

Onko strategioista tullut tragedioita? Lapsiperheet ja lapset kuntien strategiatyössä

Tiivistelmä

Kalevi Sorsa -säätiön toimeksiannosta olemme valmistelleet lapsiperheiden ja lasten näkymisestä kuntien strategiatyössä puheenvuoron. Tähän lyhennelmään on tiivistetty puheenvuoron tärkeimmät havainnot ja ehdotukset.

Puheenvuoron tavoitteena oli nostaa nykyistä paremmin esille kuntien ja lapsiperheiden itsenäinen rooli lasten hyvinvoinnin edistämisessä. Ydinkäsitteeksi esitettiin *kunnan lapsiperhestrategiaa*. Lähtökohtana olivat YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpano-ohjeet ja UNICEFin ”Child Friendly Cities” eli ”Lapsiystävällinen kunta” -toimintamalli. Kuntien strategiatyötä tarkasteltiin kuudesta suunnasta:

1. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen näkyminen
2. lapsiperheen hyvinvointi kokonaisuutena
3. kunnan oman toiminnan kustannusvaikuttavuuden arvioiminen
4. opit lähihistoriasta ja nykytilanteesta
5. ”kunnallisen lapsiperhestrategian” kehittäminen
6. kuntien tarve tukeen lapsiperhestrategiatyössään

Kansallisen kokonaiskuvan hahmottelua

Syntyvyys on Suomessa vähenemässä, mutta toisaalta ulkomaalaistaustaisten lasten lukumäärä näyttää edelleen kasvavan 2020-luvulla. Elävänä syntyneiden lukumäärä ennakoi tulevaa kehitystä jopa 2030-luvulle saakka. Vuonna 2001 syntyi noin 56 000 lasta, vuonna 2010 kymmenen prosenttia enemmän (noin 61 000) ja vuonna 2017 viidenneksen vähemmän (hieman yli 50 000). Syntyvyyden vähenemisestä seuraa, että koko maassa neuvola- ja varhaiskasvatusikäisten lasten lukumäärä saattaa 2020-luvun edetessä olla jopa viidenneksen pienempi kuin 2010-luvun alussa.

Vuonna 1991 ulkomaalaistaustaisia lapsia oli noin 8 000, viisi vuotta myöhemmin jo kaksinkertainen määrä. Vuonna 2009 ylittyi 30 000:n raja ja vuonna 2017 lähestyttiin 50 000 lapsen tasoa.

Lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle on lapsiperhestrategian kriittisimpiä haasteita. Huostassa oli 1990-luvun alussa noin 7 000 lasta ja vuosina 2013–2014 lähes 11 000 lasta. Eniten ovat lisääntyneet 13–17-vuotiaiden ja erityisesti 16–17-vuotiaiden huostaanotot. Kiireelliset sijoitukset ovat viime vuosina olleet neljä kertaa yleisempiä kuin 1990-luvulla.

Lapsiperheiden ja lasten sosiaaliturvan menot ovat viime vuosina olleet yli kuusi miljardia euroa. Kun poistetaan rahan arvon aleneminen, huomataan, että nämä menot ovat kasvaneet yli miljardilla eurolla 2000-luvulla (vuoden 2017 rahanarvon mukaan). Kasvu on kokonaan kohdistunut palveluihin, ja palvelumenot ovat kasvaneet jatkuvasti myös 2010-luvulla. Viime vuosina lapsiperheiden toimeentuloturvan menojen ostovoima on vähentynyt.

Eniten ovat lisääntyneet niiden palvelujen kustannukset, joissa lapsi on sijoitettuna kodin ulkopuolelle (varhaiskasvatus, koulutus, oppilashuolto ja sijaishuolto). Lapsiperheiden kodinhoitoapu romahti 1990-luvulla. Sen kustannusten osuus kaikista lapsiperheiden ja lasten sosiaalipalvelujen kustannuksista on ollut alle prosentin suuruusluokkaa ja vähentynyt 2000-luvulla.

Lapsiperheiden ja lasten palveluiden menoista yli 80 prosenttia muodostuu varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta sekä muista sellaisista palveluista, jotka valmisteilla olevan sote-hallintoreformin toteutuessa jäävät kunnan hoidettaviksi.

