

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Sisällys

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista.....	2
Kysymys 2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?.....	2
MAAKUNTALAKI	4
Demokratian toteutuminen	5
Kysymyksiä maakuntalaista	6
Kysymys 4. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?.....	6
Kysymys 5. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?.....	6
Kysymys 6. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?.....	8
Kysymys 7. Onko siitä esitetty säädettäväksi <i>tuottamisen organisoinnin näkökulmasta</i> tarkoituksenmukaisesti?.....	10
Kysymys 8. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?.....	10
Kysymys 9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista	11
SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISLAKI.....	12
Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista	12
Kysymys 10. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?.....	12
Kysymys 11. Maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa.....	13
Kysymys 12. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?.....	14
Kysymys 13. Valtion ohjausta vahvistetaan. Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?.....	17
Kysymys 14. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?.....	22
Kysymys 16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista	24
Lasten ja nuorten oikeusturvan toteutuminen.....	27
Kysymys 44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.....	27
Muut kysymykset	30
Kysymys 45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.....	30
LIITE	30
Opiskeluhoitopalvelujen järjestäminen sote-uudistuksessa.....	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

Kysymys 2.

Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?

Lapsi ja perhepalveluiden muutosohjelman tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta, lisätä lasten ja nuorten hyvinvointia, hillitä kustannusten kasvua ja alentaa kustannuksia kokoamalla yhteen nykyiset hajanaiset palvelut lapsi- ja perhelähtöiseksi kokonaisuudeksi. Tavoitteet ovat samat kuin maakunta- ja soteuudistuksella. Tässä lausunnossa arvioidaan missä määrin lakiesitys mahdollistaa, edistää tai missä määrin estää tai asettaa riskialttiiksi näiden LAPE tavoitteiden saavuttamista. Tämän LAPE-lausunnon lisäksi OKM, Kuntaliitto ja THL antavat omat viralliset lausuntonsa hallituksen esitysluonnokseen sote- ja maakuntauudistuksesta.

LAPE tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lapsi- ja perhelähtöistä yhteensovittamista

- 1) sosiaali- ja terveystieteiden kesken
- 2) sote – ja muiden lasten ja perheiden palveluiden, etenkin kuntien vastuulle jäävien sivistyspalveluiden kesken
- 3) perus- ja erityistason palveluiden kesken sekä sote että sivistyspalveluissa (ja muissa palveluissa) sekä
- 4) lasten ja heidän vanhempiensa palveluiden kesken (etenkin mielenterveys ja päihdepalvelut, erotilanteet).

Keskeinen väline LAPE kehittämistyössä ovat uudet mallinnettavat palvelukokonaisuudet (matalan kynnyksen palveluissa perhekeskustoimintamalli sekä koulu/oppilaitos lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukena sekä erityispalveluiden kokonaisuus). Laadukas ja monialainen palveluiden tarpeen arviointi on näissä keskeistä, jotta lapsen, nuoren tai perheen avuksi saadaan sopiva/tarpeenmukainen tuki oikeaan aikaan. Kaiken kaikkiaan tuen painopistettä on siirrettävä ehkäiseviin palveluihin ja vanhemmuuden tukeen. Lisäksi toimintakulttuurin tulee uudistua lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuvaksi päätöksenteossa ja suunnittelussa. Kokonaisuutta on lisäksi johdettava ja linjattava vähintäänkin strategisesti kansallisella, alueellisella ja kuntatasolla.

Sote – integraatio ei riitä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseen ja kustannusten kasvun hillintään

Maakunta- ja sote-lakikokonaisuus keskittyy luomaan edellytykset sosiaali- ja terveystieteiden sekä näiden osalta perus- ja erityispalveluiden asiakaslähtöiseen yhteensovittamiseen. Tässä se tukee LAPE-tavoitteita ja on sellaisenaan merkittävä edistysaskel nykyiseen hajanaiseen palvelujärjestelmään. Sote- yhteensovitus ei kuitenkaan riitä eriarvoisuuden sekä kustannusten vähentämisen tavoitteen saavuttamiseksi lasten, nuorten ja perheiden osalta.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelut ovat pääasiassa muita kuin sotepalveluita (varhaiskasvatus, perusopetus, toinen aste, nuorisotyö, vapaa-aika, liikunta, kulttuuri jne.). Lisäksi asumisen ja yhdyskuntarakenteen

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

ratkaisut kunnassa vaikuttavat olennaisesti lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin. Jatkovalmisteluun on kytkettävä vahvemmin yhteensovitus lapsille ja nuorille tärkeiden kunnan järjestämistä vastuulla olevien palveluiden kanssa.

Ilman tiivistä yhteensovitusta kuntapalveluiden kanssa riskinä on hajanaisuuden ja eriarvoisuuden lisääntyminen eikä väheneminen. Jo nykyisellään saman järjestäjän tuottamana sote- ja sivistyspalveluiden yhteensovituksessa on monenlaisia haasteita. Uudet yhdyspintapalvelut on rakennettava kansallisesti johdetusti.

Yhteensovitusta tarvitaan monin tavoin sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, peruspalveluissa sekä perus- ja erityispalveluiden integraatiossa ja erityispalveluiden tuomisessa lasten ja nuorten arkiympäristöihin. Laajaa palveluiden yhteensovitusta vaativien lasten erityisryhmistä mainittakoon etenkin vammaisten lasten sekä lastensuojelun asiakkaana olevat lapset ja nuoret.

Kyse on sekä

- 1) palveluiden lapsi- ja perhelähtöisen yhteensovituksen edellytysten luomisesta (esim. ns. yhteinen/yksi lapsi – yhteinen/yksi suunnitelma, tiedon siirtyminen, palveluohjaus, perheen palveluiden kokonaisuus) että
- 2) yhteisestä lapsi- ja perhepalveluiden ja -politiikan strategisten linjausten luomisesta sekä palvelukokonaisuuksien johtamisesta (kertomukset, raportointi, tietopohja, kustannusten seuranta, resurssit, lapsivaikutusten arviointi, osaamisen kehittäminen).

Nämä tarpeet on otettava huomioon kunta-maakunta – yhteistyön ohjauksessa, valtion ja maakuntien välisissä neuvotteluissa ja ohjauksessa sekä ja valtioneuvostotasolla etenkin STM-OKM välisen yhteisen linjaamisen tarpeena (vrt. sosiaali- ja terveyden huollon kansalliset suunnitelmat). Huomioon on otettava myös yhteensovitus maakunnan kotouttamispalveluiden (maahanmuuttaja lapset ja perheet) sekä työllisyyspalveluiden kanssa (nuoret). Kunta- maakunta-välisen yhteistyön ja palveluiden yhteensovituksen menettelytapoja on toki mahdollista jatkossa täsmentää erityislainsäädännössä. Lasten ja nuorten osalta erityisen vahva tarve tähän on kuitenkin syytä todeta jo järjestämissä laeissa.

Lakiesitys painottaa maakunnan vastuuta asiakkaan sote-palveluiden yhteensovituksessa. Tämä onkin välttämätöntä, mikäli valmistelu etenee ns. monituottajamallin mukaisesti. Riskinä on kuitenkin että maakuntiin hajautettu palvelukuvausten ja ketjujen laadinta ei tuota riittävän yhdenvertaisia ja parhaita käytäntöjä huomioivia palveluita tai että kuvaukset eivät riittävästi ota huomioon lasten ja nuorten arjen kasvuympäristön tarpeita.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

MAAKUNTALAKI

Kansallista ohjausta tarvitaan lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuudesta sekä yhdyspintapalluiden toimivuudesta

Tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tarpeen, että lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuuksissa on riittävällä kansallisella ohjauksella varmistettava yhtenäiset palveluketjut ja kokonaisuudet niin että kunta- ja maakunta yhteyspinnat tulevat asiakkaan kannalta sujuviksi. LAPEssa kehitetään juuri ”yhdyspintapalveluita” eli perhekeskustoimintamallia sekä kouluja ja oppilaitoksia lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukena. Lisäksi on kansallisella ohjauksella varmistettava etenkin neuvolatoiminta sekä opiskeluhoito kouluun ja oppilaitokseen sijoittuvana lähipalveluna. Lisäksi kansallisella ohjauksella on varmistettava, että palveluketjut ja kokonaisuudet sekä eri palvelujen väliset yhteyspinnat rakentuvat riittävän yhdenmukaisina eri maakunnissa. Monitoimijainen palvelutarpeen arviointi tai perus- ja erityistason perhetyön palvelun sisältö ovat esimerkkejä palveluista ja toiminnoista jotka edellyttävät kansallistariittävää yhdenmukaisuutta. Vaikka palvelujen tuottamisen tavoissa ja organisoinnissa tulee väistämättä olemaan vaihtelua, kansallisella ohjauksella on varmistettava että tietty yhdenmukaisuus on turvattu.

Kansallisessa ohjauksessa voitaisiin ottaa mallia perusopetuksen ohjausjärjestelmästä eli opetussuunnitelman perusteiden käytöstä opetusta ohjaavana ja yhtenäistävänä toimintatapana. Asiakkaille on tärkeää hahmottaa tulevan lapsiperheiden palvelujärjestelmän kokonaisuus, eri toimijoiden roolit ja keskeiset toimintatavat. Jotta nämä palvelut avautuvat asiakkaille riittävän selkeästi, tulisi palvelut ja keskeiset toimintaperiaatteet voida luoda ja kuvata riittävän yhtenäisellä tavalla koko maassa. Samoin on varmistettava sekä vaativien palveluiden (5 erityisaluetta) että muiden erityispalveluiden jalkautuminen ja konsultaatio lasten arkeen. On välttämätöntä ottaa LAPE kärkihankkeessa näissä kokonaisuuksissa tehtävä kehittämistyö huomioidaan uudistuksen jatkokehityksessä (etenkin valinnanvapausratkaisujen toinen vaihe) sekä substanssilainsäädännön uudistusvaiheessa.

LAPE tavoitteena on, että maakunnissa tehtävän yhteensovitettujen palveluiden ja toimintakulttuurin kehittämistyön (2017–2018) tulokset siirretään valtioneuvostotason yhteisiksi lapsi- ja perhepalveluiden ja politiikan linjauksiksi, jolloin niiden jatkuvuus varmistetaan vuoden 2019 jälkeen. Tämä kehittämistyö on syytä aloittaa jo keväällä 2018.

Kansallisesti on myös varmistettava valtioneuvostotasolla lasten, nuorten ja perheiden palveluiden ja politiikan yhtenäinen strateginen johtaminen ministeriöiden yhteistyönä. Samoin on luotava menettelytavat siihen, miten kunnat ja maakunta luovat (esim. maakunta ja kuntastrategiaan sisältyvän) yhteisen lasten, nuorten ja perheiden palveluiden linjauksen esimerkiksi vaalikausittain.

Sote-uudistuksen etuna on se, että maakuntien järjestäessä palveluita kuntien sijasta on mahdollista toteuttaa yhdenvertaisemmin kaikissa lapsi- ja perhepalveluissa huomioiden nykyiset alueelliset erot esim. neuvolatoiminnassa, opiskeluhoitopalveluissa, lastensuojelun, vammaisten lasten ja perheiden palveluissa sekä muissa erityistä tukea ja osaamista vaativissa palveluissa. Myös kustannusten seuranta ja toiminnan suunnittaminen väestön hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmasta strategisille painoalueille voi olla helpompaa toteuttaa maakunnissa. Toisaalta maakuntien itsenäinen päättävältä voi johtaa erilaisiin ratkaisuihin lähipalveluiden organisoimisessa, joka saattaa lisätä ihmisten eriarvoistumista.

Asiantuntemus ja osaaminen perus- ja erityispalveluissa voidaan paremmin turvata järjestämisvastuun ollessa maakunnalla. Toisaalta vaarana on paikallistuntemuksen heikkeneminen palvelujen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa. Maakunnassa on mahdollista luoda yhtenäiset toimintalinjaukset lasten ja perheiden palvelujen väliseen työnjakoon, jolloin palvelujen saatavuus, kuten asiakkuuden kriteerit ja palveluiden laatu, voidaan turvata paremmin. Riskinä on se, että palveluverkko harvenee ja palvelut heikkenevät

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

etenkin kauempana väestökeskittymistä. Vaarana on, että paikallistuntemusta ja kuntien omia hyviä käytäntöjä ja malleja menetetään.

Lähipalveluiden varmistaminen

LAPE tavoitteiden kannalta on aivan keskeistä että peruspalvelujen tulee olla helposti saavutettavia, matalan kynnyksen palveluja, jotka ovat lähellä lapsia ja heidän perheitään. Myös erityispalveluiden tulee jalkautua lasten ja perheiden arkeen. Tämä on erityisen tärkeää niiden lasten tai lapsiryhmien osalta, jotka käyttävät paljon perusterveydenhuollon palveluita tai joiden hoito ja kuntoutuminen vaativat ammattilaisilta hyvää lapsen ja perheen asuinalueen paikallistuntemusta tai tiivistä yhteistyötä kunnan toimijoiden kanssa.

LAPE:n Perhekeskustoimintamallissa keskeistä on tuoda laadukas, monialainen palvelutarpeen arviointi lapsen ja perheen lähelle. Useiden palveluiden tulisi jalkautua nykyistä paremmin kotiin. Esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolat olisivat tämän suunnitelman mukaan osa perhekeskustoimintamallia. Samoin perhekeskuk- sen osana toimisivat kotipalvelu ja ehkäisevä perhetyö sekä **lastensuojelun** avohuollon tukitoimenpiteenä tapahtuva perhetyö, jotka toteutetaan lapsen, nuoren ja perheen kotona.

Opiskeluhollossa (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, kuraattori- ja psykologipalvelut) lasten tulee voida asioida itsenäisesti jo alakoulussa, joten on tärkeää, että opiskeluhoito toteutuu lähipalveluna koulussa tai oppilaitoksessa. Opiskeluhoitoon ja sen palvelujen tehtäviin kuuluu lain mukaan myös yhteisöllinen opiske- luhuoltotyö, jota voi toteuttaa ainoastaan toimimalla oppilaitoksessa.

Hyvinvointierojen kaventamisen sekä kustannusten alentamisen tavoitteen kannalta on tarpeen kansallisesti ohjauksella varmistaa riittävät lähipalvelut sekä erityispalveluiden jalkautuminen lasten ja perheiden arkeen. Lasten, nuorten ja perheiden kannalta nämä ovat neuvolapalvelut, muut perusterveydenhuollon sekä opiske- luhuollon palvelut. Opiskeluholllon kaikkien palveluiden (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, kuraattori- ja psykologipalvelut) tulee olla osa kouluyhteisöä siitä riippumatta järjestääkö ne kunta vai maakunta.

Demokratian toteutuminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa uhkana on se, että **asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja tiedon saaminen heikkenevät**, kun etäisyys palvelutuotannon ja sitä koskevan päätöksenteon välillä kasvaa ja muodostuu erilaisia päätöksenteon ja hallinnon portaita (maakunta/palvelulaitos/yhtiöt).

Etenkin lasten ja nuorten kannalta on välttämätöntä velvoittaa maakunta tiedottamaan asioista ymmärrettä- västi ja selkeästi sekä aktiivisesti keräämään lapsilta ja nuorilta mielipiteitä ja näkemyksiä palveluiden laa- dusta ja kehittämisestä. Yhteistyö maakunnan palveluiden suunnittelun ja esimerkiksi kuntien oppilaitosten välillä on tässä välttämätöntä, jotta lapset ja nuoret voisivat osana koulutyötä osallistua ja vaikuttaa itselleen tärkeisiin palveluihin.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Kysymyksiä maakuntalaista

Kysymys 4.

Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Maakunnan tehtäväkokonaisuus on mittava. On syytä harkita, miten varmistetaan maakunnan palvelukokonaisuudessa sen omienkin hallinnonalarajojen ylittävä palveluiden asiakaslähtöisyys. Esimerkiksi kunnissa ns. elämänkaarimallin mukainen palveluiden järjestäminen ja tuottaminen on osoittautunut lasten ja perheiden palveluiden kannalta kustannustehokkaaksi. Olisiko maakunnan palvelutuotannon järjestämisessä luotava sen omat hallintorajat ylittävää asiakaslähtöistä elämänkaariajattelua ja mahdollistettava/rohkaistava esimerkiksi 1) lasten, nuorten ja perheiden 2) työikäisten ja 3) ikäihmisten palveluiden johtamista, järjestämistä ja tuottamista kokonaisuuksina. On riskinä, että maakunnan erilaiset rajapinnat sekä tilaaja- tuottaja mallin soveltamiset muodostavat kankeutta ja esteitä tämänkaltaiselle asiakaslähtöisyydelle.

Maakuntalain 1 § perusteluissa todetaan **kestävän kehityksen periaate** maakunnan kaikessa toiminnassa tärkeäksi ja lisäksi pidetään tarpeellisena arvioida päätöksiä tulevien sukupolvien näkökulmasta. Lakipykälässä vastaava tavoite ei ilmene yhtä selkeästi vaan siinä todetaan tavoitteena taloudellinen kestävyys. Lain pykälää olisi tarpeen tältä osin täsmentää.

Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät.

Kysymys 5.

Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

- f. kyllä (avotila)
- g. kyllä pääosin (avotila)
- h. ei pääosin (avotila)
- i. ei (avotila)
- j. ei kantaa (avotila)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuuteen kuuluu myös turvallisuus

Kunnan sekä maakunnan tehtäväksi on määritelty asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Kokonaisuutta voitaisiin täydentää myös turvallisuuden edistämällä. Lasten ja nuorten kannalta heihin kohdistuvan erilaisen väkivallan ehkäisy ja vähentäminen tulee kuulua maakunnan tehtäviin samoin kuin kunnan

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

tehtäviin. Nykyisessä muotoilussa väkivallan vähentämisen työn ja turvallisuuden edistämisen vastuut jäävät epäselviksi.

LAPE tavoitteiden kannalta on myös välttämätöntä turvata se, että maakunnat ja kunnat avustavat jatkosakin kansalaisjärjestöjen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtä sekä tekevät yhteistyötä myös seurakuntien kanssa.

Koulu ja oppilaitokset lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukena; oppilashuolto kunnan ja maakunnan tehtävänä - arviointia

LAPE kärkihankkeen osana kehitetään kouluja ja oppilaitoksia lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukena. Keskeisiä ovat ratkaisut opiskeluhoitopalvelujen kokonaisuuden (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, kuraattori- ja psykologipalvelut, ml. yhteisöllinen opiskeluhoito) asemasta kunnan ja maakunnan tehtävissä. LAPE kärkihankkeen ohja usryhmässä on erilaisia näkemyksiä siitä kumman tehtäviin kuraattori ja psykologipalveluiden järjestämisen tulisi kuulua. Sen vuoksi esitämme tästä arviointia ja päätelmiä.

Arviointia ja päätelmiä maakuntamallista ja kuntamallista

Maakuntia ja kuntia psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäjinä vertailtiin kiinnittämällä huomiota järjestäjien määrään ja kokoon, palvelujen tarjoamiseen, rajapintoihin, yhteistyöhön muiden palvelujen kanssa, henkilöstöön, ohjauksen sekä johtamiseen ja palvelujen kehittämiseen.

Maakuntamallin ja kuntamallin mukaiset opiskeluhoitopalvelut ovat yhtenevät mm. palvelujen sisällön (yhteisöllinen ja yksilökohtainen opiskeluhoito) ja palvelujen tarjoamispaikan osalta (lähipalveluna koulu-yhteisössä). Keskeisimmät erot liittyvät **rajapinnan syntymiseen opiskeluhoitopalvelujen** kokonaisuuden sisälle ja mahdollisuuteen saada **yhdenvertaisia opiskeluhoitopalveluja** eri puolilla maata. Opiskelijoiden näkökulmasta nämä erot ovat merkittäviä.

Rajapinta opiskeluhoitopalvelujen sisällä

Palvelujen uudistettaessa muodostuu aina rajapintoja ja joudutaan punnitsemaan, missä rajapinta on vähiten haitallinen ja miten se olisi helpoimmin ylitettävissä yhteistyörakenteiden avulla. Rajapinnan syntymisellä opiskeluhoitopalvelujen sisälle on kuitenkin kauaskantoisia seurauksia palvelukokonaisuuden muodostumiselle, palvelujen ohjaukselle ja kehittämiselle sekä ennen kaikkea opiskelijoiden mahdollisuudelle saada tarvitsemaansa monialaista tukea ja yhteensovittuja palveluja. Kuntamallin etuna voidaan pitää sujuvampaa yhteistyötä koulun opettajien kanssa sekä kunnan muiden palvelujen kesken (esim. nuorisotoimen kanssa).

Nuoret ovat osana LAPE-työskentelyä eri tilanteissa tuoneet esiin puutteita opiskeluhoitopalveluissa. Näitä ovat: tiedon puute eri palvelujen sisällöistä, luukulta toiselle siirtäminen, vaikea saavutettavuus sekä tittleiden taakse piiloutuminen. Näihin voidaan vaikuttaa parhaiten kehittämällä opiskeluhoitopalveluja yhdeksi monialaiseksi toiminnalliseksi tiimiksi, jolla on yhteinen asiakaskunta koulussa ja oppilaitoksessa.

Nuorten esiin tuomiin puutteisiin pystytään parhaiten vastaamaan ja uudistamaan palveluja nuorten näkemysten mukaisesti silloin, kun palveluilla on yksi yhteinen järjestäjä ja tuottaja, eli maakunnallisessa mallissa.

Opiskelijoiden mahdollisuudet saada yhdenvertaisia ja laadukkaita palveluja

Yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen kansallisesti, maakunnissa ja kunnissa on opiskelijoiden näkökulmasta perusoikeuskysymys. Kuntamallissa palvelujen määrään ja laatuun voivat vaikuttaa kuntien (313 kuntaa 2016) väestön ja maantieteellisen alueen koko ja sen taloudellinen tilanne, koulujen koko sekä kunnan ja koulun halukkuus palkata psykologeja ja kuraattoreita.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Maakuntien (18) järjestämisvastuu auttaa turvaamaan opiskeluhoitopalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun kuntien järjestämisvastuuta paremmin. Ammatillisen koulutuksen kuntayhtymien näkökulmasta palveluista sopiminen maakunnan kanssa on todennäköisesti yksinkertaisempaa kuin usean kunnan kanssa.

Sote-uudistuksen ja Lape-ohjelman tavoitteiden saavuttaminen

Maakunnan ja kunnan vertailu psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäjänä osoittaa, että sote-uudistuksen ja LAPE-ohjelman tavoitteet palvelujen pirstaleisuuden vähentämisestä, palvelukokonaisuuksien tarjoamisesta ja asiakaslähtöisyydestä ovat todennäköisemmin saavutettavissa järjestämällä kaikki opiskeluhoitopalvelut maakunnallisesti.

Myös tavoitellut peruspalvelujen horisontaalinen integraatio sekä erityis- ja peruspalvelujen vertikaalinen integraatio mahdollistuvat silloin, kun kaikki opiskeluhoitopalvelut järjestetään yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena.

Sote-uudistus merkitsee suurta toimintakulttuurin muutosta kaikille opiskeluhoitopalveluissa toimiville. Opiskeluhoitopalvelujen henkilöstö on sote-ammattihenkilöitä, joten olisi luontevaa, että maakunta järjestäisi lähipalveluina myös kaikki opiskeluhoitopalvelut.

Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista.

Kysymys 6.

Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

- k. kyllä (avotila)
- l. kyllä pääosin (avotila)**
- m. ei pääosin (avotila)
- n. ei (avotila)
- o. ei kantaa (avotila)

Asukkaiden osallistumisoikeuden perusteluissa ei ole lakiesityksessä eritelty alaikäisten eli lasten ja nuorten erityisiä osallistumisen ja vaikuttamisen tarpeita. Lasten ja nuorten osallistumisen mahdollistaminen edellyttää kuitenkin esimerkiksi siihen kohdennettuja resursseja ja erityistä suunnittelua.

Lasten ja nuorten osallistumisen oikeutta sote- ja maakuntauudistuksessa tulee tarkastella sekä lapsen että lapsiryhmien oikeutena. Kyse on sekä osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnan ja maakunnan asukkaana että asiakkaana/potilaana, eri palveluiden käyttäjänä sosiaali- ja terveydenhuollossa, kotouttamispalveluissa ja TE-palveluissa.

26§ velvoittaa maakunnan asettamaan nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän. Nuorten vaikuttamisryhmä tai nuorisovaltuusto on keskeinen keino, jonka avulla nuoret ryhmänä voivat vaikuttaa elinympäristöönsä sekä heitä koskeviin palveluihin. Maakunnassa on turvattava edustuksellisen osallisuusraenteen lisäksi myös kaikkien lasten ja kaiken ikäisten lasten mahdollisuudet vaikuttaa maakunnan toimintaan ja palveluihin. Tästä ei ole nyt lainkaan säädöstä. Tämän lisäksi maakunta tulee velvoittaa selvittämään laajemminkin lasten ja nuorten mielipiteitä ja ottamaan niitä huomioon päätöksenteossa.

On syytä huomioida että eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevassa nuorisolain uudistuksessa ei ole myöskään linjattu lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia maakunnan hallinnossa tai palveluissa. Maakuntauudistusta ei käsitellä nuorisolain esitöissä. Asiaan tulee palata jatkovalmistelussa.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Pykälän 26 mukaan maakunnan nuorisovaltuuston jäsenet tulee valita kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä. Tämä ei välttämättä johda lopputulokseen, jossa maakunnan nuorisovaltuustossa olisi nuoria, joilla olisi kokemusta esimerkiksi lastensuojelun, vammais-/kuntoutus-, tai kotoutuspalveluista tai TE-palveluista.

Maakunnan nuorisovaltuustossa on hyödyllistä olla edustus eri kunnissa asuvista nuorista mutta on syytä laimentaa mahdollisuuksia valita maakunnan nuorisovaltuuston myös muita kuin kuntien nuorisovaltuustoissa olevia jäseniä. Menettelytapoja tulee kehittää niin, että varmistetaan erilaisten/eri taustaisten ja myös heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksien yhdenvertaisuus. Maakunnan lasten ja nuorten monipuolisen ja erilaiset lasten ja nuorten ryhmät huomioivan vaikuttamisen suunnittelua ja pilotointia tulee tehdä jo ennen vuotta 2019. Tätä on mahdollista edistää myös osana LAPE kehittämiskokonaisuutta.

Vaikuttamisryhmissä tulee siis olla **laaja ja monipuolinen edustus eri lapsiryhmistä**. Nuorten tosiasiallisen osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta, on lisäksi tärkeää, että myös esimerkiksi maakunnan vammaisneuvostossa ja vähemmistökielen vaikuttamistoimielimessä on mukana nuorten edustus ja heillä on mahdollisuus tuoda esille havaintojaan ja vaikuttaa kyseisten palveluiden järjestämiseen ja kehittämiseen.

Jotta nuorten vaikuttamistoiminta maakunnissa olisi tehokasta, tulisi sen toimintaa ja vaikuttamiskanavia **suunnitella riittävästi sekä turvata sille riittävät resurssit**. Tämä mahdollistaa, että toimintamuodon rooli on selvä sekä maakunnan toimielimille, nuorisovaltuuston jäsenille tai niille, jotka harkitsevat vaikuttamistyöhön osallistumista.

Myös tehokas **yhteistyö maakunnan hallinnon kanssa vahvistaa nuorten vaikuttamistyötä**. Esimerkiksi nuorisovaltuuston edustaja voisi osallistua ja käyttää puheoikeuttaan maakuntavaltuuston kokouksessa silloin, kun siellä käsitellään lapsiin ja nuoriin vaikuttavia asioita. Keskeistä on huolehtia siitä, että nuorisovaltuusto on tietoinen käsittelyyn tulevista lapsia ja nuoria koskevista asioista ja niiden aikatauluista. Myös nuorison vaikuttamistoiminnan hyvistä käytännöistä tiedottaminen ja **yhteistyö eri maakuntien välillä sekä maakunnan ja kuntien välillä** on olennaista.

Maakuntalain 28 §:ssä säädettäisiin maakunnan toiminnasta tiedottamisesta. Jotta lapset ja nuoret voivat tosiasiallisesti osallistua ja vaikuttaa, on heille **tarjottava siihen mahdollisuutta** kulloiseenkin tilanteeseen sopivalla, lasten iän ja kehitystason vaatimalla tavalla **ottaen huomioon eri ikäisten lasten tarpeet**. **Lapsille ja nuorille on myös annettava riittävästi tietoa käsiteltävistä asioista heille ymmärrettävällä ja heidät parhaiten tavoittavalla tavalla**

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta.

Kysymys 7.

Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin.

Kysymys 8.

Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Se, ettei maakunnille ole tulossa verotusoikeutta, **korostaa valtion velvollisuutta turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus. Tämä ei kuitenkaan saa tapahtua lasten ja nuorten kuntapalveluiden (varhaiskasvatus, koulutus ja vapaa-ajan palvelut) kustannuksella.** LAPE tavoitteiden ja myös eriarvoisuuden vähentämisen kannalta on keskeistä turvata myös kuntien lasten ja nuorten palveluiden rahoitus. Sekä maakuntien että kuntien palveluiden rahoituksen turvaamisen kannalta **voisi olla parempi, että myös maakunnilla olisi verotusoikeus, jota täydennettäisiin valtionosuusjärjestelmällä.**

Maakunnan rahoituslaissa (8 §) on tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien valtion rahoituksen laskemisesta ja koostumisesta. Lain 9 §:ssä on tarkoitus säätää maakunnan terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon valtionrahoituksen tarvetekijöistä ja niiden painoista. Terveydenhuollon tarvetekijöissä 6-vuotiaat on poikkeuksellisesti ryhmitelty omaksi yksivuotisikäluokaksi, jonka painokerroin on poikkeuksellisen pieni (0,42) verrattuna 0-5-vuotiaisiin ja (0,66) ja 7-12-vuotiaisiin (0,58). 6-vuotiaat ovat esikouluikäisiä ja ovat varhaiskasvatuksen ja koulun nivelvaiheessa, joka on olennaisen tärkeä myös myöhemmän hyvinvoinnin ja terveyden kannalta. **Olisi perusteltua, että 6-vuotiaiden painokerroin olisi sama kuin muiden alle kouluikäisten (0,66).**

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen tarkoituksena on hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan *kannustaa ja tukea maakuntia toteuttamaan monipuolisia ja suunnitelmallisia toimia, jotka kohdistuisivat erityisesti kansansairauksien ehkäisyyn, ikääntyvän väestön toimintakyvyn edistämiseen ja tapaturmien vähentämiseen sekä syrjäytymisen ehkäisyyn, sosiaalisen hyvinvoinnin ja työllistymisen edistämiseen.*

Hyvinvoinnin ja terveyden perusta muodostuu lapsuudessa, kuten myös hyvinvointi- ja terveyserojen perusta, joten on tärkeää, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen mainitaan tavoitteena laki

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

tekstissä ja sen perusteluissa. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että maakuntalain 1§ perustelujen mukaan tavoitteena on ottaa tulevien sukupolvien tarpeet huomioon.

Lasten oikeuksien kannalta on tärkeää, että Hyte-kertoimen määrittelyssä mukana olevien indikaattoreissa on selvästi enemmän painoarvoa lasten ja nuorten hyvinvointiin ja terveyteen liittyvillä indikaattoreilla sekä maakuntien että kuntien rahoituksessa.

Jotta Hyte-kerroin todella vahvistaisi hyvinvointia ja terveyttä edistävää työtä, olisi perusteltua harkita, kertoimen suuruuden nostamista ehdotetusta 1 prosentista 1,5 prosenttiin. Samalla on varmistettava, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi on riittävä painoarvo kertoimen määräytymisperusteissa. Määräytymisperusteita olisi arvioitava uudelleen.

