

**Matti Rimpelä,  
Markku Rimpelä  
ja Juuso Heinisuo**

# Onko strategioista tullut tragedioita?

Lapsiperheet ja lapset  
kuntien strategiatyössä

KALEVI SORSA -SÄÄTIÖ



ONKO STRATEGIOISTA TULLUT TRAGEDIOITA?

Matti Rimpelä,  
Markku Rimpelä ja  
Juuso Heinisuo

# Onko strategioista tullut tragedioita?

LAPSIPERHEET JA LAPSET KUNTIEN STRATEGIATYÖSSÄ

KALEVI SORSA -SÄÄTIÖ 2018

© KIRJOITTAJAT JA KALEVI SORSA -SÄÄTIÖ SR

KANSI JA TAITTO: FREDRIK BÄCK

PAINO: COPY-SET OY, HELSINKI 2018

ISBN 978-952-5689-81-5 (NID.)

ISBN 978-952-5689-80-8 (PDF)

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	7
<b>Saatteeksi</b>	9
<b>Johdanto</b>	13
<b>Katsaus kansallisiin tilastoihin</b>	18
Lasten ja elävänä syntyneiden lukumäärä	18
Ulkomaalaistaustaiset lapset	22
Sijaishuolto	23
Kustannuksista	25
Yhteenvetoa	29
<b>Kuntien strategia-asiakirjojen analyysiä</b>	31
Tilastovertailua	31
Lastensuojelun sijaishuolto	35
Asiakirjojen etsimistä ja rajaamista	36
Tulkintakehys	38
Päämääristä ja tavoitteista	42
Arviointia ja päätelmiä	44
Sosiaalisia innovaatioita	46
<b>Katse lähihistoriaan: Mistä on tultu tähän päivään?</b>	50
Hyvinvointikunta: Lyhyt jakso kuntien historiassa?	50
Kuntasuunnittelun ensimmäiset vuosikymmenet	50
Kuntasuunnitelmista strategiatyöhön	51
Kunnat sosiaali- ja terveysongelmien ratkaisijoiksi	52
Takaisin normiohjaukseen, uusia tulkintoja 2010-luvulla	57
Poimintoja tutkimuksista	60
Yhteenvetoa	62
Laajasta lastensuojelutulkinnasta lakisäätöisiin ohjelmiin ja suunnitelmiin	65
Laajaa lastensuojelua – kunnat toimeenpanijoiksi	65
Menestystarinasta moraalipaniikkiin	69
Uusi alku: Hyvinvointiselontekojä ja lapsipoliittisia ohjelmia	71

Paluuta normiohjaukseen:	
Kunnille ohjelma- ja suunnitelmavelvoitteita	74
Lasten ja perheiden palvelujen muutosohjelma (LAPE-ohjelma)	78
Tunnuslukujen kehittämisestä	79
Poimintoja tutkimuksista	82
Yhteenvetoa	85
<b>Strategiatyön ydintä etsimässä:</b>	
<b>Vain ymmärretty strategia voi toteutua</b>	89
Strategia-asiakirjoista strategiatyöhön	90
Punaiset langat isossa kuvassa	94
Strategiatyön menetelmäksi tuloksellisuusdialogi	99
Mitä on ”tuloksellisuusinformaatio”?	101
Tunnusluvuista	102
<b>Miten tästä eteenpäin?</b>	105
Menestystarina vai tragedia?	105
Vastaukset kuuteen kysymykseen	107
Miksi YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei näy kuntien strategiatyössä?	108
Missä ovat lapsiperhe ja ”koko kylä kasvattaa”?	110
Tekstiä, kuvioita, indikaattoreita, ohjelmia, suunnitelmia ja kertomuksia	111
Pyytämättä ulkoa annettu neuvo	113
Ehdotus uudeksi suunnaksi	116
<b>Kirjallisuutta</b>	119
<b>Liite. Strategisia innovaatioita</b>	128
Helsingin lapsi- ja perhepoliittinen ohjelma 1991	128
Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2011	131
Lapsiasiamies – Tampere	134
Lapsibudjettianalyysi ja -ennakointi – Pohjois-Pohjanmaa	135
Älykäs raportointi – Tampere	137
Hiekanpään elämäkaarikylä – Pieksämäki	138
Tavoitteeksi lasten ja nuorten hyvä päivä – Hämeenlinna	140
Kompassi – Hämeenlinna	142



**T**ÄMÄ PUHEENVUORO lapsiperheiden ja lasten näkymisestä kuntien strategiatyössä on valmisteltu Kalevi Sorsa -säätiön toimeksiannosta. Siinä yhdistetään lapsipolitiikan ja perhepolitiikan näkökulmat ja esitetään ydinkäsitteeksi lapsiperhestrategiaa. Tavoitteena on nostaa kunnat nykyistä paremmin näkyviin itsenäisinä toimijoina ja vastuunkantajina lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseksi. Lähtökohtana ovat YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja sen toimeenpano-ohjeet, sekä viitekehyksenä UNICEFin Child Friendly Cities -kehys, josta Suomen UNICEF on kehittänyt Lapsiystävällinen kunta -mallin. Kuntien strategiatyötä on katsottu 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, sekä 6. kuntien tarve tukeen lapsiperhestrategiatyössään.

Kansallista yleis kuvaa koko maassa hahmotetaan muutamalla keskeisellä tunnusluvulla. Kolmen kunnan (Hämeenlinna, Pieksämäki, Tampere) strategiatyötä on selvitetty yksityiskohtaisemmin. Historiaa tarkastellaan kolmesta näkökulmasta: kuntasuunnittelu ja kuntastrategiat, kunnan laaja hyvinvointivastuu sekä lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen suuntautuvat strategiat. Lopuksi etsitään strategiatyön ydintä ja ehdotetaan kuntien lapsiperhestrategialle uutta suuntaa.

Kuntien laajasta hyvinvointivastuusta alettiin keskustella 1970-luvulla. Aluksi se oli sosiaalipolitiikan ja sosiaalihuollon projekti, mutta muuttui 1990-luvulla alkaen terveystalouden ja terveydenhuollon projektiksi. Lastensuojelun laajan tulkinnan ohjaamina kunnat harjoittelivat lapsiperhestrategiatyötä 1980-luvulla. Valtion normiohjauksen purkamisen jälkeen käynnistyi kuntien omaehtoinen lapsipoliittinen ohjelmatyö. Vuoden 2008 lastensuojelulaissa palattiin taas normiohjaukseen. Seuraavina vuosina kunnissa on valtion velvoittamana valmisteltu useita

8 muita strategia-asiakirjoja. Valmistautuminen sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformiin on avannut uuden vaiheen. Omaehtoinen lapsiperhestrategiatyö oli kunnissa aktiivisinta 2000-luvun alussa, kun valtion ohjaus rajoittui suosituksiin ja hankerahoitukseen.

Kuntien lapsiperhestrategiatyötä ohjasi 1980-luvulla sosio-ekologinen tulkinta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnista. 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. YK:n lapsen oikeuksien sopimus on näkynyt kuntien strategiatyössä vain viitteenä, jos lainkaan. Vuonna 2018 vain 15 kuntaa on soveltanut Lapsiystävällinen kunta -mallia. Kunnat eivät ole arvioineet strategiavalintojensa vaikutusta lapsiperheiden eivätkä lasten hyvinvointiin.

Valtion asettamat monet ja usein vaihtuneet strategiavelvoitteet ja -aloitteet eivät ole lisänneet kuntien omaehtoista kiinnostusta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen. Uudeksi suunnaksi esitetään luottamista kuntien itsehallintoon. Lapsiperhestrategia sisällytetään kuntastrategiaan. Erityislakeihin perustuvat strategiavelvoitteet puretaan. Jokaisessa kunnassa valtuusto päättää viipymättä sitoutumisesta Lapsiystävällinen kunta -mallin toteuttamiseen. Sosio-ekologinen tulkinta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisestä otetaan uudelleen keskeiseksi lähtökohdaksi. Asiakirjojen tuottamisen sijasta keskitytään jatkuvaan ja koko kunnan läpäisevään tuloksellisuussdialogiin. Kunta täydentää tarvittaessa kuntastrategiaa lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin toimintaohjelmalla. Yhdessä muiden kuntien kanssa kehitetään keinot, joilla tuotetaan ajantasaista ja vertailukelpoista informaatiota kunnan omasta toiminnasta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä sekä kunnan lapsiperhestrategian vaikutuksista. Kuntien, valtion ja tutkimusyksikköjen yhteistoimin selvitetään, millaista tukea kunnat tarvitsevat lapsiperhestrategiatyössään ja miten se niille viisaasti järjestetään.

**L**APSIPERHEIDEN ja lasten hyvinvoinnissa Suomi on ajautunut asetelmaan, joka on vaativimpia maamme itsenäisyyden aikana. Lapsia syntyy vähemmän kuin koskaan, ja pudotus on ollut viimeisten vuosien aikana nopea. Pian joka seitsemäs lapsi syntyy ulkomaalaistaustaiselle äidille. Tutkimusten mukaan ulkomaalaistaustaiset lapset arvioivat kriittisesti omaa arkeaan, muun ohessa esimerkiksi suhteita vanhempiinsa. Kouluissa oppimistulokset laskevat. Työsuojeluvaltuutettujen arvioista ja työolobarometrien tuloksista kantautuu hälyttäviä viestejä opettajien arjesta. Opettajat ovat menettämässä työn iloa ja koulut vetovoimaa. Varhaiskasvatusoikeutta on rajattu lapsen kotitaustan mukaan, eikä lapsen oikeus maksuttomaan koulutukseen toteudu. Köyhien lasten asema heikkenee. Kodin sosiaalinen tausta ja asuinalue luovat lapsiperheiden ja lasten välille suuret hyvinvointierot, eikä niiden kaventamisessa ole onnistuttu.

Lasten lukumäärään suhteutettuna käytämme lapsiperheiden ja lasten tukemiseen enemmän euroja kuin koskaan aikaisemmin. Monien yksittäisten palvelujen voimavarat ovat lisääntyneet huomattavasti parin vuosikymmenen aikana. Mutta käyttämillämme euroilla on entistä heikompi vaikutus. On uskallettava todeta, että Suomi ei kykene rakentamaan läheskään kaikille lapsille ja perheille oikea-aikaista (milloin) ja oikeanlaista (mitä, miten) tukea. Esimerkiksi sijaishuollon kulut kasvavat, mutta tietoa ei ole toimien vaikuttavuudesta eli siitä, onko sijoituspäätös tuottanut lapsille hyvän elämän. Varhaiskasvatusoikeutta on rajattu noin kahdessa kolmasosassa kunnista. Näin on ohjattu voimavaroja keskimäärin hyvässä asemassa oleville väestöryhmille.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei näy valtion talousarviossa. Kuvaavaa on, ettei edes sanaa sijaishuolto löydy tuhannen sivun talousarviosta. Kenelläkään ei ole tarkkaa kuvaa siitä, mikä on lapsiperhekokonaisuuteen kuuluvien kustannusten taso, puhumattakaan näiden investointien vaikuttavuudesta. Tähän on valtioneuvostolla oltava halua ja tahtoa. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa todetaan:

”Otetaan käyttöön päätösten lapsi- ja perhevaikutusten arviointi. Jatketaan väestölähtöisen budjetoinnin sekä lasten hyvinvoinnin seurannan kehitystyötä.” Valitettavasti neljässä vuodessa ei tässä tavoitteessa ole päästy eteenpäin, ei valtionhallinnossa eikä kunnissa. Löysät hyvän tahdon puheet eivät edistä lasten hyvinvointia.

Valtion toimenpiteiden ohjausvaikutus kunnissa on jäänyt vähintäänkin kysymysmerkiksi. Useiden hallitusten määräaikaaiset politiikka- ja kehittämisohjelmat ja kärkihankkeet ovat sivunneet lapsia ja heidän perheitään. Esimerkiksi kotipalveluun lapsiperheillä pitäisi lain mukaan olla subjektiivinen oikeus. Valtion talousarviossa on osoitettu euroja kuntien järjestämään kotipalveluun, ja jälleen ensi vuoden talousarviossa on tarkoitus niitä lisätä. Lapsiperheiden arjessa kotiavun saatavuus on kuitenkin edelleen kaukana 1990-luvun alun tasosta. Lastensuojelun lainsäädäntöön puolestaan esitetään uusia velvoitteita lapsen kuulemiseksi, vaikka tästä on jo moninkertaisesti säädetty sekä Suomen perustuslaissa että lailla voimaan saatetussa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa. Nämä esimerkit kertovat, että Suomen lapsi- ja perhepolitiikka on menettänyt ja menettämässänsä voimansa. Tämä voima on palautettava viisaudella ja terävällä analyysillä.

Uudeksi ongelmaksi on tullut lapsiperheiden ja lasten palvelujen markkinoistuminen. Vain perusopetus on suojattu liiketaloudellisen voiton tavoittelulta perusopetuslain 7 § ansiosta. Kriittinen analyysi puuttuu tästä ”vapauden” ja ”vapautumisen” hurmuksesta, jossa unohdetaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittama lapsen etu sekä mahdollisesti vain avataan kuluautomaatti sen sijaan, että varmistettaisiin laatua ja vaikuttavuutta.

Suomi on luomassa yhtälön, jonka osatekijöitä ovat väljä normitus ja lainsäädännön purkaminen, yleiskatteellinen rahoitus (ei-sisällöllinen), markkinaehtoinen tuotanto, omavalvonta ja väljä osallisuusretoriikka. Julkinen valta toisin sanoen siirtyy sivustakatsojaksi. Yhteiskunnallista keskustelua ohjaavat iskulauseet kokemusasiantuntijuudesta, osallistavasta budjetoinnista ja edustuksellisesta osallisuudesta, jotka kaikki vaativat kansalaiselta vahvaa tiedollista ja taidollista kompetenssia. Suuruuden ja keskittämisen logiikka valtaa alaa. Mahdollisuus enna-

koivaan ja jälkikäteiseen tehokkaaseen oikeusturvaan alkaa kaventua juuri niiltä lapsiperheiltä ja lapsilta, jotka eniten sitä tarvitsisivat.

11

YK:n lapsen oikeuksien sopimus luo perustan maailman lasten hyvinvointiin vaikuttavalle politiikalle. Ensi vuonna 2019 sopimus täyttää 30 vuotta. Kevään eduskuntavaalien jälkeen aloittavan hallituksen on sen kunniaksi – sekä Suomen lasten ja heidän perheidensä parhaaksi – valmisteltava ja hyväksyttävä vahva, oikeusperustainen lasten ja heidän perheidensä hyvinvointia tukeva strategia, joka antaa puitteet myös kuntien ja tulevien maakuntien työlle. Se ei saa jäädä hyvän tahdon lauseiksi. Kansallisen lapsistrategian on käännettävä uusi sivu Suomen hyvinvointipolitiikassa. Keskeistä ja ratkaisevaa sisältöä on valmiina, siitä osoituksena tämä julkaisu.

TUOMAS KURTTILA  
Lapsiasiavaltuutettu



**T**ÄMÄ KIRJOITUS on tarkoitettu yhdeksi puheenvuoroksi yhteiskunnalliseen keskusteluun lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnista ja kuntien tehtävistä sen edistämiseksi. Taustaksi on koottu asiantietoa satunnaisesti valikoiduista lähteistä.

Strategiakirjallisuudessa viitataan joskus tragediaan. Tämän kirjoituksen otsikossa sana tragedia viittaa Aristoteleen Runousopissa esitettyyn tragedianäkemykseen. Aristoteleen mukaan tragediaan päädytään toimijan itsensä vapaaehtoisesti, tietämättömyyttään (muttei tyhmyyttään) tekemän kohtalokkaan traagisen erehdyksen vuoksi. Tämän erehdyksen eli hamartian seurauksena sankari ajautuu surulliseen kohtaloon.<sup>1</sup> Kuntiin sovellettuna ydinkysymykseksi tulee, ovatko strategiatyön vakiintuneet käytännöt aidosti tehostaneet toimintaa lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseksi vai ovatko ne osaksi tai jopa kokonaan olleet sarja traagisia erehdyksiä.

Strategiakeskustelussa lapsipolitiikka ja lapsistrategia ovat tuttuja käsitteitä. Lapsen hyvinvoinnin perusta rakentuu hänen lähiyhteisöisensä, joista tärkeimmät ovat perhe ja koti.<sup>2</sup> Siksi lasten hyvinvoinnin tarkasteleminen kasvuympäristöstä irrallaan unohtaa olennaisen. Yksi mahdollisuus olisi puhua lapsi- ja perhepolitiikasta tai -strategiasta. Perhepolitiikassa ovat kuitenkin mukana myös muut väestöryhmät, eivät vain lapsiperheet ja lapset.

Tässä puheenvuorossa esitetään ydinkäsitteeksi lapsistrategian sijasta lapsiperhestrategiaa. Se ei ole täydellinen ratkaisu. Muutkin lähiyhteisöt ovat tärkeitä ja joskus lapsen etu vaatii sijoittamista perheen ja kodin ulkopuolelle. Lapsiperhe on kuitenkin kattavampi käsite kuin lapsi ilman perhettä. Lapsiperhestrategiassa yhdistyvät kunnan lapsipolitiikka ja lapsiperheisiin suuntautuva perhepolitiikka.

---

1 Aalto 2012, 459.

2 Härkönen 2008.

Kun puhutaan vanhemmista, tarkoitetaan myös muita huoltajia. Lapsista puhutaan silloin, kun huomio kiinnittyy erityisesti heihin. Lapsiperhepalvelut tarkoittavat kokonaisuutena kaikkia lapsiperheille ja lapsille järjestettäviä palveluja, koulutus mukaan lukien.

Lähtökohtana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka Suomen eduskunta ratifioi vuonna 1991. Hallituksen vuonna 1995 eduskunnalle antamassa selonteossa nimeltä Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa todettiin, että yleissopimuksen ratifiointi sitoo Suomea kansainväliosoikeudellisesti.<sup>3</sup> Sen normit saattavat jopa ohittaa kansalliset säädökset. Lapsen oikeuksien yleissopimus luo suuntaviivat Suomen lapsipolitiikan ja lastensuojelun kehittämiseksi. Sopimusvaltiot – myös Suomi – ovat määräjain raportoineet YK:n lapsen oikeuksien komitealle etenemisestään lapsen oikeuksien toteuttamisessa.<sup>4</sup>

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut sopimusvaltioille lukuisia ohjeita toimeenpanosta. Ohjeissa tärkein yksittäinen asia on ”sopimusvaltion korkeimman hallinnollisen elimen hyväksymä kansallinen lapsistrategia”.<sup>5</sup> Vuonna 2005 julkaistiin Suomen ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa ehdotus Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanosta otsikolla Lapsille sopiva Suomi. Siinä esitettiin, että lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin seuraamiseen ja kehittämiseen tarvitaan laaja ja yhteisesti hyväksytty lapsi- ja perhepoliittinen strategia. Vuonna 2011 YK:n lapsen oikeuksien komitea huomautti maaraporttipalautteessa kansallisen lapsistrategian puuttumisesta. Hallitus päätti kesäkuussa 2018 käynnistää kansallisen lapsistrategian valmistelun: ”Vaalikausittain laadittavalla lapsistrategialla vahvistettaisiin yhteistä kansallista lapsipolitiikan tahtotilaa. Tavoitteena on edistää lapsi- ja perhemyönteistä yhteiskuntaa vahvistamalla lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuvaa toimintakulttuuria päätöksenteossa ja palveluissa. Huomiota tulee kiinnittää esimerkiksi lasten kasvuun, oppimiseen ja hyvinvointiin

---

3 Valtioneuvosto 1995.

4 Helander, julkaisussa: Lapsiasiavaltuutettu 2018.

5 ”A unifying, comprehensive and rights-based national strategy, rooted in the Convention”. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunto 2002 edellytti, että sopimusvaltiot laativat lasten oikeuksien kansallisen toimeenpanosuunnitelman. (STM 2005).



varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa, perheiden ja vanhemmuuden tukeen sekä työelämän perheystävällisyyden vahvistumiseen.”<sup>6</sup>

Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsistrategia ei saa olla hyvien aikomusten luettelo. Sen tulee sisältää määräaikaista ja mitattavia tavoitteita ja toteuttamiseen riittävät voimavarat.<sup>7</sup> Kansallisen tason ohella ohjeissa kiinnitetään huomiota alueisiin, mikä Suomessa tarkoittaa kuntia. Myös kuntien tulee siis laatia lapsistrategia. UNICEF julkaisi vuonna 2004 sopimuksen paikalliseen toimeenpanoon Child Friendly Cities -viitekehyksen<sup>8</sup>, josta on vuodesta 2012 alkaen kehitetty Suomen Unicefin johdolla Lapsiystävällinen kunta -toimintamallia.

Lapsiasiavaltuutetun eduskunnalle vuoden 2018 alussa luovuttamassa kertomuksessa todettiin, että YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen ja sen toimeenpano-ohjeisiin on varsin vähän viitattu hallitusohjelmissa ja yhtä vähän lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen politiikka- ja kehittämisohjelmissa. Toistaiseksi ei ole vastaavasti selvitetty, miten sopimus on otettu huomioon kuntien lapsiperhestrategioissa.

Lapsiperheiden ja lasten pahoinvointi nousi yhteiskunnallisen keskustelun kestoteemaksi 1990-luvulla. Samat huolet, tulkinnat ja toimenpide-ehdotuksetkin ovat toistuneet hallitusohjelmissa ja niihin perustuvissa kehittämis- ja politiikkaohjelmissa.<sup>9</sup> Lapsiperheiden palvelut ovat pääosin olleet kuntien vastuulla, ja niiden vuosittaiset kustannukset ovat olleet yli kymmenen miljardin euron suuruusluokkaa. Siitä huolimatta hyvinvoinnin kielteinen kehitys on jatkunut. Esimerkiksi lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle on 2010-luvulla ollut 2–3 kertaa yleisempää kuin 1990-luvulla. Tämä johtaa selvittämään, miten kunnat itse ovat tulkinneet oman toimintansa vaikutuksen lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin kehitykseen.<sup>10</sup>

6 [https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kansallinen-lapsistrategia-vahvistamaan-suomalaisen-yhteiskunnan-lapsilahtoisyytta](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kansallinen-lapsistrategia-vahvistamaan-suomalaisen-yhteiskunnan-lapsilahtoisyytta) (Luettu 3.9.2018)

7 Suunnitelmaa laadittaessa olisi kiinnitettävä huomiota YK:n yleiskokouksen vuoden 2002 erityisistunnon (”A World Fit for Children”) loppuasiakirjaan ja sen vuoden 2007 seuranta-asiakirjaan (Lapsiasiavaltuutettu 2008, 107)

8 <https://childfriendlycities.org/>

9 Rimpelä julkaisussa Lapsiasiavaltuutettu 2018.

10 Tavoiteltujen vaikutusten suhde vaikutusten aikaansaamiseen käytetyistä panoksista aiheutuneisiin kustannuksiin.

Kuntien tehtävät kapenevat pääministeri Sipilän hallituksen valmisteleman sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformin toteutuessa. Lakiesitysten mukaan kunnille on kuitenkin jäämässä ensisijainen vastuu asukkaidensa hyvinvoinnin edistämisestä. Reformin toteutuessa suurin osa lapsiperhepalvelujen henkilöstöstä ja euroista jää kuntiin, esimerkiksi Hämeenlinnassa yli 80 prosenttia. Reformin vaikutuksista kuntien omaan strategiaohjelmään on toistaiseksi keskusteltu varsin vähän.

Sotarauta esitti vuonna 1996, että kuntien strategisten suunnittelu- prosessien tutkimuksessa olisi hyvä lähteä paikallisista tapauksista eikä niinkään yleisestä järjestelmien analysoinnista. Myös menneisyyden kokemukset olisi sisällytettävä kuvauksiin ja selityksiin.<sup>11</sup> Tässä puheenvuorossa on sovellettu Sotaraudan suosittelemaa menettelyä. Käytettävissä olleen ajan ja voimavarojen puitteissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista selvittää kuntien strategiaohjelmien prosesseja yksityiskohtaisemmin. Puheenvuoro perustuu tilastotietoihin, kolmen kunnan strategiaohjelmien tuottamiin asiakirjoihin ja strategiaohjelmien lähihistoriaan tutustumiseen.

Puheenvuoron tavoitteena on virittää ja vauhdittaa yhteiskunnallista keskustelua kuntien vastuista sekä niiden mahdollisuuksista lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä useista eri näkökulmista:

1. Miten YK:n lapsen oikeuksien sopimus on näkynyt kuntien lapsiperhestrategioissa?
2. Onko lapsen hyvinvoinnin rinnalla kiinnitetty huomiota lapsiperheen hyvinvointiin?
3. Ovatko kunnat arvioineet toimintansa kustannusvaikuttavuutta lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä?
4. Mitä lähihistoriasta ja nykytilanteesta voidaan oppia, kun kunnat valmistautuvat – tehtäviensä ja toimintaympäristöjensä muut-

---

<sup>11</sup> Sotarauta 1996, 328.

tuessa – vastaamaan 2020-luvun haasteisiin lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseksi?

17

5. Tarvitaanko erityisen ”kunnallisen lapsiperhestrategian” tulokintakehystä?
6. Millaista tukea kunnat tarvitsevat lapsiperhestrategiatyössään?

# Katsaus kansallisiin tilastoihin

**M**UUTAMALLA KOKO maan tilanteesta kertovalla tiedolla kuvataan lapsiperhestrategian olennaisia ulottuvuuksia ja niiden muutoksia 1990-luvulta alkaen. Tunnusluvut on valittu edustamaan sitä joukkoa indikaattoreista, jota välttämättä tarvitaan lapsiperhestrategian kaikilla tasoilla.

## Lasten ja elävänä syntyneiden lukumäärä

Lasten, lapsiperheiden ja syntyneiden lukumäärät ovat lapsiperhestrategian tärkeimmät tunnusluvut. Kuvioissa ne esitetään 1990-luvun alusta alkaen, jotta näkyviin tulisivat pitkällä ajalla sekä yleinen suunta että poikkeamat siitä. Nämä tunnusluvut vaihteluineen antavat perustiedot sekä universaalipalvelujen<sup>12</sup> että ongelmiin erikoistuneiden palvelujen tarpeesta ja kuormituksen muutoksista. Näiden lukumäärätietojen lisäksi tarvitaan myös tunnuslukuja lapsiperheiden sosioekonomisesta tilanteesta ja lasten hyvinvoinnin aikaisemmasta kehityksestä.

Elävänä syntyneiden lukumäärä ennakoii tulevaa kehitystä jopa 2030-luvulle saakka. Tänä vuonna syntyvät siirtyvät 2030-luvun alussa peruskoulun yläluokille. Elävänä syntyneiden lukumäärä on vaihdellut paljon 1990-luvun alun jälkeen (kuvio 1). Vuonna 2001 syntyi noin 56 000 lasta, vuonna 2010 kymmenen prosenttia enemmän (noin 61 000) ja vuonna 2017 viidenneksen vähemmän (hieman yli 50 000).

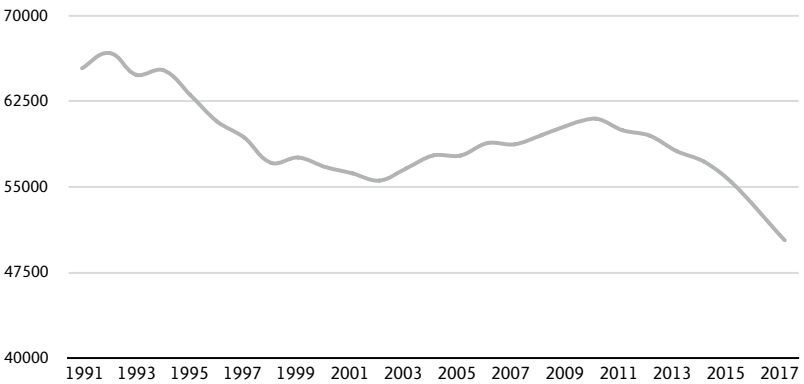
Syntyvyyden vaihtelu etenee vuosien myötä lasten ikärakenteeseen (kuvio 2). Esimerkiksi 0–4-vuotiaiden ja 15–17-vuotiaiden lukumäärä on 2010-luvulla vähentynyt, mutta samanaikaisesti muissa ikäryhmissä lasten lukumäärä on lisääntynyt. Syntyvyyden vähenemisestä seuraa,

---

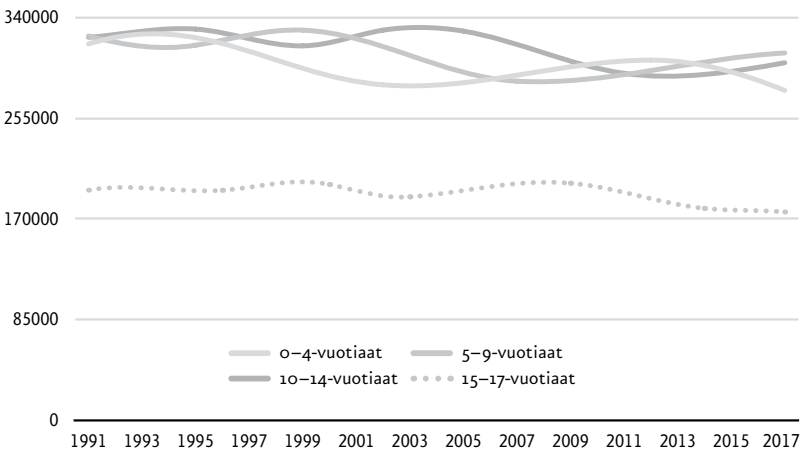
<sup>12</sup> Kaikille tarkoitetut peruspalvelut: neuvolat, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus ja niiden oppilashuolto, yms.

että koko maassa neuvola- ja varhaiskasvatusikäisten lasten lukumäärä saattaa 2020-luvun edetessä olla jopa viidenneksen pienempi kuin 2010-luvun alussa.

**Kuvio 1. Elävänä syntyneiden lasten lukumäärä koko maassa vuosina 1991–2017**

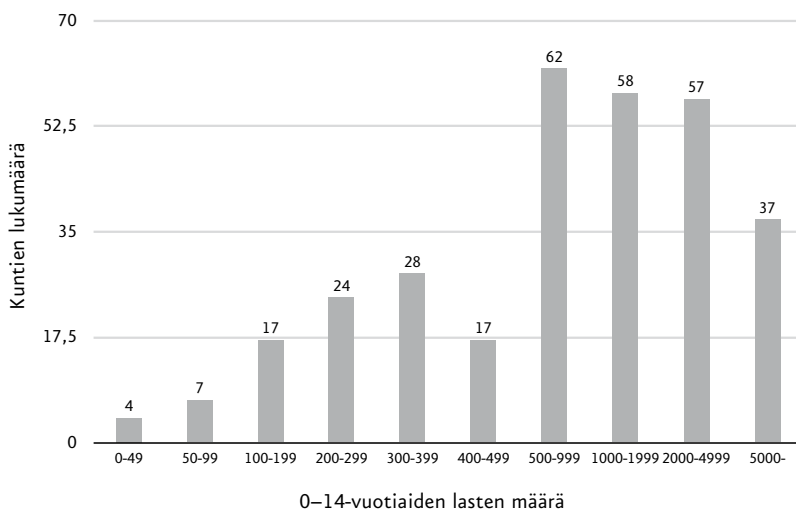


**Kuvio 2. Lasten lukumäärä ikäryhmittäin koko maassa vuosina 1991–2017**



Kuntaliitosten seurauksena kuntien lukumäärä on 2010-luvulla vähentynyt noin neljänneksellä.<sup>13</sup> Tätä kirjoitettaessa Suomessa oli 311 kuntaa. Kuviossa 3 esitetään kuntien jakautuminen lasten lukumäärän mukaan. Kuviossa ovat mukana alle 15-vuotiaat, sillä peruskoulun päättymisen jälkeen nuoret alkavat muuttaa pois kotoa, ja tässä on haluttu katsoa jakaumaa nimenomaan lapsiperheiden ja lasten kannalta. Kunnat ovat erilaisia. Tämän ikärajan mukaan alle 200 lasta oli 28 kunnassa. Jos lapset jakautuivat tasaisesti iän mukaan, näissä kunnissa oli kussakin vuosi-ikäluokassa enintään 20 lasta. Noin sadassa kunnassa on yli tuhat alle 15-vuotiasta. Noin 5 000 alle 15-vuotiasta tai enemmän oli 37 kunnassa, mikä tarkoittaa noin 330 tai enemmän jokaisessa vuosi-ikäluokassa.

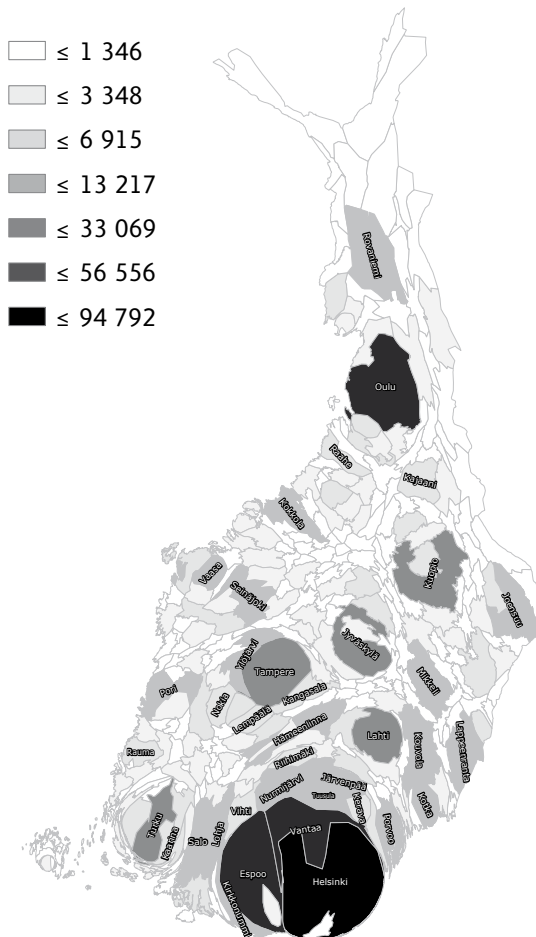
Kuvio 3. Kuntien lukumäärä alle 15-vuotiaiden lasten lukumäärän (vuosien 2015–2017 keskiarvo) mukaan



<sup>13</sup> <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntaliitokset> (Luettu 1.9.2018)

Vuosina 2015–2017 syntyneiden lukumäärä väheni lähes jokaisessa kunnassa, keskimäärin suhteellisesti eniten siellä, missä se oli jo ennestään pieni. Kuvion 4 kartan värit ja kunnan pinta-ala perustuvat lasten lukumääriin. Lapsiperheet ja lapset keskittyvät yhä enemmän pääkaupunkiseudun 14 kuntaan. Seuraavalla tasolla on kuusi keskittymää, joiden ydinkuntina ovat Tampere, Oulu, Turku, Jyväskylä, Kuopio ja Lahti.

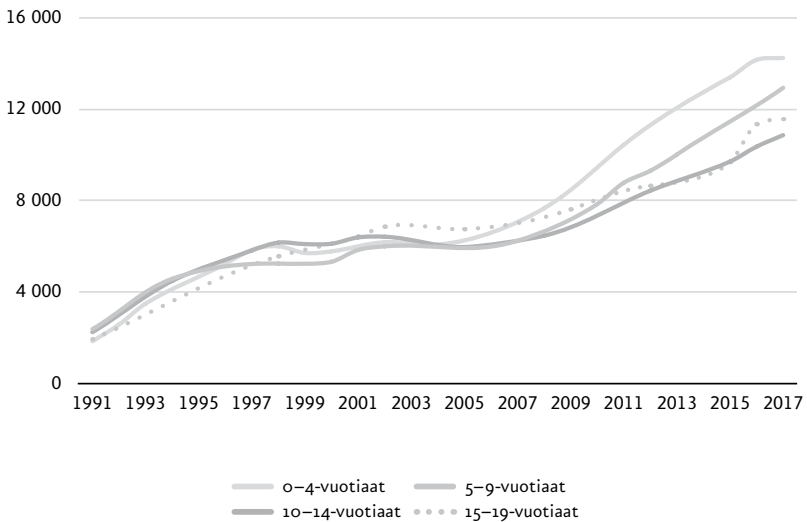
Kuvio 4. Kartogrammi 0–15-vuotiaiden lukumäärästä kunnissa keskimäärin vuosina 2015–2017.



## Ulkomaalaistaustaiset lapset

Ulkomaalaistaustaisten lasten lukumäärän nopea kasvaminen on 2000-luvun uusi haaste lapsiperhestrategiassa (kuvio 5). Se on osaksi korvannut syntyvyyden alenemista. Vuonna 1991 ulkomaalaistaustaisia lapsia oli noin 8 000, viisi vuotta myöhemmin jo kaksinkertainen määrä. Vuonna 2009 ylittyi 30 000 ja vuonna 2017 lähestyttiin 50 000 lapsen tasoa. Lukumäärä on samaa suuruusluokkaa kuin kaikkien tuona vuonna Suomessa syntyneiden. Nuorimpien (0–4-vuotiaiden) lukumäärä on kasvanut eniten, mikä ennakoi ulkomaalaistaustaisten lasten kokonaislukumäärän lisääntymistä 2020-luvulla.

Kuvio 5. Ulkomaalaistaustaisten alle 20-vuotiaiden lukumäärät ikäryhmän mukaan koko maassa vuosina 1991–2017





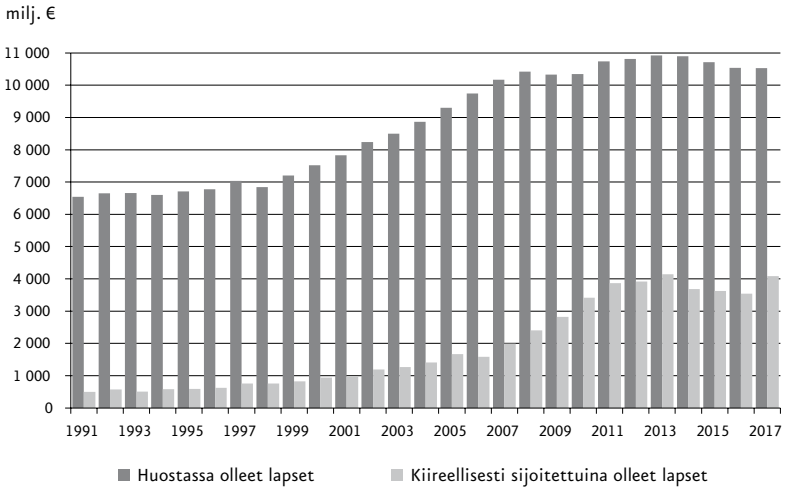
## Sijaishuolto

Lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle on lapsiperhestrategian kriittisimpiä haasteista. Kuviossa 6 esitetään huostassa olleiden lasten lukumäärät koko maassa. Huostassa olleiden määrä pysytteli 1990-luvun alussa vajaan 7000 lapsen tasolla, mutta alkoi lisääntyä vuosikymmenen puolessa välissä. Kasvu jatkui vuoteen 2008 saakka ja on sittemmin tasaantunut. Suurimmillaan se oli lähes 11 000 vuosina 2013 ja 2014. Kiireelliset sijoitukset alkoivat myös lisääntyä 1990-luvun puolivälissä. Muutamasta sadasta nousiin 2000-luvun alussa runsaan tuhannen lapsen kiireiseen sijoitukseen. Vuonna 2013 oltiin neljä kertaa suuremmissa luvuissa. Neljän viimeisimmän tilastovuoden aikana on pysytty vajaan 4000 kiireellisen sijoituksen tasolla.

