

Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa

Mirja Määttä: *VTT, tutkija, Nuorisotutkimusverkosto & Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden laitos*
mirja.maatta@uef.fi

Janus vol. 18 (3) 2010, 243–259

 Janus

Tiivistelmä

Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointipoliittista suunnittelua ohjataan uudistetussa lastensuojelulaissa. Suunnitelmien tavoitteena on edistää lasten ja nuorten hyvinvointia, kehittää monialaisia lastensuojelun palveluja ja huolehtia niiden resursoinnista. Artikkelissa tarkastellaan suunnittelun toteuttamista viidessä tapaustutkimuskunnassa. Viranhaltijoiden ryhmähaastatteluaineiston analyysissä vertaillaan kuntien strategiselle suunnittelulle antamia sisältöjä ja ohjelmityön kokemuksia keskenään sekä suhteessa valtakunnalliseen ohjaukseen. Analyysi osoittaa, että ohjelmityössä painottuvat viranhaltijoita lähellä olevat asiat: lasten ja nuorten palvelujen koordinointi sekä moniammatillisen yhteistyön kehittäminen. Hyvinvointityön kehittämisen ja organisoimistarpeiden korostuessa lasten ja nuorten elinolojen parantaminen ja hyvinvointipoliittisten valintojen tekeminen saattavat jäädä sivuosaan.

Kunnat tuottavat yleisiä hyvinvointiohjelmiä sekä eri väestöryhmiin ja poikkihallinnollisiin teemoihin, kuten terveyden edistämiseen, turvallisuuteen ja ehkäisevään päihdetyöhön, kohdentuvia suunnitelmia. Ohjelmia tehdään myös seudullisesti ja maakunnallisesti. Sekä kunnallista että valtakunnallista ohjelmityötä on kehitetty viime vuosina siten, että se on kytketty aiempaa vahvemmin poliittiseen päätöksentekoon, resursointiin sekä toteutuksen seurantaan. Näin on tehty myös hallituksen ohjelmajohtamisessa, joka koskee hallitusohjelmaa sekä poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia (Politiikkaohjelmat hallitustyössä 2006). Kansainvälisillä ja eurooppalaisilla ohjelmilla on ollut merkittävä vaikutus ohjelmallisen kehittämisen vahvistamiseen Suomessa (Kinnunen & Kurkinen 2003).

Tässä artikkelissa tarkastellaan valtion kunnilta edellyttämää lapsia ja nuoria koskevaa hyvinvointisuunnittelua, joka on uudistetun lastensuojelulain (417/2007, 12§) myötä tullut entistä painokkaammin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi. Vuoden 2008 alussa voimaan tulleessa laissa kuntia veloitetaan laatimaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä sekä lastensuojelun järjestämistä ja kehittämistä koskeva suunnitelma, joka hyväksytään kunnanvaltuustossa. Suunnitelma on otettava huomioon laadittaessa kuntalain mukaista talousarviota ja talous-suunnitelmaa. (LsL 417/2007, 12§.) Lasten ja nuorten hyvinvointia koskevassa suunnitelmasa kuvataan kunnassa tehtävä ehkäisevä työ, lastensuojeluun liittyvä viranomaisyhteistyö sekä lastensuojelun palvelujen järjestäminen (HE 252/2006, 81). Kyseiseen suunnitelmaan liittyy

läheisesti kuntien lapsi- ja nuorisopoliittinen sekä terveyden edistämisen ohjelmatyö, joita tuetaan myös lainsäädännön tasolla (Nuorisolaki 72/2006, 4§; Kansanterveyslaki 66/1972, 14§). Ohjelmatyön velvoite kertaantuu useissa sektori- ja ammattikuntaehtaisissa laeissa.

Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvää suunnittelua tarkastellaan tässä tapaustutkimuksessa julkisen sektorin ohjaus- ja hallintajärjestelmän muutoksen valossa. Ohjaus- ja hallintajärjestelmä on muuttunut valtiojohtoisesta hierarkkisesta ja suljetusta järjestelmästä hajautetuksi, verkostoja korostavaksi toiminnaksi, jossa tavoitellaan yksityissektorin tapaan taloudellista tehokkuutta, strategisuuksi ja kilpailukykyä (Heiskala 2006) sekä palvelujen laatua ja asiakaskeskeisyyttä (Haverinen 2003). Tutkimuksen empiirisenä aineistona ovat suunnitteluun osallistuneiden viranhaltijoiden ryhmähaastattelut viidessä kunnassa. Aineiston analyysissä vertaillaan viranhaltijoiden strategiselle suunnittelulle antamia sisältöjä ja ohjelmatyön kokemuksia. Ne kuvastavat osaltaan ohjaus- ja hallintajärjestelmän muutosta, sen painopisteitä ja jännitteitä. Suunnittelua toteutetaan muun muassa julkisen sektorin hyvinvointitehtävien ja markkinalähtöisyyden, kunnan laajojen hyvinvointivastuiden ja resurssipulan sekä kansalaislähtöisyyden ja viranomaisvaltauuden jännitteissä.

Strategisen suunnittelun nousu

Suomalaista hyvinvointivaltiota rakennettaessa valtion ja kuntien rooli oli selkeä: valtiolle kuului toimintapoliittinen harkinta ja suunnittelu, kunnille näiden suunnitelmien toteutus. Kuntien omat suunnitelmat noudattivat valtiollista kaavaa. Hallintopolitiikka perustui suunnitteluideologiaan, joka nivoutui voimakkaaseen normi- ja resurssiohjaukseen, kuten virkakiintiöjärjestelmään. (Alavaikko 2002; Nylander 2008.) Valtion ja kuntien suhde muuttui radikaalisti 1980- ja 1990-luvuilla julkishallinnon reformissa, jon-

ka toimeenpanoa vauhditti 1990-luvun lama. Kuntien itsehallintoa ja taloudellista vastuuta lisäsivät – ja vastaavasti valtion ohjausta ja rahoitusvastuuta vähensivät – vapaakuntakoikeilu (1988), valtionosuusuudistukset (1993 ja 1997), valtionosuuksiin tehdyt leikkaukset, keskusvirastojen ja normiohjauksen purku sekä kuntalaki (1995). (Pajukoski 2006, 46, 103–106.) Valtiolaisen normiohjauksen sijaan painottui ei-sitova ja suostutteleva informaatio-ohjaus, kuten tutkimukset, suositukset sekä periaatekannanotot (Stenvall & Syväjärvi 2006, 13–14). Hallintopoliittisina ideologioina painoutuivat hallinnon hajauttaminen sekä managerialismi, jossa hallinnon sisäisiä suhteita järjestettiin liikkeenjohdollisiin opein (Alavaikko 2002).

Kuntien merkitys hyvinvointipalvelujen tuottajana ja paikallisten hyvinvointipoliittisten linjausten tekijänä kasvoi. Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 sekä unionin ohjelmaperusteinen aluepolitiikka painottivat myös paikallistason merkitystä uudella tavalla. (Kinnunen & Kurkinen 2003; Lähteinen 2004.) Kuntien vastuu palvelujensa taloudellisuudesta ja tehokkuudesta korostui (Alavaikko 2006) ja autonominen neuvotteluasema suhteessa valtioon vahvistui. Markku Temmeksen (2008, 73) mukaan 1990-luvun reformeissa siirryttiin ”vahvan keskushallinnon mallista malliin, jossa valtion keskushallinnon rinnalla ja osin sen kanssa kilpaillen toimii Kunta-Suomi” eli kunnat, Suomen Kuntaliitto ja maakuntien liitot. Nykyisin valtion ja kuntien vastuusuhteet ja tehtävänjaot ovat monenlaisessa murroksessa ja neuvottelu niistä on osin jännitteistä (Temmes 2008, 73). Neuvotteluja käydään ennen kaikkea resurssista. Esimerkiksi kunnat ja sosiaalialan ammattilaiset ovat kokeneet ristiriitaiseksi uudistetun lastensuojelulain mittavat velvoitteet ja niiden resurssimattomuuden (Julkunen 2008).