Lasten ja perheiden palveluiden saatavuuden turvaamisen kannalta asukastiheyskerroin on perusteltu.

Vieraskielisyyskerroin tarkoituksena on korvata vieraskielisten asukkaiden maakunnalle aiheuttamia kustannuksia. Vieraskielisyyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteena. Vieraskielisyyskerroin perusteella muodostuisi noin 1 prosentti maakuntien valtion rahoituksesta. Vieraskielisten lukumäärässä ei otettaisi huomioon ruotsin- ja saamenkielisiä asukkaita. Pidämme tärkeänä **ruotsin- ja saamenkielisten asukkaiden palveluiden turvaamista**, jonka vuoksi tulisi harkita, että myös heidät otettaisiin kertoimessa mukaan ja että kertoimen painoarvoa nostettaisiin

Lasten oikeuksien toteuttamiseen suunnattujen voimavarojen riittävyttä tulee jatkuvasti arvioida valtion, maakuntien ja kuntien talousarvioissa. Lapsen oikeuksien komitea on suosittanut (2011) Suomelle, että *sopimusvaltio ottaa käyttöön lapsibudjetoinnin* (talousarvion seurannan lapsen oikeuksien näkökulmasta), *tarkoituksena seurata lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen myöntämistä.* (Päätelmät kohta 16 c) sekä *järjestää erikseen kussakin kunnassa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokkaan seurannan ja varmistaa määrärahojen asianmukaisen tason.* (Päätelmät kohta 16 b). Lapsibudjetoinnin menetelmiä kehitetään osana LAPE kärkihanketta. Kehittämistyön tulokset on tarpeen ottaa huomioon maakuntien talouden seurannan kehittämistyötä. Tähän liittyen on tarpeen kehittää ns. palvelupakettien mukaista kustannusten seurantaan niin, että se kattaa myös kuntiin jäävät lasten ja nuorten palvelut. Lasten ja nuorten palveluihin ja tukeen kohdistuvista julkisista menoista ja kustannusvaikuttavuudesta ei saada riittävää kokonaiskuvaa vain maakuntien menojen kautta.

Kysymys 9.

Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista

Lape toimintakulttuurin kehittämiskokonaisuudessa pilotoidaan lapsiystävällisen maakunnan toimintamallia joka sisältää mm. lasten ja nuorten osallistumisen edistämistä, päätösten lapsivaikutusten arviointia, lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan tietopohjan ja sen raportoinnin kehittämistä sekä lapsibudjetointia eli lapsiin kohdistuvien kustannusten seurantaan yli hallinnonalarajojen. Pilotoinnin tuloksia tulee hyödyntää maakuntien hallinnon ja toimintamallien ohjauksessa jatkossa.

Maakunnalle tulee säätää velvoite päätösten lapsivaikutusten arviointiin osana ihmisvaikutuksia. Lapsivaikutusten arvioinnin perustana on YK:N lapsen oikeuksien sopimus ja sen velvoite lapsen edun

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

ensisijaisuuteen. Päätösten lapsivaikutusten arvioinnin prosessi edellyttää myös tiedonhankintaa lasten ja nuorten hyvinvoinnista sekä myös heidän omien näkemystensä selvittämistä. Päätösten lapsivaikutusten arviointi kytkeytyy siis tiiviisti myös lasten ja nuoren osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksiin maakunnan hallinnossa. LAPE kehittämistyössä luodaan malleja lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönottoon maakunnissa. Etenkin julkisen talouden haastava tilanne ja siitä seuraavat kustannusten leikkauspaineet korostavat lapsivaikutusten arvioinnin ja sen tulosten huomioon ottamisen merkitystä lapsiin vaikuttavissa talousarviopäätöksissä ja -valmistelussa.

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISLAKI

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

Järjestämislaki on rakennelaki ja kun laki yleensä on aika vahva ja vaikean prosessin kautta muuteltava, olisi hyvä välttää kovin yksityiskohtaisia sisältöihin tai käytäntöihin liittyviä säännöksiä. Yksityiskohdissa olisi siis tarpeen miettiä, onko kysymys lakitason sääntelystä vai muilla keinoin käsiteltävästä asiasta. Sosiaali- huollon lainsäädännössä on edelleenkin paljon oppikirjamaista sisältöä, mikä varmaan johtuu siitä että amatilliset kelpoisuusehdot ovat tulleet voimaan vasta 1980-luvulla. Sitä ennen lakiteksti toimi myös oppikirjana ja nyt olisi aika siirtää tämänlaatuinen teksti muihin yhteyksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin

Kysymys 10.

Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)**
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Sote-järjestämislakiluonnoksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, kustannusvaikuttavat ja tuottavuudeltaan hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa. **Säännökseen on lisättävä, että lain tarkoituksena on myös riittävien sosiaali- ja terveystalouden turvaaminen** (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Samoin olisi perusteltua korostaa jo lain tarkoituksessa **palveluiden asiakaskeskeisyyttä.**

Suuremmat kokonaisuudet ovat tärkeitä, mutta lain nykyinen sanamuoto saattaa johtaa ajattelemaan, että on toteutettava suurempia "tuotantolaitoksia", vaikka sisällöllisesti esim. vammais- ja terveyspalveluissa pyritään pois suu-

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

rista laitoksista. Tämä voidaan siten ymmärtää myös suurina tuottajina suosivaksi näkemykseksi. Voisiko tätä täsmentää esim. lisäämällä tarkemman määreen, esim. "väestöpohjaltaan suurempiin kokonaisuuksiin".

Samassa kappaleessa käsitellään myös lastensuojelussa tarpeellista yhteistoimintaa lähipalveluiden ja maakunnan vastuulla olevien palvelujen kesken. Kaiken kaikkiaan lakitekstissä pitäisi nykyistä selvemmin näkyä se, että maakunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut sijoittuvat kuntiin eli paikallistasolle, jotta näkyy selvästi järjestämisen ja toiminnan toteuttamisen ero esim. maantieteellisesti sijoituvissa ratkaisuissa.

Lastensuojelun sijoittuminen

Lastensuojelupalvelujen suurempiin kokonaisuuksiin kokoaminen on tarkoituksenmukaista maakunnissa, joissa palvelujen saatavuutta ja esimerkiksi pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuutta on kyettävä varmistamaan pienissä, maaseutumaisissa kunnissa tai joissa asiakasperheille tarjolla oleva palveluvalikko on hyvin kapea. Voimavarojen ja hallinnon kokoaminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi ei kuitenkaan saa tarkoittaa palvelujen tarjonnassa lähipalveluperiaatteesta tinkimistä. On pohdittava, millaisin liikkuvan ja jalkautuvan työn keinoin tai esimerkiksi digitalisaatiota hyödyntämällä varmistetaan saavutettavuus, riittävä osaaminen palvelujen toteuttamiseksi sekä palvelujen tarjoaminen lapsille ja perheille lähipalveluperiaatteella.

Lastensuojelussa pääsääntöisesti kaikkien avopalvelujen kuten lastensuojelun sosiaalityön, perhetyön, sosiaaliohjauksen, tukiperhe- ja tukihenkilötoiminnan ja myös avohuollon palveluna toteutuvan perhekuntoutuksen olisi hallinnollisesta keskittämisestä huolimatta toteutettava fyysisesti ja toiminnallisesti lapsen ja perheen arkiympäristöön ja muihin lähipalveluihin kiinnittyvinä palveluina. Tämä on tärkeää mm. siksi, että lastensuojelupalveluja toteutetaan tiivistä verkostoyhteistyötä tekemällä useiden peruspalvelujen toimijoiden ja myös sivistystoimen palvelujen kanssa. Jos esimerkiksi sosiaalityö keskitetään maakunnallisiksi tai seudullisiksi yksiköiksi, on pohdittava, miten keskitetyt lastensuojelutiimit säilyttävät yhteytensä lähialueellisiin lasten ja perheiden palveluihin.

Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen.

Kysymys 11.

Maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova. Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Maakuntien välisiä sopimuksia tarvitaan tiettyjen palvelujen tai lastensuojeluun liittyvien erityisosaamista edellyttävien voimavarakeskittymien luomiseksi. Mikäli palvelujen järjestäminen ja tuottaminen ovat yhteistyösopimusten seurauksena sidoksissa siihen, että sopimuskumppanit noudattavat sopimuksia ja jos sopimuksen rikkominen uhkaa vaarantaa väestön palvelut, on perusteltua, että sopimukset laaditaan oikeudellisesti sitovina.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

HUOM! Olemme ottaneet kantaa kansalliseen ohjaukseen lasten ja perheiden palveluiden palveluintegraation ja palveluketjujen sekä ns. yhdyspintapalveluiden ohjaamisesta edellä kysymyksen 2 kohdalla.

Kysymys 12.

Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

(kommentit vaihtoehtoon b): HUOM! Asiaan on otettu kantaa edellä kohdan 1. vastauksissa. Integraatio pelkästään sote palveluissa ei riitä lasten ja perheiden eriarvoisuuden vähentämisen ja kustannustavoitteiden saavuttamisessa.

Lasten ja perheiden palveluiden kannalta on jatkossa määriteltävä tarkemmin, mitkä erityisen vaativat palvelut kuuluvat yhteistyöalueiden järjestämisvelvoitteisiin. Sopimuksissa on tarpeen varmistaa myös vaativien palveluiden jalkautuminen ja konsultaatiot lasten, nuorten ja perheiden arkeen ja peruspalveluihin sekä sote-että kuntien sivistyspalveluissa.

Lakiluonnoksessa listatut integraation toteutumisesta koskevat säädökset ovat tarpeellisia. Koska tavoitteena on nimenomaan asiakaslähtöisen integraation toteutuminen, on säädöksiin lisättävä velvoite luoda maakuntaan maakunnalliset rakenteet integroitujen palveluiden suunnittelemiseksi ja arvioimiseksi yhteistyössä asiakkaita edustavien asiakasraatien ja kokemusasiantuntijoiden kanssa. Tämä koskee etenkin monia palveluita tarvitsevia lapsia, nuoria ja perheitä eli esim. vammaisten palveluiden ja lastensuojelun asiakkaita.

Lastensuojelun asiakkaana olevien lasten, nuorten ja perheiden kohdalla integraation toteutumisen varmistaminen edellyttää, että maakunnat velvoitetaan luonnoksessa mainittujen toimintamuotojen lisäksi tuottamaan arviointitietoa integraation toteutumisesta ja ottamaan asiakkaita edustavat ryhmät mukaan arviointiin. Pykälän alla olevan listan kohdan voisi muotoilla näin: 7) toimitettava maakunnalle sen järjestämistehdävän edellyttämät *asiakkailta koottuun palaute- ja arviointitietoon perustuvat* tiedot palvelujen toteutumisesta.

(kommentti vaihtoehtoon c): Säännöksen kautta on vaikeaa määrittää lastensuojelun sijoittuminen. Lastensuojelu sijoittuu sekä matalan kynnyksen palveluihin että erityistason ja vaativiin palveluihin. Lastensuojelun/sosiaalihuoltolain mukainen tarpeen arviointi tehtäen jatkossa matalan kynnyksen perhekeskuspalveluissa, mutta sijoittuu kuitenkin erityistason rajapinnalle. Varsinainen lastensuojelutyö kuuluu selkeästi eri-

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

tyistason palveluihin. Lastensuojelulapset tulevat tarvitsemaan kaikkia peruspalveluita, myös kuntiin jääviä. Lastensuojelukäytäntöihin kuuluu kuitenkin keskeisesti sosiaalityöntekijän johtama ja koordinoima prosessi. Tukeeko uusi laki riittävästi sitä, että sosiaalityöntekijä voi johtaa ja koordinoita yksittäisen lapsen prosessia

kaikilla näillä eri tasoilla, joissa eri hallinto ja johto? Onko lastensuojelun sosiaalityöntekijälle valtaa määrittää/suunnitella tarvittavat palvelut ja tuet yksittäiselle lapselle peruspalveluista vaativan tason palveluihin asti? Mitä keinoja erityistason sosiaalityöntekijällä on käytettävä yksittäisen lapsen palveluketju integraation turvaamiseen?

Integraation tavoitteita on tarpeen täsmentää, vaikka kovin yksityiskohtaisia yhteistyön toteutusmuotoja lakisäädöksellä ei varmaankaan pystytä toteamaan. Lisäksi ne saattavat olla eri maakunnissa hieman erilaisia riippuen alueellisista olosuhteista. Tällöin on tärkeää, että laki varmistaa moniin eri palveluihin sijoittuvan kokonaisuuden eheyden. Tätä kohtaa voitaisiin ehkä täydentää - joko tässä kohdassa tai kysymyksen 13 yhteydessä - siten, että integraatiosopimuksessa määriteltäisiin myös taloudellisten vastuiden jakautumisen periaatteet silloin, kun saman asiakkaan palvelu muodostuu sekä maakunnan että kunnan toiminnoista (kuten lastensuojelussa usein on kysymys) ja että integraation käsitettä hieman avattaisiin esim. toteamalla sen tavoitteita, kuten palveluprosessien eheys ja jatkuvuus sekä määrittely prosessin keskeisestä vastuutahosta/vastuuhenkilöstö (joka voi olla joko sosiaalityöntekijä tai joku muu ammattilainen).

Kansallisen lainsäädännön ohella palveluntuottajat tulee velvoittaa ottamaan huomioon myös Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset.

Koordinointivastuista asiakastyössä

Kysymys perustasolla tehtävän työn ja erityistason välisestä yhteistyöstä ja roolituksista laaja-alaisen tuen tarpeen tilanteissa on hyvin tärkeä. Se on yksi integraation tärkeimmistä kysymyksistä. Lastensuojelun näkökulmasta integraatiota tarvitaan keskeisesti juuri tilanteissa, jossa perheet tarvitsevat sekä pidempiaikaista tukea tarjoavaa rinnalla kulkemista, että erikoistuneempia palveluita yhtä aikaa. Palveluiden toimintakykyisyyden ja tuloksellisuuden yksi suurimpia esteitä on se, että pidempiaikaista tukea tarvitsevien perheiden palveluiden organisoimisessa ei ole pystytty varmistamaan tukea antavien suhteiden jatkuvuutta vaan tuki katkeilee määräaikaisten palveluiden myötä.

Tukea antavien suhteiden jatkuvuutta ei kannalta jatkossakaan rakentaa ensisijaisesti erityistason palveluiden varaan. Erityistason tehtävänä on tuoda erityistasoinen osaaminen ja voimavarat mukaan perheen ja lapsen tilanteeseen silloin kun se on tarpeen. Jatkuvuus pitää varmistaa perustason työnä. Tämä edellyttää hyvää asiakaslähtöistä erityistason ja perustason työn yhteen sovittavaa johtamista ja myös perus- ja erityistason rajan ylittävää perheen palvelukokonaisuuden monialaista koordinointivastuuta.

Koordinointirooli voi olla sosiaalityöntekijällä tai omatyöntekijällä, tai jos lainsäädäntöä halutaan avata, jollakin terveydenhuollon puolen työntekijälläkin, mutta lisäksi perheet voivat usein tarvita tuekseen vielä lähitukena arjessa kulkeva avain-/lähityöntekijän. Päävastuu tulee kuitenkin olla yhdellä työntekijällä.

Perustasolta tuleva avaintyöntekijä on etenkin erityistason palveluja tarvitsevien lasten ja perheiden näkökulmasta aivan keskeinen palveluiden jatkuvuutta takaava toimija niissä tilanteissa joissa perheiden tuen tarve on monialaista ja pidempiaikaista. Siten sote-lakiin olisi syytä kirjata vahvasti näkyviin perustason rooliksi palveluiden ja tuen jatkuvuuden varmistaminen tukea tarjoavan, pitkäaikaisen lähityön avulla monitoimijasta integroitua työskentelyä edellyttävissä tilanteissa.

