

Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvotteleva ohjaus valtionhallinnossa

Kehittämisohjelman (2007-2011) valmistelu
lausunnon antaneiden tahojen näkökulmasta

Mirja Määttä
Pauli Komonen

Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvotteleva ohjaus valtionhallinnossa

Kehittämishjelman (2007–2011) valmistelu
lausunnon antaneiden tahojen näkökulmasta

Mirja Määttä & Pauli Komonen

Taitto: Tanja Konttinen

© Nuorisotutkimusseura ja kirjoittajat

Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 42.

ISBN 978-952-5464-90-0 (PDF). Helsinki 2011.

Nuorisotutkimusverkosto
Asemapäällikönkatu 1
00520 Helsinki
puh. 020 755 2653
fax. 020 755 2627
sähköposti: nuorisotutkimusseura.fi/catalog

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	5
2.	KEHITTÄMISOHJELMAN VALMISTELU JA TAVOITTEET	6
3.	AINEISTONKERUU JA ANALYYSI	9
	Aineiston analyysi	10
4.	TUTKIMUKSEN TULOKSET	11
4.1	Lanuke-ohjelman valmisteluprosessi	11
4.2	Kehittämishojelman sisältö: huomioituja sekä pois jääneitä teemoja	13
4.3	Suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tila	15
4.4	Kehittämishojelman edut ja haasteet	17
4.5	Vapaa-ajan teemat vastaajien mukaan	19
5.	YHTEENVETO JA POHDINTA	22
	LÄHTEET	24
	LIITE 1.	26



1. JOHDANTO

Loppuvuodesta 2007 valtioneuvosto hyväksyi ensimmäisen nuorisolakiin (72/2006, 4§) perustuvan **lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman** (Lanuke-ohjelman), jossa esitetään hallituskauden tavoitteet ja toimenpiteet 0–29-vuotiaiden kasvu- ja elinolojen parantamiseksi. Nämä linjaukset on tarkoitettu huomioida ministeriöiden sektorikohtaisissa toimintasuunnitelmissa ja talousarvioissa. (HE 28/2005, 9; Lanuke-ohjelma 2007, 9.) Kehittämisohjelman tavoitteena on koordinoita ministeriöiden välistä toimintaa lapsi- ja nuorisoasioissa, vahvistaa keskushallinnon ohjausta alue- ja kuntatasolla sekä tukea kuntia lapsi- ja nuorisopoliittisessa ohjelmatyössä (ks. Nuorisolakio 2007, 13; Määttä & Väänänen-Fomin 2009). Kehittämisohjelman valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan on osallistunut laaja joukko yhteiskunnallisia toimijoita vuosina 2006–2011.

Tässä raportissa esitellään ohjelman valmisteluun osallistuneiden näkemyksiä ja kokemuksia ohjelman alkuvaiheilta. Raportti perustuu vuonna 2008 tehtyyn sähköpostikyselyyn, joka lähetettiin niille 97 taholle, jotka antoivat syksyllä 2007 lausunnon kehittämisohjelmaluonnoksesta.¹ Kysely koski vastaajien kokemuksia ja arvioita lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmisteluprosessista, ohjelman sisällöstä, sen eduista ja haasteista sekä yleisemmin suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tilasta. Millaisena lausuntonsa antaneet näkevät opetusministeriön nuorisoyksikön johtaman ohjelmajärjestelmän, entä ohjelman merkityksen suomalaiselle lapsi- ja nuorisopolitiikalle? Miten ohjelmajärjestelmän tulisi heidän mielestään kehittyä? Millaisia haasteita vastaajat näkevät lapsi- ja nuorisopolitiikalla olevan? Tätä raporttia voidaan hyödyntää Lanuke-ohjelman kokonaisarviointissa sekä yleisemmin keskusteluissa, joita ohjelmallisesta kehittämisestä käydään niin valtionhallinnossa, kunnissa kuin tutkimuksenkin parissa.

Tutkimusraportti on osa Mirja Määttän lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikkaa koskevaa tutkimusta Nuorisotutkimusverkoston Nuorten vapaa-aika ja nuorisotyö Suomessa -tutkimusohjelmassa (2008–2010). Kyselyaineistoa on analysoinut myös VTM Pauli Komonen, joka toimi työharjoittelijana Nuorisotutkimusverkostossa kesällä 2010. Raportin Määttä ja Komonen ovat kirjoittaneet yhdessä.² Lapsi- ja nuorisopolitiikkaa koskeva tutkimusaihe kehittyi vuoden 2007 aikana, kun Määttä työskenteli Itä-Suomen lääninhallituksessa nuoriso- ja liikuntatoimen suunnittelijana vastuualueenaan lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjelmajärjestelmä läänin näkökulmasta. Hänen omat kokemuksensa valtakunnallisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelusta, ensin yhteysverkoston jäsenen ja puolisen vuotta työryhmän taustoittavan sihteerin roolissa, vaikuttavat raportin taustalla. Tutkimushankkeen aikainen syventyminen aihepiiriin on synnyttänyt useita julkaisuja, joista keskeisimpiä ovat kuntien ohjelmajärjestelmän valtiollista ohjausta (Määttä & Väänänen-Fomin 2009; Määttä 2010b) ja kunnallista ohjelmajärjestelmää koskevat julkaisut (Määttä 2010a; Tasanko 2010; Tasanko & Määttä [käsikirjoitus]; Suoranta [käsikirjoitus]).

1 Lausunnon antaneet tahot on nimetty Lanuke-ohjelman ensimmäisessä painoksessa sivulla 118. Kokonaisuudessaan lausunnot on julkaistu valtioneuvoston hankerekisterissä, Haressa (http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iid=12289&tVNo=4&sTyp=Selaus).

2 Raportin käsikirjoitusta ovat kommentoineet Anneli Pohjola, Hannu Kareinen, Tapio Kuure sekä Lasse Siurala. Heille kiitos!



2. KEHITTÄMISOHJELMAN VALMISTELU JA TAVOITTEET

Kehittämisohjelman valmistelusta vastasi opetusministeriön nuorisoyksikkö. Kaikki ministeriöt kutsuttiin valmisteluun, ja ne olivatkin valmistelussa edustettuina. Valmistelemaan työryhmään kuului ministeriöiden edustajien lisäksi pysyviä asiantuntijajäseniä opetusministeriöstä, nuorisojärjestöistä, lapsuus- ja nuorisotutkimuksen parista, kunnallisen nuorisotyön edustajia sekä lapsiasiavaltuutettu. Työryhmän puheenjohtajana toimi nuorisoyksikön päällikkö Olli Saarela, sihteerinä ja pääasiallisena ohjelman kirjoittajana nuorisoasiain neuvottelukunnan (Nuoran) pääsihteerinä Tuomas Kurttila. Hänen apunaan oli viisijäseninen sihteeristö.³ Ohjelman valmistelua tuki laaja yhteysverkosto, johon kuului noin 70 toimijaa muun muassa kansalaisjärjestöistä, tutkimuslaitoksista, lääninhallituksista, kunnista ja yrityksistä. Ohjelman sisältöihin oli mahdollista vaikuttaa myös valtionhallinnon keskustelufoorumilla, otakantaa.fi-sivustolla, kevättalvella 2007 sekä syksyllä 2007, jolloin ohjelman luonnos oli sivustolla kommentoitavana. Myös nuorilla oli mahdollisuus osallistua ohjelman muotoutumiseen muun muassa 26.10.2007 järjestetyssä nuorten kuulemistilaisuudessa, johon osallistui lukiolaisten, ammattikoululaisten ja nuorisovaltuustojen edustajia eri puolilta Suomea. (Ks. Lanuke-ohjelma 2007, 8–9.)

Uusissa kansallisissa kehittämisohjelmassa, kuten Lanuke-ohjelmassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa (Kaste-ohjelmassa), avoin, eri toimijoilta ideoita ja asiantuntemusta hakeva virkamiesvalmistelu on kytketty aiempaa selkeämmin poliittiseen päätöksentekoon ja resursointiin. Ohjelmat on hyväksytty valtioneuvostossa. Nykyisissä kehittämisohjelmassa painotetaan myös ohjelman toteutumisen seuranta ja vaikutusten mittaamista esimerkiksi ennalta valittujen indikaattorien avulla. Näin on pyritty vahvistamaan ohjelmajohtamisen osuvuutta ja vaikuttavuutta. Kaste-ohjelman mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeita on tuettu noin 30 miljoonalla vuosittain, Lanuke-ohjelmaan liittyviä nuorisoalan kehittämiskohteita ja hankkeita noin 3 miljoonalla vuosittain. Sen lisäksi Lanuke-ohjelman toteutusta on pyritty tukemaan muulla nuorisoyksikön avustustoiminnalla. (STM:n ja OKM:n internetsivut; Aaltonen 2011.) Muut ministeriöt vastaavat osaltaan siitä, että Lanuke-ohjelman linjaukset huomioidaan heidän sektorikohtaisissa toimintasuunnitelmissaan ja talousarvioissaan (HE 28/2005, 9; Lanuke-ohjelma 2007, 9).

Lanuke-ohjelman valmistelua voidaan kuvata neuvottelevaksi ohjaukseksi. Neuvottelevassa ohjauksessa hyödynnetään laajaa eri tahojen kuulemistä siten, että neuvoteltu lopputulema tulee tutuksi jo tekovaiheessaan ja lisää sitoutumista ohjelman toteuttamiseen. Lanuke-ohjelmasta tiedotettiin ja sen valmisteluun kutsuttiin osallistumaan esimerkiksi alueellisissa, lähinnä ammattilaisia tavoittaneissa kehittämisohjelmaseminaareissa. Valmistelemaan työryhmään ja yhteysverkostoon kutsuttiin asian kannalta keskeisiä yhteiskunnallisia toimijoita. Yhteysverkostoon oli myös mahdollista liittyä, kun ilmaisi mielenkiintonsa sihteerinä Tuomas Kurttilalle. Ohjelmaprosessiin osallistuneiden oma aktiivisuus, valppaus sekä vakuuttavuus vaikuttivat lopputulokseen eli ohjelman muotoiluun.

Neuvotteleva ohjaus perustuu verkostopolitiikan ideoihin. Verkostopolitiikassa tavoitellaan julkisen vallan, kansalaisyhteiskunnan ja yrityselämän vuoropuhelua ja yhteisten tavoitteiden asettamista. Valtiota ja sen ohjausmuotoja on sopeutettu globaaleihin toimintaympäristön muutoksiin. Suomessakin on nähtävissä selkeä siirtymä valtiojohtoisesta normiohjaukseen, hierarkioihin sekä

3 Kulttuuriasianneuvos Kimmo Aaltonen nuorisoyksiköstä sekä taustoittavana sihteerinä tilastosuunnittelija Sami Myllyniemi Nuorisotutkimusseurasta, erikoistutkija Nina Rutanen Lapsuudentutkimuksen seurasta, tutkija Petri Cederlöf HUMAKista sekä suunnittelija Mirja Määttä Itä-Suomen lääninhallituksesta.



edustukselliseen demokratiaan pohjautuvasta hallinnoimisesta uudenlaiseen vuorovaikutteiseen hallintatapaan, joka painottaa valtion ja kansalaisyhteiskunnan riippuvuutta toisistaan, neuvottelevaa ohjausta sekä verkostoja. (Sjöblom 2006; Pierre 2000; Daly 2003.) Valtiovalta tarvitsee vuoropuhelua kansalaisten kanssa varmistaakseen tavoitteidensa toteutumisen ja toimintansa oikeutuksen. Uusi hallintatapa tavoittelee kumppanuuksia, verkostoitumista, aktiivista ja vastuullista kansalaisuutta ja paikallista osallistumista, mutta kuitenkin ylhäältäpäin määriteltyjen tavoitteiden puitteissa (Newman et al. 2004).