Valtion viime vuosina jämäköitynyttä ja lakeihin kirjattua ohjelmatyötä ja ohjelmiin sidottua resurssiohjausta voidaan selittää sillä, että

toimijoiden lisääntyessä ja niiden keskinäisen vastuunjaon hämärtyessä valtion ohjaustarve on vahvistunut (Sjöblom 2006). Informaatio-ohjauksesta saadut kokemukset osoittivat sen heikoksi ohjausvälineeksi. Kuntatoimijat eivät myöskään sitoutuneet keskushallinnon virkamiesten tuottamiin ohjelmiin, kuten kävi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmien kohdalla. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 32, 42.) Nykyisessä kansallisessa ohjelmatyössä, kuten hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmissä, korostuu uudella tavalla kentän sitouttaminen valmistelu- ja toteutusprosessiin. Valtio kutsuu yhteisiin ohjelmajärjestelmien valitsemiaan toimijoita. Ohjelmien jalkauttamista kuntatasolle edistetään hankerahoituksella. Ohjelmajohtaminen soveltuu Alavaikon (2002) mukaan 2000-luvun suomalaisen hallintopoliittikkaan, jossa tavoitellaan strategista kansallista kilpailukykyä. Merkittävä rooli painotuksen leviämässä on ollut julkista hallintoa kansainvälisesti vertailevilla julkaisuilla kuten OECD:n vertailuilla. "Strategia-ajattelu vahvistaa valtion roolia suhteessa yksittäisiin hallinnollisiin toimijoihin pakottamalla kunnat, virastot ja laitokset hahmottamaan toimintaansa strategisesti ja raportoimaan ja arvioimaan omaa toimintaansa strategiaan kirjattujen tavoitteiden suhteen." (Alavaikko 2002, 361.)

Julkisen sektorin hallinta- ja ohjausjärjestelmän uudistamisessa on kansainvälisten vaikutteiden mukaisesti hyödynnetty monia yritystoiminnan organisaatio- ja toimintamalleja. Kustannustehokkuusajattelu on osin korvannut demokraattisen vastuullisuuden ja osallisuuden ideoita. Esimerkiksi nykyisissä kuntarakenteen uudistamista koskevissa keskushallinnon dokumenteissa tavoitellaan ennen kaikkea tehokkuutta ja tuottavuutta, kun aiemmin kuntia koskevia uudistuksia perusteltiin kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamisella ja paikallisten olosuhteiden huomioimisella sekä kansalaislähtöisyyden lisäämisellä (Niemelä & Saarinen 2008). Sosi-

aalipalveluja uudistettaessa on tavoiteltu myös kustannustehokkuutta, mutta rinnan palvelujen laadun ja saatavuuden parantamisen ja asiakaslähtöisyyden kanssa (Haverinen 2003). Yksityisen sektorin toimintatapojen soveltaminen julkisella sektorilla on usein ongelmallista, koska sektorien toimintaperiaatteet eroavat ratkaisevasti toisistaan. Julkisen sektorin ohjausvälineinä ovat lait ja tavoitteena on norminmukaisuus, järjestelmän läpinäkyvyys ja toiminnan demokraattisuus. Yksityisen sektorin keskeisinä ohjausvälineinä ovat kannattavuuslaskelmat ja tavoitteena on taloudellinen hyöty. Kun yksityinen sektori voi keskittyä ydinosaamisensa virittämiseen, julkinen sektori huolehtii kansalaisten lakisääteisten oikeuksien toteutumisesta. (Heiskala 2006.)

Ohjelmajohtaminen läpäisee joillakin aloilla koko toimijakentän. Esimerkiksi Euroopan unionin turvallisuuspolitiikan strategioilla on ollut huomattava vaikutus eurooppalaisen linjan muodostumiseen, uusien instituutioiden kehittymiseen sekä kansallisiin turvallisuusohjelmiin. Eurooppalaiset strategiat ohjaavat myös paikallistason poliisin toimintamalleja sekä tehtäviä. Strategiat voidaankin nähdä organisoituna vallankäyttönä, jossa ylätasoinen ideologia ja ideat välittyvät suoraan toimeenpanoon, koska hierarkkisessa organisaatiossa harvoin kyseenalaistetaan ylhäältä tulevaa strategista ohjausta. (Virta 2009.) Näyttääkin selvältä, että poliisitoiminnan strateginen ohjaus toteutuu suoraviivaisemmin kuin lasten ja nuorten hyvinvointipoliitikassa on mahdollista, koska lasten ja nuorten hyvinvointikysymysten parissa työskentelee kirjava joukko toimijoita. Näillä toimijoilla on useita sektori- ja toimijakohtaisia ohjauskanavia.

Nykyinen ohjaus tavoittelee lapsiin ja nuoriin suuntautuvassa hyvinvointityössä verkostopolitiikkaa: rajojen ylittämistä ja voimavarojen yhdistämistä eri hallinnonalojen ja toimijoiden kesken sekä ammattilaisten ja kansalaisasiakkaiden jaettua asiantuntijuutta ja vastuuta (Määttä 2007). Verkostopolitiikan vahvistuminen yhdis-

tetään kansainvälisessä tutkimuksessa uuteen hallintatapaan (new governance), jossa kansalaisyhteiskunnan ja valtion välinen suhde on muuttunut hierarkkisesta vuorovaikutteisemmaksi ja yhteiskunnan eri toimijat organisoituvat ja ohjaavat toimintaansa omatoimisemmin (Pierre 2000; Treib et al. 2007). Tällaisessa monitoimijaisessa kentässä strategioilla pyritään vahvistamaan valtion ohjauskykyä ja koordinoimaan eri hallinnonalojen ja -tasojen yhteistyötä. Suomessa useisiin lasten ja nuorten hyvinvointia koskeviin lakeihin on kirjattu tai ollaan kirjaamassa yhteissuunnittelun (LsL 417/2007, 12§; NL 72/2006, 4§; Terveydenhuoltolakitöryhmän muistio 2008, 80,103) ja monialaisten työryhmien velvoitteita (LsL 417/2007, 14 §; Kuntoutuksen asiakasyhteistyölaki 497/2003, 5§; HE 1/2010). Uudenlainen, autonomisten toimijoiden kumppanuutta korostava verkostopolitiikka on Suomessa siis osin kääntynyt lainsäädännön kielelle.

Suomalaisten terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta edistävät kansalliset ohjelmat ovat olleet varsin yleisluontoisia ja neutraaleja jättäen käytännön keinojen keksimisen paikallistoimijoiden vastuulle. Ohjelmien kantaa ottamattomat ja abstraktit tavoitteet ovat johtaneet määrittämälliseen ja hallinnolliseen rajattomuuteen, jossa viranomaisten ja ammattilaisten toimivalta laajenee. Melkein kaikki toimintahan voidaan määrittellä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tai esimerkiksi ehkäiseväksi päihdetyöksi. (Sulkunen 2006; Sulkunen, Rantala & Määttä 2003.) Ohjelmiin liittyy usein ihanteita, joita on käytännössä vaikea toteuttaa. Esimerkiksi Iso-Britannian kansallisten strategioiden on havaittu painottavan kumppanuutta, osallisuutta ja paikallisia ratkaisuja, mutta käytännössä nämä ihanteet ovat alisteisia monille toiminnan standardeja, tehokkuutta ja tuloksellisuutta mittaaville tavoitteille (Newman et al. 2004). Julkishallinnon ohjelma-perusteinen rahoitusjärjestelmä paisuttaa hallintoa ja saattaa siten heikentää perustehtävien hoitamista, kun aika menee hallinnon

tyytyväisenä pitämiseen eli kokouksiin, suunnitteluun ja raportointiin (Hämäläinen & Heiskala 2004, 93–97). Seuraavassa luvussa tarkastellaan ohjelmatyötä ja sen tavoitteita aiempien tutkimusten sekä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelun ohjauksen valossa.

Kuntien hyvinvointipoliittisen ohjelmatyön tavoitteet

Kuntien hyvinvointiohjelmissa on monia tehtäviä. Ohjelmilla pyritään usein arvioimaan kansalaisten hyvinvoinnin tilaa ja palvelutarpeita sekä hahmottamaan monimutkaista toimintaympäristöä ja palvelujärjestelmää (Kinnunen & Kurkinen 2003). Kuntien ohjelmia voidaan hyödyntää pitkän aikavälin suunnittelussa, resurssien kohdentamisessa sekä seudullisen palveluorganisaation kehittämisessä (Koivisto 2005, 180–181). Ohjelmilla voidaan korostaa jonkin teeman tai asiakokonaisuuden merkitystä tai esitellä taroituksenmukaisin toimintatapa asetetun päämäärän saavuttamiseksi (Pajukoski 2000, 69). Hyvinvointiin liittyvää toimintaa ja päätöksentekoa tehdään ohjelmissa läpinäkyväksi (Perttilä et al. 2004, 38). Ollakseen kunnan strategia ohjelmia, ne tulisi hyväksyä kunnanvaltuustossa ja niiden tulisi sisältää toimeenpano- ja seurantavastuiden erittely sekä näkyä talousarviossa (Rimpelä 2007; Koivisto 2005, 181).