Vastaava perus- ja erityistason roolien selkiytyminen on tarpeen myös sijoitettujen lasten ja heidän perheidensä tilanteissa tarvittavan perhetyön ja vanhemmuutta tukevan työn osalta. Vanhemmuutta ja perhettä pitkäjän-

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

teisesti tukeva työskentely on tärkeää kytkeä osaksi lapsen sijaishuollossa saaman palvelun kokonaisuutta, koska sijaishuollossa on kyse jaetusta vanhemmuudesta, mutta lapsen ja perheen pysyvä tuki ei voi rakentua esim. sijaishuollon laitoksesta käsin tehtävän työskentelyn varaan. Onhan sijoitusten kuitenkin tarkoitus myös päättyä, viimeistään täysi-ikäisyyteen. Sosiaalityöntekijä on koordinoivassa roolissa näissä tilanteissa

mutta myös sijaishuollon palveluntuottajien ja perustason oma-/lähityöntekijyyden välinen suhde, roolit ja työnjako kaipaavat vielä selkiyttämistä ja edellyttävät että järjestämislaki tukee, eikä vaikeuta tällaisten roolien vahvistumista ja selkeytymistä. Myös sijoitetun lapsen perhettä on tuettava pitkäjänteisesti ja ilman katkoksia läpi lapsen asiakkuuden erilaisten vaiheiden ja tarvittaessa myös lastensuojelun asiakkuuden päätyttyä.

Sijoitetun lapsen ja hänen perheensä kanssa tehtävän työn ydintoimijoita voisivat jatkossa olla lapsen sijaishuollon työntekijät, lapsen sosiaalityöntekijä ja lapsen ja perheen rinnalla pitkäjänteisesti, läpi lapsen ja aikuisten erilaisten asiakkuuden vaiheiden kulkeva oma- ja /lähityöntekijä. Pitäisi mahdollisesti myös selkiyttää sitä, onko sosiaalihuoltolain mukainen omatyöntekijä ensisijaisesti palveluita koordinoiva ja palvelukokonaisuuksista vastaava rooli vai lähitukea tarjoava rooli ja tarvitaanko laaja-alaisen tuentarpeen tilanteissa omatyöntekijän/sosiaalityöntekijän lisäksi pysyvä lähityöntekijä (esim. arjessa tukea antava perhetyöntekijä/sosiaaliohjaaja). Sijaishuoltoon sijoitettujen lasten osalta lapsen ja perheen palveluita koordinoiva rooli on ollut lastensuojelun sosiaalityöntekijällä mutta käytännössä sosiaalityöntekijän tukea ei ole ollut riittävästi tarjolla esim. syntymävanhemmille.

Jotta tuen ja tukea antavien suhteiden jatkuvuuden ja koordinaation ongelmat niin vammaisten lasten kuin lastensuojelun piirissä olevien lasten osalta saadaan ratkaistua, voisi ajatella että laaja-alaisen tuen tarpeen tilanteissa lapsen ja perheen ympärille muodostettaisiin lapsi- ja perhekohtainen tiimi. Tiimin ydin olisi koordinoiva sosiaalityöntekijä, tai jos tuki on sosiaalihuoltolain mukaista tukea, sosiaalihuoltolain mukainen omatyöntekijä, sekä perheelle nimetty pitkäaikainen lähityöntekijä (avaintyöntekijä, perhetyöntekijä/sosiaaliohjaaja/tai muulla tavalla perheen tueksi pitkäaikaisesti osoitettu tuki, kuten vaikka läheisverkostosta tai järjestöstä paikannettu luottohenkilö jota esimerkiksi Espoossa kokeiltiin). Muu verkosto koottaisiin tilanteen ja tuen tarpeen mukaan.

Integroidut palvelukokonaisuudet voisivat tällä ajattelulla rakentua mallilla, jossa monialaisen tuen tarpeen tilanteissa tiimin ytimen muodostaisi aina

- 1) perustasolla lasta ja perhettä pitkäjänteisesti tukeva avain-/lähityöntekijä
- 2) palvelukokonaisuutta koordinoiva työntekijä, joko sosiaalityöntekijä tai shl:n mukainen omatyöntekijä tai vastaava
- 3) erityistason muu sosiaali- tai terveydenhuollon tuki tarpeen ja tilanteen mukaan
- 4) perustason muu lapsen ja perheen tukiverkosto tilanteen ja tarpeen mukaan (esim. vaka, koulu)

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveystalouksissa (19 §, 4 luku, 6 luku).

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Kysymys 13.

Valtion ohjausta vahvistetaan. Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

(kommentti vaihtoehtoon a):

Pidämme valtion ohjauksen vahvistamista tarpeellisena mutta tietyin reunaehdoin ja siten että ohjaus mahdollistaa asiakaskohtaisen tuen räätälöinnin ja välttää palveluiden kaavamaisuuden ja byrokratisoitumisen riskit.

Liialliseen maakuntien itsenäisen aseman korostamiseen liittyy riskejä. Rakenneuudistuksessa olisi luotava vahvat valtiollisen ohjauksen rakenteet palveluiden yhdenmukaistamiseksi ja palvelun käyttäjien oikeusturvan toteutumisen takeeksi. Siksi se, että valtion ohjausta vahvistetaan, on kannatettava asia. Järjestämislakia koskevassa hallituksen esityksessä avoimeksi kuitenkin jää se, **miten** valtion ohjauksen vahvistaminen käytännössä tehdään samaan aikaan, kun tarkat normit puretaan ja siirrytään väljän puitelainsäädännön piiriin. Normiohjauksesta siirrytään väljään strategiатыön malliin, jossa yksittäisen asiakkaan ja palvelunkäyttäjän oikeusturvan toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat epäselviä. Valtion ohjaus on jossain määrin määritelty sitovaksi, mutta samaan aikaan tavoitellaan kustannussäästöjä resursseja vähentämällä.

LAPE muutosohjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttää palvelujärjestelmän vahvempaa valtionohjausta palveluiden yhteensovituksen sekä myös kustannustavoitteiden toteutumiseksi. LAPE:ssa tehtävä palvelujen mallinnustyö tukee palvelujen yhdenvertaisempaa järjestämistä ja tuottamista sekä luo perustaa kansallisesti yhtenäisemmille ratkaisuille. Edellä 1 kysymyksen kohdalla on todettu tähän liittyviä tarpeita. Palveluketjujen ja – kokonaisuuksien vastuuta ei voida lasten nuorten ja perheiden palveluissa jättää jokaisen maakunnan arvioitavaksi vaan kustannus ja hyvinvointitavoitteiden toteutuminen edellyttää kansallisia ratkaisua etenkin kuntien ja maakunnan palveluita yhdistävissä yhdyspintapalveluissa (esim. perhekeskustoimintamalli).

4 luvun ohjaus suunnittelu ja kehittäminen säädökset eivät ota huomioon tarvetta sovittaa lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuudet ja – politiikka yhteen yli hallinnonalarajojen. Lasten nuorten ja perheiden palveluiden kokonaisuuden ohjauksen kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä etenkin sivistyspalveluiden kokonaisuudet on sovitettava yhteen niin että valtioneuvostotasolla vuoropuhelu STM:n ja OKM:n kesken on tiivistä. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on johtaa lasten, nuorten ja perheiden palveluita jatkossa paremmin kokonaisuutena. Tähän tulee löytää jatkossa ratkaisut.

On syytä ottaa huomioon, että kuntien lastensuojelulain mukaiset lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat ovat olleet keskeisiä välineitä paikallisen tason palveluiden strategiseen yhteensovitukseen. Näiden suunnitelmien tulevaisuus on avoinna. Jatkossa kuntastrategiaan sekä hyvinvointikertomuksiin tulisi sisällyttää lasten ja nuorten hyvinvointia koskeva oma osionsa. Samoin maakunnan tulisi sisällyttää vastaavan lasten, nuorten hyvinvointisuunnitelman osion sisällyttämistä maakuntastrategiaan sekä vastaavasti hyvinvointikertomuksiin.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Valtionohjauksen vahvistaminen on lastensuojelun näkökulmasta erittäin perusteltua. Palvelut toteutuvat nyt hyvin vaihtelevina sekä organisointitavoiltaan että sisällöltään. Palvelut eivät toteudu sisällöllisesti tasalaa-tuisina ja yhdenmukaisina maan eri alueilla.

On tärkeää, että maakuntia ja palveluja tuottavia tahoja velvoitetaan hyödyntämään toimintansa suunnittelus-sa ja johtamisessa toiminnan laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia sekä palvelujen yhteensovittamisen toteu-tumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa.

Myös maakuntien velvoite osallistua kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen sekä yhteis-työhön koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa, on tärkeää.

Lastensuojelun kehittämisen kannalta on oleellisen tärkeää, että viiden yhteistoiminta-alueen kehittämissyh-teistyöhön sisällytetään lastensuojelun, kuten muidenkin erityistason ja vaativimman tason palvelujen kehit-tämistoiminnan edellyttämä alueellinen ja kansallinen yhteistyö ja että tälle kehittämistoiminnalle varataan yhteistoiminta-alueilla ja maakunnissa riittävät voimavarat.

Myös velvoite tehdä palvelujen kehittämisessä yhteistyötä yliopistojen, korkeakoulujen ja järjestöjen kanssa on perusteltu. Samoin velvoite arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon osaamistarpeen arviointia ja ammatilli-sen osaamisen kehittämistä yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa.

(kommentti vaihtoehtoon b): Valtionohjauksen vahvistaminen on palveluiden tasalaatuisuuden ja asiak-kaan oikeuksien näkökulmasta perusteltua.

Sijaishuollon valvontaa ja sen valtion ohjausta koskevat kommentit

Sijaishuollon näkökulmasta nyt esitettyyn valtion ja maakunnan väliseen epämääräiseen ohjaukselliseen suhteeseen liittyy riskejä. Sijaishuollon kansallinen ohjaus on ollut valitettavan heikkoa pitkään ja se on osal-taan vaikuttanut kentän hajautumiseen ja pirstaloitumiseen. Sijaishuolto on erittäin vaativaa ihmissuhde- ja muutostyötä, jossa ollaan jatkuvasti tekemisissä lapsen oikeusturvan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyvien kysymysten parissa. Lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että tämän-kaltaista toimintaa ohjataan ja valvotaan systemaattisesti ja yhdenvertaisesti. Viime kädessä kyse on siitä, miten yksittäisen lapsen tarpeisiin voidaan vastata ja miten voidaan turvata jokaisen lapsen edun toteutumi-nen.

Selkeällä ohjauksella ja riittävällä toimintayksikön sisäisellä ja ulkoisella valvonnalla on sijaishuollossa ole-vien asiakkaiden oikeusturvan varmistamisessa keskeinen rooli. Sijaishuollossa käytetään paljon julkista valtaa puuttumalla sekä lasten ja nuorten että heidän perheidensä yksityisyyteen ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Tästä lähtökohdasta käsin sijaishuollon tarkka normiohjaus ja sääntely ovat yksinkertaisesti välttämättömiä. Turvallisen ja laadukkaan sijaishuollon rakentaminen edellyttää nykyistä vankempaa kansallista normiohja-usta sekä valtakunnallisesti yhdenmukaista ohjausta ja menettelytapoja. Ne eivät voi olla pelkästään maakun-takohtaisia. Tätä tarvetta vahvistaa se tulevaisuudessakin toteutuva käytäntö, että lapsia sijoitetaan eri maa-kuntien alueelle. Ohjaus- ja valvontatoiminnan tulee olla yhdenmukaista maakunnasta riippumatta. Kansalli-sen ohjauksen ja riittävän osaamisen turvaamiseksi on tärkeää, että Valviralle turvataan riittävät resurssit. Myös muilla valvontaviranomaisilla on oltava riittävät resurssit.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Sijaishuollon kaltaisella toimialalla, jossa käytetään paljon julkista valtaa, ei ole riittävää se, että palveluntuottaja sopii riittävästä laadusta maakunnan kanssa omavalvontasuunnitelmassa. Kyseisten laatutekijöiden minimikriteerien tulee perustua kansallisesti sitoviin määrittelyihin, joita nykyinen voimassa oleva erityislainsäädäntökin edellyttää. Käytännön työssä on havaittu, että omavalvontasuunnitelmaa ei välttämättä sisäistetä työvälineeksi ja kaikkien saatavilla olevaksi. Yksikkökohtaista ohjausta tarvitaan monissa asioissa ja sitä tulee voida antaa ennen kuin epäselvistä asioista tulee isompia ja vaikeampia ratkoa. Muutokset tulevat hitaasti käytäntöön. Sen säännöllinen seuranta ja konkreettinen ohjaus ovat välttämättömiä.

Tulevien maakuntien sijaishuollon sijoittajayksiköiden (oletus, että ko. rakenne tulee kaikkiin maakuntiin) ja asiakkuudesta vastaavien sosiaalityöntekijöiden toiminnan vastuut ja käytännöt rakentuvat heti riittävän selkeiksi. Tällä hetkellä suurten kaupunkien sijoittajayksiköt toimivat osin laillisuuden rajamailla ohittaessaan asiakkuudesta vastaavat sosiaalityöntekijät lasten ja nuorten sijaishuoltopaikkoja tarjotessaan. Lapsen ja perheen näkökulmasta keskeistä on löytää jo ensimmäisellä kerralla sopiva sijaishuoltopaikka ja siksi vain ja ainoastaan tämän kriteerin perusteella tulisi tehdä päätöksiä kodin ulkopuolelle sijoittamisessa. Tämä yksittäinen asia ei välttämättä sijoitu tässä yhteydessä lainsäädännön tasolle, mutta on keskeinen lapsen edun näkökulmasta.

Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan keskeisin toimija tulee olemaan palvelujen järjestämistä vastaavan maakunnan oma sijaishuoltoyksikkö, jossa päätöksiä tehdään virkavastuulla. Sen enempää yksin Valvira kuin omavalvontajärjestelmäkään eivät pysty riittävästi takaamaan asianmukaista ja laadukasta toimintakulttuuria sijaishuoltopaikkoihin valtakunnallisesti. Kun lapsia ja nuoria sijoitetaan sijaishuoltoon, tulee samalla järjestää riittävä ohjaus ja seuranta järjestämistä vastaavan maakunnan puolesta. Tällä pystytään parhaiten ehkäisemään lapsen edun vastaista kulttuuria syntymästä sijaishuoltopaikkoihin. Tällä hetkellä suurimmilla kaupungeilla on olemassa kohtuullisen hyvät toimintamallit ohjauksen, seurannan ja valvonnan suorittamiseksi ja jatkossa maakuntarakenteella pystytään uskoakseni saavuttamaan vastaava tai parempi taso maanlaajuisesti.

Psykologi ja kuraattoripalvelut tulisi sijoittaa maakuntiin. Työskennellessään kouluissa ja oppilaitoksissa ja toimiessaan samanaikaisesti maakunnan organisaatiossa voidaan tuottaa merkittävä ja luonteva yhteistyölinkki näiden kahden eri organisaation välille. Näen asian primääristi rakenteellisena ratkaisuna, joka tulee lisäämään palvelujen koordinaatiota ja toimivuutta kokonaisuudessaan erityisesti lastensuojelun näkökulmasta.

Ohjausta yhdenvertaisuuden ja tasalaatuisuuden turvaamiseksi

Lapset ja perheet eivät ole yhdenvertaisessa asemassa palveluiden saannin suhteen ja siksi valtiollista sitovaa ja velvoittavaa ohjausta tarvitaan valtakunnallisen yhdenvertaisuuden ja tasalaatuisuuden turvaamiseksi. Lakiluonnoksessa todetaan, että palveluntuottajalla pitää olla maakunnan kanssa sovittu omavalvontasuunnitelma. Kahdenkeskeisesti sovittujen omavalvontasuunnitelmien avulla ei edistetä lasten, perheiden mutta ei myöskään eri toimijoiden tasavertaista ja yhdenmukaista kohtelua ilman valtakunnallisesti yhdenmukaista ohjausta ja kriteereitä.