Kai Erikssonin (2006) mukaan voidaan puhua kattavasta verkostopolitiikasta, koska verkostoista ja niiden luomisesta on tullut sekä politiikan tavoite että edellytys. Yhteiskunnallisten toimijoiden lisääntyessä ja niiden keskinäisen vastuunjaon hämärtyessä valtion ohjaustarve on vahvistunut (Sjöblom 2006). Ohjelmajohtaminen eri muodoissaan on nähty yhdeksi keskeiseksi ohjausvälineeksi. Se voidaan nähdä osana informaatio-ohjausta, mutta myös sitä vahvempana välineenä, erityisesti jos siihen kytkeytyy hankerahoitusta. Ohjelmajohtaminen soveltuu Alavaikon (2002) mukaan 2000-luvun suomalaisen hallintopolitiikkaan, jossa tavoitellaan strategista kansallista kilpailukykyä OECD:n julkisen hallinnon kehittämissuunnitelmien mukaisesti. Kansainvälisillä ja eurooppalaisilla ohjelmilla on myös ollut merkittävä vaikutus ohjelmallisen kehittämisen vahvistamiseen Suomessa (Kinnunen & Kurkinen 2003; Virta 2009).

Aiemmissa ohjelmallista kehittämistä koskeneissa tutkimuksissa on havaittu seuraavia ongelmia:

- Kuntatoimijat eivät sitoutuneet keskushallinnon virkamiesten tuottamiin ohjelmiin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmien kohdalla kävi (Stenvall & Syväjärvi 2006, 42).
- Ohjelmien yleisluontoisuus, neutraalius ja abstraktius jättävät käytännön keinojen keksimisen paikallistoimijoiden vastuulle. Yleisluontoisuus johtaa myös määritelmälliseen ja hallinnolliseen rajattomuuteen, jolloin viranomaisten ja ammattilaisten toimivalta laajenee. Kaikki toiminta voidaan määritellä esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tai ehkäiseväksi päihdetyöksi. (Sulkunen 2006; Sulkunen, Rantala & Määttä 2003.)
- Kansallisten ohjelmien suosittelevuus ja hampaattomuus suhteessa kuntiin johtuvat lakisäateisestä kuntien autonomiasta. Valtioneuvoston ohjelmat velvoittavat erityisesti ministeriöitä ja valtion laitoksia. (Nylander 2008.)
- Valtioneuvoston politiikkaohjelmien kohdalla tehtävät priorisoiva strateginen ydin on puuttunut (Politiikkaohjelmat ohjauskeinona 2010, 137–138).
- Kuntastrategioiden ongelmina on nähty niiden runsaus, keskinäinen yhteensovittamattomuus, irrallisuus kunnan taloudesta, poliittisesta päätöksenteosta sekä käytännön mahdollisuuksista, ja näistä syistä heikko toteutuminen. (Kinnunen & Kurkinen 2003; Koivisto 2005, 181; Siurala 2007; Perttilä & Uusitalo 2007).
- Lapsipoliittisen ohjelmatyön toteutuksen ongelmia ovat olleet epäselvyys vastuun jakautumisesta, avainhenkilöiden vaihtuvuus sekä koordinoinnin ja seurannan puuttuminen kunnissa (Paavola, Rousu & Laiho 2006, 12).
- Lastensuojelulain edellyttämässä hyvinvointisuunnitelmissa viranhaltijoita lähellä olevat asiat, kuten palvelujen koordinointi sekä moniammatillisen yhteistyön kehittäminen, korostuvat lasten ja nuorten elinolojen parantamisen ja hyvinvointipoliittisten linjausten sijasta (Määttä 2010a). Nämä kuntien ohjelmatyössä havaitut ongelmat kuvaavat monelta osin myös kansallisten ohjelmaprosessien haasteita.

Lapsi- ja nuorisopolitiikassa on kansainvälisten esimerkkien mukaisesti tavoiteltu laaja-alaista varhaislapsuudesta työelämään saattavaa politiikkakokonaisuutta. Ydintavoitteita ovat viime vuosina olleet koordinaation vahvistaminen, poikkihallinnollisuus ja monialaisuus sekä valtion ohjauksen



vahvistaminen (Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio 2010; Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen 2010; Määttä 2010b). Sisällöllisesti lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmassa kuvataan lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen nykytilaa ja haasteita, hahmotellaan hyväksi katsottua tulevaisuutta asettamalla siihen liittyviä tavoitteita sekä esitetään käytännön toimenpiteitä lasten ja nuorten elinolojen ja palvelujen parantamiseksi. Kehittämissuunnitelmalla pyritään ohjaamaan yhteiskunnallista kehitystä ja toimintaa kuten palveluja, verkostoitumista ja tiedontuotantoa. Voidaan ajatella, että ohjelman ympärille syntyvä yhteiskunnallinen keskustelu sekä yhteistyöprosessit ovat yksi ohjelmatyön tavoite. Lapsia ja nuoria koskevilla ohjelmamuotoiluilla on osaltaan vaikutusta yhteiskunnalliseen lapsista ja nuorista puhumisen tapaan ja moniin käytäntöihin erityisesti silloin, kun ohjelmiin liittyy hankerahoitusta.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman muotoilut kuvastavat jonkinasteisesti jaettuina käsityksiä lasten ja nuorten kasvu- ja elinoloista, heille tarjolla olevista palveluista ja niiden kehittämisen tarpeista. Toisaalta ohjelma on äärimmäisen laaja ja kuvaa noin 300:lla eri ministeriötä ja muita toimijoita koskevalla toimintaehdotuksellaan runsauden pulaa: kaikenlaisia toimenpiteitä on otettu mukaan ohjelmajärjestelmään osallistuneiden toiveiden mukaisesti. Nuorisolain (2006, 5§) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön yhteydessä toimiva, valtioneuvoston asettama nuorisoasiain neuvottelukunta, Nuora, arvioi ohjelman toteutumista vuosittain. Nuora (2010, 2) esittää vuoden 2009 Lanuke-ohjelman toteutumisen arvioinnissaan, että nykyisellään ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet ovat hyvin eritasoisia; jatkossa kehittämissuunnitelmaan toivotaan lisää temaattista kohdentamista sekä konkreettisia toimenpiteitä. Nuora painottaa arvioinnissaan seuraavia akuutteja tarpeita: nuorten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä kunnissa, nuorten mielenterveyshäiriöihin sekä nuorisotyöttömyyteen vastaamista sekä äänestysien laskemista 16 vuoteen kunnallisissa vaaleissa (Nuora 2010, 9–10).

Kehittämissuunnitelmaprosessin kanssa samanaikaisesti on ollut käynnissä kuntien kannalta keskeisiä, aikaa ja panostusta vaatineita uudistuksia: erityisesti kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen (Paras-hanke) sekä esimerkiksi vuoden 2008 alusta voimaan astuneen uudistetun lastensuojelulain toimeenpano. Lastensuojelulaki liittyy vahvasti myös lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjelmalliseen kehittämiseen, koska laki edellyttää kunnilta tai useammalta kunnalta yhdessä valtuustokausittain tehtyä suunnitelmaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi (Lastensuojelulaki 417/2007, 12§). Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman merkitys kuntatasolla vaihtelee huomattavasti: joissakin kunnissa siitä on saatu taustatukea ja hyötyä esimerkiksi kunnan omaa ohjelmaa laadittaessa, joissakin se on jäänyt ohjausvaikutuksiltaan vähäiseksi (Lääninhallituksen keskeiset... 2009, 144; Määttä 2010a).

Samanaikaisesti Lanuke-ohjelman kanssa valmisteltiin myös Vanhasen II hallituksen politiikkaohjelmat, joista yksi kohdistuu lapsiin ja nuoriin: lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Vanhasen I ja II hallituksen politiikkaohjelmien yleisinä tavoitteina on ollut keskushallinnon poliittisen ohjauksen, hallitusohjelman toimeenpanon sekä poikkihallinnollisen valmistelun ja toteutuksen vahvistaminen valtioneuvostossa. Kokemukset ovat osoittaneet politiikkaohjelmat toistaiseksi melko tehottomiksi näiden tavoitteiden saavuttamisessa, mutta uudenlaista ministeriöiden välistä yhteydenpitoa, yhteistyötä ja verkostoitumista ne ovat vahvistaneet. Ohjelmajohtamisen mahdollisuuksia ja tehoa ei niissä ole vielä täysimääräisesti kokeiltu. (Politiikkaohjelmat ohjauskeinona 2010, 141–142.)

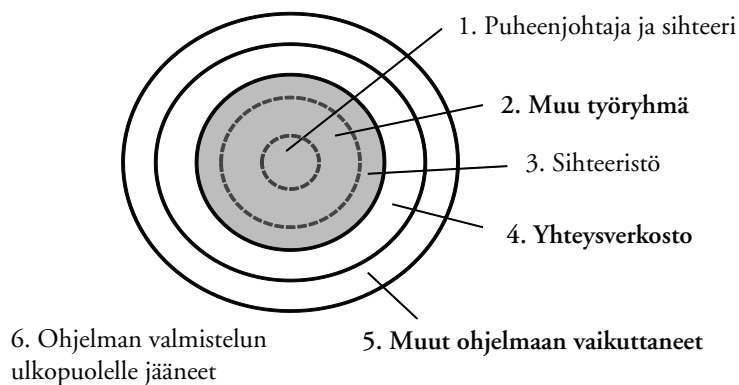


3. AINEISTONKERUU JA ANALYYSI

Toukokuussa 2008 lähetettiin sähköpostikysely (liite 1) kaikille kehittämisohjelmaluonnoksesta lausunnon antaneelle 97 taholle, lausunnon allekirjoittaneille henkilöille. Lausuntoja antoivat työryhmään, yhteysverkostoon tai muuten kehittämisohjelman valmisteluun osallistuneet tahot. Kysely uusittiin vielä kaksi kertaa muistuttaen vastaamisen merkityksestä. Kesäkuun loppuun mennessä vastauksen oli antanut 47 tahoja. Syksyllä 2008 vastaava kysely – ensimmäisen kysymyksen osalta hieman muokattuna – lähetettiin niille ydintyöryhmän jäsenille, joiden taustaorganisaatiot eivät olleet antaneet lausuntoa eivätkä työryhmän jäsenet siten olleet saaneet ensimmäistä kyselyä, tai oli muuten epäselvää oliko työryhmän jäsen saanut vielä mahdollisuutta vastata kyselyyn. Tämäkin kysely lähetettiin kaikkiaan kolme kertaa. Marraskuun loppuun mennessä työryhmän jäsenille lähetetty kysely tuotti kolmen uuden tahon vastaukset.

