

Lapsi- ja
perhepalveluiden
muutosohjelma

HALLITUKSEN
KÄRKIHANKE



Teemme yhdessä lasten, nuorten ja perheiden hyvää arkea

Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi

Olli-Pekka Heinonen, Anna-Kaisa Ikonen,
Matti Kaivosoja & Timo Reina

Toimintakulttuuri teoksessa Asterix ja riidankylväjä





...yhdyspintaselvitys
– kuten koko LAPE-
hanke on yritys
nähdä lapsi- ja
perhepalvelujen
muutos jonakin
muuna – kuin lisää
samanlaista mutta
tehokkaammin ja
tehokkaammin kunnes
tarkoitus unohtuu...

Tehtävänä oli

1. tunnistaa yhdyspinnat lasten ja nuorten palveluiden kokonaisuudessa

- sivistys- ja opetustoimen ja koulutuksen järjestäjien sekä sote-palveluiden sekä tarpeellisilta osin työvoima- ja kotouttamis-palveluiden yhdyspintoja uudessa toiminta-ympäristössä lasten, nuorten ja perheiden palveluissa.

2. tehdä ehdotuksia

- mahdollisista muutostarpeista toimintakulttuurissa, joilla varmistetaan lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kokonaisuuden ohjaaminen ja toimivuus
- millaista maakuntien ja kuntien uuden toimintakulttuurin muutoksen tukea tarvitaan lapsi-, nuori- ja perhelähtöisen palvelun ja tuen varmistamiseksi
- verkostoivan ja yhteen sovittavan johtamisen malleista

Sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat selvityshenkilöt

- **Olli-Pekka Heinonen**, Opetushallituksen pääjohtaja, pj.
- **Anna-Kaisa Ikonen**, Työelämäprofessori, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu
- **Matti Kaivosoja**, Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymän perheiden palveluiden toimialuejohtaja
- **Timo Reina**, Suomen Kuntaliiton varatoimitusjohtaja

Selvityshenkilöiden toimikausi on 8.6.2017 - 31.12.2017

Taustaryhmä

- Maria Kaisa Aula, hankejohtaja (STM), pj.
- Jari Gustafsson , kansliapäällikkö (TEM)
- Anita Lehikoinen, kansliapäällikkö (OKM)
- Päivi Sillanaukee, kansliapäällikkö (STM)
- Terhi Päivärinta, johtaja, Suomen Kuntaliitto

Selvityshenkilöiden tukena sihteeristö

Sihteeristö tuotti selvityshenkilöille tarvittavat selvitykset

- **Marja-Leena Perälä**, THL (johtamisen asiantuntemus), pj.
- **Sari Haavisto**, TEM (maahanmuuttaja- ja kotoutuspalvelut)
- **Päivi Kaukonen**, STM (muut erityispalvelut) ja
- **Jarkko Lahtinen**, Kuntaliitto (varhaiskasvatus),
- **Ulla Laine**, OPH (perusopetus),
- **Marjo Malja**, STM (lastensuojelu),
- **Anne Mårtenson**, (OKM, ammatillinen koulutus)
- **Merja Niemi**, OKM (aluekehittäminen)
- **Eeva Nykänen**, THL (lakiosaaminen, reformiosaaminen)
- **Marjaana Pelkonen**, STM (matalan kynnyksen lapsi- ja perhepalvelut, perhekeskus)
- **Janne Savolainen**, TEM (Nuorisotakuu),

Yhdyspintojen näkökulmat LAPE-palveluissa

1. Lapsi ja nuori kehitysympäristössä

- Koti
- Varhaiskasvatus, koulu, oppilaitos
- Vapaa-ajan toiminta

2. Lapsi ja nuori palvelujen käyttäjänä

- Perhekeskus-palvelukokonaisuus
- Perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen liittyvät hyvinvointi-palvelut – Opiskeluhoolto
- Nuorten palvelut
- Erityistason ja vaativat palvelut

3. Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

- Kunta
- Maakunta

4. Ohjaus

- Valtioneuvosto, ministeriöt ja niiden alaiset laitokset

5 Kaikilla tasoilla

- Tietotuotanto ja tiedon hyödyntäminen
- LAPE-palvelujen johtaminen
- Osaamisen johtaminen

Yhdyspinta

Mitä ovat yhdyspinnat?