Toimivia viranomaisvalvontamekanismeja ja kansallisesti yhdenvertaisia valitusmekanismeja edellyttävät niin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus kuin YK:n sijaishuollon ohjeet. Suomi on sitoutunut noudattamaan kaikkia YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita. Niiden lisäksi tulisi huomioida nykyistä tehokkaammin YK:n sijaishuollon ohjeet (UN Guidelines for the Alternative Care of Children). Viranomaisvalvonnan purkaminen on ristiriidassa näissä määriteltyjen periaatteiden kanssa. YK:n lapsen oikeuksien

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

komitean edellisissä päätelmissä on esitetty huoli siitä, että sijaishuoltopaikkojen valvonta on heikkoa ja lapsilla ei ole tarvittavia oikeusturvakeinoja ja valitusmekanismeja käytössään. Molemmat korostavat toimivien ohjaus- ja valvontamekanismien turvaamista myös kansallisesti.

Laitoshoitoa mallintavassa ryhmässä (Lapsi- ja perhepalveluiden työpajaprosessi syksy 2016) valmistellaan "konsensuslausumaa" hyvästä lastensuojelun laitoshoidosta sekä sitä mitä hyvä laadukas laitoshoido tarkoittaa ammatillisena ohjauksen ja kasvatuksen osaamisena ja myös sitä mitä laitostyön uusi lähestymistapa (terapeuttinen/kasvatuksellinen) edellyttää johtamiselta. Erityisesti ryhmässä on pohdittu nykytilannetta, jossa lastensuojelun laitospaikoista suurin osa (84 %) on yksityisten tuottamia. Monikansalliset palveluyrittäjät ostavat pienempiä laitoksia. Työtä tehdään enää harvoin kunnan omistamissa laitoksissa. Siksi on tärkeää että kilpailutuksille luodaan tarkat laitoshoidon laadun kriteerit sekä selkeät maakunnalliset kilpailutusohjeet. Ryhmä tuottaa 'hyvän' laadun kriteerejä (mm. sujuva yhteistyö psykiatrian ja mielenterveytyksen kanssa ja toimiva yhteys kouluun) joulukuun seminaariin

Lakiehdotuksessa tulisi käsitellä omavalvonnan hyötyjä ja riskejä, mutta myös sitä, miten käytännössä ja lasten ja perheiden elämästä syntyvät havainnot ja kokemukset siirtyvät systemaattisesti ensin maakunnan ja sitten valtion tietoon. Lakiesitys on rakentunut olettaen, että tieto ja ohjaus kulkee "ylhäältä alas", mutta aivan yhtä tärkeätä on avata institutionaalinen väylä "alhaalta ylös", eli nostaa näkyviin niitä kysymyksiä, joissa tarvitaan kehittämistä, väljempää tai tiukempaa ohjausta tai suorastaan lakimuutoksia. Nykyisin tällainen käytäntö toteutuu sattumanvaraisesti. Tarvittaisiinko sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, jonka tehtäviin tulisi luoda ja hyödyntää tällaista vuorovaikutteista toimintaa.

Laatu ja kustannukset sijaishuollossa

Sijaishuollon kustannuskysymykset ovat keskeisiä: hyvä ja laadukas sijaishuolto maksaa paljon, mutta hyvin toimivalla ja pitkäkestoisia tuloksia aikaansaavalla sijaishuollolla voidaan saada säästöjä aikaan pitkällä tähtäimellä. Parhailaan sijaishuolto toimii ylisukupolvisia huono-osaisuuden ketjuja katkovana ja siten tulevia ongelmia ehkäisevänä palveluna. Kuntien ja kuntayhtymisen kilpailutus käytännöt ja hankintoja ohjaavat erilaiset periaatteet ovat vauhdittaneet toimialan pirstaloitumista ja kokonaisuuden hallitsemattomuutta. Laadusta saatetaan tinkiä kustannuksiltaan halvimman palvelun hankinnan ja tuottamisen tavoittelun nimissä. Huomion kiinnittäminen kustannuksiin laadukkaan palvelun sijaan tuottaa haittavaikutuksia. Lapsen hyvän sijaishuollon ja oikeuksien toteutumisen turvaaminen ei tulisi tapahtua sellaisten keinojen vahvistamisella, joiden ensisijaisena tavoitteena on synnyttää kustannussäästöjä. Talous- ja elinkeinopoliittisen tavoitteet eivät saisi ajaa sisältökysymysten edelle.

Kustannustehokkuuden tavoittelu kilpailua lisäämällä edellyttää hankintaperiaatteiden kriittistä tarkastelua. Isot ja pienet palveluiden tuottajat eivät ole tasa-arvoisessa asemassa tällä hetkellä. Isoilla palveluja tuottavilla ketjuilla on mahdollisuus vastata monenlaisiin kilpailutusvaatimuksiin, kun taas pienemmillä toimijoilla tätä mahdollisuutta ei ole. Suuret (monikansalliset) yhtiöt pystyvät ottamaan myös isompia riskejä palvelun aloittamisen suhteen tarjoamalla hinnan alle todellisten kustannusten varsinkin tilanteissa, joissa hinta on ensisijainen valintaperuste. Vaarana on, että jo nyt alkanut suuntaus vahvistuu entisestään ja pienet toimijat katoavat kentältä. Sijaishuollon näkökulmasta tämä on ongelma siksi, että toimialalla tarvitaan erilaisia ja eri kokoisia palvelun tuottajia lasten yksilöllisiin tarpeisiin vastaamiseksi. Maakunnat eivät välttämättä hyödy verotuloista eikä työllistymisen kautta tulevina hyötyinä.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Yhteenvetona valtion ohjauksesta ja ohjauksen uudistamisesta

Valtion ohjauksen vahvistaminen on tarpeen. Valtion ohjauksen muotoon ja tapaan tulee kuitenkin löytää uusia malleja, jotka mahdollistavat lapsille, nuorille ja perheille asiakaskohtaisesti ja myös perhekohtaisesti räätälöidyn ja tarpeen mukaisen tuen tarjoamisen (Huom! ”sopivaa tukea oikeaan aikaan” – eikä vakioratkaisuja tiettyjen standardikriteerien perusteella!). Sote- ohjausyksikön kehittämistyössä on tähän löydettävä uusia ratkaisuja. Valtion ohjauksessa on tähän asti ollut riskinä esimerkiksi lastensuojelussa juridinen ja standardimainen orientaatio, kun pitäisi vahvistaa sisältöä ja asiakaskeskeisyyttä että entistä räätälöidymää ja inhimilliset erityispiirteet ja koko perheen huomioon ottavaa työskentelyä.

Valtion ohjaus ei siis voi olla ainoa vastaus yksilöllisten asiakastilanteiden sisällöllisiin ongelmiin. Tässä yhteydessä on huomattava, että sosiaalihuollosta puuttuu terveydenhuollon käypä hoito- ohjausmekanismi. THL:n hyvät käytännöt on olemassa, mutta sen rooli ja ohjausvoima on selvästi vähäisempi kuin käypä hoito- suositusten. Toimiva lastensuojeluryhmä ehdotti käypä hoito- ohjausmallin luomista myös sosiaalihuoltoon. Se ei kuitenkaan liene järjestämislain asia, vaan pitäisi saada aikaan muulla tavoin, mutta kenen toimesta?

Korostuvan valtion ohjauksen rinnalla tarvitaan vahvemmin ammatillisten sisältöjen ohjausta, joka rakentuisi kokeneiden ammattilaisten ja kentän yhteistyöhön. Toiminnan riittävän yhdenmukaisuuden turvaamiseksi mahdollisia ovat ns. konsensus-kokoukset, joissa siis ammattikunta yhdessä valmistelisi ja sopisi ammatillisista käytännöistä sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole riittävästi tutkittua tietoa käytäntöjen pohjaksi - sosiaalipalveluissa ja lastensuojelussa tällaisia tilanteita on paljon - taikka joissa tutkittu tieto ei sellaisenaan riitä tai on ristiriitaista käytäntöjen pohjaksi. Sosiaalihuollossa ja lastensuojelussa tällaisia tarvittaisiin myös tilanteissa, joissa tutkittua tietoa on, mutta sen soveltaminen ammatillisiksi käytännöiksi eli implementointi on puutteellista. Toisaalta konsensus-suositusten tulisi olla vahvasti moniammatillisia ja eri ammattikuntia koostavia lasten, nuorten ja perheiden palveluissa.

Konsensus-kokousten lisäksi kansallisen ohjauksen rakenteiden tulisi esimerkiksi lastensuojelun osalta tarjota pysyviä palvelujen kehittämistä ohjaavia, tukevia ja arvioivia rakenteita. Ihanteellista olisi, että maakuntien ohjaus- ja kehittämissyksiköt, yhteistoiminta-alueille luotavat osaamisen, kehittämisen ja ohjauksen rakenteet (osaamis- ja tukikeskukset) sekä kansalliset toimijat (THL, STM) luovat yhdessä vuorovaikutteisia, kansallisesti koordinoituja palvelujen yhteisen kehittämisen ja arvioinnin pysyviä rakenteita ja foorumeita. On tärkeää että kansallisen ohjauksen mekanismit luodaan sellaisiksi, että ne ohjausvaikutus ei jää ruohonjuuritason vaikutuksiltaan ohueksi ja etäiseksi. Kansallinen ohjaus on tuotava maakuntien kanssa tehtävän yhteistyön avulla lähelle eli kansallisen, sisällöllisen ja ammatillisen ohjauksen on jalkauduttava lähelle maakuntien järjestäjiä ja tuottajia sekä myös ruohonjuuritason työtä. Tähän ohjausrakenteeseen tulisi integroida myös oppilaitosten kanssa tehtävä, koulutukseen ja osaamiseen liittyvä kehittäminen.

Ammatillisen osaamisen uudistaminen ja uudistuminen, uudistuvat ammattikäytännöt sekä vertaisoppiminen ovat valtion ohjauksen tapoja, joita tulee kehittää sekä valtakunnallisesti että osana viiden yhteistoiminta-alueen tehtäviä. Tähän tähtäävästä yhteistyövelvoitteesta tulisi mainita laissa.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen.

Kysymys 14.

Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

(kommentti vaihtoehtoon a): Tuottamisen ja järjestämisen erottaminen on perusteltua lastensuojelun näkökulmasta sen vuoksi, että tuotettavat palvelut vaativat laajaa ammatillista erityisosaamista. Tällöin on perusteltua, että tuottamisesta vastaavan viranomaisen toimintaa ei johda luottamushenkilöistä koostuva toimielin vaan ammattijohtajat. Lastensuojelun näkökulmasta on tärkeää, että tuottamisesta vastaava ammattijohto on sisällöllisesti lastensuojeluun perehtynyttä. Lastensuojelupalvelujen tuottamisesta vastaavalla johdolla on oltava sosiaalipalvelujen ja lastensuojelupalvelujen johtamisen edellyttämää asiantuntemusta. Palvelujen tuottamisen asiakaslähtöistä johtamista on tuettava maakunnallisissa palvelulaitoksissa luomalla laitoksiin pysyvät johtamista, palveluiden suunnittelua, kehittämistä ja arvioimista omalla asiantuntemuksellaan tukevat ja konsultoivat kokemusasiantuntijarakenteet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitettun laajan valinnanvapauden piirissä.

Kysymys 15.

(maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus..) Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

(kommentti vaihtoehtoon c): Yhtiöittämisvelvollisuus tuo uuden rajapinnan maakunnan palvelutuotantoon, mikä voi haitata lasten ja nuorten sosiaali- ja terveysoikeuksien toteuttamista.

Tuleeko osaavia palvelun tarjoajia erityis- ja vaativan tason palveluihin (lukuun ottamatta kalliita sijaishuollon palveluja) vai valitsevatko yksityiset palvelutuottajat ”helpot” palvelut ja ”helpot” motivoituneet asiakkaat.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

(kommentti vaihtoehtoon e): Lastensuojelua halutaan LAPE-ohjelmassa kehittää asiakkaiden tarpeisiin vastaavaksi. Tästä näkökulmasta yhtiöittäminen on perusteltua vain mikäli yhtiöittäminen edistää ja helpottaa lastensuojelun asiakkaiden tarpeisiin vastaamista joustavasti, räätälöiden ja kokonaisvaltaisesti. Jotta tämä toteutuu, yhtiöt tulisi muodostaa siten, että ne edistävät integroitujen palvelukokonaisuuksien muodostumista. Yhtiöittäminen nykyisten sosiaali- ja terveystalouksien jakavien sektorijakojen mukaisesti ei edistä, vaan voi vaikeuttaa integraation toteutumista. Ennen yhtiöittämistä olisi analysoitava, millaisista integroiduista palvelukokonaisuuksista perustettavien yhtiöiden palvelutuotanto koostuu.

Monituottaja- ja valinnanvapausratkaisuihin edettävä maltillisesti

Sote- järjestämislakiin sisältyy ns. valinnanvapausperiaatteen soveltamisen seurauksena tilaaja- tuottaja-malli eli järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen, ns. monituottajamalli (yksityiset, julkiset ja 3 sektorin toimijat). Valinnanvapauslainsäädäntö täsmentyy myöhemmin mutta siitä on annettu 6.10 alustavia virkamieslinjauksia. Näiden mukaan lapsi- ja perhepalveluista äitiys- ja lastenneuvola sekä koulu ja opiskelijaterveydenhuolto olisivat yksilökohtaisen valinnanvapauden ulkopuolella ja ne tuottaisi maakunnan palvelulaitos. Valinnanvapaus toteutuisi ensi vaiheessa asiakassetelien, henkilökohtaisen budjetoinnin sekä ns. omatiimin valinnan kautta.

LAPE kärkihankkeen kannalta 6.10 linjaukset ovat erittäin kannatettavia. Valinnanvapauden periaatteen soveltamisessa on edettävä maltillisesti ja harkiten. Valinnanvapaudella on sijansa ja yksityisillä sekä järjestöjen palveluilla on mahdollisuus tuoda lisäarvoa lasten, nuorten ja perheiden kannalta. Valinnanvapauden piiriin tulevissa kokonaisuuksissa tarvittaisiin mukaan muitakin kuin suuria palvelutuottajia.

Valinnanvapauden soveltaminen edellyttää kuitenkin sitä, että vielä työn alla olevat palveluiden uudet mallinnokset on testattu, maakunnissa ja kansallisesti sovellettavissa. Asiakastiedon sujuva liikkuminen on varmistettava. Valinnanvapauden soveltamisen tuoma yhtiöittämisvelvoite tuo myös maakunnan itsensä tuottamiin palveluihin uuden rajapinnan.

Tästä syystä puollamme maltillista, asteittaista ja kokeiluilla testattua etenemistä valinnanvapauden ratkaisuihin. Nykyjärjestelmän perusongelma on hajanaisuus, jota ei pidä lisätä. Jos palveluiden yhteensovitus tai perus- ja erityistason palveluiden integraatio vaikeutuvat ei hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen tai kustannusten nousun hillintä onnistu.

LAPE-muutosohjelma ei koske pelkästään lasten palveluita, vaan tavoite on vaikuttaa myös vanhempien palveluihin niin, että niissä osattaisiin ottaa paremmin huomioon vanhempien ongelmien (päihteet, mielen-terveys, erotilanteet, sairaudet) vaikutukset lapsiin ja järjestää tukea myös vanhemmille.

Lapsi- ja perhelähtöisyys tarkoittaa perheen kokonaisuuden parempaa huomiointia palveluissa. Tältä kannalta on vielä jatkotyössä täsmennettävä, mitä ensimmäisessä vaiheessa jo sovellettava asiakkaan/yksilön valinnanvapaus käytännössä tarkoittaa perheiden osalta: onko koko perhe esimerkiksi saman ”omatiimin” asiakas vai voivatko eri perheenjäsenet kuulua eri ”omatiimiin”? Miten alaikäisten valinnat määrittyvät? Perheen asiakkuuksien hajautuminen vaikeuttaisi palveluiden yhteensovitusta ja kokonaisuuden hallintaa.