Yleisiä kuntastrategioiden ongelmia ovat olleet strategioiden runsaus, keskinäinen yhteensovittamattomuus, irrallisuus kunnan taloudesta, poliittisesta päätöksenteosta sekä käytännön mahdollisuuksista, ja näistä syistä heikko toteutuminen. (Kinnunen & Kurkinen 2003; Koivisto 2005, 181; Siurala 2007; Perttilä & Uusitalo 2007). Puutteet pitkäjänteisyydessä ja ohjelmien hyödyntämisessä ovat myös ohjelmallisen kehittämisen heikkouksia (Virkkunen, Engeström & Miettinen 2007, 41). Lapsipoliittisen ohjelmatyön toteutuksen ongelmia ovat olleet epäselvät vastuutukset, avainhenkilöiden vaihtuvuus ja

koordinoinnin ja seurannan puuttuminen (Paavola, Rousu & Laiho 2006, 12).

Pääsääntöisesti ohjelmia tuottavat viranhaltijat (Pajukoski 2000, 64; Perttilä & Uusitalo 2007), usein johtavassa asemassa olevat viranhaltijat. Heidän odotetaan toimivan valtakunnallisen ohjauksen ja uudistusten implementoijina kunnissa. Paikallisviranomaisten harkintavaltaa ja toisaalta hämmennystä lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvässä ohjelmatyössä lisää erilaisten suunnitteluperinteiden ja tavoitteiden kirjo. Esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) ja nuorisolain (72/2006) suunnittelua koskevat veloitteet, termit ja tavoitteet ovat historiallisista ja ammatillisista syistä huomattavan erilaiset. Lastensuojelulaki velvoittaa suunnitteluun kuntia ja nuorisolaki valtiota. Kyseessä olevat lait ja niiden valmisteluasiakirjat eivät myöskään huomioi toisiaan, mikä kuvastaa keskushallinnon ohjausjärjestelmien erillisyyttä. (Määttä & Väänänen-Fomin 2009.) Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittikkaa on tarkasteltu milloin erillisenä lapsipoliittikkana ja nuorisopoliittikkana, milloin yhdessä lapsi- ja nuorisopoliittikkana. Näkökulma on vaihdellut lasten oikeusaseman parantamisesta vanhempien vastuuttamiseen, kouludemokratian ja aktiivisen kansalaisuuden tavoittelusta lasten ja nuorten suojeluun, ja nuoruuden kokeilujen ymmärtämisestä nollatoleranssiin. (Ks. Satka, Moilanen & Kiili 2002; Silvennoinen & Nieminen 2002; Paju 2007.)

Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelua ohjataan erityisesti nykyisessä lastensuojelulaissa ja perustellaan sen valmisteluaineistoissa. Laki astui voimaan vuoden 2008 alussa. Valtakunnallisesti kattavaa seurantatietoa kuntasuunnitelmien laatimisesta ja sisällöistä ei vielä ole¹.

Lakiin sekä valtakunnallisiin ohjelmiin perustuvaa ohjausta ovat kunnille tarjonneet sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö sekä Kuntaliitto. Myös valtion aluehallinto on tuottanut ja välittänyt ohjausta. Lisäksi sosiaalialan osaamis-

keskukset, lastensuojelun kehittämissyksiköt sekä sosiaali-, terveys- ja nuorisotalan koulutusinstituutiot ovat opastaneet kuntia.

Lastensuojelulain edellyttämä suunnitelma on kunnan yhteinen, monialaisen lasten ja nuorten hyvinvointipoliittikan ohjausväline. Suunnitelman (LsL 417/2007, 12§) tulee sisältää tiedot lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta, hyvinvointia edistävästä ja ongelmia ehkäisevästä toimista ja palveluista sekä lastensuojelun tarpeesta kunnassa. Suunnitelmassa on oltava myös tiedot lastensuojeluun varattavista voimavaroista, lastensuojelun palvelujärjestelmästä, yhteistyön järjestämisestä viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä sekä suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta (LsL 417/2007, 12§). Suunnitelmalla on kaikkien (alle 18-vuotiaiden, jälkihuollon kohdalla 18–20-vuotiaiden) lasten ja nuorten hyvinvointia edistävä sekä ehkäisevä työtä kehittävä tehtävä, mutta myös lastensuojelun sosiaalityön vastuulla olevan lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun kehittämistä ja resursointia koskeva tehtävä.

Ehkäisevä lastensuojelu terminä on laissa uusi avaus. Se tarkoittaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä, vanhempien tukemista sekä erityisesti kunnan peruspalveluissa annettua tukea (LsL 417/2007, 3a§). Vastuu ehkäisevän lastensuojelun järjestämisestä kuuluu lain mukaan kuntapäätäjille sekä kaikille toimialoille. Viranomaisyhteistyön koordinointi ja kehittäminen nähdään keskeiseksi suunnitelman tavoitteeksi (HE 252/2006, 81, 124). Suunnitelman laatiminen edellyttää yhteistyötä myös kuntajohdon, poliittisten päättäjien sekä eri toimialojen johdon sekä työntekijöiden välillä. Suunnitelman tavoitteena on vastuuttaa kuntapäätäjiä myös työn riittävästä resursoinnista; suunnitelma on hyväksyttävä kunnanvaltuustossa ja otettava huomioon kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa (HE 252/2006, 123–124).

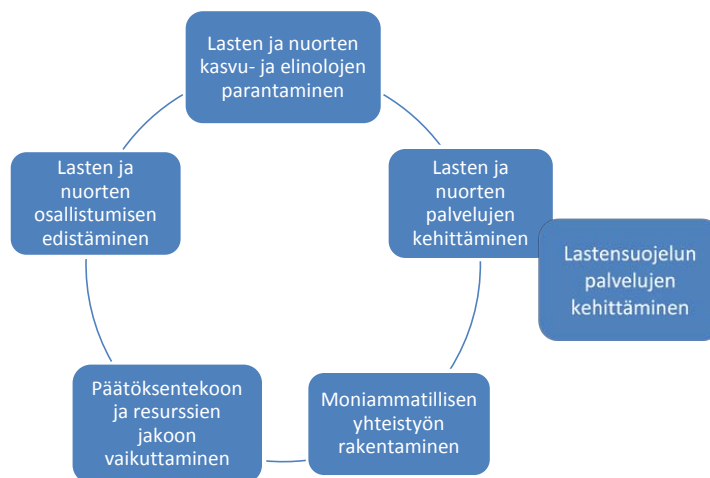
Yksi keskeinen haaste on kansalaisasiakkaiden nykyistä laajempi osallistuminen heitä koskevien palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen (HE 252/2006, 123). Palvelujen järjestämisessä ja kehittämisessä lasten ja nuorten tarpeisiin ja toiveisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota (LsL 417/2007, 8§, 2. mom.). Nuorisolakikin (2006, 8§) edellyttää, että nuorilla on mahdollisuus osallistua paikallista nuorisopolitiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn ja heitä on kuultava nuoria koskevissa asioissa. Kunnalliselle lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelulle asetettuja tavoitteita tiivistetään kuviossa 1.

Tutkimustehtävä, aineisto ja analyysi

Kuntia on suostuteltu, opastettu ja lastensuojelulain (417/2007, 12§) nojalla velvoitettu lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvään suunnitteluun. Tässä artikkelissa tarkastellaan suunnittelun toteuttamista viidessä tapaustutkimuskunnassa. Aineistona ovat suunnitteluun osallistuneiden

viranhaltijoiden ryhmähaastattelut. Tutkimuksessa vertaillaan viranhaltijoiden lasten ja nuorten hyvinvointia koskevalle suunnittelulle antamia sisältöjä ja ohjelmatyössä saatuja kokemuksia. Vertailu tehdään kuntien kesken sekä suhteessa valtakunnalliseen ohjaukseen. Kuntien kokemuksia tarkastellaan julkisen sektorin hallinta- ja ohjausjärjestelmän muutoksen valossa. Tutkimuksen pääkysymys on, mitä muutokseen liittyviä jännitteitä on havaittavissa lapsia ja nuoria koskevassa kuntasuunnittelussa.