- Yhdyspintoja ovat sellaiset toiminnot ja tehtäväkokonaisuudet, jotka kuuluvat kunnan tai maakunnan (myös valtion) järjestämisvastuulle, mutta joiden asukas- ja asiakaslähtöinen toteuttaminen edellyttävät yhteisiä tavoitteita ja yhteistoimintaa

Tietoa hankittiin eri tavoin

Kuulemiset

- Selvityshenkilöiden taustaryhmä
- Maakuntien ja sote-muutosjohtajat
- Sivistystoimenjohtajien verkosto
- Ohjaamoiden projektipäälliköt
- Valtiovarainministeriön asiantuntijat:
 - tiedonkulku, rahoitus, ohjaus, kokonaisvaltainen suunnittelu
- Johtamisen, verkosto-johtamisen asiantuntijat
- Lapsiasiavaltuutettu
- Järjestöjen edustajat

Kyselyt

- Lape-päivien osallistujat 21.9. (n=69)
- Maakunta- ja sote-muutosjohtajat
 - Vastasi 15 maakuntaa
- Hyödynnettiin Kuntaliiton selvityksiä
 - sote- ja maakuntien muutosjohtajat
 - kuntien sivistystoimen johtajat

Fokusryhmä ja raadit

- Lape-projektipäälliköt ja muutosjohtajat: fokusryhmä
- Vanhempain raati
- Lasten Parlamentti

Esitykset

- LAPE-päivillä ja -konferenssissa
- Ohjaamoiden projektipäällikköpäivillä

Toimintaympäristön kuvaus

- Arvojen ja asenteiden muutos, eriarvoistuminen, työn murros sekä demokratian muutos ja osallistumisen tapojen moninaistuminen talouden ohella värittävät selvityksen kohteena olevia kysymyksiä.
 - toimintaympäristön muutoksen ymmärrys on keskeinen lähtökohta
- Ennakoitavuuden heikkeneminen ovat kyseenalaistaneet aikaisemmin hyvin toimineet julkisen palvelun toimintamallit.
- Pyrkimys organisaatiotehokkuuteen on kääntynyt osaoptimoinniksi.
- Asiakasrajapinnan on mahdollistettava suurempi mukautuneisuus, ja myös tarjonnan on moninaistuttava kysynnän moninaistuessa.
- Lasten, nuorten ja perheiden tarpeita tarkasteltaessa on tärkeää ymmärtää muiden kuin maakunta- ja sote-uudistusten vaikutukset.
- Siirtyminen organisaation operatiivisen tehokkuuden johtamisesta verkosto-maiseen asiakasymmärrykseen perustuvaan johtamiseen ja ohjaukseen.
- Emme ole tekemässä yhtä organisaatiomuutosta, vaan isoa systeemin toimivuuteen perustuvaa kulttuurimuutosta.
- Digitaalisuuden myötä fyysisen etäisyyden merkitys vähenee, kansalaisten elämäntapahtumien ennakointi tulee mahdolliseksi.

Keskeiset lähtökohdat

- Maakunta- ja sote-uudistukset muuttavat organisaatioiden vastuita ja tehtäviä, mutta syntyvät uudet yhdyspinnat eivät sinällään paranna tai heikennä kansalaisille syntyvän julkisen palvelun lisäarvoa.
- LAPE-palvelut syntyvät moninaisten toimijoiden verkostossa, joka on luonteeltaan systeeminen. Systeemin eri osat ja toimijat ovat toisistaan riippuvaisia, ja yhdessä kohtaa tehtävät muutokset heijastuvat koko systeemin toimintaan.
- Tarvitaan kansallinen tahtotila lasten, nuorten ja perheiden toivottavalle tulevaisuuskuvalle.
- Tärkeimpiä ovat toimet ja kannusteet, jotka rakentavat eri toimijoiden keskinäistä sekä kansalaisten ja hallinnon välistä luottamusta.
- Systeemisen kulttuurimuutoksen synnyttäminen vaatii uusia työkaluja, rooleja, foorumeja, kannusteita sekä budjetointiin ja tavoitteenasetantaan liittyviä ratkaisuja.

Keskeiset lähtökohdat

- Lapsen, nuoren ja perheen hyvinvointitieto, sekä yksilön tasolla että yhteisöllisenä tutkimus- tai rekisteritietona päätöksenteon tukena – antaa mahdollisuuden kokonaisuuden näkyväksi tekemiseen.
- Lasten, nuorten ja perheiden palveluissa tulevia palvelutarpeita tulee kyetä ennakoimaan ja kohdistamaan resursseja paremmin tarpeiden mukaan, myös turvata jo syntyneiden ongelmien tai sairauksien laadukas hoito.
- Tarvitsemme toimintakulttuurin syvällistä muutosta, joka mahdollistaa eri professioiden, viranomaisten ja hallinnontasojen lapsen ja nuoren parhaaksi tekemän verkostomaisen yhteistyön.
- Muutoksen toteuttaminen ei edellytä laajoja toimivaltuuksien muutoksia tai organisatorisia ratkaisuja.
- Palveluiden tuominen sinne, missä lapset ja nuoret muutenkin arkeaan viettävät.