LAPE tavoitteiden kannalta on myös olennaista löytää rakenteet järjestöjen ja seurakuntien vapaaehtoistyöhön ja vertaisryhmätoimintaan perustuvien muiden kuin yritysmaailman palveluiden ja tukien verkostoimiseksi osaksi maakunnan ja kunnan palveluita.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Valinnanvapausratkaisujen tulee siis mahdollistaa

- 1) lapsen ja nuoren elämänkaaren mukaisten palveluiden joustava ja aidosti asiakaslähtöinen palvelukokonaisuus (ehkäisevistä palveluista lastensuojeluun ja erikoissairaanhoidon asti), jossa perus- ja erikoistason palvelut eivät saa toiminnallisesti eriytyä toisistaan
- 2) uusien nykyisiä palveluita ja osaamisia yhdistävien palveluiden tarjoaminen
- 3) yhteistyö varhaiskasvatuksen, koulun ja oppilaitosten kanssa ja tiivis yhteys kouluyhteisöön (ml. vanhemmuuden tuki, erityispalveluiden konsultaatiot ja jalkautuminen, mahdollisesti nykyistä laajemmat terveyspalvelut)
- 4) perhekeskustoimintamallin mukainen palveluiden verkostointi julkisten, yksityisten mutta myös järjestöjen ja seurakuntien tarjoamien palveluiden, tuen sekä vapaaehtoistoiminnan kokonaisuutena

Maakunnan palvelujen yhtiöittämisvelvoite on LAPE yhteensovitus tavoitteiden näkökulmasta riski eikä sitä tulisi tässä vaiheessa edellyttää. Lasten ja perheiden palveluiden yhteensovituksen kannalta erilaisten yhtiöimättömien ja yhtiöitettyjen palveluiden rajapinnat tuovat hyvin todennäköisesti kitkatekijöitä jotka hankaloittavat asiakaslähtöistä palvelua. Olennaista olisi tässä toteuttaa hallitusohjelman yhteydessä todettua kokeilevaa lähestymistapaa, eli katsoa miten julkisesti tuotettu ja yksityisesti tuotettua toimintaa onnistuvat asetetuissa tavoitteissa. On tarpeen hakea keinot valvoa ja huolehtia siitä, että maakunnan tuottamat palvelut eivät saa etua maakunta-yhteydestään.

Kysymys 16.

Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

Asukkaiden osallistumia ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevassa pykälässä 35 § tulisi perusteluissa erikseen korostaa myös alaikäisten eli lasten ja nuorten mahdollisuutta osallistua sekä aikuisten velvollisuutta ottaa selvää lasten ja nuorten mielipiteistä ennen päätöksentekoa. Tämä edellyttää maakunnan kannalta esim. yhteistyötä esimerkiksi koulujen ja oppilaitosten kanssa. Lasten ja nuorten tulee voida osallistua sekä asukkaiden että palveluiden asiakkaina. Myös perheiden, vanhempien ja läheisten osallisuuden toteutumisesta on huolehdittava. Jos tavoitteena on lapsikeskeiset ja perhelähtöiset palvelut, on perheille ja vanhemmille luotava mahdollisuuksia arvioida, miten palvelut ovat edistäneet perheiden hyvinvointia ja tuen saantia kokonaisuutena. Lasten ja nuorten asiakasosallisuutta (osallisuus sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjänä asiakkaana tai potilaana) vahvistetaan varmistamalla, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö turvaa kaikkien lasten yhdenvertaisen osallistumisen ja vaikutusmahdollisuudet koskien sekä omaa asiakkuutta että mahdollisuuksia vaikuttaa palveluiden kehittämiseen (myös esim. vammaiset ja maahanmuuttajalapset sekä eri-ikäiset lapset ja nuoret).

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät: 7 ja 8§ mukaisissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategisissa tavoitteissa sekä hyvinvointikertomuksissa tulee olla erikseen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kokonaisuus. Kertomukset ja tavoiteasettelut tulee tehdä hyvässä vuorovaikutuksessa kunnan alueella toimivien järjestöjen, seurakuntien, eri ikäisten asukkaiden (esimerkiksi vaikuttajaryhmien ja asiakasraatien, oppilaitosten ja koulujen) sekä muiden toimijoiden kanssa. Nyt lakiehdotuksessa säädetään vain kunnan eri hallinnonalojen yhteistyövelvoitteesta. On tarpeen säätää myös velvoitteesta tehdä yhteistyötä em. toimijoiden kanssa niin kunnan kuin maakunnan hyvinvointikertomuksia laadittaessa

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

HYTE kertoimen määrittely: kunnan hyvinvoinnin edistämisen rahoituksen perustaksi on ehdotettu joukkoa erilaisia kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavia indikaattoreita, joiden perusteella kunnan saama rahoitus määräytyy. Indikaattoreissa on kiitettävästi lasten ja nuorten hyvinvointiin sekä perusopetukseen liittyviä indikaattoreita. Niistä huomattavan suuri osa kuvaa eri tavoin kunnan liikuntapalveluita ja yhteistyötä liikunta-alalla. Liikunta on toki lasten ja nuortenkin tärkeimmäksi kokemia kuntapalveluita. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannalta kuitenkin myös muilla palveluilla ja toiminnolla on merkitystä (kirjasto, kulttuuri, taiteen perusopetus jne.). Indikaattorit painottuvat terveyteen (ylipaino, päihitteet) eivätkä sisällä lainkaan psykososiaalisen hyvinvoinnin osoittimia. Kuitenkin lasten ja nuorten ihmisen suhdeympäristö on keskeinen heidän hyvinvointiaan määrittävä ja kannatteleva tekijä. Mielenterveysongelmat ovat lasten ja nuorten uusi ”kansanterveysongelma”.

Näiltä osin esimerkiksi koulukiusaamisen vähentäminen, lasten kokeman yksinäisyyden vähentäminen tai vaikuttaminen lasten ja vanhempien vuorovaikutussuhteiden kohentamiseksi on olennaista. HYTE- rahoitukseen vaikuttavien indikaattoreiden kokonaisuutta olisi arvioitava vielä uudelleen niin että ne kuvaisivat paremmin lasten ja nuorten hyvinvoinnin ulottuvuuksia, joihin kunta voi vaikuttaa.

Lastensuojelun sijaishuollon palveluissa lupamenettelyn säilyttämistä tulisi vakavasti harkita

Sijaishuollon erityispiirteet tulee huomioida myös palveluntuottajaksi pääsemisen prosesseissa. Palveluntuottajien kansallinen rekisteröinti ja sen julkinen tietokanta ovat sinällään kannatettavia asioita. Huolestuttavaa on se, että nykyisen ennakkollisen valvonnan korvaisi rekisteröintimenettely ja siihen liittyvä riskiperustainen arviointi. Tuottamislain 16 §:ssä säädettäväksi suunniteltu ennakkotarkastus ja sen suorittaminen tarkoittaisi poikkeusta siihen pääsääntöön, että palvelun tuottaja itse vaadituilla tiedoilla osoittaisi palvelutoiminnan rekisteröinnin edellytysten täyttymisen. Tarkastus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi silloin, kun palvelun tuottajan aiemmassa toiminnassa on ilmennyt epäkohtia. Sijaishuollon osalta tätä ei voi pitää riittävänä, vaan sen osalta tulisi vakavasti harkita nykyisten toimiluvan myöntämiseen liittyvien menettelyiden säilyttämistä. Pelkällä palveluntuottajaksi rekisteröitymisellä ei voida riittävästi varmistua siitä, että palveluntuottaja todella pystyy tarjoamaan sisällöllisesti laadukasta palvelua. Sijaishuoltotyön ydin liittyy toimiviin vuorovaikutussuhteisiin, joiden laadusta ei voida varmistua teknisellä rekisteröinnillä. Tuottamislakiluonnoksessa todetaan, että ”palvelun tuottajan rekisteröinti ei siis olisi sidottu tuotettaviin palveluihin, vaan antaisi lähtökohdallisen kelpoisuuden tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja” (s. 36). Tämä on erittäin pulmallista sijaishuollon näkökulmasta.

Sijaishuollon erityiskysymykset on huomioitava riittävästi rekisteröintimenettelyssä. Epäkohdat ovat osaltaan merkittävästi vaikuttaneet siihen, että lastensuojelulaissa säädetään niin tarkasti mm. sijaishuollon järjestämisestä. THL:ssä tehdyssä sote-järjestämislain ennakoarvioinnissa Tarja Heino ja Päivi Petrelius ovat todenneet lastensuojeluosuudessa seuraavaa: ”Sijaishuollon palveluiden järjestämistä, palveluiden hankkimista ja laadun varmistusta sekä sijaishuoltoon sijoitettujen lasten hyvinvoinnin seurantaa, valvontaa ja oma-valvontaa tulee jatkossa kehittää integroituna kokonaisuutena, jossa kehittämistyön keskeisenä tavoitteena on sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutumisen ja hyvinvoinnin varmistaminen. Perustelutekstin mukaan ”Tarkoituksena on, että jatkossa luovuttaisiin lupamenettelystä ja se korvattaisiin palvelun tuottajan ilmoitukseen perustuvalla rekisteröinnillä.” Koska lastensuojelun sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat asiakaina erityisen riippuvaisia palveluiden toimintakäytännöistä ja siten alttiina mahdollisille väärinkäytöksille, tulisi vakavasti harkita lastensuojelun sijaishuollon palveluissa lupamenettelyn säilyttämistä. Lisäksi lasten kuuleminen sekä valvonnan keinojen monipuolistaminen on välttämätöntä hoidon laadun seurannassa. Pelkkä ilmoitukseen perustuva rekisteröintimenettely ei riitä lastensuojelun sijaishuollon palvelujen osalta.”

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

(<https://www.thl.fi/fi/web/sote-uudistus/lainsaadanto/uusin-sote-jarjestamislaki-ja-thl-n-ennakkoarvio#.V-NxNHYH0tR.twitter>)

Nykyiset kuntien valvontatehtävät ehdotetaan muutettaviksi, mikä ei sekään ole ongelmatonta sijaishuollon kohdalla. Tuottamislakiehdotuksen (s. 5) mukaan kuntien nykyiset lupa- ja valvontamenettelyyn liittyvät tehtävät ehdotetaan poistettaviksi. Kunnilta poistuisi kokonaan yksityisen terveydenhuollon lupiin liittyvien ennakkotarkastusten tekeminen sekä sosiaalihuollon luvanvaraiseen toimintaan liittyvien lausuntojen antaminen lupaviranomaiselle. Kuntaan ei myöskään enää toimitettaisi muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja koskevia ilmoituksia eikä kunta enää antaisi niitä koskevia lausuntoja lupaviranomaiselle. Kunta ei olisi enää tuottamislakiluonnoksessa tarkoitettu valvontaviranomainen. (s. 40) Tuottamislain luvussa 4 käsitellään valvontaviranomaisten valvontaa ja siihen liittyvää ohjausta Valviran ja aluehallintovirastojen osalta. Lakiehdotuksissa on määritelty Valviran ja aluehallintovirastojen rooleista ja tehtävistä. Maakunnan osalta sen sijaan jää avoimeksi, mikä on maakunnan valvontaviranomainen.

Maakunnan on huolehdittava siitä, että maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja tuottaessa maakunnan palvelulaitos sekä palveluja tuottavat yritykset ja yhteisöt käyttävät toimintansa suunnittelussa ja johtamisessa toiminnan laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia sekä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa. (järjestämislain 33 §) Se, miten tämä toteutuu käytännössä, on avoimeksi jäävä kysymys.

Järjestämislain 48 §:ssä säädettäviin ohjaus- ja arviointikäynteihin liittyy se, että käynnin kohteella on mahdollisuus ilmoittaa, että se ei pidä valvontaviranomaisen suunnittelemaa ohjauskäyntiä tarpeellisena ja kieltäytyä siitä. Tuottamislain 21 §:ssä säädetään rekisteri- ja valvontaviranomaisen mahdollisuuksista ohjaus- ja arviointikäyntejä palvelun tuottajan sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaviin palveluyksiköihin. Käynneistä ja niiden ohjelmasta on sovittava ennakkoon palvelun tuottajan ja asianomaisen palveluyksikön kanssa. Tällaisten ohjaus- ja arviointikäyntien toteuttamiseen on varattava riittävästi resursseja ja sen lisäksi niiden tulisi olla säännönmukaisia (vrt. Ruotsissa ja Tanskassa vähintään 1–2 kertaa vuodessa tapahtuvia).

Tarkastusoikeudesta säädetään järjestämislain 49 §:ssä ja tuottamislain 24 §:ssä. Niiden mukaan valvontaviranomainen voi tarkastaa maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun palveluntuottajan palveluyksiköiden toiminnan, toimitilat ja välineet silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Palvelun käyttäjien mahdollisuuksia välittää tietoa mahdollisista epäkohdista valvontaviranomaisille tulee vahvistaa tulevaisuudessa esimerkiksi netti- tai puhelinyhteydenottoväylien tai keskitetyn puhelinvälittelyn kautta.

Katso myös:

<https://www.lskl.fi/kannanotot-ja-lausunnot/lastensuojelun-erityisyys-on-huomioitava-sote-valvonnan-uudistuksessa/>

Oma- ja yhteisvalvonnan vahvistaminen siirtää valvontatoimintaa viranomaisilta palveluiden tuottajille ja sijaishuollossa lapsille, nuorille ja heidän perheilleen sekä samalla korostuu lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvontavastuu. Sosiaalityöntekijäresurssi on jo nykyisin liian niukkaa tosiasiallisen valvonnan toteuttamiseksi (asiaan on kiinnittänyt huomiota muun muassa eduskunnan oikeusasiamies vuoden 2015 toimintakertomuksessaan). Sijaishuollossa olevat lapset voivat pelätä joutuvansa kärsimään, jos ottavat epäkohdat puheeksi. Vanhemmillä ei välttämättä ole voimavaroja tarttua lastensa asioihin ja havaitsemiinsa epäkohtiin.

Epäkohtiin puuttumista on täsmennetty myös vuonna 2015 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Sen 48:ässä säädetään henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta, ja se koskee sekä julkisia että

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

yksityisiä toimijoita. Sen tavoitteena on saada esiin asiakastyön epäkohtia ja niihin liittyviä uhkia siten, että niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Ilmoitusvelvollisuuden menettelyohjeet on sisällytettävä omavalvontasuunnitelmaan (sosiaalihuoltolain 47 §). Käytännössä kyseisten menettelyohjeiden huomioiminen omavalvontasuunnitelmassa on vaihtelevaa.

Lasten ja nuorten oikeusturvan toteutuminen

SOTE- ja maakuntauudistuksen lapsenoikeusperustaisessa arvioinnissa on käsitelty perusteellisesti lasten ja nuorten oikeusturvan toteutumisen kokonaisuutta, mm. potilas- ja sosiaaliasiamiesten roolia sekä tarvetta maakunnan lapsiasiamiehen tehtävään. Tähän kokonaisuuteen on välttämätöntä palata osana lakien jatkotyötä. Tätä edellyttää myös YK:N lapsen oikeuksien sopimuksen lisäpöytäkirja jossa veloitetaan varmistamaan lasten ja nuorten mahdollisuudet saada kokemansa epäkohdat viranomaisten tietoon (ns. complaints mechanisms). Maakuntauudistuksen sekä valvontaviranomaisten uudistusten yhteydessä on otettava erikseen käsittelyyn ja arviointiin se miten tuetaan ja mahdollistetaan alaikäisten matalan kynnyksen keinot kokemansa epäkohtien esille tuomiseen. Tämä liittyy myös lastensuojelun menneisy- tutkimuksen antamaan viesttiin siitä, että lasten ja nuorten on kyettävä kertomaan julkisiin palveluihin liittyvistä ongelmista sujuvasti ja luotettavasti.

Olemme todenneet edellä tarpeen lisätä maakuntalakiin päätösten lapsivaikutusten arvioinnin velvoite. Toistamme tämän tarpeen myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain osalta.

Kysymys 44.

Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

Miten asiakkaiden (ja tutkimuksen) vaikuttavuuden kannalta keskeiseksi nostama työskentelysuhteiden katkeamattomuus ja pitkäjännitteisyys turvataan mallilla, jossa varhaisemmassa vaiheessa tarjottava tuki mahdollisesti avataan valinnanvapaudelle laajemminkin? Jos palveluntuottajat vaihtuvat tiheästi ja jos niiden toiminnan sisältöjä ei kyetä tarpeeksi ohjaamaan, tuo vaikuttavuuden kannalta keskeinen elementti ei toteudu.

Jo nykytilanteessa palveluiden ostaminen on erityisesti isoissa kaupungeissa runsasta ja sisältöjen suhteen tilanteen hallinta on varsin iso haaste. Sen vuoksi tietoon perustuva selkeä keskitetympi ohjaus ja samalla myös osaamisen kehittämisen tuki olisivat äärimmäisen tärkeitä jatkossa – oli järjestäminen/tuottaminen organisoitu miten hyvänsä.

Ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta keskeistä on, että toimeksiantosuhteiset sijaisperheet pitäisi myös saada yhteiseen rekisteriin. Tämä siksi, että tällä hetkellä valvonta saattaa pettää esim. sen suhteen, mitkä kunnat ovat sijoittaneet lapsia ja kuinka paljon (eli sijoittajakuntien yhteistyö/ tiedonvaihto pettää). Tietoa sijoittavilla kunnilla ei ole myöskään aina siitä, kuinka paljon perheellä on muita tuettavia eli tukiperhelapsia (tai -aikuisia). Tieto siitä, ketä sijaisperheessä "pyörii", saattaa tulla sattumanvaraisesti esiin. Tässäkään ei maakuntakohtainen ratkaisu riitä, koska lapsia sijoitetaan eri maakuntien alueelle. Tarvitaan kansallinen rekisteri! Esim. Tanskassa se on käytäntö.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen yhtenä tavoitteena on saada aikaan monituottajamalli, jossa palveluja tuottavat maakunnan palvelulaitos, palvelulaitoksen omistamat yhtiöt, yksityiset yhtiöt ja järjestöt sekä itsenäiset ammatinharjoittajat. Lastensuojelun sijaishuollossa on jo nyt tilanne, jossa valtaosan palveluista tuottaa erilaiset yritykset ja järjestöt. Julkisen sektorin palveluiden osuus (kuten kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämät lastensuojelulaitokset ja valtion koulukodit) on vähentynyt. Sijaishuollon toimialalla sisäinen kilpailu on kovaa ja palveluiden hankinta perustuu pitkälti hankintalainsäädännön edellyttämään kilpailutusmenettelyyn. Kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat palveluiden kilpailutuksia eri tavoin ja niiden hankintaosaaminen on eritasoista, mikä on hankaloittanut muun muassa palveluntuottajien asemaa ja palveluiden laadun yhdenvertaista tarkastelua. Sijaishuollossa ei ole käytössä kansallisia laatukriteereitä, joita voitaisiin hyödyntää sekä palveluiden hankkimisessa ja tuottamisessa (kustannus seurannan näkökulmasta) että yksittäisen lapsen saaman palvelun vaikuttavuuden seurannassa. Tavoitteeksi tulisi asettaa lapsen oikeuksia ja hyvinvointia turvaavien sijaishuollon laatukriteereiden rakentaminen LAPE-työskentelyn aikana. Vastaava kriteeristö tarvitaan ohjaamaan myös lastensuojelun perhekuntoutuksen palveluja.

Vuonna 2014 kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yhteensä 17 958 lasta. Huostaanotettujen lasten määrä oli 10 675.

(<https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/lasten-nuorten-ja-perheiden-sosiaalipalvelut/lastensuojelu/lastensuojelu-2014>) Sijaishuoltoa toteutetaan toimeksiantosuhteisessa ja luvanvaraisessa perhehoidossa sekä laitoshoidossa. Lastensuojelulain mukaan perhehoito on ensisijainen sijaishuoltomuoto. Perhe- ja laitoshoidon ohjausta ja valvontaa toteutetaan eri tavoin ja eri mekanismeilla. Luvanvaraisen perhehoidon ja laitoshoidon ohjausta ja valvontaa tekevät tällä hetkellä Valviran ja aluehallintovirastojen ohella yksikön sijaintikunta ja lapsen yksikköön sijoittanut kunta sekä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Valtion koulukotien ohjauksesta vastaa myös THL. Toimeksiantosuhteisen perhehoidon ohjaus ja seuranta toteutuvat pitkälti lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja/tai perhehoitajia tukevan palveluntuottajan toimesta. Suunnitteilla olevassa mallissa sijaishuoltopalveluiden erilaiset ohjaus- ja valvontamekanismit on tarkoitus pitää erilaisina jatkossakin.

On esitetty, että perhehoitolain mukainen toimeksiantosuhteinen perhehoito ei tule kuulumaan sote-tuottamislain sääntelyn piiriin. *(Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi lisäksi omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitetun omaishoidon sekä perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitetun perhehoidon toteuttaminen, joita kumpaakin toteutetaan kunnan ja hoitajan välisen toimeksiantosopimuksen perusteella. Sen sijaan lain soveltamisalaan kuuluisi perhehoitolain 4 §:ssä säädetty ammatillinen perhehoito, joka ei perustu toimeksiantosopimukseen, vaan esimerkiksi kunnan ja palvelun tuottajan väliseen ostopalvelusopimukseen. Tämä vastaisi nykyistä sääntelyä. (ss. 47–48) Epäselväksi jää, miten tämä tullaan järjestämään tulevaisuudessa, kun vastuu lastensuojelupalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta siirtyy maakunnille.)*

Sijaishuollon toteuttamisessa on havaittu puutteita. Huhtikuussa 2016 julkaistussa selvityksessä koskien sijaishuollon epäkohtia ensimmäisen lastensuojelulain aikana todettiin valvonnan olleen puutteellista ja osaltaan mahdollistaneen lasten kaltoinkohtelun sijaishuollossa (Hytönen, Kirsi-Maria Hytönen & Malinen, Antti & Salenius, Paula & Haikari, Janne & Markkola, Pirjo & Kuronen, Marjo & Koivisto, Johanna (2016) Lastensuojelun sijaishuollon epäkohdat ja lasten kaltoinkohtelu 1937–1983.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74821/Rap_2016_22.pdf?sequence=1). Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on tehty viime vuosina useita ratkaisuja, joissa on todettu sijaishuollossa olevan käytössä epäasiallisia ja lapsen oikeuksia loukkaavia toimintatapoja. YK:n lapsen oikeuksien komitea on

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

edellisen määräaikaisraportoinnin yhteydessä antamissaan loppupäätelmissä todennut sijaishuollon valvonnan olevan puutteellista samoin kuin lasten käytössä olevien valitusmekanismien. Komitea on kehottanut Suomea ryhtymään toimiin, joilla nämä epäkohdat saadaan korjatuiksi. (YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät ja suositukset Suomelle (CRC/C/FIN/CO/4*) 7.11.2011, kohdat 33 ja 34d)

Nyt ehdotettavilla muutoksilla Suomessa ollaan vahvistamassa sellaista ohjauksen ja valvonnan mallia, jossa palveluntuottajan oman toiminnan valvonta omavalvonnalla on keskeisin menettely. Suunnitelmien mukaan ennakkollinen valvonta kohdistuisi jatkossa ennen kaikkea palveluntuottajan taloudellisiin mahdollisuuksiin toimia yrittäjänä ja muodolliseen kelpoisuuteen tarjota sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Sijaishuollon näkökulmasta tätä ei voi pitää riittävänä. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa on viime vuosina vahvistettu sijaishuollon ohjausta ja ulkopuolista valvontaa epäasiallisten toimintatapojen kitkemiseksi ja lasten oikeuksien turvaamiseksi. Suomessa sen sijaan viranomaisvalvontaa ollaan vähentämässä ja siirtämässä valvontavastuuta palveluntuottajien lisäksi palvelunkäyttäjille eli sijaishuollon osalta kodin ulkopuolelle sijoitetuille lapsille ja heidän läheisilleen. Omavalvonnan ja entisestään kaventuvan ennakkollisen valvonnan korostaminen ensisijaisina valvontakeinoina muodostavat oikeusturvariskin sijaishuollossa, koska ne eivät riitä turvaamaan sijaishuollossa elävien ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumista. Tähän liittyviä lastenoikeusperustaisia vaikutuksia ovat arvioineet myös Esa Iivonen ja Kirsi Pollari laatimassaan lapsivaikutusten ennakoarvioinnissa koskien sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntauudistusta (20.10.2016). Heidän arvioinnin mukaan suunnitteilla oleviin ohjaus- ja valvontamenettelyiden muutoksiin liittyy monia oikeusturvariskejä lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Tavoite siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajia koskeva lainsäädäntö uudistetaan siten, että kaikkia palvelun tuottajia koskevat samat perussäännökset ja velvoitteet, on kannatettava. Yksityisillä palveluntuottajilla on esimerkiksi suurimman kustannuserän eli henkilöstön työaikojen suhteen erilaiset säännöt kuin julkisella sektorilla. Tämänkaltaisten asioiden korjaaminen on tarpeellista.

Lastensuojelun perhehoidon ja laitoshoidon osalta koko järjestämisen vastuun on oltava **yhdessä** paikassa, maakunnassa. Sijoituspaikkojen hallinnointi, paikkojen arviointi, ohjaus, hankinta ja valvonta on perusteltua toteuttaa keskitetyn maakunnallisen yksikön toimesta. Sijoitusmuodon arvioinnissa suhteessa lapsen tarpeeseen tarvitaan mukaan lapsen kanssa lähityötä tehnyt/tekevä lastensuojelun sosiaalityöntekijä. LAPEN eräänä lastensuojelun sosiaalityön ammatillisen osaamisen, asiakastyön tukirakenteiden ja myös arviointiosaamisen vahvistaminen. Sijoituspaikan ja -muodon valinta tulisi tehdä siten, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on keskeinen toimija sijoituspaikan ja lapsen tarpeiden yhteensovittamisessa. Sijoitusmuodon arviointi suhteessa lapsen tarpeeseen, paikkojen rekrytointi, arviointi ja hankinta ja yhteensovittaminen sekä prosessin tuki ja ohjaus.

Erityisen tärkeää ja merkityksellistä on lastensuojelun näkökulmasta se, että lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän asemointi näkyy vahvana. Yhtä aikaa sen mukana tulee olla sen edellytyksenä oleva riittävä resursointi ja tuki.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Muut kysymykset

Kysymys 45.

Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset

Lakiluonnoksessa listatut integraation toteutumista koskevat säädökset ovat tarpeellisia. Koska tavoitteena on nimenomaan asiakaslähtöisen integraation toteutuminen, on säädöksiin lisättävä velvoite luoda maakuntaan maakunnalliset rakenteet integroitujen palveluiden suunnittelemiseksi ja arvioimiseksi yhteistyössä asiakkaita edustavien asiakasraatien ja kokemusasiantuntijoiden kanssa. Lastensuojelun asiakkaana olevien lasten, nuorten ja perheiden kohdalla integraation toteutumisen varmistaminen edellyttää, että maakunnat veloitetaan luonnoksessa mainittujen toimintamuotojen lisäksi tuottamaan arviointitietoa integraation toteutumisesta ja ottamaan asiakkaita edustavat ryhmät mukaan arviointiin. Pykälän alla olevan listan kohdan voisi muotoilla näin (**lisäsehdotus**): 7) toimitettava maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät **asiakkailta koottuun palaute- ja arviointitietoon perustuvat** tiedot palvelujen toteutumisesta.

LIITE

OPISKELUHUOLTOPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN SOTE-UUDISTUKSESSA

Peruskysymys: Siirretäänkö maakunnan järjestämisvastuulle kaikki opiskeluhuoltopalvelut (koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä psykologin ja kuraattorin palvelut) vai vain koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut, jolloin psykologin ja kuraattorin palvelut jäisivät kuntien järjestämisvastuulle. Kahta erilaista järjestämistapaa ei ole odotettavissa. Kaikki opiskeluhuoltopalvelut ml. kuraattori- ja psykologipalvelut ovat sosiaali- ja terveyspalveluja. Sote-uudistuksen peruslinjauksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja henkilöstö siirtyvät maakunnan järjestämisvastuun piiriin 1.1.2019 alkaen. Uudistuksessa keskeinen tavoite on sote-palvelujen integraatio. Sote-lakien hyväksymisen jälkeen substanssilakeihin tehdään tarvittavat tekniset muutokset.

Hallitus on linjannut opiskeluhuollon palvelut valinnanvapauden ulkopuolelle (29.6.2016). Näin ollen maakunnan palvelulaitos huolehtii opiskeluhuoltopalvelujen tuottamisesta, mikä mahdollistaa niiden tuottamisen kokonaisuutena.

Lähtötilanne

Opiskeluhuolto on tarkoitettu opiskelijoiden oppimisen, terveyden, hyvinvoinnin ja osallisuuden edistämiseksi sekä varhaisen tuen turvaamiseksi. Opiskeluhuollon on edistettävä oppilaitosyhteisön ja -ympäristön hyvinvointia, terveellisyttä ja turvallisuutta. Lisäksi tarkoituksena on edistää kodin ja oppilaitoksen välistä yhteistyötä sekä vahvistaa opiskeluhuollon toteuttamista ja johtamista toiminnallisena kokonaisuutena ja monialaisena yhteistyönä. On turvattava myös opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhuoltopalvelujen yhden-

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

vertainen saatavuus ja laatu. (L 1287/2013.). Opiskeluhoitotyö sisältää yhteisöllistä ja yksilökohtaista työtä. Opiskeluhoitopalvelujen henkilöstö toteuttaa näitä molempia.

Opiskeluhoito on järjestettävä esi- ja perusopetuksessa sekä lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa oleville oppilaille ja opiskelijoille, yhteensä noin 800 000 lapselle ja nuorelle.

Kaksi vuotta voimassa ollut oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1.8.2014) toi psykologi- ja kuraattoripalvelut toiselle asteelle, antoi rakenteet opiskeluhoollon johtamiselle ja toteuttamiselle, selkeytti tietosuojakäytäntöjä ja korosti opiskelijoiden asemaa ja osallisuutta. Seurantojen mukaan yhteisöllisessä työssä, palvelujen saatavuudessa ja monialaisessa työssä on edetty lain tavoitteiden suuntaan. Edelleen on kuitenkin havaittavissa alueellisia ja koulutustasokohtaisia eroja, ja kehitettävää riittää.