Suunnitteluun osallistuneiden viranhaltijoiden ryhmähaastattelut toteutettiin lokakuun 2008 ja huhtikuun 2009 välisenä aikana. Samanaikaisesti kerättiin myös tutkimuskuntien lapsiin ja nuoriin liittyvää ohjelma-aineistoa kymmenen viimeisen vuoden ajalta. Artikkelin analyysi keskittyy kuitenkin ryhmähaastatteluaineistoon, jota on litteroitu noin 65 sivua. Haastateltuja viranhaltijoita oli yhteensä 20 ja he olivat pääasiassa toimialajohtajia ja lähiesimiehiä (kuntakohtainen



Kuvio 1 Lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan suunnittelun tavoitteet

ja toimialoitainen jakauma liitteessä 1). Ryhmähaastattelun sopimiseksi otettiin ensin yhteyttä kunnan nuorisotoimen johtajaan tai sosiaalitoimeen. Tutkimuskuntien valinnassa oli keskeistä se, että niissä oli lähiaikoina tehty poikkihallinnollista ohjelmatyötä ja tällaisen ryhmän haastattelu oli siellä mahdollista. Lisäksi haluttiin valita kolme yli 100 000 asukkaan kuntaa. Näitä olivat Jyväskylä, Vantaa ja Lahti. Pienempiä kuntia olivat Porvoo sekä Pieksämäki. Porvoossa on asukkaita noin 48 000 ja Pieksämäellä noin 20 000. Kuntaliitoksia oli tapahtunut hiljattain Jyväskylässä (2009) ja Pieksämäellä (2007).

Ryhmähaastattelu menetelmänä tuottaa monipuolista aineistoa, jossa ryhmän vuorovaikutussuhteet sekä jaettu toimintakulttuuri nousevat esille. Myös ryhmän näkemyseroista on mahdollista keskustella ryhädynamiikan sallimissa rajoissa. (Gibbs 1997.) Haastattelurunko (liite 2) oli kaikilla ryhmillä sama, lukuun ottamatta tutkimuskunnista ensimmäistä, Porvoota, jossa ei ollut haastattelurungon viimeistä kysymystä lasten ja nuorten keskeisistä tarpeista, joihin ohjelmatyöllä pitäisi vaikuttaa. Työryhmälle tehtävä haastattelu antaa haastatelluille mahdollisuuden pohtia yhdessä tehtyä työtä sekä sen kehittämistä jatkoa ajatellen. Vaikka tässä tutkimuksessa ei pyritty kehittämään kuntien suunnittelutyötä toimintatutkimuksen tapaan saati ohjaamaan sitä, haastatellut ryhmät voivat kuitenkin hyödyntää tutkimusta omiin tarkoituksiinsa. Kukin kunta sai haastattelun jälkeen alustavan koosteen haastattelussa käsitellyistä asioista sekä ohjelmatyöstään.

Haastatteluja on luettu ja analysoitu sekä kuntakohtaisesti että teemoittain koodattuna. Aineiston teemakohtainen koodaus tehtiin aineistolähtöisin kategorioihin. Esimerkiksi kuntapäätäjää koskevat kommentit (17 mainintaa) on koodattu omaan teemakategoriaansa, samoin valtion ohjausta koskevat positiiviset (15 mainintaa) ja negatiiviset (18 mainintaa) kommentit omiin kategorioihinsa. Apuna on käytetty laadullisen

aineiston Atlas-ti -analyysiohjelmaa. Sen etuna on koodattujen kommenttien uudelleen hakeminen sekä koodattujen teemojen yleisyyden hahmottaminen. Eri kategorioihin tulleita tekstikohtia on tulostettu ja niitä on analysoitu tarkemmin manuaalisesti.

Kuntakohtaisessa tarkastelussa etsittiin viranhaltijoiden suunnittelulle antamia sisältöjä sekä heidän kuvauksiaan ja tulkintojaan suunnitteluprosesseista. Suunnittelulle annettuja sisältöjä selvitettiin kuntakohtaisen tarkastelun lisäksi kuviossa 1 esitettyä analyysikehikkoa hyödyntäen. Analyysikehikko kuvaa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelulle lastensuojelulaissa ja sen valmisteluaineistoissa annettuja tehtäviä ja tavoitteita. Kunkin tavoiteryhmän vastaukset ristiintaulukoitiin kunnittain. Tällainen ristiintaulukointi parantaa analyysin luotettavuutta, koska se mahdollistaa haastatteluaineiston määrällisen ja vertailevan tarkastelun. Lisäksi haastatteluihin osallistuneet saivat luettavakseen kuntakohtaisen koosteen lisäksi tämän artikkelin käsikirjoituksen. Heillä on siten ollut mahdollisuus korjata ja kommentoida tutkimusraportointia. Merkittäviä asiasisältöön liittyviä korjauksia ei tullut. Viranhaltijat suostuivat aineistolainauksen yksilöintiin, jossa näkyy kunta sekä tehtävänimike.

Tutkimuksen tulokset esitellään kolmessa seuraavassa luvussa. Ensin esitetään kuntakohtaiset ohjelmatyölle annetut sisällöt, ohjelmatyön kokemukset ja näille kokemuksille annetut perustelut aineistolähtöisin termein sekä tutkijan luoman analyysikehikon (kuviokuva 1) avulla luokiteltuna. Toisessa luvussa käsitellään viranhaltijoiden valtakunnallista ohjausta koskevia näkemyksiä. Kolmannessa luvussa tuloksia vedetään yhteen.

Ohjelmatyön sisällöt ja kokemukset kunnissa

Tutkimuksessa tarkasteltiin kunnissa kymmenen viime vuoden aikana tehtyä lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvää ohjelmatyötä. Tutkimuskunnista neljä oli aloittanut ohjelmatyönsä lasten ja nuorten hyvinvointiselonteolla vuosituhatteen vaihteessa. Porvoo ja Jyväskylä olivat vuodesta 1998 alkaen mukana Stakesin hyvinvointiselontekohankkeessa (ks. Suominen 2003). Myös Vantaa ja Lahti laativat lasten ja nuorten hyvinvointiselonteon 2000-luvun alussa. Pieksämäki aloitti oman lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelunsa hyvinvointikertomuksella vuonna 2008. Kuntien ohjelmia koskevat tiedot esitetään liitteessä 3, joka on päivitetty vuosien 2009 ja 2010 vaihteessa. Lastensuojelulain mukaiset suunnitelmat on hyväksytty Vantaan ja Porvoon kaupunginvaltuustoissa vuonna 2008, Pieksämäellä ja Lahdessa vuoden 2009 lopulla. Jyväskylän suunnitelmaa ei vielä ollut hyväksytty valtuustotasolla vuoden 2010 alussa. Osa kunnista suunnittelee jatkavansa lapsi- ja nuorisopoliittista ohjelmatyötä erillään lastensuojelulain edellyttämästä suunnittelusta.

Ohjelmatyön sisällöt ja kokemukset eri kunnissa on tiivistetty taulukkoon 1. Ohjelmatyöstä on saatu myönteisiä kokemuksia erityisesti Porvoossa, Pieksämäellä ja Vantaalla. Näiden kaupunkien viranhaltijoiden ohjelmatyölle antamat sisällöt olivat runsaita ja samankaltaisia: ohjelmilla kehitetään lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuutta, niiden johtamista, prosesseja ja toimintamalleja sekä vaikutetaan kunnan päätöksentekoon. Porvoossa ja Pieksämäellä ohjelmatyö nähtiin selkeäräjisena, kun taas Vantaalla ohjelmatyöstä puhuttiin hahmottomampana osana jatkuvaa ja monimuotoista kehittämistä. Jyväskylän ja Lahden viranhaltijoiden ohjelmatyölle antamat merkitykset olivat suppeammat ja ohjelmatyön kokemukset pessimisemmät kuin muissa kunnissa. Ohjelmatyön vaikutukset kunnan päätöksentekoon ja hyvinvointityön

ohjaukseen nähtiin melko vähäisinä. Erityisesti Jyväskylässä viranhaltijat selittivät ohjelmatyön hankaluutta eriytyneillä hallinnonaloilla: kun työtä tehdään sektorisidonnaisesti, suunnittelukin hoidetaan siten. Yhteys kunnan päätöksentekoon näyttäytyi Jyväskylässä ja Lahdessa etäisenä verrattuna muihin kuntiin.