Johtopäätökset ja esitykset (yhteensä 39)

1. Johtamisen rakenteet ja ohjaus

- Yhteisen kansallisen tahtotilan saaminen, kuntien ja maakuntien yhteistyö sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kehittäminen

2. Tieto ja innovaatiot

- Tiedolla johtamisen vahvistaminen ja yhdyspintainnovaatioiden edistäminen

3. Osaaminen

- Uudistuviin osaamistarpeisiin vastaaminen ja yhdyspintaosaamisen vahvistaminen kunta- ja maakuntatasolla

4. Palvelujen kehittäminen

- Integroitujen joustavien palvelujen saaminen, vaativan ja erityisen tuen, lastensuojelun, mielenterveyspalvelujen ja harvinaisten sairauksien hoito sekä ohjaamon toiminnan kehittäminen

5. Ehdotusten ”jalkauttaminen”

Lisäksi on joitakin toimivia esimerkkejä yhdyspinnoilta

1. Johtamisen rakenteet ja ohjaus

Yhteinen kansallinen tahtotila

- Laaditaan vaalikausittain maan hallituksen toimesta kansallinen Lapsi- ja perhestrategia (LAPE-strategia), jonka eduskunta käsittelee (1)
 - Tukee YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaation välineenä
- Maan hallitus käsittelee lapsiin, nuoriin ja perheisiin liittyviä asiakokonaisuuksia LAPE-strategia-istunnoissaan vähintään kaksi kertaa vuodessa (2)
- Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön (sekä työ- ja elinkeinoministeriön) johtoryhmät käsittelevät LAPE-kokonaisuutta säännöllisesti yhdessä vähintään kaksi kertaa vuodessa (3)

1. Johtamisen rakenteet ja ohjaus

Kuntien ja maakunnan yhteistyö

- Maakunnan ja kuntien yhteinen LAPE-yhteistyöryhmä osana maakuntalaki-esityksen mukaista maakuntien ja kuntien neuvottelumenettelyä (4)
 - Maakuntakonsernin ja kuntien LAPE-asioista vastaavat viranhaltijat
- Valtuustokausien alussa laadittaviin lakisääteisiin kuntien ja maakunnan strategioihin yhteinen palvelu- ja hyvinvointilupaus (5)
- Maakunnan ja jokaisen kunnan on suositeltavaa tehdä yhteinen LAPE-sopimus, (keskeisimmät yhteistyö-, työnjako- ja resurssikysymykset) (6)
- Kuntien ja maakuntien tulee yhteistyönä kartoittaa maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät tilatarpeiden muutokset ja luoda yhteinen tilastrategia (7)
- Kuntaliitto ja opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö keräävät hyviä kokemuksia uusista neuvola-, päiväkotij- ja koulu kirjastokonsepteista. (8)

1. Johtamisen rakenteet ja ohjaus

Rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kehittäminen

- Kuntien valtionosuusjärjestelmän ja maakuntien rahoitusjärjestelmän uudistamisessa selvitetään, millä tavalla kannustetaan kuntia ja maakuntia yhdyspinnat ylittävään toimintaan lasten, nuorten ja perheiden palvelujen rahoittamisessa, budjetoinnissa ja ennaltaehkäisevässä työssä.(9)

2. Tieto ja innovaatiot

Tiedolla johtaminen

- Saumaton tiedonvaihto ja yhtenäinen LAPE-tieto tulee saada yhteiseksi valtakunnalliseksi tahtotilaksi.
 - ITLA:n toimintaa tulisi harkita suunnattavaksi osaltaan tukemaan yhteisen valtakunnallisen tietopohjan rakentumista
 - Lainsäädäntöä uudistetaan tukemaan LAPE-palveluiden yhteistä tiedonhallintaa(10)
- Tietojärjestelmä tai tietojärjestelmiä integroiva alusta mahdollistamaan lapsen yksilöllisen opetussuunnitelman, koulussa annettavan psykososiaalisen tuen, terveydenhuollon kuntoutus-suunnitelman ja/tai lastensuojelun näihin liittyvien interventioiden koordinoinnin (11)
- Eri ammattilaisten välisen tiedon kulun, salassapidon sekä yhteistyövelvoitteiden sisältöjä tulee selventää (12)
- LAPE-palveluiden tiedolla johtamiselle edellytykset yhteisellä tietopohjalla, jotka mahdollistaa valtakunnallisen vertailtavuuden ja kokonaiskuvan muodostamisen (13)