Kyselyä eivät saaneet opetusministeriön nuorisoyksikön virkamiehet eikä sihteeristö. Kysely rajattiin koskemaan muita valmisteluun osallistuneita, ja sillä kartoitettiin heidän näkökulmiaan valmistelusta ja ohjelmasta. Alla oleva kuvio havainnollistaa kehittämisohjelman valmisteluun osallistumisen eri tasoja sekä kyselyn kohdentumista tasoille 2, 4 ja 5 (lihavoidut tasot). Puheenjohtaja ja sihteeri muodostivat valmistelun ytimen. Kyselyllä ei tavoitettu niitä tahoja, jotka jäivät valmistelun ulkopuolelle. Toisaalta ohjelman luonnos ja lausuntopyyntö olivat avoimesti kaikkien kiinnostuneiden saatavilla valtionhallinnon otakantaa.fi-sivustolla syksyllä 2007, joten teoreettinen mahdollisuus osallistua ohjelman muotoiluun ja antaa siitä lausunto oli olemassa kenellä tahansa.

Kuvio 1. Lanuke-ohjelman valmisteluun osallistuneet ja tutkimuksen kohdentuminen



Kysely tuotti vastauksia yhteensä 50 taholta. Vastausprosentti oli 52. Yhdeltä lausunnon antaneelta taholta, esimerkiksi ministeriöltä, saattoi tulla useampikin vastaus. Vastauksia kyselyyn tuli kaiken kaikkiaan 55 kappaletta. Yhteen liitettynä aineisto on noin 120-sivuinen. Aktiivisimpia vastaajia olivat lääninhallitukset, joista vastasi neljä viidestä lausunnon antaneesta sekä ministeriöt, joista vastasi kymmenen 13:sta lausunnon antaneesta. Heikoimmin vastasivat elinkeinojärjestöt sekä kansalaisjärjestöt. Esimerkiksi osa lapsi- ja nuorisopolitiikan kannalta keskeisistä kansalaisjärjestöistä ei vastannut kyselyyn, kuten eivät monet pienet järjestökään. On mahdollista, että vastaajat ovat valikoituneet niiden joukosta, jotka

- a) työnsä puitteissa ja aikaresursseilla pystyivät vastaamaan,
- b) kokivat kehittämisohjelman jollakin tavalla merkitykselliseksi itselleen ja organisaatiolleen,
- c) kokivat ohjelman valmistelun erityisen onnistuneeksi tai epäonnistuneeksi ja halusivat kertoa kokemuksistaan ja/tai
- d) kokivat vastaamisen kyselyyn vaikuttamismahdollisuutena.



Osa vastanneista tai vastaamatta jättäneistä tunsivat myös kyselyn toteuttajan, ja tälläkin saattoi olla vaikutusta vastaajien valikoitumiseen.

Seuraava taulukko kuvaa lausunnon antaneiden luokittelua, tähän kyselyyn vastanneita tahoja sekä vastausten määrää.

TAULUKKO 1. Sähköpostikyselyyn vastanneet

	Lausunnon antaneet tahot (N)	joista kyselyyn vastasi tahoina (N)	Vastausprosentti %	Vastauksia yhteensä
Kansalaisjärjestöt + evankelisluterilainen kirkko	40	16	40	18*
Elinkeino- ja työmarkkinajärjestöt	8	3	38	3
Ministeriöt + valtioneuvoston kanslia	13	10	77	11
Virastot, hallinnon asiantuntijaelimet, kehittämis- ja tutkimusyhteisöt	17	10	59	11
Lääninhallitukset	5	4	80	4
Saamelaiskäräjät	1	0	0	0
Kunnat + Kuntaliitto	6	3	50	4
Yksittäiset henkilöt	8	4	50	4
YHTEENSÄ	97	50	52	55

* Mukana on yhden työryhmän jäsenen vastaus, vaikka hänen taustajärjestönsä ei antanut varsinaista lausuntoa.

Aineiston analyysi

Aineistoa on analysoitu pääosin kysymyksittäin ja teemoittain. Analyysissa on kiinnitetty huomiota esiin tuotujen aiheiden yleisyyteen, eli raportissa painotetaan sellaisia seikkoja, jotka korostuvat useiden tahojen vastauksissa. Myös harvemmin esiin tuotuja vastauksia nostetaan esille mainiten niiden harvinaisuudesta. Näin halutaan tuoda esille vastausten kirjoa ja lapsi- ja nuorisopolitiikasta käytävien keskustelujen monitahoisuutta.

Tutkimuksen tulokset esitetään siten, että vastaajat ja heidän taustayhteisönsä jaotellaan kansalaisjärjestöiksi (mukaan lukien evankelisluterilainen kirkko), työmarkkinajärjestöiksi, ministeriöiksi (mukaan lukien valtioneuvoston kanslia), hallinnon asiantuntijaelimiksi, kehittämis- ja tutkimusyhteisöiksi, lääninhallituksiksi, kunniksi (mukaan lukien Kuntaliitto) ja yksittäisiksi henkilöiksi. Yksittäisinä henkilöinä lausunnon antaneet ja kyselyyn vastanneet neljä henkilöä ovat yhtä lukuun ottamatta kunnan toimialajohtajia ja edustavat siten osaltaan kuntaorganisaatiota.

Lainaukset vastauksista esitetään nimettöminä, sillä tutkimusaineistoa kerättyä ei kysytty lupaa julkaista vastaajien nimeä ja taustaorganisaatiota. Mikäli vastaajat ovat erikseen toivoneet, että heidän vastaustensa julkaiseminen täytyy vielä hyväksyttävä heillä, näin on toimittu. Mikäli kyselyyn vastannut on ilmaissut, että vastaus on pääasiassa hänen henkilökohtainen näkemyksensä eikä organisaationsa näkemys, tällaiset lainaukset on merkitty vastaajan nimen jälkeen tunnuksella OMA. Esimerkiksi osa ministeriön edustajista muistuttaa vastauksessaan tästä.



4. TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimus perustuu lapsi- ja nuorisopolitiikan kentällä tavalla tai toisella toimivien ja ohjelman luonnoksesta lausuntonsa antaneiden tahojen kirjallisiin pohdintoihin Lanuke-ohjelmasta vuoden sisällä siitä, kun ohjelma oli valmistunut ja hyväksytty valtioneuvostossa. Kyseessä on siis ohjelma-kauden alkuvaiheessa kertyneiden kokemusten kartoittaminen. Tutkimuksen tulokset esitellään siten, että ensimmäisessä osiossa keskitytään vastaajien kokemuksiin ja arvioihin Lanuke-ohjelman valmisteluprosessista sekä suunnitelmiin, joita heillä on ohjelman toteuttamisesta. Toisessa osiossa esitellään vastaajien arvioita ohjelman sisällöstä, heille merkittävistä, ohjelmassa huomioiduista sekä pois jääneistä teemoista. Kolmannessa osiossa tarkastellaan yleisemmin suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tilaa ja tarpeita vastaajien näkökulmasta, neljännessä Lanuke-ohjelman etuja ja haasteita. Lopuksi esitellään vastaajien näkemyksiä yhdestä lasten ja nuorten harvemmin käsitellystä elämänalueesta: vapaa-ajasta.

4.1 Lanuke-ohjelman valmisteluprosessi

VAIKUTTAMISEN TAVAT

Kyselyssä tiedusteltiin, millä muilla tavoilla vastaajat olivat vaikuttaneet ohjelman muotoutumiseen kuin antamalla siitä lausunnon. Vastaajista 11 ei osallistunut muilla tavoin kuin antamalla lausunnon. Muilla tavoilla kertoi vaikuttaneensa 43 vastaajaa. Lausunnon antamisen ohella tyypillisiä vaikuttamistapoja olivat osallistuminen työryhmätyöskentelyyn, kuulemistilaisuuksiin ja erilaisiin valmistelua ohjaaviin kokouksiin. Lobbausta sisällön suhteen oli toteutettu myös omien, jo olemassa olevien verkostojen kautta. Esimerkiksi erään kansalaisjärjestön edustaja kertoi:

(Järjestömme) oli aktiivisesti osallistumassa yhteistyöverkoston toimintaan, joka lausui ohjelman eri vaiheista ja oli mukana useassa kuulemisessa. Käytimme myös hyväksi olemassa olevia verkostojamme yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokentällä (julkinen sektori ja 3. sektori).

Osa tahoista koki myös harjoittaneensa ”yleistä vaikuttamista” ja pohjustaneensa ajamia asioita vuosien ajan erilaisissa julkilausumissa ja vaikuttamiskanavissa. Monet korostivat myös toimineensa oman asiantuntemuksensa ja ammattinsa edustajina työryhmissä.

ARVIOT OHJELMAN VALMISTELUVAIHEESTA JA OSALLISTUJEN VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSISTA

Opetusministeriön nuorisoyksikön johtaman ohjelman valmisteluvaiheen koki myönteiseksi 32 vastaajista. 11 piti valmistelua osin onnistuneena ja viisi suhtautui prosessiin jossain määrin negatiivisesti. Neljä ei osannut arvioida valmistelun onnistumista; luultavasti he olivat etäällä ohjelman valmistelusta. Vastaajista valtaosalle kokemus oli siis myönteinen. Eräs hallinnon asiantuntijaedustaja kehui ohjelman valmistelua seuraavin sanankääntein:

Nuorisoyksikkö johti valmistelua erinomaisesti ja joustavasti tilanteen muutokset huomioiden. Se oli avointa ja keskustelevaa. Työ oli tavoitteellista eli rimaa ei laitettu liian matalalle eikä pyritty tavanomaiseen ”virkatekstiin”. Aikaa käytettiin tarpeeksi. Jos halusi, pysyi asiasta hyvin perillä ja jyvällä koko ajan.



Valmistelu nähtiin avoimena, laajapohjaisena ja vuorovaikutteisena. Eri kansalaisjärjestöjen edustajien sanoin:

Näkemyksemme mukaan ohjelman valmistelu onnistui yleisesti ottaen hyvin. Prosessi oli laajapohjainen ja valmistelussa kuultiin myös kohderyhmää, lapsia ja nuoria. Sähköisten viestintävälineiden hyödyntäminen toi lisäarvoa prosessiin.

Avoin ja kuuleva. Mielestämme nuorisoyksikkö on eräs valtionhallinnon parhaiten kansalaisjärjestöjä kuulevia tahoja.

Viestintää ja informointia kiiteltiin useissa muissakin vastauksissa. Positiivisena koettiin myös ministeriöiden sitoutuminen ohjelman valmisteluun, ajallisten resurssien riittävyys ja sihteeristön ammattitaito. Kielteisiäkin asioita nostettiin esille. Valmisteleavan työryhmän asiantuntemuksessa nähtiin puutteita (4 mainintaa) muun muassa tietämyksessä, joka koski lasten ja nuorten oikeuksia, mielenterveyttä, lastensuojelua, perheitä, koulutusta ja/tai oppilashuoltoa. Kaikkia keskeisiä näkemyksiä tai lasten ja nuorten parissa toimivia ammattiryhmiä ei huomioitu valmisteluprosessissa (4 mainintaa), mikä osaltaan vaikuttaa myös asiantuntemukseen. Myös ohjelman irrallisuus muista ohjelmista tai esimerkiksi kuntien lastensuojelun suunnitelmasta mainittiin. Eräs kansalaisjärjestön edustaja koki prosessin hätäiseksi:

Kiire tuli. Erilaisten valmisteilla olevien ohjelmien vuoropuhelu jäi vähäiseksi. Alkuvaiheessa luonnokset heijastelivat ehkä tietämyksen/tuntemuksen vaillinaisuutta

Erään työmarkkinajärjestön edustaja kuvasi puolestaan konkreettisten toimenpiteiden puutetta ongelmalliseksi:

(Järjestömme) olisi toivonut konkreettisempia ehdotuksia kuin nyt mainitut kuten ”seurataan, kiinnitetään huomiota, tuetaan, suunnataan” jne. Olisi ollut helpompi ottaa lausunnossa kantaa konkreettisempiin ehdotuksiin kuin mitä tällä yleisellä tasolla on ollut mahdollista.

