arvioida lasten ja nuorten palveluja kokonaisuutena, mukaan lukien kustannuksia

Kaikissa tutkimuksessa mukana olleissa maissa, mukaan lukien Suomessa lasten ja nuorten palveluista vastasi usea ministeriö. Termi 'lapsi', 'nuori' tai 'perhe' esiintyi useiden maiden ministeriön tai ministerin nimessä.

Joissakin maissa on rakenteita yhteisen työn koordinoimiseksi. Irlannin hallitus päätti vuonna 2011 koota lasten ja nuorten asiat samaan ministeriöön (Department of Children and Youth Affairs 2015-). Ministeri johtaa ryhmää, joka koordinoi ministeriöiden välistä ja muiden tahojen välistä yhteistyötä ja uudistamista ja raportoi edistymisestä pääministerille.

Myös Englannissa on kansallisia koordinaatioryhmiä eri tasoilla. Englannissa alueen lasten ja nuorten palveluiden johtaja vastaa palvelujen laadusta ja alueellisesta koordinaatiosta kansallisen toimintaohjelman mukaisesti.

Suomessa lasten ja nuorten asioita kuuluu kaikkien ministeriöiden toimialaan, keskeisimpiä ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä oikeusministeriö. Kukin ministeriö vastaa omaan tehtäväalaansa kuuluvien lapsi- ja nuorisopolitiikkaan kuuluvien tehtävien suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. Ministeriöiden välinen yhteistoiminta on asiakohtaista komitea-, asiantuntijaryhmä- ja neuvottelukuntatyöskentelyä. Lisäksi on muita kansallisia ryhmiä ja neuvottelukuntia.

Toimintaympäristön uudistumisen myötä (HE 15/2017 vp) lasten ja nuorten palveluita järjestävät tulevat maakunnat ja maakunnan alueen kunnat. Yhteistoimintarakenteita ja muita mekanismeja tarvitaan jatkossa turvaamaan lasten ja nuorten palvelujen suunnittelu kokonaisuutena, muun muassa valtioneuvoston ja ministeriöiden välillä sekä ministeriöiden ja maakuntien välillä sekä maakunnan ja kuntien välillä.

Yhteistoimintarakenteen saaminen kaikkiin tuleviin maakuntiin edellyttää lasten ja nuorten parissa toimivien tahojen sitoutumista muun muassa tulevan maakuntauudistuksen toimeenpanon runkosuunnitelman mukaisesti. Mukaan tarvitaan maakuntauudistuksen virkamiesjohdoryhmä, keskeiset ministeriöt, Kuntaliitto, tulevat maakunnat ja kunnat.

PALVELUT EHYEKSI KOKONAISUUDEKSI

Lasten ja nuorten palveluja kootaan kokonaisuuksiksi, jotta voidaan varmistaa lapsille, nuorille ja perheille heidän tarpeidensa mukainen ja kokonaistilanteensa huomioiva apu ja varhainen tuki. Hyvin johdetut palvelukokonaisuudet parantavat henkilöstö- ja taloudellisten voimavarojen käyttöä. Lisäksi tarvitaan palvelukokonaisuuksien edistämiseksi kansalliset ja maakunnalliset kehittämisrakenteet.

Lasten ja perheiden palveluja on eri maissa koottu seuraaviin ikäryhmittäisiin palvelukokonaisuuksiin (ks. Kanste ym. 2018, Joronen ym. 2018)

- *Perhekeskustyyppinen toiminta* on Englannissa (Sure Start) ja Alankomaissa ("lastenkeskukset") lakisääteistä. Keskuksissa on oltava tarjolla tiettyjä palveluja. Pohjoismaissa Islantia lukuun ottamatta toimii perhekeskuksia. Niiden toimintatavat eroavat toisistaan. Tanskassa Perheiden talo -kokeilussa on tarjolla erityisryhmille, kuten esimerkiksi alle 25-vuotiaille vaikeassa elämäntilanteessa oleville äideille, tukea vanhemmuuteen, koulutukseen ja työllistymiseen. Perhekeskuksissa voi olla palveluja 0–6-vuotiaiden lisäksi vanhemmille ikäryhmille aina 23-vuotiaisiin asti (Norja, myös Suomi).

Englannissa näyttöön perustuvilla vanhemmuuden tukiohjelmilla todettiin myönteisiä vaikutuksia koko perheen hyvinvointiin kuten vanhemman ja lapsen väliseen suhteeseen ja

äitien mielenterveyteen. Palvelut tavoittivat erityistä tukea tarvitsevat ja ulkomaalaistaustaiset perheet. Alankomaissa säännöllinen yhteistyö eri toimialojen välillä, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä hoidon jatkuvuus parantuivat.