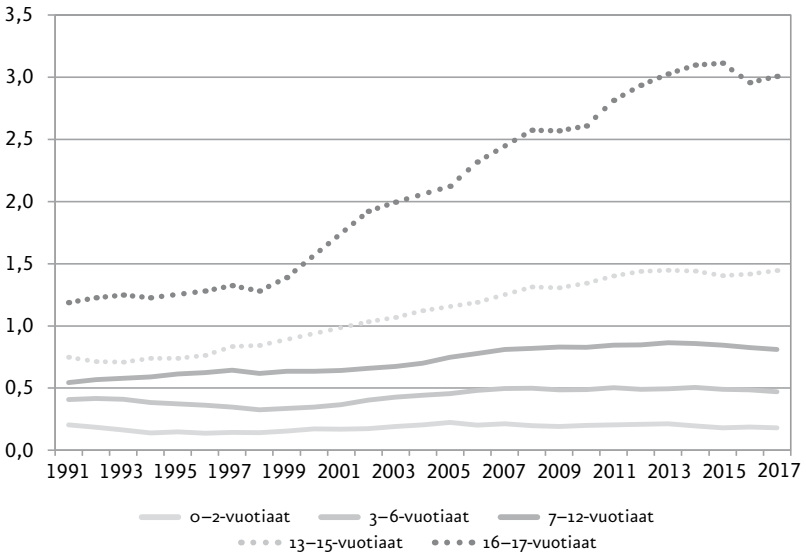
Kuviossa 7 esitetään huostassa olleet prosentteina ikäryhmittäin 1990-luvun alusta alkaen. Alle kolmivuotiaiden ryhmässä on pysytty samalla tasolla. Huostassa olleiden osuus on kasvanut vain vähän 3–6-vuotiaiden ikäryhmässä ja tasaantunut 0,5 prosentin tasolla vuoden 2005 jälkeen. Samansuuntainen kehitys näkyy myös 7–12-vuotiailla, joskin kasvu oli suurempaa kuin 3–6-vuotiailla. Kuvioista 7 nähdään, että huostaan otettujen osuuden lisääntyminen keskittyy 13–17-vuotiaisiin ja erityisesti 16–17-vuotiaisiin. Muutaman viime vuoden aikana prosenttisuuksien kasvu on näissäkin ikäryhmissä pysähtynyt noin kaksinkertaiseksi verrattuna 1990-luvun alkuun.

THL:n lastensuojelutilastossa on kuvattu kiireellisten sijoitusten lukumäärät lapsen iän mukaan. Vuonna 2017 alle 12-vuotiaista sijoitettiin kiireellisesti kodin ulkopuolelle noin 0,2 prosenttia, mutta 15–16-vuotiaista noin 0,9 prosenttia.

Kuvio 6. Vuoden aikana kiireellisesti sijoitettuina ja huostassa olleet lapset vuosina 1991–2017. (THL, lastensuojelutilasto)



Kuvio 7. Vuoden aikana huostassa olleet lapset suhteutettuina vastaavan ikäiseen väestöön (lapsen ikä 1.12.) vuosina 1991–2017, %. (THL, lastensuojelutilasto)



Jokaisen kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen kohdalla lastensuojelussa on arvioitu, että sijoitus on tarpeen lapsen edun varmistamiseksi. Yhteiskunnan näkökulmasta sijoituspäätökset kertovat kuitenkin epäonnistumisesta. Kansainvälisesti vertailtuna Suomessa on tarjolla hyvät perhesuunnittelupalvelut. Harkitsemattomasti alkanut raskaus voidaan keskeyttää turvallisesti. Yhdessä näiden pitäisi varmistaa, että syntyvät lapset ovat toivottuja. Kaikille tarkoitetuissa palveluissa seurataan, arvioidaan ja tuetaan jokaisen lapsen kehitystä raskauden alusta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka. Lisäksi lapsiperheitä ja lapsia tukee tarpeen mukaan koko maan kattava ongelmiin erikoistuneiden palvelujen verkko, aina aikuisten sosiaalipalveluista lasten erityisopetukseen ja lastensuojelusta erikoissairaanhoidon asti. Kun tähän lisätään lapsiperheiden tulonsiirrot, on varsin perusteltua kysyä, miksi kaikesta tästä huolimatta lapsia joudutaan sijoittamaan kodin ulkopuolelle ja miksi sijoitusten lukumäärä kasvoi voimakkaasti noin kahden vuosikymmenen aikana ja on sittemmin pysynyt 1990-luvun alkuun verrattuna yli kaksi kertaa yleisempänä.

Vielä kriittisempää tietoa tulee kiireellisistä sijoituksista. Jokainen kiireellisesti sijoitettu lapsi on ollut jatkuvasti palvelujen piirissä, mutta silti on jouduttu tekemään kiireellinen päätös kodin ulkopuolelle sijoittamisesta. Lapsiperheiden ja lasten ongelmien lisääntyminen voi selittää sijoitustarvetta yleensä, mutta se ei selitä kiireellisten sijoitusten lisääntymistä. Kuvion 6 kuvaamaa kehitystä ei voi kokonaan selittää lasten ja lapsiperheiden pahoinvoinnin lisääntymisellä. Kriittinen huomio kiinnittyy väistämättä kuntien tuottamien lapsiperhepalvelujen kustannusvaikuttavuuteen.

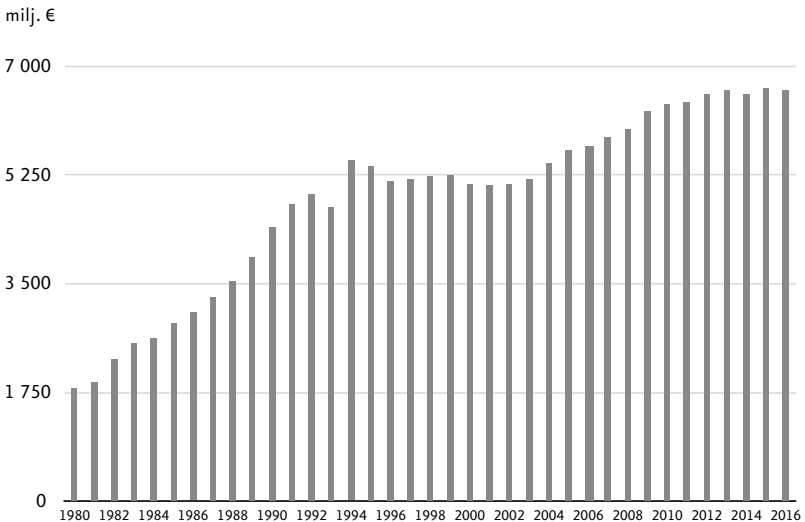
## Kustannuksista

Kun keskustellaan lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnista, johtavaksi teemaksi nousee aina resurssien riittävyys suhteessa tehtäviin ja haasteisiin. Lapsiperheiden tuen ja palvelujen kustannuksista kokonaisuutena ja niiden jakautumisesta ei ole käytettävissä vertailukelpoista tietoa pidemmältä ajalta. Valtionvarainministeriön työryhmä selvitti vuonna 2015 lapsiperheitä koskevien asioiden kokoamista osaksi valtion talous-

arviota ja esitti valtionhallinnossa lapsibudjettianalyysin kehittämistä.<sup>14</sup> Esitykset eivät johtaneet toimenpiteisiin. Valtionvarainministeriön kiinnostusta työryhmän työhön osoittaa se, että raporttia ei löydy ministeriön kotisivuilta. Onneksi siihen voi tutustua lapsiasiavaltuutetun kotisivuilla.

Sosiaaliturvatilastossa on vertailukelpoinen aikasarja lasten ja perheiden tulonsiirtojen ja palvelujen kustannuksista 1980-luvun alusta alkaen. Vuonna 2010 tämän ryhmän kustannukset ylittivät kuuden miljardin euron tason. Kuvion 8 tiedoissa on otettu huomioon rahan arvon muutos. Kasvu oli voimakkainta 1980-luvun lopussa ja pysähtyi 1990-luvulla. Uusi kasvuvaihe alkoi 2000-luvun alussa ja jatkui vuoteen 2013 saakka, tosin hitaampana kuin 1980-luvulla. Vuosina 2013–2016 lasten ja perheiden sosiaaliturvan kustannukset ovat pysyneet samalla tasolla ja yli kolme kertaa suurempina kuin 1980-luvun alussa.

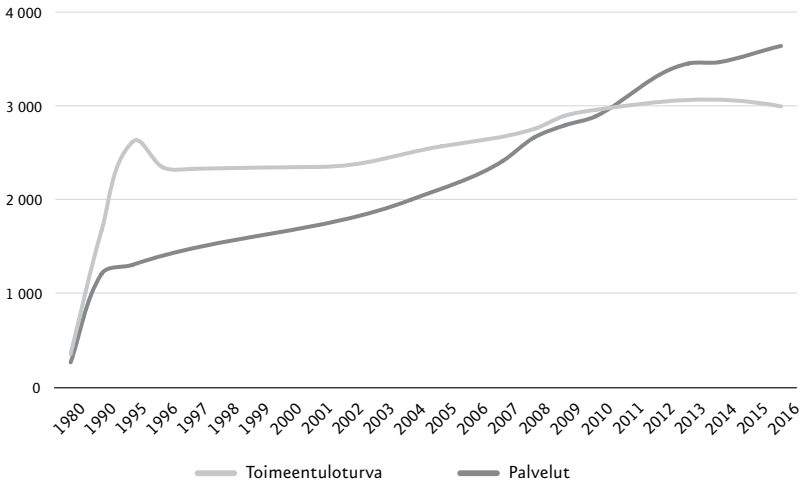
Kuvio 8. Perheiden ja lapsiperheiden sosiaaliturvan menot vuosina 1980–2016, käyvin hinnoin, milj. € (THL)



<sup>14</sup> Valtionvarainministeriö 2015.

Kuviossa 9 lasten ja perheiden sosiaaliturvamenot on jaettu kahteen osaan, toimeentuloturvaan ja palveluihin. Kuviossa näkyy strateginen muutos. Toimeentuloturvan menot olivat 1990-luvun alussa kaksi kertaa suuremmat kuin palvelujen menot. Sittemmin palvelujen menot ovat kasvaneet jatkuvasti, mutta toimeentuloturvan menot vain hieman. Palvelukustannukset nousivat toimeentuloturvan menoja suuremmiksi 2010 -luvun alussa ja olivat vuonna 2016 jo lähes viidenneksen suuremmat.

Kuvio 9. Lasten ja perheiden sosiaaliturvan menot jaettuna toimeentuloturvaan ja palveluihin vuosina 1980–2016. (Käyvin hinnoin, milj. €).

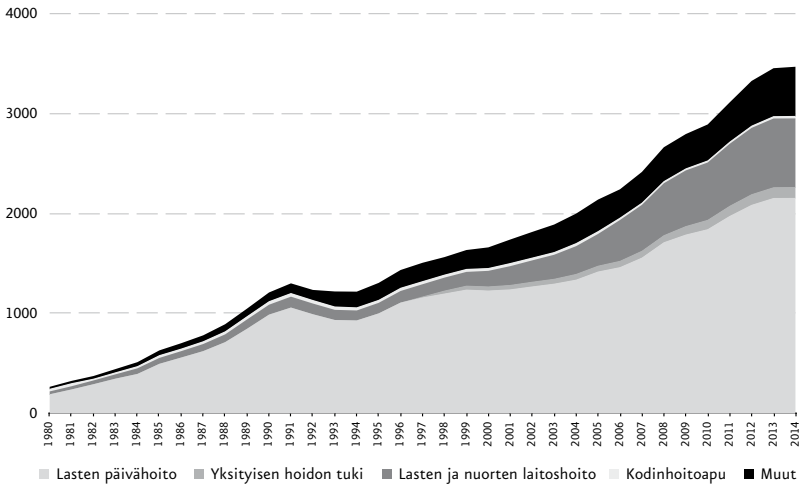


Kuviossa 10 on sosiaaliturvatilaston tiedot lasten ja perheiden palvelujen kustannuksista jaettu palvelukokonaisuuden mukaan. Jakso päättyy vuoteen 2014, koska sen jälkeen tilastointi on muuttunut. Kokonaiskuvassa näkyy palvelujen yhteenlaskettujen menojen kasvun taittuminen vuonna 2014. Valtaosa menojen lisäyksestä sijoittuu päivähoitoon. Suhteellisesti eniten ovat kasvaneet lasten ja nuorten sijaishuollon laitoshoidon kustannukset. Pienenä, mutta strategisena

yksityiskohtana, nousee esiin kodinhoitoapu, jonka osuus kokonaiskustannuksista on kuluneen runsaan kolmen vuosikymmenen aikana ollut marginaalinen ja vähentynyt.

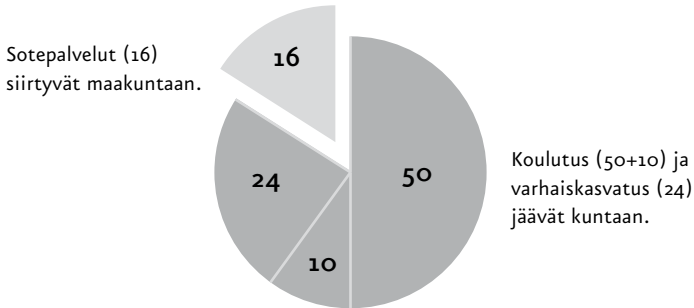
Kuvio 10. Lasten ja perheiden palvelujen kustannukset jaettuna palvelukokonaisuuksiin vuosina 1980–2014 käyvin hinnoin (Sosiaaliturvatilasto, THL).

käyvin hinnoin, milj. €



Pääministeri Sipilän hallituksen käynnistämän Lasten ja perheiden palvelujen muutosohjelman (LAPE-ohjelma) yhteydessä on Pohjois-Pohjanmaalla kehitetty maakuntatasoista lapsibudjettianalysiä (liite, sivu 135). Pohjois-Pohjanmaalla lapsiperhepalvelujen bruttokustannukset olivat vuonna 2015 keskimäärin 10 000 euroa, kun kustannukset yhteensä (999 miljoonaa euroa) jaettiin alle 18-vuotiaiden lukumäärällä. Arvio koko maan kustannuksista saadaan kertomalla tämä lasten lukumäärällä. Tulokseksi saadaan hieman yli 10 miljardia euroa vuosittain. Valtaosa näistä kustannuksista kertyy lasten päivähoidosta ja koulutuksesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformiin toteutuessa kunnista siirtyy pois vajaa viidennes nykyisistä lapsiperheiden ja lasten palvelukustannuksista (kuvio 11).

Kuvio 11. Lasten ja perheiden palvelujen bruttokustannusten (yhteensä 999 milj. euroa) prosenttijakauma vuonna 2015 Pohjois-Pohjanmaalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistuksen toteutuessa todennäköisesti maakuntaan siirtyvät (16 prosenttia) ja kuntaan jäävät (84 prosenttia).<sup>15</sup>



## Yhteenvetoa

Muutaman keskeisen tunnusluvun kehityksen tarkastelu pitkällä jaksolla tuo esiin sekä pysyvyyttä että vaihtelua. Joissakin tapauksissa muutokset voidaan yhdistää strategiaan valintoihin. Usein niiden yhteydet päätöksentekoon jäävät kuitenkin avoimiksi.

Syntyvyyden muutokset ja siitä seuraavat lasten lukumäärien muutokset ovat askarruttaneet tutkijoita pitkään. Luonnollisesti tärkein selittäjä on naisten lukumäärä niissä ikäryhmissä, joissa synnyttäminen on yleisintä. Taloudelliset suhdanteet ovat myöskin vaikuttaneet. Kuviossa 1 huomio kiinnittyy jyrkkenevään laskuun 2010-luvulla. Kolmen viime vuoden huomattava lasku poikkeaa selvästi aikaisemmista muutoksista. Lisäksi kuntien väliset erot ovat suuria. Kun syksyllä 2018 valmistellaan seuraavien vuosien toiminta- ja taloussuunnitelmia, jokainen kunta joutuu erikseen harkitsemaan, missä määrin neuvoloiden voimavaroja sopeutetaan syntyneiden lukumäärän muutoksiin.

<sup>15</sup> <https://www.thl.fi/documents/605877/3674647/Lapsibudjetointi+esitys+LAPePvt+221117+päivitetty.pdf/ed21b0c3-3a13-457e-a7b6-50b6de9831c0>. (Luettu 8.9.2018)

Lapsiperheiden ja lasten lukumäärä vähenee 2020-luvulle tultaessa suuressa osassa maata. Väestökeskittymissä se voi pysyä ennallaan tai vähentyä vain hieman. Niiden ulkopuolella muutos on väestökehityksen kannalta merkittävä. Ulkomaalaistausten lasten lukumäärän lisääntyminen korjaa osin laskevan syntyvyyden aiheuttamaa väestökehityksen vajetta, mutta ei kokonaan. Samalla se kasvattaa palvelujen kuormitusta. Strategisesti merkittävää on, missä määrin heidän tarpeisiinsa vastataan peruspalveluissa ja missä määrin ja kuinka pitkään tarvitaan ongelmiin erikoistuneiden palvelujen tukea.

Koko maan tasolla lastensuojelun sijoitustietoja voidaan tulkita sekä myönteisesti että kielteisesti. Myönteistä on kasvun tasaantuminen 2010-luvun edetessä. Kielteistä taas on se taso, jolle on jääty. Lasten lukumäärään suhteutettuna lapsia on viime vuosina sijoitettu kodin ulkopuolelle 2–3 kertaa enemmän kuin 1980–1990-luvun vaihteessa. Yksiselitteisesti se tarkoittaa epäonnistumista lapsiperheiden ja lasten tukemisessa.

Lapsiperhestrategian isossa kuvassa suurin muutos näkyy sosiaaliturvakustannuksissa. Lasten ja perheiden toimeentuloturvan ja palvelukustannusten suhde on muuttunut suorastaan dramaattisesti 1990-luvun alun jälkeen. Pelkistetysti voidaan todeta, että kuntien tuottamiin palveluihin on osoitettu kasvua miljardin euron verran, mutta lapsiperheiden toimeentuloturvan ostovoima on alentunut.

Lapsiperheiden ja lasten tuen ja palvelujen euroja on kokonaisuutena alettu analysoida kuntien tilinpäätöksistä 2010-luvulla, ensin Oulun seudulla<sup>16</sup> ja laajemmin Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa<sup>17</sup>. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformin vaikutus kunnan talouteen on lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta erilainen kuin vanhempien ikäryhmien näkökulmasta. Vain vajaa viidennes euroista on siirtymässä maakuntaan.

---

16 Narkilahti ym. julkaisussa Rimpelä ja Rimpelä 2015, liiteraportti 178–189.

17 Helanen 2018.



# Kuntien strategia-asiakirjojen analyysiä

**T**ÄSSÄ LUVUSSA tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kolmea kuntaa: Hämeenlinna, Pieksämäki ja Tampere. Ensin luodaan yleiskuvaa tilastovertailuilla. Seuraavaksi perehdytään lapsiperheiden ja lasten kannalta merkittäviin strategia-asiakirjoihin ja analysoidaan niitä Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin mukaan. Lopuksi pohditaan, mitä tästä aineistosta voisi oppia.

Kolmen kunnan strategia-asiakirjoista on poimittu muutamia esimerkkejä, joita voisi kutsua lapsiperhestrategioiden sosiaalisiksi innovaatioiksi. Tätä kokoelmaa on rikastettu muutamalla kiinnostavalla poiminnalla muissa kunnista tehdystä kehitystyöstä.

## Tilastovertailua

Tilastovertailussa asetetaan Hämeenlinna, Pieksämäki ja Tampere hieman suuremman kuntajoukon kehykseen. Espoo ja Oulu kuuluvat Tampereen tavoin suurten kasvukeskusten ytimeen. Lappeenranta ja Hämeenlinna hakevat paikkaansa hieman haastavammissa ympäristöissä. Pieksämäen verrokkeina on kaksi melko tavalla samankokoista, mutta erilaisissa toimintaympäristöissä strategiatyötään tekevää kuntaa: Imatra ja Nurmijärvi. Taulukossa 1 esitetään muutamia perustietoja, kuviossa 14 kodin ulkopuolelle sijoitettujen prosentiosuuksia ja kuviossa 12 lasten nettomuuton kehitystä.

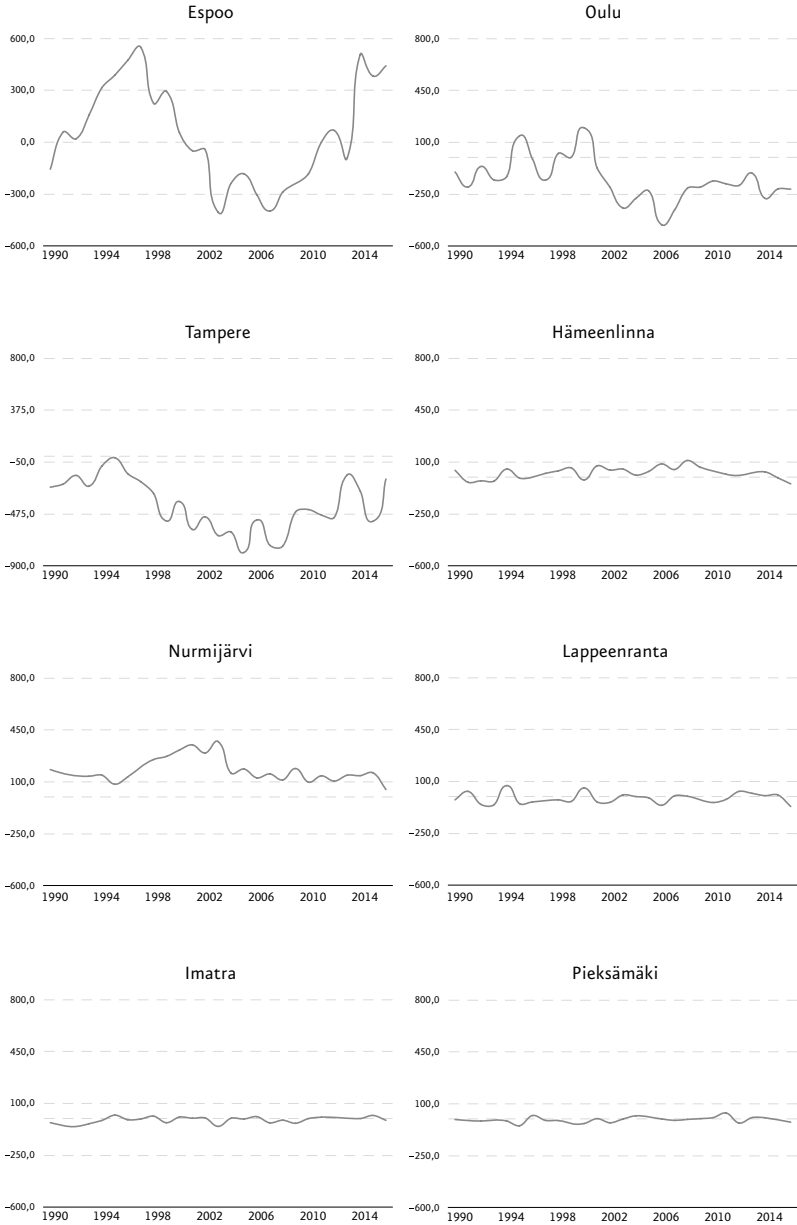
Kahdeksan kunnan poluissa 2000-luvun alusta alkaen on yhtäläisyyksiä ja eroja. Taulukon 1. tiedoissa Hämeenlinna ja Lappeenranta sekä Pieksämäki ja Imatra etenivät rinta rintaan. Myös Espoo ja Oulu olivat lähellä toisiaan, eroa tuli eniten veroäyreinä ja aikuisten koulutustasossa. Nurmijärvi eroaa selvimmin joukosta. Asukasmäärä kasvun hienoisesta jatkumisesta huolimatta syntyneiden lukumäärä väheni huomattavasti vuosina 2015–2017.

Taulukko 1. Kunnat ovat erilaisia. Perustietoja kahdeksasta harkinnanvaraisesti valitusta kunnasta.

Kuntia kuvaavia tietoja	Kunta								
	Espoo	Tampere	Oulu	Lappeenranta	Hämeenlinna	Nurmijärvi	Imatra	Pieksämäki	
<b>Asukasluku</b>	2000	213 271	195 468	160 851	70 587	63 033	33 104	30 663	22 040
	2010	247 970	213 217	185 419	71 982	66 829	39 937	28 540	19 869
	2015	269 802	225 118	198 525	72 875	68 011	41 897	27 835	18 801
	2017	279 044	231 853	201 810	72 909	67 662	42 159	27 269	18 220
<b>Syntyneet</b>	2000	3 143	2 206	2 361	681	621	419	255	179
	2010	3 579	2 542	2 886	781	686	464	231	133
	2015	3 280	2 475	2 515	689	625	464	211	127
	2017	3 089	2 274	2 205	613	589	380	187	126
<b>Lapsia (0–14)</b>	2000	44 961	30 893	32 769	11 679	10 795	8 014	4 744	3 621
	2010	48 403	28 842	36 065	10 679	10 306	9 273	3 782	2 600
	2015	52 714	30 827	38 116	10 754	10 355	9 244	3 593	2 347
	2017	54 065	31 821	37 907	10 520	10 218	8 993	3 495	2 225
<b>Tulovero-%</b>	2011	17,75	19,00	19,21	19,50	19,00	19,00	19,50	19,75
	2015	18,00	19,75	20,00	21,00	20,50	19,50	20,00	21,50
	2016	18,00	19,75	20,00	21,00	20,50	19,50	20,00	22,00
	2017	18,00	19,75	20,00	21,00	20,75	19,50	20,00	22,00
<b>Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 v. täyttäneistä, %</b>	2000	40,0	27,9	28,7	21,5	24,3	25,7	17,6	17,0
	2010	43,9	32,4	33,6	26,7	28,6	30,5	20,3	20,4
	2015	45,2	35,4	35,5	28,7	30,3	31,4	22,1	22,0
	2016	45,4	35,8	35,9	29,1	30,8	31,5	22,2	22,2

Kuntien väliset erot korostuvat, kun tarkastellaan lasten nettomuuttoa (kuvio 12). Neljässä kunnassa nettomuutto on ollut pientä (Hämeenlinna, Lappeenranta, Imatra ja Pieksämäki). Tampereella ja Oulussa lapsia on vuosituhannen vaihteesta alkaen muuttanut enemmän pois kuin tullut kaupunkiin. Nurmijärven tase on pysynyt lievästi positiivisena, mutta viimeisin tieto vuodelta 2016 kertoo lähestymisestä muuttovirtojen tasapainoa. Espoon nettomuuttokuvaaja on vuoristorataa. Kaupunkiin muutti 1990-luvun puolivälissä lapsia huomattavasti enemmän kuin pois sieltä. Sitten kuntaan muuttamisen suhde poismuuttamiseen alkoi

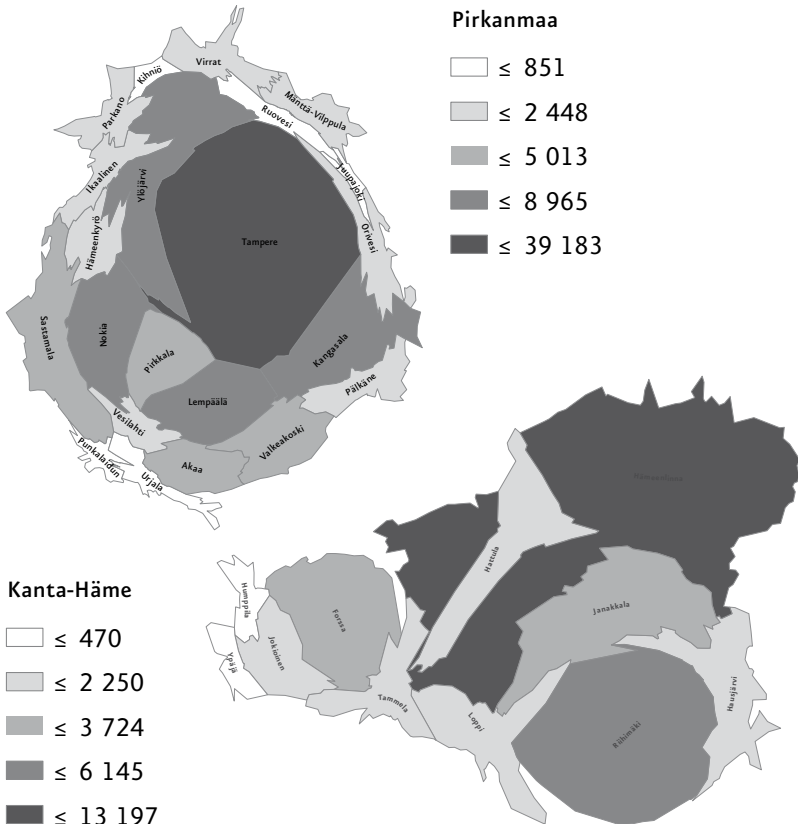
Kuvio 12. Alle 15-vuotiaiden nettomuutto vuosina 1990–2016.



laskea ja kääntyi 2000-luvun alussa negatiiviseksi. Pohjakosketus tuli vuosina 2003–2007. Viime vuosina muuttaminen on lisännyt huomattavasti Espoon lapsiväestöä.

Kuviossa 13 esitetään lasten lukumäärä kahdessa maakunnassa karttana. Kunnan pinta-ala ja väri perustuu lasten lukumäärään. Pirkanmaalla lapset kasautuvat Tampereelle ja sen lähikuntiin, Kanta-Hämeessä lapset jakautuvat tasaisemmin. Molemmissa maakunnissa jää reuna-alueilla lukuisia kuntia, joissa lasten lukumäärä on jo nyt pieni ja vähenee 2020-luvulla.

Kuvio 13. Lasten lukumäärä Pirkanmaan ja Kanta-Hämeen kunnissa. Kartassa kunnan pinta-ala ja väri perustuu lasten lukumäärään.



## Lastensuojelun sijaishuolto

Lastensuojelun haasteet ja kunnan mahdollisuudet vastata niihin kuuluvat tämän puheenvuoron tärkeimpiin asioihin. Sijaishuollon tiedoissa tulee näkyviin suuria eroja kuntien välillä (kuvio 14). Taustaksi on hyvä muistaa kuviossa 6 esitetyt koko maan tiedot.

Tampereella lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle on lisääntynyt vuodesta toiseen melko tasaisesti. Hämeenlinnassa sijoittaminen kodin ulkopuolelle lisääntyi 1990-luvun tasaisen vaiheen jälkeen keskimääräistä nopeammin. Kasvu on ollut 2010-luvulla hieman hitaampaa ja viime vuodet viittaavat tasaantumiseen. Pieksämäki oli näiden kuntien vertailussa aluksi keskimääräistä paremmassa tilanteessa, mutta nopean kasvun seurauksena prosenttiosuus oli vuoden 2015 vaiheilla vertailun suurin, kunnes kääntyi laskuun.

Kuvion 14 kiinnostavimmat tiedot tulevat Imatralla ja Lappeenrannasta. Imatralla sijoitettujen prosenttiosuus nousi jo 1990-luvun lopussa vertailun korkeimmaksi. Kasvu jatkui vuoteen 2005, alkoi sitten tasaantua ja kääntyi 2010-luvun alussa nopeaan laskuun. Vuonna 2017 sijoitettujen lasten osuus prosentteina alle 18-vuotiaista oli vertailun pienimpiä, samalla tasolla Lappeenrannan ja Nurmijärven kanssa. Lappeenrannan prosenttiosuudet olivat 2000-luvun alussa toiseksi korkeimpia ja kasvoivat 2010-luvun alkuun saakka. Sen jälkeen prosenttiosuudet ovat vähentyneet 1990-luvun loppupuolen tasolle.

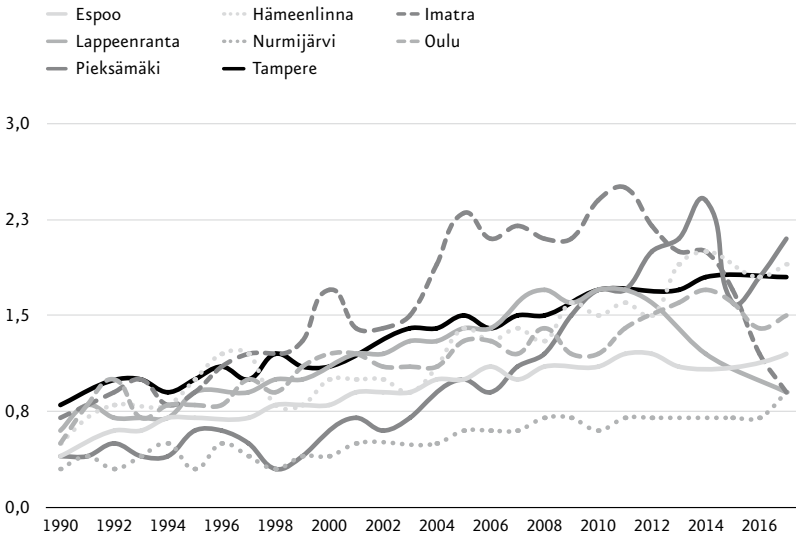
Imatran ja Lappeenrannan tiedot lasten sijoittamisesta kodin ulkopuolelle ovat koko maan mittakaavassa poikkeuksia. Imatralla käänne tehtiin uudistamalla lapsiperhepalveluja suunnitelmallisesti. Muutoksen käynnistäjänä oli kuuden perhetyöntekijän palkkaaminen neuvoloihin vuonna 2008. Siitä alkoi palvelureformi, jonka ytimessä oli lapsiperheiden varhainen ja leimaamaton tukeminen. Ongelmiin erikoistuneiden palveluiden kuormitusta onnistuttiin vähentämään niin, että sen kustannukset olivat 2010-luvun puolivälissä yli kaksi miljoonaa euroa pienemmät kuin vuosina 2008–2009.<sup>18</sup> Lappeenrannassa on suunnitelmallisesti kehitetty lapsiperheiden ja lasten tukea

---

<sup>18</sup> Kirmanen ym. ja Vehviläinen ym. julkaisussa Rimpelä ja Rimpelä 2015, liiteraportti.

sekä kaupungin omana toimintana että 2010 -luvulla yhteistyössä maakunnallisen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjän EKSOTEn kanssa. Kuvausta kehitystyöstä ei ole käytettävissä. Tulokset näkyvät kuviossa 14.

Kuvio 14. Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17 -vuotiaat, prosenttia vastaavanikäisestä väestöstä (THL)



## Asiakirjojen etsimistä ja rajaamista

Aluksi tehtävä tuntui helpolta. Etsitään netistä kuntien kotisivuilta kuntasuunnitelmia, talousarvioita ja taloussuunnitelmia ja tarkastuslautakunnan kertomuksia. Ne löytyivätkin vaivatta. Täydennetään vielä lastensuojelulain tarkoittamalla suunnitelmalla. Tässä vaiheessa tulivat vastaan ensimmäiset pulmat. Lasten hyvinvointisuunnitelmia ei löytynyt kuntien kotisivuilta kovin helposti. Tarvittiin paikallista apua. Yhteydenotot kuntastrategioista vastaaviin henkilöihin tuottivat vaihtelevia tuloksia. Pienessä kunnassa puhelu jäi pyörimään keskuksen: kuka meillä vastaa lapsiperhestrategiasta? Suuremmissa

kaupungeissa kotisivuilta löytyi vastaava henkilö, jolta saatiin hyvinvointisuunnitelmat. Yksityiskohtaisempia tietoja tarvittaessa keskustelu siirtyi seuraaville tasoille.

Asiakirja-aineistoa alkoi kertyä runsaasti ja sen kirjo oli laaja. Tampereen ensimmäinen lastensuojelusuunnitelma esitettiin power point-dioina, joita oli 108. Samaan aikaan valmistuneessa Hämeenlinnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman ensimmäisessä osassa oli 41 sivua. Kuntastrategioiden, pormestariohjelmien ja talousarvioiden laajoissa kokonaisuuksissa lapsiperheitä ja lapsia koskevat tiedot, pohdinnat ja tavoitteet jakautuivat useisiin lukuihin. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa saattoi olla 80 sivua. Varsin pian tarkasteltavana oli tuhansia sivuja.

Rajaaminen ei ollut helppoa. Esimerkiksi Tampereella oli rinnan kaupunkistrategia ja pormestariohjelma. Otetaanko ensin mainittu vai molemmat? Otettiin molemmat. Suunnitelmien yhdistäminen kirja voitti osaltaan kuvaa. Lapsiperhestrategisia kannanottoja ja tavoitteita oli hyvinvointikertomuksissa ja palvelusopimuksissa.

Aluksi tarkoitus oli rajata aineisto valtuustossa hyväksytyihin asiakirjoihin. Mutta mitä tarkoittaa valtuustossa hyväksyminen? Riittääkö esittely ja keskustelu vai olisiko löydyttävä päätös siitä, että valtuusto on hyväksynyt asiakirjan nimenomaan strategiaa suuntaavana? Valtuustot voivat delegoida strategiavastuita lautakunnille. Otetaanko näissä tapauksissa mukaan myös lautakunnan hyväksymät strategia-kannanotot? Entä mikä versio strategia-asiakirjasta on voimassa? Jos se hyväksyttäessä on tehty vuoteen 2016 saakka eikä sittemmin ole tehty uutta, onko sitä sovellettu myös vuosina 2017 ja 2018?

Sitten kuvaan tulivat hyvinvointikertomukset. Niissä oli vaihdellen lapsiperheitä koskevia tietoja ja kannanottoja. Rinnakkaisina löytyy vielä sähköinen versio ja paperiversio. Onko valtuusto hyväksynyt toisen vai molemmat? Olisiko molemmat otettava mukaan aineistoon?

Alustavan tarkastelun jälkeen päädyttiin käyttämään kertynyttä asiakirja-aineistoa harkinnanvaraisesti. Keskityttiin vuoteen 2017. Koottiin tämän vuoden kuntastrategiat, talousarviot ja tarkastuslautakunnan arviointikertomukset. Mukaan otettiin myös voimassa ollut hyvinvointikertomus ja lastensuojelulain tarkoittama suunnitelma.

Lisäksi katsottiin harkinnanvaraisesti kolmen kunnan aikaisempia lapsipoliittisia ohjelmia ja lastensuojelun suunnitelmia. Palvelusopimukset, lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen toimintasuunnitelmat, oppilashuollon suunnitelmat sekä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen suunnitelmat jätettiin pois aineistosta.

Lapsiperheisiin ja lapsiin suoraan kohdistuvia asiakirjoja luettiin ja niistä kopioitiin strategianäkökulmasta kiinnostavia osia kuntakohtaiseen tiedostoon. Yleisimmistä asiakirjoista haettiin kiinnostavia kohtia hakusanoilla (lapsi, perhe, lapsiperhe, lapsipolitiikka, perhepolitiikka, lapsiköyhyys, kasvuympäristö, oppiminen, oppilas, opetussuunnitelma, koulu, varhaiskasvatus, neuvola, yms). Osumien ympäristö luettiin tarkemmin. Lisäksi näitä asiakirjoja selailtiin kattavasti sen varmistamiseksi, että olennaisia osia ei jäisi pois.

## Tulkintakehys

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut useita yksityiskohtaisia ohjeita kansallisesta lapsistrategiasta ja sen valmistelusta. Ne antavat yleisen kehyksen lapsistrategian arviointiin. Vuonna 2003 komitea kuvasi yleisperiaatteita ohjaamaan sopimusvaltioiden lapsistrategiatyötä. Niitä voidaan suoraan soveltaa kuntiin:

1. ”Lapsiperhestrategia on hyväksyttävä valtuustossa ja yhdistettävä kuntastrategiaan ja talousarvioon. Se ei saa olla pelkästään hyvien aikomusten luettelo. Lapsistrategian tehokkaaseen täytäntöönpanoon tarvitaan sekä hallinnon eri tasojen, että hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä.
2. Strategian toteuttamiseksi on asetettava todelliset ja saavutettavissa olevat tavoitteet sekä osoitettava riittävät inhimilliset ja taloudelliset voimavarat. Lisäksi on järjestettävä toimeenpanon valvonta ja arviointiin sekä määräaikastraportointi hallinnolle ja suurelle yleisölle ja strategian päivittäminen tarvittaessa.



3. Strategiaa tulee tehdä tutuksi hallinnon ja yleisön keskuudessa. Strategiasta on laadittava lapsiystävällisiä ja muita selkokielisiä versioita.
4. Erityisesti olisi huolehdittava lapsen oikeuksien toteutumisen valvonnasta. Kunnassa tulisi olla pysyvä valvontamenettely, jolla varmistetaan, että kaikki julkiset ja ei-julkiset toimijat toteuttavat yleissopimusta. Lisäksi tarvitaan kansalaisjärjestöjen ja muiden kunnan hallinnosta riippumatonta valvontaa.<sup>19</sup>

Child Friendly Cities -viitekehyksessä on vuonna 2004 täsmennetty yhdeksän ulottuvuutta, joiden avulla voidaan seurata ja arvioida kuntien edistymistä lasten oikeuksien toimeenpanossa:

1. *Lasten oikeus osallistua.* Varmistetaan lasten oikeus osallistua asioihin, jotka vaikuttavat heidän arkeensa. Kuullaan heidän mielipiteitään ja otetaan ne huomioon päätöksenteossa.
2. *Lapsiystävällinen oikeuslaitos ja valvonta.* Varmistetaan jatkuva ja suunnitelmallinen lapsen edun huomioon ottaminen ja edistäminen lainsäädännössä ja valvonta- ja kurinpitojärjestelyissä.
3. *Lapsistrategian toimeenpano kunnan kaikessa toiminnassa.* Kehitetään YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen perustuvaa yksityiskohtaista ja kokonaisvaltaista lapsistrategiaa ja sen toimeenpanoa lapsiystävällisen kunnan rakentamisessa.
4. *Lapsen oikeuksien yksikkö.* Kunnan hallintoon perustetaan pysyvä yksikkö tai muulla menettelyllä varmistetaan lapsen edun ja näkökulman ensisijaisuus kunnan toiminnassa.