Ohjelman käytännön toimeenpano herätti jonkin verran epäilystä. Erään ministeriön edustaja kuvasi ohjelmajärjestelmän kulkua ja ohjelman toteutumisen ehtoja seuraavasti:

Monien tahojen kokoaminen yhteen oli sinänsä mielenkiintoista ja toi uutta näkökulmaa. Toisaalta monien asioiden varsinainen eteneminen tapahtuu ja ratkaistaan muualla. Näin on laita hankkeissa, joilla on mittavia taloudellisia vaikutuksia.

Vastaajien vaikuttamismahdollisuuksia ohjelmatyössä tiedusteltiin kysymällä, kokiko vastaaja voineensa vaikuttaa tärkeiksi katsomiensa asioiden puolesta ohjelman valmistelussa. Vastaajista 31 koki voineensa vaikuttaa ja jossain määrin koki voineensa vaikuttaa 13, kun taas negatiivisia vastauksia oli seitsemän. Vastausten sävyerot vaihtelivat hyvin tyytyväisistä pessimistisiin. Esimerkiksi erään kansalaisjärjestön edustaja vastasi, että ”kyllä meitä kuultiin ja foorumi oli toimiva kokonaisuus (nuorten) näkemysten esiintuontiin”, kun taas toinen järjestöedustaja epäri: ”enpä tiedä, tietysti lausunto kai jotenkin rekisteröitiin ainakin”. Yhteen vetäen voidaan todeta, että Lanuke-ohjelman valmisteluprosessi saa vastauksissa kiitosta, mutta myös kehitettäviä asioita nousee esille.



OHJELMAAN LIITTYVÄT TOTEUTTAMISSUUNNITELMAT

Vastaajilta tiedusteltiin, mitä Lanuke-ohjelman toimeenpanoon liittyviä suunnitelmia heillä on. Valtaosa, 44 kaikista 55 vastaajasta, kertoi kehittämisohjelman toimeenpanosuunnitelmistaan. Osalla vastanneista suunnitelmia oli runsaasti, ja he näkivät ohjelman tukevan omia tehtäviään. Seitsemän toimeenpanosuunnitelmia tehneistä kertoi, että he lähinnä seuraavat ohjelman toteutumista tai hyödyntävät sitä omassa edunvalvonnassaan; näin todettiin erityisesti kansalaisjärjestöissä. Kansalaisjärjestöistä osa koki tehtäväkseen valvoa, että julkinen valta toteuttaa ohjelmassa lupaamia asioita. Seitsemän tahoja painotti toimivansa ennemmin oman tehtävänsä tai ohjelmansa puitteissa, mutta heidän ohjelmalliset tai organisatoriset tavoitteensa sopivat myös Lanuke-ohjelman tavoitteisiin.

Kahdeksan vastaajaa puolestaan kertoi, ettei heillä ole suunnitelmia ohjelman toimeenpanosta. Kansalaisjärjestöjen edustajista muutama huomautti, että valtioneuvoston ohjelman toimeenpanovastuu kuuluu julkiselle vallalle, ei järjestöille. Voidaan todeta, että hallituksen ohjelma ei itsestään selvästi muutu kansalliseksi, kaikkia toimijoita ohjaavaksi ohjelmaksi.

4.2 Kehittämisohjelman sisältö: huomioituja sekä pois jääneitä teemoja

Vastaajilta tiedusteltiin heidän kannaltaan merkittäviä ja lopulliseen ohjelmaan päätyneitä asioita kysymällä: ”Mitä teille tärkeitä asioita huomioitiin lopullisessa ohjelmassa? Kertokaa 2–5 keskeistä asiaa.” Lähtökohtaisesti eri tahot korostivat niitä asioita, joiden edistämiseen ovat muutenkin keskittyneet. Teemojen kirjo oli erittäin laaja, ja monet tahot mainitsivat useita asioita, jotka oli huomioitu lopullisessa ohjelmassa. Eniten mainintoja kertyi erilaisten julkisten, lapsia ja nuoria koskevien palveluiden kehittämisestä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon, oppilas- ja opiskelijahuollon, kotipalvelujärjestelmän, nuorisotyön ja erilaisten neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittämistoimenpiteistä. Varsin runsaasti mainintoja tuli myös erilaisista hallintoon, viranomaistyöhön, monialaiseen yhteistyöhön sekä toteutettuun politiikkaan liittyvistä asioista. Hallinnon ja päätöksenteon tietopohjan vahvistamisen tavoitteet nähtiin myös tärkeäksi ohjelmassa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus nähtiin joissain tapauksissa keskeisenä perustana lapsipolitiikalle. Kehittämisohjelman suhde hallitusohjelmaan ja muihin politiikkaohjelmiin mainittiin myös, ja sitä korosti erityisesti eräs ministeriön edustaja (OMA⁴):

Eräs tärkeä asia, jonka toimme esiin ja joka myös huomioitiin lopullisessa ohjelmassa oli se, että valmisteluun samaan aikaan tullut (hallituksen vaihdoksen myötä) lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman suhde kehittämisohjelmaan on selkeä. Lopputulomaksi muodostui se, että kehittämisohjelma on pohjalperusta politiikkaohjelmalle, joka toimii osittain myös kehittämisohjelman toimeenpano-ohjelmalla.

Vastauksista noin kymmenen liittyi nuorten työelämään tai sivusi työmarkkinoita ja niille pääsyä jollain tavoin. Ohjelmaan päätyneistä tärkeistä asioista mainittiin erityisesti määräaikaisten työsuhteet ja niiden sääntely, työelämäkoulutus ja nuorten yrittäjyys. Työmarkkinoiden ja työttömyyden kohdalla on aiheellista muistaa se, että ohjelman valmisteluvaiheessa finanssikriisi ja sen aiheuttama

4 Merkintä OMA tarkoittaa sitä, että henkilö on painottanut vastanneensa kyselyyn omasta puolestaan eikä näkemys edusta välttämättä hänen taustaorganisaationsa näkemystä. Tässä yhteydessä vastaaja puhuu kuitenkin me-muodossa, jonka voi tulkita tarkoittavan sitä, että vastaajan taustaorganisaatiossa on ohjelmaa tehdessä muodostunut yhteinen kanta tähän nimenomaiseen asiaan.



maailmanlaajuinen taantuma olivat vasta tuloillaan. Nuorten työelämään integroitumisen osalta korostettiin myös koulutus- ja työturvatakuuta, eli sitä että kaikki nuoret pääsisivät perusopetuksen jälkeen joko koulutukseen, työhön tai työhön orientoivaan toimintaan.

Lopulliseen ohjelmaan päätyi myös teemoja viime vuosikymmeninä nousseista, yhteiskunnallista muutosta seuranneista uusista diskursseista. Näihin lukeutuvat etenkin ympäristökeskustelu, monikulttuurisuus, kansainvälisyys ja entistä korostuneempi suhde media- ja verkkomaailmaan. Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen liittyvä sensitiivisyys oli myös esillä. Kansainvälisyyden ja monikulttuurisuuden yhteydessä korostettiin kansainvälisyyskasvatusta ja suvaitsevaisuutta. Vähemmistöjen kohdalla ”monikulttuuriset lapset” tulisi huomioida.⁵ Sekä media- että ympäristösuhteen osalta lasten ja nuorten valmiuksia haluttiin parantaa kasvatuksen ja koulutuksen keinoin. Eräs kansalaisjärjestön edustaja näkee ohjelman ansioksi ympäristökasvatuksen sekä järjestöjen huomioinnin:

Luonnon ja ympäristön kunnioittaminen tulee huomioiduksi ohjelman luvussa 5.4. Kestävän elämäntavan oppiminen. Toimijoina huomioidaan myös järjestöt ja järjestöjen ympäristökasvatusmenetelmät.

Edelleen ohjelmassa mainituista lapsia ja nuoria koskevista vakavista ongelmakohdista nähtiin tärkeiksi heikoimmassa asemassa olevat, kiusaaminen, köyhyys, lastensuojelu, päihteet, syrjäytyminen ja väkivalta. Viestintäteknologioiden kehityksen mahdollistama kännykkä- ja nettikiusaamisen huomiointi ohjelmassa nähtiin myös hyvänä.⁶ Kehittämishojelman vastuuttavasta luonteesta kirjoittaa eräs ministeriön edustaja (OMA):

Kehittämishojelmassa on nuorten miesten syrjäytymisen ehkäisemiseen, terveyden edistämiseen ja liikenneturvallisuuteen liittyviä tavoitteita myös (omalle hallinnonalalle). (Oman hallinnonalan) myötävaikutus tavoitteiden toteuttamiseen on osa poikkihallinnollista yhteiskuntavastuullisuutta.

Ohjelmassa olevista tärkeistä teemakokonaisuuksista näkyivät selkeästi myös lasten ja nuorten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet. Niiden yhteydessä mainittiin muutamissa tapauksissa myös lasten ja nuorten kuuleminen sekä yhteisöllisyys yleisesti. Äänioikeusikärajan laskeminen 16 vuoteen keräsi yksittäisiä mainintoja puolesta ja vastaan. Erään kansalaisjärjestön edustaja selvittää kehittämissuojelman tavoitteita toteutuksen tasolla näin:

Vuoteen 2010 loppuun mennessä kaikissa kunnissa tulee olla 5–17-vuotiaiden kuulemis- ja vaikuttamisjärjestelmä. Me tulkitsimme tämän siten, että kaikissa kunnissa tulee olla käytännössä lasten parlamentti ja nuorten vaikuttajaryhmä (esim. nuorisovaltuusto).

Vastausten koonti osoittaa erityisesti, mitä asioita ohjelman työstämiseen osallistuneet pitävät keskeisinä ja tarpeellisinä asioina kehittämissuojelmassa. Näiden kehittämistarpeiden huomiointi on nähty hyväksi nykyisessä kehittämissuojelmassa. Osa vastaajista toivoisi esiin nostamiensa teemojen painottuvan nykyistä selkeämmin.

5 Kansalaisjärjestön edustajan kommentti.

6 Kansalaisjärjestön edustajan kommentti.



OHJELMASTA POIS JÄÄNEITÄ TEEMOJA

Vaikka vastaajien tärkeiksi kokemia asioita päätyi ohjelmaan laajasti, jäi siitä myös uupumaan monien ajamia asioita. Näitä tiedusteltiin vastaajilta kysymällä: ”Mitä teille tärkeitä asioita jätettiin huomiotta ohjelmassa? Voitte arvioida myös, miksi.”