2. Tieto ja innovaatiot

Tiedolla johtaminen

- LAPE-palveluiden kokonaisuuden kustannusten seuraamiseksi tulee kerätä lasten ja nuorten kustannukset yhteen sekä sote- että sivistyspalveluista ja näitä tulee seurata yhdessä kunta-maakunta -mallissa. Tieto tulee koota yhteen valtakunnallisesti niin, että ministeriöiden tasolla voidaan seurata lasten ja nuorten palvelujen kustannuksia kokonaisuutena (sote, varhaiskasvatus, koulut, kulttuuri) alueittain. (14)
- LAPE-näkökulma toiminnanohjauksen ja päätöksenteon tieto- ja seuranta-aineistoihin. Varmistaa vähintään seuraavien kolmen elementin toteutuminen:
 - Maakunnan yhteinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma
 - Maakunnan hyvinvointikertomukseen lasten ja nuorten osuus
 - Lapsivaikutusten arvioinnin tulee olla kattavaa (15)

2. Tieto ja innovaatiot

Tiedolla johtaminen

- Asiakkaalla olevan tiedon parempi hyödyntäminen palveluissa ja päätöksenteossa mm. erilaiset suoran vaikuttamisen ja yhteiskehittämisen muodot (lasten parlamentti, nuorisovaltuusto ym.) (16)
- Huomioon asiakkaan muuttuva rooli, ihmisten oman vastuun kasvattaminen ja järjestelmien tuominen asiakkaiden ulottuville – mm. asiakkaan vuoro-vaikutteista pääsyä ja päivitysmahdollisuutta omiin tietoihinsa (omadata) (17)
- Uusimman tutkimustiedon hyödyntäminen käytännön työssä ja päätöksenteossa. Tiedon hyödyntämisen ja tiedolla johtamisen tueksi tarvitaan myös lisää tutkimustietoa (mm. ymmärrys monien ongelmien juurisyistä ja palveluiden vaikuttavuudesta) (18)
- Tekoälyä ja robotiikkaa on perusteltua kokeilla pilottimuotoisesti. (19)

2. Tieto ja innovaatiot

Yhdyspintainnovaatioiden edistäminen

- Yhdyspintainnovaatiot ja vaikuttavien käytäntöjen levittäminen olisi hyvä huomioida jatkossa ITLA:n tutkimus-, kokeilu- ja kehittämishankkeissa sekä muutoinkin kansallisessa T&K&I-toiminnassa. (20)

3. Osaaminen

Uudistuviin osaamistarpeisiin vastaaminen

- Yleisessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistyspalveluiden henkilöstön koulutuksessa (esim. täydennyskoulutus) tulee vahvistaa erityisesti LAPE-kokonaisuuden tuntemusta, uusien toiminta- ja palvelumuotojen osaamista, taitoa perheen kohtaamiseen sekä kykyä tunnistaa tuen tarve. (21)
- On tunnistettava yhdyspinnoilla ja useita eri palveluja käyttävien lapsiperheiden kanssa toimivat kriittiset ammattiryhmät, kuten palveluohjaajat, joita on koulutettava riittävä määrä kullekin alueelle. (22)
- Perustutkintoja on kehitettävä huomioimaan uudet osaamistarpeet: eri ammattiryhmien yhteisiä LAPE-moduuleja esimerkiksi ilmiöperusteisesti toteuttaen. Moniammatillisen työskentelyn oppimiselle edellytykset uudistamalla oppimisympäristöjä ja työssä oppimista. Tulee myös arvioida, edellyttääkö tavoiteltu toimintamalli uusia ammatteja tai vähintään uusia koulutusmoduuleja olemassa oleviin tutkintoihin. (23)