---

<sup>19</sup> [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC\\_GC\\_2003\\_5\\_julkaisu.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf) (Luettu 13.8.2018)

5. *Lapsivaikutusten arviointi.* Suunnitelmallisella menettelyllä varmistetaan, että lakien soveltamisessa, kuntapolitiikassa ja käytännön toiminnassa lapsivaikutuksia ennakoidaan ennen päätöksentekoa ja arvioidaan toimeenpanon aikana ja jälkikäteen.
6. *Lapsibudjetti.* Varmistetaan riittävät voimavarat kunnanvaltuuston hyväksymän lapsistrategian toimeenpanoon. Seurataan ja tehdään näkyväksi lasten tukemiseen osoitetut voimavarat kunnan talouden hallinnassa.
7. *Määräajoin toistuva raportointi lapsen oikeuksien toteutumisesta.* Varmistetaan lasten hyvinvoinnin ja lapsen oikeuksien toteutuksen jatkuva ja riittävä seuranta ja raportointi.
8. *Lapsen oikeudet kaikkien tietoon.* Monipuolisella tiedottamisella varmistetaan lasten ja aikuisten tietoisuus lapsen oikeuksista.
9. *Hallinnosta riippumaton lapsen oikeuksien edistäminen.* Tuetaan kansalaisjärjestöjä ja itsenäisiä ihmisoikeuksista huolta kantavia toimijoita (esimerkiksi lapsiasiamies tai vastaava) lapsen oikeuksien toimeenpanon valvonnassa ja niiden edistämisessä kunnassa.<sup>20</sup>

Edellä esitettyä yhdistäen on muokattu ehdotusta kunnan lapsiperhepolitiikan analyysikehykseksi ja testattu sitä kolmen kunnan strategia-asiakirja-aineistoon (taulukko 2).

---

<sup>20</sup> <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/cfc-framework-eng.pdf> (Luettu 13.8.2018)

## Taulukko 2. Kunnan lapsiperhestrategian analyysikehys ja sen soveltaminen kolmen kunnan asiakirjojen analyysiin.

41

Arvioinnin ulottuvuus	Yhteenvetoa ja tulkintaa
1. YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja sen toimeenpano-ohjeet	Satunnaisia viittauksia sopimukseen, ei lainkaan toimeenpano-ohjeisiin.
2. Lapsiystävällinen kunta -malli	Hämeenlinnassa sovellettu yhteistyössä Suomen UNICEFin kanssa vuodesta 2012 alkaen. Ei mainittu Tampereella eikä Pieksämällä.
3. Lapsiperhe kokonaisuutena	Tuen kohteena, mutta ei aktiivisena toimijana.
4. Kunnan lapsiperhestrategian päämäärä	Ei ollut määritelty niin, että olisi ollut samanlaisena kunnan kaikissa lapsiperheiden ja lasten hyvinvointia koskeneissa strategia-asiakirjoissa.
5. Lapsiperhestrategian toteutuminen kokonaisuutena / vaikutukset	Kunnan lapsiperhestrategian toteutumista kokonaisuutena ei kuvattu. Sen yhdistettyjä vaikutuksia lapsiperheiden ja lasten hyvinvointiin ei arvioitu.
6. Oikeus osallistua strategiatyöhön	Lasten osallisuus strategiavalmisteluun ei tullut esiin strategia-asiakirjoissa. Vanhempien osallistumista strategiatyöhön ei ole kuvattu.
7. Strategian hyväksyminen ja siihen sitoutuminen	Asiakirjat oli käsitelty tai ainakin esitelty luottamushenkilöhallinnossa. Epäselväksi jäi, miten hyvin luottamushenkilöt olivat tiedostaneet, että asiakirjaan sisältyi lapsiperheiden ja lasten kannalta merkittäviä strategisia valintoja. Asiakirjojen käsitteystä henkilöstön kanssa ei ollut tietoja.
8. Strategian johtaminen. Lapsen oikeuksien yksikkö.	Tilaja-tuottaja-järjestelmään ja elämäntoimintamalliin sovellutuksessa Hämeenlinnassa ja Tampereella oli yhteinen johto. Viime vuosina näitä rakenteita oli purettu. Tampereella on toiminut lapsiasiamies 2000-luvun alusta lähtien.
9. Määräaikaiset ja mitattavat tavoitteet	Talousarvioissa oli sitovia tavoitteita ja niille määriteltyjä mittareita. Muita tavoitteita esitettiin vaihdellen eri asiakirjoissa. Tavoitteiden asettamisessa ei ollut havaittavissa yhteistä rakennetta. Määräaikaisuus jäi usein avoimeksi. Tunnuslukujen muutoksia kuvattiin.
10. Tiedottaminen lapsen oikeuksista ja lapsistrategiasta	Asiakirjoissa ei käsitelty tiedottamista lapsen oikeuksista eikä kunnan lapsistrategiasta. Kuntastrategiat ja hallinnon vuosikierron asiakirjat löytyivät helposti kuntien kotisivuilta. Muiden strategia-asiakirjojen löytäminen vaati osaamista.
11. Lapsiperhebudjetointi	Tilaja-tuottaja-järjestelyn ja elämäntoimintamallin yhdistelmässä saatiin Hämeenlinnassa ja Tampereella yleiskuva lapsibudjetista. Tampereella kehitettiin omaa sovellutusta ajantasaiseksi kustannusten ja toiminnan seurannaksi (älykäs raportointi, liikennevalomalli).
12. Henkilöstön riittävyys, osaaminen ja hyvinvointi	Henkilöstövoimavaroista oli mainintoja yksittäisten palvelujen yhteydessä. Ei laajempaa kuvausta eikä arviointia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamisen todennäköisyyteen.
13. Lapsivaikutusten arviointi	Lapsivaikutusten arviointi oli satunnaisesti esillä. Sen toteutumista ei kuvattu eikä asetettu mitattavia tavoitteita.

14. Lapsiperheiden ja lasten hyvinvointikehityksen seuranta ja arviointi	Asiakirjoissa kuvattiin laajaa kirjoa monista eri lähteistä kerättyä tietoa. Kunnan omasta toiminnasta saadut tiedot kuvasivat useimmiten taloutta ja suoritteita. Yli kahden vaalikauden aikasarjat olivat poikkeuksia. Tietoja esitettiin sähköisissä hyvinvointikertomuksissa, kunnan omissa raportointijärjestelmissä, liitteissä jne. Tulkinta suhteessa tavoitteisiin jäi useimmiten yleiselle tasolle tai puuttui.
15. Syrjäytymisvaara	Syrjäytymisvaaraan kiinnitettiin huomiota ja sitä kuvattiin lapsi- ja perhepalvelujen / lastensuojelun yhteydessä, mutta ei tarkemmin analysoitu. Määräaikaiset ja mitattavat tavoitteet puuttuivat.
16. Asuinalueiden eriytyminen	Tampereen kuntastrategia: ”Eri alueiden ja väestöryhmien välisiä hyvinvointieroja kavennetaan kohdentamalla tukea sitä tarvitseville jo ennen ongelmien syntymistä ja tarttumalla aktiivisesti yli sukupolvien jatkuvaan huono-osaisuuteen.” Pormestariohjelman mukaan: ”Varhaiskasvatus ja perusopetus resursoidaan joustavasti asuinalueiden, toimintaympäristön ja erilaisten oppijoiden mukaan.”
17. Ohjelmat ja yhteiset käytännöt	Valtakunnallisia ohjelmia ja niiden suosituksia kuvattiin. Onnistumista näyttöön perustuvien käytäntöjen hyödyntämisessä ei kuvattu.
18. Lapsen oikeuksien laillisuusvalvonta	Ei ollut esillä asiakirja-aineistossa.
19. Hallinnosta riippumaton lapsen oikeuksien edistäminen	Ei ollut esillä asiakirja-aineistossa

## Päämääristä ja tavoitteista

YK:n lasten oikeuksien sopimuksessa ja siitä johdetussa Child Friendly Cities -viitekyhöksessä on erityisesti kiinnitetty huomiota yhteisen päämäärän selkiyttämiseen ja tavoitteiden asettamiseen. Siksi niitä tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin.

Vain harvoista strategiasiakirjoista löytyi kunnan päämäärä lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen siinä mielessä kuin se yleisesti on strategiatyössä ymmärretty. Kun visio oli määritetty, se oli yleisellä tasolla seuraavan esimerkin tapaan: ”VISIO: (...) on lasten ja nuorten kaupunki, jossa lapsuus ja nuoruus tunnustetaan ja otetaan huomioon arvokkaana ikävaiheena. Lapsilla ja nuorilla on oikeus ikänsä mukaiseen, monipuoliseen ja hyvään palveluun. Heillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa sekä oikeus hyvinvointiin ja suojeluun niiden kaikissa muodoissa.”

Tämän tyyppiset lauseet eivät kuvaa päämäärää siinä mielessä kuin sillä strategiatyössä yleensä tarkoitetaan. Visio on yleinen. Se voisi olla

jokaisen suomalaisen kunnan visio lasten hyvinvoinnin edistämisessä. Itse asiassa se kertonee enemmän arvoista kuin päämäärästä.

Päämäärän sijasta esitettiin joissakin kunnan vuosikierron asiakirjoissa strategisia painotuksia. Erityisesti lapsiin suuntautuneissa asiakirjoissa tulevaisuutta kuvattiin samaan tapaan, mutta kirjo on laajempi. Seuraavassa kaksi esimerkkiä:

1. Ennaltaehkäisyllä on vahvistettu kuntalaisten mahdollisuuksia edistää omaa hyvinvointia ja terveyttä. Kasvava osa kuntalaisista pystytään hoitamaan peruspalveluissa, erityispalvelujen tarve on pienentynyt ja kustannusten kasvu on hidasta. Harrastamista ja terveitä elintapoja edistäviä valintoja mahdollistetaan. Lapsilla ja nuorilla on tasapuoliset mahdollisuudet harrastustoimintaan. Ikäihmiset ovat aktiivisia ja toimintakykyisiä. Toimivat peruspalvelut ja kotien ja perheiden tukeminen mahdollistavat itsenäistä selviytymistä. Varhaiskasvatuspalveluja on monipuolistettu ja perusopetuksen laatu on turvattu.
2. Koko kaupunki edistää aktiivisesti toiminnoissaan ja päätöksenteossään lasten ja nuorten hyvinvointia sekä turvallista kasvua ja kehitystä. Lasta ja nuorta sekä perheitä tuetaan elämänhallinnassa. Vanhemmat saavat tukea kasvatustehtävässään. Kaupungin kaikissa toiminnoissa edistetään lasten ja nuorten tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista. Peruspalveluihin ja erityispalveluihin varataan riittävät resurssit. Erityispalveluilla tuetaan peruspalvelujen ennaltaehkäisevää työtä ja hoidetaan vaikeimmat ongelmat. Lasten ja nuorten luovuutta, osallistumista ja osallisuutta kannustetaan. Lasten ja nuorten sekä perheiden kanssa työskentelevien yhteistyötä tehostetaan palveluiden toimivuuden varmistamiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Tavoitteet esitettiin useimmiten hallintokunnittain ja niiden sisällä palvelukokonaisuuksille. Talousarviossa tavoitteita jaettiin sitoviin ja muihin. Viime vuosina talousarviotavoitteiden lukumäärää on pyritty vähentämään. Epäselväksi jäi, mikä painoarvo on muilla kuin sitovilla

tavoitteilla. Tavoitteiden asettamisen sijasta joissakin asiakirjoissa puhuttiin toiminnan painopisteistä ja suunnitelmakauden keskeisistä muutoksista.

Päämäärien ja tavoitteiden asettamisen kielessä oli paljon yhteistä. Yleisiä teosanoja olivat tehostaminen, vahvistaminen, edistäminen, tukeminen, mahdollistaminen ja turvaaminen. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpano-ohjeita lainaten niitä voi luonnehtia hyväiksi aikomuksiksi. Kuntien väliset erot tulivat näkyviin talousarvioissa astetuissa tavoitteissa.

Kun tavoitteita ei johdettu päämääristä, niistä ei muodostunut harkittua kokonaisuutta. Tavoitteiden määrä ei ollut yhteydessä palvelukokonaisuuden laajuuteen esimerkiksi kustannuksilla mitattuna. Lapsiperheiden ja lasten psykososiaalisille palveluille asetettiin enemmän tavoitteita kuin perusopetukselle ja varhaiskasvatukselle, vaikka niiden kustannukset olivat alle viidenneksen luokkaa viimeksi mainittujen kustannuksista.

## Arviointia ja päätelmiä

Arviointikehyksen valmistelu ja kuntien strategia-asiakirjojen kokoaminen sekä varsinkin niiden analysoiminen osoittautuivat huomattavasti ennakoitua vaativammaksi tehtäväksi. Aluksi ajateltiin, että työn tuloksena syntyisi kunnille muistilista tai jopa itsearviointimenetelmä, jolla ne voisivat arvioida oman strategiatyönsä suhdetta YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen ja Lapsiystävällinen kunta -malliin. Tätä kirjoitettaessa joudutaan toteamaan, että saatiin aikaan vain avaus. Tavoite tuntuu kuitenkin edelleen perustellulta. Kunnilla olisi hyvä olla käytössään lapsiperhestrategiatyöhön sovitettu itsearviointimenetelmä.

Osa Lasten oikeuksien sopimuksen toimeenpano-ohjeiden ja Lapsiystävällinen kunta -kehyksen ulottuvuuksista osoittautui testattaessa liian yleisiksi. Monen vaiheen jälkeen taulukossa 2 on 18 osoita. Ne ovat avaus osittamaan suuntaa, kun tavoitteena on kehittää kunnille käyttökelpoinen menetelmä lapsiperhestrategian itsearviointiin.

Kuntastrategioissa alettiin 2000-luvun alussa kantaa huolta sektoroitumisesta. Hämeenlinna ja Tampere päätyivät tilaaja- ja tuottajamalliin

yhdistettynä elämänkaarisuuteen. Lasten ja perheiden palveluille tuli yhteinen tilaajajohto, jota ohjasi oma lautakunta. Varsin pian todettiin, että tämä ei riittänyt, jos palvelujen tuotanto jakautui edelleen sektoreihin ja niiden sisällä palvelukokonaisuuksiin. Seuraavaksi järjesteltiin uudelleen palvelutuotantoa. Hämeenlinnassa asetettiin tavoitteeksi lapsen hyvä päivä ja sen saavuttamisen periaatteiksi yhteinen johtaminen, yhteinen henkilöstö ja yhteinen talous (liite, sivu 140). Näitä periaatteita pyrittiin soveltamaan myös alueellistetuissa palveluissa. Molemmissa kaupungeissa on sittemmin luovuttu tilaaja-tuottajamallista. Hämeenlinna palasi sektorimalliin vuonna 2017 ja jakoi lasten ja perheiden palvelut kahdelle lautakunnalle. Syynä on ollut valmistautuminen sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformiin.

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

Valtakunnallisia politiikka- ja kehittämissohjelmia ja niiden tavoitteita oli käytetty hyväksi, mutta YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen viitattiin harvoin ja silloinkin yleisellä tasolla. Hämeenlinna on ollut mukana Lapsiystävällinen kunta -toimintamallin soveltamisessa Suomeen vuodesta 2012 alkaen ja siitä oli joitakin mainintoja.

Strategian ytimenä pitäisi olla analyysi lähihistoriasta ja siitä rakentuva näkymä tulevaisuuteen. Pitkän ajan kehityksen analyysit ja tulokset olivat kuitenkin poikkeuksia. Kokonaisvaikutelmaksi tuli melko kapea aikajakso. Asiakirjoissa keskityttiin nykytilaan ja tulevaisuuteen. Talousarvioissa ja tarkastuslautakuntien kertomuksissa aikajakso oli useimmiten kolme vuotta: edellisen vuoden tilinpäätös ja suoriteluvut, suunnitelmavuosi ja seuraava vuosi.

Strategia-asiakirjoissa esiteltiin usein laaja kirjo indikaattoreita, joita oli kerätty lukuisista lähteistä ja harvoin ajantasaisina. Indikaattoritietoja esitettiin vaihtelevilta jaksoilta. Kuntastrategioiden ja vuosikierron asiakirjojen johdanto-osuuksissa esitettiin väestötietoja, mutta ei muuta tietoa lapsiperheistä eikä lapsista.

Voimavarojen tarkastelussa asiakirjat jakautuivat selvästi kahteen ryhmään. Kuntastrategioita, talousarvioita ja tarkastuskertomuksia hallitsi talous. Johdanto-osat, toimintaympäristön muutosten kuvaaminen ja koko kunnan yhteiset tavoitteet ilmaistiin pääosin talouden kielellä. Hyvinvointiin, lapsiperheisiin ja lapsiin keskittyvissä asiakirjoissa palvelujen voimavaroja sivuttiin satunnaisesti, jos ne olivat lainkaan mukana. Erityisesti huomio kiinnittyi henkilöstön tarkasteluun tai pikemminkin sen puuttumiseen.

Kun hakukoneeseen kirjoitti hakusanaksi eri muodoissa sanat perhe ja lapsiperhe, osumat löytyivät lähes poikkeuksetta yksittäisten palvelukokonaisuuksien luvuista. Perhe-osumia tuli, jos asiakirjassa oli erikseen luku perhepalveluista. Lastensuojelulain tarkoittamissa hyvinvointisuunnitelmissa ja hyvinvointikertomuksissa lapsiperhe esiintyi nykytilan kuvauksessa ja indikaattoreissa, mutta lapsiperhettä kokonaisuutena tarkastelevaa strategista pohdintaa oli vähän. Vanhemmat olivat mukana tuen tarpeen kohteina, harvoin aktiivisina toimijoina.

Hakusanoina kasvu ympäristö, kasvuolot ja elinolot tuottivat usein nollatuloksen. Strategiasiakirjoissa tarkasteltiin pääosin kunnan järjestämistä vastuulla olevia palveluja. Lapsiperheiden toimeentuloon viitattiin toimeentulotuen yhteydessä. Lapsiperheköyhyys, yhdyskuntasuunnittelu, rakenteellinen sosiaalityö ja lastenkulttuuri puuttuivat asiakirjojen sanastosta lähes kokonaan.

Yhteenvetona on, että kunnissa tuotetuista strategia-asiakirjoista oli varsin vaikeaa ja jopa mahdotonta tunnistaa ja kuvata yksittäisen kunnan lapsiperhestrategiaa sanan varsinaisessa merkityksessä. Sen sijaan löytyi lukuisia luottamushenkilöhallinnolle eri tavoin esiteltyjä asiakirjoja, joissa oli strategiasuuntautuneita pohdintoja ja strategisia tavoitteita. Tavoitteiden toteutuminen ja aikaansaadut vaikutukset jäivät suurimmaksi osaksi avoimiksi.

## Sosiaalisia innovaatioita

Kunta-aineiston keräämisessä ja analysoinnissa huomio kiinnittyi muutamiin toimintoihin, joita voisi perustellusti kutsua lapsiperhestrategioiden sosiaalisiksi innovaatioiksi. Liitteessä kuvataan muutamia



esimerkkejä. Näiden lisäksi yritimme löytää lapsivaikutusten arvioinnista esimerkkiä, jossa olisi ollut kertaluonteisen ennakoarvioinnin lisäksi myös prosessin arviointia ja vaikutusten jälkiarviointia siihen tapaan kuin YK:n lapsen oikeuksien komitea on ohjannut. Sellaista ei kuitenkaan löytynyt.

Helsingin ensimmäistä lapsipoliittista ohjelmaa, joka hyväksyttiin vuonna 1991, voidaan pitää yhtenä lajityyppinsä klassikkona ja keihäänkärkenä. Siinä näkyvät vuosituhannen vaihteen strategiatyön huolet ja toimenpide-ehdotukset. Lähes kaksikymmentä vuotta myöhemmin erityisen ajankohtaiselta tuntuu esimerkiksi alueellisen erilaistumisen nostaminen keskeiseksi teemaksi. Tampereen pormestariohjelmassa todettiin, että voimavarat mitoitetaan alueiden tarpeiden mukaan.

Kuntien yhteistyönä tuotetusta lapsipoliittisesta ohjelmasta esimerkki löytyy Oulun seudulta 2010-luvun alusta. Kolmen vuoden työn tuloksena valmistui Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliitiikka 2025 -ohjelma, jonka oli tarkoitus suunnata seudun kaikkien kuntien omaa ohjelmatyötä. Sivutuloksena tuotettiin myös uusia työkaluja (lapsibudjettianalyysin menetelmä kunnille) ja toimintamalleja (lasten ja nuorten osallistuminen). Kun ohjelma oli muodollisesti hyväksytty ja ulkoinen rahoitus päättyi, siitä jäi varsin vähän jälkiä kuntien omaan ohjelmatyöhön. Myönteisenä poikkeuksena on ollut lapsibudjettianalyysin ja ennakoinnin kehitystyön jatkuminen Oulussa ja laajeneminen Pohjois-Pohjanmaan maakuntaan (liite, sivu 135).

Kunnallisista lapsiasiamiehistä keskusteltiin vuosituhannen vaihteessa. Tampereella on toiminut lapsiasiamies vuodesta 2003 alkaen. Tehtävät ja rooli ovat muuttuneet vuosien kuluessa. Tämä on mukana esimerkkinä siitä, että alun perin tärkeäksi koettu tehtävä saattaa haalistua vuosien kuluessa ja jäädä sivuosaan. Tampereen esimerkkiä ei ole kunnissa juurikaan seurattu.

Pohjois-Pohjanmaalla on jatkettu Oulun seudulla käynnistynyttä lapsibudjettianalyysiä. Koko maakunnassa on kehitetty menetelmä, joka tuottaa tilinpäätöksistä lapsiperheiden ja lasten palvelujen resurssien kokonaiskuvan euroina ja jakaa sen eri palveluihin. Tilinpäätösanalyysistä on edetty taloussuunnitteluun ja valmisteltu ensimmäinen

ehdotus noin kahden prosentin säästön saavuttamiseksi lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Tampereella alettiin kehittää uutta seurannan ja raportoinnin työkalua yhdistäen tietohallinnon teknistä osaamista ja palvelujen jakamista niin kutsutun liikennevalomallin mukaan kolmeen ryhmään (vihreät, keltaiset ja punaiset). Tavoitteena oli saada resurssit, tavoitteet ja vaikutukset näkyviin ja yhdistää ne toisiinsa. Älykkääksi kutsutun raportoinnin kehittämisessä edettiin hyvää vauhtia, kunnes eteen tuli sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformi. Kaupunki on jäänyt odottamaan hallintoreformin toteutumista.

Pieksämäellä kunnallisen lapsipolitiikan kehitysareenaksi otettiin yksi ”kaupunkikylä”, jonne keskittyi monenlaisia palveluja ja koulutusta. Hiekanpäästä alettiin laajassa yhteistyössä rakentaa erityisesti lasten, nuorten ja perheiden ”hyvinvointikylää”, jonka keskiössä oli koulutuksen, palveluiden ja osallisuuden yhdistäminen yhdellä alueella. Hyvän alun jälkeen kehitys kaupungin johdon tuki heikkeni ja kehittäminen on jäänyt aktiivisten henkilöiden varaan.

Hämeenlinnassa kiteytettiin vuonna 2012 uusi yhteinen strateginen tulevaisuuden näkymä johtamaan lasten ja nuorten palveluja. Lasten ja nuorten lautakunta nosti vuoden 2012 tilausbudjetissa tavoitteiksi lapsen hyvän päivän toteuttamisen. Näkökulma muuttui. Palveluja alettiin arvioida ja kehittää lapsen hyvän päivän näkökulmasta. Tätä jatkui muutamia vuosia, kunnes valmistautuminen sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformiin antoi kunnassa aiheen palata sektoroituun hallinto- ja tuotantomalliin.

Kun Hämeenlinnassa haluttiin asiakas saada yhä paremmin keskiöön, etsittiin tätä tavoitetta palvelevaa teknistä sovellutusta. Muutamana vuoden aikana on kehitetty asiakasohjaukseen Kompassia, joka tuo asiakkaan oman kokemuksen tilanteestaan näkyväksi. Hämähäkki-mäinen kuvio jäsentää asiakkaan kuvausta ja toimii työntekijän ja asiakkaan vuoropuhelun tukena. Kompassissa näkyvät palvelut, joihin asiakas on ohjautunut ja myös näiden palveluiden vaikutukset ovat asiakkaan tilanteeseen. Kompassista on useita sovellutuksia ja sen käyttö on laajentunut nopeasti.

Nämä muutamat esimerkit kertovat sekä onnistumisista että myös haasteista. Kunnissa on tuotettu runsaasti merkittäviä sosiaalisia innovaatioita lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseksi. Usein ne ovat jääneet kuvaamatta puhumattakaan aktiivisesta levittämisestä toisiin kuntiin. Ulkoisen rahoituksen päättyminen, hallinnolliset muutokset tai muuta samanlaiset tekijät saattavat pysäyttää kehitystyön, joka vähitellen unohtuu. Nämä pulmat ovat olleet esillä ja vuosituhannen vaihteessa ja äskettäin esimerkiksi kuntien lapsiperhepalveluista tehdyssä tutkimuksessa.<sup>21</sup>

---

21 Arnkil ym. 2000. Rimpelä ja Rimpelä 2015.

# Katse lähihistoriaan: Mistä on tultu tähän päivään?

Hyvinvointikunta: Lyhyt jakso kuntien historiassa?

Kuntasuunnittelun ensimmäiset vuosikymmenet

Pitkän aikavälin suunnittelu tuli kuntiin 1960-luvulla. Helsingin kaupunki laati ”pitkän tähtäimen sijoitusohjelman”, joka kattoi kaupungin talouden vuosille 1966–1975. Kuntasuunnitelmasta säädettiin vuoden 1977 kunnallislaissa.

Pian todettiin, että kuntien laatimat suunnitelmat olivat epäyhtenäisiä ja käsitteet sekavia, jopa ristiriitaisia. Kuntien keskusjärjestöjen vuonna 1979 julkaiseman suosituksen mukaan tavoitesuunnittelun tarkoituksena oli keskustella monipuolisesti kunnan kehittämisestä pidemmällä aikavälillä. Siinä tuli selvittää vallitsevat tarpeet, mahdolliset ongelmat ja uhkatekijät sekä asettaa kehittämistavoitteita ja luoda selvät toimintalinjat, jotta tulevaisuus saataisiin mahdollisimman pitkälle kokonaisvaltaiseen hallintaan. Suosituksessa korostettiin, että asukkaiden ja luottamushenkilöiden osuutta suunnittelussa olisi lisättävä. Lisäksi esitettiin, että suunnittelun vaikutus päätöksentekoon tulisi varmistaa ja suunnitelmat ja tietopalvelut liittää paremmin yhteen. Toimintoja, maankäyttöä ja taloutta olisi sovitettava kokonaisuudeksi. Suoritteita ja mittareita pitäisi yhtenäistää kuntien vertailtavuutta edistäväksi. Kuntasuunnittelun tavoitteet, tehtävät ja haasteetkin olivat kuntien tiedossa, mutta käytännössä edettiin hitaasti.

Arviointitutkimuksissa todettiin 1990-luvulla, että kuntasuunnitelmassa kuvattiin valitsevaa tilannetta ja niihin kirjattiin usein epärealistisia tavoitteita. Vastuuta valmistelusta oli annettu hallintokunnille, joiden suunnitelmat olivat usein niin yksityiskohtaisia, että ne olivat strategisessa tarkastelussa vanhentuneita jo hyväksyttäessä. Lisäksi ne olivat usein ristiriitaisia talousarvion ja hallintokuntien muiden

suunnitelmien kanssa. Kuntasuunnittelusta oli tullut hallintokuntien kamppailujen arena, jossa kilpailtiin omien hankkeiden ja uusien virkojen saamisesta mukaan kuntasuunnitelmaan.<sup>22</sup>

Kriittiset arviot virittivät 1990-luvulla vilkasta keskustelua kuntasuunnittelun tulevaisuudesta. Sotarauta huomautti, että kuntasuunnittelussa ei kohdattu pelkästään kesyjä ongelmia, vaan monet ongelmista olivat ilkeitä. Tieto ja osaaminen ja hajautuivat useisiin yhteisöihin, joista yhdelläkään ei ollut yksinään valtaa tai mahdollisuuksia niiden ratkaisemiseksi. Ongelmat pilkottiin, mutta osista ei osattu muodostaa kokonaisuutta. Uskottiin, että ongelma on mahdollista poistaa, kunhan sen syy tunnistetaan: ”Pilkkomisesta olisi siirryttävä epävarmuuden hallintaan, kommunikatiivisuuteen ja pehmeään strategiaan: Pehmeän strategian tehtävä on auttaa ymmärtämään ja yhdistämään erilaisia ulottuvuuksia ja piirteitä. Ihmiset suunnittelevat ja toteuttavat strategioita. Ihmiset sekä vastustavat niitä että sitoutuvat niihin. Siksi huomio on kiinnitettävä ihmisten välisen kommunikaation edellytyksiin, mahdollisuuksiin ja esteisiin. Vaarana on hajautuminen ja koordinoimattomuus, kaikkien taistelu kaikkia vastaan. Järjestelmää pitää koossa kommunikatiivinen suunnittelu. Strategian laatu, oppiminen, uudet oivallukset – suunnitelmien varsinaiset sisällöt – nousevat esiin jatkuvista organisaatioiden sisäisistä ja välisistä kommunikaatio- ja oppimisprosesseista.”<sup>23</sup>

## Kuntasuunnitelmista strategiatyöhön

Kuntasuunnittelun rinnalla alettiin puhua kuntien strategiatyöstä ja kuntastrategioista. Vuosituhannen vaihteessa ministeriöt ja suurten palvelukokonaisuuksien johto valtionhallinnossa suosittelivat kunnille kukin erikseen oman alansa ohjelmatyötä ja tukivat sitä hankerahoituksella.

Kriittinen keskustelu jatkui. Kuntaliiton julkaisussa 2010-luvun alussa todettiin, että kuntien strategiaviidakko tai ”strategiaähky”

---

22 Sotarauta 1996.

23 Sotarauta 1996, 62.

oli kasvanut melkoiseksi: oli kuntastrategioita, palvelustrategioita, elinkeinostrategioita, henkilöstöstrategioita ja toimialastrategioita ja niin edelleen. Strategiaviidakko oli vähentänyt kuntastrategian ohjausvoimaa. Huonoimmillaan toimialastrategioita tai muita alastrategioita ei koordinoitu kuntastrategian kanssa. Strategiaaähkyn lisäksi kiinnitettiin huomiota kuntien sisäisessä ja valtakunnallisessa keskustelussa käytettyyn strategiakieleen, joka olisi saatava selkeämmäksi.<sup>24</sup>

Vuoden 2015 kuntalaissa ohjattiin tarkemmin kuntastrategioiden valmistelua ja sisältöä. Hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin taloudellisten realiteettien ja kehitysnäkymien huomioon ottamista. Kuntaliiton kotisivuilla tulkitaan kuntalain strategiavelvoitetta seuraavasti: ”Strategisuus on hyvän johtamisen tunnuspiirre. Siihen kuuluvat päämäärätietoisuus ja kiinnostus toimintaympäristön muutoksiin, joihin suhtaudutaan ennemmin mahdollisuuksina kuin uhkina. Yhteisön toiminnan johtaminen strategisesti onnistuu, kun sen jäsenet jakavat toiminnan punaisen langan ja päämäärän. Kunnalla on hyvä olla vain yksi varsinainen strategia – valtuuston hyväksymä kuntastrategia – josta kaikki sen keskeisin päätöksenteko, suunnittelu ja kehittäminen voidaan johtaa. Lisäksi kunta tarvitsee usein poikkihallinnollisia strategian toteuttamisohjelmia, jotka laaditaan linjassa kuntastrategian kanssa ja sen tavoitteita tukemaan ja toteuttamaan. Poikkihallinnollisten strategian toteuttamisohjelmien lisäksi kunnan toimialojen on usein tarpeen konkretisoida kuntastrategian linjauksia oman toimialansa näkökulmasta toimialan kehittämisohjelmaksi.”<sup>25</sup>

## Kunnat sosiaali- ja terveysongelmien ratkaisijoiksi

Laaja keskustelu kunnan yleisistä hyvinvointivastuista käynnistyi sosiaalihuollon periaatekomiteassa 1960-luvun lopussa. Komitea kuvasi kuntien sosiaalisuunnittelua ja esitti, että se tulisi niveltää kuntasuunnitelmiin.<sup>26</sup> Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi vuonna 1981

---

24 Pauni 2012, 10.

25 Kuntaliitto 2018.

26 Komiteamietintö 1971, 51.

tarkasteltiin erikseen yhteiskunnallista vaikuttamista: ”Sosiaalisten ongelmien ehkäisemisessä ratkaisevaa on sosiaalihuollon näkökulmien ja tarpeiden ottaminen huomioon kuntapolitiikassa ja yhdyskuntasuunnittelussa. Kunnan kaavoituksella, työllisyyspolitiikalla sekä kulttuuri- ja vapaa-aikajärjestelyillä on vaikutusta sosiaalihuollon tarpeen syntymiseen. Komitean mukaan kunnat olisi velvoitettava ryhtymään toimiin sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja epäkohtien poistamiseksi. Sosiaalilautakunnan tulisi aktiivisesti seurata sosiaalista turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta ja tehdä aloitteita muille kunnan viranomaisille erityisesti maankäytöstä, rakentamisesta ja vapaa-aikatoiminnoista.”<sup>27</sup>

Vahvan valtiojohtoisuuden haastajiksi tulivat 1980-luvulla alueellistaminen ja paikallisuus, jotka liittyivät tuolloin ajankohtaisiin lähidemokratiatavoitteisiin ja kunnanosahallintoon. Vuosina 1982–1987 toteutettiin suurten kaupunkien sosiaali- ja terveydenhuollon alueellistamiskokeilu, jonka raporteissa on edelleen ajankohtaista pohdintaa alueellistamisesta. Hoito- ja huoltotyön kriisin yhdeksi pääsyyksi katsottiin keskittäminen.

”Keskitetty järjestelmä on liian massiivinen ja rakennettu niin, että se ei vastaa inhimillisen elämän tarpeisiin kokonaisuutena. Lisäksi se toimii liian kaukana kohderyhmistään ja ulkoapäin. Asiakkaan ongelmina olivat erityisesti: 1.vaikeus löytää oikea viranomainen, 2. liiallinen erikoistuminen ja ongelmien viipalointi, 3. hoitojärjestelmien persoonattomuus ja inhimillisten piireiden puute, 4. jonottaminen ja odottaminen, sekä 5. asiakkaan passivointi.

Palveluissa ei tiedostettu ammatillisen auttamisen rajallisia mahdollisuuksia suhteessa asiakkaan omiin, hänen perheensä ja lähiympäristön mahdollisuuksiin. Organisoitu hoito- ja huoltotyö ei voi ilman asukkaiden omaa panosta poistaa puutteita ihmisten asuinympäristössä eikä elinoloissa. Ja kun toimintaa pyritään tehostamaan, nykymuotoisen ammatillisen auttamisen kustannukset nousevat suhteettomasti saatutettuun tulokseen nähden.”<sup>28</sup>

---

27 HE 1981 vp. n:o 102.

28 STM 1987.

Lapin yliopiston ja Kemijärven kunnan yhteisessä kehittämissohjelmassa hahmoteltiin paikallistietoisuuteen perustuvaa paikallisstrategiaa:

”Paikallisuuden syvälinen analyysi ja ymmärrys poistavat säännön-mukaisuuksien ja keskimääräisyyksien harhan. Herää väistämättä kysymys, voidaanko maailmaa hallita funktionaalisesti eriytettyjen toimintojen ja sääntöjen varassa. Kyllä voidaan, mutta se ei ole mielekäästä. Kyseinen malli kahlitsee ja asettaa yksilöt tiettyihin kaavoihin. Hallinto on erityisnäkökohdat sivuuttaessaan dominointia.

Paikalliskulttuurin ymmärtämisen kautta avautuu uudenlainen perspektiivi todellisuuteen. Luopuminen opeista ja tietoisuuden kehittäminen tuli esille monellakin tavalla kehittämishankkeessa:

1. Hallinnollisten rajojen yleistä ja paikallista merkitystä aletaan pohtia. Muiden toimintaan ja sen suhteeseen omaan tehtäväkenttään aletaan tuntea kiinnostusta. Omalle toiminnalle aletaan etsiä vaihtoehtoja yksilöllisesti ja toimipistekohtaisesti.
2. Perinteiset hallintorajat ylittäviin kokeiluihin aletaan tuntea mielenkiintoa. Yhteispalvelukokeiluiden mahdollisuus nousee esiin.
3. Systemaattiseen tiedon hankintaan ja analysointiin ei suhtauduta liian juhlallisesti.
4. Ongelmien ratkaiseminen todellisissa elinympäristöissä nousee esille.”<sup>29</sup>

Sosiaalishallituksen vuonna 1987 julkaisemassa esseekokoelmassa Sipilä hahmotteli hyvinvointikunnan tutkimusta.<sup>30</sup> Sipilän esittämä tutkimus ei koskaan käynnistynyt, mutta käsite jäi elämään. Kröger tutki kunnallishallinnon merkitystä hyvinvointikunnan rakentamisessa ja arvioi, että 1990-luvun puolivälissä kunnat muodostivat käyttö- ja investoinneilla mitattuna julkishallinnon pääosan. Krögerin mielestä

---

29 Urponen, julkaisussa Hokkanen ym. 1991, sivu 15–16.

30 Sipilä, katso Sosiaalishallitus 1987, 9–11.



kuntien kokeilujen merkitystä valtakunnallisen palvelujärjestelmän kehityksessä ei ollut riittävästi tuotu esiin.<sup>31</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön strategian uudeksi ydinkäsitteeksi tuli 1990-luvulla ehkäisevä sosiaalipolitiikka, joka laajeni ehkäiseväksi sosiaali- ja terveystaliteetikaksi. Sovellutuksia kehitettiin yhteistyössä kuntien kanssa kuntaprojekteissa. Ehkäisevässä sosiaalipoliteetikassa huomion painopiste siirtyi kunnan hallinnon velvollisuuksista paikallis-yhteisöihin. Ne ymmärrettiin itsenäisiksi toimijoiksi, joita kunnan tuli tukea. Ydinkäsitteitä olivat yhteisöllisyys, verkostoituminen ja moniammatillinen yhteistyö. Seuraava ote sosiaali- ja terveysministeriön julkaisusta kuvaa 1990-luvun uusia strategisia painotuksia: ”Kaikilla ihmisten elämään ja elinoloihin liittyvillä päätöksillä on sosiaalisia ja terveydellisiä seurauksia ja siksi tarvitaan ennakoivaa ja ehkäisevää näkökulmaa, jolla tunnistetaan nämä seuraukset mahdollisimman varhain. Olennaista on luoda yli sektoreiden ja hyvinvointivaltion hallintorajojen ulottuvia käytäntöjä. Toiminnan painopiste on siirtymässä paikallisten, tilapäisten ja hajanaisten yhteenliittymien yhteisöllisyyteen, joka ei kiinnity poliittisiin instituutioihin, vaan haastaa perinteisen pohjoismaisen valtiojohtoisen hyvinvointipoliteetikan.”<sup>32</sup>

Tämän keskustelun rinnalla korostettiin kuntien yleistä vastuuta väestönsä terveydestä. Stakesissa kehitettiin yhteistyössä kuntien kanssa asukkaiden terveydentilan kehityksen seuranta ja arviointia. Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2001 päivitetyn Kansanterveys 2015 ohjelman, jossa todettiin, että ”kunnissa on tehty merkittävää kehittämistyötä muun muassa terveys- ja hyvinvointipoliteettisten strategioiden ja sektoritekojen pohjalta, jatkuvana käytännöllisenä arkisena kehittämistyönä sekä esimerkiksi paikallisten ympäristöterveysohjelmien ja Terve Kunta-verkoston puitteissa. Kunnan terveystoimi voi vaikuttaa kuntalaisten terveyden edellytyksiin käynnistämällä yhteistyötä kunnan muiden sektoreiden ja muiden paikallisten toimijoiden, kuten järjestöjen, yritysten ja tiedotusvälineiden kanssa. Monet tehtävistä voidaan par-

31 Kröger 1997, 69.

32 Simpura ja Väärälä 1997, 1–11.

haiten toteuttaa kuntien yhteisinä hankkeina.” Valtioneuvosto korosti seuraavia toimintasuuntia:

1. ”Kuntia tuetaan terveyden edistämässä ja sen seurannan ja arvioinnin kehittämisessä, esimerkiksi osana kuntien hyvinvointipoliittisia ohjelmia, tarjoamalla asiantuntemusta. Paikallisia, innovatiivisia kehittämishankkeita tuetaan myös valtakunnallisesti tähän toimintaan osoitetuilla määrärahoilla.
2. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan asiantuntijalaitokset lisäävät kuntayhteistyötään ja vahvistavat tutkimus- ja kehittämissä avulla kuntien mahdollisuuksia toteuttaa tämän ohjelman tavoitteita.
3. Valmistellaan yhdessä kuntien kanssa malleja kuntatasolla tapahtuvalle toimenpiteiden terveystaikutusten arvioinnille, niin että se otetaan osaksi kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua.
4. Terveyden edistämisen näkökulma otetaan nykyistä paremmin huomioon kaikkien terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksessa jo peruskoulutuksesta lähtien. Perustetaan yliopistojen sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten yhteistyönä kansanterveysalan kansallinen koulutus- ja tutkimusverkosto.”<sup>33</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 2006 Terveyden edistämisen laatusuosituksen, jonka tehtävänä oli auttaa kuntia ja kunta-yhtymiä tehokkaiden toimintakäytäntöjen kehittämisessä, suunnittelussa ja toiminnan arvioinnissa.