Kun ryhmähaastatteluaineistoa tarkastelee analyysikehikon (ks. kuvio 1) avulla, vahvistuu käsitys, että suunnittelutyöllä tavoitellaan tutkimuskunnissa erityisesti *palvelujen kehittämistä*, kuten palveluorganisaatioiden uudistamista, palveluprosessien sujuvuutta ja lasten ja nuorten palvelujen koordinaatiota. Myös sektoreiden välisen *moniammatillisen yhteistyön rakentaminen* nousi ryhmähaastatteluissa keskeiseksi tavoitteeksi: suunnittelun tehtäväksi nähtiin eri toimialojen keskinäisen ymmärryksen, yhteisen näkemyksen ja yhteistyön lisääminen. Osalla kunnista korostuu myös aktiivinen *kuntapäätäjien ja resurssien jakoon vaikuttaminen*, erityisesti näin oli Porvoossa. Lasten ja nuorten *kasvu- ja elinoloista ja niihin vaikuttamisen keinoista* ei haastatteluissa käyty kovin runsasta keskustelua. Eniten näistä asioista keskusteltiin Pieksämäellä ja Vantaalla². Lasten ja nuorten *osallistumisen tukeminen* näkyy tavoitteista vähiten haastatteluaineistossa: siihen liittyvät teemat esiintyivät haastatteluissa yhteensä vain pari kertaa.

Tarkastelu osoittaa, että viranhaltijoiden kokemuksissa painottuivat erityisesti asiat, jotka olivat lähellä heidän omaa toimintaansa. Ohjelmatyö näyttää siis taipuvan ennen kaikkea viranomaistoiminnan ja ammatillisen työn kehittämiseen. Haastatteluissa olikin yllättävää, että kysymys lasten ja nuorten keskeisistä tarpeista, joihin ohjelmatyöllä pitäisi vaikuttaa, tuotti paljon vastauksia *lasten ja nuorten palvelujen kehittämisen tarpeista, muttei niinkään lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloista ja niiden parantamisen tarpeista*. Kertooko tämä siitä, että viranhaltijoiden on vaikea siirtyä ohjelmatyötä pohiessaan palvelujen kehittämisen näkökulmasta

Taulukko 1 Kuntien ohjelmalyön sisällöt ja kokemukset

Kunta	Ohjelmalyölle annettu sisältö	Ohjelmalyön kokemukset	Kokemusten perusteluja ryhmässä
Porvoo	Päätöksentekoon vaikuttamista: päättäjille tietoa ja kehittämishdotuksia. Lapsille, nuorille ja perheille tarjottavan palvelupaketin koordinoimista. Ennaltaehkäisevien toimintamallien kehittämistä.	Ohjelmia järjestelmällisesti toteutettu. Hyvät vaikutusmahdollisuudet kunnan päätöksentekoon. Aluetyöryhmiä kuullaan, kunnan asukkaita voisi kuulla enemmän.	Kaupunginhallituksen mandaatti ohjelmalyöhön alusta alkaen. Vakiintunut suunnittelujoukko ja työtapo. Kyky priorisoida ja asettua yhteisten tavoitteiden taakse.
Jyväskylä	Eri hallinnonalojen keskustelumahdollisuus. Valmistelua ja tilanteen kuvausta kuntapäättäjille.	Ohjelmalyö hankalaa, hyöty kuntalaisille ja palveluille kyseenalaista. Monialainen valmistelu tuottaa helposti "toiveiden tynnyrin". Päätöksentekijöiden sitoutuminen ohjelmiin vähäistä.	Eriytyneet ja puolustusasemissa olevat hallinnonalat. Taloustilanteen kiristyminen. Kunnallisen päätöksenteon poukkoilevuus. Valtakunnallisen ohjauksen sekavuus.
Pieksämäki	Keino viedä ehkäisevän työn näkökulmaa peruspalveluihin. Organisaatioiden, johtamisrakenteen ja palveluprosessin kehittämistä. Ehkäisevän työn resursoinnin perustelu kuntapäättäjille.	Ensimmäinen suunnittelukokemus oli antoisa, samanmielinen ja sitouttava. Alatyöryhmät osallistuneet. (Ohjelmalyöllä vaikutettu uusien virkojen perustamiseen vuonna 2010.)	Kehittämismyönteinen ja yhteistyökykyinen toimintakulttuuri. Viranhaltijoiden tietämys ja tuntemus pienen kaupungin tarpeista yhtenevä.
Vantaa	Osa monimuotoista kehittämistyötä. Palvelukokonaisuuden hahmottamista ja yhteistyön johtamista. Toimenpiteitä, jotka viedään toimialojen ja tulosalueiden tuloskortteihin.	On saatu lasten ja nuorten hyvinvointiasiat kaupungin strategiassa keskeiselle sijalle. Suunnittelu hallintopainotteista, kaivataan käytännön työntekijöiden osuutta.	Yhteistyö- ja suunnittelurakenteet olemassa. Kaupungissa matala hallinto, jossa saa ideoita läpi. Omaehtoista kehittämisen halua.
Lahti	Moniammatillisten yhteistyörakenteiden kehittämistä. Hankkeiden ja kehittämisrahojen koordinoimista.	Tehty yhteistä ohjelmalyötä, mutta sen vaikutukset panostuksiin aika vähäiset. Lasten ja nuorten hyvinvointiseuranta järjestetty. Lastensuojelun suunnitelmaa tehtiin sitoutuneesti, mutta sen kehittämishdotukset eivät ole kovin konkreettisia.	Toimintojen ja hallinnonalojen rajat selkeät, yhdessä tekemistä vähän. Nykyiset työryhmät ja kehittämistyö hajanaisia. Iso kaupunki.

lasten ja nuorten elämänpäiriin tarkasteluun? Haastatteluaineiston painottuminen ammattilaisten omaa toimintaa lähellä oleviin tavoitteisiin saattaa juontua siitäkin, että viranhaltijat katsovat voivansa vaikuttaa omaan ja alaistensa toimintaan, kun taas lasten ja nuorten elämäntilanteet riippuvat paljolti muista asioista kuten lasten ja nuorten läheis- ja perhesuhteista taikka yhteiskunnan rakenteellisista puitteista, esimerkiksi koulutus- ja työmarkkinoiden kehityksestä. Vaikka kunnallisen ohjelmalyön tavoitteena on

vaikuttaa myös lasten ja nuorten elinoloihin ja yhteiskunnan rakenteisiin, niihin on kuitenkin hankalaa vaikuttaa käytännössä, eikä teemaa korosteta puheenkaan tasolla.

Lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloja oli kuitenkin selvitetty kunnissa monin tavoin. Suunnittelusta vastaavat olivat vuosien varrella hyödyntäneet kouluterveyskyselyitä, tuottaneet kyselyitä lapsille, nuorille ja ammattilaisille sekä valinneet erilaisia seurantaindikaattoreita. Lasten ja nuor-

ten osallistuminen varsinaiseen suunnitteluun näyttää kuitenkin jäävän usein ideaaliksi. Esteeksi koettiin esimerkiksi se, että lasten ja nuorten osallistaminen suunnitteluun herättäisi toiveita, joiden toteuttamisesta ei ole takeita. Kyse on myös hallinnollispoliittisesta suunnittelusta, joka ei välttämättä avaudu lapsille ja nuorille. Viranhaltijat eivät ohjelmatyön tavoitteista puhuesaan painottaneet myöskään lasten ja nuorten yleisempää osallistamista kunnassa.

Valtakunnallinen ohjaus viranhaltijoiden näkökulmasta

Tutkimuskuntien viranhaltijat pohtivat valtion ohjauksen – lakien, ohjelmien ja koulutusten – sekä kuntien omaehtoisen kehittämisen suhdetta ryhmähaastatteluisa aktiivisesti. Johtavilla viranhaltijoilla on yleensä takanaan useiden vuosien tai vuosikymmenten kokemus erilaisista valtion ohjaustoimista ja niiden muutoksista. Nykyinen ohjelmallinen ohjaus sai sekä kiitosta että moitetta. Myönteistä on se, että ohjelmatyö voi nostaa esille lasten ja nuorten asioita kunnalliseen päätöksentekoon, jossa ne kilpailevat huomiosta muiden tärkeiden asioiden kanssa. Kunnan poliittiset päättäjät lukevat ja lainaavat valtakunnallisia ohjelmia. Päättäjät ja viranomaiset voivat yhdessä liittoutua lasten ja nuorten asioiden ajajiksi kunnassa. Valtakunnalliset ohjelmat voivat antaa myös tunnustusta paikallistalolla jo tehdyille linjauksille ja ratkaisuille.