Lapsiperheet ja lapset kolmen kunnan strategia-asiakirjoissa

Tämän puheenvuoron aineistona käytettiin Hämeenlinnan, Tampereen ja Pieksämäen strategia-asiakirjoja.

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen strategisia linjauksia löytyi lukuisista asiakirjoista: kuntastrategia, pormestarikertomus, toiminnan ja talouden suunnittelun ja arvioinnin vuosikierron asiakirjat, sähköinen ja laaja hyvinvointikertomus, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma ja niin edelleen. Yhden vuoden aineistoa yhdestä kunnasta kasaantui useita satoja sivuja.

Lapsiperheisiin ja lapsiin suuntautuneiden strategia-asiakirjojen rakenne, sisältö ja kirjo olivat aidosti kunnallisen itsehallinnon luovia tuotteita. Kunnan sisälläkään ei ollut vakiintunutta käytäntöä niiden laatimisesta, eikä kahdessa perättäisessä samalla nimellä kulkevassa asiakirjassa välttämättä ollut kovin paljon yhteistä.

Valtakunnallisia politiikka- ja kehittämishoelmia ja niiden tavoitteita oli käytetty hyväksi, mutta YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen viitattiin harvoin. Vain harvoista strategia-asiakirjoista löytyi kunnan päämäärä lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseksi siinä mielessä kuin se yleisesti on strategiatyössä ymmärretty. Silloin kun visio oli määritetty, se oli yleisellä tasolla.

Tavoitteet esitettiin useimmiten hallintokunnittain ja niiden sisällä palvelukokonaisuuksille. Tavoitteiden asettamisen sijasta joissakin asiakirjoissa puhuttiin toiminnan painopisteistä ja suunnitelmakauden keskeisistä muutoksista. Kun tavoitteita ei johdettu päämääristä, niistä ei muodostunut harkittua kokonaisuutta. Tavoitteiden määrä ei myöskään ollut yhteydessä palvelukokonaisuuden laajuuteen esimerkiksi kustannuksilla mitattuna.

Talousarvioissa tavoitteita jaettiin sitoviin ja muihin, mutta epäselväksi jäi, mikä painoarvo on muilla kuin sitovilla tavoitteilla. Lisäksi talousarviotavoitteiden lukumäärää oli pyritty vähentämään.

Päämäärien ja tavoitteiden asettamisen kielessä oli paljon yhteistä. Yleisiä teonsanoja olivat tehostaminen, vahvistaminen, edistäminen, tukeminen, mahdollistaminen ja turvaaminen. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpano-ohjeita lainaten niitä voi luonnehtia hyviksi aikomuksiksi.

Pitkän ajan kehityksen analyysit ja tulkinnat olivat kuitenkin poikkeuksia. Kokonaisvaikutelmaksi tuli melko kapea aikajakso: asiakirjoissa keskityttiin nykytilaan ja tulevaisuuteen.

Kunnissa tuotetuista strategia-asiakirjoista oli vaikeaa tunnistaa lapsiperhestrategiaa sanan varsinaisessa merkityksessä. Tavoitteiden toteutuminen ja aikaansaadut vaikutukset jäivät suurimmaksi osaksi avoimiksi.

Sosioekologisesta tulkinnasta 2000-luvun yksilökeskeiseen tulkintaan

Lastensuojelun laajassa tulkinnassa 1970- ja 1980-luvulla ydinkäsitteitä olivat lapsen ohella kasvuympäristö ja kasvuolot yhdyskuntasuunnittelusta liikenteeseen, asumiseen, perheen toimeentuloon ja lastenkulttuuriin. Tuolloin ei puhuttu erityislapsista, vaan haavoittavissa oloissa ja elämäntilanteissa elävistä lapsista. Sanat koti ja perhe toistui usein, ja kotikasvatuksen tukeminen ja perhekasvatus olivat mukana palvelujen kehittämisessä. Yleistäen voidaan puhua lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen *sosioekologisesta tulkinnasta*. Sen tilalle on 2000-luvulla tullut *yksilö-, ongelma- ja moraalikeskeinen tulkinta*. Lapsiperhe on hajonnut lapsiksi ja vanhemmiksi. ”Koko kylä kasvattaa” -näkemys jäi 2000-luvun alkuun. Vuonna 2018 vain 15 kuntaa on soveltanut Lapsiystävällinen kunta -mallia.