1. ”Terveyden edistäminen on kunnassa yhteisvastuullista toimintaa. Jokaisen hallinnonalan omat tehtävät sisältävät terveyteen vaikuttavia ratkaisuja. Terveyden edistäminen ei tarkoita yksittäisiä

---

<sup>33</sup> Valtioneuvosto 2001, 27–28, 32.

tehtäviä, vaan kaikkia toimintoja läpileikkaavaa tavoitetta lisätä väestön terveyttä, ehkäistä sairauksia ja vähentää väestöryhmien välisiä terveyseroja.

2. Sitoutuminen terveyden edistämiseen vahvistetaan kuntastrategiassa ja kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmassa, jossa terveyden edistämisen mitattavissa olevat tavoitteet hyväksytään koko kunnan tehtäväksi.
3. Terveydenhuolto on terveyden edistämisen asiantuntija ja puolesta puhua sekä terveystieteiden esiin nostaja kuntasuunnittelussa, strategiatyössä ja yhteisessä päätöksenteossa.”<sup>34</sup>

Laatusuosituksessa oli yksityiskohtaisia esityksiä terveyttä ja hyvinvointia edistävän toimintapolitiikan rakentamiseksi kunnassa: Tavoitteet, hyvinvointistrategia, hyvinvointikertomus, indikaattorit, johtaminen ja vastuut, terveystieteiden huomioonottaminen ja ennakoarviointi, sekä verkostoituminen. Erityisesti korostettiin, että operatiivisen tason terveyden edistämisen toteutuksessa tarvitaan käytännön toimintaa tarkemmin kuvaavia mittareita.

Takaisin normiohjaukseen, uusia tulkintoja 2010-luvulla

Valtionhallinto suositteli kunnille 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa useiden erilaisten hyvinvointipoliittisten ohjelmien laatimista. Runsaan kymmenen vuoden ajan luotettiin kuntien omatoimisuuteen, jota tuettiin ohjelmilla, laatusuosituksilla, ja hankerahoituksella. Valtio palasi normiohjaukseen vuonna 2011 terveydenhuoltolaissa (12 §):

1. ”Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet

---

34 STM 2006, 11, 15–21.

ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia.

2. Kunnan on seurattava asukkaistensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin. Kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava valtuustolle vuosittain, minkä lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmisteltava laajempi hyvinvointikertomus.
3. Kunnan on nimettävä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuutahot.
4. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi kunnan on tehtävä yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.<sup>35</sup>

Hyvinvointikertomukselle on kehitetty sähköinen alusta, joka on kunnissa omaksuttu laajaan käyttöön. Siihen tallennettua tietoa on suositeltu käytettäväksi kuntastrategian suunnittelussa sekä vuosittaisessa toiminnan ja talouden suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Hyvinvointikertomuksella tarkoitetaan jatkuvasti päivittyvää sähköistä työvälinettä, mutta myös asiakirjaa, joka valmistellaan valtuuston hyväksyttäväksi ainakin kerran vaalikauden aikana.<sup>36</sup>

Vuonna 2014 uusitussa sosiaalihuoltolaissa ei ole suoraan kuntia velvoittavia strategiatehtäviä. Laissa säädetään rakenteellisesta sosiaalityöstä (7 §). Kuntien arjessa tämä säädös on kuitenkin käytännössä unohtunut: ”Rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja

---

35 <https://thl.fi/documents/10542/471223/terveydenhuoltolaki.pdf>

36 <https://www.hyvinvointikertomus.fi/#/welcome>

sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu:

59

1. sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista;
2. tavoitteelliset toimet ja toimenpide-ehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi;
3. sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi kunnan muiden toimialojen suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen.<sup>37</sup>

Hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä todetaan, että vastuu hyvinvoinnin edistämisestä kuuluu edelleen ensisijaisesti kunnille ja toistetaan lähes samanlaisina terveydenhoitolain säädös kunnan tehtävistä asukkaidensa hyvinvoinnin edistämisessä.<sup>38</sup> Hallituksen esityksessä huomautetaan, että kunnat tarvitsevat edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi maakunnan tai muun tahon sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijapalveluita, kuten esimerkiksi hyvinvointikertomustyön ja ennakoarvioinnin tukea ja koulutusta, kunnille tuotettua hyvinvointi- ja terveystietoa sekä apua niiden tulkittamiseen sekä tukea valtakunnallisten ohjelmien ja linjausten toimeenpanoon. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on määritellä hyvinvointikertomuksen vähimmäistietosisältö. Yhtenäiset tietosisällöt mahdollistavat kuntien hyvinvoinnin edistämisen alueellisen ja valtakunnallisen vertailtavuuden ja seuraamisen.

---

37 Sosiaalihuoltolaki (1301/2014).

38 HE 15/2017 vp.

Kunnan hyvinvointivastuun tulkinnat muuttuivat 2000-luvun edessä. Kuntaliitto julkaisi vuonna 2015 hyvinvointipoliittisen ohjelman:

”Vuonna 2025 kuntalaiset ottavat vastuuta ja edistävät omaa hyvinvointiaan ja terveyttään sekä osallistuvat sairautsiensa hoitoon. Kuntalaiset osallistuvat ja vaikuttavat aktiivisesti yhteisöjensä toimintaan ja palvelujensa kehittämiseen. Kunnat luovat edellytyksiä kuntalaisten omaehtoiselle hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kuntaliitto nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun hyvinvointipalvelujen jatkuvan lisäämisen sijaan yksilön ja yhteisöjen omien voimavarojen hyödyntämisen.”<sup>39</sup>

### Poimintoja tutkimuksista

Vuosina 2002–2003 tutkittiin hyvinvoinnin esiintymistä kuntien strategiatyössä. Viittauksia hyvinvoinnin edistämiseen oli usein, mutta sattumanvaraisesti. Johdonmukaisuutta eri teema-alueiden ja eri asiakirjojen välillä oli vaikea tunnistaa. Valtuustot hyväksyivät yleispiirteisiä kehittämistavoitteita, joiden ohjausvoima oli vähäistä ja arviointi hankalaa. Väljät tavoitteet muuttivat kunnan strategiatyötä retoriikan suuntaan, eikä tarkastuslautakunnilla ei ollut välineitä arvioida tavoitteiden toteutumista. Hyvinvointia edistävä toiminta keskittyi palvelujärjestelmään ja sen kehittämiseen. Hyvinvointipalvelut nähtiin myös vetovoimatekijöinä, joihin haluttiin talouden tiukkuudesta huolimatta panostaa. Samanaikaisesti korostetiin yksilöiden vastuuta ja omatoimisuutta elämäntapavalinnoissa.<sup>40</sup>

Stakes selvitti keväällä 2004 terveyden edistämisessä ja sen johtamisesta kunnissa. Useissa kunnissa oli valmisteltu poikkihallinnollisia hyvinvointistrategioita. Ihanteelliset ja yleiset tavoitteet vesittävät kuntapäätäjien sitoutumista niihin. Toimeenpanoon ei osoitettu riittäviä voimavaroja. Toteutumista ei seurattu talousarvion seurannan yhteydessä. Vaihtoehtoisten ratkaisujen terveysvaikutusten arviointi oli vasta kokeiluasteella. Uuden suunnittelukierroksen alkaessa ei

---

39 Kuntaliitto 2015.

40 Uusitalo ym 2007, 306–307.

selvitetty, miten aiemmat päätökset olivat toteutuneet ja vaikuttaneet. Yleisesti ottaen näytti siltä, että hyvinvoinnin ilmiöiden tunnistaminen ja väestön hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden seuraaminen olivat kunnissa vasta kehitymässä. Hyvinvointitieto ei siirtynyt toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Tutkijat kysyivät, eikö hyvinvointitieto puhuttele päättäjiä vai eikö tiedon tulkinnasta synny sellaisia johtopäätöksiä, jotka olisivat relevantteja myös strategisessa suunnittelussa ja kunnan toimintaa kuvaavissa asiakirjoissa.<sup>41</sup>

Kahdessa suuressa kaupungissa tutkittiin vuonna 2009 johtavien viranhaltijoiden käsityksiä kaupungin tehtävistä terveyden edistämisessä. Kummassakaan kaupungissa ei löytynyt terveyden edistämisestä sellaista tulkintaa, jota olisi voitu pitää edes kohtuullisesti yhteisenä ja yhdistävänä. Johtavien viranhaltijoiden tulkinnat perustuivat enemmän arkiajatteluun kuin terveyden edistämisen ammatillis-tieteelliseen määrittelyyn.<sup>42</sup> Lähes kaikissa haastatteluissa tulivat esiin haasteet strategioiden ja ohjelmien muuttamisesta käytännön toiminnaksi.<sup>43</sup>

THL selvitti vuonna 2015 kuntien etenemistä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä. Vastaukset kertoivat myönteisestä kehityksestä. Vastuutaho oli nimetty lähes kaikissa kunnissa. Neljä viidestä kunnasta ilmoitti, että terveydenhuoltolain tarkoittama hyvinvointikertomus oli hyväksytty valtuustossa. Valtuustolle raportoitiin kunnan väestön terveydentilan kehityksestä yleisemmin kuin vuonna 2012, mutta siinä oli edelleen puutteita. Päätösten vaikutuksia väestön hyvinvointiin ja terveyteen arvioitiin ennalta vain harvoissa kunnissa.<sup>44</sup>

Laajan kuntatutkimusohjelmassa (ARTTU2) selvitettiin hyvinvoinnin edistämistä. Tutkijat totesivat, että hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta kuntien toimielinrakenteet ovat erilaistumassa ja olivat välitilassa, jossa odotettiin maakunta- ja sote-uudistuksen kansallisia ratkaisuja. Hyvinvoinnin edistäminen oli nousemassa aiempaa vahvemmin osaksi kuntien strategisia päämääriä ja tavoitteita. Voimistuvana toiminta-

---

41 Paavola ym. 2005, 22–25.

42 Ammatillis-tieteellinen määrittely, katso Google Scholar hakusanalla ”healthy cities”.

43 Lindfors ym. 2010.

44 Ståhl ym. 2015.

62 mallina oli strategiaprosessin muuttuminen organisaatiokeskeisestä yhteisösuuntautuneeksi, mutta tässä oltiin vielä alkutaipaleella. Poikkihallinnollista työtä oli edistetty strategisilla ohjelmilla ja projekteilla sekä poikkihallinnollisen koordinoinnin resursoinnilla.<sup>45</sup>

Tulevaisuuden kunta -raportissa esiteltiin tutkimusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kunnissa ja maakunnissa. Tutkijat suosittelivat hyvinvoinnin edistämisen näkemistä yhtenä osana kunnan elinvoimaisuustehtävää. Yhteistyörakenteen luominen kuntien ja maakuntien välille olisi aloitettava viipymättä, sillä sen avulla voitaisiin ylläpitää nykyisiä hyviä käytäntöjä ja luoda yhteistyömahdollisuuksia uusille maakunnille ja kunnille. Kunnan tulisi saada tarkempaa tietoa väestön sosioekonomisista eroista ja niiden vaikutuksista hyvinvointiin ja terveyteen, jotta toimenpiteet ja palvelut voidaan suunnitella vaikuttaviksi ja hyvinvointieroja tasaaviksi.<sup>46</sup>

## Yhteenvetoa

Tämän pikakatsauksen perusteella kuntien keskusjärjestöjen suositus 1970-luvulta sekä 1990-luvun kriittisen keskustelun teemat ja ehdotukset ovat edelleen ajankohtaisia ja osuvia. Vuosikymmenien kokemus ei ole onnistunut tuottamaan vastauksia kuntien strategiatyön suuriin haasteisiin. Kokonaisuutta ei ole saatu hallintaan. Se jakautuu edelleen hallintokuntiin, palvelukokonaisuuksiin ja lukuisiin asiakirjoihin, joiden kirjon ja niiden väliset suhteet jokainen kunta ratkaisee erikseen.

Strategiaähky tunnistettiin valmisteltaessa vuoden 2015 kuntalakia. Laissa vahvistettiin kuntastrategian asemaa ja esitettiin, että sektori-kohtaisista strategioista, suunnitelmista ja periaatelinjauksista voitaisiin luopua. Hallitus ei kuitenkaan esittänyt erityislakeihin perustuvien strategiavelvoitteiden poistamista. Päinvastoin, hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsiksi on edelleen mukana kuntien velvollisuus hyväksyä valtuustossa hyvinvointikertomus, vaikka samat asiat kuuluvat myös kuntastrategiaan.

---

45 Majoinen ja Antila 2017, 1.

46 Paronen ym., julkaisussa Nyholm ym. 2017, 336–350.



Kuntaliitto on suositellut kolmen tason rakennetta: kuntastrategia, toteuttamisohjelma ja kehittämisohjelma. Valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformin myötä sosiaali- ja terveydenhuollon strategiavelvoitteet siirtyvät uuden maakuntahallinnon tehtäviksi. Tällä näkymin kuntiin jäisivät kuntastrategian lisäksi hyvinvointikertomus sekä esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen suunnitelmat. Oppilashuollon suunnitteluelvoitteet saattavat myös jäädä kuntiin.

Kuntien strategiatyössä talous on ollut kaiken aikaa ”kuskin paikalla”. Vuoden 1995 kuntalaissa sen valta-asemaa vahvistettiin entisestään. Sama toistui vuonna 2015. Talouslamat 1990-luvulla ja 2010-luvun alussa sekä 2000-luvun alun tuottavuusohjelma ovat osaltaan vahvistaneet talouskeskeisyyttä. Taloushallinnon rinnalle kuntiin on kasvanut vahvoja hallintokuntia ja palvelukokonaisuuksia. Kuntien strategiatyötä onkin kuvattu kamppailujen areenaksi, jossa kilpaillaan omien hankkeiden ja uusien virkojen saamisesta mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformi on avaamassa uuden vaiheen strategiakeskustelussa talouden ja palveluiden suhteissa. Kuntien tehtävät kaventuvat. Vahvoja hallintokuntia ja palvelukokonaisuuksia poistuu.

Kuntien laaja hyvinvointivastuu alkoi sosiaalipolitiikan ja -huollon projektina, joka on kirjallisuudessa jatkunut kunnalliseksi sosiaalipolitiikaksi sanoitettuna.<sup>47</sup> Sen rinnalle tuli Maailman terveysjärjestön markkinoimana 1980-luvulla Terveyttä kaikille vuoteen 2000 -ohjelma ja 1990-luvulla Terveiden edistämisen ohjelma. Niistä kasvoi 1990-luvulla useita kuntasovellutuksia: Terve-kunta verkosto, kuntien terveystietokannat, terveyden edistämisen johtaminen kunnissa, sekä kuntien aktiivisuutta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä mittaava TEAvisari-tietojärjestelmä.<sup>48</sup> Sanoituksessa hyvinvointi tuli terveyden rinnalle 2000-luvun edetessä ja osin ohittikin sen. Juuret ovat kuitenkin pysyneet terveyden edistämisessä. Yhteisenä tuloksena oli terveydenhuoltolain säädös, jossa täsmennettiin 2010-luvun alun tulkinta kunnan yleisistä hyvinvointivastuista.

---

47 Kananoja 2001, Kananoja ym. 2007, Salonen-Soulie ym. 2013.

48 Rimpelä 2010, Ståhl ja Rimpelä 2010.

Tiivistetysti voidaan todeta, että 1970-luvulla alkanut sosiaalipolitiikan ja sosiaalihuollon strateginen hyvinvointikuntaprojekti on 2000-luvulla kuihtunut<sup>49</sup> ja sen tilalle on hallitsevaan asemaan noussut terveyspolitiikasta ja terveydenhuollosta kasvanut hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kuntaprojekti.

Kunnan hyvinvointivastuuta korostavan tulkinnan rinnalle on vähitellen noussut yksilöiden ja yhteisöjen vastuuta korostava tulkinta. Sen juuret ovat 1990-luvulla ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan teemoissa. Selvimpänä muutos näkyy Kuntaliiton toiminnassa. Kuntaliitossa kehiteltiin 2000-luvun alussa laajaan vastuuseen perustuvaa hyvinvointikunnan toiminta-ajatusta. Vuoden 2015 hyvinvointipoliittisessa ohjelmassaan kuntaliitto kohdisti tehtävät yksilöiden valintojen tukemiseen ja palvelujen järjestämiseen niitä eniten tarvitseville.

Kuntien tehtäviin ja toimintaan väestönsä hyvinvoinnin edistämiseksi hahmottuu kaksi keskenään ristiriidassa olevaa näkökulmaa. Valtionhallinnon tuottamissa suosituksissa ja ohjeissa puhutaan laajasta vastuusta ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtamisesta varsin myönteiseen sävyyn. Tuoreimpien tutkimusten mukaan kuntien vastaukset kertovat myönteisestä kehityksestä. Hyvinvoinnin edistäminen on ollut nousemassa aiempaa vahvemmin osaksi kuntien strategisia päämääriä ja tavoitteita.<sup>50</sup> Varhaisemmat tutkimukset antavat varsin toisenlaisen kuvan. Strategia-asiakirjojen tavoitteet ovat väljiä, niiden toteutumista ei seurata eikä vaikutuksia arvioida. Kuntajohdon käsitykset terveyden edistämisestä perustuvat enemmän arkiajatteluun kuin ammatillistieteellisiin tulkintoihin.<sup>51</sup> Siirtyminen strategioista ja ohjelmista toimeenpanoon on koettu vaikeaksi.<sup>52</sup> Uutta tutkimustietoa kuntien arjesta on vähän. Vaikutelmaksi tulee, että kuntien arkitodellisuus on aika tavalla erilainen kuin se todellisuus, jossa tutkijat ja kansalliset asiantuntijat tuottavat tulkintojaan kuntien työstä väestönsä terveyden edistämisessä ja kirjoittavat suosituksiaan.

---

49 Sosiaalihuoltolain 7 §:n velvoite rakenteellisesta sosiaalityöstä on kuntien arjessa unohdettu.

50 THL 2015, Majoinen ja Antila 2017.

51 Bracht 1999, ks. myös Google Scholarista hakusanalla ”healthy cities”.

52 Lindfors ym. 2010.

## Laajasta lastensuojelutulkinnasta lakisääteisiin ohjelmiin ja suunnitelmiin

Laajaa lastensuojelua – kunnat toimeenpanijoiksi

Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitean loppuraporttia (1980) pidetään valtionhallinnon ensimmäisenä ehdotuksena lapsipolitiikan kansalliseksi ohjelmaksi.<sup>53</sup> Komitean ehdotusosan sisällysluettelo kuvaa tuon ajan lapsipolitiikan monia näkökulmia:

1. lapsen asemaa ja oikeuksia koskevan päätöksenteon suunnittelu ja seuranta
2. lapsi- ja perhelainsäädäntö
3. perhe- ja työelämän yhteensovittaminen
4. kotikasvatus
5. kasvattajien tukeminen ja yhteistyö päiväkodeissa ja kouluissa
6. asuminen ja ympäristö
7. lastenkulttuuri
8. haavoittuvissa olosuhteissa ja elämäntilanteissa elävät lapset
9. toimenpide-esitysten kansainvälinen osa.

Komitean mukaan palvelujen laajentumiseen oli yhdistynyt sektoroituminen: yksi viranomainen hoitaa yhtä asiaa. Palveluiden lisääntyessä niitä ei arvioitu järjestelmällisesti. Mieluummin oli perustettu uusia organisaatioita kuin arvioitu olemassa olevien organisaatioiden toimintaa uudelleen: ”Ennen kuntasuunnitelman tarkistamista ja tulo- ja menoarvion vahvistamista kunnanhallituksen olisi saatava epäkohdista selvitys, jonka ovat yhdessä laatineet sosiaali-, terveys-, koulu- ja nuorisotoimi. Valtion tulisi käynnistää lasten elinympäristön parantamiseen tähtääviä kuntakohtaisia, kunnanosakohtaisia tai kuntien välisiä projekteja. Valtion tulisi varata vuosittain aikuisten psyykkisten ja sosiaalisten häiriöiden korjaamiseen menevästä rahamäärästä 1/3:aa

---

53 YK:n lapsen oikeuksien komitean toimeenpano-ohjeiden kielessä voidaan puhua ensimmäisestä ehdotuksesta kansalliseksi lapsistrategiaksi.

66 vastaava summan jaettavaksi kunnille edellä mainittujen projektien rahoitukseen. Tavoitteina olisi:

1. ehkäistä ja korjata lasten kasvuolosuhteissa vallitsevia puutteita erityisesti taajamien ympärille nopeasti rakentuvilla alueilla sekä autoituvilla kehitysalueilla
2. lisätä omatoimisuutta ja yhteisvastuuta
3. edistää asiantuntemuksen/palveluiden käyttöä ihmisten kanssakäymisen vahvistamiseksi
4. edistää eri tahojen yhteistyötä konkreettisisissa puitteissa
5. edistää tarkoituksenmukaisempien toimintamuotojen juurruttamista käytäntöön
6. laajentaa tietoisuutta myönteisten kasvuolojen luomisesta.”<sup>54</sup>

Komitean esitykset eivät saaneet tukea ministeriöiltä. Sosiaalihallitus ja lääkintöhallitus ottivat pieniä askeleita ja suosittelivat kunnille lastensuojelun kehittämishjelmien laatimista. Vuonna 1981 noin 70 prosenttia kunnista sai lastensuojelun kehittämishjelmansa valmiiksi.

Hallituksen vuonna 1983 eduskunnalle antamassa esityksessä lastensuojelulain uudistamiseksi oli mukana kevytversio Lasten vuoden 1979 komitean esityksistä. Perustelut ovat edelleen ajankohtaisia, ja siksi niitä esitetään laajemmin:<sup>55</sup>

1. ”Lastensuojelussa kohdataan lapsiperheitä, joissa huoltajien elämänkulkua ovat monen vuoden ajan kuormittaneet useat ongelmat. Lapsuudessa on ollut syviä pettymyksiä ja vaihtuneita kasvuympäristöjä. Koulutus on vähäinen ja takana pitkään toistuneita ja vaihtuvia kontakteja eri palveluihin. Pitkäjänteinen vastuu perheen tukemisessa on jäänyt harvinaiseksi. Monissa palvelupisteissä eivät lapset eivätkä huoltajat ole saaneet kriittisissäkään tilanteissa sitä tukea, jota he tarvitsisivat. Aikuisille suunnatuissa palveluissa ei myöskään otettu lasten erityistarpeita huomioon.

---

54 STM 1985, 110.

55 1983 vp. HE n:o 13.

2. Palvelut ovat laajentuneet ja monipuolistuneet, mutta samalla palvelurakenne on eriytynyt. Osa väestöstä on pudonnut eri palveluiden väliin tai jäänyt niiden ulkopuolelle. Tapahtumiin on puututtu tavallisesti vasta, kun kriisit ovat olleet olemassa ja usein vasta äärimmäisessä hätässä, jolloin ongelmien korjaaminen on vaikeaa ja kallista.
3. Pääosa lastensuojelun voimavaroista on kohdentunut sijaishuoltoon ja vain vähäinen osa lasten ja nuorten avohuoltoon. Määrärahoja ongelmia ehkäisevään tai yhteisöjen kanssa tapahtuvaan työskentelyyn ei ole varattu.
4. Lasten tarpeet ja oikeudet tulisi ottaa huomioon yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Parantamalla lasten, nuorten ja lapsiperheiden jokapäiväistä elinympäristöä voidaan tukea perheitä niiden kasvatustehtävässä ja ehkäistä sosiaalisten ongelmien syntyä. Kasvuolojen kehittämiseksi edistetään viranomaisten ja yhteisöjen sekä asukkaiden välistä yhteistyötä ja parannetaan kotikasvatuksen tukea.
5. Olemassa olevia voimavaroja pyritään hyödyntämään tehokkaammin ja samalla etsitään uusia voimavaroja yhteistyöstä kuntalaisten kanssa ja lasten omasta toiminnasta.
6. Kun yhteistyö kasvuolojen kehittämiseksi on toistaiseksi ollut vaatimatonta ja eri toimintamallien seuranta ja arviointi vähäistä, hallituksen tarkoituksena on suunnata rahaa kokeilu- ja kehittämistoimintaan.
7. Hallitus antaa myöhemmin näitä tavoitteita palvelevia esityksiä muutoksista myös muuhun lainsäädäntöön.”

Hallituksen esitys sai tukea eduskunnan valiokuntakäsittelyssä, mutta seuraavat vaiheet lain voimaantulon jälkeen eivät edenneet odotusten mukaisesti. Hallituksen lupaamia esityksiä muun lainsäädännön muut-

tamiseksi ei tullut eduskuntaan ja myös kehittämistyön määrärahat jäivät poisvaltion talousarvioista.

Yhdessä suunnassa kuitenkin edettiin. Lastensuojelulaissa säädettiin sosiaalilautakunnille velvollisuus hyväksyä lastensuojelun yleiset perusteet ja ohjeet. Sosiaalihallitus ohjasi kuntia jatkamaan 1980-luvun alussa alkanutta lastensuojelun kehittämissuunnittelua. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen suunnitelmassa vuosille 1985–1989 määrättiin sosiaalilautakunnat hyväksymään lastensuojelun perusteet ja ohjelmat vuoden 1986 loppuun mennessä:

”Tavoitteena oli luoda suuntaviivat ja toimintaohjeet siitä, miten lasten ja lapsiperheiden ongelmiin kunnassa varaudutaan, kuinka ongelmien ilmaantuessa menetellään ja missä tarvittavat perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun palvelut tuotetaan. Erityistä huomiota tuli kiinnittää lasten kasvuolojen kehittämiseen ja palvelujen järjestämiseen kasvatuksen tukemiseksi. Näihin tehtäviin oli varattava riittävästi henkilöstön aikaa ja muita voimavaroja. Ohjeiksi ei riittänyt yleisluontoisten tavoitteiden asettaminen. Kehittämisen suuntaviivat oli yksilöitävä. Jokaisella osa-alueella tuli selvittää, miten seuranta toteutetaan ja milloin sovittuja järjestelyjä tarkistetaan.”<sup>56</sup>

Sosiaalilautakunnat lähettivät kunnissa hyväksytyt lastensuojelun yleiset perusteet ja ohjeet tiedoksi lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoille, jotka laativat niistä yhteenvedot arvioiden kuntien lastensuojelun tilaa, kehitystä ja tarvittavia toimenpiteitä. Lääninhallitukset lähettivät laatimansa yhteenvedot sosiaalihallitukselle tiedoksi.

Hallitus antoi vuonna 1989 eduskunnalle lastensuojelua koskevan selonteon ja samalla esityksen lastensuojelulain muutoksiksi. Selonteon taustaraportin mukaan lasten kasvuolojen kehittäminen oli edennyt pienin askelin. Kunnissa oli kiinnitetty huomiota kaavoitukseen, lähipalveluihin ja lähiyhteisöjen kehitykseen. Uudet käsitteet, kuten lasten kasvuolojen kehittäminen ja rakenteellinen sosiaalityö, olivat kuitenkin vasta konkretisoitumassa.<sup>57</sup>

Hallituksen selonteon mukaan osa kunnista oli laatinut perusteellisia tarveselvityksiä lastensuojelun tilasta, tarpeista ja kehittämisalueista sekä

---

<sup>56</sup> Valtioneuvosto 1989.

<sup>57</sup> Kivistö 1989, 146.

etsinyt yhteistyötahojen kanssa yhteisiä ratkaisuja ja menettelytapoja palvelujen kehittämiseksi. Nämä kunnat totesivatkin yhteistyöprosessin olleen vähintään yhtä merkityksellinen kuin valmis ohjeisto. Toisaalta oli myös kuntia, joissa yksi ainoa virkamies valmisteli ohjeet. Muutamat sosiaalilautakunnat yhdistivät valmistelunsa kuntasuunniteluun.

Selonteon eduskuntakäsittelyssä todettiin, että lastensuojelun tarve, toimintaedellytykset ja toteuttaminen sitoutuvat lapsiperheiden elinoloihin ja elinympäristöihin sekä tuki- ja palvelujärjestelmän kokonaisuuteen. Hyväksyessään lastensuojelulain muutokset vuonna 1989 eduskunta edellytti, että hallitus antaa viiden vuoden kuluessa eduskunnalle lapsipoliittisen selonteon.

### Menestystarinasta moraalipaniikkiin

Kuntien aktiivisuus lastensuojelun laajassa tulkinnassa hiipui 1980-luvun päättyessä. Satkan tutkijaryhmä teki ensimmäisen tutkimuksen lapsipolitiikan tulosta Suomeen. He päättelivät, että lupaava alku muuttui kansalaisaktiivien, järjestöjen ja kuntien kannalta karvaaksi pettymykseksi: ”Vuosisikymmenen alun myönteinen vire ja siitä nousseet odotukset eivät toteutuneet. Valtio rajasi omaksi osuudekseen lasten oikeusasemasta huolehtimisen ja jätti vasta muotoutumassa olevan lapsipolitiikan kehittämisvastuun muuten kunnille. Vaikka sosiaalihalitus tuki yleisempää tulkintaa ja siihen perustuvaa valmistelua, kuntien hallinnot keskittyivät palveluihin ja niiden suunnittelujärjestelmään, joita valtionhallinto koordinoi sosiaali- ja terveydenhuollon viisivuotissuunnitelmilla.”<sup>58</sup>

On huomattava, että tämä kriittinen arvio perustui lapsipoliittisen strategiatyön analyysiin. Kun rajataan tarkastelu lapsiperheiden ja lasten palveluihin, 1970- ja 1980-luvut olivat suurten reformien ja investointien aikaa. Vaikka psykososiaalisten ongelmien lisääntyminen oli esillä, lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin kehityksen kokonaiskuva oli myönteinen. Oman myönteisen vireensä tuotti suomalaisten asiantuntijoiden osallistuminen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen

---

<sup>58</sup> Satka ym. 2002, 253.

valmisteluun. He saattoivat kertoa, että sopimusluonnoksissa esiintyneet kysymykset ja niiden ratkaisuehdotukset olivat Suomessa olleet keskusteltavina jo 1970-luvulta alkaen ja että osa niistä oli jo mukana esimerkiksi 1980-luvun alussa uusituslastensuojelulaissa.

Mutta sitten alkoi suurten hallintoreformien vaihe ja 1990-luvun alun talouslama. Sosiaalihuolto ja lääkintöhallitus yhdistettiin tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi. Kuntien ohjaaminen ja valvonta siirtyivät ministeriölle. Lama pakotti leikkaamaan lapsiperheiden tulonsiirtoja ja palvelujen voimavaroja. Valtion normiohjausta purettiin. Kunnilta poistettiin velvollisuus suunnitella vastuullaan olevaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Lastensuojelun laajaan tulkintaan perustuva strategiatyö pysähtyi, kun valtionhallinnossa ja kunnissa keskityttiin lamasta ja hallintoreformeista selviytymiseen. Uutena huolena tuli 1990-luvun edetessä erityisopetuksen, lastensuojelun ja lastenpsykiatrian palvelujen kuormituksen ja kustannusten nopea ja jatkuva kasvu. Hyvinvoinnin menestystarinan kertomisesta siirryttiin kansalliseen huoleen lapsiperheiden ja lasten pahoinvoinnin lisääntymisestä. Erityisesti keskusteltiin mielenterveysongelmista.

Kun taustalla oli vuosikymmeniä jatkunut myönteinen hyvinvointikehitys, ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksen ja kustannusten jatkuva kasvu aiheutti lähes kansallisen hätätilan. Kärjistäen voidaan puhua ”moraalipaniikista”, jossa vihollisen rooli oli ensin talouslamalla ja sitten valtion ja kuntien hallinnolla.<sup>59</sup>

Satkan tutkijaryhmä kuvasi 1990-luvun tilannetta kunnissa seuraavasti: ”Kunnilla säilyi peruspalvelujen ja kansalaisten hyvinvoinnin tuottamisen velvoite, mutta uusin aattein. Entisten tilalle omaksuttiin uudet johtamisen opit sekä kunnan toimintojen supistaminen, yksityistäminen ja markkinoistaminen. Palvelujen tason varmistaminen

---

59 Moraalipaniikki on yhteisössä syntyvä tunne siitä, että jokin asia tai ilmiö uhkaa sosiaalista järjestystä. Ilmiötä on määritelty viiden ominaisuuden kautta: 1. Huoli potentiaalisesta uhasta. 2. Vihamielisyys uhan aiheuttajia kohtaan. Uhan aiheuttaja pyritään marginalisoimaan. 3. Konsensus siitä, että uhka on todellinen. 4. Liioiteltu huoli uhan todellisiin haittoihin nähden. 5. Paniikin synty on äkillinen tapahtuma. (Wikipedia)



siirtyi keskusvirastolta kuntalaisille, joiden asemaa vahvisti kuntalain vaatimus kuntakansalaisten osallisuudesta ja mahdollisuudesta vuorovaikutukseen. Samaan aikaan laman kriisitunnelmissa monet kunnat lomauttivat opettajia, supistivat lasten palveluja ja vähensivät sosiaalityöntekijöiden määrää, mikä yhdessä työttömyyden ja muiden sosiaalisten ongelmien kasvun kanssa aiheutti ennennäkemättömät asiakasjonot. Lasten asiamiehiksi valtuutettujen sosiaalityöntekijöiden työtahti kiristyi äärimmilleen. Lasten edunvalvonta yksilötasolla oli enin, mihin ammattikunta näissä olosuhteissa kykeni, eikä lapsipolitiikasta muistuttavia tahojakaan laman oloissa juuri ollut.”<sup>60</sup>

### Uusi alku: Hyvinvointiselontekoja ja lapsipoliittisia ohjelmia

Talouselämyksen ja pahoinvoinnin lisääntymisen paineissa uuttaa myönteistä näköalaa avasi YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja sen ratifioiminen vuonna 1991. Hallituksen Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa -selonteossa eduskunnalle vuonna 1995 todettiin, että sopimuksen ratifioiminen sitoo Suomea kansainvälisoikeudellisesti ja sen normit saattavat jopa ohittaa kansalliset säädökset. Hallitus katsoi sopimuksen antavan suuntaviivat Suomen lapsipolitiikan ja lastensuojelun kehittämiseksi.<sup>61</sup> Vaikka hallituksen selonteossa kuvattiin sopimusta melko laajasti, sen toimeenpanosta ei suoraan tehty esityksiä. Lapsen oikeuksien sopimuksen näkyvyys jäi vaatimattomaksi 1990-luvun edetessä.

Uusi alku ei tullut Lapsen oikeuksien sopimuksesta, vaan valtion normiohjauksen purkamisesta. Valtionhallinnossa alettiin kehittää informaatio-ohjausta. Erityisopetuksen, lastensuojelun ja lastenpsykiatristen palvelujen kuormituksen ja kustannusten poikkeuksellinen kasvu nosti kuntien toiminnan valtionhallinnon lapsipolitiikan asialistan kärkisijoille. Kunnille suositeltiin lapsipoliittisen suunnitelman valmistelemista. Kiinnostus kuntakohtaisiin tietoihin kasvoi. Stakes vastasi tähän kehittämällä ensin kouluterveyskyselyä ja vuodesta 1997 alkaen yhdessä kuntien kanssa lasten ja nuorten hyvinvointiselontekoa.

---

60 Satka ym. 2002.

61 Valtioneuvosto 1995.

Viimeksi mainittuun yhdistyi tutkimusohjelma, jossa selvitettiin lasten roolia valtionhallinnon ja kuntien strategia-asiakirjoissa ja seurattiin kunnanvaltuustojen keskusteluja.

Monet kunnat käynnistivät jo 1990-luvun lopussa lapsipoliittisen ohjelmatyön. Vauhdittajaksi tuli Suomen kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma vuonna 2000. Sen tarkoituksena oli edistää lasten ja nuorten hyvinvoinnin strategista ja laaja-alaista huomioon ottamista kunta-politiikassa sekä lisätä valtakunnallisesti eri tahojen yhteistyötä. Ohjelmassa nostettiin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet kuntien toimintaa ohjaaviksi tavoitteiksi, jotka sanoitettiin varsin väljästi.<sup>62</sup>

Vuosituhanneen vaihteessa eduskunta edellytti, että hallitus antaa selonteon yhteiskunnassa ja arvomaailmassa tapahtuvista lasten hyvinvointia uhkaavista muutoksista ja esittää toimenpiteet kotien hoivatyön, vanhemmuuden ja lähiyhteisöjen kasvatusvastuun tukemisesta. Selontekoa valmisteltiin Stakesissa ja tuloksena oli laaja raportti otsikoituna Mikä lapsiamme uhkaa? Johdannossa viitattiin YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Keskeinen lähtökohta oli kasvava huoli lapsuudesta, jonka arvioitiin vaativan katseiden kääntämistä laaja-alaisesti lasten kasvuoloihin. Ehdotukset jakautuivat kolmeen ryhmään: perhe-elämän vaaliminen ja vanhemmuuden arvostaminen, peruspalvelut kuntoon ”koko kylä -periaatteella” sekä kunnalliset, seudulliset ja valtakunnalliset hyvinvointistrategiat.<sup>63</sup>

Raportissa esitettiin, että jokaisella kunnalla tulisi olla lapsipoliittinen ohjelma vuoteen 2005 mennessä. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet tulisi avata selkeämmin toimintaa ohjaaviksi tavoitteeksi. Valmisteluun olisi saatava syvyyttä muun muassa paneutumalla lasten elinolojen yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin muutoksiin. Seuranta- ja arviointityöstä olisi päätettävä erikseen.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle jäi huomattavasti valmisteluraporttia kapea-alaisemmaksi. Siinä arvioitiin, että yhteiskunnan perusrakenne lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamiseksi oli edelleen toimintakuntoinen. Selonteossa ei viitattu

---

62 Suomen kuntaliitto 2000.

63 Bardy ym. 2001

YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Kunta mainittiin muutaman kerran palvelujen ja tulonsiirtojen yhteydessä. Kuntien lapsipoliittinen ohjelmatyö ei ollut esillä.

Selonteossa esitettiin, että perhepolitiikan tulisi turvata lapsen kehitysedellytykset kaikissa oloissa. Perhepoliittisten tulonsiirtojen kehittämisen painopisteen tulisi olla niiden ostovoiman turvaamisessa. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista edistetään tukemalla vanhemmuutta ja työssä käyvien vanhempien joustavia ja valinnaisia mahdollisuuksia lasten hoitoon. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi on puuttettava huonosti voivien lasten ja nuorten tilanteeseen, jonka vuoksi palvelujen kehittäminen on ensisijaista. Kuntia tulee tukea informaatio-ohjauksella, kuten laatusuosituksen avulla, jatkamaan sekä laajentamaan lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointia lisääviä toimia. Keskeisenä on riittävän varhainen puuttuminen lapsen ja nuoren kasvussa sekä perheen hyvinvoinnissa ilmeneviin ongelmiin.