- *Erytisyryhmien* tueksi on Barnahus-toimintaa (mm. Islanti vrt. Suomessa Lastentalo), palveluja perhekeskuksissa (mm. Ruotsi, Norja) ja yhteisöllistä toimintaa heikommassa asemassa oleville lapsille ja heidän perheilleen (Australia: Communities for Children).
- *Kouluihin kiinnittyviä palveluja* on muun muassa Englannissa ja Alankomaissa. Englannissa Extended School -palvelut ovat koulussa tai kunnan muussa keskuksessa järjestetyjä hoito- ja tukipalveluja lapsille, perheille ja alueen asukkaille. Näistä palveluista hyötyivät muita enemmän heikossa asemassa olevat lapset ja perheet. Alankomaissa painopiste on koulujen yhteisöllisyyden lisäämisessä ja vanhempien tuessa sekä tukitiimien toiminnassa, jossa ehkäistään psykososiaalisia ongelmia ja koulupudokkuutta (Brede school).
- *Nuorille tarkoitettua kynnyksettömää apua*: Australiassa Headspace keskuksien tarjoamat palvelut tarjoavat terveystuella, mielenterveys- ja päihdepalveluja sekä ammatinvalinnanohjausta 12–25-vuotiaille. Mielenterveysongelmista kärsivästä nuorista yli puolet oli saanut merkittävää apua, ja nuorten odotusajat vastaanotolle lyhenivät selvästi. Ruotsissa Navigation Centres -keskuksissa tuetaan nuorten siirtymistä koulutukseen, työelämään tai tukipalvelujen piiriin. Ruotsin nuorisoklinikoissa (yli 250) apua saa moniammatilliselta tiimiltä ja nettinuorisoklinikan nettisivustoilta useilla kielillä.
- Alankomaissa paikalliset moniammatilliset naapurustotiimit antavat varhaista, kohdennettua ja koordinoitua tukea perheille.

Suomessa tulevien maakuntien tehtävänä on yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kokonaisuuksiksi sekä yhteensovittaa palvelut kuntien ja valtion palvelujen kanssa (HE 15/2017). Lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuuksia rakennetaan osana Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmaa. Uusia palvelukokonaisuuksia ovat muun muassa jokaiseen maakuntaan muodostettavat perhekeskukset sekä viidelle sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueelle perustettavat osaamis- ja tukikeskukset.

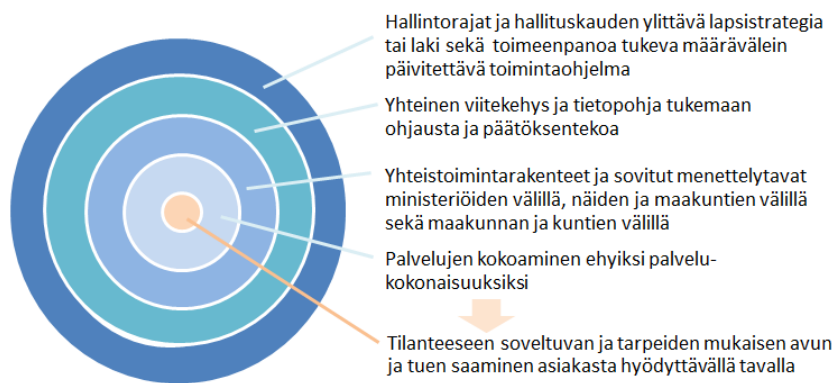
Perhekeskuksiin verkostoidaan ja yhteensovitetään nyt erillään olevia lasten ja perheiden perustason palveluja (sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja, kuntien palveluja sekä järjestöjen ja seurakuntien palveluja ja toimintaa). Erytistason palveluita suunnataan tukemaan peruspalveluja. Asiakastyö, toimijoiden yhteistoiminta sekä johtaminen uudistetaan siten, että lapset ja perheet saavat tarvitsemansa avun ja tuen varhemmin ja vaikuttavammin. Osaamis- ja tukikeskuksiin keskitetään vaativinta erityisosaamista sekä monitieteisyyttä ja integraatiota edellyttävät palvelut. Lisäksi niiden tehtävänä olisi tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä palvelujärjestelmän ylimaakunnallinen koordinaatio. Tarve muodostaa paremmin yhteensovitettuja palvelukokonaisuuksia on tunnistettu myös erityistasolla. Tähän kokonaisuuteen integroidaan uutena lastensuojelu sen siirtyessä perustasolta erityistasolle. Opiskelu- ja koulun ulkopuolisen vahvistuminen edellyttää aktiivista tukea, sillä jatkossa opiskelu- ja koulun ulkopuolisen palveluita järjestävät maakunta ja alueen kunnat.

Palvelukokonaisuuksien kehittämisen ja tulevan toiminnan yhtenäistämiseksi laaditaan kansallisia linjauksia. (ks. perhekeskusten kansalliset linjaukset STM/LAPE-muutosohjelman verkkosivut.)