Palveluiden ja paikallisyhteisöjen vuorovaikutus jäi 2000-luvun edetessä vähitellen sivumalle. Strateginen keskustelu suuntautui palvelujen sisäiseen rakenteeseen ja toimintaan. Lapsipoliittinen ohjelmatyö kunnissa on suuntautunut enemmän ammatillisten palvelujen kehittämiseen kuin lasten kasvuolojen parantamiseen.

Vastauksia kuudessa suunnassa

Lapsiperheiden ja lasten näkymistä kuntien strategiatyössä tarkasteltiin kuudesta suunnasta:

1. *Miten YK:n lapsen oikeuksien sopimus on näkynyt kuntien lapsiperhestrategioissa?* YK:n lapsen oikeuksien sopimus joko tunnetaan kunnissa huonosti tai sen merkitystä erityislait ylittävänä velvoittavana säädöksenä ei ole tiedostettu. Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin soveltaminen on jäänyt Suomen UNICEFin ja muutamien kuntien harrastukseksi.
2. *Miten lapsiperheet näkyvät kuntien strategiatyössä?* Lapsiperheet on jaettu lapsiin ja vanhempiin. Perhekokonaisuus on mukana ongelmiin suuntautuneissa palveluissa tuen kohteena, ei aktiivisena toimijana.
3. *Ovatko kunnat arvioineet toimintansa kustannusvaikuttavuutta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä?* Eivät ole. Kunnat eivät yleensä seuraa eivätkä arvioi oman toimintansa kustannusvaikuttavuutta.
4. *Mitä voidaan oppia lähihistoriasta ja nykytilanteesta, kun kunnat valmistautuvat – tehtäviensä ja toimintaympäristöjensä muuttuessa – omalta osaltaan vastaamaan 2020-luvun haasteisiin lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä?* Neljän vuosikymmenen harrastamisesta huolimatta lapsiperhestrategian osaaminen ei ole kunnissa vahvistunut. Monet erityislakeihin perustuvat suunnitteluelvoitteet ovat hämärtäneet kokonaiskuvaa. Niiden suhde kuntastrategiaan on selvittämättä. Valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformi tulee toteutuessaan olennaisesti muuttamaan kuntien strategiayön perusteita ja painotuksia. Vaarana on, että edessä on usean vuoden siirtymävaihe, jossa kunnat odottavat 2020-luvun näkymien selkiytymistä ja rajaavat lapsiperhestrategiayönsä muodollisten velvoitteiden täyttämiseen. Olisi avoimesti kysyttävä ja selvitetävä, ovatko kuntiin kehittyneet lapsiperhestrategiayön käytännöt tuottaneet lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnille mitattavissa olevaa lisäarvoa.

5. *Tarvitaanko erityistä ”kunnallisen lapsiperhestrategian” tulkintakehystä?* Kyllä. Kansallinen lapsistrategia ja mahdollisesti vuonna 2021 aloittavien maakuntien lapsistrategiat ovat välttämättömiä, mutta eivät vielä riittäviä. Hallintoreformien toteutumisen jälkeenkin Suomen paikallishallinto perustuu kuntiin, joihin jää yli 80 prosenttia lapsiperhepalvelujen voimavaroista. Kuntalain mukaan kuntien tulee tehdä kuntastrategioita. Jos hallintoreformi toteutuu, suurin osa kuntien palvelutehtävistä ja niiden voimavaroista suuntautuu lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. Silloin on luonnollista ja välttämätöntä, että tämä näkyy kuntastrategioiden rakenteessa ja sisällössä. Juuri näistä syistä kunnat tarvitsevat erityistä osaamista lapsiperhestrategiatyössään, kun ne varautuvat 2020-luvun haasteisiin.
6. *Jos edelliseen vastataan myönteisesti, millaista tukea kunnat tarvitsevat lapsiperhestrategiatyössään tehtävien ja toimintaympäristön muuttuessa?* Jos kunnat jatkavat vakiintunutta käytäntöä ja keskittyvät valtion velvoittamana lukuisten strategia-asiakirjojen – tekstien, kuvioiden, indikaattoreiden, ohjelmien, suunnitelmien ja kertomusten – tuottamiseen, sitä tuskin kannattaa erityisesti tukea. Tuen tarve ja järjestäminen tulevat uudelleen harkittaviksi, jos valtio mahdollistaa kuntien keskittymisen omaehtoiseen lapsiperhestrategiatyöhön purkamalla erityislakeihin perustuvat lukuisat strategiavelvoitteet.