Vaikka viranhaltijat näkevätkin kunnan kehittämis- ja ohjelmatyön lähteneen paljolti paikallistason tarpeista, valtakunnallisen ohjauksen koetaan vauhdittavan, tukevan ja jäntevöittävänt kuntien kehittämistyötä. Ohjelmatyön velvoite pakottaa kunnan hallintokunnat yhteisen pöydän ääreen, keskustelemaan ja suunnittelemaan. Viranhaltijat voivat hyödyntää ohjelmia perustellessaan kuntapäättäjille palvelujen resursoinnin välttämättömyyttä. Valtakunnallisten ohjelmien kautta on mahdollista saada myös

kehittämisrahoja käytännön työhön. Lisäksi ohjelmat mahdollistavat koulutuksia kunnan toimijoille.

Ongelmallisena sen sijaan nähdään valtakunnallisen ohjauksen monet lähteet, koordinoimattomuus ja erilaiset vaatimukset:

Pikkusen se häiritsee, ett näitä tulee nyt tämmösiä, osa on pyyntöjä ja osa on laissa ja osa on toivomuksia, että tehdään kaikennäkösiä ohjelmia vähän eri näkökulmista. (Nuorisotoimenjohtaja, Lahti.)

(Valtionhallinnon) ohjaus on mulle näyttäyty-ny sirpaleisena ja sekavana. Sitä on tullu niin opetusministeriöstä kun kuntaliitosta ja sitte ei ihan tiedä, että mikä se vuoropuhelu siellä taustalla on keskenään. (Henkilöstöpäällikkö, sosiaalitoimi, Jyväskylä.)

Ohjaus koetaan myös osin idealistiseksi ja liian yksityiskohtaiseksi. Tilastointitoiveet näyttävät jopa "ylimaallisilta". Erilaisten lasten ja nuorten hyvinvointia tai palvelujärjestelmää kuvaavien indikaattorien valinta on osoittautunut hankalaksi. Tilastollinen seuranta vaatii kunnilta paneutumista ja henkilöresursseja, mikä voi olla pois perustehtävien hoitamisesta. Kehitys, jossa valtion asettaa kunnille enenevissä määrin lakeihin kirjattuja velvollisuuksia tuntematta kuntien voimavaroja, nähdään toisinaan ongelmallisena:

"...siel on nyt semmonen jonkinlainen poliittinen tarve saada lakeja ja asetuksia kohilleen ja kuntia ruotuun, mutta ei ajatella oikein, että mitkä on kuntien arkirealiteetit". (Yliääkäri, Porvoo.)

Tiiviin valtakunnallisen ohjauksen haitaksi koetaan se, että kuntien omaehtoisen kehittämisen sijasta voi painottua lain kirjaimen täyttäminen. Kunnissa tehdään siis sitä mitä valtakunnallisesti vaaditaan ja mitataan, mutta paikallisesti oleellimmat asiat saattavat jäädä tekemättä.

Suunnittelun ideaalit ja kuntien kokemukset

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelua koskevan säädösohjauksen (LsL 417/2007, 12§) tavoite on edistää lasten ja nuorten hyvinvointia sekä ohjata heidän hyvinvointitarpeisiinsa vastaamista kuntatasolla, missä palvelut tuotetaan tai jätetään tuottamatta. Lastensuojelulain suunnittelua koskevat velvoitteet ovat vahvistaneet lapsiin ja nuoriin liittyvää ohjelmatyötä kunnissa ja ohjelmatyö kytketään aiempaa vahvemmin kunnan päätöksentekoon. Tehdyn tutkimuksen perusteella kuntien ohjelmatyössä painotetaan asioita, jotka ovat lähellä viranhaltijoiden omaa työtä. Ohjelmatyöllä tavoitellaan ennen kaikkea lasten ja nuorten palvelujen koordinaatiota ja kehittämistä sekä moniammatillisen yhteistyön lisäämistä. Viranhaltijat näkevät lapset ja nuoret paljolti kuntapalvelujen kautta, niiden käyttäjinä. Vastaavasti oman roolinsa he näkevät näiden palvelujen tuottajina ja kehittäjinä. Lasten ja nuorten osallistuminen tällaiseen laajaan kuntasuunnitteluun koetaan hankalana järjestää. Toisaan kentän työntekijöidenkin osallistuminen koetaan ohuena ja sen vahvistaminen tarpeellisena.

Kunnissa, joissa poikkihallinnollinen yhteistyö toimii, suunnitteluprosessitkin näyttävät etenevän paremmin kuin kunnissa, joissa hallinnonalojen rajat korostuvat. Suunnitelmien poikkihallinnollinen työstäminen ohjaa eri toimijoita yhteistyöhön. Voidaan ajatella, että lakeihin kirjatulla suunnitteluvetoisella tavoitellaan verkostoyhteistyön vahvistamista ja testataan monialaisen yhteistyön kypsyttämistä kunnissa. Toinen keskeinen seikka, joka selittää ohjelmajärjestelmien sujuvuutta, on kuntapäättäjiltä saatu tehtävänanto sekä muut yhteydet ja vaikutusmahdollisuudet kunnan päätöksentekoon. Mikäli viranhaltijat suorittavat suunnittelua kuntapäättäjien pyynnöstä ja yhteistyössä heidän kanssaan, ohjelmajärjestelmien sujuvuus on parempi kuin kunnissa, joissa yhteys puuttuu. Tämäkin seikka liittyy läheisesti verkos-

topoliittian ideaaliin, jossa ennen sektorikohtaiseksi ja yksinomaan viranomaisille määriteltyä toimintavastuuta jaetaan laajalle verkostolle: kuntapäättäjille, ammattilaisille ja kaikille kuntalaisille. Pienemmissä tutkimuskunnissa suunnittelukokemukset olivat myönteisimmät. Saattaa olla, että pienemmissä kunnissa hallinnonalojen keskinäinen yhteistyö ja yhteys kuntapäättäjiin sekä käytännön toimijakenttään syntyy helpommin kuin suuremmissa kunnissa. Tätä kysymystä on syytä tarkastella jatkossa useampia kuntia koskevassa tutkimuksessa.

Tutkimuksen perusteella valtakunnallinen lasten ja nuorten hyvinvointipoliittian ohjaus tukee paikallista ohjelmatyötä. Lasten ja nuorten asiat saavat kunnissa huomiota ja kehittämistyöhön tulee ryhtiä. Valtakunnallinen ohjaus on kuitenkin päällekkäistä ja koordinoimatonta eri ministeriöiden ja toimijoiden välillä. Kunnat joutuvat toimimaan epäselvien odotusten ja ohjaussuhteiden alla. Kuntien ahtaat taloudelliset raamit vaikeuttavat suunnittelutyötä. Tässä puristuksessa paikallisten tarpeiden mukainen, omaehtoinen kehittämistyö voi jäädä valtion velvoitteiden täyttämisen alle. Lain kirjain voidaan kyllä täyttää, mutta lain hengen toteuttaminen vaatii suunnittelijoilta ja suunnitelman toimeenpanijoilta paljon enemmän.

Pohdinta: Lunastaako suunnittelu lupaukset?

Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä ohjelmatyö sisältää monia lupauksia. Siinä seurataan lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloja ja hyvinvoinnin tilaa sekä kehitetään lasten, nuorten ja perheiden palvelujärjestelmää. Kuntalaisia kuullaan ja informoidaan. Lasten ja nuorten asiat pääsevät kunnan päätöksentekoon ja budjetteihin. Kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta tulee entistä läpinäkyvämpää ja selkeämpää. Paikalliset ratkaisut ja räätälöinnit mahdollistuvat. Toisaalta suunnittelulla sitoutetaan kuntatoimijoita myös

valtakunnallisiin linjauksiin ja vahvistetaan valtion poliittista ohjausta. Konkreettiset, paperille kirjatut suunnitelmat tekevät kuntien kehittämistyön näkyväksi ohjaaville tahoille. Ehkä kuntien suunnitelmia tarkastellaan kilpailuasetelmasta käsin: yhtäältä kunnille on tarjolla pääsy menestyvien joukkoon, toisaalta uhkaa putoaminen taantumuksellisten joukkoon. Jyvät ja akanat erottuvat esimerkiksi hankerahoituskäytännöissä.