Vastaajista 14 koki, että tärkeitä teemoja ei jäänyt pois. Muiden osalta hajonta oli laaja. Etenkin erilaisten julkisten palvelujen puutteet ja riittämättömyys nousivat esiin vastauksissa; näitä asioita vastaajat siis kaipasivat mukaan ohjelmaan. Tähän ryhmään lukeutuivat muun muassa lastensuojelun avohuollon, mielenterveystyön, työpapatoiminnan, nuorten neuvontapalvelujen, päivähoidon, oppilas- ja opiskelijahuollon sekä koulun ulkopuolisen opetuksen kehittäminen ja resursointi. Erään kansalaisjärjestön edustaja korosti vuorohoitojärjestelmän merkitystä:

(Järjestömme) ajaa myös pienten koululaisten vuorohoitojärjestelmän perustamista ja tuettujen lomien lastenhoidon kehittämistä. Nyt uupuneet pienten lasten ja erityistarpeisten lasten vanhemmat eivät voi käyttää lomia. Näitä ei oltu mainittu ohjelmassa kuin viitteenomaisesti.

Useampia mainintoja keräsivät myös erilaiset työelämään liittyvät seikat, kuten nuorten työympäristö, työtapaturmat, koulusta työelämään siirtyminen ja yrittäjäyyskasvatus. Esimerkiksi nuorten työterveyshuoltoa korostettiin erään kehittämis- ja tutkimusyhteisön edustajien vastauksessa:

Nuoret ja työ 2006 -barometrin mukaan työterveyshuollon palveluista oli kerrottu riittävästi noin kolmannekselle ja noin viidesosalla ei ollut työterveyshuoltoa. Nuorten työterveyshuoltoon tulee panostaa, jotta se toteutuu lain edellyttämällä tavalla. Työterveyshuollon rooli nuorten kohdalla on ennen kaikkea tietojen antamista, neuvontaa ja ohjausta työn altisteisiin ja kuormitustekijöihin liittyen sekä ennaltaehkäisevästä terveydenhoidosta ja terveellisistä elintavoista.

Muut pois jääneiksi koetut asiat keräsivät lähinnä yksittäisiä mainintoja. Näihin lukeutuivat muun muassa tutkimuksen kehittäminen, nuorisoalan yhteistyö, sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen tarkempi huomiointi sekä taidekasvatus. Hengellisyyden ja uskonnon huomioimisen tarve nostettiin myös esille ”osana kasvua ja luontevaa elämää ja arvokysymyksissä”.⁷

4.3 Suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tila

Kehittämishajelmasta lausunnon antaneilta tiedusteltiin myös yleisemmin, miten he kuvailisivat suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tilaa ja haasteita tällä hetkellä. Tässä kohtaa tarpeita ja haasteita kuvattiin irrallaan Lanuke-ohjelmassa olevista tavoitteista, ja siten vastaukset ovat kokonaisvaltaisempia arvioita keskeisistä teemoista verrattuna edellisessä alaluvussa esitettyihin Lanuke-ohjelman tärkeisiin ja pois jääneisiin teemoihin. Vastaajat kuvasivat haasteita yhtäältä politiikan ja palvelujärjestelmän haasteina ja toisaalta lasten ja nuorten elinolojen haasteina. **Lapsi- ja nuorisopolitiikan tilaa ja haasteita** kuvattaessa nostettiin esille lapsia ja nuoria koskeva yhteiskunnallinen keskustelu, jonka osa vastaajista koki vahvistuneen viime aikoina, muun muassa ohjelmatyön myötä. Toisaalta esimerkiksi erään ministeriön edustajien vastauksessa (OMA) nähtiin, että ”lasten ja nuorten hyvinvointiin vaikuttavat asiat ansaitsisivat vielä nykyistä suuremman arvon yhteiskuntapolitiikassa”. Eräs kunnan edustaja (OMA) sen sijaan koki, että lapsi- ja nuorisopolitiikka ”ei nouse valtakunnan tason politiikan tasolle”.

⁷ Kansalaisjärjestön edustajan kommentti.



Myös lapsi- ja nuorisopolitiikan toimeenpanossa nähtiin monia haasteita, esimerkiksi eräs ministeriön edustaja näki kunnissa tehtävät priorisoinnit haasteellisina, erityisesti taantuman aikana. Eräs kansalaisjärjestön edustaja kuvasi lapsi- ja nuorisopolitiikan toimeenpanon ongelmallisuutta yleisesti: ”haasteet ovat isot, edelleen käytäntö ja teoria eivät kohta”, ja toinen koki selkeän vastu- ja koordinaatitahon puutteen vaikeuttavan lapsi- ja nuorisopolitiikan käytännön toteutusta ja tilivelvollisten löytämistä silloin, kun politiikka ei muutu toiminnaksi.

Palvelujärjestelmän heikkouksista nousi esille erityisesti lastensuojelun resurssien ja laadun puute, joka ”tulee sekä inhimillisesti että kansantaloudellisesti erittäin kalliiksi”.⁸ Myös ministeriötason ohjaus lastensuojeluasioissa nähtiin ohuena (ks. myös Määttä 2010b).

Lapsipolitiikalle on tällä hetkellä selkeä haaste lastensuojelu, jonka resurssit ovat hälyttävät niin valtion kuin kuntien tasolla. Valtion tasolta on vaikea tällä hetkellä jopa löytää instanssia tai instanssien tasolta henkilöitä, jotka vastaisivat lastensuojelun johtamisesta, suunnittelusta ja seurannasta. Tämänhetkisten tietojemme mukaan (perustuvat parin viikon takaiseen tilanteeseen [kirjoittajien huomio: toukokuu 2008]) sosiaali- ja terveystieteissä ei pystytä edes nimeämään henkilöä, johon voisi olla yhteyksissä lastensuojeluasioissa. Riskinä on, että lasten, jotka tarvitsevat lastensuojelun tukea, asioiden hoitaminen jää yhteiskunnassamme kaikkien muiden asioiden jalkoihin. Mikään taho ei oikeastaan vastaa siitä, jos lainsäädäntö ei toteudu kunnissa. (Kansalaisjärjestön edustaja.)

Lapsi- ja nuorisopolitiikan etenemisen kannalta haasteelliseksi nähtiin myös ministeriöiden yhteistyö sekä asiantuntijakeskeinen ja sektoroitunut palvelujärjestelmä. Hallinnonalojen välinen yhteistyö on tarpeen. Erään lääninhallituksen edustaja toteaa: ”Lakeja, tietoa ja tiedostoja on paljon. Nyt tarvitaan konkreettisia toimia ja viranomaisten yhteistyötä.”

Palvelujärjestelmän keskeisenä haasteena nähtiin myös ennalta ehkäisevän työtöiden kehittäminen:

Ennaltaehkäisevä työ tarvitsee lisää resursointia, tällä hetkellä lisärahoitus menee korjaavaan työhön, joka on kallista. Jotta tämä kierre saataisiin katkaistua, pitäisi perusteiden kuntoon hoitamiseen kyetä satsaamaan enemmän. (Yksittäinen henkilö / kunnan edustaja.)

Kun vastaajat arvioivat lapsi- ja nuorisopolitiikan tilaa ja haasteita **lasten ja nuorten elinolojen** näkökulmasta, haasteista vakavimmiksi vastaajat näkevät eriarvoisuuden lisääntymisen, nuorten opiskelu- ja työelämään siirtymisen kitkat ja vaikeudet, vanhempien läsnäolon ja tuen puutteen lasten ja nuorten elämässä sekä lasten ja nuorten osallistumisen esteet. Keskeiseksi lasten ja nuorten elämänpiiriä koskevaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi nähtiin eriarvoisuuden kasvu niin talouden, hyvinvoinnin kuin palvelujen saatavuudenkin suhteen (ks. myös Kestilä & Määttä & Peltola tulossa 2011). Termeillä polarisaatio, syrjäytyminen sekä lapsiperheiden köyhyys vastaajat kuvasivat eriarvoisuuden ilmentymiä lasten ja nuorten keskuudessa.

Lasten ja nuorten hyvinvointi polarisoituu voimakkaasti. Palvelurakenne ei siihen pysty vastaamaan. Lasten ja nuorten palvelut eivät tunnu olevan PARAS-hankkeen keskiössä. Voi kysyä, onko Suomessa todella aitoa lapsi- ja nuorisopolitiikkaa. (Kansalaisjärjestön edustaja.)

Vastaus kuvaa hyvin myös sitä, ettei suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan yleistilan välttämättä koeta parantuneen lainkaan riittävästi. Hyvinvoinnin polarisaatioon liitettiin usein myös koulutuksen ja työn ulkopuolelle joutuminen, mielenterveysongelmat sekä päihneiden käyttö. Kansalaisjärjestön

8 Kansalaisjärjestön edustajan kommentti.



edustaja sekä ministeriön edustaja (OMA) pohtivat lasten ja nuorten elinolojen keskeisiä haasteita seuraavasti:

Polarisoitumista tapahtuu ja iällisesti entistä aiemmin. Usein syynä päihdeongelmat ja mielenterveys. Lapsiperheiden köyhyys.

Loistavat kognitiiviset tulokset PISA-kartoituksessa, mutta samalla paljon pahoinvointia, syrjäytymistä, arvo-tyhjiötä, alkoholiongelmia yms. Kummallinen yhtälö!

Toinen useita mainintoja saanut ongelma liittyy nuorten siirtymiin eli kiinnittymiseen yhteiskuntaan opiskelun ja työelämän kautta. Myös opiskelijoiden mahdollisuus keskittyä täysipainoisesti opintoihin nousi esille. Koulutuksen ulkopuolelle jääminen nähtiin huolestuttavana.

Toisaalta on joukko nuoria, jotka jo perusasteen opetuksessa tuntuvat syrjäytyvän ja jäävän ilman tarvitsemaansa moniammatillisen asiantuntijaverkoston tukea. Joustava perusopetus, riittävä opintojen ohjaus ja koulujen terveyspalvelut, kymppiluokat ja ammattistartit sekä työpajatoiminta ja hakeva nuorisotyö toimiessaan säästävät runsaasti yhteiskunnalle koituvia kustannuksia verrattuna siihen, että ongelmiin tartutaan vasta myöhemmin tilanteiden jo ollessa kovin vaikeita. Haasteellisen ryhmän muodostavat erityisesti koulutuksen ja työn ulkopuolelle jäävät nuoret. Tämän ryhmän ongelmia, toimivia hyviä käytänteitä ja seurantatietojen keruuta tulisi parantaa. Erityisesti tulisi ottaa huomioon maahanmuuttajanuorten tilanne alueilla, joilla maahanmuuttajia on runsaasti. (Ministeriön edustajat.)

Lisäksi lasten ja nuorten elämän haasteiksi nähtiin vanhempien tai muiden aikuisten puutteellinen läsnäolo ja huolenpito, jonka nähdään juontuvan muun muassa työelämän vaativuudesta. Näitä kysymyksiä ei yhteiskunta kykene vastaajan mukaan ratkomaan ilman vanhempien viisaita valintoja.

Perheiden arjessa on monenlaisia jännitteitä. Muuttuvat perhesuhteet, ajankäytön haasteet ja lähiverkoston puuttuminen ovat esimerkkejä ilmiöistä, jotka vaikuttavat useiden perheiden arjessa ja nimenomaan lasten elämään. Haasteiden ratkaisemisessa tarvitaan paitsi yhteiskunnan panosta, myös sellaisia vanhempien henkilökohtaisia ratkaisuja, jotka tukevat lasten hyvinvointia. Lisäksi tarvitaan uudenlaisia verkostoja, jotka tukevat arjessa mm. niitä perheitä, joiden sukulaiset asuvat kaukana. Näyttää siltä, että haasteet ovat tältä osin lisääntymässä. Kaikki mahdolliset voimat tarvitaan lähitulevaisuudessa työmarkkinoille. Vanhempien mahdollisuudet olla lasten kanssa kotona tulevat todennäköisesti vähenemään. Perheille jää entistä vähemmän aikaa. (Kansalaisjärjestön edustaja.)