3. Osaaminen

Yhdyspintaosaamisen vahvistaminen kunta- ja maakuntatasolla

- Toteutetaan 18 maakunnassa "LAPE-Akatemiat" vuosien 2018–2020 aikana (24)
- "LAPE-Akatemioiden" sisällön suunnittelun tueksi olisi syytä koota ao. ministeriöiden ja muiden valtakunnallisten tahojen tukiryhmä sekä valmistella tarvittavaa aineistoa. (25)
- Jo käynnissä olevassa valtakunnallisessa Muutosjohdon akatemiassa on myös tarpeen käsitellä lasten, nuorten ja perheiden palveluihin ja yhdyspintaosaamisen vahvistamiseen liittyviä teemoja. (26)

4. Palvelujen kehittäminen

Integroidut joustavat palvelut kaikille

- Sote- ja maakuntauudistusta koskevan lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida voitaisiinko kuntien ja maakuntien yhteisillä päätöksillä sopia opiskeluhuollossa alueelle toimiva malli, ja jossa opiskeluhuollon integroidun moniammatillisen työskentelyn turvaamiseksi ja kehittämiseksi kunnat voisivat tuottaa palveluja maakunnalle ja vastaavasti maakunta kunnille. (27)
- Harkittavaksi valtioneuvoston asetuksen 338/2011 muuttamista siten, että myös kouluterveydenhuollossa olisi kirjattu nykyistä selkeämmin myös ongelmien hoitamisen mahdollisuus samoin kuin opiskeluterveydenhuollossa (28)

4. Palvelujen kehittäminen

Vaativa erityinen tuki

- Vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän (opetus- ja kulttuuriministeriö 34/2017) ehdotuksia edistämään opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton yhteinen valtakunnallinen ohjaus- ja seurantaryhmä (29)

4. Palvelujen kehittäminen

Lastensuojelu

- Turvataan lastensuojelun laaja-alaisuus lainsäädännössä jatkossakin siten, että siihen liittyvät velvoitteet koskevat tarvittavilta osin sekä maakuntia että kuntia (sisältölainsäädäntö). (30)
- Varmistetaan johdon ja esimiestason koulutuksin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen esimiesten tuki lastensuojeluun liittyvään yhteistyöhön ja henkilöstön sitoutuminen ja riittävä osaaminen (mm. salassapito ja yhteistyövelvoitteet). (31)
- Uusia moniammatillisia psykososiaalisia työmuotoja levitetään OT-keskusten ja yliopistosairaaloita ylläpitävien maakuntien koordinoimana. (32)

4. Palvelujen kehittäminen

Mielenterveys

- Varmistetaan sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteisellä ohjauksella opiskeluhuollon kehittämistä lasten ja nuorten mielenterveysongelmien kanssa työskentelyssä (mm. vanhemmuustaitojen vahvistaminen, lyhyet hoitointerventiot osana opiskeluhuoltoa). (33)
- Varmistetaan valtakunnallisella ohjauksella lastensuojelun sekä lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian koordinoitua kehittämistä maakuntien sosiaali- ja terveyspalveluissa yhteistyössä myös kuntien sivistystoimen kanssa. (34)
- Edistetään ja varmistetaan valtakunnallisesti laadukkaiden psykososiaalisten interventioiden käyttöönottoa kaikissa maakunnissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa että opiskeluhuollossa yhteistyössä ITLAn ja muiden toimijoiden kanssa. (35)

4. Palvelujen kehittäminen

Harvinaiset sairaudet ja muut erityistilanteet

- Viidellä OT-keskuksella ja maakuntien ja kuntien yhteisellä yhteistyöryhmillä ja alueellisilla vaativan erityisen tuen verkostoilla tulee olla koordinaatiosuunnitelma, jolla varmistetaan harvinaisiin sairauksiin, vammaisuuteen, sairaalaopetukseen, ja valtion tai kuntien erityiskouluihin liittyvä koordinaatio. (36)

4. Palvelujen kehittäminen

Ohjaamot

- Ohjaamotoiminnan jatkon turvaaminen, viranomaisten verkostomainen käyttäjälähtöinen toiminnan organisoiminen, jossa ovat mukana maakunta, kunnat ja KELA. (37)
- Ohjaamo-toiminta tulee suunnitella maakuntien ja kuntien sekä KELAn yhteistyönä maakuntien valmistelutyössä (yhteinen tahtotila, viranomaisten yhteistoimintaa edistävät toimitilat ja saavutettavissa olevat fyysiset asioimispisteet). (38)

5. Selvityshenkilöiden ehdotusten ”jalkauttaminen”

- Puitelaki lasten, nuorten ja perheiden palvelu- ja tehtäväkokonaisuuksien yhteensovittamisesta valtakunnallisella tasolla sekä maakuntien ja kuntien kesken.
(39)

KIITOS!