Opiskeluhoitopalvelujen henkilöstö on sote-ammattihenkilöitä, joiden on noudatettava sote-lainsäädäntöä

- psykologit ovat terveydenhuollon ja kuraattorit sosiaalialan ammattihenkilöitä (L terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, 5§, L sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015, 7-8 § oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013, sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 14 §).
- oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä henkilötieto- ja julkisuuslain lisäksi psykologeja ja kuraattoreita sitovat terveyden- ja sosiaalihuollon potilas/asiakas- ja asiakirjalait

Opiskeluhoitopalvelut on järjestetty tällä hetkellä kirjavasti

- oppilaitoksen sijaintikunta vastaa palvelujen järjestämisestä (L 1287/2013), mutta kunta voi päättää, minkä hallintokunnan alaisuudessa kuraattori- ja psykologipalvelut järjestetään. (Kuntainfo 13a/2015)
- palvelusta vastaavien hallintokuntien osuudet (% kunnista, n= 297) perusopetuksen osalta vuonna 2015 (TEA tiedonkeruu, OPH & THL)

	Psykologitoiminta	Sivistys- tai opetustoimi	Sosiaali- tai terveystoimi	Ku-
raattoritoiminta	64	36	49	
			24	

Pienissä kunnissa psykologi- ja kuraattoritoiminta oli sosiaali- tai terveystoimessa yli 50 %:ssa kuntia

- sosiaali- ja terveystoimi on järjestänyt kuraattoripalvelut myös osassa suuria kuntia (esim. Vantaa); osassa kuntia psykologitoiminta oli järjestetty ostopalveluina, jolloin työ on yleensä kohdistunut vain yksilökohtaiseen työhön
- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoimi (Eksote) järjestää kaikki opiskeluhoollon palvelut maakunnallisina sote-palveluina. Saadun arvion mukaan opiskeluhoitopalvelujen yhteistyö erikoissairaanhoidon kanssa on tiivistynyt ja sote-palvelut koulu yhteisössä ovat lisääntyneet. Myös muissa sote-uudistuksen edelläkävijämaakunnissa, mm. SiunSote ja Kainuu, on lähdetty siitä, että opiskeluhoitopalvelut järjestetään osana sosiaali- ja terveystoimien palveluja.
- Ammatillisten oppilaitosten opiskeluhoitopalvelut järjestää usein koulutuskuntayhtymä, jonka koko voi vaihdella muutamasta kunnasta yli 20 kuntaan.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Maakunnassa ja kunnissa järjestettävien kuraattori- ja psykologipalvelujen vertailu

	Kaikki opiskeluhoitopalvelut maakunnan järjestämävastuulla	Kuraattori- ja psykologipalvelut kuntien järjestämävastuulla. Koulu- ja opiskelu-terveydenhuolto maakunnassa
Järjestäjät	<ul style="list-style-type: none"> • 18 maakuntaa (2019 alusta) • Kuntien järjestämävastuulla olleet opiskeluhoitopalvelut siirtyisivät kokonaisuudessaan maakuntien järjestämävastuulle. • Opetus- tai sivistystoimessa olleet psykologit ja kuraattorit siirtyisivät maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin. • Opiskeluhoitopalvelut muodostaisivat kussakin maakunnassa kokonaisuuden, jota voitaisiin ohjata yhtenäisesti. <p>→ palveluilla sama järjestäjä, → järjestäjien kantokyky vahva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 313 kuntaa vuonna 2016 • Psykologi- ja kuraattoritoiminta yli 300 kunnan opetus- tai sivistystoimen järjestämävastuulle. • Sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olleet psykologit ja kuraattorit siirtyisivät opetus- tai sivistystoimeen. • Näihin, yleensä pieniin kuntiin joudutaan palkkamaan sosiaalityöntekijöitä vastaaviksi kuraattoreiksi. Nyt kuntien sosiaalityöntekijät ovat hoitaneet myös vastaavan kuraattorin tehtäviä. • Ammatillisen koulutuksen kuntayhtymät järjestäisivät opiskelijoille psykologi- ja kuraattoripalvelut. <p>→ eri opiskeluhoitopalveluilla eri järjestäjät, → yli puolet järjestävistä kunnista pieniä, alle 6000 asukkaan kuntia</p>
Palvelujen tarjoamisen paikka, sisältö ja palvelujen kokonaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Koulu- ja oppilaitosyhteisössä lähipalveluina. • Yhteisöllinen ja yksilökohtainen opiskeluhoito, pääpaino ehkäisevässä työssä. • Yhden monialaisen palvelukokonaisuuden eli opiskeluhoillon tiimin työskentelyn kehittäminen mahdollistuu. <p>→ sama paikka ja sisältö → vahvuutena palvelujen kokonaisuuden muodostaminen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Koulu- ja oppilaitosyhteisössä lähipalveluina. • Yhteisöllinen ja yksilökohtainen opiskeluhoito, pääpaino ehkäisevässä työssä. • Erillisinä rinnakkaisina palveluina, joiden yhteistyöstä sovittava erikseen jokaisessa koulussa ja oppilaitoksessa. <p>→ sama paikka ja sisältö → palveluja tarjotaan usealla eri luukulla → palvelut osin päällekkäisiä, mm. mielenterveyden tukemisen osalta</p>
Rajapinta	<ul style="list-style-type: none"> • Rajapinta syntyisi sote-palvelujen ja koulun toiminnan välille, → toteuttaa sote-integraatiota → vahvuutena palvelujen paremmat mahdollisuudet tukea opiskelijoita <p>Sote-järjestämislaki sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaki velvoittavat yhteistyöhön</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rajapinta syntyisi opiskeluhoito- palvelujen sisään, → rikkoo sote-integraation, → opiskelijoille tarjottava tuki on hajanaista eikä muodosta kokonaisuutta opiskelijoiden näkökulmasta → monialainen näkemys muodostetaan vain harvoissa tilanteissa <p>Sote-järjestämislaki sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaki velvoittavat yhteistyöhön ja ratkaisemaan rajapinnasta aiheutuvan ti-</p>

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

	ja ratkaisemaan rajapinnasta aiheutuvan tilanteen.	lanteen.
Yhteistyö muiden palvelujen kanssa	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyö muihin sote-palveluihin esimerkiksi erikoissairaanhoidon sujuvaa. Mahdollistaa palvelujen jalkautumisen ja konsultaatiot. Mahdollistaa toimivat hoitoketjut esim. mielenterveysongelmien ja oppimisvaikeuksien tunnistamiseksi ja hoitamiseksi. Mahdollistaa myös opiskeluhoollon palvelujen henkilöstön erityisosaamisen hyödyntämisen koko maakunnassa, esim. konsultaatioiden kautta. • Mahdollistaa kuraattoreiden ja maakunnan sosiaalipalvelujen yhteistoiminnan palvelutarpeen arvioimisessa sekä sujuvan yhteistyön lastensuojelun kanssa. • Opiskeluhoollon palvelujen rajapinta kuntiin jääviin palveluihin neuvotellaan kunkin kunnan kanssa erikseen, kuitenkin siten, että palvelujen järjestämisen periaatteet ovat yhtenevät maakuntatasolla. Kuntien ja niiden koulujen erilaiset tarpeet otetaan huomioon opiskeluhoolloryhmien, opiskeluhoollon suunnitelmien, opiskelijoiden näkemysten selvittämisen sekä valtakunnallisten tiedonkeruiden avulla. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyö opettajien kanssa ja kunnan muihin palveluihin (varhaiskasvatus, nuorisotyö) sujuvaa. • Kunkin kunnan neuvoteltava erikseen yhteistyökäytännöt maakunnan sote-palvelujen esim. erikoissairaanhoidon, lastensuojelun ja sosiaalityön kanssa. • Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon ja kuraattori- ja psykologitoiminnan välinen rajapinta ja yhteistyökäytänteet ja työnjako olisi neuvoteltava jokaisessa kunnassa ja jokaisessa koulussa ja oppilaitoksessa erikseen.
Henkilöstön asema, määrä, työsuhteiden jatkuvuus	<ul style="list-style-type: none"> • Henkilöstö siirtyy maakunnan palvelukseen nk. liikkeen luovutuksen periaatteella ('vanhoina työntekijöinä') • Henkilöstön määrä perustuu opiskelijoiden määrään ja heidän tuen tarpeisiinsa (paikallistuntemus esiin mm. opiskeluhoollon suunnitelmissa ja opiskelijoiden näkemyksissä). • Varmistettava pitkäjänteinen toiminta, yhteistyösuhteiden jatkuvuus, tuttuus ja luottamuksellisuus: sama henkilöstö ja mahdollisimman jatkuvat työsuhteet. • 18 maakunnan palvelulaitoksen tehtävä 	<ul style="list-style-type: none"> • Opetus- tai sivistystoimeen siirtyvien psykologien ja kuraattoreiden työsuhteen ehdot (miten määräytyvät) • Henkilöstön määrä perustuu opiskelijoiden määrään ja heidän tuen tarpeisiinsa (opiskeluhoollon suunnitelmat, opiskelijoiden näkemykset). • Varmistettava pitkäjänteinen toiminta, yhteistyösuhteiden jatkuvuus, tuttuus ja luottamuksellisuus: sama henkilöstö ja mahdollisimman jatkuvat työsuhteet. • 313 kunnan sivistystoimen tehtävä
Ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> • Opiskeluhoollon palveluja pystyttäisiin ohjaamaan kokonaisuutena, kohdentamaan voimavaroja opiskelijoiden tarpeiden mukaisesti, yhtenäistämään toimintatapoja, järjestämään yhteistä koulutusta ja työnohjausta sekä selvittämään opiskelijoiden näkemyksiä maakuntatasoisesti. <p>→ oppilaat ja opiskelijat tasarvoisessa asemassa maakunnan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kukin kunta ohjaisi psykologi- ja kuraattoritoimintaa (313 mallia), suurten kuntien mahdollisuudet yhtenäistää kuraattorin ja psykologin palveluja, järjestää koulutusta ja työnohjausta pieniä kuntia paremmat. Osaaminen voisi heikentyä ja ohjaus jäädä irralliseksi maakuntien ohjauksesta. <p>→ maakunnan sisällä kuntakohtaista vaihtelua - oppilaat ja opiskelijat eriarvoisessa asemassa</p>

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

	<p>sisällä</p> <ul style="list-style-type: none"> Kansallinen ohjaus: THL, OPH 	<ul style="list-style-type: none"> Kansallinen ohjaus: THL, OPH
Ammatillinen johto, esimiehet	<ul style="list-style-type: none"> Palvelulaitoksen ammattijohtajat varmistaisivat ammatillisen johdon 	<ul style="list-style-type: none"> Ammatillinen johto järjestyy suurissa kunnissa, mutta voisi olla heikosti järjestettävissä erityisesti pienissä kunnissa. Rehtori tai sivistystoimen johtaja psykologin ja kuraattorin lähiesimiehenä on vastuussa myös lapselle järjestettävästä yksilökohtaisesta tuesta sekä sen kustannuksista. Työntekijä voi joutua ristiriitatilanteeseen (koulun etu versus lapsen etu) ja oppilas/huoltaja ei voi luottaa lapsen edun ensisijaisuuteen työntekijän toiminnassa.
Asiakas- ja asiakirjalait	<ul style="list-style-type: none"> Toiminnassa syntyviä asiakastietoja on aina käsiteltävä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön edellyttämien tavoien (Kuntainfo 13a/2015). Maakunta rekisterinpitäjä. Asiantuntemusta olisi saatavissa asiakastietojen käsitelyyn 	<ul style="list-style-type: none"> Toiminnassa syntyviä asiakastietoja on aina käsiteltävä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön edellyttämien tavoien (Kuntainfo 13a/2015) Sote-lainsäädännön mukaista asiantuntemusta voi puuttua etenkin pienissä kunnissa.
Kehittämistyö	<ul style="list-style-type: none"> Kehittämistyö maakuntien vastuulla, kohdistuisi koko opiskeluhoitopalvelujen henkilöstöön. Hyvät mahdollisuudet uudistaa opiskeluhoitopalvelut kokonaisuutena ja parantaa niiden vaikuttavuutta. Sisältyy Lape-muutosohjelman kehittämiskokonaisuuteen. 	<ul style="list-style-type: none"> Kehittämistyö kuntien vastuulla, kohdistuisi vain kuraattori- ja psykologipalveluihin. Suurten kuntien mahdollisuudet kehittämistyöhön ovat pieniä kuntia paremmat.

Arviointia ja päätelmiä maakuntamallista ja kuntamallista

Maakuntia ja kuntia psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäjinä vertailtiin kiinnittämällä huomiota järjestäjien määrään ja kokoon, palvelujen tarjoamiseen, rajapintoihin, yhteistyöhön muiden palvelujen kanssa, henkilöstöön, ohjauksen sekä johtamiseen ja palvelujen kehittämiseen.

Maakuntamallin ja kuntamallin mukaiset opiskeluhoitopalvelut ovat yhtenevät mm. palvelujen sisällön (yhteisöllinen ja yksilökohtainen opiskeluhoito) ja palvelujen tarjoamispaikan osalta (lähipalveluna koulu-yhteisössä). Keskeisimmät erot liittyvät **rajapinnan syntymiseen opiskeluhoitopalvelujen kokonaisuuden sisälle ja mahdollisuuteen saada yhdenvertaisia opiskeluhoitopalveluja** eri puolilla maata. Opiskelijoiden näkökulmasta nämä erot ovat merkittäviä.

Rajapinta opiskeluhoitopalvelujen sisällä

Palvelujen uudistettaessa muodostuu aina rajapintoja ja joudutaan punnitsemaan, missä rajapinta on vähiten haitallinen ja miten se olisi helpoimmin ylittävissä yhteistyörakenteiden avulla. Rajapinnan syntymisellä opiskeluhoitopalvelujen sisälle on kuitenkin kauaskantoisia seurauksia palvelukokonaisuuden muodostumiselle, palvelujen ohjaukselle ja kehittämiselle sekä ennen kaikkea opiskelijoiden mahdollisuudelle saada tarvitsemaansa monialaista tukea ja yhteen sovitettuja palveluja. Kuntamallin etuna voidaan pitää sujuvampaa yhteistyötä koulun opettajien kanssa sekä kunnan muiden palvelujen kesken (esim. nuorisotoimen kanssa).

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman lopullinen lausunto Sote- lakipakettiin

9.11.2016

Nuoret ovat osana LAPE-työskentelyä eri tilanteissa tuoneet esiin puutteita opiskeluhoitopalveluissa. Näitä ovat: tiedon puute eri palvelujen sisällöistä, luukulta toiselle siirtäminen, vaikea saavutettavuus sekä titteleiden taakse piiloutuminen. Näihin voidaan vaikuttaa parhaiten kehittämällä opiskeluhoiton palveluja yhdeksi monialaiseksi toiminnalliseksi tiimiksi, jolla on yhteinen asiakaskunta koulussa ja oppilaitoksessa.

Nuorten esiin tuomiin puutteisiin pystytään parhaiten vastaamaan ja uudistamaan palveluja nuorten näkemysten mukaisesti silloin, kun palveluilla on yksi yhteinen järjestäjä ja tuottaja, eli maakunnallisessa mallissa.

Opiskelijoiden mahdollisuudet saada yhdenvertaisia ja laadukkaita palveluja

Yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen kansallisesti, maakunnissa ja kunnissa on opiskelijoiden näkökulmasta perusoikeuskysymys. Kuntamallissa palvelujen määrään ja laatuun voivat vaikuttaa kuntien (313 kuntaa 2016) väestön ja maantieteellisen alueen koko ja niiden taloudellinen tilanne, koulujen koko sekä kunnan ja koulun halukkuus palkata psykologeja ja kuraattoreita.

Maakuntien (18) järjestämisvastuu auttaa turvaamaan opiskeluhoitopalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun kuntien järjestämisvastuuta paremmin.

Sote-uudistuksen ja Lape-ohjelman tavoitteiden saavuttaminen

Maakunnan ja kunnan vertailu psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäjänä osoittaa, että sote-uudistuksen ja LAPE-ohjelman tavoitteet palvelujen pirstaleisuuden vähentämisestä, palvelukokonaisuuksien tarjoamisesta ja asiakaslähtöisyydestä ovat todennäköisemmin saavutettavissa järjestämällä kaikki opiskeluhoitopalvelut maakunnallisesti.

Myös tavoitellut peruspalvelujen horisontaalinen integraatio sekä erityis- ja peruspalvelujen vertikaalinen integraatio mahdollistuvat silloin, kun kaikki opiskeluhoitopalvelut järjestetään yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena.

Sote-uudistus merkitsee suurta toimintakulttuurin muutosta kaikille opiskeluhoitopalveluissa toimiville. Yksimielisiä ollaan siitä, että opiskeluhoitopalvelut jatkuvat lähipalveluina. Opiskeluhoitopalvelujen henkilöstö on sote-ammattihenkilöitä, joten olisi luontevaa, että maakunta järjestäisi myös kaikki opiskeluhoitopalvelut.

8.11.2016 Marjaana Pelkonen STM, Marke Hietanen-Peltola THL

Tietoja kunnista (Kuntaliitto)

- 313 kuntaa vuoden 2016 alussa
- kunnat ovat kooltaan pieniä: keskimääräinen kuntakoko 2015 oli noin 17 000 asukasta, mediaanikoko 6080 asukasta. Hieman yli puolet kunnista on alle 6000 asukkaan kuntia