Lasten ja nuorten osallisuus ja mahdollisuus vaikuttaa yhteiskunnassa mainittiin myös keskeisenä haasteena. Kunnissa, kouluissa ja kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa lapsia ja nuoria tulisi kuulla ja näin huolehtia heille kuuluvien oikeuksien toteutumisesta.

4.4 Kehittämishjelman edut ja haasteet

Vastaajilta kysyttiin, mitä etuja ja mahdollisuuksia sekä toisaalta haasteita ja pulmakohtia he näkevät tällaisella poikkihallinnollisella valtioneuvoston ohjelmalla olevan. Vastausten perusteella lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman edut ja mahdollisuudet kiteytyvät erityisesti poikkihallinnollisen yhteistyön lisääntymiseen, kokonaisvaltaiseen lasten ja nuorten asioiden käsittelyyn sekä kehittämistyön ja toiminnan parempaan koordinaatioon. Ohjelman nähdään lisäävän poikkihallinnollista keskustelua ja ministeriöiden ja muiden ohjelman laatineiden tahojen yhteistyötä:

Eri tahojen tietämys toisten tekemisistä lisääntyy, yhteistyö paranee ja resursseja voidaan kohdistaa sovittuihin tekemisiin. (Ministeriön edustaja.)



Osa vastaajista toivoo ohjelman lisäävän yhteistyötä, mutta varmuutta asiasta ei ole.

Toteutuessaan poikkihallinnollisuus on nerokasta, mutta riskinä on, että eri hallinnonalat eivät koe ohjelmaa omakseen. (Työmarkkinajärjestön edustaja.)

Ohjelmassa lasten ja nuorten asioita käsitellään yhdessä asiakirjassa ja sen nähdään auttavan asioiden kokonaisvaltaisessa hahmottamisessa ja käsittelyssä, joka puolestaan mahdollistaa myös poikkihallinnollista yhteistyötä. Kehittämishjelman kokonaisvaltaisuus – sekä eri hallinnonalat että ikäkaudet huomioiva ote – nähdään pääosin ohjelman etuna.

Työn lopputulos antaa valtioneuvoston jäsenille ja muille päättäjille hyvän kokonaiskuvan siitä mitä lasten ja nuorten asioissa hallinnossa pitäisi tapahtua ja mihin sitoudutaan. Ohjelma on myös siis viestinnällisesti tärkeä. Yhteistä tietoisuutta ja politiikkaa luodaan myös viestinnällä. (Hallinnon asiantuntijaelimen edustaja.)

Osa vastaajista näkee ohjelman eduksi sen, että lapsuutta ja nuoruutta tarkastellaan jatkumona, mutta osa vastaajista kokee ohjelman kohderyhmän liian laajaksi.

Lapsi- ja nuorisopoliittisessa ohjelmassa voi olla ongelma se, että tarpeet ja toimenpiteet ovat kovin erilaisia, kun kohderyhmänä ovat aivan pienet lapset tai toisaalta nuoret, jotka voivat olla jo työelämässä, itse vanhempina jne. Toisaalta pääosa nuorten hyvinvointiin vaikuttavista asioista pitää pohjustaa jo lapsena, jolloin kokonaisuuden näkeminen onkin vain hyväksi. (Ministeriön edustajat, OMA.)

Jonkin verran vastaajat pohtivat sitä, painottuuko lasten tai nuorten näkökulma ohjelmassa toisen kustannuksella. Kumpikin positio näyttää vastausten perusteella mahdolliselta. Lapsipolitiikan ja nuorisopolitiikan yhdistäminen ei välttämättä suju käytännössä kivuttomasti.

Lapset ja lapsipolitiikka on noussut nuorisopolitiikan rinnalle mutta myös tärkeämmäksi. Käsitteiden yhdistäminen on haastava eikä sitä ole riittävästi pohdittu. Kuka tekee lapsipolitiikkaa ja kuka nuorisopolitiikkaa? Syntykö todella uusia rakentava lapsi- ja nuorisopoliittinen konsepti sekä toimeenpano kuntatasolla?(Kehittämish- ja tutkimusyhdistyksen edustaja.)

Ohjelman nähdään raamittavan kehittämistyötä ja auttavan lasten ja nuorten palvelujen koordinaatiossa. Valtion ohjaus kehittämishjelman muodossa terästä myös lapsi- ja nuorisasioiden näkyvyyttä yhteiskunnassa sekä poliittista vaikuttamistyötä. Sen nähdään tukevan myös toimintaa kunnissa ja järjestöissä.

Kehittämishjelman haasteiksi tai ongelmiksi vastaajat näkivät erityisesti ohjelman toimeenpanon ja toteutumisen, ja niihin liittyvät resursoinnin sekä seurannan puutteet.

Kehittämishjelmien yleisenä ongelmana on, että niissä liikutaan ”kehittämish-, parantamish- ja edistämishsolla”, jolloin toimenpiteiden täytäntöönpano ja seuranta on monessa tapauksessa vaikeaa. Myös toimenpiteiden edellyttämät voimavarat jäävät usein määrittelemättä. (Kansalaisjärjestön edustaja.)

Ohjelman laajuus ja tavoitteiden priorisoimattomuus herättää huolta siitä, että ohjelma jää ”julistukseksi” tai ”hienoksi paperiksi” ilman selkeitä vastuutuksia. Sen käytännön toteutus eri ministeriöissä, hallinnonaloilla ja kunnissa ei näytä varmalta.

Ministeriöt mielellään kuitenkin vielä pitävät kiinni omasta toimialueestaan ja vahtivat tontiaan. Eli haasteellista on löytää muutamia kriittisiä ja strategisia alueita, joita viedään koko rintamalla eteenpäin. Vaarana on, että ”jokaiselle jotakin”-menetelmällä ei oikein saada kenellekään mitään. (Ministeriön edustaja, OMA.)



Priorisoinnin ohella kehittämisohjelman toteuttamiseen kaivattiin myös selkeitä resursseja ja toteutumisen arviointiinkin riittävää panostusta. Kehittämisohjelman ongelmat eräs kunnan edustaja näki seuraavasti:

Liian paljon ja liian monisäikeisiä esityksiä, joita ei ole priorisoitu. Rahoituksen epämääräisyys... (kehysten puitteissa...)

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman koettiin kuitenkin helpottavan kehittämisohjelman täytäntöönpanoa ja konkretisointia, mutta...

...jatkossa kun seuraavaa ohjelmaa tehdään tämä puoli on haasteellisempi kun politiikkaohjelmaa ei todennäköisesti ole seuraavan hallituksen aikana. (Hallinnon asiantuntijaelimen edustaja.)

Vastanneista peräti 33 näki **politiikkaohjelman** myönteiseksi resurssiksi suomalaisessa lapsi- ja nuorisopolitiikassa. Se nähtiin myös hyväksi ”keskustelunaloitteeksi”. Muutamia kriittisiä kommentteja kohdistui Lanuke-ohjelman ja politiikkaohjelman päällekkäisyyteen ja epäselvään tehtävänkajaan. Lisätietoa Lanuke-ohjelman ja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman välisestä suhteesta ja keskinäisestä työnjaosta löytyy Valtionhallinnon tarkastusviraston raportista *Politiikkaohjelmat ohjauskeinona* (2010, 168–171).

4.5 Vapaa-ajan teemat vastaajien mukaan

Viimeinen, lasten ja nuorten vapaa-ajan merkitystä koskeva kysymys⁹ tuotti yhteensä 48 vastausta, kun ”ei kantaa” -tyyliset vastaukset poistettiin. Vastausten analyysi esitetään tässä yhden vastauksen avulla, jota käsitellään pienissä osissa. Esimerkin kautta eritellään myös muiden vastausten sisältöä. Esimerkkivastauksena käytetään erään ministeriön edustajan (OMA) vastausta. Kysymys kuului: ”Ovatko lasten ja nuorten organisoituun tai organisoimattomaan vapaa-aikaan, leikkiin, luovaan puuhailuun ja yhdessäoloon liittyvät teemat mielestänne tärkeitä lapsi- ja nuorisopolitiikassa? Perustelkaa, miksi ovat / eivät ole.”

Kyllä ne ovat tärkeitä. Lapsella ja nuorella tulee olla sekä organisoitua että organisoitumatonta leikkiä, vapaa-aikaa ja harrastusta. Koulujen yhteydessä oleva ohjattu vapaa-aika on varmasti osittain keino suunnata lasten vapaa-ajan käyttöä rakentavasti, samoin kaikki muu julkisin varoin aikaan saatava harrastetoiminta.

Vastaajista 44 piti teemoja eli nuorten vapaa-aikaa ja/tai sen käsittelyä lapsi- ja nuorisopolitiikassa tärkeinä. Vastauksissa teemat nähtiin oleellisina tai ainakin niiden tulisi olla aikuisille oleellisia, koska ne ovat lapsille ja nuorille tärkeitä. Vapaa-ajan toiminnassa kasvetaan, kehitytään ja opitaan monenlaisia elämässä tarvittavia taitoja. Lapset ja nuoret tarvitsevat sekä aikuisten ohjaamaa, mielekästä vapaa-ajan toimintaa että tilaa ja mahdollisuutta omaehtoiseen toimintaan ja vapaaseen olemiseen. Osa vastaajista pohti, onko ohjattua, tavoitteellista ja suorituskeskeistä vapaa-ajan toimintaa jo liikaakin, jääkö olemiselle tilaa ja paikkaa. (Ks. myös Määttä & Tolonen [toim.] 2011.) Vastausten

⁹ Kysymys vapaa-ajan merkityksestä on mukana kyselyssä, koska tutkimus tehtiin osana Nuorisotutkimusverkoston Nuorten vapaa-aika -tutkimusohjelmaa. Kysymys on melko johdatteleva ja monimutkainen, koska siinä kysytään ko. teemojen tärkeyttä lapsi- ja nuorisopolitiikassa. Kysymys tuotti osaltaan vastauksia teemojen merkityksestä politiikassa ja esimerkiksi ohjelmissa, mutta pääasiassa vastaajat pohtivat vapaa-ajan merkitystä lasten ja nuorten elämässä yleisemmällä tasolla. Kysymys tuotti monimutkaisuudestaan huolimatta merkityksiltään rikkaan aineiston.



perusteella voidaan tulkita, että vapaa leikki, omaehtoinen luova toiminta ja mielekäs harrastaminen ovat aikuisten unelmia lapsuudesta ja nuoruudesta. Esimerkkivastaus jatkuu:

Tärkeintä olisi silti vaikuttaa vanhempiin, että he oppisivat priorisoimaan lapset, viettämään heidän kanssaan aikaa, olemaan läsnä ja tukemaan lasta kasvussa.