YHTEENVETO TOIMENPIDE-EHDOTUKSISTA

Kansallisen ohjauksen tarkoitus on suunnata ja yhtenäistää toimintaa palvelujärjestelmässä ja arjen ympäristöissä. Tutkimuksessa esitetyt toimenpide-ehdotukset liittyvät kansallisen tason ohjaukseen, yhteistoimintarakenteisiin ja palvelukokonaisuuksiin.

Toimenpide-ehdotukset kohdistuvat palvelujärjestelmän eri tasoille. Toimenpiteillä pyritään edistämään lasten ja nuorten palvelujen yhdenvertaisuutta, voimavarojen oikeudenmukaista kohdentamista ja tilanteeseen soveltuvan ja tarpeiden mukaisen avun ja tuen tarjoamisen asiakasta hyödyttävällä tavalla. (Kuvio 3).



Kuvio 3. Tutkimuksessa esitettyjen toimenpiteiden sisäkkäisyys.

Keskeisin toimenpide-ehdotus on hallinnonrajat ja hallituskauden ylittävän lapsistrategian tai lain saaminen ohjauksen tueksi. Se edistää yhteiseen arvopohjaan ja tahtotilaan sitoutumista sekä mahdollistaa pitkäkestoisen toiminnan kehittämisen. Muut toimenpide-ehdotukset tukevat strategian tavoitteiden toteutumista.

Määrävälein päivitettävä kansallinen toimintaohjelma tehostaa lapsistrategian tai lain toimeenpanoa palvelujärjestelmässä sekä muissa toimintaympäristöissä. Toimintaohjelmassa määritellään eri tahojen vastuut tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kansallisessa ohjauksessa sekä maakuntien ja kuntien päätöksenteossa ja seurannassa tarvitaan tietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista sekä palveluista ja niiden kustannuksista. Tätä varten tarvitaan kansallinen viitekehys sekä tietopohja, joka soveltuu käytettäväksi eri tarkoituksiin, toiminnan suunnittelusta kansainväliseen vertailuun.

Palvelujärjestelmän uudistuessa voimavarojen kohdentaminen tarpeiden mukaisesti vaatii uusia yhteistoimintarakenteita, joissa sovitaan yhteisistä tavoitteista sekä yhteensovitetaan palveluja ja voimavaroja. Keskeisimpiä ovat yhteistoimintarakenteet ja sopimukset menettelytavoista (a) ministeriöiden yhteistyötä varten (b) valtion ja maakuntien neuvottelua varten ja (c) maakunnan alueella kuntien ja maakunnan yhteistyötä varten.

Kansallisilla ja maakunnallisilla toimenpiteillä voidaan koota palvelut lasten, nuorten ja perheiden näkökulmasta mielekkäiksi palvelukokonaisuuksiksi. Tällä voidaan edistää palvelujen jatkuvuutta ja oikeudenmukaista kohdentamista. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi laaditaan kansalliset linjaukset ja laatuksiteerit.

LISÄLUKEMISTA:

Joronen K, Kanste O, Halme N, Perälä M-L, Pelkonen M. 2018. Lasten ja nuorten terveyttä, hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen integraatiota tukevat toimet eri maissa -julkaisu (35/2018) on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-540-2>

Kanste O, Joronen K, Halme N, Perälä M-L, Pelkonen M. 2018. Lasten ja nuorten terveyttä, hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävät palvelukokonaisuudet - kokemuksia eri maista. Tutkimuksesta tiiviisti 28/2018. Syyskuu 2018, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-186-7>

VIITTEET

Aira T, Hämylä R, Kannas L, Aula M Kaisa & Harju-Kivinen R. 2016. Lasten hyvinvoinnin tila kansallisten indikaattoreiden kuvaamana. Jyväskylän yliopisto, Terveyden edistämisen tutkimuskeskus, Julkaisuja 5/2015.

Berg- le Clercq, T. 2012. Combating child abuse and neglect in Germany, Hungary, Portugal, Sweden and The Netherlands Final Report of Work Stream 1: Collecting and Comparing Strategies, Actions and Practice. Utrecht: Netherlands Youth Institute.

Carpenter H, Cummings C, Dyson A ym. 2010. Extended services evaluation: End of year one report. Department for Education.

Children Act 2004. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31/contents>.

Childcare Act 2006. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/21>.

Children First Act 2015. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/36/enacted/en/>.

Cummings C, Dyson A, Muijs D ym. 2007. Evaluation of the full service extended schools initiative: Final report. Research report RR852. Lontoo: Department for Education and Skills.

Department, children, schools and families. Every child matters: Youth Matters. 2005. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100527083909/http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/Youth/youthmatters/youthmatters>

Department for Education. Sure Start children's centres statutory guidance. 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273768/childrens_centre_stat_guidance_april_2013.pdf.