Stakes ja Kuntaliitto tukivat kuntien lapsipoliittista ohjelmatyötä. Kuntaliiton selvityksen mukaan vuonna 2005 yhteensä 281 kuntaa, joissa asui 83 prosenttia maan lapsiväestöstä, ilmoitti hyväksyneensä lapsipoliittisen ohjelman tai se oli valmistumassa.<sup>64</sup>

Paluuta normiohjaukseen:

Kunnille ohjelma- ja suunnitelmavelvoitteita

Huoli lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnista pysyi yhteiskunnallisen keskustelun ydinteemojen joukossa 2000-luvun edetessä. Kuntien väliset erot kasvoivat. Ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormitus lisääntyi edelleen. Kuntien innostus lapsipoliittiseen ohjelmatyöhön oli ensimmäisen kierroksen jälkeen hiipumassa. Yleisesti alettiin kysyä, riittääkö informaatio-ohjaus vai pitäisikö palata normiohjaukseen. Hallituksen esityksessä lastensuojelulain uudistamisesta vuonna 2006 todettiin, että sosiaalilautakunnat eivät olleet käytännössä laatineet ja hyödyntäneet 1980-luvun alussa säädettyjä lastensuojelun yleisiä perusteita ja ohjeita laissa tarkoitettulla tavalla:

---

64 Paavola ym. 2005.

”Lapsipoliittisia ohjelmia oli tehty useissa kunnissa, mutta valtaosassa kuntia lain mukaiset lastensuojelun yleiset perusteet ja ohjeet olivat vanhentuneet tai niitä ei ollut lainkaan. Kuntien omaehtoisesti tekemät lapsipoliittiset ohjelmat olivat yleensä luonteeltaan melko yleisluontoisia. Pitkän tähtäimen lastensuojelupoliittiset strategiat ei olleet kuntien lapsipoliittisen ohjelmissa riittävän yksityiskohtaisia toimiakseen sellaisenaan lastensuojelun järjestämissuunnitelmana.”<sup>65</sup>

Vuonna 2008 voimaan tullessa lastensuojelulaissa velvoitettiin kunnat valmistelemaan lastensuojelun suunnitelma valtuuston hyväksyttäväksi:

”Kunnan lastensuojelun suunnitelma tuli liittää kuntalain mukaiseen toiminta- ja taloussuunnitteluun. Palvelujen järjestämisen lisäksi kuntien tuli vaikuttaa lasten kasvuoloihin ja kehittää palveluja kasvatuksen tukemiseksi ongelmia ehkäisevästi. Kunnan talousarvio ja -suunnitelma oli laadittava siten, että edellytykset kunnan lapsipoliittisten tehtävien hoitamiseen turvataan. Suunnitelman tulee sisältää tiedot suunnittelu-kaudelta.”<sup>66</sup>

Kuntaliiton LapsiARVI-hankkeessa valmisteltiin yksityiskohtaiset ohjeet lastensuojelulain tarkoittaman suunnitelman valmistelusta, seurannasta ja arvioinnista. Suunnitelman nimi oli muuttunut lastensuojelun suunnitelmasta lasten hyvinvointisuunnitelmaksi. Oppaassa todettiin, että hyvinvointisuunnitelmalla on strateginen tehtävä, jonka lisäksi siihen sisältyy toiminta-ohjelma. Suunnitelma kattaa laajasti eri toimialat ja palvelut, jotka liittyvät lasten kasvuoloihin ja hyvinvointiin.<sup>67</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistä ohjattiin vuosina 2008–2015 kansallisella KASTE-ohjelmalla. Ensimmäisen kauden loppuraportissa<sup>68</sup> kuvattiin kolme hanketta, joissa kehitettiin kuntien lapsipoliittista ohjelmatyötä tai lastensuojelun suunnitelmien valmistelua: Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmatyöpajat sekä hyvinvointisuunnitelmien seu-

---

65 HE 252/2006 vp.

66 Lastensuojelulaki 13.4.2007/417, 12§.

67 Rousu ym. 2009.

68 Hastrup ym. 2012.

rantajärjestelmät. Toisen kauden KASTE-ohjelmassa asetettiin THL:n tehtäväksi yhdessä Kuntaliiton kanssa arvioida hyvinvointisuunnitelman valmistelun ohjaustarvetta kunnissa. Toisesta kaudesta ei ole valmistunut valtakunnallista arviointiraporttia.

Uutena teemana kuntien lapsistrategiatyöhön tuli 2010-luvun alussa monialainen johtaminen ja siihen erikoistuneet yhteistyörakenteet. LapsYTY -tutkimuksen päätavoitteet olivat

1. tuottaa tietoa lasten ja perheiden palveluista (vanhempana toimimiseen liittyvät huolet, palvelujen saatavuus, käyttö ja laatu) sekä horisontaalisesta ja vertikaalisesta palvelujen yhteensovittamisesta vanhempien, lasten, lähiesimiesten ja toimialojen johtajien arvioimana,
2. tuottaa tietoa vaikuttavista yhteistyöinterventioista ja tavoista organisoida palveluja,
3. tuottaa erilaisiin ympäristöihin soveltuva (geneerinen) malli, joka tukee kuntia yhteen sovittamaan lapsiperheiden palvelut horisontaalisesti ja vertikaalisesti sekä
4. arvioida geneerisen palveluja yhteensovittavan mallin toimivuutta ja vaikutuksia.<sup>69</sup>

Vuonna 2013 julkaisussa Lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden neuvottelukunnan loppuraportissa tiivistettiin LapsYTY-tutkimuksesta seuraavat suositukset kunnille:

”Yhteensovittavalla monialaisella johtamisella tuetaan palvelujen uudistumista

1. Kunnan strateginen ja muu johto varmistaa kunnan strategiassa ja toiminta- ja taloussuunnitelmassa lasten ja nuorten palvelu-

---

69 Perälä 2011.

toiminnassa ja kehittämisessä tarvittavat voimavarat mukaan lukien henkilöstö. Nämä antavat edellytyksiä palvelujen uudistamiselle.

2. Kunnan strateginen ja muu johto sopii toimialojen ja muiden yhteistyötahojen kanssa lasten, nuorten ja perheiden palveluja yhteensovittavan johtamisen monialaisista tukirakenteista. Yhteistoiminta ei synny itsestään, sitä varten tarvitaan selkeät rakenteet ja toimintatavat.
3. Kunnan strateginen ja muu johto nimeää tuekseen pysyvän monialaisen (lasten ja nuorten palvelujen) johtoryhmän, joka suunnittelee, seuraa ja kehittää palveluja sekä nimeää palvelualakohtaisia ryhmiä tarvittaessa. Toimivat lasten, nuorten ja perheiden palvelut edellyttävät yhteistä strategiaa ja tavoitteita.
4. Kunnan strateginen ja muu johto varmistaa sen, että toimintaa kehitetään osana päivittäistä työtä ja että osallisina ovat kaikki ne tahot, joita kehittäminen koskee (ml. henkilöstö työntekijöistä johtoon, alan järjestöt, yritykset ja palvelujen käyttäjät). Kestävä kehitys toteutuu parhaiten osallistavalla kehittämisotteella.
5. Kunnan strateginen ja muu johto varmistaa, että kehittämistyö on määrätietoista ja järjestelmällistä. Kehittämisen tuloksellisuus ja mielekkyys paranee.<sup>70</sup>

Vuonna 2013 valmistuneessa Toimiva lastensuojelu -selvityksessä todettiin, että kuntien lapsiperhe-, lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelmatyön valtakunnallinen ohjaus oli ollut hajanaista ja heikkoa. Suunnitelmallinen seuranta ja arviointi olivat puuttuneet. Ohjelmatyön vaikutuksesta kuntien päätöksentekoon ja palvelujen kehitykseen ei ollut tietoa. Ainoastaan Suomen Kuntaliitto oli ohjannut kuntia aktiivisesti 2000-luvun alussa. Arviota esitellään laajemmin siksi, että se on

---

70 Perälä ym. 2013.

ainoa 2010-luvulla valtionhallinnossa tehty analyysi lastensuojelulain suunnitteluvaiheen toteutumisesta kunnissa:

”Kunnat on veloitettu lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien laatimiseen yhden hallinnonalan erityislaissa, vaikka kyseessä on kunnan strategisen suunnittelun tärkeimpiin kuuluva tehtäväalue, kun strategiatyötä tarkastellaan tulevaisuuden hyvinvoinnin ja kilpailukykyyn näkökulmasta. Säännöksen sijoittaminen lastensuojelulakiin on perustunut 1980-luvulla omaksuttuun laajaan tulkintaan lastensuojelusta. Säännöksen sijoittaminen lastensuojelulakiin ei ole osoittautunut onnistuneeksi. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmista on usein puuttunut talouden ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmat ja niiden yhdistäminen tuen ja palvelujen kehittämistavoitteisiin. Toimenpide-ehdotukset:

1. Hallituksen tulee valmistella eduskunnalle esitys Suomen lapsiperhe-, lapsi- ja nuorisopoliittiseksi strategiaksi, joka kattaa kaikki julkisen vallan vastuulla olevat toiminnot ja palvelut lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja jonka tavoitteena on vastata menestyksellisesti 2020–2030-luvuille saakka ennakoituihin lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointihaasteisiin.
2. Kuntien tulee sitoutua noudattamaan Lasten oikeuksien sopimusta kaikissa lapsiperheiden, lapsia ja nuorten tukea ja palveluja koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.
3. Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä tulee käynnistää kuntien lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien valmistelun, sisällön ja vaikuttavuuden kansallinen arviointitutkimus sekä valmistella kiireisesti yhteinen ohjeistus kuntien lapsi- ja nuorisopoliittiseen ohjelmatyöhön.
4. Säännös lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmasta tulee siirtää lastensuojelulaista kuntalakiin osaksi kuntastrategian valmistelua

ja seurantaa ja laajentaa kattamaan kunnan lapsi- ja nuorisopoliitiikan kehittämisen kokonaisuutena.<sup>71</sup>

Erityislakien nojalla kunnilla on 2010-luvulla ollut lukuisia lapsiperhestrategisia tehtäviä:

1. Kuntastrategia
2. Lastensuojelun suunnitelma
3. Hyvinvointikertomus
4. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelma
5. Varhaiskasvatussuunnitelma
6. Lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen toimintasuunnitelma
7. Oppilaitoskohtainen opiskeluhuollon suunnitelma.

Lisäksi sosiaalihuoltolain 9 §:n mukaan kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen on välitettävä tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.

Lasten ja perheiden palvelujen muutosohjelma (LAPE-ohjelma)

Pääministeri Sipilän hallituksen käynnistämän Lasten ja perheiden palvelujen muutosohjelman eli LAPE-ohjelman hankesuunnitelmassa ei tarkasteltu kuntien lapsipolitiikka eikä lastensuojelulain tarkoittamaa hyvinvointisuunnitelmaa.<sup>72</sup> Vuonna 2018 valmistuneessa STM:n ja OKM:n yhdessä asettaman asiantuntijatyöryhmän raportissa on selvitetty maakuntien ja kuntien yhteistyötä, kun sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformi astuu voimaan (=yhdyspintaselvitys). Raportissa ei suoraan tarkasteltu kuntien strategista ohjelmatyötä, mutta

---

71 STM 2013, 167–168.

72 STM 2016.



pidettiin tärkeänä, että LAPE-strategia huomioidaan kansallisessa ohjauksessa sekä maakuntien ja kuntien strategiatyössä. Hallintoreformi synnyttää useita uusia yhdyspintoja, kun lapsiperheiden ja lasten palveluista vastaa jatkossa kaksi rinnakkaista itsehallinnollista toimijaa:

”Valtuustokausien alussa laadittavissa lakisääteisissä kuntien ja maakunnan strategioissa tulisi olla yhteinen palvelu- ja hyvinvointilupaus, joka ilmaisee valtuustojen tahdon lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen. Lisäksi suositeltiin LAPE-sopimusta, jossa sovitaan maakunnan ja kunkin kunnan väliset keskeisimmät yhteistyö-, työnjako- ja resurssikysymykset. LAPE-sopimukset olisi valmisteltava ensimmäisen kerran vuonna 2020. Kuntien valtiosuusjärjestelmän ja maakuntien rahoitusjärjestelmän uudistamisessa olisi selvitettävä, onko tarpeen – ja millä tavalla – kannustaa kuntia ja maakuntia myös yhdyspinnat ylittävään toimintaan. Jokaiseen maakuntaan tulisi muodostaa viimeistään vuoden 2019 aikana maakunnan ja kuntien LAPE-yhteistyöryhmä, joka:

1. valmistelee ja yhteensovittaa maakuntien ja kuntien yhdyspintaan liittyviä asioita lasten, nuorten ja perheiden näkökulmasta
2. tukee palvelujen integraatiota sekä resurssien optimointia (lapsi-budjetointi)
3. edistää kattavaa lapsivaikutusten arviointia
4. käsittelee keskeiset LAPE-asioita koskevat asiakirjat ja esitykset ennen niiden etenemistä maakunnan ja kuntien päätöksentekoon (kunta- ja maakuntastrategiat, palvelustrategiat sekä talousarvioesitykset)
5. seuraa ja arvioi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tilaa ja palvelukysyntää sekä siihen vastaamista muun muassa sähköisten hyvinvointikertomusten avulla.<sup>73</sup>

## Tunnuslukujen kehittämisestä

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanossa on erityistä huomiota kiinnitetty määräaikaisten ja mitattavien tavoitteiden aset-

---

<sup>73</sup> Heinonen ym. 2018.

80 tamiseen sekä toteutumisen seurantaan ja arviointiin sekä lisäksi niiden edellyttämien tietojen keräämiseen. Vuosituhannen vaihteesta tietoon perustuvan päätöksenteko nousi yleisesti yhteiskunnalliseen keskustelun kärkiteemojen joukkoon. Kaikille avoimesti nähtävissä olevien tunnuslukujen katsottiin kuuluvan demokratian vahvistamiseen. Valtion tehtävä oli koordinoita tiedonkeruun eri hallinnonalojen kanssa niin, että tunnusluvut ovat kansallisesti sovellettavia.

Lapsipolitiikassa välttämättömän tiedon puutteet olivat esillä jo 1980-luvulla. Sosiaalihuollon toimeksiannosta Marjatta Bardy valmistelema lastensuojelun tietopoliittisen ohjelmaehdotus valmistui vuonna 1988 ja kattoi sekä lasten elinolot ja hyvinvoinnin että lapsille tarkoitettut palvelut.<sup>74</sup>

Hallituksen selonteossa eduskunnalle ”Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa” 1995 todettiin, että ”lapsipolitiikan tietoinen ja johdonmukainen kehittäminen edellyttää tuekseen koottua tutkimus- ja tilastotietoa lapsuudesta sekä lasten elinoloista ja niiden kehityksestä. Tilastot on kuitenkin rakennettu aikuiskeskeisesti eikä niiden perusteella monesti voida arvioida lasten elinolosuhteita tai yhteiskunnan panostusta lapsiinsa. Päätösten pohjaksi ei usein löydy sen paremmin koottua tutkimustietoa kuin tilastojakaan.”<sup>75</sup>

Vuosituuhannen vaihteessa valmistui useita tutkimuksia kuntien lapsipoliittisen ohjelmatyön tuottamista asiakirjoista ja sen virittämistä valtuustokeskusteluista. Tutkimuksen mukaan kunnissa kerättiin suuri määrä yksilötason tietoja monesta eri näkökulmasta, mutta niistä ei tuotettu lapsiväestöä kuvaavia indikaattoreita. Kuntien kesken vertailukelpoisten indikaattoreiden tuottaminen edellytti kuukausien työtä. Suurin haaste oli siinä, että kuvauksessa olisi pitänyt päästä käsiksi ongelmien ja tarpeiden kasautumiseen lapsille ja perheille.<sup>76</sup>

Kuntien lapsipoliittisessa ohjelmatyössä tiedon tarpeisiin pyrittiin vastaamaan 2000-luvun alussa monelta eri taholta ja lukuisilla hankkeilla. Siitä huolimatta lapsiasiavaltuutetun ensimmäisessä vuosikirjassa

---

74 Katso Heino 2017, 196–197.

75 Valtioneuvosto 1995.

76 Suominen 2000.

vuonna 2006 todettiin, että kokonaiskuva lasten ja nuorten elinolojen ja hyvinvoinnin kehityksestä ei ollut helppoa saada tarjolla olleen tiedon perusteella. Tietoa oli eri hallinnonaloilla hajanaisesti eikä sen tuottamista koordinoitu.”<sup>77</sup>

Lapsiasiavaltuutetun toimeksiannosta vuonna 2008 valmistuneessa selvityksessä todettiin, että ajantasaisia ja kattavia tietoja lasten terveydestä, sairastavuudesta, elintavoista ja hyvinvoinnista ei ollut riittävästi saatavissa. Merkittävin aukko oli alle 12-vuotiaiden terveyttä koskevien tietojen niukkuus. Lastenneuvoloissa ja kouluterveydenhuollossa kerätään runsaasti tietoja, mutta niitä ei ole voitu hyödyntää valtakunnallisesti.<sup>78</sup> Vuonna 2009 eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä saman vuoden talousarviosta huomautettiin, että alle 15-vuotiaita lapsia koskevia vaikuttavuuden tunnuslukuja oli vähän ja ne kuvasivat lähinnä palveluiden piirissä olevien lasten määrää, eivät lasten terveyttä ja hyvinvointia. Lasten ja perheiden hyvinvoinnille asetettujen tavoitteiden seuraamiseksi tarvittaisiin parempia tunnuslukuja etenkin alle 15-vuotiaista lapsista.

Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen käynnistämässä Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa valmistui vuonna 2011 laaja asiantuntijaselvitys lasten hyvinvoinnin kansallisista indikaattoreista. Tavoitteena oli kansallisen lapsipolitiikan tietoon perustuva johtaminen. Selvityksessä tarkasteltiin myös kuntien tiedontarpeita. Kuntien suurimmaksi pulmaksi katsottiin vaihtelevat, erilaiset ja erilaajuiset tietomääritykset:

”Ydintiedot tulisi saada osaksi kuntien tietojärjestelmiä niin, että tietosisällöt olisivat kansallisesti yhdenmukaisia ja kuntien tuottamia tietoja voidaan hyödyntää myös kansallisessa arvioinnissa. STM:n, OKM:n ja kuntien tulisi yhdessä kehittää lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuutta kuvaavaa tiedontuotantoa niin, että vältetään hallinnonalarajojen aiheuttamat ongelmat, tietoaukot ja epäjohtomukaisuudet.”<sup>79</sup>

77 Lapsiasiavaltuutettu 2006

78 <http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/elinolot.pdf> (Luettu 10.9.2018)

79 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75502/tr3.pdf?sequence=1> (Luettu 11.9.2018)

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman (KASTE) toisen kauden (2012–2015) suunnitelman mukaan THL:n tehtävänä oli tukea valmiin indikaattoritiedon systemaattisempaa hyödyntämistä ja kehittää yhdessä kuntien kanssa toimivia ratkaisuja, joilla lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden kokemuksia tarpeista, avun saamisesta ja palveluista kartoitetaan ja hyödynnetään päätöksenteossa. Toistaiseksi ei ole raportoitu, miten tämän toimeksiannon toimeenpanossa edettiin.

### Poimintoja tutkimuksista

Stakes käynnisti 1990-luvun lopussa yhteistyössä Tampereen yliopiston kanssa tutkimusohjelman kuntien lapsipoliittisesta ohjelmatyöstä. Tuloksena oli useita tutkimusraportteja. Lapset olivat satunnaisesti esillä kuntastrategioissa 1990-luvun lopussa. Käsitteet ja tehtävät ja niiden tulkinnat vaihtelivat. Useimmiten puhuttiin kasvun tukemisesta ja syrjäytymisen ehkäisemisestä. Sanoja kehittäminen ja tehostaminen toistettiin ilman selkeitä tavoitteita ja seurannan määrittelyä. Lapsiväestön hyvinvointitarkastelut oli jaettu eri hallinnonaloille. Lapsia koskevia päämäärävalintoja ei ollut talousarvioissa eikä -suunnitelmissa. Kuntakertomuksissa ei yleensä arvioitu tavoitteiden saavuttamista tai sitä, oliko niitä edes asetettu.<sup>80</sup>

Talous- ja suunnitteluasiakirjoista tunnistettiin kuusi politiikkadiskurssia, joista kolme ensimmäistä suuntautui sosiaalisiin ongelmiin ja kolme jälkimmäistä yksilöiden vastuuseen: lohkoutuminen, syrjäytyminen, palvelujen suuntaaminen uudelleen sosiaalisten ongelmien mukaan, oman vastuun lisääminen, yhteistyö, sekä vastuullinen vanhemmuus: ”Valtuustokeskusteluissa eritasoiset teemat arjen hyvinvoinnista strategisiin visioihin toistuivat lähes jokaisessa puheenvuorossa. Moraaliseen vastuuseen haastettiin useimmiten vanhemmat ja perheet ja harvemmin yhteiskunta, hallinto tai päättäjät itse. Valtuustossa ei esitetty hallinnollisten päätösten tarkempaa seurantaa eikä hallinnon

---

80 Katso Suominen, kirjallisuuskatsaus.

kontrollointia samassa merkityksessä eikä läheskään yhtä usein kuin esitettiin huolta vanhemmuudesta tai käyttäytymisestä.”<sup>81</sup>

Kuntaliitto selvitti vuonna 2005 kuntien lapsipoliittisen ohjelmatyön kehitystä. Lapsipoliittisten ohjelmien laadintaan oli monissa kunnissa panostettu merkittävästi. Ohjelmien tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset olivat ajankohtaisia, mutta toimeenpanoon liittyi ongelmia, kuten vastuun jaon puutteet, avainhenkilöiden vaihtuvuus sekä hyvinvoinnin seurannan ja arvioinnin puutteet. Lasten hyvinvoinnin seuranta- ja arviointijärjestelmien kehittämiseksi kunnissa kaivattiin valtakunnallista tukea, jotta kuntien ohjelmissa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden seuranta ja arviointi voitaisiin mahdollisimman hyvin toteuttaa paikallisella tasolla.<sup>82</sup>

Määttä tutki lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvää ohjelmatyötä viidessä kunnassa 2000-luvun alusta alkaen. Ohjelmatyön vaikutukset kunnan päätöksentekoon ja hyvinvointityöhön nähtiin melko vähäisinä. Se suuntautui viranomaistoiminnan ja ammatillisen työn kehittämiseen. Kun johtavilta viranhaltijoilta kysyttiin lasten tarpeista, joihin ohjelmatyöllä pitäisi vaikuttaa, saatiin paljon vastauksia palvelujen kehittämisestä, muttei niinkään lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloista eikä niiden parantamisesta. Lasten osallistuminen suunnitteluun jäi usein ideaaliksi. Esteeksi koettiin esimerkiksi se, että lasten ja nuorten osallistaminen suunnitteluun herättäisi toiveita, joiden toteuttamisesta ei ole takeita. Valtakunnallinen ohjauksen ansiosta lasten asiat olivat saaneet kunnissa huomiota, ja kehittämistyöhön oli tullut ryhtiä. Ohjaus koettiin kuitenkin päällekkäiseksi ja koordinoimattomaksi. Määttä huomautti, että ammatillisen hyvinvointityön kehittämis- ja organisointitarpeet – niin tärkeitä kuin ne ovatkin – tuskin kuvastavat suoraviivaisesti lasten ja nuorten tarpeita. Hän kysyi, tulisiko lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisessa suunnittelussa tähdätä enemmän ja suuremmin lasten ja nuorten elinolojen rakenteellisten puitteiden hahmottamiseen ja niihin vaikuttamiseen.<sup>83</sup>

---

81 Suominen 2001.

82 Paavola ym. 2006.

83 Määttä 2010.

Vuonna 2010 tehdyn kuntakyselyn mukaan kunnissa oli koettu haasteita lastensuojelusuunnitelman kytkemisessä moniin muihin hyvinvointiohjelmiin. Strategisesti merkittäviä päätöksiä kunnissa ohjasivat taloudellinen tilanne ja luottamushenkilöiden näkemykset enemmän kuin aikaisemmin hyväksytty hyvinvointisuunnitelma.<sup>84</sup> Tämän tutkimuksen peruseräraportin käsikirjoitusta ei julkaistu. Siinä esitettiin, että lasten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuutta tulisi kunnassa ohjata vain yhdellä valtuuston hyväksymällä suunnitelmalla. Kuntien strategiatyötä tulisi suunnitelmallista seurata ja arviointia tulisi jatkaa. Uusi seuranta-aineisto olisi kerättävä vuoden 2014 alussa, jolloin kunnat ovat hyväksyneet päivitetyn suunnitelman valtuustoissaan.<sup>85</sup> Uutta vastaavaa laajaa seurantaa ei kuitenkaan ole vuoden 2010 jälkeen tehty.

Stakesin johdolla tutkittiin 2010-luvun alussa lasten ja perheiden palvelujen johtamista, järjestämistä ja yhteensovittamista kuntien sosiaali-, terveys- ja opetustoimissa (LapsYTY-tutkimus). Tutkimuksesta tiivistettiin seuraavat johtopäätökset:

1. Yhteistoimintaa koostui useimmin yhteisistä koulutuksista, projekteista, tiedonvaihdesta ja moniammatillisista ryhmistä. Vähemmän oli sovittu yhteisistä tavoitteista. Vain muutamassa kunnassa lasten ja perheiden palveluita suunnitteli pysyvä ja monialainen työryhmä tai palvelut oli koottu hallinnollisesti kokonaisuudeksi.
2. Yhteiset pelisäännöt ja yhteistoimintarakenteet (esim. hallinnon alat ylittävä johtoryhmä) lisäsivät alueen muiden toimijoiden palvelujen tuntemista. Mitä enemmän palveluja oli sovitettu yhteen, sitä riittävämmiksi ne arvioitiin. Toimialojen yhteinen toiminta näyttää edellyttävän hallinnonalat ylittäviä johtamisrakenteita (johtoryhmiä tms.) ja yhdessä sovittuja pelisääntöjä.

---

84 Junnila ym. 2012.

85 Rousu ja Keltanen 2011.

3. Päätöksentekoa ohjasi eniten kunnan taloudellinen tilanne ja ylimmän johdon näkemykset. Lasten ja vanhempien näkemyksillä ja tutkimustiedolla oli päätöksenteossa hyvin vähän merkitystä.
4. Toimialoilla tunnettiin hyvin lasten ja perheiden palveluja ohjaava lainsäädäntö ja suositukset.
5. Sosiaalitoimi osallistui lakisääteisen lastensuojelusuunnitelman laatimiseen enemmän kuin terveys- ja opetustoimi.<sup>86</sup>

## Yhteenvetoa

YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja sen toimeenpano jäivät sivuun kuntien lapsipoliittisessa ohjelmatyössä siitäkkin huolimatta, että ne olivat näkyvä osa hallituksen selontekoa eduskunnalle vuonna 1995 ja Kuntaliiton lapsipoliittista ohjelmaa. Sopimuksesta ei aktiivisesti tiedotettu eikä siitä muokattu käytännön ohjeita kunnille. Child Friendly Cities -viitekehykseen tutustuttiin vasta 2010-luvulla, kun Suomen UNICEF alkoi kehittää siitä sovelletusta yhteistyössä kuntien kanssa. Tilannetta kuvaa hyvin Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan loppuraportissa esitetty tutkimustulos, jonka mukaan kunnissa tunnettiin hyvin lasten palveluja ohjaava lainsäädäntö ja suositukset. YK:n lapsen oikeuksien sopimus mainittiin loppuraportissa vain kerran, lasten osallisuuden yhteydessä. Lapsiystävällinen kunta -mallia ei mainittu lainkaan. Lapsen oikeuksien sopimus ei ollut unohtunut vain kunnissa, vaan sen olivat unohtaneet lasten hyvinvoinnin edistämisen keskeiset kansalliset asiantuntijakin.

Lapsiperhestrategiatyön historiassa tuli esiin valtionohjauksen vaihtelu monivaiheisempana kuin kuntien yleisessä hyvinvointivastuussa:

1. *1980-luku:* Lastensuojelun laajan tulkinnan kehityksessä sosiaalhallitus ohjasi kunnat ensimmäiseen harjoitukseen lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen ja palvelujen strategissa suun-

---

<sup>86</sup> Perälä ym. 2001.

nittelussa. Kuntien innostus hiipui, kun valtion lupaama tuki jäi sosiaalihuollon varaan. Valtionhallinnon reformien yhteydessä 1990-luvulla sosiaalihuollon tuki päättyi ja samalla päättyi myös orastava lapsistrategioiden kunnissa.

2. *1990-luvulta vuoteen 2006*: Uusi vaihe käynnistyi 1990-luvulla valtion normiohjauksen purkamisesta. Valtionhallinto, Stakes ja kuntaliitto suosittelivat kunnille lapsipoliittisten ohjelmien valmistelua. Ilman lakisäätöisiä velvoitteita kunnissa vastattiin tähän haasteeseen. Vuoteen 2005 mennessä suurin osa kunnista oli hyväksynyt tai alkanut valmistella lapsipoliittisia ohjelmia. Paljolti omatoimisesti, kun tuki jäi yleiseksi. Valmiita malleja ei ollut.
3. *2006–2014*: Hallituksen vuonna 2006 eduskunnalle antama esitys lastensuojelulain uudistamiseksi siirsi huomion yleisestä lapsipoliittisesta ohjelmatyöstä lastensuojelun suunnitelmiin, joita kunnat veloitettiin vuodesta 2008 alkaen valmistelemaan valtuustojen hyväksyttäväksi. Seuraavina vuosina kunnille tuli useita muita erityislakeihin perustuvia velvoitteita laatia lapsiperheitä ja lapsia koskevia strategisia ohjelmia ja suunnitelmia.
4. *2015–* > Sosiaali- ja terveydenhuoltoon valmisteltu hallintoreformi muutti kuntien lapsiperhestrategista tulevaisuuden näkymää. Monissa kunnissa on jääty odottamaan sen toteutumista. Toisaalta reformin vaikutusta kuntien lapsiperhestrategioihin ei ole yksityiskohtaisemmin analysoitu eikä ennakoitu. Päähuomio on kohdistunut kuntien ja tulossa olevien maakuntien yhteistoimintaan.

Tutkittuaan lapsipoliittista ohjelmatyötä Määttä päätteli vuonna 2010: ”Kunnat joutuivat toimimaan epäselvien odotusten ja ohjaussuhteiden alla, ja ahtaat taloudelliset raamit vaikeuttivat suunnittelutyötä. Tässä puristuksessa paikallisten tarpeiden mukainen, omaehtoinen kehittämistyö saattoi jäädä valtion velvoitteiden täyttämisen alle. Lain kirjain täyttyi, mutta lain hengen toteuttaminen vaatii suunnittelijoilta



ja suunnitelman toimeenpanijoilta paljon enemmän.”<sup>87</sup> Edellä kuvattu vaihteleva polku valtion ja kuntien välisessä vuorovaikutuksessa selittää sen, että lapsiperhestrategiatyön perusasioiden oppimisessa ja soveltamisessa on kunnissa edetty hitaasti, jos lainkaan.

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen strategiatyössä tarvittavien tietojen puutteita on pohdittu 1980-luvulta alkaen. Kuntakohtaisten tilastotietojen saatavuus kansallisista tietokannoista on parantunut, mutta ajantasaisuudessa on edelleen puutteita. Vertailukelpoisen ja ajantasaisen tiedon saamisessa kunnan omasta toiminnasta ei ole 2000-luvulla olennaisesti edetty. Universaalipalveluissa (neuvola, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, opiskeluhoito) kertyvä rikas yksilökohtainen tieto jää edelleen moninaisiin yksilötason tietokantoihin ja kortistoihin.

Kokonaiskuva kuntien strategiatyön saamasta tuesta jää lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta ristiriitaiseksi. Valtionhallinnossa siitä on annettu lukuisia erityislakeihin perustuvia velvoitteita. Mutta useissa keskeisissä lapsiperheiden ja lasten hyvinvointia koskevissa raporteissa strategiatyö ei juurikaan ole esillä yksityiskohtaisemmasta analysoinnista puhumattakaan. Esimerkkejä tällaisista raporteista ovat THL:n vuonna 2009 julkaisema katsaus Lapsiperheiden hyvinvointi 2009, Lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnan loppuraportti 2013, Lasten ja perheiden muutosohjelman hankesuunnitelma 2015 sekä Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi -raportti 2018.<sup>88</sup> Monissa valtionhallinnon suunnitelmissa, ohjelmissa ja raporteissa on luvattu tukea kuntia niiden lapsiperhestrategiatyössä, mutta ehdotukset ovat vain harvoin edenneet toimeenpanoon.

Neljän vuosikymmenen aikana valtio on neljä kertaa omilla toimillaan sekä käynnistänyt että pysäyttänyt kuntien lapsiperhestrategiatyön. Jokaisessa murrosvaiheessa olennaisena tekijänä on ollut valtionhallinnon hallintoreformi tai muu merkittävä hallintotoimi. Kunnan lapsiperhestrategian valmisteluun ja rakenteeseen ei ole vielä kukaan tarjolla yhteisiä malleja, vaikka tätä strategiatyötä on harjoiteltu jo lähes

---

87 Määttä 2010.

88 Lammi-Taskula ym. 2009, STM 2013 ja 2015, Heinonen ym 2018.

88 neljän vuosikymmenen ajan. Määttän vuonna 2010 esittämän tulkinnan mukaan kunnat olivat joutuneet toimimaan epäselvien odotusten ja ohjaussuhteiden alla. Näin on edelleen tätä kirjoitettaessa.

# Strategiatyön ydintä etsimässä: Vain ymmärretty strategia voi toteutua

”Strategialla tarkoitetaan päätöksiä ja toimintaa ohjaavaa johdonmukaista mallia, suunnitelmaa ja tietoisesti päätettyä toiminnan suuntaa, jonka avulla pyritään ennakoimaan tulevaisuutta ja lisäämään kunnan mahdollisuuksia selviytyä entistä paremmin epävarmassa toimintaympäristössä. Yksinkertaisimmillaan strategia ymmärretään organisaation punaiseksi langaksi tai tieksi kohti haluttua tulevaisuutta. Parhaimmillaan strategia on tapa ajatella, joka heijastuu päätöksentekotilanteisiin ja arkitoimintaan.”<sup>89</sup>

”Laajassa tutkimuksessa selvitettiin strategiatuntemusta suomalaisissa yhtiöissä. Mukana oli noin 150 organisaatiota ja 10 000 työntekijää. Vaikka strategiat on yhtiöissä hyvin kirjattu ja julkaistu, vain 13 prosenttia johdosta ja 8 prosenttia keskijohdosta pystyy määrittelemään virallisen strategian. Työntekijöistä enää kaksi prosenttia tietää, mitä tavoitellaan ja millaisin keinoin. Jos johto ei muista strategiaa, ei oikein voi olettaa, että työntekijäkään sitä tietäisivät.”<sup>90</sup>

**T**ÄSSÄ LUVUSSA käännetään katse eteenpäin ja pyritään omin sanoin tiivistämään, mitä strategiatyö oikeastaan tarkoittaa ja miten sitä voitaisiin toteuttaa kuntien arjessa nykyistä paremmin. Edellä esitetyt lainaukset tiivistyvät otsikossa. Vain ymmärretty strategia voi toteutua.<sup>91</sup>

---

89 Sallinen ym. 2012, 136.

90 Maury 2016.

91 Fountain Park: <https://www.fountainpark.fi/palvelut/strateginen-johtaminen/strategiatyo/>

Kirjallisuudessa puhutaan strategiatyökaluista, joilla strategiatyön prosesseja pyritään jäsentämään ja johtamaan. Tarjolla on ollut lukuisia tekniikoita, joita soveltaen kunnissa on strategioita luotu ja pyritty niitä toteuttamaan.<sup>92</sup> Tässä luvussa ei kuvata strategiatyökalujen laajaa kirjoa, vaan siirrytään suoraan niihin teemoihin, jotka puheenvuoroa valmistelun kuluessa ovat nousseet tärkeimmiksi. Erityisesti etsitään lapsiperhestrategiatyön punaisia lankoja.<sup>93</sup> Toiseen alussa esitettyyn lainaukseen viitaten kysytään, voisiko kuntien lapsierhestrategiatyötä tehdä niin, että se olisi ymmärrettävää ja puhuttelisi johdon lisäksi kunnan henkilöstöä ja kunnassa asuvia lapsiperheitä ja lapsia. Uuden suunnan viitekehikseksi ehdotetaan dialogisuutta ja sen sovellutuksena tuloksellisuusdialogia.<sup>94</sup>

## Strategia-asiakirjoista strategiatyöhön

Kun kunnan työyhteisöjen arjessa aletaan puhua visioista, strategioista, tavoitteista, tunnuslukuista, seurannasta, arvioinnista, vaikutuksista, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, varsin monet keskittyvät selailemaan kännykkäänsä. Toiset taas ovat heti innoissaan osallistumassa keskusteluun. Torjunta ja innostus ovat kasvaneet arjen kokemuksesta. Nämä sanat ovat toistuneet keskusteluissa ja teksteissä vuosien ja jopa vuosikymmenien ajan. Vähitellen on ajauduttu kahtiajakoisuuteen, yhtäältä on ”strategiakoulukunta” ja toisaalta on ”arkikoulukunta”.

Strategiakoulukuntaan kuuluvia on eniten kunnan johdossa. Lattiatasoa hallitsee arkikoulukunta. Luottamushenkilöt jakautuvat molempiin, useimmiten kuitenkin enemmän arkikoulukuntaan kuin strategiakoulukuntaan. Koulukuntien suurin ero on kielessä, puhutussa ja kirjoitetussa. Vakiintunut strategiakieli suuntautuu ylhäältä alas päin. Johto määrittelee mistä ja miten keskustellaan. Yksiääninen strategiakieli taipuu huonosti tukemaan alhaalta ylöspäin nousevaa

---

92 Vuorinen 2014.

93 *Merkitys*, pääsisältö, ydin, jatkuvuus.

94 Alhanen 2014 ja 2016, Laihonen ym. 2017, Hallamaa 2017.

ajattelua.<sup>95</sup> Molemmilla koulukunnilla on sama kokemus: on vaikea seurata ja ymmärtää toisen koulukunnan puhetta ja lukea sen tuottamia tekstejä. Lisäksi strategiakoulukunnalla on yksi erityinen ominaisuus. Siihen kuuluvat uskovat lujasti, että yksi power point -dian kuva kertoo enemmän kuin tuhat sanaa ja sata diaa vielä enemmän.

Joskus on hyvä palata perusasioihin: Mitä tarkoittavat visio, strategia, tavoite, tunnusluku ja tuloksellisuus käsitteinä – ei vain sanoina – ja miksi puhutaan strategian punaisista langoista? Aloitetaan punaisesta langasta. Ei riitä, että katsotaan metsää puilta, vaan on yritettävä selvittää, mitä on metsän takana. Onko siellä vuoria, merta vai soita? Myös aluskasvillisuuteen kannattaa tutustua. Kun kaikki tämä on samaan aikaan edessä, kokonaisuuden hallinta helposti katoaa. Siksi tarvitaan myös punaisia lankoja: Millaisia punaisia lankoja seuraten kunnassa on tähän saakka kuljettu ja millaisia punaisia lankoja olisi viisasta jatkossa seurata?

Wikipedian mukaan strategia tarkoittaa suunnitelmaa, jolla pyritään saavuttamaan tavoiteltu päämäärä. Päämäärää kutsutaan usein visioksi. Visio tarkoittaa tulevaisuudenkuva, näkymää, hahmotelmaa tai kuvitelmaa. Yritysmailmassa ollaan hieman täsmällisempiä: ”Meillä on selvä visio siitä, mitä yrityksemme on kymmenen vuoden kuluttua”. Tavoite taas on jonkin pyrkimyksen kohde, suunnistuksen kielellä rasti matkalla päämäärän kuvaamaan maaliin. Yksi tapa kiteyttää päämäärä ovat tulevaisuuden muistelu, joka tunnetaan myös ennakoitdialogina.<sup>96</sup>

Wikipedian mukaan indikaattori – kemia poissuljettuna – tarkoittaa tilastolukua, joka tiivistää useiden rinnakkaisten mittausten moninaista tietoa helpommin hallittavaan ja ymmärrettävään muotoon. Jatkossa puhutaan indikaattorin sijasta tunnusluvusta. Näin palautuu helpommin mieleen, että luku sinänsä ei ole tärkeä vaan ilmiö, jota se kuvaa eli tavallaan tunnustelee, ja että kyseessä on luku eli kvantitatiivinen tieto.