Nämä kuntasuunnittelun tehtävät sopivat sanastoltaan julkisen sektorin hallinta- ja ohjausjärjestelmän muutokseen, jossa tavoitellaan yksityissektorin tapaan strategisuutta, kilpailukykyä ja innovaatioita (Heiskala 2006) sekä palvelujen laatua ja asiakaskeskeisyyttä (Haverinen 2003). Strateginen suunnittelu johtaa ehkä tehokkaampaan hallintaan managerialistisesta näkökulmasta: hyvinvointityötä ohjataan vahvemmin ja vallitseviin tiedontuotantotapoihin perustuen. Vaarana kuitenkin on, että suunnittelusta ja suunnitelmista tulee itsessään tavoite, normitettu velvoite, joka täytetään ilman, että suunnitelmilla olisi vaikutusta lasten ja nuorten elämään. Matka viranhaltijoiden ja kuntapäätäjien pöydiltä lasten ja nuorten elämäntilanteisiin vaikuttaa pitkältä ja hyvienkin suunnitelmien käytännön vaikutukset näkyvät vasta monen vaiheen ja mutkan jälkeen.

Keskeisin kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelua koskeva kysymys on kuitenkin se, edistääkö suunnittelu lasten ja nuorten hyvinvointia. Lisätäänkö suunnitelmilla esimerkiksi lasten ja nuorten tasa-arvoisia mahdollisuuksia, oikeuksien toteutumista, myönteisiä tulevaisuuden näkymiä ja sosiaalista kannattelua – kaikkea sitä, mikä kiinnittää heitä yhteiskuntaan? Tällaisia keskeisiä hyvinvointipoliittisia tavoitteita voidaan määritellä ja painottaa eri tavoin, eikä niistä valitse yksimielisyyttä. Se tekee lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikasta haasteellista niin kunnissa kuin kansallisellakin tasolla.

Tässä artikkelissa on tarkasteltu lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvää kuntasuunnittelua suomalaisen julkisen sektorin hallinta- ja ohjausjärjestelmän muutoksen näkökulmasta. Muutokseen liittyy monia jännitteitä. Yhtäältä hallintoa ja vastuuta on hajautettu tasavertaista kumppanuutta tavoitellen, mutta monitoimijaisuus on lisännyt valtion ohjaustarvetta. Ohjelmajohdaminen ja siihen liittyvä hanketoiminta eivät kuitenkaan takaa demokraattisuuden ja osallisuuden ihanteiden toteutumista eivätkä valtion poliittista vastuunottoa, koska valtio on vain yksi kumppani muiden joukossa. (Sjöblom 2006.) Valtion ja kuntien tehtävänjaot ovat jännitteisiä: kuntien vastuut ja lakisääteiset velvoitteet ovat kasvaneet, mutta taloudellinen tuki vähentynyt (Alavaikko 2006; Temmes 2008). Kuntien suunnittelutyö voidaankin nähdä toimintana, jossa ratkotaan kasvavien hyvinvointitarpeiden ja –vastuiden ja käytettävissä olevien resurssien ristiriitaa. Tämä hyvinvointitarpeiden ja resurssien välinen kuilu vaikeuttaa osaltaan kuntalaisten ja erityisesti lasten ja nuorten ottamista mukaan suunnitteluun. Eihän heissä voi herättää odotuksia, jollei ole mitään mahdollisuuksia täyttää niitä. Lapsia ja nuoria on hankala ottaa ja saada mukaan suunnitteluun myös siksi, että suunnittelu on viranomaisvaltaista ja aikuiskeskeistä.

Tutkimuksen mukaan lasten ja nuorten kuntasuunnittelun tavoitteista painottuvat erityisesti viranomaisia lähellä olevat asiat, kuten palvelujen kehittäminen ja monialaisen yhteistyön vahvistaminen. Silloin ammattilaisten omaan työhön liittyvät kehittämistarpeet painottuvat ehkä enemmän kuin kansalaisasiakkaiden / kuntalaisten tarpeet. Ei voida ajatella, että hyvinvointityön kehittämis- ja organisointitarpeet – niin tärkeitä kuin ne ovatkin – suoraviivaisesti kuvastaisivat lasten ja nuorten tarpeita. Tulisiko lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisessa suunnittelussa tähdätä enemmän ja suoremmin lasten ja nuorten elinolojen rakenteellisten puitteiden hahmottamiseen ja niihin vaikuttamiseen? Jos korostetaan viranomaistyön ja palvelujärjestel-

män kehittämistä, lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan sisällöt ja linjaukset voivat piiloutua. Niistä ei käydä avointa keskustelua, eikä tietoisia hyvinvointipoliittisia valintoja tehdä. Onko esimerkiksi lastensuojelulaissa esitettyä varhaisen puuttumisen periaatetta mahdollista toteuttaa leimaamatta? Miten kunnassa suhtaudutaan ylisukupolviseen toimeentuloasiakkuuteen? Miten nuorten omaa parveilua ja kulttuuria pitäisi tukea ja seurata?

Kunnallista suunnittelua ja mahdollisuuksia ei voida erottaa valtiollisista puitteista. Ranskalaisen sosiologin Robert Castelin (2007) mukaan markkinoiden ylivaltaa hillitsemään tarvitaan joustava ja aktiivinen hyvinvointivaltio, joka kilpailun sijaan muistuttaa kansalaisten keskinäisriippuvuudesta sekä huolehtii heidän yhteisestä oikeus- ja resurssiperustastaan. Suomalaisen yhteiskunnan jakolinjat ja eriarvoisuus ovat syntyneet viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, myös alueiden välillä (Heiskala 2006). Tähtään valtiollisen hyvinvointipolitiikan epäonnistumiseen kunnallinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnittelu on hauras vastaamaan.

Viitteet

¹ Koko maan kattava lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia koskeva kuntakysely ja aineistonkeruu tehdään syksyllä 2010 Kuntaliiton projektipäällikkö Sirkka Rousun johdolla yhteistyössä STM:n, THL:n ja ammattijärjestöjen kanssa. Aineistoa hyödynnetään myös Paras-arviointitutkimusohjelmassa (ARTTU), jossa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien tutkimuksesta vastaa professori Vuokko Niiranen Itä-Suomen yliopistosta.

² Porvoon viranhaltijoilta ei kysytty haastattelun viimeistä kysymystä lasten ja nuorten tarpeista, joihin ohjelmatyöllä erityisesti tulisi vaikuttaa.

Kirjallisuus

Alavaikko, Mika (2002) Hallintopolitiikka valinkauhassa:

suomalaisen hallintopolitiikan ideologinen muutos ja hallintopoliittisen kentän uudelleenmuotoutuminen 1980- ja 1990-luvuilla. *Politiikka* 44 (4), 355–362.

Alavaikko, Mika (2006) Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämissankkeisiin. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 39–55.

Castel, Robert (2007) Sosiaalinen turvattomuus – Mitä on olla suojattu? Suomentanut Tiina Arppe. Helsinki: Kellan tutkimusosasto.

Gibbs, Anita (1997) Focus Groups. *Social Research Update*. Winter 1997. University of Surrey. http://sites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic549650.files/Focus_Groups.pdf Luettu 28.1.2010.

Haverinen, Riitta (2003) Laatudokumentit ja suomalaisen sosiaalipalvelujen modernisaatio. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (4), 325–336.

Heiskala, Risto (2006) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) *Uusi jako – Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 14–41.

Hämäläinen, Timo J. & Heiskala, Risto (2004) Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Helsinki: Edita.

Julkunen, Raija (2008) Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu – erityisesti lapsipolitiikassa. Luento 7.10.2008 Lastensuojelupäivillä Jyväskylässä. http://www.lapsitieto.fi/palve/uploads/1627_ORG_Raija_Julkunen.pdf Luettu 1.2.2010.

Kinnunen, Petri & Kurkinen, Jorma (2003) Kohti hyvinvointistrategiaa. Teoksessa Petri Kinnunen & Kaisa Kostamo-Pääkkö (toim.) *Alueelliset hyvinvointistrategiat*. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 3–15.