Vapaa-ajan merkitys halutaan tässä näkökulmassa asettaa toissijaiseen asemaan verrattuna perhe- ja läheissuhteissa saatavaan huolenpitoon ja turvaan. Kaiken kaikkiaan kolme vastaajaa katsoi, että lasten ja nuorten vapaa-ajan vietto ja harrastukset eivät ole lapsille ja nuorille niin oleellisia kuin vanhempien kasvatusvastuu ja läsnäolo. Tavoitetta, että jokaisella lapsella ja nuorella olisi edes yksi harrastus, tärkeämmäksi koettiin se, että heillä olisi edes yksi luotettava lähiaikuinen. Toisesta näkökulmasta katsottuna aikuisten ohjaamat harrastukset voivat osaltaan vastata ”aikuisen nälkään”. Seitsemän vastaajaa muistutti mielekkään vapaa-ajan toiminnan ehkäisevän syrjäytymistä tai suojaavan ongelmilta.

Lasten ja nuorten vapaa-ajan harrastusten ja mahdollisuuksien eriarvoinen toteutuminen ja sen yhteiskuntaa eri sosiaaliluokkiin jakava luonne nostettiin esille yhdeksässä vastauksessa. Näin esimerkkivastauksessakin:

Harrastamisen suhteen lapset ja nuoret ovat valitettavasti yhä enemmän keskenään epätasa-arvoisessa asemassa: harrastukset ovat kalliita ja niihin ei läheskään kaikissa perheissä ole taloudellisia mahdollisuuksia. Siksi oli tärkeää, että yhteiskunnan tuella kyetään järjestämään harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa koko ikäluokalle.

Useat vastaajat painottivat tarvetta sellaiseen lapsi- ja nuorisopolitiikkaan ja toimintaan, joka lisää vapaa-ajan tasa-arvoisia mahdollisuuksia kaikille. (Ks. myös Kestilä & Määttä & Peltola, tulossa 2011.) Vähävaraisten perheiden lasten ja nuorten mahdollisuus osallistua harrastustoimintaan haluttiin taata esimerkiksi erillistoimenpitein tai ilmaisella toiminnalla.

Monet vastaajista kuvasivat vapaa-ajan toimintojen myönteisiä vaikutuksia lasten ja nuorten elämään: heidän identiteettinsä vahvistuu, omat taipumukset tulevat tutuiksi, sosiaaliset vuorovaikutustaidot ja ongelmanratkaisukyvyt kehittyvät. Myös erilaisuutta opitaan hyväksymään ja sietämään. Vapaa-ajan verkostot ja yhteisöt lisäävät lasten ja nuorten hyvinvointia ja tukevat mielenterveyttä – niiden kautta kiinnitytään yhteiskuntaan.

Luovuus ja vapaa toiminta luovat paljolti pohjaa lasten itsetunnon ja itsetuntemukselle. Itsetuntemus ja itsetunto taas ovat ne perusevää, joiden avulla lapsi ja nuori selviää oppimisesta (ja siinä eteen mahdollisesti tulevista vaikeuksista), sosiaalisista suhteista ja ongelmallisistakin tilanteista elämässä.

Muutama vastaaja näki vapaa-ajan toiminnan ennen kaikkea itseisarvona, tilana ja aikana, jossa lapset toteuttavat itseään ja leikkimisen motiiviaan. Vapaa-ajalla toteutuu ”lasten omaehtoinen kulttuuri ja luovuus, niissä suodattuu ja sekoittuu lapsen oma mielikuvitusmaailma ja lapsen elinpiirin kulttuuri”.¹⁰ Kolme vastaajaa näki vapaa-ajan toiminnan tuottavan pitkän tähtäimen hyötyä yhteiskunnalle: aktiivisia ja osaavia kansalaisia, joiden varaan rakentuu Suomen taloudellinen hyvinvointi ja kilpailukyky.¹¹ Näin myös esimerkkivastauksessa:

Aikanaan työelämässä terveen itsetunnon ja itsetuntemuksen varassa toimivat kansalaiset voivat hyvin ja toimivat tuottavasti ja tehokkaasti. Siksi luovaan, turvalliseen ja aikuisen läsnäolevaan vapaa-aikaan tulisi panostaa.

10 Hallinnon asiantuntijaelimen edustajan kommentti.

11 Ministeriön edustajien sekä kehittämis- ja tutkimusyhteisön edustajan kommentit.



Lasten ja nuorten mielekäs vapaa-ajan vietto voidaan siis nähdä välineellisesti jonakin joka myöhemmin aikuisuudessa ja työelämässä tuottaa menestystä ja kansakunnan etua. Edellisessä kappaleessa esitetty näkemys vapaa-ajasta lasten ja nuorten itseilmaisun ja kulttuurin luomisen areenana kertoo puolestaan lapsen ja nuoren vapaa-ajan itseisarvoisuudesta. Vapaa-aikaa koskeva kysymys lapsi- ja nuorisopolitiikan toimijoille osoittaa sen, että vapaa-aika mielletään monipuolisesti ja usein merkittävästi lasten ja nuorten elämää muovaavaksi asiaksi.



5. YHTEENVETO JA POHDINTA

Tässä raportissa on tarkasteltu ensimmäisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmistelu- ja alkuvaihetta ohjelmaluonnoksesta lausunnon antaneiden tahojen näkökulmasta. Tarkastelun keskiössä ovat vastaajien arviot valmisteluvaiheesta, ohjelman sisällöstä, eduista ja haasteista sekä suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tilasta.

Opetusministeriön nuorisoyksikön johtaman ohjelman valmisteluvaiheen vastaajat näkevät pääosin myönteisenä: vaikuttamismahdollisuuksia tarjonneeksi, vuorovaikutteiseksi ja jouheaksi. Valmistelun virkamiesvaltaisuus vältettiin (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006, 42). Sen sijaan valmistelu oli vuorovaikutteista ja kokosi erilaisia toimijoita. Toisaalta kritisoitavaakin prosessissa nähtiin: valmistelijoiden asiantuntemuksessa nähtiin aukkoja ja joitakin keskeisiä näkökulmia tai ammattiryhmiä puuttui työryhmästä.

Ohjelman valmisteluvaihe tarjoaa osuvan esimerkin neuvottelevan ohjauksen käytännön toteuttamisesta. Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen osallistuminen kehittämisohjelman valmisteluun oli aktiivista ja vuoropuhelu julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä vilkasta. Laajapohjainen valmistelu ja kuulluksi tuleminen kokemukset ovat osaltaan sitouttaneet eri toimijoita ohjelman toteuttamiseen tai ainakin sen seurantaan. Myös eri ministeriöiden osallistuminen vaikuttaa alkuvaiheen kokemusten perusteella melko aktiiviselta. Kuntatoimijat ovat hyödyntäneet ohjelmaa vaihtelevalla tavalla (ks. Lääninhallitusten keskeiset arviot... 2009, 144; Määttä 2010a), mikä tällaisissa suunnitelmatasoisissa ja melko vähän rahoitusta omaavissa ohjelmissa lienee odotettavaa.

Valmisteluvaihetta värittää väistämättä kuitenkin se, että kehittämisohjelman valmisteluun osallistuneet tahot ovat painoarvoltaan ja vaikutusmahdollisuuksiltaan erilaisia. Tietyt hallinnonalat, asiantuntijatahot ja kansalaisjärjestöt ovat valmistelun kannalta merkittävämpiä yhteistyökumppaneita kuin toiset; heidän tavoitteensa näkyvät lopputuloksessa enemmän kuin toisten. Kyse on myös edustajien vaikuttamis- ja vakuuttamistaidoista, varmasti myös niin kutsutuista henkilökemioista. Eri toimijoiden panostus valmisteluvaiheeseen riippuu myös siitä, uskovatko he ohjelmallisen kehittämisen mahdollisuuksiin ja tämän nimenomaisen kehittämisohjelman vaikutuksiin. Ne tahot, jotka ovat vahvasti halunneet olla vaikuttamassa ohjelmaan, ovat myös uskoneet, että ohjelmalla on, ainakin mahdollisia, käytännön vaikutuksia yhteiskunnassa.

Verkostohallinnan ideaalien mukainen laaja ohjelman valmistelu vaikuttaa kuitenkin siihen, että Lanuke-ohjelmaan on kerätty vaikeasti hahmotettava joukko mittakaavaltaan erilaisia tavoitteita. Suositeltuja tavoitteita ja keinoja vaivaa jonkin verran niiden epätasaisuus: toisaalta yleisluontoisuus ja abstraktius, toisaalta yksityiskohtaisuus (vrt. Sulkunen 2006). Jos jokaiselle halutaan antaa palstatilaa, lopulta voi käydä niin, ettei tavoitteiden viidakossa jää selkeää käsitystä siitä, mihin lasten ja nuorten asioihin erityisesti halutaan vaikuttaa. Monen vastaajan mukaan ensimmäisessä Lanuke-ohjelmassa tavoitteita ei riittävästi priorisoitu, ja ohjelmasta tuli liian laaja. Tulos tukee aiempia havaintoja ohjelmista (Politiikkaohjelmat ohjauskeinona 2010, 137–138; Nuora 2010).

Laaja valmistelu lisää kuitenkin valtion ohjaustoimenpiteiden legitimitettä. Tässä kohtaa ollaan verkostohallinnan ydinkysymysten äärellä: moninainen osallistujajoukko tuo mukanaan kaivattua kansalaisnäkökulmaa, mutta saa aikaan myös moninaisia, keskenään ristiriitaisiakin yhteiskunnallisia ja poliittisia tavoitteita, jotka syövät priorisoinnin ja ohjelmajohtamisen tehokkuutta. Lisääntyneen toiminnan koordinaation sijasta saattavat vastakkainasettelut syventyä. (Eriksson 2010.) Ehkä kehittämistoimien täsmällinen tärkeysjärjestämiseen laittaminen – priorisointi – ja hyvinvointipoliittisten valintojen tekeminen johtaisi kehittämisohjelman valmistelussa vastakkainasetteluihin; tästä syystä niiden tekemistä on vältetty. Kysymys voi olla myös aikataulun kireydestä.

Kehittämisohjelman edut ja mahdollisuudet kiteytyvät vastaajien mukaan erityisesti kokonaisvaltaiseen lasten ja nuorten asioiden hahmottamiseen, poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ja toimin-



nan koordinaatioon. Nämä ovat samankaltaisia, erityisesti ammattilaisia ja palveluja koskevia etuja kuin kuntasuunnittelussakin on painotettu; tällaisista tavoitteista ei tarvitse kiistellä (Määttä 2010a). Ohjelman koetaan osaltaan terästäneen myös lapsi- ja nuorisoasioiden näkyvyyttä yhteiskunnassa sekä siihen liittyvää poliittista vaikuttamistyötä.

Kehittämishjelman toimeenpanoon liittyy monilla vastaajilla kuitenkin varauksia ja epäilyksiä. Ongelmalliseksi nähtiin muun muassa ministeriöiden ja eri hallinnonalojen yhteistyöhalu, ohjelman vastuuttavuus sekä kuntien sitoutuminen ohjelman toteuttamiseen. Ohjelman resursoinnissa ja seurannassa nähtiin myös puutteita. Lanuke-ohjelmassa ei täysin vältetty kuntastrategioiden ongelmina tunnettuja asioita kuten ohjelmien keskinäistä yhteensovittamattomuutta, irrallisuutta taloudesta, poliittisesta päätöksenteosta sekä käytännön toteutusmahdollisuuksista (Kinnunen & Kurkinen 2003; Koivisto 2005, 181; Siurala 2007; Perttilä & Uusitalo 2007), eikä epäselviä vastuutuksia ja seurannan puutteita (Paavola, Rousu & Laiho 2006, 12).