---

<sup>95</sup> Erikson ja Lehtimäki 2003, 75.

<sup>96</sup> Sosiaalityöhön kehitetty menetelmä, jota voidaan käyttää myös kuntien strategiatyössä (Kokko 2007, [https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon\\_tueksi/varhainen-avoin-yhteistoiminta/ennakoitdialogit](https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tyon_tueksi/varhainen-avoin-yhteistoiminta/ennakoitdialogit). Luettu 1.10.2018)

Kuntaliiton kotisivujen mukaan tuloksellisuus on yläkäsite tuotavuudelle, vaikuttavuudelle, laadulle, kustannusvaikuttavuudelle, tehokkuudelle sekä työelämän laadulle. Toiminnan voidaan sanoa olevan tuloksellista silloin kun asiakkaiden tarpeisiin vastataan kustannustehokkaasti ja laadukkaasti ja myös työssä jaksaminen on hyvällä tasolla.<sup>97</sup>

Mitä tuloksellisuus tarkoittaa käytännössä? Pyydetään ison peruskoulun luokanopettajaa ja aineopettajaa kuvaamaan, mistä he tietävät, onko tänä vuonna heidän työnsä koulussa ollut parempaa kuin viime vuonna. Sama kysymys laajennetaan koskemaan koko koulua ja esitetään rehtorille, oppilaskunnan puheenjohtajalle ja vanhempainyhdistyksen puheenjohtajalle. Sitten laajennetaan kysymys koko perusopetukseen ja pyydetään perusopetuksen johtajaa, kunnanjohtajaa ja valtuuston puheenjohtajaa kuvaamaan, miten heidän tietoonsa tulee, onko toiminta peruskoulu yhteisöissä parantunut. Kun nämä keskustelut nauhoitetaan ja analysoidaan, alkaa hahmottua ensimmäinen luonnos kokonaiskuvaksi siitä informaatiosta, jota kunnassa on aidosti käytävissä perusopetuksen tuloksellisuuden arvioinnissa.

Edellä kuvatut käsitteet eivät toimi erillään, vaan vaativat yhteisen kehiksen, jota on nimitetty strategiatyöksi, strategiseksi suunnitteluksi ja strategiseksi johtamiseksi. Strategiatyö toimii kattokäsitteenä ensinnäkin siksi, että se soljuu kielessä kevyemmin kuin kaksi seuraavaa. Voidaan myös ajatella, että suunnittelu ja johtaminen ovat strategiatyön sisällä erikoistuneita toimintoja. Kun työ yhdistetään strategiaan, kuuntelija tai lukija ohjautuu ajattelemaan suunnittelua ja johtamista, mutta ei vain niitä vaan myös tekemistä.

Monista tarjolla olevista vaihtoehdoista on poimittu seuraava strategiatyön luonnehdinta: ”Organisaatio tarvitsee pitkällä tähtäimellä menestyäkseen strategista suunnittelua ja johtamista. Onnistuneeseen strategiatyöhön vaaditaan analyttistä ja osallistavaa suunnittelua, sitouttavaa toimeenpanoa sekä pitkäjänteistä seurantaa. Strategiassa on kyse tiettyjen rajoitteiden vallitessa tehtävistä valinnoista, mikä tekee strategisesta johtamisesta aina enemmän tai vähemmän tasapainoilua

---

97 <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/tuloksellisuus> (Luettu 15.9.2018)

vaativaa toimintaa. Strategisen suunnittelun ja johtamisen kirjallisuudessa puhutaan yhä enemmän arkipäivän strategian tekemisestä ja toteuttamisesta. Strategista suunnittelua, analyysiä ja toimeenpanoa tehdään siis tavalla tai toisella ympäri organisaatiota päivittäin. Opetus tästä lienee se, että strategian ei pidä olla vain ylemmän johdon hahmotelma tulevasta, vaan jotain, mitä kaikki tekevät ja toteuttavat.<sup>98</sup>

Tässä strategiatyön luonnehdinnassa on monta tärkeää viestiä. Strategian ydinkysymys on kunnan menestys pitkällä tähtäimellä. Strategiatyö ei rajoitu asiakirjojen tuottamiseen, vaan sitä tehdään kunnan arjessa kaikissa suunnissa ja kaikilla tasoilla. Se ei ole pelkästään johdon hallussa, vaan kaikki tekevät ja toteuttavat sitä. Strategiset valinnat joudutaan tekemään rajoitteiden vallitessa. Tasapainottelu kuuluu väistämättä kunnan strategiatyöhön.

Aika on strategiatyön tärkeimpiä ulottuvuuksia. Kuntien aikanäkymä on usein melko lyhyt, parhaimmillaan valtuustokausi eteenpäin ja muutama vuosi taaksepäin. Talousarvioissa se kapenee edellisen vuoden tilinpäätökseen ja kahteen vuoteen eteenpäin. Strategian tulevaisuuden näkymissä tulisi kuitenkin olla ”pitkä tähtäin”, joka tätä kirjoittaessa voisi olla jossakin 2020-luvun puolivälissä.

Usein sivuutetaan ajan toinen suunta eli lähihistoria. Kuntien strategia-asiakirjoissa on harvoin analysoitu aikaisemman strategian toteutumista ja vaikutuksia lapsiperheiden ja lasten hyvinvointiin. Lähihistorian kuvaus kattaa parhaimmillaan muutaman viime vuoden. Tunnuslukuja esitetään, mutta harvoin niiden kuvaamia ilmiöitä analysoidaan pidemmällä jaksolla. Kun pöydälle nostetaan aikaisemmat strategia-asiakirjat esimerkiksi vuosituhannen vaihteen ensimmäisistä lapsipoliittisista ohjelmista alkaen, niihin perehtyminen tuottaa yllätyksiä. Samat lausumat, pulmat ja ratkaisuehdotukset toistuvat. Avoimeksi on jäänyt, missä on edetty, jos missään. Kuljetun matkan punaisten lankojen etsiminen, tunnistaminen ja ymmärtäminen ovat yhtä tärkeitä tai jopa tärkeämpiä kuin suuntautuminen tulevaisuuteen.

---

98 <https://www.utu.fi/fi/yksikot/tse/tietoa/nostot/Sivut/strategiatyo-granlund.aspx>  
(Luettu 15.9.2018)

94 Julkishallinnon organisaatioissa on harvoin kysymys aidosti uudesta alusta. Historia ohjaa voimakkaasti tulevaisuutta.

Mikä sitten on suunnitelman eli valtuuston tai lautakunnan hyväksyttäväksi tulevan asiakirjan rooli strategiatyössä? Se ei ole lopputulos, vaan jatkuvassa prosessissa aika-ajoin valmistuva väliraportti. Asiakirja sinänsä ei ole strategia, vaan strategia on siinä kuvattu suunnitelma etenemisestä kohti pitkän aikavälin päämäärää lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä. Jotta strategia tulisi ymmärretyksi, tulisi sen väliraporteista löytyä selvästi kuvattuna päämäärä ja tavoitteet aivan niin Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpano-ohjeissa on selvästi sanottu (sivut 38–40).

## Punaiset langat isossa kuvassa

Strategian ydin muodostuu tai ainakin sen pitäisi muodostua punaisista langoista, mutta ovatko ne tiedostettuja ja harkittuja vai näkyvätkö vasta jälkeenpäin? Seuraavaksi pyritään havainnollistamaan, mitä tämä käytännössä voisi tarkoittaa etsimällä punaisia lankoja tämän puheenvuoron historia-aineistosta. Niitä ei ole tällä tavalla aikaisemmin yritetty kirjoittaa näkyviin. Kuvaukset perustuvat kirjoittajien tulkintoihin. Tavoitteena on ollut pelkistää ja hahmotella ideaalityyppejä<sup>99</sup> niin, että niiden olennaiset piirteet tulevat kärjistettyinä näkyviin.

Varhaisessa keskustelussa väestön hyvinvoinnista ja sen edistämisestä toimijana oli kunta. Kunnan tuli tunnistaa ja poistaa sosiaalisten olojen epäkohtia. Laajan lastensuojelutulkinnan vaiheessa 1970- ja 1980-luvulla ydinkäsitteitä olivat lapsen ohella kasvuympäristö ja kasvuolot. Niitä tarkasteltiin laajasti yhdyskuntasuunnittelusta liikenteeseen, asumiseen, perheen toimeentuloon ja lastenkulttuuriin. Tuolloin ei puhuttu erityislapsista, ei diagnooseista eikä ongelmista, vaan haavoittuvissa oloissa ja elämäntilanteissa elävistä lapsista. Koti ja perhe toistuivat usein 1980-luvun teksteissä. Kotikasvatuksen tukeminen

---

<sup>99</sup> Weber sovelsi sosiologisissa tutkimuksissaan käsitettä ideaalityyppi, jolla hän tarkoitti, että sosiologin on korostettava tutkimuksen kannalta olennaisia näkökohtia. Hänen omista tutkimuksissaan ideaalityyppejä olivat esimerkiksi protestanttinen etiikka ja lahko (Wikipedia).



ja perhekasvatus olivat mukana palvelujen kehittämisessä. Yleistäen voidaan puhua lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen *sosioekologisesta tulkinnasta*.

Uusi vaihe kunnan laajan hyvinvoinnin tulkinnassa alkoi 1990-luvulla. Julkisen vallan ja myös kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa väestön hyvinvointiin kyseenalaistettiin. Huomio siirtyi paikallisyhteisöihin, yhteisöllisyyteen, vapaaehtoistyöhön ja ihmisten omiin voimavaroihin. Yksilön vastuuta korostettiin kunnan vastuun rinnalla. Tämä strateginen suunta on vahvistunut 2000-luvun edetessä ja kirkastui esimerkiksi vuonna 2015 julkaistussa Kuntaliiton hyvinvointipoliittisessa ohjelmassa. Sosiaalisten ja terveydellisten olojen epäkohtien tunnistaminen ja poistaminen olivat jääneet pois kunnan tehtävistä. Päätehtäväksi oli tullut edellytysten luominen kuntalaisten omaehtoiselle hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Vastaavasti lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin strategiakieli ja sen sanasto alkoivat muuttua 1980-luvulla. Mukaan tulivat psykososiaaliset ongelmat yleisesti ja sitten lastenpsykiatriset diagnoosit. Ongelmien katsottiin vaativan erikoistuneiden ammattihenkilöiden tuottamia arviointoja ja palveluja. Seuraava vuosikymmen uusi ulottuvuus oli syrjäytymisen. Samaan aikaan kasvuympäristön epäkohtien poistaminen ja kasvatuksen tukeminen muuttuivat huoleksi vanhempien uusavuttomuudesta ja kasvatuksen siirtämisestä päiväkodin ja koulun tehtäväksi. Kasvatus erityisenä osaamisena ja yhteisenä tehtävänä jäi sivuun. Perhekasvatus poistui sanastosta. Lapsiperhe hajosi vanhempiin ja lapsiin. Uudeksi avaukseksi on tullut vanhemmuuden tuen ohjelma: ”Pitkäjänteinen ohjelma tuo tutkittuun tietoon perustuvia, vaikuttavia vanhemmuuden tuen menetelmiä kaikkien lasten ja heidän vanhempiansa hyväksi. Näin edistetään lasten, nuorten ja vanhempien myönteistä vuorovaikutusta ja kannustavaa kasvatusta, joka ehkäisee lasten ja nuorten mielenterveysongelmia. Samalla tuetaan oppimista ja pärjäämistä ja vähennetään lasten ja nuorten eriarvoistumista.”<sup>100</sup>

Sihvosen tutkimus vanhemmuuden esiintymisestä Helsingin Sanomissa 1990-luvulta alkaen ja vanhemmuuden tukemisesta 2000-luvun

---

100 <https://www.hs.fi/paivanlehti/06052017/art-2000005198748.html> (Luettu 3.10.2018)

96 alun perheprojekteissa selventää tulkintojen muutosta. Vuoden 1994 jälkeen vanhemmuus -sanan käyttö lisääntyi nopeasti ja vakiintui 2000-luvun alussa viisinkertaiseksi verrattuna 1990-luvun alkuun. Vanhemmuuteen suuntautuvien perheprojektin lukumäärä nousi nelinkertaiseksi vuodesta 2000 vuoteen 2005, jonka jälkeen kasvu pysähtyi ja kääntyi hienoiseen laskuun. Sihvosen mukaan projektien dokumenteissa pelättiin kasvatusvastuun kasautuneen liikaa julkisille palveluille. Vanhempien vastuuta lastensa kasvatuksesta haluttiin vahvistaa. Hankkeissa suhtauduttiin kuitenkin epäilevästi nykyvanhempien kykyihin selviytyä lasten kasvatuksesta. Siksi vanhemmat tarvitsivat tukea, mutta tuki ei hankkeissa kohdistunut vanhempien kasvatuskäytänteisiin, vaan vanhemmuuden psyykkiseen puoleen.<sup>101</sup>

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen sosioekologisen tulkinnan rinnalle ja ohikin on 2000-luvulla tullut *ongelma-, yksilö- ja moraalisuuntautunut tulkinta*.

Toinen muutoksen ulottuvuus löytyi palvelujen suhteesta asuinympäristöön. Läheisyysperiaate, alueellistaminen, paikallisuus ja yhteisöllisyys olivat ydinkäsitteitä 1980- ja 1990-luvulla. Palvelut nähtiin osana asuinalueita. Puhuttiin yhdyskuntatyöstä ja rakenteellisesta sosiaalityöstä. Helsingin kaupungin ensimmäisessä lapsi- ja perhepoliittisessa ohjelmassa vuonna 2001 kiinnitettiin erityisesti huomiota asuinalueiden erilaistumiseen. Samana vuonna julkaistussa Stakesin laajassa Mikä uhkaa lapsiamme -raportissa viitattiin koko kylä kasvattaa -toiminta-ajatukseen. Lapsiperhepalvelujen kehittämisen uudeksi teemaksi tuli 2000-luvun alussa Ruotsin Leksandista opittu perhekeskuksen toiminta-ajatus, jossa keskityttiin lapsiperheiden sosiaalisen tuen ja verkostojen vahvistamiseen.<sup>102</sup>

Palveluiden ja paikallisyhteisöjen vuorovaikutus jäi 2000-luvun edetessä vähitellen sivummalle. Strateginen keskustelu suuntautui palvelujen sisäiseen rakenteeseen ja toimintaan. Arviointitutkimuksissa todettiin, että lapsipoliittinen ohjelmatyö kunnissa suuntautui

---

101 Sihvonen 2015.

102 Viitala ym. 2008.

enemmän ammatillisen työn kehittämiseen kuin lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen parantamisesta.<sup>103</sup>

Esimerkkinä tästä muutoksesta on perhekeskus-yhdyssanan tulkinta. Kun se 2000-luvun alussa tarkoitti lapsiperheen sosiaalisen lähiympäristön vahvistamista vertaistuellalla ja muulla vastaavalla, varsinkin rinnalle tuli toinen tulkinta, jossa perhekeskus samaistui perhepalveluverkostoon. Viime vuosina perhekeskuksella on yhä useammin tarkoitettu lapsiperhepalveluihin erikoistuneiden ammattihenkilöiden kokoamista yhteen, usein yhteen rakennukseen. Esimerkiksi Helsingin kaupungin kotisivujen mukaan perhekeskus kokoaa samaan palvelupisteeseen lasten ja perheiden palveluja, ehkäisevistä palveluista erityispalveluihin.<sup>104</sup>

Hieman pienempi, mutta ajankohtainen punaisen langan suunnan muutos löytyy kuntien rakenteiden tulkinnoista. Sektorirajat ovat olleet kuntastrategioiden päänsärkynä 1970-luvulta alkaen. Kun verkostoituminen, hallintorajojen ylittäminen ja moniammatillisuus eivät tuottaneet toivottuja tuloksia, alettiin 2000-luvun uudistaa kuntien sisäistä rakennetta: tilaaja–tuottajamallista ja elämäntarpeesta rakentui useita sovellutuksia. Innostus rakenteiden uudistamiseen on kuitenkin laantunut. Rajapinnat ovat muuttuneet yhdyspintoiksi, joita retoriikassa ei enää tulkita ongelmiksi vaan mahdollisuuksiksi.<sup>105</sup> Tätä tulkintaa kutsuttiin vielä noin kymmenen vuotta sitten rakenteelliseksi välinpitämättömydeksi.<sup>106</sup>

Lasten ja perheiden palvelujen LAPE-ohjelmassa tuotetussa ”Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi” -raportista löytyi 244 yhdyssanoitusta eri muodoissa ja vastaavasti haettuna 32 rajasanoitusta. Verkostoituminen on edelleen ajankohtaista, samoin moniammatillisuus. Niiden rinnalle ovat nousseet monialainen johtaminen ja yhdyspintamenettelyt, sekä hyvinvoinnin edistämisen johtamisen (”hyvinvointijohtamisen”) erityiset rakenteet ja sopimuskäytännöt.

---

103 Määttä 2010.

104 <https://www.hel.fi/sote/toimipisteet-fi/aakkosittain/itakadun-perhekeskus/> (Luettu 26.9.2018)

105 Heinonen ym. 2018.

106 Salmi 2008, Lapsiasiavaltuutettu 2018, 47 ja 107.

98 Niitä täydennetään poikkihallinnollisen hyvinvoinnin edistämisen kannustimilla.

Muutosten ohella on hyvä havaita pysyvyys. Selvimpänä esimerkkinä on lastensuojelu. Lasten sijoittaminen kodin ulkopuolella oli 1980-luvulla lasten lukumäärä huomioon ottaen puolet vähäisempää kuin tätä kirjoitettaessa ja lisäksi hitaasti vähenemässä. Siitä huolimatta puhuttiin lastensuojelun alisuoriutumisesta ja aliresursoinnista ja oltiin huolissaan sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuudesta. Ilmiö on pysynyt samaan, vain sanoitus on vaihtunut. Nyt puhutaan lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden ylikuormituksesta, osallisuudesta ja kokemusasiatuntijoista. Jo vuonna 1991 ratifioidussa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa erityisesti korostetaan lasten kuulemista heitä koskevissa asioissa.<sup>107</sup> Tätä kirjoitettaessa – lähes kolme vuosikymmentä myöhemmin esitetään ikään kuin uutena asiana lastensuojelulakiin lisäystä, joka velvoittaisi kuulemaan kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia, kun arvioidaan sijaishuollon toimintaa.<sup>108</sup>

Toinen varsin kestävä teema on myös ollut painopisteen siirtäminen korjaavasta työstä ennaltaehkäisyyn ja matalan kynnyksen palveluihin. Lapsi- ja perhekeskeisyys ovat kuuluneet palvelujen kehittämiskeskustelun sanastoon jo 1980-luvulta alkaen. Voisi ajatella, että yhdessä näistä muodostuu varsin selvästi yksi ja samana pysynyt lapsiperhestrategioiden punainen lanka.

Vielä esimerkki helposti piiloon jäävästä jatkuvuuden punaisen langan säikeestä. Lapsiperheiden kotipalvelujen voimavaroja supistettiin 1990-luvulla niin, että asiakasperheiden lukumäärä väheni noin kolmannekseen. Siitä alkaen on varauksetta pidetty lapsiperheiden kotipalvelun lisäämistä yhtenä parhaiten perusteltuna mahdollisuutena tuen vahvistamisessa. Tämä on todettu niin hallitusohjelmissa kuin lukuisissa hankkeissakin. Lasten sijaishuollon kustannukset ovat vajaan kolmen vuosikymmen aikana kasvaneet lähes 500 miljoonalla eurolla. Kotipalvelun työntekijät ovat pienipalkkaisia. Pienellä osalla

---

107 Varmistetaan lasten oikeus osallistua asioihin, jotka vaikuttavat heidän arkeensa. Kuullaan heidän mielipiteitään ja otetaan ne huomioon päätöksenteossa. (Lapsiystävällinen kunta, sivu 39)

108 <https://yle.fi/uutiset/3-10412809> (luettu 6.10.2018)

tästä summasta olisi voitu palauttaa lapsiperheiden kotiapua takaisin 60 000 perheen tasolle tai jopa sitä laajemmaksi. Palkkasumma on kuitenkin pysynyt marginaalisen pienenä ja osuus palvelukustannuksista vähentynyt (kuvio 10, sivu 28). Tämän heikon punaisen langan sitkeä pysyvyys nostaa keskusteluun suuren kysymyksen: miksi kunnissa ei oteta käyttöön kiistattomasti perusteltuja ja yleisesti hyväksytyjä toimintoja?

## Strategiatyön menetelmäksi tuloksellisuusdialogi

Sotarauta kritisoi 1990-luvun kuntasuunnittelua: ”Yksi pisimmälle kehittyneistä taidoista on taito pilkkoa. Olemme siinä niin hyviä, että usein unohdamme asettaa palaset takaisin paikoilleen. Pilkkominen on perustunut uskoon siitä, että yhteiskunnalliset ongelmat voidaan rajata, syy ja seuraus tunnistaa ja erottaa toisistaan ja että ongelma on mahdollista lopullisesti poistaa, kunhan syy tunnistetaan. Sitten olisi aika käydä seuraavan ongelman kimppuun. Epävarmuutta pyrittiin hallitsemaan osoittamalla se organisaatio, instituutio, yksikkö tai yksilö, joka oli vastuussa tietyn ongelman muotoilusta, ratkaisuehdotuksesta ja usein myös ratkaisemisesta.”

Sotarauta esitti vaihtoehdoksi pehmeää strategiaa: ”Ajattelua ja toimintaa ei voi erottaa toisistaan, suunnittelu ja toimeenpano nivoutuvat yhteen. Strategian laatu, oppiminen, uudet oivallukset – suunnitelmien varsinaiset sisällöt – nousevat esiin jatkuvasta organisaatioiden sisäisistä ja välisistä kommunikaatio- ja oppimisprosesseista.”<sup>109</sup>

Viime vuosina on puhuttu paljon dialogisuudesta ja dialogisesta johtamisesta, kun etsitään ratkaisuja monimutkaistuvan toimintaympäristön tuottamiin ”pirullisiin” ongelmiin.<sup>110</sup> Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tutkijaryhmä on tutkinut ja kehittänyt dialogisuuden soveltamista kuntien hallinnossa.<sup>111</sup> Ydinkysymys on suunnitelmallinen ja jatkuva keskustelu päämäärästä, tavoitteista, tekemisestä, tuloksista ja

109 Sotarauta 1996, 318–331.

110 Vartiainen ym. 2013.

111 Laihonon ym. 2017.

vaikuttavuudesta ja niiden suhteista toisiinsa, sanoitettiin se pehmeäksi strategiaksi, kommunikatiivisuudeksi tai tuloksellisuusdialogiksi.

Laihosen tutkijaryhmän mukaan kuntien nykyisessä kehitysvaiheessa menestymisen ydinkysymys on dialogisuus ja erityisesti kuntien arjessa jatkuvasti käynnissä olevien dialogien tunnistaminen ja ymmärtäminen sekä mahdollisuuksien mukaan myös ohjaaminen ja johtaminen. Tavoitteista ja tuloksista suunnitelmallisesti keskusteleva ihmisryhmä on huomattavasti kyvykkäämpi ratkaisemaan monimutkaisia ongelmia kuin yksittäinen henkilö. Tuloksellisuusdialogin rinnalla toinen peruskäsite on tuloksellisuusinformaatio. Kun nämä yhdistyvät suunnitelmallisesti kunnan hallinnossa ja henkilöstön keskuudessa, tuloksellisuustietoisuus vahvistuu: ”Tuloksellisuusdialogi on jatkuva prosessi, jolla kunta ylläpitää ja vahvistaa johdon ja henkilöstön tuloksellisuustietoisuutta. Ihmisten kohdatessa keskustellaan onnistumisista ja epäonnistumisesta, kehitetään käytäntöjä ja opitaan toisilta. Yksittäisistä dialogeista rakentuu dialogien verkosto, jossa muodostuu tilannekuva, jota jatkuvasti täsmennetään ja verrataan tavoitteisiin. Johdetussa tuloksellisuusdialogissa on neljä perusominaisuutta:

1. selvä tavoite,
2. tuloksellisuuteen keskittyminen,
3. tuloksellisuusinformaatioon perustuminen sekä
4. dialogin hyvien toimintatapojen noudattaminen.

Usein dialogit syntyvät ja ketjuuntuvat omalla tavallaan, ja siksi niiden johtaminen on vaikeaa, joskus jopa mahdotonta.”<sup>112</sup>

Työryhmä on testannut ja kehittänyt tulkintaansa tuloksellisuusdialogista yhteistyössä kolmen kunnan kanssa. Kunnissa keskustellaan tavoitteista ja tuloksista koko ajan, mutta keskustelu on usein haparoivaa ja poukkoilevaa, eikä siitä synny systemaattisesti etenevää dialogia. Parhaimmillaan keskusteluista muodostuu jatkumo sekä ennen strategian muodostumista että sen jälkeen. Tieto jalostuu, väärät illuusiot toiminnasta murtuvat ja kehitys mahdollistuu. Varsinainen haaste ei siis

---

112 Laihonen ym. 2017.

ole strategia-asiakirjan valmisteleminen ja hyväksyminen, vaan miten siinä kuvattu strategia ymmärretään ja miten se muuttuu tekemiseksi. Ja kun se muuttuu tekemiseksi, edetäänkö kohti päämäärää eli yhteisesti kiteytettyä näkymää toivotusta tulevaisuudesta. Kyse ei ole pelkästään siitä, miten ihmiset keskusteleivat vaan myös siitä, ketkä keskusteluihin osallistuvat ja millaisia institutionaalisia rooleja osallistujat edustavat. Menestyksellisen strategiatyön suurin haaste on viime kädessä ymmärtäminen.

Yksi menetelmä ei tietenkään ole ratkaisu strategiatyön kaikkiin vaiheisiin. Tuloksellisuusdialogi tarjoaa vaihtoehdon asiakirjojen tuottamiseen keskittyneille strategiatyön käytännöille. Kysymys ei ole vain menetelmästä, vaan kunnan organisaatiokulttuurin yleisestä uusiutumisesta.

### Mitä on ”tuloksellisuusinformaatio”?

Lapsiperhestrategiakirjallisuudessa on kannettu huolta tarjolla olevasta informaatiosta suhteesta tarvittavaan informaatioon. Tämä huoli kertoo ehkä tärkeimmästä kriittisestä polusta. Kunnat keräävät, raportoivat ja hyödyntävät strategiatyössään tietoja kukin omalla tavallaan. Helposti saatava tieto tallentuu ja tulee hyödynnetyksi.

Lapsiperhestrategiatyössä tarvitaan suunnitelmallisesti kerättyä, kattavaa, ajantasaista ja vertailukelpoista informaatiota kunnan lapsiperheiden lapsiväestön hyvinvoinnista ja sen kehityksestä, toimintaohjelmista, käytetyistä resursseista, tuotoksista ja vaikutuksista, sekä erityisesti hyvinvoinnin haasteiden, resurssien, tuotoksien ja vaikutusten välisistä suhteista.

Tällaisen tuloksellisuusinformaation tuottamiseen liittyy monenlaisia ongelmia. Päämäärän kannalta merkittävien ilmiöiden ja prosessien kehityksen kuvaaminen on usein vaikeaa. Suurin pulma on siinä, että usein mittareiden olemassaolo ja niiden tuottama tieto koetaan riittäväksi, mutta harvoin, jos koskaan, mittausinformaatio tarjoaa suoraan valmiita vastauksia. Käytettävissä oleva informaatio kertoo aikaisemmin tehdyistä valinnoista. Ajantasaisesti seurataan talousarviota, ja budjetin

ylityksiin reagoidaan viipymättä. Tästä seuraa, että talousarvion valmistelu ja toteutuma hallitsevat usein kunnan arjen tuloksellisuusdialogia.

Erilaiset tulkinnat ja informaation valikoiva hyödyntäminen ovat kunnan luonnollinen ominaisuus, jota ei voida eikä tulisikaan yrittää kokonaan poistaa. Niiden tunnistaminen on välttämätöntä, mutta aiheuttaa myös johtamishaasteita. Eniten silloin, kun niiden olemassaoloa ei tunnisteta eikä tiedosteta.

Parhaimmillaan tuloksellisuusinformaatiossa yhdistyvät hiljainen tieto ja tiedon tuottajasta riippumatta välitettävissä oleva tieto. Viimeksi mainittu voi olla laadullista tai määrällistä. Hiljaisen tiedon tavoittaminen on mahdollista vain dialogissa ja edellyttää siis dialogiin osallistumista. Osallisuus on hiljaisen tiedon tavoittamisen ja hyödyntämisen välttämätön edellytys. Jälkimmäistä ryhmää edustavat tavallisimmin tunnusluvut.

## Tunnusluvuista

Viime vuosina suurin huoli strategiatiedosta on kohdistunut tunnuslukuihin eli indikaattoreihin. Lapsipolitiikan kansallisia tunnuslukuja on määritelty. Kunnissa tunnuslukuja kerätään useista eri lähteistä ja tallennetaan sähköisiin hyvinvointikertomuksiin ja myös muihin johtamisen tietojärjestelmiin. Tunnuslukuja ja niiden muutoksia kuvataan usein ikään kuin ne olivat sellaisenaan tärkeitä. Kunnan asukas ei pääse kovin helposti katsomaan oman kuntansa lapsiperhestrategian tunnuslukuja, puhumattakaan niistä tehtyjä tulkintoja.

Millä tavalla tunnusluvut voisivat nykyistä paremmin tukea toimia dialogia lapsiperhestrategiasta? Ensimmäinen kysymys on, miksi tunnuslukuja kannattaa tuottaa. Ratkaisevaa on tiedon merkityksellisyys päätöksenteossa. Tunnusluku tulee useimmiten merkitykselliseksi kahdessa suunnassa. Se antaa tärkeäksi koettua ja vertailukelpoista tietoa mahdollisista strategiavaihtoehdoista, kun on päätettävä, mihin suuntaan edetään. Tai tunnusluku kuvaa tekemisessä etenemistä päämäärän suuntaan. Yhdistettynä tämä tarkoittaa, että tunnusluvun merkityksellisyys ratkaistaan strategisesti merkittävien päätösten valmistelussa ja päätöksentekoa seuraavassa tekemisessä sekä tekemisen vaikutusten



arviointissa. Tunnusluku ilman yhteyttä kunnan päätöksentekoon ei ole strategisesti merkittävä.

Tunnuslukujen kriittisiä ominaisuuksia ovat osuvuus, herkkyys ja ajantasaisuus. Osuvuus tarkoittaa, että tunnusluku mittaa päätöksen kohteena olevien ilmiöiden olennaisia ulottuvuuksia. Herkkyys kertoo tunnusluvun kyvystä tehdä muutos näkyväksi. Ajantasaisuuden perusvaatimus kunnassa on, että edellisen vuoden tieto on käytettävissä, kun seuraavaa vuotta suunnitellaan. Parhaimmillaan lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisen tuloksellisuusinformaatio on yhtä ajantasaista kuin nykyisin talousinformaatio on.

Mitä edellä esitetty tarkoittaa käytännössä? Esimerkiksi imeväis-kuolleisuus on äitiysneuvolaa koskevissa päätöksissä osuva, mutta ei herkkä eikä ajantasainen tunnusluku. Tapahtumat ovat harvinaisia. Suurissakin kunnissa tarvitaan usean vuoden kertymä, jotta päätelmiä kehityssuunnasta voidaan tehdä. Kouluterveyskyselyn tuottama tieto kiusaamisen yleisyydestä kunnassa ei välttämättä ole osuva, ei herkkä eikä ajantasainen. Tähän tunnuslukuun tuottavat satunnaisvaihtelua vastaustilanne ja vastaajien edustavuus suhteessa kunnan saman ikäiseen väestöön. Kun kiusaaminen on keskimääräistä harvinaisempaa, ilmoittamiskynnys on matalampi kuin yleisemmän kiusaamisen luokissa ja kouluissa. Kun mittaus tehdään kahden vuoden välein, muutosten havaitsemiseen tarvitaan vähintään neljä vuotta. Harvoin muutokset ovat niin suuria, että kahden vuoden välein tehdystä mittauksista voisi tehdä luotettavia päätelmiä.

Lapsipolitiikan tunnuslukujen kehitellyssä tarjolla olevan informaation rikkaus on usein koettu ongelmaksi. Nykyisessä tiedonhallinnan kehitysvaiheessa se ei kuitenkaan ole ongelma vaan pikemminkin tavoite. Päätöksentekotilanteet kunnissa vaihtelevat. Ennalta ei ole mahdollista rajata lapsiperhestrategian päätöksentekotilanteita niin, että niissä selviytyisi kapealla ydinindikaattoreiden kokoelmalla. Pitkän ajan strategiatyön rinnalla tyypillinen tilanne on, että vuoden edetessä kunnan tulokertymä alittaa menot. Talouden sopeutuksessa valmistellaan leikkauksia lapsiperhepalvelujen määrärahoihin. YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa tekemään lapsivaikutusten ennakkoarvioinnin, johon tämän puheenvuoron kehelyksessä olisi lisättävä

104 perhevaikutusten ennakoarviointi. Oletetaan, että valmistelijoilla on käytettävissä rikas vertailukelpoisen tuloksellisuusinformaation tietokanta, joka kattaa ainakin kaksi valtuustokautta taaksepäin. Valmistelijat voivat tästä tietokannasta poimia tarvittavat tiedot ja arvioida eri vaihtoehtojen todennäköisiä vaikutuksia suhteessa kunnan hyväksymään lapsiperhestrategiaan.

## Menestystarina vai tragedia?

**A**IKAISEMPAA TUTKIMUSTA kuntien lapsiperhestrategiatyön arjesta löytyi varsin vähän. Useimmat tutkimukset perustuivat kuntien johdolta saatuihin vastausiin. Niissä kerrotaan myönteisestä kehityksestä. Varsin toisenlainen kuva tulee niistä muutamista tutkimuksista, joissa on analysoitu strategia-asiakirjoja, seurattu valtuustokeskusteluja tai haastatteluissa selvitetty yksityiskohtaisemmin kuntien johtajien viranhaltijoiden tulkintoja ja kokemia huolia. Valitettavasti viimeksi mainituissa suunnissa on ollut kovin vähän tutkimusaktiivisuutta 2010-luvulla. Todennäköiseltä näyttää, että tutkimuksissa todetut kuntien lapsiperhestrategiatyön pulmat ja vaikeudet ovat edelleen ajankohtaisia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformia on valmisteltu vuodesta 2015 alkaen. Sen toteutuessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja myös henkilöstö siirtyvät pois kunnista. Muutos on kunnan tehtävien ja myös kuntastrategiatyön kannalta merkittävä, mutta lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta kuitenkin melko pieni. Vain alle viidennes niiden euroista ja henkilöstöstä siirtyy reformin toteutuessa pois kunnista. Kuntien sisäinen rakenne muuttuu olennaisesti. Reformien toteutuessa valtaosa kunnan henkilöstä ja talouden euroista suuntautuu lapsiperheiden ja lasten tukeen ja palveluihin.

Kuntien strategiatyön kannalta on erittäin merkittävää se, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö poistuu kuntien henkilöstöstä muutamia perustason työntekijöitä lukuun ottamatta. Kunnille on kuitenkin jäämässä ensisijainen vastuu asukkaiden ja siis myös lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisestä. Vielä 2000-luvun alussa Kansanterveys 2015 -ohjelmassa ja Terveiden edistämisen laatusuosituksessa korostettiin terveystalvelujen ja sen henkilöstön tehtäviä hyvinvoinnin edistämisessä (sivut 56–57). Kuntien olisi tule-

vaisuudessa kannettava vastuuta asukkaidensa hyvinvoinnista, vaikka niiden johdossa ei ole lainkaan hyvinvointiin ja sen edistämiseen perehtynyttä ammattihenkilöstöä. Hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä todetaan, että maakuntien tehtävänä olisi tarjota tukea ja asiantuntemusta kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työn tueksi (sivu 545), mutta ei tarkemmin selvitetä, miten tämä tuki käytännössä tarkoittaa.

Yhdessä edellä esitetty tarkoittaa, että lapsiperhestrategiatyön ja yleisemminkin kuntastrategiatyön näkymä 2020-luvulla on sumun peitossa. Onkin yllättävää, että edessä olevia strategiahaasteita ei vielä ole yksityiskohtaisemmin analysoitu kuntien näkökulmasta. Päähuomio on suuntautunut maakuntiin ja niiden vuorovaikutukseen kuntien kanssa.

Tämän puheenvuoron otsikossa viitattiin tragedian mahdollisuuteen. Yhteenvetona on, että lapsiperheiden ja lapsien näkyminen kuntien strategiatyössä viittaa enemmän tragediaan – sarjaan erehdyksiä – kuin menestystarinaa. Aristoteleen tulkintaa (sivu 13) soveltaen väitetään, että kunnat ovat päätyneet strategiatragediaan ”vapaaehtoisesti, tietämättömyyttään (muttei tyhmyyttään), valtion kohtalokkaiden erehdysten ohjaamina”. Neljän vuosikymmenen aikana valtio on muuttuvilla säädöksillään, vaihtuvilla aloitteillaan, sekavalla ohjauksellaan ja tyhjiksi osoittautuneilla lupauksillaan pikemminkin estänyt kuin edistänyt kuntien omatoimista etenemistä lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä. Tämän seurauksena kuntien aito kiinnostus lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen on rapautunut. Aika harvassa ovat ne kunnat, jotka ovat 2010-luvulla ylittäneet tehtävänsä lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä siihen tapaan, mitä kansanterveystoimikunta vuonna 1969 arvioi.<sup>113</sup>

---

113 ”Kunnan kansanterveystyöllä on niin vankat perinteet, että sitä koskevat säännökset voivat olla yleisluonteisia. Kehitys on jopa johtanut siihen, että kunnat ylittävät lakisääteiset velvollisuutensa.” (Kansanterveystoimikunta 1969, 12.)

## Vastaukset kuuteen näkökulmaan

Lapsiperheiden ja lasten esiintymisestä kuntien strategiatyössä on tässä puheenvuorossa tarkasteltu kuudesta eri suunnasta kuten johdannon lopussa todettiin (sivut 16–17). Seuraavassa ne esitetään kysymyksinä, joille tiivistetään edellä esitetyn perusteella vastaukset:

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 tiedosteta. 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 yleensäkään seuraa eivätkä arvioi oman toimintansa kustannusvaikuttavuutta.
4. *Mitä voidaan lähihistoriasta ja nykytilanteesta oppia, 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. Valmis-teilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformi tulee toteutuessaan olennaisesti muuttamaan kuntien strategiatyön perusteita ja painotuksia. Vaarana on, että edessä on usean vuoden

siirtymävaihe, jossa kunnat odottavat 2020-luvun näkymien selkiytymistä ja rajaavat lapsiperhestrategiatyönsä muodollisten velvoitteiden täyttämiseen. Olisi avoimesti kysyttävä ja selvitettävä, ovatko kuntiin kehittyneet lapsiperhestrategiatyön käytännöt tuottaneet lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnille mitattavissa olevaa lisäarvoa.

5. *Tarvitaanko erityistä ”kunnallisen lapsiperhestrategian” tulkinta-kehystä?* 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 2020-luvun haasteisiin varautuessaan kunnat tarvitsevat erityistä osaamista lapsiperhestrategiatyössään.
  
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, kuvioden, 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.

## Miksi YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei näy kuntien strategiatyössä?

Lapsiasianvaltuutettu arvioi eduskuntakertomuksensa esipuheessa, että Suomen etenemistä 2000-luvulla hyvinvoinnin edistämisessä voidaan luonnehtia hyvinvointivaltion alisuoriutumisen aikakaudeksi:

”Ongelmat nähdään, niitä hankkeistetaan sirpaleisiksi ja lyhytjänteisiksi kehittämistoimiksi, mutta syvälliset yhteiskuntapolitiikan johtopäätökset jäävät kellumaan. Kunnat ovat vuosia olleet hämmennyksessä, mitä valtio tekee ja mihin se ”ketterästi” taas kehittyi seuraavan hankkeen myötä. Olemme sekavuuden tilassa, joka näkyy ylimitoitettuna politiikkapuheena ja alimitoitettuina kansallisina päätöksinä, jotka olisivat toimeenpantavissa paikallisella ja alueellisella tasolla.”<sup>114</sup>

Lapsiasianvaltuutetun kriittinen arvio suuntautui valtioon. Tulkinta voidaan yleistää myös kuntiin. Niiden strategiaskirjoissa on runsaasti hyviä aikomuksia, mutta tavoitteet ovat yleisiä eikä niitä johdeta selvästi ilmastusta päämäärästä. Taaksepäin ei seurata, onko strategiaa todella toteutettu ja onko se vaikuttanut odotetulla tavalla lapsiperheiden ja lasten hyvinvointiin. Eikä välttämättä ole kysymys resursseista. Lasten ja perheiden tukemiseen suhteessa lapsiperheiden ja lasten lukumäärään ei koskaan ole käytetty niin paljon euroja kuin 2010-luvun aikana. Imatra ja Lappeenranta ovat esimerkkejä niistä harvoista kunnista, joissa on onnistuttu palauttamaan lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle 1990-luvun puolivälin tasolle (kuvio 14, sivu 34).

Mikä on yhteistä kunnille ja valtiolle? Yhteistä on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen unohtuminen siitäkin huolimatta, että se on vuodesta 1991 alkaen ollut osa Suomen säädöskokoelmaa, jopa sitovampana kuin erityislait. Lapsiystävällinen kunta -mallin herättämän kiinnostuksen vaatimattomuutta voidaan osoittaa esimerkiksi Google Scholarin kirjallisuushaulla. ”Lapsiystävällinen kunta” -haku tuotti ensimmäisen osuman vasta vuonna 2012 ja yhteensä 24 osumaa tähän mennessä. Lapsiystävällinen kunta -suositusta sovelsi tätä kirjoitettaessa

---

114 Lapsiasianvaltuutettu 2018, esipuhe.

15 yhteensä yli kolmesta sadasta kunnasta. Tämäkin avaus on Suomen Unicefin ansiota, ei valtion eikä kuntaliiton.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden unohtuminen näkyy ehkä selvimmin lapsivaikutusten arvioinnissa. Se on sopimuksen ja siitä annettujen toimeenpano-ohjeiden tärkeimpiä yksityiskohtia. Suomen kansallisessa toimintasuunnitelmassa vuonna 2005 korostettiin, että ”kaikissa yhteiskunnan toimenpiteissä ja päätöksissä, jotka koskevat lapsia, on otettava huomioon lapsen etu. Siksi yhteiskunnan toimia ja päätöksiä tulee arvioida lapsen edun kannalta.” Toimintasuunnitelmassa kuvattiin lapsiasiain toimikunnan laatima lapsivaikutusten arvioinnin mallin, jota suositeltiin kokeiltavaksi ja edelleen kehitettäväksi. Seuraavana vuonna valmistui Stakesissa laadittu opas lapsivaikutusten arvioinnista. Sitten lapsivaikutusten arviointia on pidetty tärkeänä sekä hallitusohjelmissa että kansallisissa politiikka- ja kehittämissuunnitelmissa. Kolmen kunnan strategia-asiakirjoissa lapsivaikutusten arviointi ehkä mainittiin, mutta sitä ei tarkemmin kuvattu eikä asetettu mitattavia tavoitteita.

Tuoreessa selvityksessä todetaan, että ”aikaisemman tutkimuksen, tiedon ja otoskuntien vuoden 2017 päätöksentekoa asiakirjojen perusteella lapsivaikutusten arviointi on vielä uusi toimintatapa, jonka vakiinnuttaminen vaatii määrätietoista työskentelyä. Kiinnostavaa onkin nähdä, miten toimintakulttuurin uudistuminen kehittyy ja minkälainen tilanne kunnissa ja maakunnissa on muutaman vuoden päästä.”<sup>115</sup>

Tässä olisi ajankohtainen strategisen tutkimuksen tehtävä politiikan tutkijoille: Miksi YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei ole Suomessa muodostunut lasten hyvinvoinnin edistämisen strategiатыön kivijalaksi, ei valtionhallinnossa eikä kunnissa?

### Missä ovat lapsiperhe ja ”koko kylä kasvattaa”?

Johdannon alussa esitettiin tavoitteeksi hakea lapsiperhettä kokonaisuutena kuntien strategioista. Tätä tavoitetta pyrittiin pitämään mielessä ottamalla ydinkäsitteeksi lapsiperhestrategia. Kun käyttää hakusanana

---

<sup>115</sup> Ruuska ym. 2018, 23.



lapsiperhe tai perhe eri muodoissaan, strategia-asiakirjoista osumia tulee varsin vähän. Se yksinään osoittaa, että lapsiperhe kokonaisuutena on ollut sivuosassa kuntien strategiatyössä.

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä on sosioekologisen tulkinnan rinnalle ja ohikin tullut ongelma-, yksilö- ja moraalisuuntautunut tulkinta (sivu 96). Kodin kokonaisuuden tukemisen sijasta puhutaan vanhempien tukemisesta. ”Koko kylä kasvattaa” -ajattelu on jäänyt 2000-luvun alkuvuosiin.<sup>116</sup> Yhdyskuntatyö ja rakenteellinen sosiaalityö ovat kaikuja historiasta siitäkin huolimatta, että viimeksi mainitusta on edelleen säädös voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa.<sup>117</sup> Asuinalueiden eriytymisestä ja ylisukupolvisen syrjäytymisen kasautumisesta joillekin asuinalueille kannettiin huolta jo vuosituhannen vaihteessa<sup>118</sup> ja kannetaan edelleenkin. Tämä huoli ei kuitenkaan ole päässyt 2010-luvulla kuntien strategiatyön ydinteemojen joukkoon. Kuitenkin kaikki tietävät, että lapsiperhe kokonaisuutena ja laajemminkin kasvuympäristö luovat perustan lapsen hyvinvoinnille.

Tekstiä, kuvioita, indikaattoreita, ohjelmia, suunnitelmia ja kertomuksia

Tämän puheenvuoron valmistelemissa ja kirjoittamisessa vaikuttavimpia hetkiä ovat olleet kaiken sen selaaminen, mitä läppäriin ja pöydälle on kertynyt: tuhansia sivuja tekstejä ja toinen annos strategiatyön tuottamia power point -esityksiä, taulukoita ja indikaattorikuvia, linkkejä ohjelmiin, suunnitelmiin ja kertomuksiin. Kaikkea tätä tuotetaan yli kolmessasadassa kunnassa. Jokainen omalla tavallaan.

Seuraavaksi tulee mieleen strategia-aineiston lukijan arki. Näytöllä ja pöydällä vuorottelevat samasta kunnasta esimerkiksi kuntastrategia, pormestariohjelma, talousarvio, tarkastuslautakunnan kertomus, sähköinen hyvinvointikertomus, laaja hyvinvointikertomus sekä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma. Ja nyt ollaan vasta yhdessä vuodessa.

116 Bardy ym. 2001.

117 Matthies ja Närhi 2014.

118 Helsingin kaupungin lapsi- ja perhepoliittisen ohjelmassa 1991 kiinnitettiin erityisesti huomiota asuinalueiden eriytymiseen. Katso myös Karisto ym. 1990.

Kun näkökulma laajennetaan muutamaan vuoteen, jopa 2010-lukuun, tekstien, kuvioiden ja indikaattoreiden massa kasvaa moninkertaiseksi. Ja kaikesta tästä pitäisi saada esiin, millaisia ovat olleet kunnan lapsiperhestrategiaa ohjanneet punaiset langat ja millaisiksi ne on kunnan tulevaisuuden tekemisessä määritelty.

Tässä vaiheessa mieleen tulee väistämättä kysymys kaiken tämän merkityksestä: onko strategiatyön ydintehtäväksi muodostunut tekstien, kuvien, indikaattoreiden, ohjelmien, suunnitelmien ja kertomusten tuottaminen? Siihen viittaavat 2010-luvun tutkimukset ja suositukset. Niissä puhutaan aika vähän vaikutuksista lapsiperheiden ja lasten hyvinvointiin, mutta sitäkin enemmän monialaisesta ja yhteensovittavasta johtamisesta ja sen rakenteista, suunnitelmista ja kertomuksista ja indikaattoreista. Johtamisen ja hallinnon yhdysrakenteet yhdessä suositeltujen tekstien, kuvien ja numeroiden tuottamisen kanssa tulkitaan hyväksi lapsiperhestrategiaksi.

Kielen tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota tekstityöhön. Digitalisaatio on helpottanut tekstien ja kuvien tuottamista ja tuonut mukanaan helpon kopioinnin ja korjaamisen. Nämä eivät useinkaan palvele hyvien tekstien tekemistä. Kun tekstejä tuotetaan eikä kirjoiteta harkitusti erityistä lukijaryhmää ajatellen, niissä voi olla suorastaan absurdeja piirteitä. Kieli ja sen sanasto muuttuvat. Hallinto tuottaa omaa kieltään. Kun esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa puhutaan palvelutarpeen arvioinnista tai suunnitelman toteutumisen seurannasta, puhutaan työstä, joka ei ensin realisoidu toimintana vaan teksteinä.<sup>119</sup> Kasvanut tekstien ja kuvioiden määrä on lisännyt kiinnostusta niiden tuottamisen tekniikoihin ja tekniikkojen kehitys puolestaan on vauhdittaa tekstien ja kuvioiden tuottamista. Tämän noidankehän seurauksena on läppäriin ja pöydälle kertynyt kolmen kunnan lapsiperhestrategiatyön tuottamana tuhansien sivujen teksti- ja kuva-aineisto.

Tekstin ja kuvioiden tuottamisen, lukemisen ja ymmärtämisen vaatima aika kuluttaa resursseja, jotka ovat pois lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisessä lisäarvoa tuottavasta työstä. Kun tähän yhdistetään kaikki se tekninen työ, mitä tarvitaan, jotta yksittäisen

---

119 Tiililä ja Karvinen 2017.

strategia-asiakirjan valmistelu vaatii, kysymykset vakiintuneen strategiatyön tuottavuudesta, tuloksellisuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta tulevat yhä ajankohtaisemmiksi. Usein sanotaan, että strategia on lisännyt yhteistä ymmärrystä ja yhteistoimintaa. Ehkä, mutta miksi kuntien jo kohta neljä vuosikymmentä jatkuneesta lapsiperhestrategiatyöstä ja tekemisen resurssien lisääntymisestä huolimatta samat lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin pulmat ovat edelleen ajankohtaisia, monet jopa entistä haastavampina?<sup>120</sup>

Tuoreen ja toisessa yhteydessä samoja kysymyksiä analysoineen väitöstutkimuksen<sup>121</sup> pohdintaa soveltaen voisi edellä esitetyn tiivistää seuraavasti:

”Lapsiperhestrategiatyön vaatima energia näyttää katoavan mustaan aukkoon matkalla kentälle. Lapsen edun toteuttamiseksi osoitetusta poliittisesta tahtotilasta ja sen myötäjäisinä saaduista taloudellisista voimavaroista vain pienen pieni osa ohjautuu varsinaiseen kohteeseensa, lapsen hyvinvoinnin kohentamiseen. Leijonan osa näistä satsauksista absorboituu järjestelmässä lymyviin hallinnollis-organisatorisiin vastuksiin.”

## Pyytämättä ulkoa annettu neuvo<sup>122</sup>

Strategiateksteissä näkyy vakava huoli lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnista ja vahva tahto sen edistämiseen. Mutta onko kuntien hallinnossa aitoa ja omaehtoista kiinnostusta lapsiperhe- ja lapsiväestön hyvinvoinnin edistämiseen?

120 ”Kuntaliiton selvitys osoittaa, että ennaltaehkäisevää palvelua saaneiden perheiden määrä on kasvanut ja henkilöstön määrä lapsiperheiden sosiaalipalveluista vastaavissa ammattiryhmissä on lisääntynyt. Myös palvelun nettokustannukset ovat lisääntyneet, mikä kertoo, että kunnat panostavat taloudellisesti lapsiperheiden sosiaalipalveluihin aiempaa enemmän.” <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2018/lapsiperheiden-sosiaalipalveluissa-kuntien-panostukset-ovat-lisaantyneet> (Luettu 10.10.2018)

121 Suhola 2018, 227–228.

122 Yleisen kokemuksen mukaan ”mikään ei ole sen inhottavampaa kuin pyytämättä ulkopuolelta annettu neuvo”.

Historiatarkastelu osoittaa, että keskustelu laajasta hyvinvoinnista ei noussut kuntien sisältä, vaan valtion ja kansallisten asiantuntijoiden tuomana. Toki mukana oli myös innovatiivisia kuntia, mutta enemmän poikkeuksena kuin sääntönä. Kunnan sisäinen intressi kuntasuunnitteluun ja strategiatyöhön on kaiken aikaa keskittynyt talouteen. Sitä ovat myös hallitukset ja eduskunta vaatineet vuosien 1995 ja 2015 kuntalakien säädöksissä ja niiden perusteluissa.

Hyvinvoinnin asemaan kuntasuunnittelussa on vaikuttanut merkittävästi 1970-luvulta alkaen sovellettu julkisen vallan suunnittelu-järjestelmä. Sosiaali- ja terveydenhuollon viisivuotissuunnitelmien ja koulutuksen opetussuunnitelmien velvoitteet ohjasivat kunnat keskittymään palvelutuotantoon ja seuraamaan siinä valtionhallinnon ohjausta. Vahvan valtionohjauksen kaudella palvelusuunnittelu kulki omaa polkuaan erillään kuntasuunnittelusta. Omaehtoinen ja laajan hyvinvointivastuun tulkintaan perustuvan strategiatyön osaaminen ei vahvistunut.<sup>123</sup>

Normiohjauksen purkamisen jälkeen valtionhallinto luotti kuntien itsehallintoon runsaan kymmenen vuoden ajan, 1990-luvun puolivälistä vuoteen 2006. Tuon jakson aikana kuntia ei velvoitettu laatimaan suunnitelmia hyvinvoinnin edistämisestä eikä siihen tarvittavista palveluista. Tämän puheenvuoron kiinnostavin havainto keskittyy kuntien sisäiseen innostukseen lapsiperhestrategatyössä. Se oli suurinta silloin, kun suostuteltiin ja tuettiin, mutta ei velvoitettu.

Valtionhallinto oli kuitenkin kärsimätön. Kuntien erilaistumisen ja ongelmasuuntautuneiden palvelujen kuormituksen kasvun tuottama yhteiskunnallinen paine kasvoi. Kun lapsipoliittinen ohjelmatyö ei muutamassa vuodessa tuottanut odotettuja tuloksia, luottamus kuntiin mureni. Siirryttiin takaisin valtion normiohjaukseen. Muutamassa

---

123 ”Hyvinvointitehtävien laajentumiseen sisältyi kuntien itsehallinnan kannalta paradoksi. Tehtävien laajenemisen myötä kuntien painoarvo julkishallinnon kokonaisuudessa lisääntyi. Mutta tätä kehitystä ohjasi ja valvoi valtion keskitetty suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmä. Kunnat eivät päässeet riittävästi harjoittelemaan omaa hyvinvointipoliittista suunnitteluaan ja tässä mielessä niiden itsehallinto heikkeni.” (Kananoja 2007, 55).

vuodessa kunnille tuli useita erityislakeihin perustuvia velvoitteita laatia strategiasuuntautuneita ohjelmia, suunnitelmia ja kertomuksia.

Mille tasolla kuntien kiinnostus lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen on 2000-luvulla asettunut? Muutama havainto:

1. Yksi mittari on kuntien valmius investoida esimerkiksi kotipalveluun, leimaamattomaan perhetyöhön ja lapsiperheiden vertaistukeen. Niiden merkitys ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kuormituksen ja kustannusten vähentämisessä on kiistatta osoitettu, mutta kuntien investoinnit ovat jääneet vaatimattomiksi. Kun kunnat eivät ole halunneet investoida hyvin perusteltuihin toimintoihin, vaihtoehdoksi on kehitetty ulkoista investointirahoitusta.<sup>124</sup>
2. Omaa kieltään luottamuksesta kuntien aitoon kiinnostukseen väestönsä hyvinvoinnista kertoo 2010-luvulla virinnyt keskustelu hyvinvoinnin edistämisen taloudellisista kannustimista ja palkitsemisesta. Kuntien valtionosuuksien mitoittamiseen on valmisteltu erityistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa, joka on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2021 alussa.<sup>125</sup> Lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin koheneminen ei riitä kannustimeksi, vaan siihen tarvitaan euroja.
3. Kuntaliiton strategiset painotukset kertovat kuntakentän yleisemmästä muutoksesta. Kuntaliiton rooli oli merkittävä kuntien lapsipoliittisen ohjelmatyön käynnistymisessä vuosituhannen vaihteessa. Tuki jatkui vuoteen 2010 saakka, jolloin se päättyi. Lapsipoliittista ohjelmaa ei koskaan päivitetty eikä luvattua

---

124 Lapset-SIB-hankkeessa kunnat, sijoittajat, järjestöt ja yritykset yhdistävät voimansa lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvoinnin tueksi. <https://www.sitra.fi/artikkelit/lapset-ja-nuoret-sib-kysymyksiä-ja-vastauksia/>; [https://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_impact\\_bond](https://en.wikipedia.org/wiki/Social_impact_bond). (Luettu 24.8.2018)

125 <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johdaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/hynte-kerroin-kannustin-kunnille>. (Luettu 24.8.2018)

arviointia tehty vuonna 2015 tehty. Vuoden 2015 hyvinvointipoliittisessa ohjelmassa ei puhuta hyvinvointikunnasta eikä kunnan sosiaalipolitiikasta. Kunnan lapsipoliittinen ohjelmatyö ei saanut tilaa, ei myöskään lasten hyvinvointisuunnitelma.

Joka tapauksessa edessä on usean vuoden vaihe, jonka aikana kuntien tulevaisuudennäkymät ovat sumuisia ja aidot edellytykset 2010-luvun aikana vakiintuneelle strategiatyölle puuttuvat. Monet kunnat ovat jo vuodesta 2015 alkaen varautuneet tulevaan sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformiin purkamalla kokonaisuuden hallintaa tavoitteleita johtamisen ja toiminnan rakenteita. Myös monia arvokkaita innovaatioita on jäänyt telakalle. Edessä saattaa olla usean vuoden välivaihe, jossa kuntahallinnon energiaa kuluu enemmän kunnan ja maakunnan yhdysrakenteisiin ja yhteistyösopimuksiin kuin oman lapsiperhestrategian selventämiseen ja toteuttamiseen.

Neljän vuosikymmenen harjoittelusta huolimatta kuntiin ei ole kasvanut omaehtoista kiinnostusta ja vastuuta ja niiden vaatimaa osaaamista lapsiperhestrategiatyössä. Muutamat yksittäiset kunnat ja lyhyt yleisempi innostuksen jakso 2000-luvun alussa ovat olleet poikkeuksia. Selitys saattaa olla yksinkertainen. Strategiatyön tarve ei ole ensisijaisesti syntynyt kuntien sisältä vaan ulkoisen ohjauksen suostuttelemana ja velvoitteiden pakottamana. Ulkoa pyytämättä annettujen neuvojen kirjainta on kunnissa pyritty täyttämään, mutta niiden hengen toteuttaminen vaatisi kuntastrategiatyöltä ja sen toimeenpanijoilta paljon enemmän.

## Ehdotus uudeksi suunnaksi

Mikä sitten olisi parempi vaihtoehto? Löytyisivätkö sen juuret esimerkiksi Jorma Sipilän esseestä, jossa hän vuonna 1987 hahmotteli tutkimusta hyvinvointikunnasta:

”Siitä saakka, kun tutkiskelin sosiaalisuunnitelmia kymmenen vuotta sitten – on mieltäni vaivannut rohkean tavoitteenasettelun puute kunnallisessa sosiaalipolitiikassa. Pyrittäisiin käynnistämään prosessi, jossa todella nostetaan alhaalta ylös (asiakkaista kunnan-

valtuustoon) yhteiskuntapoliittisia tehtäviä, arvioidaan ne, valitaan otolliset vaikuttamisen kohteet, toimitaan ja arvioidaan lopuksi tulokset. Prosessin käynnistäminen saattaa edellyttää, että hallinto-organisaatiota ja etenkin hallintokulttuuria ollaan valmiita ajattelemaan uudelleen.”<sup>126</sup>

Sipilä totesi, että sektorointilogiikka on itse asiassa näennäisesti tehokkaan yhteiskunnan suurimpia tehottomuutta luovia kulttuurisia rakenteita. Hän päätti vuonna 1987 julkaistun esseensä hieman kyynisesti: ”Ajatus hyvinvointikunnasta saattaa olla sopimaton ajankohtaisessa keskusteluilmapiiirissä. Tuntuu siltä, että sosiaalijohto mieluummin toivoo sosiaalisten ongelmien kasvavan, jotta voitaisiin perustella virka- ja rakennustarpeita, kuin ajattelee, että pahoinvointi-indikaattoreiden lukemia tulee pudottaa. Ehkä pitäisi tyytyä kehittämään eri toimintamuotoja eri kunnissa.”

Sipilän ehdotus tähän päivään tuotuna, ja yhdistettynä tässä puheenvuorossa aikaisemmin esitettyyn, voisi ohjata uuteen suuntaan kuntien lapsiperhestrategiatyössä. Ensisijaista olisi suunnitelmallinen, jatkuva ja kunnan eri suuntiin läpäisevä tuloksellisuusdialogi lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämisestä. Tuloksellisuusinformaation tehtävänä olisi tukea tätä dialogia. Yhteisenä haasteena ja tavoitteena olisi koko kunnan läpäisevän paikallistietoisuuden ja tuloksellisuustietoisuuden vahvistaminen, alhaalta ylöspäin dialogisesti eteneminen.

Mitä voitaisiin tehdä viipymättä? Toteutetaan vuoden 2015 kuntalain tavoite ja yhdistetään lapsiperhestrategiatyö kuntastrategian valmisteluun. Luotetaan kuntien itsehallintoon. Puretaan erityislakeihin perustuvat strategisen suunnittelun velvoitteet kunnilta. Kuntien harkintaan jäisi, missä määrin tarvitaan kuntastrategiaa täydentämään lasiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen keskittyviä poikkihallinnollisia toteuttamisohjelmia ja hallinnonalojen kehittämissuunnitelmia, joita kuntaliitto on esittänyt tarvittaessa täydentämään kuntastrategia-asiakirjaa.

Kuntia ei kuitenkaan jätettäisi yksin. Vahva tutkimuksen, koulutuksen ja kokeilujen tuki tulisi suunnata tuloksellisuusdialogiin ja sen osaamiseen ja johtamiseen. Valtion johdolla ja resursoimana tulisi

---

126 Sipilä, julkaisussa Sosiaalhallitus 1987, 9–11.

käynnistää kansallinen tutkimus- ja kokeiluohjelma kehittämään kuntien omasta toiminnasta kertyvää tuloksellisuusinformaatiota yhtä ajantasaiseksi kuin tänään saadaan taloutta kuvaava tuloksellisuusinformaatiota. Kuntien, valtion ja tutkimuksen asiantuntijoiden kanssa yhteistoimin selvitettäisiin, millaista muuta käytännön tukea kunnat tarvitsevat ja miten se viisaasti järjestetään.

Tämä uusi suunta toisi mukanaan monia myönteisiä asioita. Tekstien, kuvien ja indikaattoreiden tuottamisesta siirryttäisiin dialogiin ja tekemiseen. Ne voisivat jatkua ja vahvistua kuntien sisällä riippumatta edessä olevista hallintoreformeista ja muista kuntien tehtävien ja toimintaympäristön muutoksista. Valtionhallinnon ja tutkimuksen tuki suuntautuisi enemmän kuntien strategiатыön valmentamiseen kuin lukuisten irrallisten strategia-asiakirjojen tuottamiseen. Normi-ohjausta voitaisiin purkaa. Kuntien aito kiinnostus lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnin edistämiseen sekä pääsisi että myös tulisi esiin.



# Kirjallisuutta

Aalto M. Strategin tragedia. Suomalaisupseerit clausewitzlaisina strategeina. Aalto-yliopisto. Kauppakorkeakoulu. Johtaminen ja kansainvälinen liiketoiminta. Väitöstutkimuksia 29/2012.

Alhanen K. Vaarantunut suojelulta. Tutkimus lastensuojelujärjestelmän uhkatekijöistä. THL Raportti 24. Helsinki 2014.

Alhanen K. Dialogi demokratiassa. Gaudeamus 2016.

Arnkil TE, Erikson E, Arnkil R. Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes. Raportteja 253. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.

Bardy M, Salmi M, Heino T. Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Stakes-raportteja 263. Gummerus Kirjapaino. Saarijärvi 2001.

Bracht N. (editor) Health promotion at the community level. New Advances. Sage Publications. London 1999.

Eriksson P, Lehtimäki H. Kaupunkilaisten osallistuminen strategian tekemiseen. Julkaisussa Ranta-Tyrkkö S, Repo A. (toim.) Turvallista hyvinvointia. Tampere University Press. Juvenus Print – Tampereen yliopistopaino. Tampere 2003. Sivut 71–94.

Hallamaa J. Yhdessä toimimisen etiikka. Gaudeamus 2017.

Hastrup A, Hietanen-Peltola, M, Jahnukainen, J, Pelkonen, M. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen uudistaminen - Lasten Kaste -kehittämistyöstä pysyväksi toiminnaksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2013.

Heino T. Kamppailu lastensuojelututkimuksen paikasta ja puitteista. Julkaisussa Enroos R, Mäntysaari M, Ranta-Tyrkkö S (toim.). Mielekäs tutkimus: Näkökulmia sosiaalityön tutkimuksen missioihin. Suomen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print. Tampere 2017. Sivut 193–218.

Heino T. Osallistumisen tarinoita lastensuojelusta. Teoksessa Leena Suurpää ja Kari Paakkunainen (toim.) Nuorten poliittinen ohjaus – strategista johtamista, kentän kasvavaa yhteistyötä vai latistuvaa osallistumista? Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 43:2011.

Heinonen OP, Ikonen AK, Kaivosoja M, Reina T. Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi Selvitys lapsi-, nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoina muuttuvassa toimintaympäristössä. Raportteja ja muistioita 8. Helsinki 2018.

Helanen S. LAPE Pohjois-Pohjanmaalla Taloudelliset tavoitteet, lapsibudjetointi. <https://docplayer.fi/56837685-Lape-pohjois-pohjanmaalla-taloudelliset-tavoitteet-lapsibudjetointi.html> (Luettu 10.9.2018)

Hokkanen L, Kinnunen P, Pohjola A, Urponen K, Väärälä R. Palvelutilkoista yhteiseen työhön. Kemijärven hyvinvointipalveluprojektin osaraportti. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 32/1991.

Härkönen U. Teorian ja tutkimuskohteen vuorovaikutus – Bronfenbrennerin ekologinen systeemiteoria ihmisen kehittymisestä.: Niikko A, Pellikka I, Savolainen E, toim. Oppimista, opetusta, monitieteisyyttä. Kirjoituksia Kuninkaankartanonmäeltä. Joensuun yliopisto. Joensuu 2008.

Junnila ML, Heino T, Fredriksson S. Lastensuojelulain mukainen suunnitelma. Teoksessa Hänninen S, Junnila ML. Vaikuttavatko politiikkatoimet? Terveystyön ja hyvinvoinnin laitos. Teema 15. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2012. Sivut 96–104.

- Kananoja A. Kunnallinen hyvinvointipolitiikka. Teoksessa Sotarauta M, Majoinen K. (toim.) Kunnat virtaavassa maailmassa. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2001. Sivut 31–44.
- Kananoja A, Niiranen V, Jokiranta H (toim.). Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS-Kustannus. WS Bookwell Oy. Juva 2007.
- Kananoja A, Lähteinen M, Marjamäki P, Laiho K, ym. Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2007.
- Karisto A, Manninen A, Kananoja A. Tilastollinen aluekuvaus kunnallisen sosiaalipolitiikan välineenä. Sosiaalinen aikakauskirja 1990; 84/5: 2–11.
- Kokko R. Tulevaisuuden muistelu -palaveri – toiveikkuutta tuottava yhteistyömenetelmä. Yhteiskuntapolitiikka 2007;72/2:166–173.
- Kuntaliitto. Eläköön lapset – lapsipolitiikan suuntaviivat. Helsinki 2000.
- Kuntaliitto. Sosiaali- ja terveydenhuollon uusi suunta. Hyvinvointipoliittinen ohjelma. Helsinki 2015.
- Kuntaliitto. Strateginen johtaminen. <https://www.kuntaliitto.fi/asiiantuntija-palvelut/demokratia-ja-hallinto/johtaminen-ja-kehittaminen/kuntajohtaminen/strateginen-johtaminen>. (Luettu 8.9.2018)
- Kröger T. Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion palvelujen rakentajana. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere 1997.
- Laihonen H, Rajala T, Haapala P, Vakkuri J. Dialogia tuloksista. Kohti tuloksesta julkisjohtamista. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Juvenes Print. Tampere 2017.
- Lindfors P, Rigoff AM, Rimpelä M. Terveiden edistäminen kunnan tehtävänä: Kuntajohdon tulkintoja. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 2010;38/1:8–22.

- Majoinen K, Antila A. Miten hyvinvointia johdetaan kunnissa? Arttu2 -tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2018.
- Matthies AL, Närhi K. Ekososiaalinen lähestymistapa rakenteellisen sosiaalityön viitekehyksenä. 2014. <https://www.researchgate.net/> (Luettu 1.10.2018)
- Maury M. Ketterää strategiaa etsimässä: voiko strategia, jota ei tunneta, olla ketterä? Työn Tuuli 2016/1:46–52. (ks. myös YLE-uutinen 13.4.2016: <https://yle.fi/uutiset/3-8807532>. Luettu 28.9.2018)
- Määttä M. Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa. Janus 2010;18/3: 139–155.
- Nyholm I, Haveri A, Majoinen K, Pekola-Sjöblom M (toim.). Tulevaisuuden kunta. Kuntaliitto. Acta 264. Helsinki 2017.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit. Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen. Työryhmämuisioita ja selvityksiä 3. Helsinki 2011.
- Paavola A, Rousu S, Laiho K. Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia. Suomen Kuntaliitto Helsinki 2006.
- Pauni, M. 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Perttilä K, Orre S, Koskinen S, Rimpelä M. Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen loppuraportti. Stakes. Aiheita 7. Helsinki 2004.
- Perälä ML. Lasten ja lapsiperheiden palvelujen yhteensovittaminen ja johtaminen. Julkaisussa Sosiaali- ja terveysministeriö. Näkymätön näkyväksi Varhaiskasvatustutkimuksen kutsuseminaarin 2010 kooste. Selvityksiä 3. Helsinki 2011. Sivut 52–56.

Perälä ML, Halme N, Hammar T, Nykänen S. Hajanaisia palveluja vai toimiva kokonaisuus? Lasten ja perheiden palvelut toimialajohtajien näkökulmasta. THL Raportti 29. Helsinki 2011.

Perälä ML, Halme, Kanste O. Yhteensovittava monialainen johtaminen tukee palvelujen uudistamista. Julkaisussa Pelkonen M, Hakulinen-Viitanen T, Hietanen-Peltola M, Puumalainen T. (toim.) Hyvinvointia useammille. Lasten ja perheiden palvelut uudistuvat. Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2013:36, 114–119.

Rantala K, Sulkunen P (toim.). Projektiyhteiskunnan käänöpuolella. Gaudeamus. Helsinki 2006.

Rimpelä M. Terveydenhoidosta terveyden edistämiseen. Julkaisussa Ståhl T, Rimpelä A. (toim.) Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Yliopistopaino. Helsinki 2010. Sivut 11–34.

Rimpelä M, Perttilä K. Terveyden edistäminen kunnassa. Haasteena tietoinen valinta kuntasuunnittelussa ja talousarviovalmistelussa. Kansanterveyslaitoksen tiedotuslehti. Helmikuu 1998. [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102308/1998\\_2.pdf?sequence=1](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102308/1998_2.pdf?sequence=1)

Rousu S, Keltanen M. Kuntien lakisääteinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma sekä hyvinvoinnin ja palveluiden tila 2010. Suomen Kuntaliitto. Julkaisematon käsikirjoitus. Helsinki 2011.

Ruuska T, Itkonen-Ratilainen M, Harju-Kivinen R, Honkanen K. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Tarkastelussa lapsivaikutusten arviointi kunta-päätöksissä ja esimerkkejä lapsivaikutusten arvioinneista. Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma (LAPE). Helsinki 2018. <http://www.julkari.fi/handle/10024/136961> (Luettu 8.10.2018).

Sallinen S, Majoinen K, Salenius M (toim.). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012.

Salmi M. Rakenteellinen välinpitämättömyys riski lasten tulevaisuudelle. *Futura* 2008/4:37-47.

Salonen-Soulie U (toim.). Kunnallisen sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus. Haasteet opetukselle ja tutkimukselle. IX Bruno Sarlin -työseminaari, Huoltajapäätösten 60-vuotisjuhlaseminaari. Huoltajapäätösten. Helsinki 2013.

Satka M, Moilanen J, Kiili J. Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie. *Yhteiskuntapolitiikka* 2002;67/3:345-359.

Sihvonen E. Huoli kadonneesta vanhemmuudesta 2000-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa: lasten kasvatusta ja vastuullinen vanhemmuus. *Kasvatus & Aika* 2016;10/5:72-86.

Simpura J, Väärälä R (toim.). Yläpolitiikkaa vai alapolitiikkaa? Ehkäisevä sosiaali- ja terveyspolitiikka etsii suuntiaan. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 25. Helsinki 1997.

Sosiaalihuolto. Seitsemän esseetä sosiaalityöstä. Sosiaalityön asiantuntijaryhmä. Julkaisuja 16. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1987.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Julkaisuja 5. Helsinki 2005.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Terveyden edistämisen laatusuositus. Julkaisuja 19. Helsinki 2006.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. Raportteja ja muistioita 19. Helsinki 2013.

- Sosiaali- ja terveysministeriö. Kärkihanke. Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma. Raportteja ja muistioita 29. Helsinki 2016.
- Sotara M. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1996.
- Ståhl T, Wiss K, Hakamäki P, Saaristo V. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutuminen kunnassa – rakenteet, vastuut, seuranta ja voimavarat. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tutkimuksesta tiiviisti 31. Helsinki 2015.
- Suhola T. Asiakaslähtöisyys ja monialainen yhteistyö oppilashuollossa: Oppilashuoltoprosessi systeemisenä palvelukokonaisuutena. Diss. Lappeenranta University of Technology. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 733. Lappeenranta 2017.
- Suominen H. Lasten ja nuorten hyvinvointi: Uudet haasteet – vanhat palvelut. Hyvinvointia ja palveluja koskevat valtionhallinnon strategiat sekä poimintoja 1990-luvun keskustelusta. Stakes/Aiheita 14. Helsinki 1998.
- Suominen H. Väliraportti kuntien hyvinvointiselontekohankkeesta. Kuntien strategiat lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Stakes. Aiheita 1. Helsinki 1999.
- Suominen H. Lapset ja nuoret kuntastrategia-asiakirjoissa. Hallinnon tutkimus 1999/4: 353–361.
- Suominen H. Lasten ja nuorten hyvinvointi-indikaattorit ja politiikka – taustaa lapsiväestön hyvinvointitilanteen seurannalle. Kunnallistieteen aikakauskirja 2000/3: 233–242.
- Suominen H. Hyvinvointi- ja lapsipolitiikan suunta kunnissa – talous- ja suunnitteluasiakirjojen analyysi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2001/4: 275–287.

- 126 Suominen H. Valtuustot keskustelemassa lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Yhteiskuntapolitiikka 2001;66/3: 211–223.
- Suominen H. Disakurssianalyysi lasten ja nuorten hyvinvointiselonteista. Yhteiskuntapolitiikka 2003;68/2: 141–151.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveystalouden alueellistamiskokeilu. Osa I. Toteuttaminen ja alueellistamisen malli. Osa II. Seurantatutkimus. Työryhmämuistio 40. Helsinki 1987.
- Ståhl T, Rimpelä M. Väestön terveyden edistäminen kunnan tehtävänä. Julkaisussa Ståhl T, Rimpelä A. (toim.) Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Yliopistopaino. Helsinki 2010. Sivut 133–151.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutuminen kunnassa – rakenteet, vastuut, seuranta ja voimavarat. Tutkimuksesta tiiviisti 31. syyskuuta 2015.
- Uusitalo M, Perttilä K, Kurenniemi M. Hyvinvointi ja terveyden edistäminen kuntien asiakirjoissa: Asiakirja-analyysi TEJO-pilottikunnissa. Stakes. Työpapereita 8. Helsinki 2005.
- Uusitalo M, Ståhl T, Perttilä K, Rimpelä M. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntien suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2007/7: 295–305.
- Valtioneuvosto. Lastensuojelua koskeva selonteko 12.10.1989. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989.
- Valtioneuvosto. Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa. Selonteko eduskunnalle. VN 2/1995 vp. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.
- Valtioneuvosto. Periaatepäätös Kansanterveys 2015 -ohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 4. Helsinki 2001.



Vartiainen P, Ollila S, Raisio H, Lindell J. Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista. Gaudeamus. Helsinki University Press 2013.

Viitala R, Kekkonen M, Paavola A. Perhekeskustoiminnan kehittäminen. PERHE-hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 12. Helsinki 2008.

Vuorinen T. Strategiatyö ja strategian työkalu. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 2014/1: 75–81.

# Liite. Strategisia innovaatioita

## Helsingin lapsi- ja perhepoliittinen ohjelma 1991

**H**ELSINGIN KAUPUNGINJOHTAJA asetti toukokuussa 1999 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen Helsingin lapsi- ja perhepoliittiseksi ohjelmaksi. Laajan lausuntokierroksen<sup>127</sup> ja lautakuntakäsittelyn jälkeen valtuusto hyväksyi ohjelman vuonna 1991. Ohjelman liitteenä oli hyvinvointiselonteko nimeltä Lapset, nuoret ja lapsiperheet Helsingissä. Siinä kuvattiin YK:n lapsen oikeuksien sopimusta soveltaen lasten ja perheiden osuutta yhteiskunnan voimavaroista (provision), lapsen suojelua ja turvallisuutta (protection) sekä lasten ja nuorten osallisuutta (participation).

Ohjelmatyön lähtökohtina olivat YK:n lapsen oikeuksien sopimus, lapsia koskeva lainsäädäntö, Helsingin yhteisstrategiat ja hyvinvointiin liittyvät ohjelmat sekä hallintokuntien talous- ja toimintasuunnitelmat. Tavoitteena oli nostaa lapsi- ja perhenäkökulma esiin kaupungin päätöksenteossa ja toiminnassa, luoda yhteiset tavoitteet lapsi- ja perhepolitiikalle, kehittää lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin seurantaa ja arviointia sekä herättää monipuolista kansalais- ja viranomaiskeskustelua. Ohjelmassa nostettiin esiin seuraavat haasteet:

1. perheen, vanhemmuuden ja kasvatuksen tukeminen
2. Helsingin kaupunkirakenteen muutoksiin varautuminen ja vaikuttaminen
3. sosiaalisen ympäristön muutoksiin varautuminen ja vaikuttaminen
4. lasten ja nuorten terveiden elämäntapojen edistäminen
5. korkeatasoisen koulutuksen turvaaminen kaikille lapsille ja nuorille
6. lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen

---

127 Stakesin lausunnon valmisteli Matti Rimpelä

Ohjelmassa kiteytettiin visio ja viisi päämäärää ja tavoitteet jokaiselle niistä. Visio kuvattiin seuraavasti: ”Helsinkiiläisillä lapsilla on rakastava ja huolehtiva perhe, hyvä terveys, monipuolinen sivistys ja osaaminen, terveellinen ja turvallinen ympäristö sekä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa.”

Viisi päämäärää:

1. Lapsilla ja nuorilla on rakastava ja huolehtiva perhe, joka luo turvallisen perustan heidän elämälleen.
2. Lapset ja nuoret ovat hyvinvoivia ja terveitä, he ovat tyytyväisiä elämäänsä ja selviytyvät eri elämänvaiheiden kehityshaasteista.
3. Monipuolinen sivistys ja osaaminen auttavat lapsia ja nuoria toimimaan kehittyvässä ja kansainvälisessä yhteiskunnassa.
4. Terveellinen ja turvallinen ympäristö antaa lapsille ja nuorille erilaisia mahdollisuuksia toimia ja olla sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.
5. Kuulluksi tuleminen ja mahdollisuus osallistua lisää lasten kiinnostusta omaa elinympäristöään kohtaan.