Vain ymmärretty strategia toteutuu: Miten tästä eteenpäin?

Valtion asettamat monet ja usein vaihtuneet strategiavelvoitteet ja -aloitteet eivät ole lisänneet kuntien omaehtoista kiinnostusta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen. Omaehtoinen strategiatyö oli aktiivisinta 2000-luvun alussa, kun valtion ohjaus rajoittui suosituksiin ja hankerahoitukseen.

Edessä olevat hallintoreformit suuntaavat kuntien tehtävät lapsiperheiden ja lasten hyvinvointiin. Toistaiseksi ei juurikaan ole analysoitu uuden kunnan strategiahaasteita lapsiperheiden eikä lasten näkökulmasta. Päähuomio on suuntautunut maakuntiin ja niiden vuorovaikutukseen kuntien kanssa.

Kuntien yleisen kuntastrategiatyön ja myös lapsiperhestrategioiden näkymät 2020-luvulle siirryttäessä ovat sumun peitossa. Tässä tilanteessa kunnissa jäädään helposti odottamaan valtakunnallisia ratkaisuja ja omaehtoinen valmistautuminen tulevaan pysähtyy.

Toinen vaihtoehto on keskittynyt kunnan sisäiseen dialogiin uuden kunnan päämääristä, tavoitteista ja tuloksista. Mitä laajempaa ja avoimempaa sisäinen keskustelu on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on menestyä 2020-luvun uusissa toimintaympäristöissä ja muuttuvissa haasteissa. Strategiatyössä ei tulisi keskittyä asiakirjojen tuottamiseen, vaan tuloksellisuusdialogiin, joka läpäisee kunnan eri suunnista. Tuloksellisuusdialogia ruokkimaan tarvitaan lisäksi informaatiota kunnan omasta väestöstä ja siitä, miten kunta omilla toimillaan on edistänyt väestönsä hyvinvointia. Näin vahvistetaan kunnan sisäistä tuloksellisuustietoisuutta ja valmistaudutaan yhteistoimintaan uusien hallintorakenteiden kanssa. Strategia-asiakirjat lakkaavat tällöin olemasta keskustelun, puhumisen ja hallinnollisen prosessin lopputuloksia, ja muuttuvat jatkuvien, tuloksellisuusindikaattoreihin perustuvien tuloksellisuusdialogien välituotteiksi, jotka saavat aikaan aitoa keskustelua ja yhteistä ymmärrystä. Ymmärtäminen on tärkeämpää kuin tekstien, kuvien ja indikaattoreiden tuottaminen.

Uudeksi suunnaksi esitetään luottamista kuntien itsehallintoon. Erityislakeihin perustuvat strategiavelvoitteet puretaan. Lapsiperhestrategia sisällytetään kuntastrategiaan. Kunta täydentää tarvittaessa kuntastrategiaa lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin toimintaohjelmalla.

Jokaisessa kunnassa valtuusto päättää viipymättä sitoutumisesta Lapsiystävällinen kunta - malliin ja sen toimeenpanoon kaikessa toiminnassaan. Sosioekologinen tulkinta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnista otetaan uudelleen keskeiseksi lähtökohdaksi.

Asiakirjojen tuottamisen sijasta keskitytään jatkuvaan ja koko kunnan läpäisevään tuloksellisuusdialogiin. Yhdessä muiden kuntien kanssa tulisi kehittää keinot, joilla tuotetaan ajantasaista ja vertailukelpoista informaatiota kunnan lapsiperhestrategian vaikutuksista sekä kunnan omasta toiminnasta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Kuntien, valtion ja tutkimusyksikköjen yhteistoimin selvitetään, millaista tukea kunnat tarvitsevat lapsiperhestrategiatyössään ja miten se niille viisaasti järjestetään.

Raportti pdf-muodossa:

<http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2018/10/Onko-strategioista-tullut-tragedioita.pdf>