Koivisto, Raimo (2005) Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa. *Acta Wasaensia*, No 149. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lähteinen, Sanna (2004) Paikallisen hyvinvointipolitiikan rakentuminen. Konstruktionistinen näkökulma kuntien hyvinvointistrategioihin. Teoksessa Elina Kinnunen & Sanna Lähteinen & Jorma Kurkinen: *Kolme näkökulmaa hyvinvointistrategiseen työhön*. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 106–197.

- Määttä, Mirja (2007) Yhteinen verkosto? – Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkihallinnollisista ryhmistä. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia. Helsinki: Helsingin yliopisto. <https://oa.doria.fi/handle/10024/7063>
- Määttä, Mirja & Väänänen-Fomin, Marja (2009) Yhteinen tavoite, eriytyneet ohjausjärjestelmät – lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvän suunnittelun normiohjaus. Teoksessa Suvi Raitakari & Elina Virokannas (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 63–80.
- Newman, Janet & Barnes, Marian & Sullivan, Helen & Knops, Andrew (2004) Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy* 33 (4), 203–223.
- Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (2008) Kuntaliitosten tavoitteet ja perustelut. *Janus* 16 (1), 58–63.
- Nylander, Olli (2008) KASTE:n paikka – arvio sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman merkityksestä. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (4), 438–445.
- Paavola, Auli & Rousu, Sirkka & Laiho, Kristiina (2006) Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia. Helsinki: Kuntaliitto.
- Paju, Petri (2007) Onko nuorisopolitiikkaakin tehtävää? Teoksessa Tommi Hoikkala & Anna Sell (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 327–344.
- Pajukoski, Marja (2000) Mitä ehkäistiin? Projektit ja ohjelmat paikallisen ehkäisevän sosiaalipolitiikan kehittämisvälineinä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pajukoski, Marja (2006) Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Helsinki: Edita.
- Perttilä, Kerttu & Orre, Soili & Koskinen, Sari & Rimpelä, Matti (2004) Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen lopporaportti. Helsinki: Stakes.
- Perttilä, Kerttu & Uusitalo, Minna (2007) Terveyden edistämisen rakenteet ja johtaminen kuntajohdon kuvaamana. Teoksessa Kerttu Perttilä & Minna Uusitalo (toim.) Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen. Tejo-hankkeen väliraportti 2003–2005. Helsinki: Stakes, 66–76.
- Pierre, Jon (2000) Introduction: Understanding Governance. Teoksessa Jon Pierre (ed.) *Debating Governance – Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Politiikkaohjelmat hallitustyössä – Ohjelmajohtamisen uudistettu malli (2006) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Rimpelä, Matti (2007) Kansallisesta hyvinvointipolitiikasta kuntien hyvinvointistrategioihin. Teoksessa Kerttu Perttilä & Minna Uusitalo (toim.) Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen. Tejo-hankkeen väliraportti 2003–2005. Helsinki: Stakes, 12–20.
- Satka, Mirja & Moilanen, Johanna & Kili, Johanna (2002) Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie. *Yhteiskuntapolitiikka* 67 (3), 245–259.
- Silvennoinen, Heikki & Nieminen, Juha (2002) Nuotiopiiristä peruspalveluksi. Teoksessa Heikki Silvennoinen (toim.) Nuorisopolitiikka Suomessa – 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisosaian neuvottelukunta, Opetusministeriö, 32–60.
- Siurala, Lasse (2007) Nuorisopolitiittinen vaikuttaminen paikallistasolla – helsinkiläisen nuorisopolitiikan mahdollisuuksia. Teoksessa Tommi Hoikkala & Anna Sell (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 345–372.
- Sjöblom, Stefan (2006) Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 71–86.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006) Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Sulkunen Pekka (2006) Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Sulkunen, Pekka, Rantala, Kati & Määttä, Mirja (2003) Kantaa ottamattomuuden etiikka ja ehkäisevän päihdetyön ongelma kulutusyhteiskunnassa – esimerkkinä Klaari-projekti. *Janus* 11 (2), 100–121.
- Suominen, Heikki (2003) Diskurssianalyysi lasten ja nuorten hyvinvointiselonteista. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (2), 141–151.

Temmes, Markku (2008) Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon tutkimus* 27 (3), 69–79.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen muistio (2008) Uusi terveydenhuoltolaki 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:28. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-9404.pdf Luettu 14.1.2010.

Treib, Oliver & Bähr, Holger & Falkner, Gerda (2007) Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy* 14 (1), 1–20.

Virkkunen, Jaakko & Engeström, Yrjö & Miettinen, Reijo (2007) Sosiaalihuollon kehittämistoiminnan tulevaisuus – Projekteista konseptikehittämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:49. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Virta, Sirpa (2009) Strategioden valta: Kriittisen strategiatutkimuksen näkökulma. Teoksessa Jaana Haatainen & Timo Keski-Petäjä & Juha Vartola (toim.) *Muuttuva hallinto ei sammaloidu*. Tampere: Tampereen yliopiston laitosten julkaisut, 209–228.

Lait ja hallituksen esitykset

HE 252/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi nuorisolain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

Kansanterveyslaki 66/1972.

Kuntoutuksen asiakasyhteistyölaki 497/2003.

Lastensuojelulaki 417/2007.

Nuorisolaki 72/2006.

Liite 1. Haastatellut viranhaltijat paikkakunnittain ja toimialoittain

Kunta	Sosiaalitoimi	Sosiaali- ja terveystoimi	Terveystoimi	Koulu / Sivistystoimi	Nuorisotoimi	Poikkhallimol- linen tehtävä	Yhteensä
Porvoo	1		2		1		4
Jyväskylä	1	1			1		3
Pieksämäki	1*		1	1	1		4
Vantaa		1		2	2	1	6
Lahti	1*			1	1		3
Yhteensä	4	2	3	4	6	1	20

* = sisältää myös terveystoimen tehtäviä

Liite 2. Haastattelurunko

1. Lasten ja nuorten hyvinvointia koskevat suunnitteluelvoitteet kunnan ja sen viranomaisten näkökulmasta. Suunnittelun mahdollisuudet / hankaluudet.
2. Kunnan lasten ja nuorten hyvinvointiohjelmat / suunnitelmat viimeisen kymmenen vuoden ajalta (lyhyesti) sekä nykytilanne.
3. Oman toimialan rooli nykyisen ohjelman laadinnassa, toteutuksessa ja seurannassa. Toimialojen painotuserot.
4. Keskeiset lasten ja nuorten tarpeet, joihin ohjelmatyöllä pitäisi vaikuttaa.

Liite 3. Kuntien lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvät ohjelmat

Kunta	Ohjelmatyön alku 2000-luvun taitteesta	Lastensuojelulain mukainen suunnitelma	Viimeisin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma
Porvoo	Vuodesta 1998 Stakesin hyvinvointiselontekohankkeessa. Ensimmäinen selonteko v. 2000.	Porvoon kaupungin ja Askolan kunnan lastensuojelusuunnitelma. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 12/2008.	Eväsreppu - Porvoon kaupungin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2003. Elämän eväät: Lasten ja nuorten hyvinvointiselonteko Porvoossa, 2005.
Jyväskylä	Vuodesta 1998 Stakesin hyvinvointiselontekohankkeessa. Ensimmäinen selonteko v. 2000.	Tehty luonnos 3/2008 sosiaalitoimikeskeisesti. Syksyllä 2009 monialainen valmistelu. Toimenpideohjelma tarkentuu vuoden 2010 alussa.	Lapsille sopiva Jyväskylä - Jyväskylän lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2007.
Pieksämäki	Pieksämäen seudun hyvinvointikertomus, osa 1: Lapset, nuoret ja perheet (2008).	Tehty yhteinen Lasten ja nuorten Pieksämäki - hyvinvointisuunnitelma 2009 - 2013. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 12/2009.	
Vantaa	Selonteko: Lasten ja nuorten hyvinvointi Vantaalla (2002).	Vantaan lastensuojelusuunnitelma. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 8/2008.	Lasten ja nuorten hyvinvointistrategia 2004. (Vantaan hyvinvointikatsaus 2006.)
Lahti	Selonteko: Lasten ja nuorten hyvinvointi Lahdessa (2001).	Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma v. 2009-2012. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 11/2009.	Lasten ja nuorten hyvinvointia Lahdessa 2000-2004 - seurantaraportti. (Hyvinvointikertomus 2008.)