Jokaista päämäärää eriteltiin tarkemmin, niille määriteltiin ensisijaiset tavoitteet ja Helsingin kaupungin toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavassa esimerkkejä toimenpiteistä:

1. Yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa tuetaan vanhempien kasvatustyötä (vanhempainkoulut, vanhempainryhmät, alueelliset kumppanuushankkeet, yms.)
2. Lasten ja nuorten tarpeet ja yksilöllisyys otetaan huomioon kaikkien hallintokuntien palvelujärjestelmissä.
3. Mahdollistetaan vanhempien verkostoituminen vertaisryhmiin ylläpitämällä tai tukemalla avoimia tapaamispaikkoja, kerhoja, asukaspuistoja, yms.
4. Edistetään päivähoidon, koulun sekä muiden lasten ja nuorten yhteisöjen hyvää ilmapiiriä ja viihtyisyyttä sekä yhteisöllistä vastuuta kiusaamisen ja väkivallan ehkäisemiseksi.
5. Lisätään koulu- ja opiskeluterveydenhuollon, päihdehuollon ja lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluja tarvetta vastaavasti.

6. Huolehditaan, että lasten ja perheiden näkökulmasta palvelujen yhteensovittaminen ja palvelujärjestelmästä toiseen siirtyminen sujuu joustavasti.
7. Kaikille kaupungin lapsille ja nuorille turvataan koulutuspaikka.
8. Seurataan säännöllisesti oppimisvalmiuksia, oppimistuloksia sekä oppilaiden ja vanhempien tyytyväisyyttä kouluun ja kehitetään koulujen toimintaa arviointitulosten perusteella.
9. Seurataan nuorten uravalintoja, opiskelumenestystä ja siirtymistä työelämään yksilötasolla.
10. Kohdennetaan erityistä tukea siirtymävaiheisiin.
11. Varmistetaan turvallinen ja hyvinvointia edistävä oppimisympäristö.
12. Kehitetään koulu yhteisöä lähiyhteisöperiaatteella yhteistyössä vanhempien ja lähiympäristön kanssa.
13. Asuntokannan rakennetta ja vuokra-asuntojen sijaintia ohjataan niin, että vältetään yksipuolisen väestörakenteen syntymistä ja ongelmien alueellista kasautumista sekä tarjotaan riittävästi lapsiperheille sopivia asuntoja.
14. Kohdistetaan investointeja erityisesti heikoimpien asuinalueiden tukemiseen.
15. Pyritään liittämään koulujen ja päiväkotien pihoja osaksi alueiden viheralueverkostojä asukkaiden käyttöön.
16. Rohkaistaan kuntalaisia ja kansalaisjärjestöjä kumppanuuteen perustuviin yhteishankkeisiin lasten hyvinvoinnin turvaamiseksi.
17. Otetaan lapset mukaan heitä koskevien palvelujen sisällön suunnitteluun.
18. Järjestetään lasten, nuorten ja päättäjien kohtaamisia.

Poimintoja ohjelman toimeenpanosta ja sen seurannasta:

1. Hallintokunnat ottavat ohjelman huomioon toiminta- ja taloussuunnitelmissaan ja ottavat lapset, nuoret, vanhemmat ja kansalaisjärjestöt mukaan ohjelman toteuttamiseen.
2. Kerran valtuustokaudessa laaditaan valtuustolle kuvaus ohjelman toteutumisesta, hyvinvoinnin muutoksista ja palvelujärjestelmän

- mahdollisuuksista vastata tarpeisiin. Ohjelmaa tarkistetaan tarvittaessa selonteon pohjalta.
3. Kaupungin tutkimusohjelmiin sisällytetään ohjelman toteutumisen kannalta keskeisiä tutkimus- ja selvityksia.
  4. Valtuustokauden 2001–2004 aikana järjestetään teemavuosia herättämään keskustelua ja lisätään vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken. Järjestämiseen varataan 0,5 miljoonaa euroa vuosittain. Aiheet ovat:
    1. 2001: Raastava ja huolehtiva perhe
    2. 2002: Monipuolinen sivistys ja osaaminen
    3. 2003: Terveellinen ja turvallinen ympäristö
    4. 2004: Lasten ja nuorten osallistuminen

## Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2011<sup>128</sup>

Oulun seutuun kuului 2010-luvun alussa kymmenen kuntaa: Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu, Oulunsalo ja Tyrnävä. Seutuhallinnon toimeksiannosta valmisteltiin vuonna 2007 ehdotus yhteiseksi kasvatushankkeeksi, jonka yhteydessä laadittaisiin seudun yhteinen lapsipoliittinen ohjelma.<sup>129</sup> Hankesuunnitelma ei kuitenkaan edennyt toteuttamiseen asti. Yhteinen ohjelmatyö tuli mukaan ensimmäisen sosiaali- ja terveydenhuollon KASTE-ohjelman Pohjois-Pohjanmaan TUKEVA-hankkeeseen. Oulun seudun toimeksiannosta valmisteltiin vuonna 2015 Lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma, joka hyväksyttiin seutuvaltuustossa kesällä 2012. Ohjelmatyö jatkui kuntien kanssa seuraavan vuoden syksyyn.

Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliittinen 2025-ohjelma keskittyy kuntien toiminta- ja taloussuunnittelussa päätettäviksi tuleviin valintoihin ja toimenpiteisiin. Strategisia vaihtoehtoja tarkasteltiin kahdesta näkökulmasta (yhteisösuuntautunut ja ongelmasuuntautunut)

128 Yksityiskohtaisempi kuvaus Manssila ym. julkaisussa Rimpelä ja Rimpelä 2015, liiteraportti, sivut 15–25.

129 Savela, H, Rimpelä, M ja Manssila, S. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointihanke. Kasvatushankkeen esiselvitysraportti. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Stakes. Oulun seutu. Joulukuu 2007.

ja päätettiin painottaa yhteisösuuntautuneisuutta. Ongelmien sijasta keskityttiin hyvinvoinnin edistämiseen ja sitä vahvistaviin toimintoihin ja rakenteisiin.

Ensin tehtiin lähihistorian ja toimintaympäristön selvitys. Ohjelmatyö jaksotettiin kuuteen vaiheeseen:

1. Sovitaan yhteisistä tulkinnoista ja ydinteemoista.
2. Kuvataan kunnan strategiset vaihtoehdot.
3. Jaetaan kokonaisuus ohjelma-alueisiin.
4. Keskitytään kriittisiin toimenpideohjelmiin.
5. Kehitetään tiedonhallintaa ja vaikutusten arviointia.
6. Päätetään välittömistä toimenpiteistä.

Yhteisen ymmärryksen rakentamisessa päädyttiin seitsemään ydinteemaan: investointi elinikäiseen hyvinvointiin, hyvinvointioppiminen, kehitysyhteisöt ja niiden kasvatuskumppanuus, sosiaalinen aikuis-taminen, jatkuvuus, osallisuus, sekä palvelut ja niiden asiakkuuden tulkinta.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kenttä jaettiin ohjelma-alueisiin:

1. lapsiperhesuuntautunut yhdyskuntasuunnittelu,
2. kasvu osallistuvaan kansalaisuuteen
3. paljon tukea tarvitsevat lapsiperheet
4. lapsiperheen tuki varhaislapsuudessa
5. varhaiskasvatuksesta perusopetukseen
6. perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen
7. nuoret aikuiset

Jokaisella ohjelma-alueelle pyrittiin määrittelemään seudun yhteiset tavoitteet. Niistä johdettiin esityksiä toimenpideohjelmiiksi viitoittamaan etenemistä strategisten tavoitteiden suuntaan. Kuntien tehtävänä oli täsmentää toimenpideohjelmiä ja sisällyttää niitä seuraavina vuosina toiminta- ja taloussuunnitelmiin.

Suurten muutosten vaikutukset tulevat näkyviin hitaasti, ja siksi valmisteltiin myös ehdotuksia välittömiksi toimenpiteiksi, jotka ovat

heti toteutettavissa ja joilla havainnollistetaan henkilöstölle, sidosryhmille ja myös vanhemmille, mitä ohjelman toteuttaminen käytännössä tarkoittaa.

Alkuvaiheessa käytiin kriittistä keskustelua tiedon hallinnasta, tiedolla johtamisesta ja vaikutusten arvioinnista. Monissa haasteissa katsottiin tarvittavan valtakunnallisia ratkaisuja. Tiedonhallinta ja vaikutusten arviointi eriytettiin ohjelmatyöstä omaksi tutkimus- ja kehittämishankkeeksi. Siinä ei kuitenkaan edetty. Lapsilähtöistä yhdyskuntasuunnittelua ei ehtinyt käynnistyä tämän ohjelmatyön aikana.

Omana osahankkeenaan tehtiin kuntien tilinpäätöksistä budjettianalyysyjä.<sup>130</sup> Kun tarjolla ei ollut valmiita malleja, käynnistettiin kehittämishanke, jonka tavoitteena oli kehittää kuntien käyttöön menettely, joka sopisi lapsibudjettianalyysin tietojen keräämiseen ja tallentamiseen sekä tunnuslukujen laskentaan ja raportointiin jatkuvassa käytössä. Erityisesti pyrittiin seuraamaan kustannusten jakautumista ehkäiseviin ja korjaaviin toimenpiteisiin. Tietoja kerättiin vuodesta 2005 alkaen. Tulokset raportoitiin kunnille vuosina 2011, 2012 ja 2013. Loppuraportissa esitettiin malli kustannusten jakamiseksi viidessä ryhmässä universaalipalveluista erityisiin ongelmiin erikoistuneisiin palveluihin.

Seutuvaltuuston syksyllä 2011 hyväksymä ohjelma-asiakirja muodostui viidestä osasta:

1. yhteenveto Oulun seudun lasten ja nuorten hyvinvointikehityksestä ja tärkeimmistä hyvinvointihaasteista
2. kuvaus viime vuosina Oulun seudun kunnissa toteutuneesta lapsi- ja nuorisopolitiikasta ja siinä havaituista muutostarpeista
3. lapsi- ja nuorisopolitiikan strategisten vaihtoehtojen kuvaus
4. ehdotuksia vuodesta 2013 alkaen toteutettaviksi toimenpideohjelmiksi
5. ehdotuksia Oulun seudun kunnille toimenpiteiksi, joilla tehostetaan lapsi- ja nuorisopolitiikkaa jo vuoden 2012 aikana

---

130 Yksityiskohtaisempi kuvaus Narkilahti ym. julkaisussa: Rimpelä ja Rimpelä 2015, liiteraportti, sivut 179–189.

## Lapsiasiamies – Tampere

Kunnan lapsiasiamies pitää huolta siitä, että kunnat ottavat huomioon myös lapset ja nuoret. Se on ollut perinteinen osa useimpien Pohjoismaiden lapsi- ja nuorisotyötä jo vuosia. Tehtävinä on muun muassa 1. tiedottaa, seurata ja raportoida lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehityksestä, 2. kehittää tapoja lasten ja nuorten mielipiteiden ja tarpeiden havaitsemiseksi, 3. koordinoida lasten ja nuoreten hyväksi tehtävää työtä ja 4. edistää kunnan ja järjestön välistä yhteistyötä. Lapsiasiamies ei käsittele lapsia koskevia oikeusasioita eikä korvaa muita valitus-, neuvonta- ja vaikuttamisväyliä.

Vuonna 2003 Tampereella aloitti Suomen ensimmäinen kunnallinen lapsiasiamies. Ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa oli visio vuoteen 2012:

”Tampere on lasten ja nuorten kaupunki, jossa lapsuus ja nuoruus tunnustetaan ja huomioidaan arvokkaana ikävaiheena. Kaupunki toteuttaa toiminnassaan lasten ja nuorten oikeutta ikänsä mukaiseen monipuoliseen ja hyvään palveluun, oikeutta osallistua ja vaikuttaa sekä oikeutta hyvinvointiin ja suojeluun niiden kaikissa muodoissa.” Tampereen lapsiasiamies ei käsittele asiakastapauksia. Kaupunkilaisien yhteydenottoja tulee melko harvoin ja nekin ohjataan usein sosiiaaliamiehelle. Aluksi toiminnalle asetettiin seuraavat päämäärät:

1. Lapsiasiamiestyöllä on kaupungissa vakiintunut asema ja eri toimijat ovat antaneet työlle valtuutuksen ja sitoutuneet toimintaan. Lapsiasiamies edistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä lähtökohtanaan lasten näkökulmien huomioiminen heitä koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa.
2. Toiminta tukee lasten tervettä kasvua ja hyvinvointia.
3. Lapset ja ovat osallistuvia ja vaikuttavia kuntalaisia, joiden osallistumiseksi kaupungissa on luotu toimintakanavat.
4. Lapsiasiamiestyöllä YK:n lapsen oikeuksien sopimusta tehdään kaupungissa tunnetuksi.



Lapsiasiamiehen toiminnasta tehtiin suunnitelmat ja kertomukset, joissa alussa oli vuosittainen katsaus lasten hyvinvoinnin kehitykseen. Kaupungin siirtyessä tilaaja-tuottajamalliin vuosittainen katsaus hyvinvointiin jäi pois. Se sisältyi talouden ja toiminnan raporttiin, jonka tilaaja teki lautakunnalle. Katsaus sisältyy nykyisin kaupungin hyvinvointikertomukseen.

Kaupungin lapsiasiamiehen tehtävät ovat eläneet. Vuonna 2005 ne koostuivat kolmesta osasta: 1. työ lasten ja nuorten parissa, 2. hallinnollinen vaikuttaminen ja 3. yhteistyön edistäminen. Viisi vuotta myöhemmin mukana oli neljäs tehtävä: lasten ja nuorten terve kasvu ja hyvinvointi. Osa-alueille määriteltiin tavoitteet, joiden toteutumista seurattiin. Työ on viime vuosina laajentunut. Ydintehtävä on edelleen ollut yhteistyö ja verkostoissa toimiminen (kaupunki, järjestöt, seurakunnat ym.) paikallisesti ja alueellisesti. Seuraavassa kuvaus Tampereen lapsiasiamiehen tämän vuoden tehtävistä:

1. Lasten, nuorten ja perheiden parissa tehtävään työhön liittyvät verkostot ja kumppanuudet: yhteistyö ja koordinointi paikallisella ja kansallisella tasolla
2. hallinnollinen vaikuttaminen: lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan edistäminen, lapsivaikutusten arvioinnin seuranta ja kehittäminen, lapsinäkökulman edistäminen, vaikutusten ennakoarviointi
3. strategiseen työhön osallistuminen, hyvinvointisuunnitelmat, hyvinvoinnin seuranta ja tiedon hyödyntäminen
4. palveluiden kehittämistyö: osallistuminen hankkeisiin ja projekteihin, jotka liittyvät lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kehittämiseen, asiakasosallisuuden edistäminen
5. valtakunnallisen ja kansainvälisen kehityksen seuranta ja hyödyntäminen

## Lapsibudjettianalyysi ja -ennakointi – Pohjois-Pohjanmaa

Oulun seudun lapsi- ja nuorisopolitiikka 2025 -ohjelmatyön yhteydessä kehitettyä kuntien tilinpäätösten lapsibudjettianalyysia on jatkettu

Oulussa ja LAPE-ohjelman myötä laajennettuna Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa.

Menetelmäkehityksen lähtökohtana on ollut kuntien peruspalvelujen toimivuus ja vaikuttavuus: Kokonaisoptimointi, jossa tavoitteena on saada kuntien palvelujen resurssien ja vaikutusten yhteys näkyviin kokonaisuutena. Maakunnan tai kunnan taloussuunnittelua ja talousarviota tarkastellaan lapsen oikeuksien näkökulmasta, kehitetään ”lapsiystävällisyyden talousmittaria”. Näitä tietoja tarvitaan vaikutusten arvioinnissa: Miten talousarvoissa jaetut resurssit vaikuttavat käytännön toimintaan ja edelleen lasten ja nuorten hyvinvointiin. Budjettianalyyssissa kuvataan ne resurssit euroina, joita lapsiin ja nuoriin kohdistuviin toimiin suunnataan.

Maakunnan kuntien vuoden 2015 tilinpäätöksistä on selvitetty palvelukustannukset kokonaisuutena. Yhteensä Pohjois-Pohjanmaalla käytettiin näihin palveluihin 999 000 miljoonaa euroa ja 10 028 euroa /0–17-vuotiaat. Taulukossa esitetään kustannusten jakautuminen palvelujen mukaan:

Palvelukokonaisuus	Osuus maakunnan kustannuksista		Osuus palvelukokonaisuuden kustannuksista	
	%	€/alle 18- v.		€/alle 18-v.
Sosiaali- ja terveystalvet yhteensä	16	1 648	100	1 648
– Terveystalvet (neuvolat, kouluterveydenh.)			17	279
– Puhe- ja toimintaterapia			3	45
– Ehkäisevä sosiaalityö ja avoalvet			15	249
– Lastenvalvoja			1	13
– Perheneuvola			5	85
– Jälkihuolto			1	19
– Kodin ulkopuolelle sijoittaminen			27	450
– Sairaanhoidotiirin lastenpsykiatria			4	73
– Sairaanhoidotiirin nuoris- ja aikuispsykiatria			7	122
– Somaattinen erikoissairaanhoido			19	313
Lasten päivähoito	24	2 358		
Perusopetus 7–15 v.	50	5 018		
Toisen asteen koulutus, 16–17 v.	10	1 004		
Pohjois-Pohjanmaa yhteensä	100 (999 milj.€)	10 028		

Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa on ennakoitu, että lasten, nuorten ja perheiden sosiaali- ja terveystalouden kustannuksia on mahdollista alentaa noin 3,5 miljoonalla eurolla eli 2,1 prosentilla vuoteen 2025 mennessä, mikäli toimintakulttuuri muuttuu systemaattisesti ja lasten ja perheiden palvelut saadaan lapsi- ja perhelähtöisiksi kuntien ja maakunnan yhdyspinnat ylittäväksi toimivaksi kokonaisuudeksi. Yksittäinen palvelukokonaisuus ei tuota kustannussäästöä yksinään. Vaikka kulurakenteen muutosta on vaikea kohdistaa tiettyyn palveluun, kuntien välisissä vertailuissa voi käyttää esimerkkihintoja: sijaishuollon hoitovuorokausi 150–250 €, psykiatrian hoitopäivä yli 500 €, lastensuojelutarpeen selvitys noin 500€/20 työtuntia.

### Älykäs raportointi – Tampere<sup>131</sup>

Lasten, nuorten ja perheiden palvelut olivat pilottina, kun Tampereella on tiedolla johtamisen kokonaisuuden kehittämiseksi siirrytty tarvelähtöiseen palvelujaotteluun (”liikennevalomalli”). Sen pohjalta on kehitetty talouden seuranta ja raportointia vuodesta 2014 alkaen. Ohjelmalla saatua raporttia on luonnehdittu älykkääksi, koska siinä toteutuu käyttäjäystävällisyys ja informatiivisuus.

Älykkäässä raportoinnissa pyritään todentamaan ja seuraamaan eri asiakastarpeisiin vastaavien palvelujen tarjontaa ja kustannuskehitystä. Kaikki oman tuotannon, ulkopuolisten ostojen ja avustusten palvelut on jaettu kolmeen tasoon tuen tarpeen vaativuuden mukaan. Kokeilussa huomattiin, että kolmen liikennevalon lisäksi tarvitaan myös sininen, joka kuvaa kevyttä, ei-lakisääteistä satunnaispalvelua, kuten pienten koululaisten lomakerhotoiminta.

Älykkään raportoinnin tavoitteena oli kyetä todentamaan kehitystä suhteessa tavoitteisiin. Siinä suunnattiin ylimmän johdon keskustelua sektoreista palvelutarpeiden muutokseen. Raporttijärjestelmän tehtävänä oli mahdollistaa sekä palvelukokonaisuuden näkeminen, että pureutuminen jonkin palvelusopimuksen tietoihin. Myös oman ja

---

131 Hakari ym. julkaisussa Rimpelä ja Rimpelä 2015. Liiteraportti. Sivut 37–38.

ulkoisen palvelutuotannon kustannusten vertaamiseen kiinnitettiin huomiota.

Haasteena talouden uudessa seurannassa oli perusopetus, joka muodosti isoimman osan vihreästä kokonaisuudesta. Sen osalta raportissa voitiin tarkastella ainoastaan keltaisen ja punaisen kehittymistä suhteessa toisiinsa, minkä havaittiin olevan yksi tärkeimmistä kysymyksistä palvelujen kehittämisessä.

Kehittämistyön edetessä todettiin, että älykäs talousraportointi ei yksinään riitä johdon työvälineeksi. Palveluihin tulee määritellä ne kärkitiedot, joita seurataan eurojen lisäksi. Tilaaja ja tuottaja ovat pyrkineet tunnistamaan ja sopimaan palveluille yhteisiä asiakaslähtöisiä laatu- ja vaikuttavuustavoitteita sekä erikseen rakennemuutoksia kuvaavia kustannustietoja. Jatkossa suoritteiden ja määrien sijasta seurataan lopputulosta. Älykkään raportoinnin kehittäminen jäi sivuun, kun Tampereen kaupunki alkoi valmistautua sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoreformiin.

## Hiekanpään elämänkaarikylä – Pieksämäki<sup>132</sup>

Hiekanpään elämänkaarikylä on kaupungin keskustassa, Pieksäjärven rannalla sijaitseva uusi palvelukonsepti. Noin 500 metrin säteellä olevalla alueella on kolme ikäihmisten palvelukotia, kaksi toisen asteen ammatillista oppilaitosta, lukio, ammattikorkeakoulu, vuorohoitopäiväkoti, lastenkoti, lapsi- ja perhepalvelukeskus sekä monta kaupungin tärkeintä liikuntapaikkaa, kuten uimahalli ja jäähalli sekä nuorisotoimen eri palvelut.

Vuonna 2018 Hiekanpäässä on eri toimintojen palveluksessa noin 250 henkilöä, ja koko alueella asuu, opiskelee tai työskentelee yhteensä 1 600 henkilöä päivittäin. Elämänkaarikylän toimijoiden yhteenlaskettu liikevaihto on vuositasolla tuolloin yli 200 miljoonaa euroa, mutta tässä tulee ottaa huomioon, että monet kumppaneista ovat valtakunnallisia toimijoita. (Hiekanpäähän on tavoitteena rakentaa vuoteen 2017 mennessä uusi oppimisympäristö, jossa samaan rakennukseen

---

132 Laitinen ym., julkaisussa Rimpelä ja Rimpelä 2015. Liiteraportti. Sivut 162–163.

sijoittuvat yläkoulu, lukio ja Etelä-Savon ammattiopisto) Parhailaan alueelle rakennetaan uutta yläkoulua ja ammattiopistolle omia tiloja siten että molemmat valmistuvat vuoteen 2020 mennessä.

Lukio on sijoittunut Diakin kanssa samaan rakennukseen alueelle. Uudisrakentamisella ja eri toimijoiden sijoittamisella samalle alueelle pyritään synergiaetujen lisäksi luomaan oppimisympäristö, joka lisää yhteisöllisyyttä ja rikkoo sukupolvirajoja. Koulutuksen työelämälähtöisyyttä pyritään lisäämään erilaisilla yrittäjyys Hankkeilla sekä lisäämällä käytännön yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Hiekanpään kehittäminen käynnistyi vuonna 2012 EAKR-rahoitteisella kehittämishankkeella, jossa analysoitiin palveluiden nykytilaa, tutustutettiin eri toimijat toisiinsa ja luotiin yhteinen tahtotila sekä visio Elämänkaarikylän ja koko Pieksämäen tulevaisuudesta vuoteen 2020 saakka. Vision pohjalta eri toimijat allekirjoittivat strategisen kumppanuussopimuksen sekä sopivat toimintatavoista, joilla tavoitteet saavutetaan. Hankkeen johdon nimeämän yhteistyöryhmän lisäksi mukana on ollut projektiryhmä, teematyöryhmiä, neuvonantajatyöryhmä sekä poliittinen omistajaohjausryhmä. Lisäksi kaikkien yksiköiden henkilöstöltä, pieksämäkeläisiltä nuorilta ja vanhuksilta on kerätty ideoita kylän kehittämiseen.

Kehittäminen on edennyt useiden hankkeiden kautta. Toisessa vaiheessa vuodesta 2014 alkaen on saatu hankerahoitusta yhteistyössä monilta eri tahoilta ja moniin eri tarkoituksiin. Hankkeilla on toteutettu yhteistä visiota Elämänkaarikylästä vuonna 2020. Hiekanpään alueesta pyrittiin kehittämään yhteisöllinen kylä, jossa kaikki asiakkaat ja henkilöstö ovat yhtä perhettä sekä koko kylä kasvattaa. Elämänkaarikylässä eri-ikäisten ja eri elämäntilanteissa olevien ihmisten elinikäinen kasvaminen ja oppiminen sekä elämiseen liittyvät tarpeet ja palvelut on toteutettu jokaisen itsemääräämisoikeutta kunnioittaen, mutta osallisuutta ja yhteisöllisyyttä korostaen.

Vuosien edetessä alue on rakentunut niin fyysisesti kuin henkisesti. Hankkeita on menossa usean eri tahon toteuttamana. Ruohonjuuritaso yhteistyötä eri toimijoiden kesken on paljon. Esimerkiksi hoivapajan nuoret käyvät ohjaajan kanssa niin vanhusten-, lasten kuin vammaistenkin laitoksissa avustamassa hoivatahtävissä ja järjestämässä

virkestyspäiviä. Hoivapajaan tullaan oppilaitoksesta paussijaksolle ilman että opinnot katkeavat. Seurakuntaopiston opiskelijat tuottavat vertaisryhmätoimintaa ohjaamon ja pajan asiakkaille. Vastaavalla tavalla järjestyy sosiaalitoimen asiakasperheille ”perhekerho”.

## Tavoitteeksi lasten ja nuorten hyvä päivä – Hämeenlinna

Lasten ja Nuorten lautakunta nosti vuoden 2012 tilausbudjetissa yhteiseksi hyvinvoinnin edistämisen tavoitteiksi lapsen ja nuoren hyvän päivän toteuttamisen. Kahden vuoden kokemusta yhteisestä lautakunnasta ja tilaajasta oli lisännyt ymmärrystä toimintamallin haasteista. Tilaajan ja palvelutuotannon tavoitteet eivät kohdanneet riittävästi. Tarvittiin yhteinen strateginen tulevaisuuden näkymä johtamaan lasten ja nuorten palveluja kokonaisvaltaisesti.

Lapsen ja nuoren hyvällä päivällä tarkoitettiin palvelujen tuottamisen tapaa, jolla

1. rakennetaan lapsen ja nuoren tervettä kehitystä tukevaa kokonaisuutta
2. vähennetään palvelujen päällekkäisyyttä ja raskaiden palveluiden tarvetta
3. lisätään tuottavuutta
4. vahvistetaan lautakuntien, tilaajaorganisaation, palvelun tuottajien, järjestöjen ja asukkaiden yhteistä toimintaa
5. otetaan huomioon kaupungin yhteiset painopisteet: laatu, kestävä kehitys, asiakaspalaute, arkiliikunta, päihteettömyys ja mielen-terveyden edistäminen
6. hyödynnetään alueiden elinvoimaisuutta ja luodaan edellytyksiä alueen toimijoille osallistua palvelujen tuottamiseen
7. Kaikille lapsille ja nuorille tarjolla oleva palvelupolku, johon sisältyy yleinen tuki.
8. Tukea tarvitsevan lapsen ja nuoren palvelupolku, jossa on saatavilla tehostettua ja erityistä tukea.

Kun Lapsen ja nuoren hyvä päivä -toiminta-ajatus esiteltiin luottamushenkilöille, vastaanotto oli alusta alkaen myönteinen. Se omaksuttiin nopeasti tilaajan ja tuottajan yhteiseksi tavoitteeksi. Se kirjattiin keskeiseksi näkökulmaksi myös puitesopimukseen, tilausbudjettiin ja palvelusopimuksiin.

Valtuusto velvoitti kesäkuussa 2012 valmistelemaan lasten ja nuorten palvelujen yhdistämistä yhdeksi palvelualueeksi ja päätti uuden organisaation aloitusajankohdaksi 1.1.2014. Valmistelun periaatteiksi määriteltiin *yhteiset asiakkaat, yhteinen henkilöstö, yhteiset resurssit ja yhteinen johtaminen*. Kaupunginhallitus tarkensi lisäksi helmikuussa 2013 muutosvalmistelun perusteisiin *asiakaslähtöisen, perinteisiä sektorirajoja ylittävän prosessiajattelun ja alueellisuuden*.

Valmistelun tuloksena kaupunginhallitukselle esitettiin syksyllä 2013 toimintamallia, jossa kaikki lapset ja perheet nähdään samassa palveluprosessissa. Palvelu alkaa siitä, kun perhettä suunnitellaan ja lapsi saadaan perheeseen tai kun perhe muuttaa Hämeenlinnaan. Palvelut neuvolasta kouluun kuuluvat kaikille perheille. Tukitoimia sisältäviä palveluja tarjotaan tilanteissa, joissa perheet tarvitsevat tukea tai apua. Näin lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuudessa syntyy kaksi asiakasprosessia

Lapsen ja nuoren hyvä päivä tiivistyi tilausbudjetissa ja palvelusuunnitelmassa kolmeen strategiseen näkökulmaan: 1. tulevaisuuden kehitysyhteisöt, 2. syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisääminen sekä 3. tuottavuus. Jokaiselle näkökulmalle johdettiin puitesopimuksessa pidemmän aikavälin tavoitteet, joista johdettiin tilausbudjettiin vuosittain tarkentuvat tavoitteet. Uusi lasten ja nuorten palvelualue lisäsi tämän lisäksi kaksi henkilöstöön liittyvää tavoitetta: osaava henkilöstö ja hyvinvoiva työyhteisö. Tämä strateginen näkökulmajako säilyi aina vuoteen 2017 saakka, jolloin Hämeenlinnassa luovuttiin tilaaja–tuottaja-toimintamallista ja elämäkaarista lautakuntarakenteesta.

Yhteisten asiakkuusprosessien sujuvuuden parantamiseksi ja monialaisen yhteistyön lujittamiseksi määriteltiin neljä ehkäisevän työn prosessia, jotka olivat myös keinoja lautakunnan asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Nämä prosessit velvoittavat kaikkia lasten ja nuorten palvelujen ammattilaisia arjessa, niin omassa kuin yhteisessä työssäänkin:

1. huolen puheeksi ottaminen ja palveluohjaus
2. laadukas monialainen työskentely
3. vanhemmuuden valmennus varhaisesta vuorovaikutuksesta nuorisoikään
4. sosiaalisten taitojen vahvistaminen

Neljä ehkäisevän työn prosessia eivät olleet uusia keksintöjä, vaan aiempaa tarkemmin auki kirjattuja kuvauksia monialaisesta työstä ja sen eri vaiheista sekä työotteesta, jolla saavutetaan ongelmia ennalta-ehkäisevä vaikutus.

Hämeenlinnassa vuoden 2014 alusta alkaen lasten ja nuorten palvelujen omaa tuotantoa johtivat työparina kaksi palvelujohtajaa, joista toiselle kuuluivat talous- ja henkilöstöprosessit ja toiselle asiakkuusprosessit. Tällä haettiin onnistumista talouden ja palvelujen johtamisessa.

Valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus haastoivat Hämeenlinnassa kehitetyn toimintamallin siinä määrin, että siitä luovuttiin kesäkuun 2017. Lasten ja nuorten palvelut hajautettiin sivistys ja hyvinvointilautakunnalle ja sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Lasten ja nuorten hyvä päivä tavoitteen ohitti organisaatorakenne, jolla helpotetaan sosiaali- ja terveystalouden siirtymistä maakuntaan.

Hajauttamisen tuottamat pulmat havaittiin varsin pian. Hämeenlinnaan perustettiin keväällä 2018 väliaikainen lasten ja nuorten palvelujen johtoryhmä toimimaan kahden yhdyspinnassa niin, että palvelut järjestetään edelleen kokonaisuutta. Tavoitteena on luoda lapsen ja nuoren hyvä päivä tavoitteeseen perustuva toimintamalli, joka toimii myös mahdollisessa uudessa maakunta–kunta järjestämisen mallissa.

## Kompassi – Hämeenlinna

*”Minulta on kysytty kaikki nämä kysymykset, mutta ei koskaan näin.”*  
Asiakkaan kokemus Kompassin kautta oman tilanteen jäsentämisestä työntekijän kanssa

Kun asiakas haluttiin palveluissa saada yhä paremmin keskiöön, etsittiin tätä tavoitetta palvelevaa teknistä sovellutusta. Asiakkaan ja



ammattihenkilön keskustelussa haluttiin saada suunnitelmallisesti mukaan hyvinvoinnin pääalueet: terveys, psyykkinen hyvinvointi ja toimintakyky, arki, talous, sosiaaliset suhteet ja osallisuus, osaaminen ja työllistyvyys (lapsilla ja nuorilla päivähoito/koulu). Tavoitteena oli muuttaa kysyminen ja vastaaminen kohtaamiseksi, jossa asiakas pääsee näkemään laajasti erilaisia palveluita ja toimintoja sekä valitsemaan niistä hänelle sopivimmat palvelut. Idea Kompassiin tuli työ- ja elinkeinoministeriön kehittämästä Työelämätkasta. Kompassin nykykehittämisestä ja levittämisestä vastaa Finnish Consulting Group FCG.<sup>133</sup>

Aluksi ajateltiin työttömien aikuisten tarpeita, mutta vuonna 2016 Hämeenlinnan kaupungin lasten ja nuorten palveluissa huomattiin, että Kompassin idea sopii myös lasten ja nuorten palveluihin: voisiko Kompassista kehittää sovellutuksen, joka tarjoaisi lapsille ja nuorille välineen oman elämäntilanteen jäsentämisessä, auttaisi heitä löytämään sopivia palveluita ja tukisi myös lasten ja nuorten kanssa toimivien palvelujen yhteistyötä.

Kompassin ydin on palveluiden räätälöinti suhteessa asiakkaan tilanteeseen. Asiakas kuvaa omat tarpeensa ja tutustuu toimijatietokantaan, johon palvelujen tuottajat kuvaavat omat palvelunsa. Samalla kun palveluihin ohjautuu uusia asiakkaita, tuottajat oppivat kehittämään kukin omia palvelujaan vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin.

Kompassi on siis visuaalinen asiakasohjauksen väline, joka tuo asiakkaan oman kokemuksen tilanteestaan näkyväksi. Hämähäkkiäinen kuvio jäsentää asiakkaan kuvausta ja toimii työntekijän ja asiakkaan vuoropuhelun tukena. Kompassin käyttö alkukartoituksessa, väliarvioinnissa ja loppukartoituksessa mahdollistaa prosessimaisen muutoksen näkyväksi tekemisen. Samalla se tuo näkyväksi sen, minkälaisiin palveluihin asiakas on ohjautunut eri kartoitusvaiheissa ja mitkä näiden palveluiden vaikutukset ovat olleet asiakkaan tilanteeseen. Kun asiakkaan tilanne on muuttunut riittävästi, voidaan räätälöidä uudet tarvetta vastaavat palvelut.

---

133 <http://www.fcg.fi/fin/ajankohtaista/2018/06/kompassi-hahmottaa-sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiakkaan-tilanteen/> (Luettu 1.10.2018)

Ensimmäisissä piloteissa palaute asiakkailta ja työntekijöiltä rohkaisi jatkamaan. Kompassi alkoi jäsentymään osaksi asiakasprosessia. Kun asiakkaan kanssa yhdessä tuotettu tieto jaettiin hänen tukijoidensa kesken (asiakkaan luvalla tietenkin), saatiin yhteistä ymmärrystä asiakkaan kokonaistilanteesta. Asiakkaan oma näkemys omasta tilanteestaan nousi paremmin näkyviin.

Aluksi Kompassia kehitettiin yksilösuuntautuneesti. Pian huomattiin, että perheille tarvitaan oma sovellutus, jossa huomioidaan perheen lähtökohdat elämänhallinnan, työllistyvyyden ja arjen näkökulmasta. Yhdessä Kompassin teknisen kehittäjän (Luonto Creations) kanssa kerättiin yhteen perheiden kohtaamisessa tärkeitä kysymykset. Perheille suunnatussa Kompassissa keskityttiin palveluohjaukseen.

Kun maakuntavalmistelu käynnistyi syksyllä 2016, lähti Oma Hämeen LAPE-hanke aktiivisesti kehittämään Kompassia. Perhekompassin rinnalle tarvittiin perheen muille jäsenille oma Kompassi. Tavoitteeksi tuli lasten ja nuorten Kompassi, joka huomioisi lasten ja nuorten tarpeet, toisi heidän ”äänensä” kuuluvaksi ja auttaisi heidän elämäntilanteensa ja kokemusten jäsentämistä. Tähän tarvittiin myös uusi arviointi, jossa huomioidaan ikävaiheet. Symboleilla (hymynaamat) ja väreillä autetaan lapsia kokemuksensa kuvaamisessa.

Kompassien kehittäminen on vaatinut aikaa ja oppimista asiakaslähteisyydestä, asiakkaan oman asiantuntijuuden näkökulman hyväksymisestä sekä uusien työprosessien kokeilemisestä. Työntekijät ja asiakkaat ovat osallistuneet kehittämiseen kaikissa vaiheissa. Versiota on kokeiltu asiakastyössä. Kokemusten mukaan on kysymyksiä muokattu, niiden määrää vähennetty ja palvelukytkentää kehitetty.

Kompassin kehittäminen ja siihen liittyvän toiminnan uudistuminen on vaatinut sitkeää johtamista. Kompassin johtamisesta vastaa Hämeenlinnan kaupungissa ohjausryhmä. Työntekijöitä kouluttavat Kompassin käyttöön niin FCG:n erityisasiantuntija kuin Hämeenlinnan kaupungin Kompassin pääkäyttäjänkin. Jokainen uusi käyttäjä saa koulutuksen ja työntekijöiden verkoston oman käytön tueksi. Lisäksi jokaisessa yksikössä, jossa Kompassi on käytössä, on käytön tuki, joka voi auttaa työntekijää sähköisen työkalun käyttämisessä.

Johtamisen näkökulmasta Kompassin toimijatietokanta tuo näkyväksi palvelutarjonnan: mitä palveluita on tarjolla, mitä puuttuu, mitä uusia palveluita tarvitaan ja mitä ei enää käytetä. Palvelun tuottajien näkökulmasta Kompassin toimijatietokanta auttaa verkostoitumaan eri toimijoiden kanssa, mahdollistaa uusien palveluiden kehittämisen sekä luo aktiivisempaa asiakasohjausta palveluihin.

Kompassia käytetään Kanta-Hämeessä ja Tampereen seudulla työllisyyspalveluissa, terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa, lastensuojelussa, Ankkuri-toiminnassa, ohjaamoissa sekä erilaisissa valmennuspalveluissa ja hankkeissa. Uutena on soveltaminen opiskelijahuoltoon.

Mitä kuntastrategioissa sanotaan lapsiperheiden hyvinvoinnista?

Löytyykö lukuisista asiakirjoista ymmärrettäviä punaisia lankoja?

Onko strategiatyö edistänyt lasten hyvinvointia?

**V**ALTION VELVOITTAMANA kunnat ovat tuottaneet lukuisia strategia-asiakirjoja, joissa hyväntahtoiset toiveet ja väljät tavoitteet yhdistyvät palvelukehittämisen yksityiskohtiin. Toteutumista ei ole seurattu eikä vaikutuksia analysoitu. Punaisia lankoja ei helposti löydy. Onko työ ollut turhaa?

Sote-hallintoreformissa yli 80 prosenttia lapsiperheiden tuen voimavaroista jää kuntaan. Erilliset lapsiperhestrategiat tulee yhdistää osaksi kuntastrategiaa. Erityisvelvoitteet on poistettava. Asiakirjojen tuottamisen rinnalle on saatava jatkuva tuloksellisuusdialogi ja kunnan oman toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikutuksista on tuotettava informaatiota.

**Matti Rimpelä** oli THL:n tutkimusprofessorina vuosina 1995–2009.

**Markku Rimpelä** on toiminut Hämeenlinnan lasten ja nuorten palvelujen tilaajaohjajana (2009–2017) ja strategiaohjajana vuodesta 2017 alkaen.

**Juuso Heinisuo** on strategiapäällikkönä Hämeenlinnassa.



KALEVI  
SORSA  
SÄÄTIÖ