Seuraavassa ohjelman valmistelussa nämä seikat on syytä huomioida. Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvottelevassa ohjauksessa tarvitaan jatkossakin vuoropuhelua, mutta myös päätöksiä keskeisimmistä tavoitteista.



LÄHTEET

- Alavaikko, Mika (2002) Hallintopolitiikka valinkauhassa – suomalaisen hallintopolitiikan ideologinen muutos ja hallintopoliittisen kentän uudelleenmuotoutuminen 1980- ja 1990-luvuilla. *Politiikka* 44 (4), 355–362.
- Alavaikko, Mika (2006) Valtakunnallisen sosiaalipoliitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 39–55.
- Daly, Mary (2003) Governance and Social Policy. *Journal of Social Policy* 32(1): 113–128.
- Eriksson, Kai (2006) Verkosto. Teoksessa Mikko Jakonen & Jukka Peltokoski & Akseli Virtanen (toim.) *Uuden työn sanakirja*. Polemos. Helsinki: Tutkijaliitto, 84–94.
- Eriksson, Kai (2010) Verkostollisen hallinnon jännitteet. *Hallinnon tutkimus* 29 (3), 181–194.
- HARE – valtioneuvoston bankerekisteri. http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=12289&tVNo=4&sTyp=Selaus. (Viitattu 22.1.2009.)
- HE 28/2005. Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- Kaste-ohjelma (2008–2011) – Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6.
- Kestilä, Laura & Määttä, Mirja & Peltola, Marja (tulossa 2011) Rakenteet. Teoksessa Mirja Määttä & Tarja Tolonen (toim.) *Annettu, otettu, itse tehty – nuorten vapaa-aika tänään*. Nuorisotutkimusverkosto.
- Kinnunen, Petri & Kurkinen, Jorma (2003) Kohti hyvinvointistrategiaa. Teoksessa Petri Kinnunen & Kaisa Kostamo-Pääkkö (toim.) *Alueelliset hyvinvointistrategiat*. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 3–15.
- Koivisto, Raimo (2005) *Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa*. Acta Wasaensia, No 149. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lanuke-ohjelma – Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus. Opetusministeriön julkaisuja 2007:41.
- Lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikan koordinaatio. Lasten ja nuorten kasvuun ja hyvinvoinnin selvitysryhmän muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:3. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okmtr3.pdf?lang=fi>. (Viitattu 3.1.2011.)
- Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen. Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/tr15.pdf?lang=fi>. (Viitattu 3.1.2011.)
- Lastensuojelulaki 417/2007.
- Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2008. Valtiovarainministeriön julkaisuja 24/2009. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20090608Laeenin/laeeninhallitusten_keskeiset_netti%2bkannet.pdf. (Viitattu 1.2.2011.)
- Määttä, Mirja (2010a) Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa. *Janus* 18 (3), 243–259.
- Määttä, Mirja (2010b) Hahmottuuko lapsi-, nuoriso- ja lastensuojelupolitiikan kokonaisuus? Puheenvuoro. *Nuorisotutkimus* 3/2010, 95–97.
- Määttä, Mirja & Tolonen, Tarja (toim.) (tulossa 2011) *Annettu, otettu, itse tehty – nuorten vapaa-aika tänään*. Nuorisotutkimusverkosto.
- Määttä, Mirja & Väänänen-Fomin, Marja (2009) Yhteinen tavoite, eriytyneet ohjausjärjestelmät – lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvän suunnittelun normiohjaus. Teoksessa Suvi Raitakari & Elina Virokannas (toim.) *Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 63–80.
- Newman, Janet & Barnes, Marian & Sullivan, Helen & Knops, Andrew (2004) Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy* 33(4), 203–223.
- Nuora (2010) *Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumisen arviointi 2009*. <http://www.minedu.fi/export/>



- sites/default/OPM/Nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta/julkaisut/muut_tutkimukset/Lanuke_toteutumisen_arviointi_2009.pdf. (Viitattu 1.2.2011.)
- Nuorisolaki 72/2006.*
- Nuorisolakiopas* (2007). Aaltonen, Kimmo (toim.). Helsinki: Tietosanoma.
- Nylander, Olli (2008) KASTE:n paikka – arvio sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelman merkityksestä. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (4), 438–445.
- Paavola, Auli & Rousu, Sirkka & Laiho, Kristiina (2006) *Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi*. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia. Helsinki: Kuntaliitto.
- Perttilä, Kerttu & Uusitalo, Minna (2007) Terveyden edistämisen rakenteet ja johtaminen kuntajohdon kuvaamana. Teoksessa Kerttu Perttilä & Minna Uusitalo (toim.) *Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen*. Tejo-hankkeen väliraportti 2003–2005. Helsinki: Stakes, 66–76.
- Pierre, Jon (2000) Introduction: Understanding Governance. Teoksessa Jon Pierre (ed.) *Debating Governance – Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Politiikkaohjelmat ohjaukskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma.* (2010) Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010. [Http://www.vtv.fi/files/2360/Netti_212_2010.pdf](http://www.vtv.fi/files/2360/Netti_212_2010.pdf). (Viitattu 10.1.2011.)
- Rimpelä, Matti (2007) Kansallisesta hyvinvointipolitiikasta kuntien hyvinvointistrategioihin. Teoksessa Kerttu Perttilä & Minna Uusitalo (toim.) *Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen*. Tejo-hankkeen väliraportti 2003–2005. Helsinki: Stakes, 12–20.
- Siurala, Lasse (2007) Nuorisopoliittinen vaikuttaminen paikallistasolla – helsinkiläisen nuorisopolitiikan mahdollisuuksia. Teoksessa Tommi Hoikkala & Anna Sell (toim.) *Nuorisotyötä on tehtävä*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 345–372.
- Sjöblom, Stefan (2006) Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 71–86.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006) *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Sulkunen Pekka (2006) Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Sulkunen, Pekka & Rantala, Kati & Määttä, Mirja (2003) Kantaa ottamattomuuden etiikka ja ehkäisevän päihdetyön ongelma kulutusyhteiskunnassa – esimerkkinä Klaari-projekti. *Janus* 11(2), 100–121.
- Suoranta, Kaisa (käsikirjoitus) *Sosiaalisyö kuntien hyvinvointipolitiikoissa*. Pro gradu-tutkielma. Itä-Suomen yliopisto.
- Tasanko, Pia (2010) ”*Kaikki ovet kyllä aukee ja kaikkeen pääsee, jos on hyviä ideoita ja yhteistyöhaluja*”: nuorisotoimen subde lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaan ohjelmatyöhön kunnissa. Opinnäytetyö. Humanistinen ammattikorkeakoulu. https://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/15148/Tasanko_Pia.pdf?sequence=1. (Viitattu 1.2.2011.)
- Tasanko, Pia & Määttä, Mirja (käsikirjoitus) *Nuorisotoimen tehtävät lasten ja nuorten hyvinvointia koskevassa ohjelmatyössä*.
- Treib, Oliver & Bähr, Holger & Falkner, Gerda (2007) Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy* 14 (1), 1–20.
- Virta, Sirpa (2009) Strategioiden valta: Kriittisen strategiatutkimuksen näkökulma. Teoksessa Jaana Haatainen & Timo Keski-Petäjä & Juha Vartola (toim.) *Muuttuva hallinto ei sammaloitu*. Tampere: Tampereen yliopiston laitosten julkaisut, 209–228.

MUUT AINEISTOT

- Aaltonen, Kimmo. Henkilökohtainen tiedonanto sähköpostitse 11.1.2011.
- STM:n internetsivut: http://www.stm.fi/vireilla/rahoitus_ ja_avustukset/sosiaali_ ja_ terveydenhuollon_ kehittamishankkeiden_valtionavustukset (viitattu 7.1.2011).
- OKM:n internetsivut: http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisotyön_avustukset/avustukset_hallituksen_lapsi_ ja_nuorisopolitiikan_ kehittamishankkeen_toimeenpanoon.html?lang=fi (viitattu 7.1.2011).



LIITE 1.

Hyvä vastaanottaja,

Lähetän tämän sähköpostikyselyn kaikille viime syksynä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaluonnoksesta lausunnon antaneille tahoille. Olen Nuorisotutkimusverkoston ja Kuopion yliopiston tutkija, valtiotieteiden tohtori Mirja Määttä. Tutkin vuosina 2008–2010 lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjelmaprosesseja sekä kehitysnäkymiä. Tutkimus on osa Nuorisotutkimusverkoston Nuorten vapaa-ajan käytännöt ja nuorisotyö Suomessa -tutkimushanketta, ja tällä sähköpostikyselyllä kerätty aineisto kartuttaa hankkeen aineistoja.

Osallistuin itse viime vuonna kehittämisohjelman työstämiseen Itä-Suomen lääninhallituksen määräaikaaisessa suunnittelijan tehtävässä sekä kehittämisohjelman työryhmän taustoittavana sihteerinä. Toivon, että voitte vastata alla oleviin kysymyksiin 28.5.2008 mennessä. Kaikenlaiset näkemykset ja mielipiteet ovat tervetulleita. Vastaan mielelläni tutkimusta koskeviin kysymyksiin.

Terveisin
Mirja Määttä

tutkija, VTT
Nuorisotutkimusverkosto / Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos, Kuopion yliopisto
PL 1627, 70211 Kuopio

p. 017-163 726, 044-278 3566
mirja.maatta@uku.fi

SÄHKÖPOSTIKYSELY LAUSUNNON ANTANEILLE TAHOILLE LAPSI- JA NUORISOPOLITIIKAN KEHITTÄMISOHJELMAN VALMISTELUSTA JA SISÄLLÖSTÄ

1. Millä muilla tavoilla vaikutitte ohjelman muotoutumiseen kuin antamalla siitä lausunnon?
2. Mitä teille tärkeitä asioita huomioitiin lopullisessa ohjelmassa? Kertokaa 2–5 keskeistä asiaa.
3. Koetteko voineenne vaikuttaa teille tärkeiden asioiden puolesta ohjelmavalmistelussa?
4. Mitä teille tärkeitä asioita jätettiin huomiotta ohjelmassa? Voitte arvioida myös, miksi.
5. Mitä mieltä olette opetusministeriön nuorisoyksikön johtamasta ohjelman valmisteluvaiheesta?

LAPSI- JA NUORISOPOLITIIKAN NÄKYMÄT

6. Mitä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toimeenpanoon liittyviä suunnitelmia teillä on?
7. Mitä etuja ja mahdollisuuksia näette tällaisella poikkihallinnollisella, valtioneuvoston ohjelmalla?
8. Mitä haasteita ja pulmakohtia näette ohjelmalla?
9. Millaisena näette kehittämisohjelmaan kytkeytyvän Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman ja sen merkityksen lapsi- ja nuorisopolitiikalle?
10. Miten kuvailisitte suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tilaa ja haasteita tällä hetkellä?
11. Ovatko lasten ja nuorten organisoituun tai organisoimattomaan vapaa-aikaan, leikkiin, luovaan puuhailuun ja yhdessäoloon liittyvät teemat mielestänne tärkeitä lapsi- ja nuorisopolitiikassa? Perustelkaa, miksi ovat / eivät ole.