Department for Education. Every Child Matters: Change for Children.2003.

Department of Children and Youth Affairs. Department for Education. 2009. Every Child Matters: Change for Children 1 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257876/change-for-children.pdf

Department for Education. Sure Start children's centres statutory guidance. 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273768/childrens_centre_stat_guidance_april_2013.pdf.

GOV.UK. Find a Sure Start Children's Centre. <https://www.gov.uk/find-sure-start-childrens-centre;> <https://www.foundationyears.org.uk/childrens-centres/>

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Heinonen O-P, Ikonen A-K, Kaivosoja M & Reina T. 2018. Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi. – Selvitys lapsi-, nuoriso- ja perhepalvelujen toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnosta muuttuvassa toimintaympäristössä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 8/2018. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160555>.

Joronen K, Kanste O, Halme N, Perälä M-L & Pelkonen M. 2018. Lasten ja nuorten terveyttä, hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävien palvelujen integraatiota tukevat toimet eri maissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan julkaisu 35/2018.

Kanste O, Joronen K, Halme N, Perälä M-L & Pelkonen M. (2018) Lasten ja nuorten terveyttä, hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävät palvelukokonaisuudet. Kokemuksia ja hyötyjä eri maista. Tutkimuksesta tiiviisti x. Syyskuu 2018, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Krug EG, Dahlberg LL, Mercy JA, Zwi A & Lozano R. 2002. World Report on Violence and Health. World Health Organization, Geneva.
http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42495/9241545615_eng.pdf;jsessionid=7AC48230201DAEC2D2232696B1081F1F?sequence=1.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, Hankesuunnitelma, STM.
http://stm.fi/documents/1271139/1953486/Hankesuunnitelma_Lapsi-ja%20perhepalveluiden%20muutosohjelma.pdf

Molinuevo, D. 2013. Parenting support in Europe. Dublin: Eurofound.
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=intl>.

Muir, K., Katz, I., Edwards, B., Gray, M., Wise, S., Hayes, AM., & Stronger Families and Communities Strategy evaluation team. 2010. The national evaluation of the Communities for Children initiative. Family Matters, 84, 35–42.

National Youth Mental Health Foundation. Headspace. <https://www.headspace.org.au>.

Nordic children Development of Nordic family centres. 2012.
http://www.nordicwelfare.org/PageFiles/415/Inspirationsh%C3%A4ften/6ENG_LR.pdf.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011. Lasten hyvinvoinnin tila kansallisten indikaattoreiden kuvaamana. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmänmuistioita ja selvityksiä 3/2011.

Perälä M-L, Halme N & Aula M-K. 2016. Tietopohja ja hyvinvoinnin seuranta. Järjestelmä ja välineet lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja palvelujen seurantaan ja raportointiin. Projektisuunnitelma.
<https://stm.fi/documents/1271139/2802197/J%C3%A4rjestelm%C3%A4t+ja+v%C3%A4lineet+lasten+ja+nuorten+hyvinvoinnin+ja+palvelujen+seurantaan+ja+raportointiin.pdf/e44fb9af-ab82-4ced-88fb-2fbe255415a7>

The Department for Education and Skills. 2004. Every Child Matters: Change for Children, Young People and Drugs. 2004.
http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_231382_EN_UK26_Every%20Child%20Matters_Change%20for%20Children%20Young%20People%20and%20Drugs.pdf

Valtion nuorisoneuvosto. Hyvinvointi-indikaattorit. <https://tietoanuorista.fi>

2020 Children and Young People's Workforce Strategy. 2008.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130321051918/https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/CYP_Workforce-Strategy.pdf

Lisätietoja

Erikoistutkija Nina Halme, TtT, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos; nina.halme@thl.fi

Dosentti Katja Joronen, Tampereen yliopisto; katja.joronen@uta.fi

Dosentti, Outi Kanste, Oulun yliopisto. outi.kanste@oulu.fi

Erityisasiantuntija Marjaana Pelkonen, dosentti; marjaana.pelkonen@gmail.com

Tutkimusprofessori emerita Marja-Leena Perälä, THL; marja-leena.perala@thl.fi

Hankkeen ohjausryhmä:

Neuvotteleva virkamies Marjaana Pelkonen, STM (1.3.2018 alkaen erityisasiantuntija, STM etunimi.sukunimi@gmail.com), puheenjohtaja

Sosiaalineuvos Marjo Malja, STM

Neuvotteleva virkamies Tarja Kahiluoto, OKM

Ylitarkastaja Kirsi Lamberg, OKM

Opetusneuvos Kristiina Laitinen, OPH

Sihteeri: neuvotteleva virkamies Ralf Ekebom, STM (1.10.2017. asti) ja erityisasiantuntija Antti Hautaniemi (1.10.2017 -)

Asiantuntija: Maria-Kaisa Aula, hankejohtaja, STM



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi