

”KAIKKI OVET KYLLÄ AUKEE JA KAIK-
KEEN PÄÄSEE, JOS ON HYVIÄ IDEOITA
JA YHTEISTYÖHALUJA”

NUORISOTOIMEN SUHDE LASTEN
JA NUORTEN HYVINVOINTIA KOSKEVAAN
OHJELMATYÖHÖN KUNNISSA

Pia Tasanko
Opinnäytetyö
Humanistinen ammattikorkeakoulu
Järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma,
ylempi AMK (90 op)
Toukokuu 2010

HUMANISTINEN AMMATTIKORKEAKOULU
Järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma, ylempi AMK

OPINNÄYTETYÖN TIIVISTELMÄ

Työn tekijä(t) Pia Tasanko	
Työn nimi ”Kaikki ovet kyllä aukee ja kaikkeen pääsee, jos on hyviä ideoita ja yhteistyöhaluja” – nuorisotoimen suhde lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaan ohjelmatyöhön kunnissa	
Työn ohjaaja(t) Merja Kylmäkoski, Mirja Määttä	Sivumäärä 108
Tiivistelmä <p>Tämän arviointitutkimuksen tarkoituksena on tarkastella nuorisotoimen suhdetta lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaan ohjelmatyöhön kunnissa. Työn aineistona on käytetty viiden kunnan (Jyväskylä, Lahti, Pieksämäki, Porvoo ja Vantaa) monialaisten työryhmien haastatteluja, erityisesti nuorisotoimen edustajien vastauksia sekä tutkimuskuntien lasten ja nuorten hyvinvointia koskevia ohjelmia.</p> <p>Lasten ja nuorten hyvinvointia koskeva ohjelmatyö on aktivoitunut kunnissa uudelleen muun muassa nuorisolain ja lastensuojelulain uudistuksen sekä hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman myötä. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että nuorisotoimen edustajat kokevat ohjelmatyön tärkeänä ja ohjelmatyössä on lähdetty pääosin aktiivisesti liikkeelle. Valtionhallinnon ohjaus on koettu sirpaleisena, mikä on aiheuttanut kunnissa epäselvyyttä. Lisäksi muun muassa kuntien palvelu- ja rakenneuudistukset sekä resurssien vähäyys ovat aiheuttaneet haasteita ohjelmatyölle.</p> <p>Eri toimialojen välinen yhteistyö koetaan haastattelukunnissa merkityksellisenä. Sen edelleen kehittäminen on tärkeää ja erityisesti esiin nousee yhteisten rajapintojen hahmottamisen tärkeys. Yhteistyön kehittämisen lisäksi ohjelmatyössä esiin nousevat palvelujen yhteen kokoaminen ja palveluprosessien ja -ketjujen kehittäminen, tiedon kokoaminen ja välittäminen sekä päätöksentekoon vaikuttaminen. Nuorisotoimen osalta esiin nousevat erityisesti ehkäisevän työn, vapaa-ajan palvelujen, yhteisöllisyyden, osallisuuden sekä järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan esiin tuominen. Nuorisotoimen rooleja ohjelmatyössä kuvataan muun muassa sanoilla aktiivinen toimija, monialaisen yhteistyön virittelijä, tiedon kokoaja ja välittäjä sekä osallistaja. Muiden toimialojen edustajat arvostavat erityisesti nuorisotyön yhteyttä kenttään ja nuoriin. Kunnallisen nuorisotyön näkyvyys ohjelmissa vaihtelee laaja-alaisesta kuvauksesta muutamaan mainintaan. Työmuodoista mainintoja saavat nuorisotilatyön lisäksi erityisesti osallisuustoiminta ja nuorten tieto- ja neuvontapalvelut sekä sosiaaliseen vahvistamiseen liittyvät työmuodot, kuten erityisnuorisotyö, työpa-jatoiminta ja ehkäisevä päihdetyö. Monikulttuurisuus, kansainvälisyys, verkkonuorisotyö ja ympäristökasvatus näkyvät ohjelmissa sen sijaan heikosti. Nuorisotoimi nostetaan useassa ohjelmassa kumppaniksi muiden palvelujen, kuten koulujen ja lastensuojelun rinnalle.</p>	
Asiasanat: Hyvinvointi, lapset ja nuoret, lapsi- ja nuorisopolitiikka, ohjelmatyö, monialainen yhteistyö, nuorisotoimi	

HUMAK UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES
Master´s Degree Programme in NGO and Youth Work

ABSTRACT

Author(s) Pia Tasanko	
Title "Every door will open and you will get everywhere, if you have good ideas and passion for cooperation" – youth work service´s relation to the municipal programme work covering well-being of children and young people	
Tutor(s) Merja Kylmäkoski, Mirja Määttä	Number of pages 108
Abstract <p>Purpose of this evaluation study is to examine municipality youth work services in relation to the programme work which covers well-being of children and young people. As material of this study have been used interviews of the multiprofessional working groups in five municipalities (Jyväskylä, Lahti, Pieksämäki, Porvoo ja Vantaa). In this study, the answers of the youth work service representatives are emphasized. As material has also been used the programmes of the well-being of children and young people, which have been made in these five research municipalities.</p> <p>Programme work of well-being of children and young people has been activated in the municipalities again, for example, after Youth Act and Child Welfare Act as well as after The Finnish Government´s Child and Youth Policy Programme. Results of the study show that representatives of the youth work services experience the programme work important and municipalities have mainly started out the programme work actively. Guidance of the government has been experienced as splintery, and that have caused unclear situations in the municipalities. The restructuring of local government and services and the scarcity of resources have also caused challenges for the programme work.</p> <p>Multiprofessional cooperation is experienced in these five municipalities as meaningful. Further development of the cooperation is important and especially conceptualization of the common interfaces. Important is also to aggregate services and to develop service processes and service chains, to collect and forward information and also to have an influence on decision-making. Youth work services task is especially to bring forward preventive work, leisure time services, sense of community, participation and also organizations activities and voluntary work. Youth work services role in the programme work can be, for example, activator, initializer of the multiprofessional cooperation, information collector and mediator and promoter of participation. The representatives of the other field of actions respects youth work services contact to field and young people. Visibility of the municipal youth work in the programmes varies. From the youth work activities are mostly represented youth centre activities, participation activities, youth information and advisory services and activities concerning social empowerment, such as special youth work, youth workshops and preventive drug and intoxicant work. Multiculturalism, internationality, youth work on the Internet and environment education is instead seen faintly. Youth work services have been raised in many programmes as a partner alongside with the other services like schools and child welfare.</p>	
Keywords: Well-being, children and young people, child and youth policy, programme work, multiprofessional co-operation, municipality youth work	

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1 JOHDANTO	6
2 LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN EDISTÄMINEN ON KUNNAN TEHTÄVÄ	8
2.1 KUNNALLINEN HYVINVOINTIPOLITIikka	8
2.1.1 Lapsipolitiikka osana hyvinvointipolitiikkaa	13
2.1.2 Nuorisopolitiikka osana hyvinvointipolitiikkaa	18
2.2 OHJELMATYÖ LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN EDISTÄMISEN VÄLINEENÄ	25
2.2.1 Ohjelmatyön lähtökohdat	25
2.2.2 Ohjelmatyötä ohjaava lainsäädäntö ja valtion ohjaus ohjelmatyössä	35
2.2.3 Monialainen yhteistyö ohjelmatyössä	37
2.2.4 Ohjelmatyön tilanne kunnissa	42
2.3 KUNNALLINEN NUORISOTYÖ LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN EDISTÄJÄNÄ JA YHTEISTYÖKUMPPANINA	45
2.3.1 Nuorisotyön lainsäädäntö	45
2.3.2 Nuorisotyön arvolähtökohdat, tavoitteet ja tehtävä	47
3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	53
3.1 NUORISOTOIMEN SUHDETTA OHJELMATYÖHÖN SELVITTÄVÄT AIEMMAT TUTKIMUKSET	54
4 TUTKIMUS TOTEUTETTU LAADULLISIN TUTKIMUSMENETELMIN	57
4.1 ARVIOINTITUTKIMUS TUTKIMUSMENETELMÄNÄ	57
4.2 TUTKIMUSAINEISTONA KUNTAHAASTATTELUT SEKÄ LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINTIA KOSKEVAT OHJELMAT	59

5 NUORISOTOIMI OHJELMATYÖSSÄ OMAN ALANSA ASIANTUNTIJANA	63
5.1 LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINTIA KOSKEVA OHJELMATYÖ KOETAAN TÄRKEÄNÄ	63
5.2 NUORISOTOIMI AKTIIVISENA YHTEISTYÖKUMPPANINA, EHKÄISEVÄN TYÖN EDISTÄJÄNÄ	68
5.2.1 Haastattelukunnissa nuorisotoimi pääosin aktiivisesti mukana ohjelmatyössä	69
5.2.2 Palvelujen ja yhteistyön kehittäminen toimialojen yhteisenä tehtävänä	70
5.2.3 Ehkäisevän työn merkityksen korostaminen nuorisotoimen keskeinen tehtävä ohjelmatyössä	73
5.3 NUORISOTYÖN NÄKYVYYS OHJELMISSA VAIHTELEE	75
6 POHDINTA	78
6.1 VALTAKUNNALLISEN JA ALUEELLISEN KOORDINAATION HAASTE	79
6.2 OHJELMATYÖN MAHDOLLISTAVAT RAKENTEET JA RESURSSIT KUNNASSA	84
6.3 YHTEISTYÖN EDISTÄMINEN JA OHJELMATYÖN KOORDINOINTI PAIKALLISTASOLLA	86
6.4 NUORISOTOIMEN ROOLI JA TEHTÄVÄ OHJELMATYÖSSÄ	90
6.5 KUNNALLISEN NUORISOTYÖN NÄKYVYYS OHJELMATEKSTEISSÄ	93
6.6 KESKEISET TOIMENPIDE-ESITYKSET	94
6.7 LOPUKSI	96
LÄHTEET	98

1 JOHDANTO

Olen työssäni Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa ja aiemmin Etelä-Suomen lääninhallituksessa koordinoanut Etelä-Suomen läänin lapsi- ja nuorisopoliittisen toimeenpanosuunnitelman laadintaa sekä tukenut kuntia ohjelmatyössä muun muassa informaatio-ohjauksen kautta. Olen käynyt useiden nuorisotyöntekijöiden kanssa keskustelua siitä, miksi lasten ja nuorten hyvinvointia edistävää ohjelmatyötä tulisi tehdä, miten nuorisotyö pääsisi tasa-vertaiseksi kumppaniksi mukaan ohjelmatyöhön ja miten ohjelmatyölle löytyisi aikaa. Keskustelujen, kyselyiden ja koulutusten kautta olen todennut, että niin sanottu lapsi- ja nuorisopoliittinen osaaminen ja nuorisotyön rooli ohjelmatyössä vaihtelevat suuresti kunnittain.

Petri Cederlöf (2008) toteaa selvityksessään Nuorisotyön rakenteellisia haasteita 2009 seuraavaa: ”Nuorisotyön samoin kuin muiden toimijoiden arkinenkin rooli lastensuojelulain, nuorisolain ja lapsi- ja nuorisopoliittikan tavoitteiden osittaisena toteuttajana tulee selkiyttää ja esittää nuorisotyön piirissä, muille toimijoille, päätöksentekijöille sekä julkisesti nuorille ja kaikille kansalaisille.” Toivon, että opinnäytetyöni herättää erityisesti nuorisotyön piirissä keskustelua nuorisotyöstä osana lapsi- ja nuorisopoliittikkaa ja aktivoi nuorisotyöntekijöitä myös nuorisopoliittiseen vaikuttamiseen. Toivon myös, että muiden toimialojen tuoma näkökulma nuorisotyön roolista ja tehtävästä tukee ja rohkaisee nuorisotyön toimijoita yhteistyöhön lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Elämme parhaillaan uutta lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien ohjelmien aikakautta. Mielestäni onkin tärkeä selvittää nuorisotyön roolia ja tehtävää tällä uudella aikakaudella sekä mahdollisuuksien mukaan hahmottaa nuorisotyön suhdetta myös tulevaan ohjelmatyöhön. Tutkimustehtävänäni onkin selvittää, mikä on nuorisotoimen suhde lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaan ohjelmatyöhön kunnissa. Käsittelen suhdetta kolmesta eri näkökulmasta: 1) miten nuorisotoimen edustajat kokevat lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan ohjelmatyön, 2) mikä on edustajien rooli ja tehtävä ohjelmatyössä sekä 3) millä tavoin kunnallinen nuorisotyö näkyy valmiissa ohjelmissa?

Tutkimusaineistona käytän viiden kunnan (Jyväskylä, Lahti, Pieksämäki, Porvoo ja Vantaa) monialaisten ohjelmatyöryhmien jäsenten haastatteluja sekä näiden kuntien lasten ja nuorten hyvinvointia koskevia ohjelmia. Tässä työssä lasten ja nuorten hyvinvointia koskevilla ohjelmilla tarkoitetaan lastensuojelulain mukaisia hyvinvointi- tai lastensuojelusuunnitelmia sekä lapsi- ja nuorisopoliittisia ohjelmia. Tutkimuksen tilaaja on opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikkö (ministeriön nimi muuttunut 1.5.2010 alkaen).

Perustan lapsi- ja nuorisopolitiikalle luovat YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja Suomen perustuslaki (317/1999). Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa todetaan, että lapsella on oikeus erityiseen suojeluun ja hoivaan, riittävään osuuteen yhteiskunnan voimavaroista sekä osallistua ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös perustuslaissa korostetaan sekä lasten kohtelemista tasa-arvoisesti että lasten vaikutusmahdollisuuksia heitä koskevissa asioissa. Kuntalain (365/1995) 1 §:ssä todetaan puolestaan, että kunnan tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Nuorisolaissa (72/2006) alle 29-vuotiaiden kasvu- ja elinolojen parantaminen eli nuorisopolitiikka määritellään kuuluvaksi kunnan tehtäviin.

Lastensuojelulaki (417/2007) astui voimaan 1.1.2008. Lain 12 §:ssä todetaan, että kuntien on laadittava suunnitelma lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suunnitelman on katettava laajasti lasten ja nuorten sekä perheiden hyvinvointiin liittyvät palvelut.

Lain 7 §:n mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan muiden viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia. Lapsi- ja nuorisopolitiikan toteuttaminen on siis eri tahojen yhteinen tehtävä. Moniammatillisen yhteistyön velvoite on kirjattu myös nuorisolaikiin, jonka 7 §:ssä todetaan, että nuorisotyötä ja -politiikkaa toteutetaan moniammatillisena yhteistyönä paikallisten viranomaisten sekä yhteistyönä nuorten ja kolmannen sektorin kanssa. Hallituksen esityksessä (1/2010vp) eduskunnalle

laeiksi nuorisolain sekä oppilasvalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ehdotetaan käytettäväksi moniammatillinen-käsitteen sijaan monialainen-käsitettä. Käytänkin tästä eteenpäin työssäni monialainen-käsitettä.

Nuorisotyö on osa nuorisopolitiikkaa. Useat tutkijat, esimerkiksi Heikki Silvennoinen ja Juha Nieminen (2002) sekä Petri Cederlöf (2007 & 2008), ovat kuitenkin todenneet, että nuorisotoimen rooli on ollut aiemmissa ohjelmaprosesseissa haasteellinen tai jopa ongelmallinen. Nuorisotoimen edustaja on toiminut useiden kuntien ohjelmissa koordinoivana tahona. Nuorisotoimella ei kuitenkaan ole ollut aina kunnissa sellaista asemaa, että se olisi saanut äänensä kuuluviin. Ohjelmat ovat usein jääneet vain nuorisotoimen laatimiksi, eivätkä näin ollen ole kattaneet laajasti lasten ja nuorten hyvinvoinnin osa-alueita.

2 LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN EDISTÄMINEN ON KUNNAN TEHTÄVÄ

Tutkimukseni keskeisiä käsitteitä ovat kunnallinen hyvinvointipolitiikka, lapsi- ja nuorisopolitiikka, monialainen yhteistyö, lasten ja nuorten hyvinvointia koskeva ohjelmatyö sekä kunnallinen nuorisotyö.

2.1 KUNNALLINEN HYVINVOINTIPOLITIikka

Hyvinvointi-käsitteen määrittely ei ole yksinkertaista sen moniulotteisuuden takia. Moision, Karvosen, Simpuran ja Heikkilän (2008, 14) mukaan hyvinvointi koostuu objektiivisesti mitattavista asioista sekä subjektiivisista arvostuksista ja tuntemuksista. Objektiivisen hyvinvoinnin osatekijöiksi luetaan esimerkiksi terveys, elinolot (muun muassa asuinolot ja työ) sekä toimeentulo. Subjektiivisen hyvinvoinnin osatekijöiksi luetaan puolestaan sosiaaliset suhteet, itsensä toteuttaminen ja onnellisuus. Objektiiviset ja subjektiiviset tekijät tukevat yleensä toisiaan. Hyvinvointi rakentuu siis elinolojen aineelliselle perustalle. Hyvätkään aineelliset elinolot eivät kuitenkaan välttämättä takaa hyvinvointia, vaan hyvin-

vointi riippuu myös yksilön kyvyistä, mahdollisuuksista ja mieltymyksistä toimia hyvinvointinsa rakentamiseksi. (Moisio ym. 2008, 16–17.)

Perttilä (2006) määrittelee puolestaan hyvinvoinnin ihmisten itsenäiseksi, turvallisiksi, terveelliseksi ja sosiaalisiksi selviytymiseksi sekä viihtymiseksi omassa asuin- ja toimintaympäristössään. Hänen mielestään ”hyvinvointi syntyy ihmisen itsensä, lähiyhteisön, palvelujärjestelmän ja yhteiskuntapolitiikan aikaansaannoksena”.

Hyvinvointipolitiikka määritellään usein julkisen vallan toimiksi, joilla pyritään kohentamaan väestön hyvinvointia. Hyvinvointipolitiikka linkittyy vahvasti myös muihin politiikkalohkoihin (esimerkiksi koulutuspolitiikka, työllisyyspolitiikka, sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka, lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikka), koska kaiken politiikan, samoin kuin myös talouden, pohjimmainen tarkoitus on tuottaa hyvinvointia ihmisille. (Moisio ym. 2008, 14.)

Jälkitekolliselle hyvinvointipolitiikalle haasteita luo erityisesti ihmisten voimakas individualisoituminen ja elämäntyylien moninaistuminen, monikulttuurisuus ja maahanmuutto sekä väestön ikääntyminen (emt., 17). Julkisen (2003, 17–18) mukaan lisäksi haastetta luo rakennemuutos jälkitekolliseen informaatioteollisuuteen, talouskasvun hidastuminen ja epävarmistuminen, työllisyystilanteen heikkeneminen, talouden kansainvälistyminen ja pääomien liikkuvuuden vapauttaminen sekä uusliberaali hyvinvointivaltion kritiikki ja pyrkimys minimoida valtion rooli taloudessa ja yhteiskunnassa.

Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen kuuluu pääosin kunnille, mutta myös valtiolle ja muille julkisyhteisöille. Kuntien hyvinvointipolitiikka perustuu kuntalakiin (365/1995), joka velvoittaa kuntia asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Kuntalain 1 §:ssä todetaan, että ”kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan”. Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaksi todetaan, että ”kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä”. Esitykses-

sä todetaan lisäksi, että ”yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa kunnalla olisi edelleen päävastuu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan peruspalvelujen saatavuudesta. Hyvinvointipalvelujen ohella ja osana niitä kunnalla on päävastuu alueensa ympäristöstä ja yhdyskunta-kehityksestä”. (Hallituksen esitys 192/1994.)

Myös perustuslaissa (731/1999) otetaan huomioon kansalaisten sekä lasten ja nuorten hyvinvointi. Lain 19 §:ssä todetaan, että ”julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”. Mielienkiintoista on pohtia sitä, mitä ovat sitten riittävät talvet. Valtion säädösohjausten murtuessa riittävien talvetujen määrittely on jäänyt yhä enemmän yksittäisen kunnan vastuulle.

Valtio ohjasi kuntien hyvinvointipolitiikkaa 1990-luvulle asti tiukalla säädösohjauksella. 1960–1970-luvuilla hyvinvointivaltion rakentamiskaudella korostuivat suunnittelu ja keskitetty ohjaus. 1980-luvun lopulla valtionhallinnossa alkoi hallinnon uudistus, jossa valtion normiohjaus- ja valvontajärjestelmä alettiin purkaa. Uudistus vahvistui 1990-luvulla. Kehittämisen keskiöön nousivat päätösvalan hajauttaminen sekä toiminnan, kustannusten ja tulosten seuranta. Säädösohjausjärjestelmän purkamisen jälkeen siirryttiin informaatio-ohjaukseen ja kansalaisten perusoikeuksien korostamiseen. Informaatio-ohjauksen muotoina ovat olleet valtionhallinnon strategiset asiakirjat, tavoite- ja toimintaohjelmat, laatu- ja hoitosuositukses, tiedotus, koulutus ja seminaarit sekä vertailutiedon tuottaminen. (Kinnunen & Kurkinen 2003, 3; Perttilä, Orre, Koskinen & Rimpelä 2004, 5,7.)

Voidaan myös puhua siirtymisestä uuteen julkishallintoajatteluun (New public management), johon kuuluvat keskusvallan hajauttaminen, kilpailu, julkishallinnon tehtävien ulkoistaminen sekä hallinnon, tutkimuksen, opetuksen ja julkisten talvetujen tulos- ja kustannusvastuu. Julkishallinnon muutos on tuonut muka-

naan myös lukuisat projektit, sopimusohjauksen sekä kumppanuuden vaateen. (Sulkunen 2006, 17.)

Valtion ohjausjärjestelmän muuttaminen 1990-luvulla lisäsi olennaisesti kuntien vastuuta hyvinvointipolitiikasta. Haasteen hyvinvointipolitiikan toteuttamiselle loi tuolloin ja luo edelleen myös 2000-luvulla syvä taloudellinen lama, työttömyyden kasvu, samaan aikaan alenevat sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet, pienenevät verotulot sekä hyvinvointipalvelujen tarvitsijoiden määrän kasvu. Tämä on lisännyt strategisen suunnittelun tarvetta ja edellyttänyt hyvinvointistrategiatyön käynnistämistä kunnissa. (Perttilä ym. 2004, 5.)

Ensimmäisiä hyvinvointipoliittisia ohjelmia laadittiin jo 1980-luvulla. Ohjelmatyö yleisty kuitenkin laajemmin vasta 1990-luvulla, jolloin erilaisissa ohjelmissa ja suunnitelmissa (kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisissa suunnitelmissa) puhuttiin kuntien omista strategioista ja annettiin käytännöllisiä toimintasuosituksia. (Rimpelä 2007, 12, 15.)

Kokemukset kuntien hyvinvointistrategiatyöstä sekä eduskunnalle annettava sosiaali- ja terveystietokertomus antoivat virikkeen Kuntien hyvinvointikertomus -hankkeelle, jonka Stakes käynnisti vuonna 2000. Hankkeen tehtävänä oli valmistella malli kunnalliseksi hyvinvointikertomukseksi. (Perttilä ym. 2004, 4.) Perttilä ym. (2004, 12–15) määrittelevät hyvinvointikertomuksen (rinnalla käytetään myös hyvinvointiselonteko tai -selvitys nimikkeitä) eri hallinnonalojen asiantuntijoiden yhdessä laatimaksi tiiviiksi katsaukseksi kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen sekä siihen vaikuttaviin tekijöihin, kuten väestön elinoloihin, kunnan hyvinvointipolitiikkaan ja palvelujärjestelmän toimivuuteen. Hyvinvointikertomus toimii välineenä paikallisen strategiatyön hyvinvointitavoitteiden määrittelyssä, toiminnan seurannassa ja kuntien välisessä yhteistyössä. Hyvinvointistrategialla määritellään tietoisesti päätetty kunnan hyvinvointipolitiikan suunta ja hyvinvointiohjelmalla strategian toimeenpano ja toteuttaminen.

Stakesin hankkeessa oli mukana kolme kuntaa (Jyväskylä, Kerava, Orimattila), jotka rakensivat hankkeen aikana hyvinvointikertomukset. Hankkeen aikana todettiin, että kunnille ei ole mielekästä suosittaa yhtä ja kaikille samanlaista hyvinvointikertomusmallia. Tämän sijasta päädyttiin esittämään käytännön suosituksia kunnallisten hyvinvointikertomusten valmisteluprosessiin liittyen. (Emt., 43.) Hyvinvointikertomus-hankkeen lisäksi kuntien hyvinvointipoliittista strategia-työtä on edistetty lukuisten ohjelmien ja hankkeiden kautta.

Valtakunnallisessa suunnitelmassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vuosina 1998–2001 todetaan, että ”kunnan johto kantaa vastuun sekä kunnan sosiaali- ja terveystaloudellisista strategioista että niiden käytännön toteuttamisen taloudellisista ja hallinnollisista edellytyksistä sekä hallinnonalojen toimintojen yhteensovittamisesta” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001). Hyvinvointistrategian laadintaan tulee kytkeä viranhaltijaorganisaation lisäksi luottamushenkilöhallinto ja mahdollisesti myös muut kuntayhteisössä toimivat kuten elinkeinoelämän, järjestöjen ja koulutusinstituutioiden edustajat (Perttilä ym. 2004, 10). Perttilän ym. (2004, 10) mukaan hyvinvointistrategia on suunnittelun, kehittämisen ja johtamisen väline. Strategian toteutuminen edellyttää siihen taipuvaa organisaatiota ja johtamista. Hyvinvointipoliittikan johtaminen ja koordinaatio vaativat poikkihallinnollista päätöksentekoa ja yhteisvastuuta. Myös seutukunnallinen yhteistyö on tärkeää. (Emt., 9.)

Vuonna 2005 sisäasiainministeriö asetti hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Laissa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) uudistuksen tarkoituksena todetaan ”kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta”. Kuntarakenteen vahvistaminen tapahtuu muun muassa yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Vuonna

2010 kuntia on 342, kun esimerkiksi vuonna 1990 kuntien lukumäärä oli vielä 460 (Kuntaliitto 2009).

Palvelujen tuottamisen tapoja on lähdetty kehittämään joissakin kunnissa tilaaja-tuottaja -mallin kautta. Tilaaja-tuottaja -mallissa tilaaja päättää palvelun sisällöstä, laajuudesta, laadusta sekä kustannuksista. Tilaajana toimii kunnan (konserni)johto eli valtuusto, hallitus ja kuntajohtaja. Lisäksi tilaajina voivat toimia edellä mainittujen valtuuttamat tilaajat, kuten lautakunnat. Tilaaja tilaa palvelut tuottajalta, joka voi olla kunnan oma tai sen ulkopuolinen organisaatio. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla. (Kuntaliitto 2010.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä monissa kunnissa on siirrytty myös niin sanottuun elämänkaarimallin mukaiseen toimintaorganisaatioon. Rousun mukaan elämänkaarimallin tavoitteena on kuntalais- ja asiakaslähtöisempi palvelutoiminta, ehyemmät ja helppokäyttöisemmät palvelukokonaisuudet sekä tehokkaampi ja vaikuttavampi toiminta. Tavoitteena on myös edistää eri toimialojen välistä yhteistyötä. Elämänkaariajattelun mukaan palvelut jaetaan lasten, nuorten ja perheiden palvelukokonaisuudeksi, aikuisten työikäisten palvelukokonaisuudeksi sekä ikääntyvien tai vanhusten palvelukokonaisuudeksi. (Rousu 2007.)

2.1.1 Lapsipolitiikka osana hyvinvointipolitiikkaa

Keskeinen lähtökohta lapsipolitiikassa on lapsen subjektius. Lapsella on itsenäiset, vakavasti otettavat oikeudet, tarpeet ja toiveet, huolimatta siitä, että lapsi on riippuvainen perheen ja aikuisten tuesta. Lapsen mielipide tulee selvittää ja ottaa huomioon iän ja kehitystason mukaan aina lasta koskevissa asioissa. Lapsen edun tulee aina ohjata julkisen vallan toimintaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1995, 4.)

YK:n lapsen oikeuksien julistus vuonna 1959 nosti keskusteluun lapsen oikeusturvan parantamisen sekä lapsen oikeudellisen, kasvatuksellisen ja sosiaalisen

aseman. Suomessa keskustelu linkittyi muun muassa koululaitoksen uudistamiseen ja sosiaalihuollon modernisoimiseen. (Satka, Moilanen & Kiili 2002.) Satkan ym. (2002) mukaan lapsipolitiikka-käsite tuli tunnetuksi viimeistään 1970-luvun puolivälissä. Mannerheimin Lastensuojeluliitto julkaisi vuonna 1974 lapsipoliittisen kokonaisuohjelman Lapsen perusturva ja Lastensuojelun Keskusliitto vuonna 1977 Lasten suojelun kehittäminen -ohjelman. Lisäksi lainsäädäntöä uudistettiin. Vuonna 1976 tulivat voimaan isyyslaki ja laki lapsen elatuksesta. Lapsipolitiikka vahvistui vuonna 1979 vietetyn YK:n kansainvälisen lapsen vuoden myötä. Lapsen vuoden komitea edisti ajatuksen leviämistä valtiollisesta lapsipolitiikasta. Komitea esitti, että ”korkean tason virkamiehet pohtisivat vuosittain eri hallinnonalojen korkean tason yhteistyötä sekä lasten asemaa valtioneuvoston kanslian koordinoimina”. Myös nuorisopolitiikan piirissä käytiin samanlaista keskustelua. Ehdotus ei kuitenkaan saanut kannatusta vaan lapsen vuoden jatkotoimet annettiin tehtäväksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. (Emt.)

Lapsen vuoden komitean laatimia toimenpide-ehdotuksia pyrittiin viemään eteenpäin vuonna 1984 voimaan tulleella lastensuojelulaille. Laissa velvoitettiin kunnat hallintorajat ylittävään yhteistyöhön. Laissa annettiin kunnille velvoite huolehtia lasten kasvu- ja elinolojen sekä lasten kasvatusta tukevien palvelujen kehittämisestä. Työvälineiksi suunniteltiin muun muassa paikallisia lastensuojelun kehittämisohjelmia. Lapsipolitiikka ei kuitenkaan saanut kuntahallinnossa erityistä huomiota kuntahallinnon ja -talouden murroksen vuoksi. (Emt.)

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista ratifioitiin Suomessa vuonna 1991 (Satka ym. 2002). Sopimuksen tavoitteena on turvata lapsille riittävä osuus yhteiskunnan voimavaroista (provision), oikeus osallistua ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti itseään koskevaan päätöksentekoon (participation) sekä oikeus erityiseen hoivaan ja suojeluun (protection) (Tuononen 2008, 9). Sopimuksen tavoitteet näkyvät vuonna 1999 voimaan tulleessa perustuslaissa. Laissa korostetaan lapsien kohtelemista tasa-arvoisesti yksilöinä ja lapsen mahdollisuutta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (Perustuslaki 731/1999). Perustuslain mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden

lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (Taskinen 2007, 14).

Lainsäädännön uudistumisen lisäksi Stakes käynnisti vuonna 1998 Lasten ja nuorten hyvinvointiselontekohankkeen, johon osallistui yhteensä 13 kuntaa (Perttilä ym. 2004, 19). Satkan ym. mukaan 1990-luku oli kuitenkin lapsipolitiikan osalta näköalaton ja hiljaista aikaa. Valtioneuvoston lapsipoliittinen selonteko eduskunnalle jäi vuosikymmenen merkittävimmäksi valtiollisen lapsipolitiikan asiakirjaksi. Hiljaisuuden syynä oli osittain sosiaalipolitiikan suunnanmuutos, joka näkyi muun muassa siirtymänä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä syrjäytymisen estämiseen. Muutokseen vaikuttivat myös kuntien toiminnan reunaehtojen muuttuminen, valtion säädösohjauksen heikkeneminen sekä lama. (Satka ym. 2002.)

Satkan ym. (2002) mukaan kunnalliseen lapsipolitiikkaan herättiin 2000-luvun alussa. Kuntaliitto laati vuonna 2000 lapsipoliittisen ohjelman ”Eläköön lapset”. Ohjelmassa todetaan, että ”lapsipolitiikassa tärkeintä on, että lapsilla on turvattu elinympäristö ja lapsille taataan tasavertaiset mahdollisuudet huolenpitoon ja koulutukseen asuinpaikasta ja sosiaalisesta taustasta riippumatta”. Ohjelman perusteeseissa nostetaan esiin yhteinen kasvatusvastuu, osallistuminen ja kuuleminen sekä lapsen näkemysten arvostaminen. Ohjelmassa todetaan, että ”lapsuus on yhteiskunnallinen investointi, josta hyötyvät kaikki”. (Kuntaliitto 2000, 5–6.) Ohjelmassa Kuntaliitto suosittelee kuntia käynnistämään paikallisten lapsipoliittisten ohjelmien laadinnan sekä käytännön kehittämisprojekteja. Lisäksi ohjelmassa suositetaan kunnille lasten ja nuorten hyvinvointia kuvaavan arvion sisällyttämistä kuntien toimintakertomusten osaksi sekä esimerkiksi keran valtuustokaudessa annettavan lasten ja nuorten hyvinvointiselonteon laatimista. (Emt., 13, 19.)

Lasten hyvinvointiin otettiin kantaa myös YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämässä Suomen kansallisessa toimintasuunnitelmassa ”Lapsille sopiva Suomi 2005”. Suunnitelman laati keväällä 2003 asetettu Suomen lap-

siasiaain toimikunta. Suunnitelman visiona on, että ”lapsille sopivassa Suomessa jokaisen lapsen arjessa toteutuu lapsen etu”. Tavoitteissa puhutaan muun muassa rakkaudesta ja huolenpidosta, turvallisista ja pitkäkestoisista ihmissuhteista tarvittavista perus- ja erityispalveluista, taloudellisesta toimeentuloturvasta, lapsen oikeuksien tuntemisesta sekä lapsen arjen osallisuuden lisääntymisestä. Suunnitelmassa todetaan, että kuntien lapsipoliittinen ohjelmatyö tarjoaa mahdollisuuden suunnitelmallisen ja lapsilähtöisen kuntapolitiikan tekemiseen. Suunnitelmassa todetaan nyt olevan ohjelmien toimeenpanon, seurannan ja arvioinnin aika. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2005, 7, 18–19, 39–40.)

Vuonna 2008 astui voimaan uusi lastensuojelulaki. Laissa todetaan, että lapsen tuesta, kasvatuksesta ja huolen pitämisestä vastaavat ensisijaisesti vanhemmat ja huoltajat (Lastensuojelulaki 417/2007). Perheellä on oikeus toteuttaa omia kasvatuskäsityksiään ja arvojaan, kunhan ne edistävät lapsen kasvua ja kehitystä (Taskinen 2007, 14). Lapsipolitiikka kytkeytyykin kiinteästi perhepolitiikkaan, jonka tavoitteena on erityisesti vanhemmuuden ja perheen yhtenäisyyden tukeminen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 4). Mielenkiintoista keskustelua käydään esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa vanhempien kanssa toteutettavasta kasvatuskumppanuudesta.

Yhteiskunnan tehtävänä on tukea vanhempia ja huoltajia heidän kasvatustehtävässään. Lastensuojelulain 8 §:ssä kunnalle asetetaan vastuu huolehtia siitä, että eri palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä. (Taskinen 2007, 23.) Laissa lapsi määritellään alle 18-vuotiaaksi ja nuori 18–20-vuotiaaksi.

Lastensuojelulain muutos (88/2010) astui voimaan 1.3.2010. Lain 3 §:ää muutettiin siten, että ehkäisevälle lastensuojelulle lisättiin oma 3 a §. Pykälä sisältää seuraavan tekstin:

Lastensuojelun lisäksi kunta järjestää lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi 2 luvun mukaista ehkäisevää lastensuojelua silloin, kun lapsi tai perhe ei ole lastensuojelun asiakkaana. Ehkäisevällä

lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Ehkäisevää lastensuojelua on tuki ja erityinen tuki, jota annetaan esimerkiksi opetuksessa, nuorisotyössä, päivähoidossa, äitiys- ja lastenneuvolassa sekä muussa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kun lapsi on lastensuojelun asiakkaana, edellä 2 momentissa tarkoitettua tukea järjestetään osana avo-, sijais- tai jälkihuoltoa.

Lastensuojelulain 7 §:ssä todetaan, että kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan muiden viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Lain 14 §:n mukaan kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulee asettaa lastensuojelun asiantuntijaryhmä, johon kutsutaan edustajia sosiaali- ja terveydenhuollosta, lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntijoita sekä muita lastensuojelutyössä tarvittavia asiantuntijoita. Ryhmän tehtävänä on avustaa sosiaalityöntekijää lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevien asioiden valmistelussa ja muussa lastensuojelun toteuttamisessa. (Lastensuojelulaki 417/2007.)

Lapsi- ja perhepolitiikan ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeriön yhteydessä toimii lapsiasiavaltuutettu ja lapsiasianeuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on lapsipoliittisen yhteistyön vahvistaminen sekä lapsiasiavaltuutetun työn tukeminen. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina keskeiset ministeriöt, alan järjestöt sekä lapsitutkimus. (Aaltonen 2009, 151.) Lapsiasianeuvottelukunnan lisäksi lasten asioita käsitellään myös lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnassa sekä varhaiskasvatuksen neuvottelukunnassa (Opetusministeriö 2010, 26–27). Lapsiasiavaltuutettu ja lapsiasianeuvottelukunta toimivat tiiviissä yhteistyössä hallituksen politiikkaohjelmien (lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma, terveyden edistämisen politiikkaohjelma sekä työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma) kanssa (Aaltonen 2009, 151). Muita kuntia ohjaavia tahoja ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kuntaliitto ja aluetasolla uudet aluehallintovirastot

sekä Sosiaalialan osaamiskeskukset (ks. kuvio 1) (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 75). Kuntaliitto on laatinut oppaat lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman valmisteluun sekä suunnitelman seurantaan ja arviointiin kunnassa (Rousu 2008 & 2009). Lapsipolitiikan kannalta huomionarvoinen toimija on myös Lapsitutkimusseura.

2.1.2 Nuorisopolitiikka osana hyvinvointipolitiikkaa

Nuorisopolitiikka-termiä on käytetty ensimmäisen kerran jo 1940-luvulla. Tällöin nuorisopolitiikan käsitettä käytettiin ainakin vuonna 1943 eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä, jossa sillä tarkoitettiin nuorisotyötä (Silvennoinen 2002, 6). 1960-luvulla Kari Rantalaiho (1969, 16) määritteli nuorisopolitiikka-termin tarkoittavan niitä yhteiskunnan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää nuorten kehittymistä itseään toteuttaviksi ja yhteiskuntaa hyödyttäväksi ihmisiksi. Parlamentaarinen nuorisokomitea puolestaan määritteli 1980-luvulla nuorisopolitiikan olevan yhteiskuntapolitiikan suuntaamista ja toteuttamista nuorten kasvu-, kehitys- ja toimeentuloedellytysten sekä vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta (Komiteanmietintö 1980:6, 8). ”Määritelmän mukaan nuorisopolitiikka on yhteiskuntapolitiikan eri alueet, talouspolitiikan, kulttuuripolitiikan ja sosiaalipolitiikan läpäisevää toimintapolitiikkaa.” Komitean mukaan kasvuyhteisöjen kehittämisen yleisperiaatteita ovat kasvuyhteisöjen turvallisuus, toimivuus ja tasa-arvo, sosiaalisen tuen ja tasa-arvoiseen vuorovaikutukseen perustuvan yhteisyyden, yksilön luovuuden ja tietoisuuden sekä kokonaisuuden kehityksen edistäminen. (Emt., 4–5.) Telemäki (1984, 124) nostaa nuorisopolitiikan perustaksi myös positiivisen ihmiskäsityksen, samoin kuin näkemyksen siitä, että toimenpiteiden tulisi aina suuntautua ihmisen kokonaistilanteeseen.

Nuorisolaissa (72/2006) nuorisopolitiikka määritellään nuorten kasvu- ja elinolojen parantamiseksi. Nuorisopolitiikalla tarkoitetaan laajasti lasten ja nuorten (alle 29-vuotiaat) elämään ja elinympäristöön liittyvien asioiden parantamista. Asetuksessa nuorisotyöstä ja -politiikasta (103/2006) nuorisopolitiikan sisällöiksi mainitaan nuorten koulutus, työllisyys, toimeentulo, terveys, aktiivinen kansalai-

suus ja sosiaalinen vahvistaminen, asuminen, yrittäjäyys, asevelvollisuus ja siviilipalvelu sekä muut lapsia ja nuoria koskevat ajankohtaiset asiat. Nuorisolain 7 §:ssä nuorisopolitiikan määritellään kuuluvan kunnan tehtäviin.

Nuorisolain lisäksi nuorisopolitiikan taustalla ovat lapsipolitiikan tavoitin perustuslaki ja kuntalaki sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Suomalaista nuorisopolitiikkaa tukevat myös Euroopan unionin nuorisopoliittiset linjaukset. Linjauksia määritellään muun muassa Euroopan komission valkoisessa kirjassa EU:n nuorisopolitiikan uudet tuulet (2002), Eurooppalaisessa nuorisosopimuksessa (2005), Euroopan unionin nuorisostrategiassa ”Youth – Investing and Empowering” (2010–2018) sekä EU:n nuorisoministerien hyväksymässä toimintamallisessa EU-yhteistyölle nuorisasioissa vuosiksi 2010–2018. (Kuure 2007, 375–376; European commission 2009; the Council of the European Union 2009.)

Nuorisopolitiikan tehtäviksi määritellään muun muassa seuraavat:

- Luoda olosuhteet sellaiselle oppimiselle, mahdollisuuksille ja kokemuksille, jotka edistävät ja varmentavat aktiivisen kansalaisen tietojen, taitojen ja kykyjen kehittämisen (Siurala 2007, 345).
- Vaikuttaa demokratian lisääntymiseen, rohkaista yhteiskunnalliseen osallistumiseen, luoda parempaa yhteiskuntaa sekä edistää yksilöiden ja ryhmien välistä yhteiskunnallista tasa-arvoa.
- Varmistaa lasten ja nuorten erityisten tarpeiden huomioonottaminen kaikessa yhteiskuntapoliittisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä luoda nuorille ja heitä edustaville järjestöille mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. (Telemäki 1984, 114.)
- Edistää nuorisopolitiikkaa toteuttavien viranomaisten toimintojen yhteensovittamista.

Petri Paju (2007, 329) jakaa nuorisopolitiikan sekä yhteiskunnan toimien kordinoituun järjestelyyn nuorten kasvuolojen näkökulmasta (policy) että nuorten itsensä toteuttamaan poliittiseen toimintaan tai nuorten kuulemisjärjestelmiin (politics). Tässä tutkimuksessa keskityn nimenomaan nuorisopolitiikkaan yh-

teiskunnan toimien näkökulmasta. Kokonaisvaltaista nuorisopolitiikkaa ei kuitenkaan tehdä vain nuoria varten, vaan myös nuorten kanssa. Pajun (2007, 330) mukaan policy-nuorisopolitiikan hyveiksi voidaan laskea onnistunut suunnittelu ja koordinaatio, palvelujen tehokas järjestely sekä julkisen sektorin, kansalaistoiminnan ja yritysten toimiva yhteispeli.

Siurala jakaa puolestaan nuorisopolitiikan vertikaaliseen ja horisontaaliseen nuorisopolitiikkaan. Vertikaalisella nuorisopolitiikalla hän tarkoittaa keskitettyjen tasojen, kuten valtion ja paikallistason suhteita. Vertikaalisessa ohjauksessa on kyse kansainvälisten sopimusten, kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen näkymisessä valtioiden nuorisopoliittisissa ohjelmissa ja lainsäädännössä sekä siitä, miten ne siirtyvät paikalliseen nuorisopolitiikkaan. Horisontaalisen ulottuvuuden kautta voidaan puolestaan tarkastella nuorisotoimialan suhdetta julkisen hallinnon muihin nuorten kannalta keskeisiin toimialoihin. (Siurala 2007, 347–348.)

Nuorisopolitiikan tarpeellisuutta on perusteltu muun muassa sillä, että

tietyt yhteiskunnalliset epäkohdat koskettavat nuoria ikäluokkia muita väestöryhmiä todennäköisemmin, lasten ja nuorten sosiaalisten ongelmien yleinen ratkaisumalli on puutteellinen, kun kukin viranomainen pyrkii ongelmien hoitamiseen ensisijaisesti omista kapeista edellytyksistään käsin ja nuorten erityisongelmiin ei ylipäättään kiinnitetä riittävästi huomiota (Silvennoinen 2002, 7).

Lisäksi opetusministeriön julkaisemassa Suomen nuorisopolitiikan maastutkin-
nassa todetaan, että ”palvelut ja nuoret näyttävät elävän omaa elämäänsä ilman suurempaa toiminnallista yhteyttä. Hyvinvointipalvelujen maailma hahmotuu nuorille usein etäisenä ja omalakisena, jolloin siihen vaikuttaminen näyttää lähes mahdottomalta.” Tilanteen muuttamiseksi eri palveluilta vaaditaan nykyistä läheisempää suhdetta ja kontaktia nuorten elämäntilanteisiin. Palvelujärjestelmää tulisi kehittää entistä käyttäjäystävällisemmäksi ja nuorten tarpeet herkemmin huomioon ottavaksi. (Opetusministeriö 1997, 157.)

Nuorisopolitiikan edistäminen voidaan jakaa erilaisiin aaltoihin. Ensimmäinen aalto sijoittui 1960- ja 70-luvuille, jolloin käynnissä oli vahva hyvinvointivaltion kasvu ja yhteiskuntasuunnittelun kausi. Silvennoisen ja Niemisen (2002, 33–34) mukaan 1960–70-luvuilla nuorisopoliittisen ajattelutavan mukaan kasvatuksellinen nuorisotyö tuli muuttaa yhteiskuntapoliittiseksi toiminnaksi, jonka avulla parannettaisiin nuorten elinoloja ja kasvumahdollisuuksia kaikilla elämänalueilla. Kasvatusta painottaneesta nuorisotyöstä pyrittiin kohti julkisen hallinnon sekä erityisesti poliittisten nuorisojärjestöjen toteuttamaa laajempaa nuorisopolitiikkaa. Elinolojen ja kasvumahdollisuuksien parantamiseksi tarvittiin rationaalista kuntasuunnittelua ja kunnallista päätöksentekoa. Suunnittelutyössä kunnan nuorisotoimelle asetettiin keskeinen rooli. (Nieminen 1995, 350.)

Kansalaisyhteiskunnan Kasvatuskeskus aloitti vuonna 1965 nuorisopoliittisen suunnitelman laatimisen ja kunnallisten nuorisopoliittisten suunnitelmien teko aloitettiin vuonna 1970 (Paju 2007, 331). Tällöin ryhdyttiin valmistelemaan kunnallisia nuorisopoliittisia suunnitelmia Janakkalan kunnalle ja Äänekosken kauppalalle. Lisäksi valmistuivat nuorisopoliittiset suunnitelmat muun muassa Kiihtelysvaaran sekä Kotka-Kymi-Karhula-Pyhtään alueelle. Vuonna 1978 nuorisopoliittinen suunnitelma tai tutkimus oli tehty tai oli tekeillä 20 % kunnista. (Telemäki 1984, 120.) Silvennoisen ja Niemisen (2002, 36) mukaan perusongelmaksi ohjelmatyössä osoittautui kuitenkin se, ettei paikallistasolla kunnan nuorisotoimella ollut todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa muiden hallinnonalojen tai talouselämän päätöksiin sekä niiden vaikutuksiin. Käytännön tulokset jäivät näin ollen vaisuiksi. Telemäen (1984, 120) mukaan myös analyysin taso oli suunnitelmissa useimmiten vaatimaton eikä konkreettinen hyötykään aina vastannut odotuksia.

Nuorisopoliittinen keskustelu jatkui aktiivisena 1980-luvun alussa muun muassa komiteamietintöjen ja Kansainvälisen nuorisovuoden (1985) johdosta. Hyvinvointivaltion varjopuolet alkoivat tulla esille ja aiheuttivat tyytymättömyyttä. Pajun mukaan toiminnan kokonaisvaltaisuutta, inhimillisyyttä ja myönteisenä pidettyä ongelmakeskeisyyttä kaipailltiin täydentämään byrokraattista koneistoa. Kilpailu määrärahoista ja eri asiantuntijuuksien viipaloituminen aiheuttivat koor-

dinoinnin ja yhteistyön lisäämisen tarpeen. Yhteistyön vähyyks johti toimintojen päällekkäisyyteen, ristiriitaisiin toimenpiteisiin ja epätarkoituksenmukaiseen kilpailuun vähäisistä resursseista. ”Koordinoinnin katsottiin olevan mahdotonta sektoreihin jakautuneen hallinnon sisältä käsin, yhdestä ministeriöstä tai sektorista.” Koordinaation lisäämiseksi tehtiin ehdotus valtakunnan tasolla suoraan valtioneuvoston alaisesta koordinointielimestä ja kunnallisella tasolla kunnanhallituksen alaisesta elimestä. (Paju 2007, 332.) Mielenkiintoista on, että samaa keskustelua käydään edelleen myös 2000-luvulla.

Myös 1980-luvulla Kansainvälisen nuorisovuoden komitea kehotti kuntia nuorisopoliittisten ohjelmien tekoon ja 1986 voimaanastunut nuorisotyölaki lisäsi nuorisopoliittista vastuuta nuorisolautakunnille. Nuorisolautakuntien vastuun lisääminen ei kuitenkaan tuottanut tulosta, sillä lautakunnilla oli varsinaista päätösvaltaa vain omien määrärahojen jaossa. (Paju 2007, 332.) Kansainvälisen nuorisovuoden 1985 komitean loppumietinnön (1986:41, 20) mukaan nuorisopoliittinen ohjelma oli tehty tai oli valmisteilla 147 kunnassa. Ohjelmista 144 oli käsitelty kunnanhallituksessa tai -valtuustossa.

Taloudellinen lama 1990-luvulla nosti jälleen esiin keskustelun nuorten kasvu- ja elinoloista ja erityinen huomio kiinnittyi syrjäytyvien nuorten tukemiseen (Silvennoinen & Nieminen 2002, 33–38). Yhteiskunnan toimintaa kohtaan esitettiin vahvoja tehokkuuden ja poikkihallinnollisuuden vaatimuksia (Paju 2007, 333).

Ohjelmatyö 2000-luvulla on saanut lisäpontta muun muassa uudesta lastensuojelulaista, nuorisolaista sekä kansallisista ohjelmista, kuten lapsi- ja nuorisopoliitiikan kehittämisohjelmasta. Nämä kehottavat ja antavat entistä vahvempaa tukea paikalliseen ohjelmatyöhön. Haasteita nuorisopoliitikalle luo 2000-luvun lama.

Pajun (2007, 333) mukaan nuorisopoliitiikan aallot osoittavat sen, että koordinaation ja ohjelmien perusteluksi käy laajeneva yhtä hyvin kuin niukkuuteen sopeutuva hyvinvointivaltio ja että nuorisopoliitiikan tarve voidaan perustella se-

kä suurilla että pienillä ikäluokilla. Silvennoinen toteaa nuorisopolitiikan haasteiden pysyneen vuosikymmenten varrella hyvin samoina. Nuorisopolitiikan tavoite on sen sijaan muuttunut vuosikymmenten aikana. Aiemmin nuorisopolitiikka nähtiin nimenomaan edellytysten luomiseksi nuorten ihmisten aikuisen rooliin ja vastuuseen valmentamiseen. Sittemmin lapsuus ja nuoruus on alettu nähdä itseisarvona ja arvokkaana elämän vaiheena. (Silvennoinen 2002, 9.)

Nuorisolain 4 §:ssä valtioneuvostolle määritellään vastuu nuorisopolitiikan kehittämisohjelman hyväksymisestä. Nuorisopolitiikan koordinaatiovastuu on opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Ministeriön yhteydessä toimii Nuorisosiain neuvottelukunta, jonka vastuulla on kehittämisohjelman seuranta ja arviointi. Nuorisopolitiikka vaatii eri tahojen yhteistyötä, joten kehittämisohjelman valmistelu tapahtuu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, ympäristöministeriön sekä tarvittaessa myös muiden nuorten kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa (valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta 103/2006). Nuorisopolitiikassa kuntia ohjaavia muita tahoja ovat Kuntaliitto, Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ja aluetasolla aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 75). Tärkeitä toimijoita ovat myös Nuorisotutkimusseura, lapsiasiavaltuutettu sekä hallituksen politiikkaohjelmat. (ks. kuvio 1)



Kuvio 1. Lapsi- ja nuorisopolitiikan tehtävä, lainsäädäntö ja ohjelmat sekä keskeiset toimijat.

Lapsi- ja nuorisopolitiikka ovat lähentyneet toisiaan. Parlamentaarisen nuorisokomitean II osamietinnössä vuodelta 1980 todetaan, että vaikka lapsuus ja nuoruus kumpikin muodostavat oman elämänvaiheensa, on niille yhteistä erityisesti sosiaalisen aseman kiteytymättömyys ja vakiintumattomuus. Komitean mukaan ”usein on vaikeaa täsmällisesti sanoa milloin lapsuus päättyy ja nuoruus alkaa. Sama koskee myös nuoruuden ja aikuisuuden rajaa”. Tämän vuoksi erillisen lapsipolitiikan ja nuorisopolitiikan sijaan voitaisiin puhua lapsi- ja nuorisopolitiikasta. (Komiteamietintö 1980:61, 5–6.)

Lapsi- ja nuorisopolitiikan tavoitteet ovat hyvin samankaltaisia. Määtän ja Väänänen-Fomin (2009, 69) mukaan ”lapsi- ja perhepolitiikan ulkopuolelle jäävät usein kuitenkin nuorisopolitiikan keskeiset tavoitteet, jotka koskevat nuorten koulutukseen ja työelämään integroitumista”.

Nuorisolain 4 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi nuorisopolitiikan kehittämisohjelman. Eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä nuorisolaista valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että kehittämisohjelmaa laadittaessa otetaan huomioon myös lapsiin liittyvät näkökohdat ja lapsipolitiikka riittävässä laajuudessa (Sivistysvaliokunnan mietintö 15/2005vp). Näin ollen päädyttiin rakentamaan yhteinen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma.

Lapsille ja nuorille suunnatut palvelut muodostavat suuren osan kuntien budje-teista ja ydintoiminnoista. Vantaan lasten ja nuorten hyvinvointistrategian (2004, 1) mukaan esimerkiksi uudisrakentaminen kohdistuu lähes kokonaisuudessaan lapsille ja nuorille. Strategiassa todetaan, että Vantaalla lapsille ja nuorille suunnattuihin palveluihin käytetään yli 360 miljoonaa euroa, mikä on noin 43 % kunnan käyttömenoista. Myös tämä osoittaa mielestäni sen, että kokonaisval-taista lapsi- ja nuorisopoliittista työtä tarvitaan.

2.2 OHJELMATYÖ LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN EDISTÄMISEN VÄLINEENÄ

2.2.1 Ohjelmatyön lähtökohdat

Ohjelmatyön tavoitteena on tehdä hyvinvointi- sekä lapsi- ja nuorisopolitiikasta suunnitelmallista, tavoitteellista ja pitkäjänteistä. Lähteisen (2004, 107–108) mukaan hyvinvointistrategisen suunnittelun avulla voidaan kunnissa paremmin visioda, minkälaista kehityssuuntaa ja hyvinvointijärjestelmää kunnassa pitkällä tähtäimellä tavoitellaan. Hänen mielestään strategia on kunnan tilanteen ja vali-tun hyvinvointipolitiikan kokonaisesitys. Kurkinen (2003, 48) puolestaan toteaa, että strategia on resurssien ja mahdollisuuksien sovittamista mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

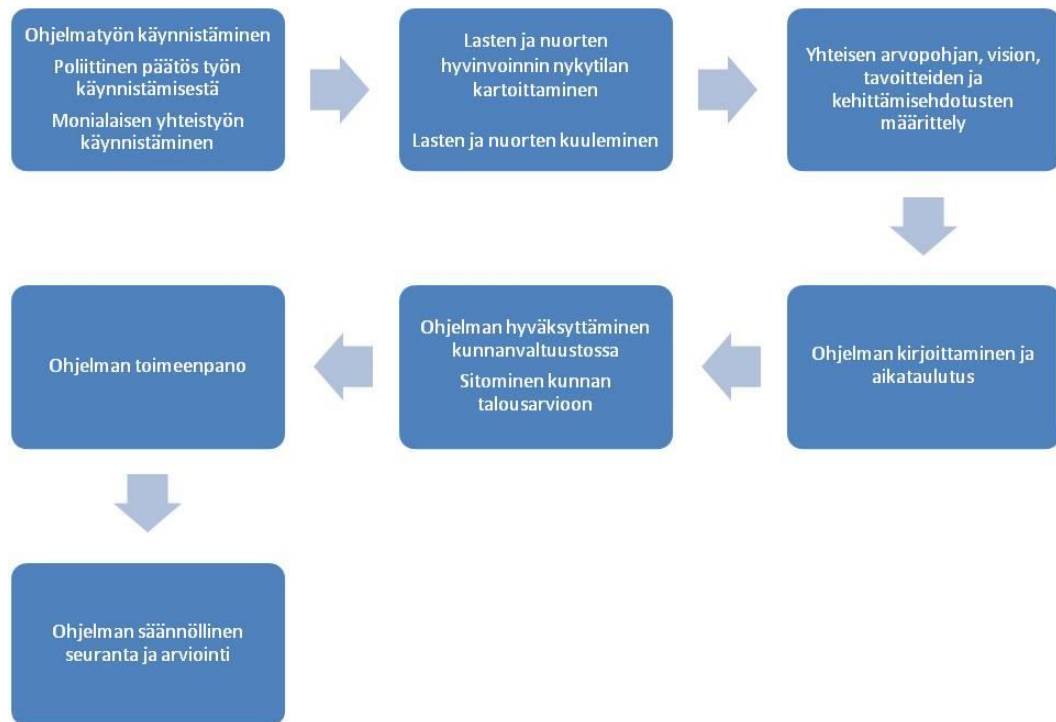
Määtän ja Väänänen-Fominin (2009, 77) mukaan ohjelmien tehtävänä on suun-nata ja sovittaa yhteen ammattilaisten toimia ja kuvata kunkin toimijan ydinteh-

täviä. Lisäksi ohjelmat informoivat kuntapäätäjiä ja vastuuttavat heitä huolehti-
maan työn resursoinnista.

Timo Santalainen (2005, 23–24) toteaa, että strateginen ajattelu on nimen-
omaan näkemistä. Se on näkemistä sekä eteenpäin että taaksepäin. Eteenpäin
näkemistä kutsutaan usein visioinniksi ja taaksepäin näkemistä kokemuksen ja
hiljaisen tiedon hyödyntämiseksi. Tärkeää on myös, että näemme ylhäältä alas-
päin ja alhaalta ylöspäin. Meidän tulee nähdä asioita laajempina kokonaisuuksi-
na, mutta samalla nähdä myös asioiden yksityiskohtia. Lisäksi meidän tulee
nähdä sivusuuntaan sekä tulevaisuuteen. Sivusuuntaan nähdessämme voimme
oppia asioita muilta aloilta. Tulevaisuuden yli näkeminen puolestaan mahdollis-
taa sen, että pystymme itse luomaan halutun tulevaisuuden. Yhdeksi näkemi-
sen suunnaksi voi nimetä myös läpi näkemisen. Tämä tarkoittaa erityisesti asi-
oiden tekemistä eli asioiden läpiviemistä (Nyman 2009).

Yhteisen lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan ohjelmatyön tavoitteet voidaan
nähdä lapsi- ja nuorisopolitiikan tasolla, palvelujärjestelmän tasolla sekä lasten,
nuorten ja heidän perheiden tasolla. Yhteisen ohjelmatyön kautta voidaan lisätä
toiminnan kokonaisvaltaisuutta, poistaa päällekkäisyyksiä ja sovittaa palveluja
yhteen, selkiyttää työnjakoa ja vastuuta ja näin ollen tehostaa toimintaa. Yhtei-
sellä suunnittelutyöllä voidaan parantaa sekä henkilöstön että kuntalaisten vai-
kuttamismahdollisuuksia, lisätä työniloa ja tukea, saada aikaan asennemuutok-
sia, lisätä luottamusta, avoimuutta ja tasapuolisuutta, muuttaa työskentelytapoja
ja lisätä joustavuutta. Kokonaisvaltaisuus auttaa laajentamaan näkökulmaa ja
lisää kokonaisuuden tuntemista. Yhteisen suunnittelutyön kautta voidaan myös
parantaa asiakkaiden asemaa ja luoda uusia innovaatioita. (Rousu 2008; Ero-
nen, Hokkanen, Kinnunen, Lehto-Pusa, Rönnberg & Särkelä 1995, 86–87; Uu-
sikylä 1999, 53.)

Ohjelmat ovat kuitenkin vain väline. Tärkeintä ovat ne hyvinvointipoliittiset rat-
kaisut sekä lapsiin ja nuoriin suhtautumisen tavat, joita ohjelmat edistävät
(Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 77).



Kuvio 2. Ohjelmatyön vaiheet. (Tasanko 2009.)

Keskeistä ohjelmatyössä ovat sitoutuneet toimijat. Ohjelmatyölle tulee saada mandaatti kunnan päätöksentekijöiltä. Päätös ohjelman laatimisesta tulee tehdä kunnassa valtuustotasolla. Ohjelma tulee sitoa kunnan päätöksenteon, suunnittelun (esimerkiksi kuntastrategia) ja arvioinnin vuosikiertoon, henkilöstöhallintoon ja kehittämistoimintaan sekä seudullisiin ja maakunnallisiin ohjelmiin. (Rousu 2008, 13; Kurkinen 2003, 48.)

Kunnan ohjelmatyötä tulee katsoa kokonaisuutena. Mitä ohjelmia laaditaan, miksi laaditaan, milloin laaditaan ja kuka laatii? Ohjelmat tulee linkittää mahdollisuuksien mukaan yhteen ja välttää päällekkäisyyksiä. Johdolta ja työntekijältä vaaditaan näkyä siitä, mitkä asiat ja työryhmät ovat toiminnan kannalta keskeisimpiä ja merkittävämpiä. Tarvitaan siis priorisointia. Kuviossa 3 on esimerkki siitä, miten Lahdessa hyvinvointikertomus sijoittuu kaupungin strategiakartassa. Hyvinvointikertomus toimii pohjana kaupungin strategialle ja erilaiset ohjelmat ja suunnitelmat linkittyvät puolestaan kaupungin strategiaan.



Kuvio 3. Hyvinvointikertomus Lahden kaupungin strategiakartassa. (Lahden kaupungin hyvinvointikertomus 2008.)

Ohjelmien koordinoiminen ja yhteensovittaminen sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla edellyttää Määtän ja Väänänen-Fominin (2009, 76) mielestä sitä, että lapsipolitiikan, lastensuojelupolitiikan ja nuorisopolitiikan yhtenäinen alue ja tavoitteet, rajapinnat ja kunkin politiikkalohkon erityisyys määritellään nykyistä tarkemmin ja että erilaisten ohjelmien väliset suhteet ja hierarkiat selkiytetään.

Kokonaisvaltaisen ohjelman laadinta edellyttää eri toimijoiden yhteistyötä. Ohjelman valmistelua, seuranta ja arviointia varten tulee asettaa monialainen yhteistyöryhmä, ellei kunnassa ole tällaista elintä jo aiemmin asetettu. Ohjelman valmistelun käynnistämisen vaiheessa kirkastetaan kaikille toimijoille keskeiset ohjelmien ja lainsäädännön sille määrittelemät tavoitteet. (Rousu 2008, 18.)

Kurkisen mukaan ohjelmatyössä peruslähtökohtana ovat kunnan omat tarpeet. On tärkeää tuntea kunnan toimintaympäristö, sen ominaisuudet, erityisolosuhteet ja kehityspiirteet sekä sitä hyvinvointitoiminnan kannalta kohtaavat keskei-

set muutosvoimat, tulevaisuuden haasteet, mahdollisuudet, riskit ja uhkatekijät. Lisäksi on tunnettava kunnan sisäiset tekijät, kuten kunnan perustehtävä, taloudellinen tilanne, resurssit ja rakenteet, henkilöstön osaaminen, toimintakulttuuri ja -tapa, arvomaailma sekä poliittinen tahto. Toimintaympäristön analyysi on ohjelmatyön lähtökohta ja ennakkoinnin väline, mutta myös päivittämisen ja ylläpitämisen väline. Kurkisen mukaan keskeisiä kysymyksiä ovat, millaiseen tietoon ja käsityksiin kunnan tilanteesta ohjelmat perustuvat sekä miten tietoa on tulkittu ja miten strategiat, toimintalinjat ja toimenpiteet johdetaan taustanalyysistä. (Kurkinen 2003, 42–44.) Toimintaympäristön muutokset edellyttävät jatkuvaa seurantaa, jotta heikot signaalit pystytään tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa.

Rousun mukaan nykytilan tunnistamiseen tarvitaan valikoitua, pitemmän ajanjaksojen trendejä paljastavaa tilastotietoa. Tilastotiedon perusteella ei kuitenkaan voida yksin ennakoida tulevaisuuden kehitystä, vaan tarvitaan myös tietoa, jota ei vielä löydy tilastoista ja järjestelmistä. Myös henkilöstön, asiakkaiden ja asukkaiden palaute ja kokemustieto on tärkeää. (Rousu 2008, 18.)

Nykytilan kartoituksen jälkeen määritetään yhteinen arvopohja, visio, tavoitteet ja yhteiset kehittämiskohteet. Silvennoisen ja Kauppisen mukaan arvot ovat asioita, joita pidämme tärkeinä ja joita tavoittelemme elämässämme. Ne vaikuttavat vahvasti ajattelutapaamme, käyttäytymiseemme ja valintoihimme sekä siihen, millä tavalla tulkitsemme ympäristöämme ja millaisia päämääriä ja tavoitteita asetamme. Lisäksi arvot ohjaavat sitä, millaisin keinoin asetetut päämäärät ja tavoitteet pyritään saavuttamaan. Yhteisten arvojen luominen vaatii monenlaisia työskentelyvaiheita. Arvot on valittava ja määriteltävä sekä on sovittava siitä, miten arvoja noudatetaan ja toteutetaan. Yhteinen arvokeskustelu kannustaa parhaimmillaan tasa-arvoiseen dialogiin, jossa voi kokea, että työtoverit kuuntelevat toinen toisiaan ja tilanteessa voi tuntea hyväksyntää ja arvostusta. Tämän kautta keskinäinen kunnioitus ja arvostus voivat lisääntyä ja luottamus vahvistua. (Silvennoinen & Kauppinen 2007, 13, 15.)

Visio on puolestaan tahtotila tai näky tulevaisuuden kehityssuunnista. Vision määrittely edellyttää keskustelua siitä, minkälaiselta tulevaisuuden halutaan kunnassa näyttävän ja miten tai millaisilla strategisilla linjauksilla haluttuun tulevaisuuden kuvaan voidaan päästä. Valittava strateginen toimintalinja riippuu Kurkisen (2003, 47) mukaan muun muassa paikallisista oloista, poliittisista arvoista, kyvystä omaksua uusia toimintakäytäntöjä ja tehdä aktiivisia, paikallisia aloitteita.

Kun visio ja linjaukset siitä, miten visioon päästään, ovat valmiit, lähdetään asettamaan konkreettisia ja keskeisiä tavoitteita. Rousun mukaan keskeistä tavoitteen asettamisessa on se, että tavoitteen onnistuminen on jotenkin mitattavissa. Tavoitteita voidaan asettaa eri tasoille: palveluille, henkilöstölle, taloudelle, johtamiselle ja niin edelleen. Ohjelmassa tulisi myös määrittää tavoitteita, jotka kuvastavat työn vaikutuksia lasten ja nuorten elämään. (Rousu 2008, 27.)

Kun tavoitteet on asetettu, pohditaan yhdessä kehittämisehdotuksia, joilla asetettuihin tavoitteisiin päästään. Kehittämisehdotusten valinta vaatii usein priorisointia eli pohtimista, mihin tekijöihin halutaan ja voidaan vaikuttaa. Lasten ja nuorten hyvinvointi on hyvin laaja käsite ja pitää sisällään monenlaisia näkökulmia. Tämä johtaa valitettavan usein siihen, että ohjelmalla pyritään ratkaisemaan kaikki ongelmat. Tämä puolestaan johtaa usein turhautumiseen ja voimattomuuteen. Kurkisen (2003, 47) mukaan valinta selkeyttää suuntaamista, helpottaa muutoksen kohtaamista, auttaa reagoimaan sekä helpottaa päätöksentekoa ja moninaisen hyvinvoinnin kentän hallintaa.

Myös niukat resurssit pakottavat tekemään valintoja ja priorisoimaan. Niukat resurssit voivat aiheuttaa myös pysymisen passiivisissa asenteissa, jolloin ne rajoittavat ohjelmatyötä. Kurkisen mukaan pienissä kunnissa ei ole useinkaan mahdollista osoittaa ohjelmatyöhön erillistä resursointia ja työtä tehdään virkistyönä muiden töiden ohella usein ohuella verkostolla. Pienuus voi myös olla etu yhteistyön, kommunikaation ja luovuuden näkökulmasta katsottuna. Heikkoa resurssipohjaa voi kompensoida olemassa olevien resurssien tehokkaalla hyö-

dyntämisellä ja toimivalla yhteistyöllä. Isoissa kunnissa haasteena ovat usein toimintaympäristön ja toiminnan laajuus, jäykkyys, sektoreiden byrokratia ja poliittiset valtakysymykset. (Kurkinen 2003, 48–49.)

Kehittämisen tai toimenpide-ehdotusten laadinnan jälkeen tulee laatia ehdotusten toteuttamisaikataulu sekä sopia toteuttamisvastuista. Tämän jälkeen tulee laatia seurannan ja arvioinnin suunnitelma eli mitä tietoa kootaan, miten kootaan, milloin kootaan ja kuka kokoaa. Tätä vaihetta tulisi selkeästi vahvistaa. Seurannasta ja arvioinnista sopiminen jää usein ohjelmatyössä heikolle huomiolle. Selkeintä on, että yhteinen monialainen yhteistyöryhmä koordinoi ja vastaa seuranta- ja arviointiprosessista. Konkreettisuus on hyvä pitää mielessä myös toimenpide-ehdotusten, aikataulutuksen ja vastuunjaon osalta.

Kun ohjelma on valmis, se hyväksytetään kunnanvaltuustolla ja se sidotaan kunnan talousarvioon ja -suunnitelmaan. Tämän jälkeen se annetaan kullekin toimielimelle toimeenpantavaksi. (Rousu 2008, 6, 16.)

Monipuolisesti koottua seuranta- ja palautetietoa tulee hyödyntää organisaation eri tasoilla. Kerättyjen tietojen pohjalta jokainen toimija arvioi tavoitteiden ja toimenpiteiden onnistumista. Arviointi tulee toteuttaa päätöksentekijöiden, johdon ja työntekijöiden tasolla. Tärkeää on myös ottaa arviointiin mukaan palvelujen käyttäjät eli tässä tapauksessa lapset, nuoret ja heidän perheensä. Ohjelmatyön tuloksista ja onnistumisesta tulee raportoida eri kohderyhmille. Seuranta- ja arviointitiedon kautta voidaan tehdä tarvittavat johtopäätökset ja käynnistää tarvittavat kehitystoimet. Toimintaympäristön jatkuvassa muutoksessa on tärkeää tarkastella säännöllisesti ohjelmatyössä asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä ja tehdä ohjelman sisältöön tarvittaessa muutoksia. (Emt., 33.) Lastensuojelulain 12 §:n mukaan suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä tulee tarkistaa vähintään kerran neljässä vuodessa. Itse kuitenkin suosittelisin ohjelmien tarkistamista vuosittain, johtuen toimintaympäristön nopeista muutoksista.

Aiemmin tehtyjä ohjelmia voidaan hyödyntää ohjelmatyössä. Voidaan katsoa mitkä asiat aiemmissa ohjelmissa ovat vielä ajankohtaisia, mitkä asiat kaipaavat päivitystä ja mitä uusia asioita toimintaympäristön muutos on tuonut tullessaan. Ohjelmatyö tulisi rakentaa mahdollisuuksien mukaan siten, että ohjelman hyväksyisi aina uusi valtuusto toimintakautensa alussa ja että se arvioitaisiin valtuustokauden lopussa. Tällöin ”vanha” valtuusto näkisi ohjelmatyön vaikutukset ja ”uusi” valtuusto saisi käyttöönsä tuoreen arvioinnin ja sen kautta päivitetyn ohjelman.

Ohjelmatyö vaatii vahvaa koordinaatiota. Ihannetilanne olisi, että kuntaan pystyttäisiin nimeämään hyvinvointityöryhmän lisäksi hyvinvointikoordinaattori, joka vastaisi eri toimijoiden yhteistyön ja ohjelmatyön eri vaiheiden toteutumisen edistämisestä. Hyvinvointikoordinaattori voisi myös vastata eri hankkeiden yhteensovittamisesta sekä lasten ja nuorten osallisuuden edistämisestä. Muutamissa kunnissa onkin nimetty jo tällainen koordinaattori. Esimerkiksi Vantaalla toimii lasten ja nuorten palvelujen hyvinvointikoordinaattori. Tampereen kaupungilla puolestaan toimii lapsiasiamies, jonka tehtävänä on tiedottaa, seurata lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehitystä ja raportoida siitä, kehittää kanavia lasten ja nuorten mielipiteiden ja tarpeiden kuulemiseksi, koordinoida lasten ja nuorten hyväksi tehtävää työtä, muun muassa kaupungin lapsi- ja nuorisopoliittista ohjelmaa sekä edistää yhteistyötä kaupungin ja järjestöjen kesken (Lapsiasiamies 2010).

Kurkisen mukaan ohjelmat eivät aina pyri kattamaan koko hyvinvointitoiminnan ja toimijoiden kenttää. Laajaa kokonaisohjelmaa ei aina pidetä mahdollisena, joten joskus voi olla tarkoituksenmukaista tehdä sektorikohtainen ohjelma. Toimintakentän monimutkaisuus ja epävakaisuus voivat vaikuttaa siihen, että osittaiset toimenpiteet tuntuvat järkevämmiltä kuin pyrkimys kokonaisvaltaiseen ongelmien ratkaisuun. Sektorikohtaiseen ohjelmatyöhön liittyvät Kurkisen mukaan osin käytännön odotukset ja osin asenteelliset epäilyt, jotka ovatkin ehkä syynä pitäytymisessä ”vanhaan tapaan”. (Kurkinen 2003, 46.)

Kurkisen mukaan laaja-alaisten ohjelmien teko vaatii verkostotoiminnan hallintaa, sopimuksia vallanjaosta, verkostajohtamista, asiantuntemusta, tiedonhallintaa sekä erilaisten toimijoiden näkemysten ja intressin huomioonottamista ja yhteensaattamista. Lisäksi vaaditaan yhteistä tahdonmuodostusta, asioiden priorisointia ja karsimista, kumppanuutta, sosiaalista pääomaa ja luottamusta. (Kurkinen 2003, 46.) Perttilän ym. mukaan puolestaan kunnan hyvinvointipoliittikan toteuttaminen edellyttää osaamista strategisella ja ammatillisella tasolla sekä kansalaisten toiminnassa. Heidän mielestään strateginen hyvinvointiosaaminen on hallinnon ja johtamisen taitoa, voimavarojen ja vuorovaikutuksen ohjaamista. Ammatillinen hyvinvointiosaaminen puolestaan sisältää ammatikäytäntöjen hallintaa asiakastyössä ja yhteistyössä muiden ammattiryhmien kanssa. Kansalaisten hyvinvointiosaaminen puolestaan rakentuu tiedoista ja taidoista ylläpitää ja edistää omaa, läheisten ja lähiyhteisön hyvinvointia. (Perttilä ym. 2004, 10.)

Osana koulutusohjelman opintoihin kuuluvaa kehittämisen menetelmäosaamisen syventäminen -opintojaksoa pohdin ohjelmatyön koordinaattorin osaamisalueita. Tuolloin nimesin osaamisalueiksi seuraavat: yhteiskunnallinen osaaminen, hyvinvoinnin osa-alueiden tuntemus, aluetuntemus, oman organisaation tuntemus, kokonaisuuden hallinta, analyysi- ja arviointiosaaminen, oman työn hallinta, oppimistaidot, luova työote, verkosto-osaaminen, suullinen viestintä sekä kirjallinen viestintä. Osaamisen haasteet ohjelmatyössä ja sen koordinoimisissa ovat siis aika kovat. Tämä aiheuttaa usein riittämättömyyden ja turhautumisen tunnetta. Toisaalta laaja-alaisten ohjelmien teko tarjoaa myös loistavan mahdollisuuden oman osaamisen lisäämiselle sekä uusien asioiden oppimiselle ja luomiselle.

Samaisen opintojakson yhteydessä teimme myös lääninhallituksessa lasten ja nuorten hyvinvointi-, osallisuus- ja oppilashuoltotyöryhmän kanssa arviointia lapsi- ja nuorisopoliittisen toimeenpanosuunnitelman laadintaprosessista. Työryhmä toimi suunnitelman laadinnassa asiantuntijaelimenä. Teimme arvioinnin SWOT-analyysin avulla. Prosessin vahvuuksiksi todettiin työryhmän jäsenten ja

vastuuhenkilöiden kiinnostus lasten ja nuorten hyvinvointityötä kohtaan, monialainen osaaminen, kumppanuuksien tehostuminen ja vahvistuminen, toiminnan järkevytyminen, kokonaisvaltainen lasten ja nuorten hyvinvoinnin tarkastelu sekä silmien avautuminen.

Heikkouksiksi puolestaan arvioimme suunnitelman laajuuden eli se sisältää paljon yksittäisiä tavoitteita ja toimenpiteitä. Emme siis päässeet vielä yhteisten tavoitteiden ja toimenpiteiden asettamiseen niin hyvin, kuin olisimme toivoneet. Myöskään vision asettamisessa kaikki yhteistyön osapuolet eivät olleet mukana. Muita heikkouksia olivat muun muassa eri tahojen välinen vähäinen vuorovaikutus prosessin aikana, ei vahvaa tulevaisuussuuntautumista, ei ulkopuolisia kumppaneita, ajan puute muun muassa organisaatiouudistuksen vuoksi sekä luovuuden puute.

Uhkaksi suunnitelmaprosessissa todettiin aluehallintouudistus ja sen myötä mahdollisesti yhteistyön katkeaminen tai että tehtävien uudelleen määrittely ei mahdollista kehittämistyötä, työtä ei nähdä enää tärkeänä tai että uusia yhteistyökumppaneita ei saada mukaan työhön. Uhkaksi todettiin myös se, että paperi jää hyllyyn pölyttymään eli että ohjelman toimenpiteet, seuranta ja arviointi eivät toteudu sekä ajan puute.

Aluehallintouudistus koettiin myös mahdollisuutena. Uudistus voi tarjota mahdollisuuden yhteistyön tiivistymiseen, yhteisen vision, tavoitteiden ja toimenpiteiden luomiseen sekä uusien yhteistyökumppaneiden mukaan saamiseen. Muiksi mahdollisuuksiksi totesimme ympäristöltä ja toisilta oppimisen, seurannan ja arvioinnin vahvistumisen, joka puolestaan mahdollistaa toiminnan kehittämisen sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin parantumisen. Kehittämistyölle tarjoaa hyvän pohjan myös se, että lasten ja nuorten hyvinvoinnista ollaan tällä hetkellä laajasti kiinnostuneita.

2.2.2 Ohjelmatyötä ohjaava lainsäädäntö ja valtion ohjaus ohjelmatyössä

Lastensuojelulaki velvoittaa kuntia laatimaan suunnitelman lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suunnitelman on katettava laajasti lasten ja nuorten sekä perheiden hyvinvointiin liittyvät palvelut. Se on sidottava kunnan talousarvioon ja tarkistettava vähintään kerran neljässä vuodessa.

Lastensuojelulain 12 §:n mukaan lasten ja nuorten hyvinvointia edistävän suunnitelman tulee sisältää tiedot:

- 1) lasten ja nuorten kasvuoloista sekä hyvinvoinnin tilasta
- 2) lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä sekä ongelmia ehkäisevistä toimista ja palveluista
- 3) lastensuojelun tarpeesta kunnassa
- 4) lastensuojeluun varattavista voimavaroista
- 5) lastensuojelulain mukaisten tehtävien hoitamiseksi käytettävissä olevasta lastensuojelun palvelujärjestelmästä
- 6) yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten sekä lapsille ja nuorille palveluja tuottavien yhteisöjen ja laitosten välillä sekä
- 7) suunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta.

Suunnitelman vastuutahoina ovat kunnassa sosiaalihuollosta vastaava toimielin ja kunnan muut viranomaiset yhdessä. Ehkäisevän lastensuojelun käsite tekee ainakin potentiaalisesti suunnitelmasta poikkihallinnollisen ja monitoimijaisen. (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 72.) Monitoimijuutta painotetaan myös hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä todetaan, että lastensuojelusuunnitelma laaditaan koko kunnan tasolla, se on laaja ja kattaa kunnan eri hallintokunnat. (Hallituksen esitys 252/2006, 123.) Nuorisotyö nähdään lastensuojelulaissa ehkäisevänä lastensuojeluna, ilmoitusvelvollisena yhteistyötahona sekä kunnan peruspalveluna (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 75).

Nuorisolain 4 §:ssä todetaan, että nuorisopolitiikan kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat läänien ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle (Nuorisolaki 72/2006). Nuorisolaki sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma eivät kuitenkaan suoranaisesti velvoita kuntia lapsi- ja nuorisopoliittisten ohjelmien tekoon. Ohjelmalla on kunnille lähinnä informaatio-ohjauksellinen luonne. (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 71.) Nuorisolain 7 §:ssä todetaan, että nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Laissa ei kuitenkaan sanota selkeästi kenelle vastuu nuorisopolitiikasta kunnassa kuuluu vaan hallituksen esityksessä nuorisolaista painotetaan kunnallista itsehallintoa kunnan nuorisopolitiikasta päätettäessä. Sosiaalihuolto nähdään nuorisolaissa horisontaalisen nuorisopolitiikan toteuttajana ja yhteistoimintatahona. (Emt., 75.)

Lastensuojelu- ja nuorisolait sekä niiden valmisteluaineistot ottavat huomioon heikosti toistensa suunnitteluelvoitteet (emt., 64). Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa tosin todetaan, että kuntia tuetaan ”paikallisessa ja alueellisessa lapsi- ja nuorisopolitiikan ohjelmatyössä, johon kytkeytyvät lastensuojelulain mukaiset kuntien talousarvioihin sidotut kuntakohtaiset lasten hyvinvointisuunnitelmat (Opetusministeriö 2007, 76)”. Kunnat ovat lähteneet toteuttamaan muun muassa ristiriitaisesta lainsäädännöstä ja ohjauksesta johtuen suunnittelutyötä hyvin eri tavoin. Käsittelen tätä tarkemmin osiossa 2.2.4.

Lastensuojelulain ja nuorisolain tavoitteet tukevat toisiaan. Määtän ja Väänänen-Fominin (2009, 70) mukaan

keskeinen peruste sekä kunnan lastensuojelun suunnitelmalle että hallituksen nuorisopoliittiselle ohjelmalle on lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen parantamisen tarve. Muita perusteita ovat poikkihallinnollisen yhteistyön kehittäminen, hyvinvointityön ohjauksen vahvistaminen sekä riittävien resurssien takaaminen, viimeksi mainittu erityisesti lastensuojelun kohdalla.

2.2.3 Monialainen yhteistyö ohjelmatyössä

Hallituksen esityksessä (1/2010vp) eduskunnalle laeiksi nuorisolain sekä oppilasvalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ehdotetaan käytettäväksi moniammatillinen-käsitteen sijaan monialainen-käsitettä. Esityksen mukaan kyse on lähtökohtaisesti samasta asiasta, mutta monialaisen yhteistyön käsitteellä halutaan laajentaa ja entistä selkeämmin kuvata eri sektoreiden ja toimialojen välistä yhteistyötä.

Hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi menettelystä paikallisen monialaisen yhteistyön kehittämiseksi. Esityksen mukaan kunnassa tulisi olla nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluisivat keskeiset toimialat, kuten opetus-, sosiaali- ja terveys- ja nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat. Verkosto voidaan perustaa esimerkiksi pienissä kunnissa myös naapurikuntien kanssa yhdessä. Ryhmän tehtävänä olisi koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista, arvioida nuorten tilannetta päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi sekä edistää nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista ja vaikuttavuutta tavoitteena palvelujen riittävyys, laadukkuus ja saavutettavuus. Lisäksi sen tulisi tehostaa nuorten palveluihin ohjautumista ja palvelusta toiseen siirtymistä ja edistää nuorten palvelujen järjestämiseen liittyvän tietojen vaihdon sujuvuutta. Lisäksi laissa säädettäisiin etsivästä nuorisotyöstä, jonka tarkoituksena on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet palvelujen ja muun tarvittavan tuen piiriin. (Hallituksen esitys 1/2010vp.)

Lakimuutoksella tavoitellaan eri sektoreiden tiiviimpää yhteistyötä ja tiedon vaihtoa. Esityksessä todetaan, että nuorten hyvinvointipalvelujen saatavuus ja oikea kohdentaminen vaativat eri sektoreille kertyneiden tietojen kokonaisvaltaista, samanaikaista ja arvioitua tarkastelua paikkakunnan nuorten kasvu- ja elinoloista. Esityksen mukaan nuorten ohjaus- ja palveluverkosto jäsentää viranomaisien työtä, antaa uuden toimintatavan, lisää eri sektoreiden tietoa toisista toimialoista ja kehittää nuorisolähtöistä ajattelua toimialoille. Jos kuntaan on jo aiemmin perustettu yhteistyöryhmä tai -verkosto, jolle on annettu tehtäväksi käsi-

tellä nuorten asioita, olisi järkevää, että sama toimielin voisi nuorisolakiin ehdotetuilla viranomaisilla tarvittaessa täydennettynä huolehtia myös lakisääteisen nuorten ohjaus- ja palveluverkoston tehtävistä. Esityksen mukaan kunnan ei tarvitsisi erikseen ryhtyä kokoamaan uutta erillistä nuorisolaissa tarkoitettua verkostoa, vaan kunta voisi paikallisista lähtökohdista päättää, mikä toimija tai viranhaltija verkoston toiminnasta vastaa. Lakimuutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1.7.2010. (Emt.) Työni palautusvaiheessa esitys on vielä eduskuntakäsittelyssä. Käsittelyn viivästyessä on mahdollista, että laki astuu voimaan vasta 1.1.2011.

Kuntien monialainen yhteistyö on kehittynyt viime vuosikymmeninä myönteisesti. Ongelmana on kuitenkin se, että yhteistyön tilanne vaihtelee kunnittain. Yhteistyön eri toimijoiden kanssa on nähty sujuvan parhaiten isoissa ja keskisuurissa kunnissa ja heikoiten pienissä kunnissa. (Cederlöf 2007, 122–123.) Kunnissa on perustettu vaihtelevasti monialaisia yhteistyöryhmiä ja työryhmien rakenne ja tehtävät vaihtelevat. Joissakin kunnissa toimii lasten ja nuorten hyvinvointia edistävä työryhmä, joka tarkastelee lasten ja nuorten hyvinvointia laajasti palvelujärjestelmän sekä eri ikäryhmien tarpeiden näkökulmasta. Osa ryhmistä taas toimii enemmänkin yksilön tarpeiden näkökulmasta. Kuntiin on tullut perustaa lastensuojelulain 14 §:n mukainen lastensuojelun asiantuntijaryhmä. Kunnissa toimii myös esimerkiksi ehkäisevän päihdetyön ryhmiä sekä oppilashuoltotyöryhmiä. Useissa kunnissa työntekijät valittavat, että yhteistyöryhmiä on koottu kuntiin jo niin paljon, että aikaa perustyölle ei tahdo enää löytyä. Kunnassa onkin järkevää pohtia millaisia ryhmiä ja millaisin kokoonpanoin kunnassa tarvitaan.

Yhteistyön lähtökohtana on uskomus, että tiedon ja osaamisen jakamisen kautta on mahdollisuus saavuttaa ja synnyttää jotakin, johon yksi ihminen ei pysty yksin. Erosen ym. mukaan kollektiivisemmat työmuodot ovat herkempiä vastaamaan paikallisiin ilmiöihin ja ihmisten eriytyvien elämänrakenteiden ilmiöihin. Matalamman verkostomaisen rakenteen kautta voidaan muodostavaa uudenlainen suhde paikalliseen tietoon, muovata yhteistä toiminnan kohdetta sekä

nähdä asiakas kokonaisempänä ja suhteessa koko hänen elämänpiiriinsä. Verkostorakennetta luonnehtii yhteistyö, riippumattomuus, monipuolisuus ja keskinäinen luottamus sekä toiminnan kohteen mukaan virittyminen ja muuttuminen. (Eronen ym. 1995, 74–77.)

Verkostotyön tavoitteena on kansalaisten hyvinvoinnin tukeminen, hyvinvoinnin tuottamistapojen kehittäminen kansalaisista, eri toimijoista sekä paikallisista oloista liikkeelle lähtien sekä toimijoiden välisten suhteiden ja rakenteiden uudistaminen ja kehittäminen monitoimijaisiksi (emt., 12–13). Monialaisen verkostotyöskentelyn kautta voidaan myös vähentää ”tämä ei meille kuulu” -tilanteita. Eronen ym. mukaan monitoimijuus mahdollistaa parhaimmillaan sen, että kukin toimija tuo asiakastilanteeseen oman alansa asiantuntemuksen. Työntekijä ei ole yksin ratkaisemassa asiakkaan usein mutkikkaita ongelmia vaan vastuu jaetaan ja kukin tietää tehtävänsä. (Emt., 77–78.)

Monialaista verkostoyhteistyötä helpottavat muun muassa yhteinen visio ja tavoitteet, työntekijöiden positiiviset asenteet ja halukkuus yhteistyöhön, kokonaistilanteen hahmottaminen, keskinäinen arvostus sekä aktiivisuus ja halu löytää yhdessä uusia keinoja asiakkaan auttamiseksi. Lisäksi yhteistyötä helpottavat aikaisemmat hyvät yhteistyökokemukset ja henkilöiden tuttuus, tapaamisten säännöllisyys ja systemaattisuus sekä selkeästi sovitut vastuut. (Emt., 84.)

Yhteistyötä vaikeuttavat puolestaan resurssien vähyys, haluttomuus yhteistyöhön, erilaiset työkäytännöt, koordinaation ja yhteisen kielen puuttuminen, salassapitosäännökset ja niiden joustamattomuus, ongelmien monitahoisuus ja yhteistyöorganisaatioiden monilukuisuus sekä vastuuhenkilöiden puute. Yhteistyötä vaikeuttavat lisäksi henkilöstön vaihtuvuus, sitoutumattomuus, selkeiden tavoitteiden puuttuminen, toiminnan jämähtäminen, toiminnan ennustamattomuus, jatkuvuuden epävarmuus, tehottomuus sekä informaatiokatkokset. (Eronen ym. 1995, 85; Virtanen 1999, 39–40; Uusikylä 1999, 53–58.) Yhteistyötä vaikeuttavia tekijöitä ovat myös perinteinen ajattelutapa omista reviiereistä, pelko vallansiirtymisestä ja oman toiminnan puutteiden huomaamisesta sekä oman

osaamisen katoamisesta, liian suuret odotukset ja konkretian puute sekä osaamisen ja johtamisen puute (Määttä 2007, 50; Hallituksen esitys 1/2010vp).

Keskeistä yhteistyössä on toimiva vuorovaikutus. Arnkilin, Erikssonin ja Arnkilin mukaan dialogisuuden vaatimus on kaikkia tasoja läpäisevä haaste ja se koskee johdon ja alaisten, palvelujen tuottajien ja niiden käyttäjien, ammattilaisten ja kansalaisten, julkisen vallan ja yksityisten tuottajien suhteita. Heidän mukaansa rajoja ylittävä kommunikointi näyttää mahdolliselta, mikäli muodostetaan erityisiä rajanylitysvälineitä, jotka ovat riittävän epäspesifejä (eivät siis kenenkään ammatillista erikoisalaa), mutta samalla riittävän spesifejä (kiteyttävät toimijoiden yhteistä toimintakenttää). ”Jotta väline toimisi rajanylitysvälineenä, sen tulisi mahdollistaa jokaisen osapuolen omaa asemaansa ja tehtäväänsä koskeva pohdinta suhteessa toisten asemaan ja tehtäviin.” Erityisesti sellaiset välineet, jotka tekevät mahdolliseksi osapuolille asettaa itsensä uudella – mutta ei tyystin vieraaksi koetulla – tavalla kokonaisuuden osaksi, näyttävät Arnkilin, Erikssonin ja Arnkilin mukaan edistävän vuoropuhelua yli rajojen. (Arnkil, Eriksson & Arnkil 2000, 30, 145–146.)

Cederlöfin mukaan eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen kautta kunkin ammatilliset osaamisen ja tehtävien painotukset voivat jäsentyä ja kirkastua. On mielekästä, että kunnassa toimivat tuntevat ainakin yleisesti toistensa työnkuvat. Yhteinen jaettu näkökulma on jo yhteistyötä, joka ei edellytä erillisiä lisätyötehtäviä ja kuormitusta kenellekään. Mielekästä on ainakin huomioida toimintojen suunnittelussa se, että eri toimijat eivät tee rinnakkain päällekkäistä työtä, vaan näkevät toimintonsa työnjakoon perustuvina rooleina osana laajempaa tehtäväkenttää. (Cederlöf 2007, 210.)

Cederlöfin (2007, 302) mukaan toimivassa yhteistyössä ei tarvitse takertua toimialojen ja sektorien rajoihin, mutta niissä tarvitaan eri osaamisten, tietotaitojen ja työntekijöihin kohdistuvien ammatillisten vaatimusten tunnistamista sekä tehtävien ja työroolien suuntaamista. Tärkeintä on eri toimijoiden rinnakkaisuuden, erityisroolien ja yhteisten pyrkimysten yhteinen tunnistaminen. Lasten ja nuorten

laaja-alaiset tarpeet ja ongelmat haastavat toimijat syventämään yhteistyötä entistä enemmän yhteiseen työhön.

Kurkisen (2003, 44) mukaan laaja-alaisten ohjelmien laatiminen ja toteuttaminen vaatii eri toimijoiden panosta. Kurkisen mukaan mahdollisia toimijoita voivat olla eri hallintosektorien ja palvelujärjestelmien viranhaltijoiden lisäksi kunnan johto, luottamushenkilöt, muut viranomaiset (poliisi, KELA, maakuntaliitto, työvoimaviranomaiset ja uudet aluehallintoviranomaiset), oppilaitokset, yksityissektori ja elinkeinoelämä, yhdistykset, säätiöt, vapaaehtoistoiminta, seurakunta, kyläyhdistykset ja kansalaiset. Hyvinvointiasiat kattavat usein myös kuntaa laajemman alueen, jolloin yhteistyökumppaneina voivat toimia muun muassa lähikunnat.

Yhteistyössä tulee ottaa huomioon myös lapset ja nuoret. Nuorisolain 8 § velvoittaa varaamaan nuorille mahdollisuuden osallistua alueellista ja paikallista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi heitä on kuuluttava heitä koskevissa asioissa. (Nuorisolaki 72/2006.) Esimerkiksi Kuusamon kaupungissa lapsi- ja nuorisopoliittista ohjelmaa on lähdetty tekemään yhteistyössä lasten ja nuorten kanssa. Ohjelmaprosessin esittelyssä todetaan, että lapset ja nuoret ovat mukana tasavertaisina toimijoina ja että yhteiset kokoukset toimivat myös lasten ja nuorten sekä aikuisten välisen vuorovaikutuksen harjoittamisen keinona. (Kuusamon kaupungin lapsi- ja nuorisopolitiikkaohjelma 2009.)

Lasten ja nuorten kuulemisessa ja mukaan ottamisessa on käytetty työmenetelminä valokuvausta alle 4–29-vuotiaille aiheesta, mikä minulle on tärkeää, piirtämistä 6–7-vuotiaille aiheesta, mistä minulle tulee turvallinen olo sekä ainekirjoituksia 13–16-vuotiaille aiheesta, minulle tärkeät asiat ja miten minä itse voin vaikuttaa asioiden toteutumiseen. Lisäksi on käytetty 17–20-vuotiaille välittämisen aakkosten kirjaamista sekä 16–29-vuotiaille nuorten äänen nauhoittamista aiheesta, miksi Kuusamo on hyvä paikka olla ja asua. Ohjelmatyötä on koordinoitunut nuorisotoimi. (Emt.)

2.2.4 Ohjelmatyön tilanne kunnissa

Petri Cederlöfin mukaan paikallista lapsi- ja nuorisopolitiikkaa on ryhdytty edistämään eri tavoin ja sitä on saatettu toteuttaa kunnissa vuoden 2008 aikana esimerkiksi

- laatimalla lastensuojelulain mukainen selvitys ja hyvinvointisuunnitelma, joihin sisältöjä tarjoavat lapsi- ja nuorisopolitiikan aiheistot ja joka huomioi tasapuolisesti eri toimijat
- laatimalla lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma, joka hyödyntää lastensuojelulain mukaista selvitystä ja sisältää lastensuojelulain mukaisen suunnitelman ja joka huomioi tasapuolisesti eri toimijat
- kumpikin on voitu tehdä erillisinä ohjelmina, mutta vahvassa yhteistyössä
- lastensuojelulain mukainen suunnitelma sekä lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma on myös voitu tehdä erillään ja yhteydettömästi. (Cederlöf 2008.) On myös mahdollista, että kunnassa on tehty ainoastaan suppea lastensuojelusuunnitelma.

Perttilän ym. mukaan ohjelmatyön vahvuudeksi on nähty se, että hyvinvointikysymykset ovat nousseet kunnassa ylimmän johdon päätöksenteon areenalle ja seudullisiksi yhteistyökysymyksiksi, väestön hyvinvointi ja siihen vaikuttaminen nähdään entistä tärkeämpänä kunnan menestymisen ehtona toimivan elinkeinoelämän rinnalla, ohjelmaprosessit ovat avanneet ja tehneet näkyväksi eri hallinnonalojen toimintaa toisilleen ja yhteistyön merkitys ja välttämättömyys paikallisen hyvinvointipolitiikan toteutuksessa ovat kasvaneet. Lisäksi vahvuutena on ollut heikkojen signaalien havaitseminen, kuntien välisen vertailtavuuden ja valtakunnallinen seurannan ja kehittämisen helpottuminen, hyvinvointiasioiden lähestyminen ihmisten, ei vain palvelujärjestelmän näkökulmasta, toiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääntyminen sekä ihmisten sitouttaminen. Ennen kaikkea ohjelmatyö on nähty merkittävänä oppimisprosessina, jonka kautta sosiaalinen pääoma on lisääntynyt. (Perttilä ym. 2004, 10, 32, 43–44, 48.)

Aiemmin tehtyjen lasten ja nuorten hyvinvointia koskevien ohjelmien, kuten lapsi- ja nuorisopoliittisten ohjelmien heikkouksina ovat puolestaan olleet, että eri toimijat ovat tehneet esityksiä omista näkökulmistaan, uusi ohjelmaprosessi on käynnistetty hyödyntämättä olemassa olevia ohjelmia jatkuvana arviointina ja ne ovat olleet vailla selvää asemaa ja velvoittavuutta. Heikkouksina ovat olleet lisäksi, että ohjelmat ovat jääneet yhteydettömiksi tai kilpaileviksi, ne eivät ole sitouttaneet eri toimijoita, työnjako, vastuuroolit ja yhteistyö eivät ole vakiintuneet eikä rahoitusta ja kytköstä taloussuunnitteluun ole varmistettu. Lisäksi heikkouksia ovat olleet koordinaation, seurannan ja arvioinnin puuttuminen tai heikkous, virallisen statuksen puuttuminen sekä ohjelman edistämisen konkretisoitumattomuus päätöksenteossa. (Siurala 2007; Cederlöf 2008.)

Haasteellista ohjelmatyössä on ollut myös hyvinvointi-käsitteen laajuus, olennaisen tiedon haravointi moniulotteisesta tilasto- ja tutkimustiedon massasta sekä tiedon tulkinta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen riittävä arviointi. Haasteeksi voi listata myös seurantatiedon tiivistämisen ja seurattavien hyvinvointi-indikaattorien valinnan niin, että niiden avulla voitaisiin vertailla muiden kuntien ja alueiden väestön hyvinvointia. Myös kuntia palvelevien tietojärjestelmien kehittymättömyys, organisaatiolähtöisyys ja kuntalaisten näkökulman puuttuminen sekä hyvinvointitulosten laajemman esittelyn puuttuminen ovat olleet haasteena. (Cederlöf 2008; Perttilä ym. 2004, 14, 30–31, 50.) Lisäksi haastetta ohjelmatyöhön ovat tuoneet suuret rakennemuutokset, kuten kuntaliitokset.

Määtän ja Väänänen-Fominin mukaan ohjelmatyölle luovat haasteita myös eriytyneet ohjausjärjestelmät ja eri hyvinvointipoliittikan lohkojen integrointi keskenään. Lisäksi kansallisten ohjelmien kuten lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämishojelman hyödyntäminen kuntiin suuntautuvassa lasten ja nuorten hyvinvointipoliittisen suunnittelun ohjauksessa eri tahojen (kuten sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen) toimesta on puutteellista. Ohjelmatyön laaja-alaisuus asettaa myös oman haasteensa ohjelmatyölle; kuinka suunnittelussa voidaan huomioida sekä pienten lasten että itsenäistyvien nuorten tilanteet tai kuinka painottaa ja toteuttaa kaikille suuntautuvaa ehkäisevää

työtä ja peruspalvelujen kehittämistä sekä samanaikaisesti huolehtia erityisryhmien palvelujen ja korjaavan työn kehittämisestä. (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 76.)

Hyvinvointipoliittisten sekä lapsi- ja nuorisopoliittisten ohjelmien tilannetta on seurattu useiden tahojen toimesta. Vuonna 2003 Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus kartoitti hyvinvointipoliittisten ohjelmien tilannetta. Tuolloin 50 kunnassa 432 kunnasta ei ollut lainkaan hyvinvointipoliittisia ohjelmia tai strategioita. Kunnista 48 % oli 1 ohjelma ja 40 % kunnista 2 tai useampi ohjelma. Hyvinvointistrategia oli 42 kunnassa ja erillisohjelma 169 kunnassa (lapsi- ja nuorisohjelma esimerkiksi 37 kunnassa). Seudullinen hyvinvointistrategia tai erillisohjelma oli 50 kunnassa. (Kinnunen & Kurkinen 2003, 11–12.) Vuonna 2005 tehdyn selvityksen mukaan puolestaan noin 65 prosentilla kunnista oli olemassa jonkinlainen lapsi- ja perhepoliittinen tai lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma (Paavola, Rousu & Laiho 2006, 9).

Lapsi- ja nuorisopoliittisten ohjelmien tilannetta kartoitettiin myös lääninhallitusten vuoden 2008 peruspalvelujen arvioinnissa. Arviointikyselyyn vastasi 363 manner-Suomen kuntaa. Vastausten mukaan manner-Suomen kunnista lähes 90 % oli sellaisia, joissa ohjelma oli jo laadittu, sitä oltiin laatimassa tai ainakin sen laatiminen oli ollut esillä. Hieman yli 30 prosenttia kysymykseen vastanneista oli laatinut tai laati ohjelman hyödyntäen valtakunnallista lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämisohjelmaa ja yli 30 % kunnista laati tai oli laatimassa ohjelman lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman tai lastensuojelusuunnitelman yhteydessä. Ohjelman laadinnan koordinoivastuu oli useimmiten sosiaalitoimella. Nuorisotoimi koordinoi ohjelmatyötä 80 kunnassa. (Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2008.)

2.3 KUNNALLINEN NUORISOTYÖ LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNIN EDISTÄJÄNÄ JA YHTEISTYÖKUMPPANINA

Nuorisolain (72/2006) mukaan nuorisotyö on nuorten oman ajan käyttöön kohdistuvaa aktiivisen kansalaisuuden edistämistä samoin kuin nuorten sosiaalista vahvistamista, nuoren kasvun ja itsenäistymisen tukemista sekä sukupolvien välistä vuorovaikutusta. Nuorisolaissa nuoreksi määritellään alle 29-vuotiaat. Seuraavissa osioissa kuvaan tarkemmin nuorisotyön lainsäädäntöä, arvolähtökohtia, tavoitteita ja tehtävää sekä nuorisotyön ja -politiikan suhdetta.

2.3.1 Nuorisotyön lainsäädäntö

Aaltosen mukaan nuorisotyölainsäädännön ja nykyisen nuorisolain tavoite on vastata nuorten kannalta yhteiskunnan kehitykseen ja muutoksiin, joissa nuoret etsivät paikkaansa yksilöinä ja asemaansa ryhmässä. Yhteiskunnan kehitys on vaatinut lainsäädännön säännöllistä uudistamista noin kymmenen vuoden välein. (Aaltonen 2009, 142.)

Ensimmäinen nuorisotyötä koskettanut laki, laki kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtioneuvosta, astui voimaan vuonna 1972. Laissa nuorisotoiminta määriteltiin nuorten vapaaksi kansalaistoiminnaksi ja nuorisotyö työksi, jolla luodaan edellytyksiä nuorisotoiminnalle ja tuetaan sitä. (Telemäki 1984, 116.) Aaltosen mukaan yhteiskunnan tehtäväksi katsottiin ensisijaisesti edellytysten luominen nuorisotoiminnalle ja järjestöjen päävastuuksi nuorisotoiminnan järjestäminen. Nuoriksi laissa määriteltiin 7–24-vuotiaat. Lain mukaan kuntiin luotiin lakisääteinen nuorisolautakunta ja kunnille myönnettiin valtioneuvosta nuorisotyöntekijöiden palkkoihin, nuorisoyhdistysten toimintaavustuksiin, kuntien nuorisotilojen vuokra- ja vuokra-arvokustannuksiin sekä nuorisotyön matkakustannuksiin. Harkinnanvaraista avustusta myönnettiin puolestaan kuntien nuorisotilojen rakentamiseen ja perusparantamiseen. (Aaltonen 2009, 17–18.)

Vuonna 1974 voimaantulleella lailla valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta vahvistettiin puolestaan jo aiemmin käytössä ollut tukijärjestelmää (emt. 18). Lain kautta valtion tulo- ja menoarvioon otettiin valtakunnallisen nuorisotyön valtionapua varten vuosittain määräraha myönnettäväksi avustuksina valtakunnallisille nuorisojärjestöille ja muille nuorisotyötä tekeville valtakunnallisille järjestöille (Telemäki 1984, 116).

Vuonna 1986 nuorisolautakuntalaki ja laki valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta yhdistettiin nuorisotyölaiksi. Muutoksena laissa oli kuntien nuorisotilojen tukijärjestelmän poistaminen ja valtakunnallisten nuorisokeskusten toiminta- ja investointiavustusten ottaminen lain piiriin. Nuoren ikärajaa nostettiin aiemmas- ta 24 vuodesta 29 ikävuoteen. (Aaltonen 2009, 19.)

Vuonna 1993 siirryttiin kuntien valtionosuusjärjestelmässä laskennalliseen valti- onosuuteen. Tämä tarkoitti sitä, että kunnat saivat nuorisotyöhön laskennallista valtionosuutta kunnassa asuvien alle 29-vuotiaiden määrän mukaan. Kunnat saivat itse määritellä valtionosuuksien käyttökohteet. Aiempi kantokykyluokitu- sporrastus poistui. Samoin poistui velvoite lakisääteisistä nuorisolautakunnista. Nuorisotoimen asioita on hoidettu tämän jälkeen erilaisissa yhdistelmälautakun- nissa. (Emt., 19–20.)

Vuoden 1995 nuorisotyölaissa nostettiin yhteiskunnan tehtäväksi kansalaistoi- minnan järjestämisen lisäksi nuorten kasvu- ja elinolojen edistäminen. Tämä tarkoitti nuorisotyön toimialueen laajentamista myös nuorisopolitiikan alueelle. Laissa veloitettiin myös eri hallinnonaloja entistä tiiviimpään yhteistyöhön. (Sil- vennoinen & Nieminen 2002, 37–40.) Laissa avattiin nuorisotyön ja -toiminnan käsitteet sekä määriteltiin niiden arvopohja. Nuorisotyön toteuttajiksi määriteltiin valtio, kunnat ja valtakunnalliset nuorisojärjestöt sekä nuorisotoiminnasta pää- asiassa vastaaviksi nuoret, heidän yhteisönsä sekä nuorisojärjestöt. Nuoriso- työn yleinen johto ja kehittäminen määriteltiin kuuluvaksi opetusministeriölle ja lääninhallitukset toimivat nuorisotoimen aluehallintoviranomaisina. Nuorisoasi- ain neuvottelukunta määriteltiin puolestaan opetusministeriön asiantuntijaeli-

meksi. Laissa säädettiin myös kuntien nuorisotoimen valtionosuuksista ja -avustuksista. (Aaltonen 2009, 20–21.)

Nykyinen nuorisolaki astui voimaan vuonna 2006. Laissa määritellään nuorisotyön ja -politiikan tavoitteet ja niiden toteuttamisen lähtökohdat. Nuoret määritellään laissa alle 29-vuotiaiksi. Nuorisolaissa kuvataan lisäksi muun muassa nuorisotyön sekä aktiivisen kansalaisuuden ja sosiaalisen vahvistamisen käsitteet. Ensimmäistä kertaa nostetaan esiin nuorisopolitiikka-käsite. Laissa erotetaan nuorisotyö ja -politiikka toisistaan ja näin ollen myös lain nimi muuttui nuorisotyölaista nuorisolaiksi. (Emt., 24–26.) Suurimpia uudistuksia laissa olivat nuorisopoliittisesta kehittämisohjelmasta, kuntien nuorisotyöstä ja -politiikasta sekä nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säätäminen. (Nuorisolaki 72/2006.) Nuorisolain voimaan tulon jälkeen palautettiin valtiontalousarvioon myös valtionavustukset nuorisotilojen rakentamiseen, peruskorjaamiseen ja varustamiseen (Aaltonen 2009, 116).

Kunnallisen nuorisotyön perusta ei nojaa kuitenkaan ainoastaan nuorisolakiin, vaan se voidaan johtaa niin Suomen perustuslakiin kuin kuntalakiin. Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista, joihin katsotaan kuuluvan myös nuorisotyön edellytykset. Kuntalain ensimmäisen pykälän mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia. Nuorisotyö on yksi keino kunnan nuorten asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. (Aaltonen 2009, 66–67.)

Valtio tukee kunnallista nuorisotyötä sekä maksamalla valtionosuuksia että jakamalla kohdennettuja avustuksia. Vuonna 2010 kunnat saavat valtionosuutta 14,5 euroa jokaista kunnan alle 29-vuotiasta nuorta kohden (Valtion talousarvioesitys 2010).

2.3.2 Nuorisotyön arvolähtökohdat, tavoitteet ja tehtävä

Nuorisolaissa lain tarkoituksena määritellään nuorten kasvun ja itsenäistymisen tukeminen, nuorten aktiivisen kansalaisuuden edistäminen ja nuorten sosiaali-

nen vahvistaminen sekä nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen. Nuorisotyön arvolähtökohtia puolestaan ovat yhteisöllisyys, yhteisvastuu, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, monikulttuurisuus ja kansainvälisyys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen. (Nuorisolaki 72/2006.)

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa arvolähtökohtia avataan seuraavasti:

Nuorisotyö on yhteisöllistä. Yhteisvastuulla tarkoitetaan kansainvälistä solidaarisuutta. Yhdenvertaisuudella korostetaan kulttuurivähemmistöjen sekä muiden erityis- ja vähemmistöryhmien huomioon ottamista nuorisotyössä ja -politiikassa. Tasa-arvoon sisältyy sukupolvien, sukupuolten ja alueiden tasa-arvo. Monikulttuurisuus ja kansainvälisyys merkitsevät kansainvälisyyskasvatusta, suvaitsevaisuuden edistämistä sekä kulttuurivähemmistöihin kuuluvien nuorten ja heidän yhteisöjensä tukemista. Terveet elämäntavat sisältävät päihdekasvatuksen ohella liikunnan, terveellisen ravinnon sekä henkisen hyvinvoinnin. Ympäristön ja elämän kunnioittamiseen sisältyvät ympäristökasvatus, elinympäristöstä huolehtiminen sekä eläinten oikeuksien huomioon ottaminen. (Aaltonen 2009, 24–25.)

Kasvatuksellinen ohjaus on nuorisotyön perustehtävä. Nuorisolaissa kasvatuksellinen ohjaus nostetaan esiin lain 7 §:ssä, jossa tällä käsitteellä viitataan välillisesti nuorisotyöntekijöiden pätevyYTEEN. Kasvatuksellinen ohjaus nousee esiin myös nuorisopolitiikan käsitteessä puhuttaessa kasvuoloista (emt., 26, 69). Aaltonen (2009, 26) mukaan nuorten kasvuolot viittaavat nuorisokasvatukseen, joka ymmärretään osaksi kasvatusjärjestelmää kodin ja koulun rinnalla.

Aktiivisella kansalaisuudella tarkoitetaan laissa nuorten aktiivista kansalaistointia, johon kuuluvat muun muassa harrastaminen, osallistuminen ja yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Aktiivisen kansalaisuuden käsitteeseen linkittyy vahvasti myös yhteisön jäsenyys sen eri muodoissa. Sosiaalisella vahvistamisella tarkoitetaan puolestaan erityisesti syrjäytymisen ehkäisyä ja ulkopuolelle jää-

misvaarassa oleville nuorille kohdennettua toimintaa. Sosiaalisen vahvistamisen tavoitteena on nuoren elämänhallinnan parantaminen siten, että nuori saadaan kiinnitettyä takaisin yhteisön toimintaan. (Emt., 25–26.)

Itse näen sosiaalisen vahvistamisen laajemmin kuin pelkästään ulkopuolelle jäämisvaarassa olevien nuorten tukemisena. Mielestäni jokainen nuori tarvitsee tukea oman paikan löytämiseen omaan elämään liittyvissä erilaisissa yhteisöissä sekä toimimisessa erilaisten ihmisten kanssa.

Juha Nieminen määrittelee nuorisotyölle neljä perustehtävää. Ensimmäisenä tehtävänä Nieminen näkee sosialisointia eli nuorten liittämistä kulttuurin, yhteiskunnan ja lähiyhteisön jäseniksi. Sosialisointi nähdään sekä perinteisesti kulttuurissa ja yhteiskunnassa hyväksi todettujen arvojen, roolien, käyttäytymistapojen ja toimintamallien siirtämisenä uudelle sukupolvelle että sellaisten tietojen, taitojen, arvojen ja toimintatapojen välittämisenä nuorille, jotka mahdollistavat heidän osallistumisensa yhteisöjen ja yhteiskunnan kehittämiseen ja uudistamiseen. Nieminen näkee nuorisotyön erityisenä sosialisointifunktion tehtävänä poliittisen sosialisointia. (Nieminen 2007, 23–27.)

Personalisaatiofunktio määrittelee nuorisotyön tehtäväksi myös ohjata nuorten kehittymistä omaksi itsekseen. Funktion toteuttaminen edellyttää Niemisen mukaan nuorisotyöltä erityisesti nuorten yksilöllisyyden, ainutlaatuisuuden ja omaileimaisuuden tunnistamista, tunnustamista ja tukemista. Nuorisotyön tehtävänä on erityisesti tarjota tilaisuuksia inhimilliselle kasvulle, positiivisille oppimiskokemuksille ja henkilökohtaisten mahdollisuuksien kehittymiselle. (Emt., 24.)

Kompensaatiofunktio rakentuu nuorten sosialisointiossa ja personalisaatiossa ilmenevien puutteiden tasoittamisesta ja vaikeuksien korjaamisesta. Nuorisotyön tehtävänä on siis myös auttaa ja ohjata nuoria, joilla on ongelmia yhteiskuntaan liittymisessä tai omien persoonallisten mahdollisuuksien toteuttamisessa. Kompensaatiofunktion yhtenä työmuotona on muun muassa erityisnuorisotyö. (Emt., 25.)

Nuorisotyön yhtenä haasteellisena tehtävänä on yhteiskunnan nuorille osoittamiin voimavaroihin sekä niiden suuntaamiseen vaikuttaminen. Tätä tehtävää Nieminen kutsuu nimellä resursointi- ja allokontifunktio. Nuorten kasvu- ja elinolosuhteisiin vaikuttaminen on ollut poliittisten nuorisjärjestöjen ja nuorten etujärjestöjen keskeinen tehtävä 1900-luvun alusta alkaen. Niemisen (2007, 26) mukaan nuorisotyön julkishallinnon tehtäväksi resursointi- ja allokontifunktio on osoitettu tavalla tai toisella 1960-luvulta lähtien, ja sitä on pyritty toteuttamaan nuorisopolitiikan avulla. Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aluekehittämisen toimenpideohjelman linjauksissa ja painopisteissä todetaan, että ”nuorisotoimen tehtävänä on hallinnon eri tasoilla nuorisopoliittinen koordinaatio”. Opetusministeriön mukaan nuorten oman toiminnan tukemisen ohella nuorisotyöntekijän täytyy olla myös nuorisopoliittinen koordinaattori. Pienissä kunnissa tämä tehtävä olisi ministeriön mukaan kunnanjohtajalla. (Opetusministeriö 2003, 43.)

Niemisen mukaan nuorisotyön ja -politiikan järjestelmät voidaan erottaa toisistaan; kasvatuksellinen nuorisotyö toteuttaa sosialisatio-, personalisatio- ja osittain kompensatiofunktioita ja eri tahojen yhteinen nuorisopolitiikka sen sijaan resursointi- ja allokontifunktiota. Nuorisotyön funktiot eivät ole toisiaan pois sulkevia, vaan yksittäinen nuorisotyötä tekevä organisaatio, toimijaverkosto tai työmuoto voi toteuttaa näitä samanaikaisesti. On myös huomion arvoista, että myös muut yhteiskunnalliset toimijat, kuten koulu ja sosiaalityö toteuttavat samantapaisia funktioita. (Nieminen 2007, 26–27.)

Nuorisotyön tavoitteelliset peruspalvelut määritellään nuorisolain 7 §:ssä seuraavasti:

Kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuor-

ten työpajapalvelut tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot.

Samaisessa pykälässä todetaan lisäksi, että nuorisotyön palveluja voidaan tuottaa alueellisesti kuntien yhteistyönä. (Nuorisolaki 72/2006.)

Nuorisolain perusteluissa todetaan, että nuorisotyön palvelut ovat tavoitteellisia eli ne eivät ole subjektiivisia oikeuksia. Kunta siis päättää itse palvelujen toteuttamisesta. (Aaltonen 2009, 67.) Vaikka nuorisotyö usein tunnustetaan tärkeäksi nuorten hyvinvoinnin edistäjäksi, aiheuttaa se, etteivät nuorisotyön palvelut ole subjektiivisia oikeuksia, myös usein ongelmia. Kuulen työssäni usein esimerkiksi, että taloudellisissa vaikeuksissa nuorisotyön palveluista säästetään, koska ne ovat ”vain” tavoitteellisia.

Monialainen yhteistyö ei ole sinällään uusi ilmiö nuorisotyössä. Cederlöfin mukaan nuorisotyön ja -politiikan toteutuminen kunnassa kiinnittyy eri toimialojen, ammatti- ja hallintokuntien muodostamaan palvelujärjestelmän kokonaisuuteen sekä sen keskinäisiin suhteisiin. Nuorisotyö nähdään ammatti- ja osaamisalana, mutta sen luonteeseen ei kuulu olla ahtaasti muista lähialoista erilleen rajattu. (Cederlöf 2007, 206.)

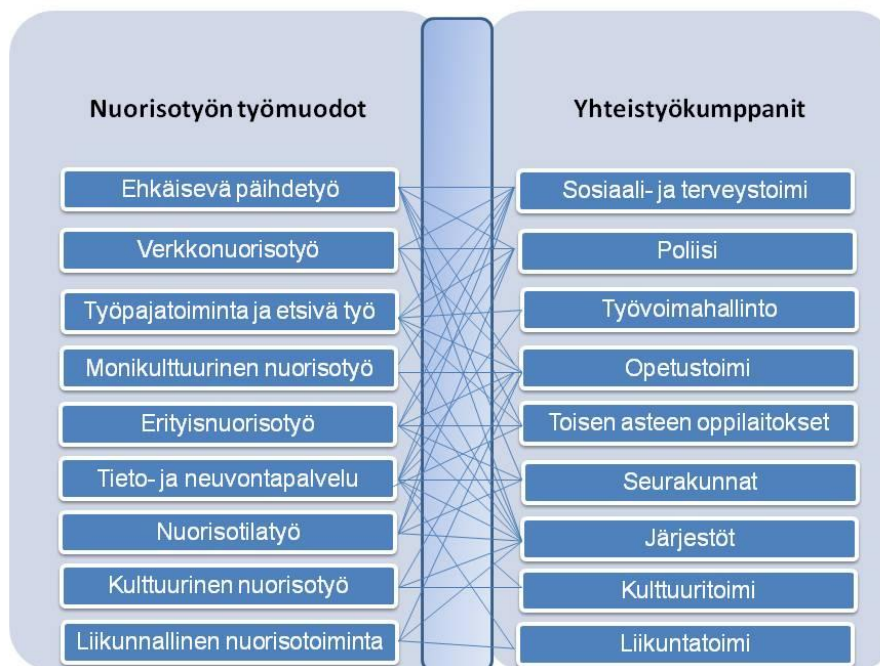
Cederlöfin (2007, 123) mukaan valtakunnallisia alan tavoitteita seuraten nuorisotoimen tulisi olla vuorovaikutuksessa eri toimialoihin a) yleisesti vuorovaikutusta, yhteistyötä, verkottumista ja monialaisuutta painottaen sekä b) kokonaisvaltaista nuorten elinoloista ja hyvinvoinnista huolehtimista ja nuorisopolitiikkaa kunnallisena tavoitteena edistäen. Nuorisotyö tekee kunnissa läheistä yhteistyötä muun muassa sosiaali- ja terveystoimen, opetus-, liikunta- ja kulttuuritoimen sekä työvoima- ja elinkeinotoimen kanssa. Tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat myös seurakunnat ja yhdistystoimijat.

Pohjola pohtii nuorisotyön ja sosiaalityön yhteneväisyyksiä ja eroavuuksia. Pohjolan mukaan molempien sekä nuoriso- että sosiaalityön selkeänä tehtävänä on nuorten sosiaalistumisen tukeminen muuttuvassa ja kasvun kannalta yhä hallit-

semattomassa yhteiskunnassa. Nuoriso- ja sosiaalityön paradigmat ja itseymmärrys näyttävät kuitenkin määrittyvän erilaisista jäsenyyksistä käsin. Sosiaalityössä korostuu selkeästi lapsuus ja nuorten osalta erityisesti sosiaalinen syrjäytyminen, kun taas nuorisotyön yhteiskunnallinen tilaus rakentuu yksinomaan suhteesta nuoruuteen. (Pohjola 2009, 25–27.)

Sosiaalityössä keskitytään usein nuorten sosiaalisen integraation ja mahdollisten ongelmatilanteiden hallintaan sekä nuorten rajoittamiseen ja kontrollointiin. Nuorisotyössä puolestaan korostuu työn ehkäisevä luonne sekä nuorten omaehtoinen toimijuus. (Pohjola 2009, 28; Raitakari & Virokannas 2009, 12.) Hirvosen (2009, 50) mukaan nuorisotyö nonformaalin ja informaalin oppimisen ympäristönä asettaa nuorisotyön sosiaalisen asiantuntijuuden kentällä asemaan, jota muilla lähiammateilla ei ole. Nuorisotyössä yhteisöllinen ja ryhmäkeskeinen toiminta ovat arkipäivää, kun taas sosiaalityössä ne ovat harvinaisemmin käytettyjä työmuotoja. Pohjolan mukaan osaamisen alueet siis vaihtelevat, mikä mahdollistaa toisten kokemuksista oppimisen. (Pohjola 2009, 34.)

Pohjolan mukaan nuoriso- ja sosiaalityötä yhdistäviä tekijöitä voisivat olla nuorten sosiaalistumisen tukeminen, joka edellyttää vaikuttamista rakentavasti nuorten elämisen ja toiminnan mahdollisuuksiin sekä ongelmatilanteiden ehkäisemistä sekä erityistä tukea ja ohjausta tarvitsevien nuorten tukeminen. Pohjolan mukaan nuorisotyön ja sosiaalityön yhteisestä näkökulmasta katsottuna tärkeiksi nousevat erityisesti yhteisökasvatuksen, yhteisöllisen ja toimintaympäristöjen ekososiaalisen työskentelytavan sekä rakenteellisen politiikkatyön vahvistaminen. (Emt., 29–30, 38.) Hirvonen toteaa, että kompensatiofunktioitehtävässä nuorisotyö, kuten erityisnuorisotyö tulee kaikkein lähimmäksi sosiaalityötä. Hänen mukaansa korjaavan työn sisällyttämisestä nuorisotyöhön ei kuitenkaan olla täysin yksimielisiä ja osa korjaavasta toiminnasta lasketaan nimenomaan sosiaalityöhön kuuluvaksi. (Hirvonen 2009, 53.)



Kuvio 4. Nuorisotyön rajapinnat.

Kuviossa 4 esitetyt nuorisotyön työmuodot ja yhteistyökumppanit ovat esimerkkejä. Kunnissa voi olla vain osa edellä kuvatuista työmuodoista tai kumppaneista tai kunnissa voi olla esitettyä useampia työmuotoja ja kumppaneita. Kumppanuudet voivat myös muodostua hyvin monin tavoin. Edellä kuvattujen rajapintojen lisäksi nuorisotoimi voi toimia myös muilla rajapinnoilla, kuten oppilashuollossa, osallisuustoiminnassa ja/tai sovittelutoiminnassa. Kumppaneita voivat olla lisäksi seudun muut kunnat, kuntayhtymät, kunnan tekninen toimi sekä vapaa sivistystyö.

3 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Kysyn tutkimuksessani, mikä on nuorisotoimen suhde lasten ja nuorten hyvinvointia edistävään ohjelmatyöhön kunnissa. Tutkimuskysymys tarkentuu seuraaviksi alakysymyksiksi: Miten nuorisotoimen edustajat kokevat lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan ohjelmatyön? Mikä on edustajien rooli ja tehtävä ohjelmatyössä? Millä tavoin kunnallinen nuorisotyö näkyy valmiissa ohjelmissa?

Ohjelmatyö on käsitteenä erittäin laaja ja pitää sisällään useita mielenkiintoisia näkökulmia. Päädyin kuitenkin rajaamaan tutkimukseni nimenomaan kunnalliseen nuorisotyöhön ja sen suhteeseen ohjelmatyöhön. Rajauksen taustalla on tarve aiemman tutkimuksen päivittämiseksi sekä nuorisotoimialan kehittämiseksi. Pysin tutkimuksellani selkiyttämään ja vahvistamaan nuorisotoimen suhdetta lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaan ohjelmatyöhön sekä nuorisotyön piirissä että muille toimialoille.

3.1 NUORISOTOIMEN SUHDETTA OHJELMATYÖHÖN SELVITTÄVÄT AIEMMAT TUTKIMUKSET

Itä-Suomen yliopistossa on käynnissä Nuorisotutkimusverkoston ja yliopiston yhteiskuntatieteiden laitoksen tutkimushanke ”Nuorisotoimi lapsi- ja nuorisopoliittikan ohjelmaprosesseissa”. Hankkeessa tutkijana toimii Mirja Määttä. Hanke toteutetaan vuosina 2008–2010 ja se on osa Nuorisotutkimusverkoston ”Nuorten vapaa-ajan käytännöt ja nuorisotyö Suomessa” -tutkimushanketta. (Tutkimusryhmät.) Myös Petri Cederlöf tutkii lapsi- ja nuorisopoliittista ohjelmatyötä osana HUMAKin Nuorisotyön asema ja merkitys Suomessa -tutkimushanketta (Nuorisotyön asema ja merkitys Suomessa). Opinnäytteeni tukee Määttän ja Cederlöfin käynnissä olevia tutkimushankkeita sekä aiemmin asiasta muun muassa Silvennoisen ja Niemisen (2002) tekemää tutkimusta, jota olen avannut luvuissa 2.1.2 ja 2.3.1.

Yhteenvetona nuorisotyön haasteista lasten ja nuorten hyvinvointia koskevassa ohjelmatyössä voi todeta seuraavaa:

- Nuorisotyö nähdään osittain suppeasti ainoastaan vapaa-ajan viettomahdollisuuksiin rajautuvana toimialana. Silvennoisen ja Niemisen (2002, 55) mukaan olot nuorisotyön ympärillä ovat muuttuneet niin olennaisesti, ettei vuosikymmeniä sitten vakiinnutettu nuorisotyö voi elää vanhassa muotissaan jo kadonneen yhteiskunnan tarpeiden mukaan.
- Nuorisotyön vähäinen arvostus. Kuntalaiset toki arvostavat nuorisotyötä kunnallisena palveluna, mutta resursseja jakaessaan kunnan päätöksen-

tekijät tuntuvat pitävän nuorisotyötä monia muita toimialoja vähemmän tärkeänä. (Emt., 57.)

- Nuorisotoimilla ei yleensä ole mandaattia aloitteelliseen, koordinoivaan rooliin nuorisopolitiikassa eikä julkisen hallinnon pienentyvien resurssien sektorihallinnossa nuorisopoliittiselle koordinaatiolle ole helppo löytää tilaa (Siurala 2007, 347). Cederlöfin (2007, 303) mukaan ilman toimivaa moniammatillisuutta ja kunnan päätöksenteon riittävää mandaattia nuorisotoimen koordinoititehtävä voi tyypistyä muodollisuudeksi, joka ei tällöin tue nuorisotyönkään roolia käytännössä.
- Pelko nuorisotyön perustehtävien jäämisestä laajempien elämänkaaritehtävien edellyttämän työpanoksen ja tavoitteiston varjoon (emt., 303). Tämä on usein johtanut siihen, että ohjelmatyöhön ei ole lähdetty mukaan tai sitouduttu kunnolla.
- Nuorisopolitiikkaa kohtaan tunnetaan voimakkaita ennakkoluuloja. Osittain ennakkoluulot voivat johtua nuorisotyön ja nuorisopolitiikan käsitteiden sekaantumisesta ja osin siitä tavasta, jolla nuorisopolitiikkaa on markkinoitu. (Liljeström 1979, 39.)

Nuorisotyön osallistumisesta ohjelmatyöhön on saatu myös positiivisia kokemuksia. Kurkela (1978, 61) toteaa, että

nuorisotoimenjohtaja tai sihteeri, joka tietää, mitä tahtoo ja joka oivaltaa oman hallinnollisen asemansa, pystyy jo nykyään vaikuttamaan hyvinkin merkittävästi nuoria koskevaan suunnitteluun kunnassa, jos hänellä vain on jotain annettavaa muille hallintokunnille. Ja jotta jotain annettavaa olisi, pitää tehdä määrätietoisesti työtä ja kyetä olemaan yhteistyökykyinen kaikkiin suuntiin.

Nuorisotoimen roolia ohjelmatyössä on tarkasteltu myös lääninhallitusten vuoden 2008 peruspalvelujen arvioinnissa. Lääninhallituksen peruspalvelujen arviointiin liittyvään lapsi- ja nuorisopoliittista ohjelmatyötä koskevaan avoimeen kysymykseen "arvioi nuorisotoimen roolia ohjelman laadinnassa, toteutuksessa ja seurannassa" vastasi 234 kuntaa eli 64 % kyselyyn vastanneista kunnista.

Arviota nuorisotoimen roolista ei siis saatu 129 kunnan osalta. Vastaukset olivat kysymyksen analysoineen tutkijan Mirja Määtän mukaan usein lyhyitä ja ne oli mahdollista luokitella 231 vastauksen osalta. Määttä toteaa, että hieman yli puolet vastanneista sanoi nuorisotoimella olevan/olleen *keskeinen* tai *aktiivinen* rooli kunnan ohjelmatyössä ja kolmannes vastanneista kertoi nuorisotoimen olevan ohjelmatyössä mukana, mutta ei painottanut toimialan aktiivista roolia. Viidessä prosentissa vastanneista kunnista nuorisotoimen rooli oli puolestaan *vähäinen* tai puuttui ja noin joka kymmenennessä kunnassa nuorisotoimen rooli oli vielä *epäselvä*, koska kunnan ohjelmatyö ei ollut vielä käynnissä tai nuorisotoimi oli etäällä valmistelua koordinoivista tahoista. (Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2008.) Voidaan olettaa, että osa kunnista jätti vastaamatta nuorisotoimen roolin arviointiin, koska nuorisotoimen rooli ohjelmatyössä on kunnassa epäselvä tai vähäinen.

Määtän mukaan seuraavia ohjelmatyöhön liittyviä tehtäviä voidaan vastausten perusteella pitää nuorisotoimelle luontelevina: ohjelma-aloitteen tekeminen, työ- ja seurantaryhmän puheenjohtajuus tai jäsenyys, lasten ja nuorten elinolojen kartoittaminen, nuorten tai järjestöjen näkökulmien esiin tuominen, nuorisotoimen ja vapaa-aikatoimen edunvalvoja tai kuultava osapuoli. (Emt.)

Määtän ja Väänänen-Fominin (2009, 77) mukaan nuorisotyön ammattilaiset voivat tuoda kunnalliseen lasten ja nuorten hyvinvointipoliittiseen suunnitteluun muun muassa lasten ja nuorten mukaan ottamisen ja osallistamisen elementtejä, nuorten vapaa-ajan, ryhmätoiminnan ja nuorisokulttuurien tuntemusta sekä näköalaa lasten ja nuorten potentiaaleihin riskien sijaan.

Myös Hirvonen on pohtinut nuorisotyöntekijöiden roolia monialaisessa yhteistyössä. Hän toteaa, että ”keskusteltassa nuorisotyöntekijöiden kanssa heidän rooleistaan moniammatillisessa yhteistyössä esiin nostetaan poikkeuksetta koollekutsujan tai koordinaattorin rooli”. Koordinaattorin roolia perustellaan muun muassa sillä, että yhteistyökumppanit kokevat nuorisotyöntekijän tuntemvan parhaiten nuoren, jonka asioita käsitellään. Rooleista korostuu myös vies-

tintuojan rooli, nuoren luottohenkilönä toimijan rooli sekä nuoren vastaanottajan ja epävirallisen auttajan roolit. (Hirvonen 2009, 5–7, 58.)

4 TUTKIMUS TOTEUTETTU LAADULLISIN TUTKIMUSMENETELMIN

Olen käyttänyt työssäni laadullisia menetelmiä sekä määrällistä analyysia laadullisen aineiston käsittelyssä. Vilkan (2005, 97) mukaan laadullisella tutkimusmenetelmällä tehdyssä tutkimuksessa tarkastellaan merkitysten maailmaa, joka on ihmisten välinen ja sosiaalinen. Hänen mukaansa merkitykset ilmenevät suhteina ja niiden muodostamina merkityskokonaisuuksina. Merkityskokonaisuudet puolestaan ilmenevät ihmisistä lähtöisin olevina ja ihmisiin päättyvinä tapahtumina, kuten toimintana, ajatuksina, päämäärien asettamisena ja esimerkiksi yhteiskunnan rakenteina. Tässä tutkimuksessani pyrin erityisesti tarkastelemaan sitä, millaiseksi nuorisotyön edustajat sekä muiden toimialojen edustajat kokevat nuorisotyön merkityksen lasten ja nuorten hyvinvointia koskevassa ohjelmatyössä. Merkitysten tarkastelu perustuu enemmän yksittäisen asiantuntijan kokemukseen kuin yhteisön käsitykseen nuorisotyön merkityksestä.

Vilkan (2005, 98) mukaan tutkimuksen pitää vastata ainakin yhteen miksi-kysymykseen. Merkitysten, laatuojen, maailmassa asiat ja ilmiöt eivät ole koskaan vain yhdellä tavalla, joten tutkijan tulee ratkaisuja ja päätöksiä tehdessään miettiä useampia ratkaisuvaihtoehtoja. Pyrin tutkimuksessani vastaamaan muun muassa kysymyksiin, miksi haastattelukuntien nuorisotoimet ovat mukana ohjelmatyössä sekä miksi nuorisotoimen tulisi olla mukana ohjelmatyössä.

4.1 ARVIOINTITUTKIMUS TUTKIMUSMENETELMÄNÄ

Virtasen mukaan arviointia voidaan tehdä muun muassa yhteiskunnan toiminnasta, julkisesta politiikasta, politiikkalohkosta, ohjelmasta tai hankkeesta. Arvioinnin motiivit voivat liittyä erilaisiin asioihin, kuten esimerkiksi oppimiseen, tilin-tekovastuun toteamiseen, tiedon lisäämiseen sekä politiikkaan ja julkisten asioi-

den hoitamiseen. Arviointi ei ole arvostelua, vaan sen tehtävänä on tuottaa havaintoja, johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia arvioitavan kohteen vahvuuksista ja parantamisalueista. (Virtanen 2007, 6–25.)

Arvioinnin kohteeseen liittyvät keskeiset käsitteet ovat julkisen toiminnan tarve, tavoitteet, panokset, tuotokset, tulokset ja vaikutukset. Arviointinäkökulmiin liittyviä käsitteitä ovat puolestaan relevanssi, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus, kustannusvaikuttavuus, kokonaisvaikuttavuus, hyödyllisyys ja pysyvyys. (Emt., 87–88.) Arviointi voi olla etukäteisarviointia, jatkuvaa arviointia ja jälkikäteisarviointia (emt., 93).

Kylmäkosken mukaan arvioitsija voidaan määrittää joko ulkopuoliseksi tai sisäiseksi arvioitsijaksi. Molemmissa rooleissa on etunsa, mutta olennaisinta on, että arvioitsijalla ja tilaajilla on selkeä käsitys siitä, mikä arvioitsijan rooli on suhteessa arvioinnin kohteeseen. Arviointitutkijan roolia voidaan tarkastella myös seuraavien perspektiivien kautta:

- 1) tuloksellisuusperspektiivi, jossa arviointia tehdään tulosten ja tehokkuuden mittaamiseksi
- 2) kehitysperspektiivi, jossa arvioinnin avulla pyritään vahvistamaan instituutioita ja
- 3) tietoperspektiivi, jossa arvioinnilla pyritään jonkin tietyn alueen tai alan perusteellisempaan ymmärrykseen. (Kylmäkoski 2003, 11.)

Tuloksellisuusperspektiivi tuottaa tietoa julkisen tai yksityisen sektorin päätöksentekijöille. Tieto saattaa olla usein hyvinkin yksinkertaista ja rajoittua pelkästään toiminnan dokumentointiin tai toteamukseen, saatiinko uusin keinoon aikaan muutosta vai ei. Kehitysperspektiiviä käytetään arvioinnissa puolestaan parantamaan organisaation suorituskykyä. Tietoperspektiivistä nousevalla arvioinnilla taas pyritään synnyttämään syvempää ymmärrystä ja selityksiä. Tietoperspektiivin kautta on tärkeää lisätä tietämystä ongelmien taustalla olevista tekijöistä ja ehdotettujen ratkaisujen todennäköisestä toimivuudesta sekä avata

toteutetun intervention taustalla olevaa teoriaa ja logiikkaa tai niiden puutetta. (Emt., 11–12.)

Arviointini kohteena on nuorisotoimi lasten ja nuorten hyvinvointia koskevissa ohjelmaprosesseissa. Koska ohjelmaprosessit on ainakin tarkoitus olla kunnissa jatkuvia, tapahtuu arviointini toiminnan aikana. Tavoitteenani on tuottaa havain- toja ja johtopäätöksiä nuorisotoimen roolin ja tehtävän vahvuuksista ja paran- tamisalueista. Johtopäätösten pohjalta tavoitteenani on lisäksi tuottaa kehittä- missuosituksia. Arvioijana en ole organisatorisessa yhteydessä haastattelukun- tiin. En kuitenkaan tee arviointia myöskään täysin ulkopuolisena arvioijana, kos- ka työssäni olen ohjausyhteydessä kuntatoimijoihin ja näin ollen olen perehtynyt myös kuntien lapsia ja nuoria koskevaan ohjelmatyöhön. Arvioinnin kriteerejä ovat nuorisotoimen osallistumisen aktiivisuus ja sen vaikutukset sekä nuoriso- työn näkyvyys ja nuorisotyön peruseriaatteiden näkyminen valmiissa ohjelmissa.

4.2 TUTKIMUSAINEISTONA KUNTAHAASTATTELUT SEKÄ LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINTIA KOSKEVAT OHJELMAT

Käytän tutkimuksessani aineistotriangulaatiota eli yhdistelen kahdenlaisia ai- neistoja, haastatteluja ja ohjelma-asiakirjoja, keskenään. Triangulaation käyttöä perustellaan Eskola ja Suorannan mukaisesti sillä, että yksittäisellä tutkimus- menetelmällä on vaikea saada kattavaa kuvaa tutkimuskohteesta. Useammalla menetelmällä on myös mahdollista korjata luotettavuusvirhettä, jonka asian kä- sittely vain yhdestä näkökulmasta luo. (Eskola & Suoranta 1998, 69.)

Aloittaessani tutkimuksen tekemistä sain tiedon tutkija Mirja Määtän käynnissä olevasta tutkimuksesta. Olin häneen yhteydessä ja totesimme, että oma tutki- mukseni voi täydentää hyvin hänen tutkimustyötään. Määttä on kerännyt omas- sa tutkimushankkeessaan kuntahaastatteluaineistoa viidestä kunnasta. Hän toteutti kuntahaastattelut ryhmähaastatteluina lokakuun 2008 ja huhtikuun 2009 välisenä aikana. Tutkimuskuntien valintaan vaikutti se, että niissä oli lähiaikoina

tehty poikkihallinnollista ohjelmatyötä ja että ryhmähaastattelun järjestäminen oli mahdollista. Tutkimukseen haluttiin valita kolme yli 100 000 asukkaan kuntaa, joita olivat Jyväskylä, Vantaa ja Lahti. Pienempiä kuntia olivat Porvoo (48 000 asukasta) sekä Pieksämäki (noin 20 000 asukasta). Kuntaliitoksia oli tapahtunut hiljattain Jyväskylässä ja Pieksämäellä.

Ryhmähaastattelun sopimiseksi Määttä otti ensin yhteyttä kunnan nuorisotoimen johtajaan ja mikäli asia ei sitä kautta edennyt, hän otti yhteyttä sosiaalitoimeen. Määttän mukaan nämä tahot ovat yleensä aktiivisia kunnan lapsia ja nuoria koskevassa ohjelmatyössä. Ryhmähaastatteluaineisto on litteroituna noin 65 sivua. Haastateltuja viranomaisia oli yhteensä 20 ja he olivat pääasiassa toimialajohtajia ja lähiesimiehiä. (Määttä 2010, käsikirjoitus.) Määttän keräämä haastatteluaineisto soveltuu hyvin oman tutkimukseni pohjaksi. Hyödynnän tutkimuksessani nimenomaan nuorisotoimen edustajien haastattelukommentteja sekä muiden toimialojen edustajien kommentteja nuorisotyöhön liittyen.

Ryhmähaastattelu sopii tämän tyyppisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi. Ryhmähaastattelun kautta on mahdollista saada yksilöhaastattelua paremmin tietoa muun muassa monialaisen työryhmän sisäisestä toimintakulttuurista sekä eri toimialojen roolista osana kokonaisuutta. Ryhmähaastattelu luo myös mahdollisuuden yhteisen toiminnan kehittämiseksi. Eskolan ja Suorannan mukaan ryhmähaastattelussa osallistujat voivat myös yhdessä muistella, herättää mielikuvia, tukea ja rohkaista. Heidän mukaansa yhteiset kokemukset tekevät käyttäytymisestä julkista ja siten sitä on vaikea salailla. Yhdessä haastateltaessa myös unohtaminen ja väärin ymmärtäminen on vähäisempää. (Eskola & Suoranta 1998, 95–96.)

Ryhmähaastattelun haasteena voi olla muun muassa se, että haastateltava ei uskalla ryhmän läsnä ollessa tuoda esiin rehellisesti omia mielipiteitään ja kokemuksiaan (emt., 97). Vilkan (2005, 104–106, 109) mukaan tutkimushaastattelujen keräämisen pulmia voivat olla myös se, että sanat sisältävät aina riskin tulkintaongelmiin, kysymykset peilaavat tutkijan ennakkokäsityksiä asiasta, jol-

loin vastaaja tunnistaa tämän ja vastaa tutkijan toivomalla tavalla, kysymykset rakentuvat kyllä tai ei-kysymyksistä, kysymyksiä on liikaa tai haastattelussa käytetään turhia, moniselitteisiä ja sisältöä arvottavia sanoja.

Haastattelurunko oli kaikilla ryhmillä sama, lukuun ottamatta tutkimuskunnista ensimmäistä, Porvoota, jossa ei ollut haastattelurungon viimeistä kysymystä.

Määtän haastattelujen runko rakentui neljästä kokonaisuudesta:

1. Lasten ja nuorten hyvinvointia koskevat suunnitteluvälitteet kunnan ja sen viranomaisten näkökulmasta. Suunnittelun mahdollisuudet ja hankaluudet.
2. Kunnan lasten ja nuorten hyvinvointiohjelmat tai suunnitelmat viimeisen kymmenen vuoden ajalta (lyhyesti) sekä nykytilanne.
3. Kunkin oman toimialan rooli nykyisen ohjelman laadinnassa, toteutuksessa ja seurannassa. Toimialojen painotuserot.
4. Keskeiset lasten ja nuorten tarpeet, joihin ohjelmatyöllä pitäisi vaikuttaa. (Määtä 2010, käsikirjoitus.)

Haastatteluaineiston keräämisen lisäksi keräsimme Määtän kanssa myös kuntien lapsiin ja nuoriin liittyvää ohjelma-aineistoa vuoden 2000 alusta alkaen. Tiedot ohjelma-aineistosta löytyvät taulukosta 1. Itse käytän analyysissäni viimeisimmäksi valmistuneita lapsi- ja nuorisopoliittisia ohjelmia sekä hyvinvointi- ja lastensuojelusuunnitelmia (ks. taulukon 1 sarakkeet lastensuojelulain mukaisen suunnitelman tilanne ja viimeisin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma).

Kunta	Lapsiin ja nuoriin liittyvän ohjelmatyön alku	Lastensuojelulain mukaisen suunnitelman tilanne	Viimeisin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma
Jyväskylä	Vuodesta 1998 Stakesin hyvinvointiselontekohankkeessa. Ensimmäinen selonteko v. 2000.	Tehty Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden yhteinen luonnos 3/2008 sosiaalitoimikeskeisesti. Syksyllä 2009 monitoimijainen valmistelu. Toimenpide-ohjelma tarkentuu vuoden 2010 alussa.	Lapsille sopiva Jyväskylä – Jyväskylän lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2007.
Lahti	Selonteko Lasten ja nuorten hyvinvointi Lahdessa (2001). Lasten ja nuorten hyvinvointia Lahdessa 2000–2004 -seurantaportti. Lahden kaupungin hyvinvointikertomus 2008.	Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma 2009–2013. Käynyt lautakunnissa lausunnoilla tai tiedoksi merkittynä. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 11/2009.	
Pieksämäki	Pieksämäen seudun hyvinvointikertomus, osa 1: Lapset, nuoret ja perheet (2008).	Tehty yhteinen Lasten ja nuorten Pieksämäki hyvinvointisuunnitelma 2009–2013. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 12/2009.	
Porvoo	Vuodesta 1998 Stakesin hyvinvointiselontekohankkeessa. Ensimmäinen selonteko Elämän eväät (2002). Selonteon päivitys 2005.	Porvoon kaupungin ja Askolan kunnan lastensuojelusuunnitelma. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 12/2008. Kaupunginhallitukselle tilannekatsaus puolivuositain.	Eväsreppu – Porvoon kaupungin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2003.
Vantaa	Selonteko Lasten ja nuorten hyvinvointi Vantaalla (2002). Lasten ja nuorten hyvinvointistrategia 2004.	Vantaan lastensuojelusuunnitelma. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 8/2008.	

Taulukko 1. Haastattelukuntien lasten ja nuorten hyvinvointia koskevat ohjelmat.
(Määttä 2010, käsikirjoitus.)

Tarkastelen kunnallisen nuorisotyön näkyvyyttä ohjelmissa seuraavista näkökulmista:

- Onko asiakirjassa mainittu nuorisolaki ja/tai lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämishjelma?
- Miten asiakirjassa näkyvät nuorisolaissa määritetyt nuorisotyön tavoitteet, arvolähtökohdat (1 §) ja tehtävä (7 §)? Toteutetaanko kunnassa nuorisotyötä ja -politiikkaa monialaisena yhteistyönä (7 §)?
- Miten asiakirjassa on huomioitu lasten ja nuorten osallisuus (8 §)?
- Miten asiakirjassa näkyvät haastatteluaineistosta esiin nousevat asiat?
- Miten nuorisotyö näkyy suhteessa kunnan palvelukokonaisuuteen? Määritetäänkö nuorisotyö esimerkiksi peruspalveluksi?

Olen käyttänyt aineiston tulkinnassa sisällönanalyysia. Olen laskenut tiettyjen sanojen, kuten nuorisolain, lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman sekä nuorisotyön arvolähtökohtien ja tavoitteiden esiintymistiheyttä dokumenteissa. Tämän lisäksi olen pyrkinyt kuvaamaan sanallisesti tekstien sisältöä ja muodostamaan kokonaiskuvan kunnallisen nuorisotyön näkyvyydestä ohjelmissa. Tutkimusaineiston kautta ei ole mahdollista tehdä valtakunnallisia yleistyksiä, vaan tutkimuskuntia on käsitelty yksittäisinä esimerkkeinä.

5 NUORISOTOIMI OHJELMATYÖSSÄ OMAN ALANSA ASIAN- TUNTIJANA

Tässä luvussa 5 kuvaan tutkimusaineistoni tarjoamia vastauksia ja näistä teke miäni tulkintoja tutkimukseni alakysymyksiin: Miten nuorisotoimen edustajat kokevat lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan ohjelmatyön (luku 5.1); Mikä on edustajien rooli ja tehtävä ohjelmatyössä (luku 5.2); Millä tavoin kunnallinen nuorisotyö näkyy valmiissa ohjelmissa (luku 5.3)?

5.1 LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINTIA KOSKEVA OHJELMATYÖ KOE- TAAAN TÄRKEÄNÄ

Nuorisotoimen edustajien vastaukset siitä, miten he kokevat ohjelmatyön, voi luokitella kuuluvaksi neljään eri osioon: 1) valtionhallinnon ohjaukseen, 2) rakenteisiin, 3) resursseihin ja 4) toimintakulttuuriin.

Haastatteluaineiston mukaan valtion ohjaus on näyttäytynyt kuntakentällä sirpaleisena. Erään kaupungin nuorisotoimen edustaja totesi haastattelussa hieman häiritsevän, että kunnille tulee eri tahoilta ja eri ministeriöistä pyyntöjä ja toivomuksia tehdä kaiken näköisiä ohjelmia vähän eri näkökulmista. Pyyntöjen ja toivomusten lisäksi ohjelmatyöhön velvoitetaan myös lainsäädännössä. Kunnissa joudutaan pohtimaan mihin kaikkeen he ehtivät ja pystyvät järkevästi vastaamaan ja mikä on toiminnan kannalta oleellista. (Haastateltava 1.) Ohjauksen sirpaleisuus on aiheuttanut epäselvyyttä työntekijöiden lisäksi myös luottamus-

henkilöissä (haastateltava 2). Erään kaupungin nuorisotyössä ei ole ”jäätty tumput suorina odottamaan, mitä toiveita valtio esittää”. Kaupungissa näkökulma ohjelmatyöhön tulee nuorisotoimen asiakkaista ja heidän tarpeistaan. Nuorisotoimen edustajan mukaan monet asiat tulevat nuorisotoimelle ensimmäisenä ratkaistavaksi ja vaativat nopeaa reagointia. (Haastateltava 3.)

Vaikka ohjaus näyttäytyykin sirpaleisena, nuorisotoimen edustajat kokevat, että uusi lainsäädäntö ja valtionhallinnon ohjaus antavat myös tukea omalle työlle. Eräs haastatteluihin osallistuneista nuorisotoimen edustajista toteaa, että kenttä hyötyy siitä, että ylätasolla (valtionhallinnossa) on lähdetty tekemään yhteistyötä. Hänen mielestään lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on ”ministeriöiden yhteistyössä rakennettu paketti ja siinä on ne vastuutukset sitten et kuka on mistäkin paketista vastuussa”. Lisäksi hän kokee, että valtakunnallisen raaimituksen ja ohjeiston kautta saadaan tunnustusta omalle asiantuntijuudelle: ”että ollaan oikeita asioita viety eteenpäin ja oikeisiin asioihin haettu resursseja, et ehkä se on tavallaan se positiivisin, et pystytään tekee työtä sitä kautta eteenpäin”. (Haastateltava 4.) Ohjelmatyön näkyminen lainsäädännössä on erään toimijan mielestä tarjonnut myös mahdollisuuden koulutukseen ja rahoituksen saamiseen lääninhallitusten (1.1.2010 alkaen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten) kehittämisavustusten kautta. Muun muassa tätä kautta työ on jalkautunut laista myös paikallistasolle. (Haastateltava 2.)

Myös kuntarakenteiden muutokset ovat tuoneet ohjelmatyöhön haastetta. Nuorisotoimea on siirretty muutoksissa hallintokunnasta toiseen. Yhdessä haastattelukunnista esimerkiksi nuorisopalvelut siirrettiin vuoden 2008 alussa pois sivistyspalvelujen yhteydestä. Nuorisotoimen edustaja koki, että joutuminen pois isosta lasten ja nuorten kokonaisuudesta ei ollut nuorisotoimelle kovin hyvä juttu. Hänen mukaansa nuorisotoimi joutuu nyt tekemään enemmän työtä sen eteen, että he ovat varmasti siellä missä heidän pitäisi olla. Uudistus estää heitä saamasta tietoa riittävän ajoissa ja myös hallinto on lisääntynyt. (Haastateltava 3.) Organisaatiouudistus on vaatinut tavallaan lähtemistä uudelleen liikkeelle.

Samoin usein henkilöiden vaihtuessa joudutaan lähtemään luomaan painotuksia ja muita tärkeitä seikkoja uudelleen. (Haastateltava 5.)

Nuorisotoimen asema on edelleen useissa kunnissa muutoksen alla. Yhdessä haastattelukunnassa pohditaan vielä nuorisotoimen paikkaa uudessa organisaatiossa. Nuorisotoimen edustaja toteaa, että nuorisotoimen paikka ”ei oo itsestään selvä, se voi olla sosiaalitoimessa tai koulutoimessa että voidaan hajottaa koko nuorisotoimi” (haastateltava 6).

Keskeistä ohjelmatyössä ovat sen mahdollistavat resurssit. Haastattelukunnissa on kuitenkin koettu resurssipulaa, joka näkyy sekä henkilöstöressin että rahallisen resurssin puutteena. Erään nuorisotoimen edustajan mukaan henkilöstön osalta puute näkyy muun muassa siten, että samat ihmiset ovat mukana eri toiminnoissa. Tämä tekee järjestelmästä helposti haavoittuvan ja myös henkilöstöä rasittavan. Toisaalta se mahdollistaa ”mutkien oikoiseksi vetämisen” ja ihmisten osaamisen laaja-alaistumisen. (Haastateltava 3.)

Viime vuosina erityisesti lama on heikentänyt kuntataloutta. Erään kunnan nuorisotoimen edustajan mukaan lama toisaalta ehkä auttaa selvittämään, mihin resursseja tällä hetkellä oikein käytetään. Yhteistyökuvioissa on totuttu siihen, että yllättävän vähilläkin resursseilla saadaan aikaan. Hänen mielestään tärkeää on ”tavallaan se usko siihen, että niin voidaan toimia, et ensimmäinen juttu ei oo se et meil ei oo rahaa”. Eli kysymys ei ole niinkään siitä onko olemassa vähän vai paljon resursseja vaan siitä, miten asioita tehdään. Nuorisotoimen edustajan mukaan tämä on tuonut työhön luovuutta. Tärkeää on myös keskinäinen luottamus. (Haastateltava 3.)

Kunnan sisäisellä toimintakulttuurilla on suuri merkitys ohjelmatyön onnistumisessa. Monialaista yhteistyötä helpottavat muun muassa työntekijöiden positiivinen asenne ja halukkuus yhteistyöhön, kokonaistilanteen hahmottaminen, henkilöiden tuttuus, keskinäinen arvostus ja luottamus, säännölliset tapaamiset

ja selkeästi sovitut vastuut (Eronen ym. 1995, 77–78). Muutos ei tapahdu äkkiä vaan vaatii vuosien sitkeää työtä.

Useissa kunnissa nuorisotyö tekee aktiivista yhteistyötä muiden toimialojen kanssa, kuten haastattelukunnissa on nähtävissä. Vastauksista nousee esiin esimerkkejä positiivisesta asenteesta ja halukkuudesta yhteistyöhön. Erään kunnan nuorisotoimen edustajasta monialainen työryhmä on ollut hyvin toimiva ja hänestä on ollut mukava olla siinä mukana. Työryhmässä on sovittu yhteisesti, miten asioissa edetään ja mitä tehdään seuraavaksi. (Haastateltava 2.) Toisen haastattelukunnan nuorisotoimen edustaja puolestaan toteaa kunnassa olevan sellainen toimintakulttuuri, että ”kenenkään saappaat ei oo liian suuret tai liian pienet, että kaikki ovet kyllä aukee ja kaikkeen pääsee, jos on hyviä ideoita ja yhteistyöhaluja” (haastateltava 3). Tämä kuvaa mielestäni toimintakulttuurin avoimuutta ja eri toimijoiden osaamisen arvostusta. Yhtenä tekijänä arvostukseen on mahdollisesti vaikuttanut se, että nuorisotyössä palveluja on kehitetty aina kaupungin lasten ja nuorten näkökulmasta ja haettu koko ajan nuorisopoliittisestikin niitä asioita, jotka ovat tärkeitä. Nuorisotoimi on lisäksi pieneenä toimijana tottunut itse hakeutumaan aktiivisesti yhteistyöhön muiden toimialojen kanssa. Nuorisotoimen edustajan mukaan nuorisotyön vahvuutena voidaan nähdä se, että nuorisotyössä ei koskaan ole voitu olla itseriittoisia (haastateltava 3).

Keskinäinen arvostus ja luottamus tulevat esille myös muista haastatteluvastauksista. Erään kunnan nuorisotoimen edustaja on kokenut olevansa tasavertaisena tuomassa suunnittelutyöhön omaa asiantuntijuutta siitä, ”mikä tavallaan tuolla käytännössä ja kentällä on siinä lasten ja nuorten kanssa työssä”. Hänen mielestään nuorisotoimen rooli on ollut ”ihan yhtä merkittävä ku kaikkien muittenkin roolit”. (Haastateltava 2.) Toisen kunnan nuorisotoimen edustaja puolestaan toteaa, että se tietotaito mikä muilta saadaan, on ollut aina tärkeitä. Tutustumalla toisten työnkuviin ja osaamiseen oikein kunnolla voidaan saada ”todella hienoo tulosta aikaan”. (Haastateltava 3.)

Haastetta yhteistyöhön luovat vahvat professiot. Valtakunnallisesti esimerkiksi nuorisotyö ja lastensuojelu erkanivat jo vuonna 1944, kun nuorisotyö sijoitettiin opetusministeriöön ja lastensuojelu, nuorisonhuolto ja raittiustyö sijoituivat pääosin sosiaaliministeriöön. Jakautuminen näkyi myös kunnissa sekä järjestökentässä. (Nieminen 1995, 319–320.) Jakautuminen on vaikuttanut toimialojen vahvaan erilliseen kehittymiseen, joka aiheuttaa haasteita edelleen myös tämän päivän toimialojen välisessä yhteistyössä.

Erään kaupungin nuorisotoimen edustajan mukaan työntekijöillä on usein hirvittävä tarve siihen, että oltaisiin aina samanäänisiä. Hänen mielestään kuitenkin nuorisotyössä ja muuallakin voidaan olla toisinaan eriäänisiä. (Haastateltava 3.) Erään haastatteluihin osallistuneen toimijan mukaan ei tarvitse edes pyrkiä yhteisymmärrykseen vaan yhteiseen ymmärrykseen erilaisista lähestymistavoista ja näkökulmista hyvinvoinnin tukemiseen (haastateltava 7). Eri toimialojen edustajiin tutustuminen ja pitkäaikainen työskentely yhdessä helpottavat yhteiseen ymmärrykseen pääsemistä. Erään haastattelukunnan nuorisotoimen edustajan mukaan nykyisen suunnitelman työstössä ei ollut näkökulmavääntöä niin paljon kuin aikaisemmissa ryhmissä. Osittain tämä on johtunut siitä, että yhteistyössä ei menty toimiala- ja palveluyksikkökohtaisten kehittämis ehdotusten pohdintaan. Lisäksi vuosien yhteistyö on helpottanut yhteisen ymmärryksen aikaan saamista. (Haastateltava 1.)

Kokonaistilanteen hahmottaminen ei ole ollut kunnissa yksinkertaista muun muassa valtionhallinnon ohjauksen sirpaleisuuden ja kuntarakenteen muutosten vuoksi. Tämä näkyy yhdessä haastattelukunnista, jossa ohjelmatyön tilanne oli maaliskuussa 2009 vielä hieman epäselvä. Kunnan nuorisotoimen edustaja koki, ettei hänellä ollut selkeää näkemystä siitä, missä mennään ja minkälaisia suunnitelmia ollaan tekemässä ja mikä painoarvo milläkin suunnitelmalla on. Epämääräinen tilanne aiheutti haastattelutilanteessa pelkoa siitä, että nuorisotoimi olisi jäämässä pois suunnittelutyöstä. Nuorisotoimen edustaja koki, että hänen pitäisi esimiehenä pystyä näkemään pikkuisen kauemmaksi. Hän kuitenkin totesi samalla, ettei osaa ”hypätä niin korkealle”. (Haastateltava 6.)

Aiemmat kokemukset ohjelmatyöstä vaikuttavat nuorisotoimen edustajien suhtautumiseen tämänhetkiseen ohjelmatyöhön. Erään kaupungin nuorisotoimen edustaja toteaa, että ”on ollu kivaa, onhan tää muutenkin tämmönen verkostotyö, tämmönen toiminta on mukavaa ja se on hyödyllistä” (haastateltava 5). Toisen kaupungin edustaja puolestaan kertoo aiemmasta maakunnallisesta ohjelmatyöstä, että ”se oli semmonen erittäin voimakas prosessi, missä niitä jauhettiin mun mielestä tehokkaasti ja sitä käytettiin poliitikoilla ja sit siinä oli tämmöstä kansan pariin menemistä, kyseltiin ihmisten mielipiteitä ja sit siinä oli tutkimusta seassa ja se oli monipolvinen”. Hänen mukaansa nuorisopalvelut sai ohjelmaan erittäin hyvin oman näkemyksensä esille. (Haastateltava 6.) Ohjelmatyö tosin hiipui myöhemmin.

Kaiken kaikkiaan voi todeta, että kaikkien viiden haastattelukunnan nuorisotoimen edustajat kokevat ohjelmatyön tärkeänä. Erään kunnan nuorisotoimen edustaja toteaa mielenkiintoisesti kommentissaan, että ”tavallaan se kuuluu yhtenä meidän niinku tietysti töihinkin tällanen nuorisopoliittinen työskentely” (haastateltava 1). Yksi nuorisotoimen edustajista esimerkiksi näkee ”hyvin tärkeänä että tämmösiä tehään, mutta se että se aikabudjetoinnit ja kaikki pitää ottaa huomioon, ettei se mee sitte överiks” (haastateltava 6). Haastattelukunnissa on tehty ohjelmatyötä jo aiemmin. Ohjelmatyön jatkaminen tarjoaa mahdollisuuden prosessin kehittämiseksi ja kuten yhden kaupungin nuorisotoimen edustaja toteaa, ohjelmatyön rakenteelliselle selkiyttämiseksi (haastateltava 1).

5.2 NUORISOTOIMI AKTIIVISENA YHTEISTYÖKUMPPANINA, EHKÄISEVÄN TYÖN EDISTÄJÄNÄ

Toinen tutkimuskysymykseni oli mikä on nuorisotoimen edustajan rooli ja tehtävä ohjelmatyössä. Haastatteluaineistosta nousee esiin sekä kaikille toimialoille yhteisiä että eri toimialoihin liittyviä tehtäviä lasten ja nuorten hyvinvointia koskevassa ohjelmatyössä. Avaan seuraavassa osiossa ensin nuorisotoimen roolia ja sen jälkeen tehtävää kaikille yhteisten sekä nuorisotoimialalle erityisesti kuuluvien tehtävien kautta.

5.2.1 Haastattelukunnissa nuorisotoimi pääosin aktiivisesti mukana ohjelmatyössä

Haastattelukunnista neljässä on nuorisotoimen edustajalla ollut *aktiivinen* rooli ohjelmatyössä. Erään haastattelukunnan nuorisotoimen edustaja toteaa, että nuorisotoimella ”on ollu aina semmonen aktiivinen rooli, että me ei paljoo kysellä et saadaanks me tulla, vaan me itte mennään ja ehdotetaan ja halutaan olla mukana” (haastateltava 3). Toisen haastattelukunnan edustaja puolestaan toteaa, että ”tässä nyt ollaan oltu niin aktiivisesti kun on pystytty ja tavallaan tää nyt on nuorisopuolelle ja tietysti mulle henk.koht. ollu tuttua asiaa, että näit on aika pitkään jo tässä tehny”. Kaupungissa nuorisopalvelut on ollut vuosien saatossa jonkun näköinen *monialaisen yhteistyön virittelijä*. Nuorisotoimi on ollut mielellään mukana suunnittelutyössä ja nykyinen suunnitelma on jatkoa aiemmalle ohjelmatyölle. Nuorisotoimi on sektorina hyvin pieni. Uuden suunnitelman teossa nuorisopalveluilla ei ”tarvinnu olla tätä vetovastuuta, mistä oltiin ihan onnellisia”. Nuorisopalvelut on kuitenkin aktiivisesti mukana suunnitelman toteutuksessa ja seurannassa. Nuorisotoimen edustajan mukaan nuorisopalvelujen pitää yrittää olla aktiivinen joka suuntaan, jotta he saavat myös omia näkemyksiä esille ja laajemminkin pelaamaan yhteistyötä kaupungissa. (Haastateltava 1.) Monialaisen yhteistyön virittelijän lisäksi nuorisotoimen edustajan roolia voi kuvata myös sanalla osallistaja (haastateltava 2). Haastattelukunnissa nuorisotoimen roolina on ollut olla myös *tiedon kokoaja ja välittäjä* (haastateltavat 2 & 4).

Haastattelukuntien muiden toimialojen edustajat kokevat nuorisotyön roolin tärkeänä. Erään kunnan edustaja toteaa, että nuorisotoimikin ”tavottaa laajat porukat ja sielläkin pitäis olla riittävät resurssit, sen ymmärryksen saaminen tuonne päättäjiinkin siitä, että mitkä ratkasut kuitenkin pitemmällä tähtäimellä kannattavia” (haastateltava 8). Nuorisotoimea pidetään myös niin sanotusti kentän *äänitorvena*. Eräs toimija toteaa, että nuorisotyössä ”varmaan paremmin toimii se, että kentän ääni näkyy tavallaan siinä et mitkä on niitä haasteita tai ongelmia” (haastateltava 9). Koetaan, että ”erityisesti nuorisopalvelut ni hehän on siinä arjessa kiinni, kun sit taas sosiaali- ja terveystoimi, niin hehän on, ne semmosia

täsmäiskuja” (haastateltava 7). Erään kunnan edustaja toteaa myös, että aiemmin tehdyssä yhteisessä aluetyössä nuorisotyön oikeutus, koulutus ja näkemys ”avasivat kauheasti silmiä” (haastateltava 10).



Kuvio 5. Nuorisotoimen rooli ohjelmatyössä.

5.2.2 Palvelujen ja yhteistyön kehittäminen toimialojen yhteisenä tehtävänä

Haastatteluaineistosta nousee selkeästi esiin ohjelmatyön yhdeksi perustehtäväksi palvelujen yhteen kokoaminen ja kokonaisuuden hahmottaminen. Tätä kuvaavat muun muassa seuraavat nuorisotoimen edustajien kommentit:

- ”Mun mielestä nuo oli tosi järkeviä juttuja tehdä, koota näitä lasten ja nuorten palveluita yhteen ja olla näin, tehdä selvitystä ja suunnitelmaa ja muuta näin, se kokos tekijöitä ja suunnittelijoita ja päättäjiäkin, mieltii näitä yhdessä” (haastateltava 5).
- ”Nähdään niinku se kokonaisuus” (haastateltava 2).

Palvelujen kehittämisen osalta haastatteluaineistosta nousevat esiin palveluketjujen ja -prosessien kehittäminen sekä nivelvaiheiden huomioiminen. Nivelvaiheiden huomioimisen lisäksi erään kunnan nuorisotoimen edustaja nostaa

esiin myös päivärytmin huomioimisen. ”Myös siinä tarvitaan se yhteistyö, päivärytmis ja mun mielest tää pitänyt nostaa viel vahvemmin pohdintaa että, eikä vaan niit isoi kynnyksiä, kun siirrytään alakoulusta yläkouluun tai neuvolasta alakouluun, vaan siellä ihan arkipäiväs, mitä siel päivän ja viikon aikana tapahuu lapsen, nuoren elämässä” (haastateltava 5). Palveluprosessien kehittämisen osalta eräs nuorisotoimen edustajista toteaa, että ”ne pitäis saada menee jouhevasti läpi yksiköitten ja läpi niitten asiakkaitten tarpeitten” (haastateltava 1).

Tärkeä toimialojen yhteinen tehtävä on myös monialaisen yhteistyön kehittäminen. Haastattelukunnissa on tehty kokonaisvaltaista ohjelmatyötä jo aiemmin ja vuosien yhteistyö on tuottanut tulosta esimerkiksi siten, että tiedonhankinta alkaa olla hanskassa eli on sovittu yhteiset seurantaindikaattorit ja kunnassa on ihminen, joka päivittää seurantatietoja (haastateltava 1). Yhteistyössä on kuitenkin edelleen kehittämisen varaa. Erään kaupungin nuorisotoimen edustaja toteaa, että lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmatyön lähtökohta oli se, ”että saatais tavallaan nää yhteistyörakenteet jotenkin kuntoon”. Toimivien yhteistyörakenteiden kautta päästäisiin ehkä syvemmälle kehittämistyöhön. (Haastateltava 1.)

Keskeistä on myös yhteistyön koordinointi ja päällekkäisyyksien välttäminen: ”että eri työryhmät ja tahot täs kaupungis jotenkin linjassa näitten yhteistyöasioitten suhteen. Kun ne on vähän nyt ollu tämmösiä työryhmätyyppisiä ja niit on kauheesti eri puolilla ja ei oo oikeen sellasta koordinointiä niillä ollu ja kun se kontrataan tähän, meiän viralliseen organisaatioon ja hallintoon”. Lisäksi nuorisotoimen edustaja toteaa, että kaupungissa on ”vähän puuttunu näitten projektien ja hankkeitten ja kaikkien viidakossa sellanen koordinointi, ei oikein aina tiedetä, että mitä kaikkee meiän kaupungissa on ees meneillään ja sitte saattaa tulla päällekkäisiä juttuja”. (Haastateltava 1.) Toinen nuorisotoimen edustaja nostaa esiin myös yhteisten linjojen tärkeyden. Edustajan mukaan yhteistyön kantava voima on ollut yhteinen raportti ja yhteiset linjat. Yhteiset linjat ovat auttaneet viemään asioita eteenpäin päätöksentekijöille. Nuorisotoimen

edustajan mukaan yhteisistä ehdotuksista on viety hirveän paljon järjestelmällisesti eteenpäin. (Haastateltava 4.)

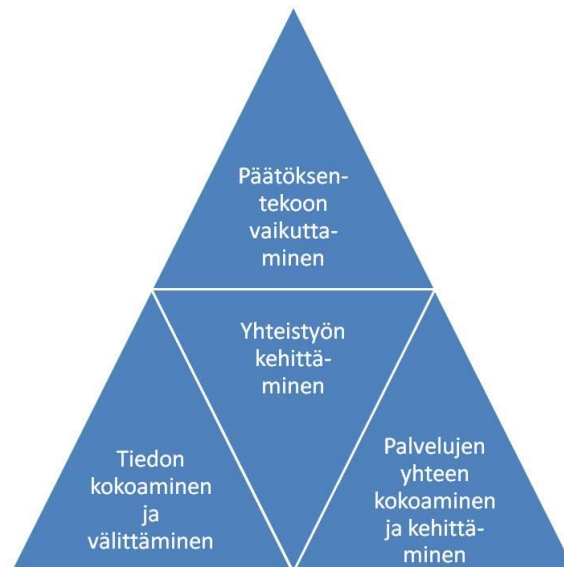
Keskeistä sekä palvelujen että monialaisen yhteistyön kehittämisessä on toimialojen yhteisten rajapintojen hahmottaminen. Erään nuorisotoimen edustajan mielestä yhteistyöfoorumeitten juttu on nimenomaan se, että mietitään ne asiat missä on olemassa rajapintoja, yhteistyötarpeita ja mahdollisuuksia ja yritetään niihin parannusta. Hänen mielestään toiveena voisi olla, ”että mentäis siihen suuntaan, että meillä olis sitä sitte käytännössä ehkä enemmänkin sitä yhdessä tekemistä ja ei ehkä olisi näin selkeät nämä meitä toimintojen rajat”. (Haastateltava 1.)

Palvelujen kokoamisen lisäksi on tärkeää myös koota voimavaroja: ”et ne ei oo kenenkään vaan ne on kaupunkilaisten rahoja, et ne ei kenenkään meidän rahoja vaan ne kootaan sit järkevillä tavoilla ja pilkotaan” (haastateltava 3). Erään kaupungin nuorisotoimen edustajan mukaan synergialla saataisiin tehokkaammin käytettyä myös esimerkiksi kunnan erilaisia tiloja. Muun muassa voitaisiin rakentaa kouluja, joissa olisi nuorisotila. (Haastateltava 6.)

Eri toimialojen yhteinen tehtävä on myös tiedon kokoaminen ja välittäminen. Nuorisotoimen osalta erään kunnan edustaja toteaa tiedon kokoamisesta ja välittämisestä seuraavaa: ”Kyllä se ainakin jos ite nuorisotoimen osaa mietin, niin lähinnähän se on että mehän kootaan tietoa kentältä ja toisaalta myöskin välitetään tietoa kokoajan”. Hänen mukaansa tämä ”tarkoittaa tietysti sitä viestittämistä alaspäin, meidän omille työntekijöillemme, ja sitä tiedon jakamista ja tiedon keräämistä”. ”Nuorisotoimi on ainakin jokaisen paketin osalta tehny sellaisen oman työtiimin sitten, joka on työstänny eteenpäin niitä asioita ja hankkinu sitä tietoa mitä on tarvittu”. (Haastateltava 4.)

Kuntien edustajat kokevat ohjelmatyön myös tärkeänä tiedonvälityskanavana kunnan johdolle ja päättäjille sekä välineenä kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttamiseen (kuvio 6). Erään kaupungin edustajan mukaan aiemmin tehtyjen

suunnitelmien ja selvitysten kautta on mennyt kaupungin johtoon esimerkiksi ymmärrys eri nivelvaiheista ja nivelvaiheena on puhuttu myös vuorokausirytmistä (haastateltava 5). Toisessa haastattelukunnassa on hyödynnetty vahvasti kouluterveyskyselyn tuloksia. Nuorisotoimen edustajan mukaan kouluterveyskysely on ollut erittäin keskeinen tapa saada tietoa toiminnan kehittämiseen. Se on ollut myös viestintäkeino viedä asioita eteenpäin ja keskustelun herättämiseen kentällä. (Haastateltava 4.)



Kuvio 6. Toimialojen yhteiset tehtävät ohjelmatyössä.

5.2.3 Ehkäisevän työn merkityksen korostaminen nuorisotoimen keskeinen tehtävä ohjelmatyössä

Ehkäisevän työn merkitys korostuu haastatteluaineistosta. Erään kunnan nuorisotoimen edustaja toteaa, että nuorisotyö on ”hyvin pitkälle sitä ennaltaehkäisevää työtä” ja että tärkeää olisi sen roolin kirkastaminen ja yhteisen näkemyksen saavuttaminen (haastateltava 2).

Ehkäisevästä työstä puhutaan myös uusien avauksien yhteydessä. Eräässä kaupungissa uutena ideana on lähteä rakentamaan nuorisotalosta ennaltaehkäisevän työn keskuksia. Ajatuksena on, että nuorisotalo ei olekaan talo, vaan

koko organisaatio, koko alue. Puhutaan siis toimintatavasta eikä nuorisotalon seinistä. (Haastateltava 3.)

Nuorisotoimen edustaja puhuu myös vapaa-ajan merkityksen esille saamisesta ja siitä, miten suuri merkitys vapaa-ajalla on koko jutussa. Hän pitää tärkeänä jatkumoa kodista koulun kautta vapaa-aikaan ja sitä, että vapaa-aikaa ei nähtäisi erillisenä ”möhkäleenä”. Hän toteaa, että nuorisotyössä ”on omaa osaamista ja oma rooli, joka liittyy siihen osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen ja tähän ennaltaehkäisevään toimintaan”. Hän pitää tärkeänä sitä, että vaaravyöhykkeessä olevien lasten ja nuorten vuorokaudesta ja viikosta pystyttäisiin kattamaan mahdollisimman paljon. (Haastateltava 3.)

Yhteisöllisyyden ja osallisuuden käsitteet nousevat esille myös muista haastatteluvastauksista. Erään kunnan nuorisotoimen edustaja perään kuuluttaa ”hirveen paljon myös tällästä yhteisöllisyyttä” ja erityisesti sellaisten nuorten huomioimista, ”jotka eivät oikein kuulu mihinkään”. Hän puhuu haastattelussa muiden toimialojen edustajien vanavedessä myös huolesta vanhemmuuden hukkumisesta: ”Et se tuntuu jotenkin tosi surulliselle nää lähtökohat ... niin se on se vanhemmuus, et ku ei me enää maheta tälle ite mitään”. (Haastateltava 2.) Myös toisen kunnan nuorisotoimen edustaja ottaa kantaa kodin rooliin ja sen tukemiseen. Hän toteaa, että kodin kasvatustavoitteista ei tiedetä, eikä niistä keskustella hirveästi. Hän pitää tärkeänä, että kasvatustavoitteista keskusteltaisiin. (Haastateltava 3.)

Osallisuuden edistämisen osalta eräs nuorisotoimen edustajista toteaa, että nuorten kuulemisen tulisi olla ”kaupunkirakenteessa sillai selvästi, että se on itsestään selvyyys niinku tekniselle ja sosiaali, sivistyspuolelle että nuoria pitää kuulla niissä asioissa mikä heitä koskee. Siihenkinhän (täällä) rakennetaan erilaisia malleja, mutta että se liittyy myös sosiaaliseen näkökulmaan.” (Haastateltava 6.)

Nuorisotyö pohjautuu vahvasti järjestö- ja vapaaehtoistyöhön. Järjestö- ja vapaaehtoistyön merkitys korostuu myös haastatteluaineistossa. Erään kaupungin nuorisotoimenjohtaja toteaa, ”että ei tää oo vaan tätä kunnan eikä että asiakkaaks täytyy varmaan ymmärtää sitte laajasti se perhe ja sit nää vapaaehtoset ja kansalaistoiminta, et niiden nostaminen tänne tai väl..ohikin”. Hänen mukaansa piileviä resursseja ei osata vielä hyödyntää ja vapaaehtoisia ei osata arvostaa riittävästi. (Haastateltava 3.) Järjestö- ja vapaaehtoistyön arvosta puhuu myös toisen kaupungin edustaja: ”Pitää huoltaa koko ajan tavallaan ja nähä se arvo mitä ne tekee ja että on yhteisiä tavoitteita asettaa” (haastateltava 6).

Haastatteluaineiston kautta nousevat tehtävät ovat samansuuntaisia vuoden 2008 peruspalvelujen arvioinnista esiin nousseiden tehtävien kanssa. Arviointiraportin mukaan nuorisotoimelle luontevia tehtäviä ovat muun muassa lasten ja nuorten elinolojen kartoittaminen, nuorten tai järjestöjen näkökulmien esiin tuominen sekä nuorisotoimen ja vapaa-aikatoimen edunvalvonta. (Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2008.)

5.3 NUORISOTYÖN NÄKYVYYS OHJELMISSA VAIHTELEE

Yleisesti voi todeta, että kunnallinen nuorisotyö näkyi jokaisessa ohjelmassa jollakin tasolla. Taso vaihteli suppeasta nuorisotyön kuvauksesta hyvinkin laajaalaiseen kuvaukseen.

Nuorisolaki näkyi mainintana kolmessa ohjelmassa seitsemästä. Tätä voi pitää suhteellisen hyvänä tilanteena, sillä esimerkiksi perusopetuslaki sai vähemmän mainintoja ja esimerkiksi liikuntalaki ei saanut yhtään mainintaa. Myös lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma mainitaan kolmessa viidestä vuoden 2007 jälkeen ilmestyneestä ohjelmasta. Yhdessä ohjelmista tosin todetaan virheellisesti ohjelman velvoittavan kuntia laatimaan oman kuntakohtaisen lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman. Kehittämisohjelma ei kuitenkaan velvoita, vaan tukee kuntien ohjelmatyötä (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 75).

Nuorisolain tavoitteet näkyvät ohjelmissa vaihtelevasti. Aktiivisen kansalaisuuden ja sosiaalisen vahvistamisen edistäminen sekä kasvu- ja elinolojen parantaminen eivät käsitteinä nouse kovinkaan vahvasti esiin. Nuorisotyön tavoitteet on kuitenkin tulkittavissa teksteistä.

Myöskään nuorisotyön arvolähtökohdat eivät nouse asiakirjoista vahvasti esiin. Haastatteluaineistosta nousi yhtenä nuorisotoimen tehtävänä esiin yhteisöllisyyden edistäminen. Yhteisöllisyys on myös nuorisotyön yksi nuorisolaissa mainituista arvolähtökohdista. Yhteisöllisyys-sanaa ei kuitenkaan käytetty kuin kahdessa ohjelmassa kunnallisen nuorisotyön yhteydessä. Yleisesti yhteisöllisyys-sana löytyi lisäksi kolmesta ohjelmasta eli yhteensä siis viidestä ohjelmasta seitsemästä. Mielenkiintoista on myös se, että toimintaympäristömme muuttuu yhä monikulttuurisemmaksi ja kansainvälisemmäksi, mutta tätä ei kuitenkaan ole huomioitu edes puolessa ohjelmista.

Myös nuorisotoimen työmuodot esiintyvät ohjelmissa vaihtelevasti. Joissakin ohjelmissa on kattava kuvaus työmuodoista ja muun muassa nuorisolain 7 §:stä. Toisaalta yhdessä ohjelmassa oli nuorisopalvelujen esittelystä unohtunut yksi nuorisotyön perustyömuodoista, nuorisotilatyö. Työmuodoista mainintoja saivat nuorisotilatyön lisäksi erityisesti osallisuustoiminta ja nuorisotiedotus- ja neuvontatyö sekä sosiaaliseen vahvistamiseen liittyvät työmuodot, kuten erityisnuorisotyö, työpajatoiminta ja ehkäisevä päihdetyö. Verkkonuorisotyö sai kaksi mainintaa ja monikulttuurinen nuorisotoiminta sekä ympäristökasvatus vain yhden maininnan.

Monialainen yhteistyö näkyi ohjelmissa vahvasti. Ainakin paperilla näyttää siis siltä, että monialainen yhteistyö on lisääntynyt ja että yhteistyölle nähdään selkeä tarve. Samanlainen kuva tulee myös haastatteluaineiston perusteella. Työni kautta kuitenkin tiedän, että yhteistyön määrä ja laatu vaihtelevat kunnittain ja että monialaisen yhteistyön tukeminen on edelleen tärkeää.

Nuorisotyö on ohjelmien mukaan haastattelukunnissa monipuolinen yhteistyökumppani. Yhteistyön kohteiksi asiakirjoissa mainittiin muun muassa osallisuus-toiminta, nuorten erityispalvelut, oppilashuoltotyö, työpajatoiminta, erityisnuori-sotyö, aluetyö ja ehkäisevä päihdetyö. Tämä antaa kuvan nuorisotyön monialai-sesta ja laajasta osaamisesta, mutta herättää myös kysymyksen esimerkiksi ajan riittävyydestä.

Lastensuojelun ja nuorisotyön yhteistyön tiivistämisestä puhutaan monessa oh-jelmassa. Lastensuojelulailla ja erityisesti ehkäisevän lastensuojelun määrittely-lä sekä ilmoitusvelvollisuuden ulottamisella nuorisotyöntekijöihin on ollut var-masti merkitys yhteistyön tiivistämisessä. Yhteistyön tiivistämiselle on varmasti myös selkeä tarve. On kuitenkin tärkeä huolehtia siitä, että nuorisotyön ehkäi-sevä luonne säilyy yhteistyössä.

Yhteistyökumppaneista puhuttaessa on mielenkiintoista huomata, että sekä haastatteluaineistosta että ohjelmista nousee esiin nuorisotyön osalta vanhem-muuden tukeminen ja vanhemmat yhteistyökumppaneina. Väitän, että van-hemmuuden tukeminen on tutumpaa esimerkiksi varhaiskasvatus-, opetus- ja sosiaalipalveluissa. Vanhemmuuden tukeminen sekä vanhempien voimavarojen hyödyntäminen nuorisotyössä on kuitenkin herättänyt viime aikoina keskustelua ja yhteistyölle on lähdetty etsimään erilaisia tapoja ja malleja. Mielenkiintoista olisi pohtia, mitä varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa käytetty kasvatus-kumppanuus voisi olla nuorisotyössä.

Lasten ja nuorten osallisuuteen kiinnitetään selvästi huomiota sekä haastattelu-aineistossa että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta myös valmiissa ohjel-missa. Osallisuutta tarkastellaan arjen osallistumisen, erilaisten rakenteiden ja yhteistyön näkökulmista. Lasten ja nuorten osallistuminen ja kuuleminen ohjel-mien laadinnassa ei ole kuitenkaan vielä itsestään selvyys. Viidessä ohjelmassa seitsemästä oli maininta lasten ja nuorten kuulemisesta sen laadinnassa.

Lastensuojelulaissa nuorisotyö nähdään kunnan peruspalveluna (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 75). Nuorisopalvelut mainitaan kaikissa viidessä uuden lastensuojelulain voimaantulon jälkeen valmistuneessa ohjelmassa puhuttaessa peruspalveluista. Positiivista on, että useassa ohjelmassa nuorisotyö on nostettu tasavertaiseksi palveluntuottajaksi esimerkiksi varhaiskasvatuspalvelujen, koulun ja lastensuojelun rinnalle. Kokemukseni mukaan useassa kunnassa nuorisopalvelut kaipaavat kuitenkin vahvempaa asemaa kunnan palvelukokonaisuudessa.

Haastatteluaineistosta nousi vahvasti esiin nuorisotyön tehtävänä ohjelmatyössä ehkäisevän työn merkityksen esiin tuominen. Nuorisotyö mainitaankin useissa ohjelmissa ehkäisevän työn tekijänä, usein lastensuojelulain ehkäisevä lastensuojelu -käsitteen kautta.

6 POHDINTA

Kuten tutkimuksestani käy ilmi, on kunnissa tehty ohjelmatyötä jo useiden vuosien ja vuosikymmenten ajan. Moni asia on vuosien varrella kehittynyt ohjelmatyöprosesseissa. Ohjelmatyölle on entistä vahvempi lainsäädännön ja valtakunnallisten ohjelmien tuki. Lisäksi muun muassa lapsi- ja nuorisotutkimus ovat viime vuosina kehittyneet ja tarjoavat kuntien käyttöön ajankohtaista tietoa lasten ja nuorten kokemusmaailmoista sekä hyvinvoinnin ehdoista. Tekniikan kehittyminen on puolestaan luonut mahdollisuuden erilaisten valtakunnallisten ja paikallisten indikaattorijärjestelmien kehittymiselle. Tämä on puolestaan helpottanut lasten ja nuorten hyvinvoinnin järjestelmällistä seurantaa.

Asioita, jotka vaikuttavat joiltain osin olevan aiempaan verrattuna ennallaan, ovat asenteet ja ennakkoluulot ohjelmatyötä kohtaan. Kokemukseni mukaan myöskään monialainen yhteistyö ei ole vielä kaikissa kunnissa itsestään selvyyttä, vaan yhteistyö vaatii rakentamis- ja kehittämistyötä. Joissain kunnissa ei ole vielä myöskään ymmärretty sitä, miksi ohjelmatyötä tehdään tai kannattaa tehdä. Työtä tehdään niin sanotusti vain paperin vuoksi, kun on ”pakko” tehdä.

Tällöin asiakirja ei johda käytännön toimiin eikä tuota parasta mahdollista tulosta. Ohjelmatyö on yhteinen oppimisprosessi (Perttilä ym. 2004, 40). Jos asiakirja tehdään vain pakon vuoksi, ei todennäköisesti myöskään oppimisprosessista muodostu osallistujille mielekästä, mielenkiintoista ja antoisaa.

Keskeistä on myös ohjelmien toimeenpano ja jalkauttaminen. Kuten historia osoittaa, ovat useat ohjelmat jääneet hyllyihin pölyttymään. Ohjelman valmistuttua on usein huokaistu helpotuksesta ja todettu, että ohjelma on nyt valmis. Usein on kuitenkin unohtunut se, että itse asiassa tärkein osa työtä alkaa vasta ohjelman valmistuttua.

Itse koen, että lapsi- ja nuorisopolitiikka -käsitteet ovat hieman vaikeatajuisia. Kyseessä on kuitenkin loppuen lopuksi suhteellisen yksinkertainen asia. Lapsi- ja nuorisopolitiikka on mielestäni lasten ja nuorten asioiden keskusteluun nostamista ja vaikuttamista lapsia ja nuoria koskevaan päätöksentekoon sekä ennen kaikkea lasten ja nuorten hyvinvointia tukevien päätösten tekoa. Tärkeää on myös lasten ja nuorten aktivoiminen vaikuttamaan heitä koskeviin asioihin. Lapsi- ja nuorisopolitiikkaa voi tarkastella sekä yksilön, yhteisöjen, palvelujen että rakenteiden näkökulmasta. Nuorisopolitiikan toimijoita ovat valtio, kunnat, oppilaitokset, seurakunnat, yhdistykset ja järjestöt sekä lapset, nuoret ja heidän perheensä.

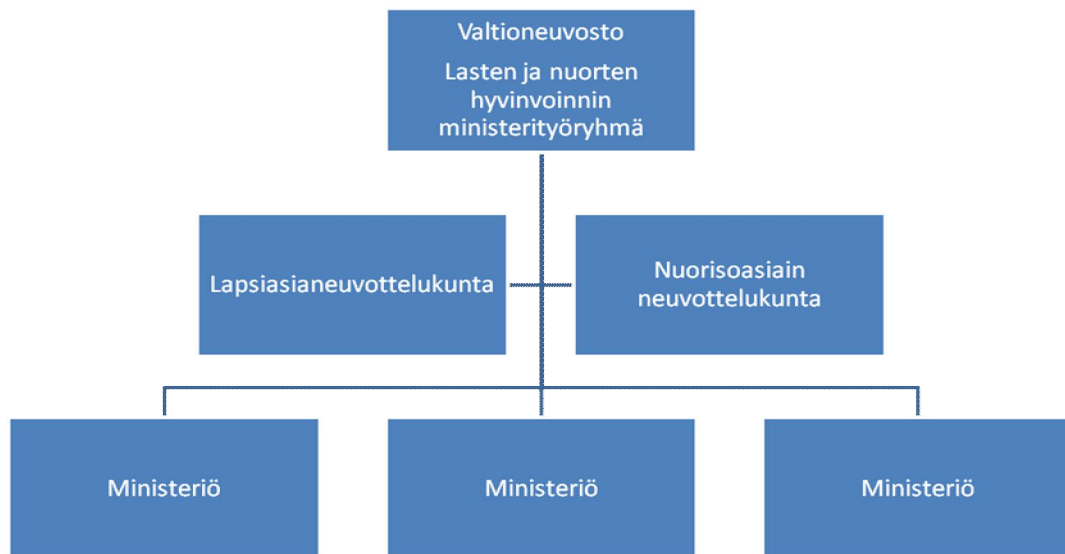
6.1 VALTAKUNNALLISEN JA ALUEELLISEN KOORDINAATION HAASTE

Tutkimukseni ensimmäinen alakysymys oli, miten nuorisotoimen edustajat kokevat lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan ohjelmatyön. Nuorisotoimen edustajat kokevat ohjelmatyön tärkeänä, mutta valtion ohjaus näyttäytyy kuitenkin kuntakentälle sirpaleisena. Ohjeistusta tulee usealta eri taholta ja kunnat joutuvat miettimään, mitä lähdetään toteuttamaan ja mihin lähdetään mukaan. Ohjauksen sirpaleisuus aiheuttaa hämmennystä myös luottamushenkilöissä.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan valtakunnallisen koordinaation toteuttamisesta nykyisen hallituskauden jälkeen käydään jo keskustelua. Opetusministeriö on asettanut lokakuussa 2009 hallituksen politiikkariihen kannanoton (24.2.2009) mukaisen selvitysryhmän. Ryhmän tehtävänä on laatia selvitys hallinnon rakenteiden kehittämistä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaista hoitamista varhaislapsuudesta työelämään. Ryhmän toimikausi päättyy 30.9.2010. (Lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmä.)

Ryhmän toimintaa avustamaan on perustettu alatyöryhmä, joka kantaa nimeä Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien säännösten kehittämistyöryhmä (Opetusministeriö 2010, 3). Ryhmän työstä on julkaistu muistio 31.3.2010. Muistiossa työryhmä tekee kymmenen toimenpide-ehdotusta. Toimenpiteissä ehdotetaan muun muassa, että asetetaan lapsi-, nuoriso- ja perhepoliittinen ministerityöryhmä ja että perustetaan laaja-alainen lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunta. (Emt., 3.) Itse näkisin jatkossa lapsiasianeuvottelukunnan ja nuorisoasiain neuvottelukunnan edelleen erillisenä (kuviokuva 7). Neuvottelukuntien välillä on kuitenkin tärkeää määrittää ja täsmentää tehtävän jakoa; mitkä asiat liittyvät erityisesti esimerkiksi pienten lasten elämään ja mitkä täysi-ikäisen nuoren elämään. Tärkeää on esimerkiksi huomioida nuorten koulutukseen ja työelämään integroitumisen kysymykset, jotka usein jäävät lapsi- ja perhepolitiikan ulkopuolelle (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 69). Tärkeää on myös pohtia neuvottelukuntien yhteisiä kosketuspintoja ja vaihtaa tiiviisti tietoja. Neuvottelukunnilla tulisi olla esimerkiksi yhteinen sihteeristö tiedon vaihdon helpottamiseksi.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan laajuuden vuoksi lasten ja nuorten asioita on haasteellista asettaa yhden ministeriön alaisuuteen. Tämän vuoksi on mielestäni tärkeää, että lasten ja nuorten asioita voidaan hoitaa tiiviissä yhteistyöverkostossa.

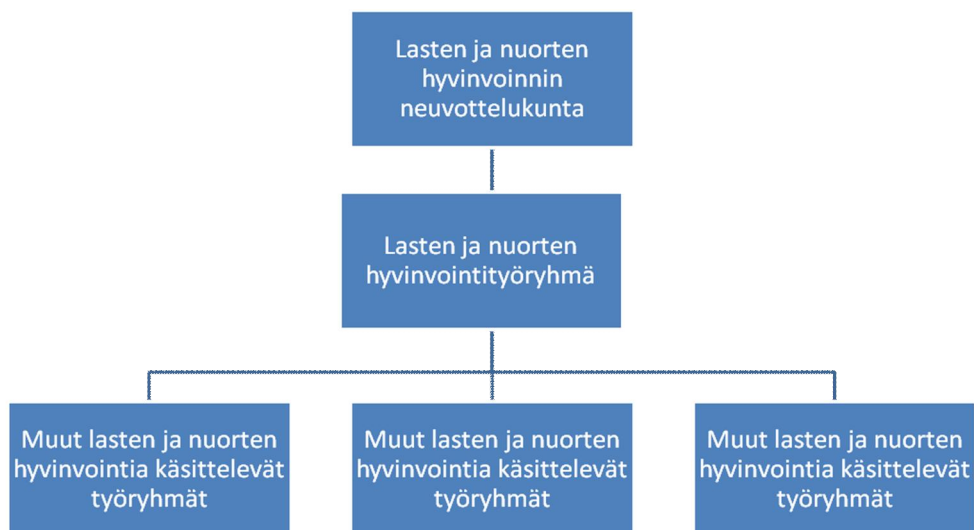


Kuvio 7. Ehdotus lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinoimiseksi valtionhallinnossa.

Aluehallinnon tasolla opetusministeriö on laatinut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa nuorisotoimelle toiminnalliset tulossopimukset. Tulossopimuksissa todetaan yhdeksi ELY-keskusten tehtäväksi lapsi- ja nuorisopolitiikan alueellisesta koordinaatiosta huolehtiminen sekä siihen liittyvän alueellisen nuorisoasiain neuvottelukunnan asettaminen, organisointi ja työ. Tulossopimuksen mukaan neuvottelukuntaan kootaan asiantuntijoita nuorisotyön ja -politiikan eri alueilta, kuten kunnallisesta nuorisotyöstä, nuorten kansalaistoiminnasta, sosiaali- ja terveystoimesta, koulutoimesta sekä ELY-keskusten laajennetun toimialueen muista ELY-keskuksista, aluehallintovirastosta ja maakunnan liitoista. (Elyjen toiminnalliset tulossopimukset 2010–2011/Nuorisotoimi.) Itse laajentaisin neuvottelukunnan työn koskettamaan myös lasten asioita (kuvio 8), koska lapsipolitiikan koordinaatiota ei ole käsitykseni mukaan vastuutettu erikseen aluehallinnossa. On tärkeää, että lapsuuteen liittyvät kysymykset tulevat myös neuvottelukuntatasolla huomioiduiksi.

Neuvottelukunnan lisäksi tulisi mielestäni perustaa eri tahojen edustajista myös erillinen työryhmä, joka valmistelisi asioita neuvottelukuntaan ja toimisi niin saottuna työrukkasena. Alueilla toimii lukuisia erilaisia lasten ja nuorten asioita

käsitteleviä työryhmiä ja neuvottelukunta, joiden työ tulisi linkittää lasten ja nuorten hyvinvoinnin neuvottelukunnan ja työryhmän työhön. Lisäksi myös aluehallinnossa tulisi pohtia lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista heitä koskevissa asioissa.



Kuvio 8. Ehdotus lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinoimiseksi valtion aluehallinnossa.

Ohjelmien koordinoiminen ja yhteensovittaminen edellyttävät muun muassa erilaisten ohjelmien välisten suhteiden ja hierarkioiden selkiyttämistä (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 76). Tällä hetkellä laaditaan suuri määrä valtakunnallisia ohjelmia ja myös valtionhallinnon tasolla on vaikea pysyä selvillä siitä, mitä kaikkia ohjelmia on laadittu ja mikä on niiden suhde toisiinsa. Kehittämistyöryhmä ehdottaa muistiossaan, että lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa koskevat säännökset uudistettaisiin. Työryhmä ehdottaa, että ensisijaiseksi lasten ja nuorten hyvinvointipolitiikan strategiseksi suunnitelmaksi määritellään kansallinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämisohjelma. (Opetusministeriö 2010, 23.) Tämä ehdotus on mielestäni kannatettava.

Työryhmän muistiosta nousee esiin myös ajatus lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen laista (emt., 42). Itse koen, että lastensuojelulain ja nuorisolain uudistusten jälkeen olisi hyvä hengähtää ja arvioida tämänhetkisen lainsäädännön

riittävyttä ja toteutumista. Tässä vaiheessa mielestäni tulisi panostaa nimenomaan yhteiseen ohjaukseen ja tiedotukseen sekä lasten ja nuorten asioiden kanssa työskentelevien henkilöiden koulutukseen.

Valtakunnallisten toimijoiden välisen tiedotuksen olen kokenut työni kautta vaihtelevaksi. Asioista tiedotetaan usein omalla toimialalla, kun taas muut toimialat helposti unohtuvat. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma laadittiin ministeriöiden yhteistyönä. Olisi ollut myös hedelmällistä tiedottaa ohjelmasta laajemmin yhteistyössä. Mielestäni olisi hyvä, että kunnille voitaisiin tiedottaa yhdessä eri ohjelmista. Tällöin kunta saisi paremman käsityksen siitä, millaisia ohjelmia on laadittu tai ollaan laatimassa ja näitä voitaisiin kytkeä myös paikallistasolla yhteen. Olisi hienoa, jos esimerkiksi hallituskauden alussa kuntaan voitaisiin tiedottaa sillä hetkellä tiedossa olevista ja mahdollisesti hallituskauden aikana tulevista valtakunnallisista ohjelmista. Kokemukseni ja tutkimusaineistosta tekemäni tulkinnan mukaan lisäksi valtionhallinnon ja kuntien välistä vuoropuhelua tulee lisätä ja kehittää.

Haastattelukunnissa on nuorisotoimessa oltu myös itse aktiivisina, eikä ole jääty pelkästään odottamaan valtion ohjausta. Tarpeet hyvinvoinnin kehittämiseksi ovat nousseet työn kautta nuorilta itseltään. Hyvinvoinnin edistämistyön tulisikin mielestäni lähteä kunnan halusta sekä lasten, nuorten ja heidän perheidensä tarpeesta käsin. Lainsäädäntö, valtion ohjaus ja kansalliset ohjelmat voivat tukea tätä työtä.

Nuorisotoimen edustajat kokevat valtion ohjauksen ja lainsäädännön tukena omalle työlleen. Valtakunnallinen raamitus ja ohjeistus antavat tunnustusta omalle asiantuntijuudelle sekä mahdollistavat koulutuksen ja rahoituksen saannin. Olen huomannut tuen myös omassa työssäni. Kokemukseni mukaan nuorisolain sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tunnetuksi tekeminen muille toimialoille vaatii kuitenkin vielä työtä. On hyvä muistaa, että nuorisolaki ei ole vain nuorisotyön laki, vaan yleislaki. Työtä vaatii myös muiden lakien ja

ohjelmien, kuten lastensuojelulain sekä kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman tunnetuksi tekeminen nuorisotoimialalla.

6.2 OHJELMATYÖN MAHDOLLISTAVAT RAKENTEET JA RESURSSIT KUNNASSA

Haastatteluaineistosta nousee selkeänä ohjelmatyön haasteena esiin kunnissa käynnissä olevat rakennemuutokset; kuntaliitokset ja kuntien sisäiset rakenneuudistukset. Nuorisotoimea on siirretty useissa kunnissa hallintokunnasta toiseen. Siirto ei ole tuonut mukanaan pelkästään hyviä asioita, vaan se on saattanut vaikeuttaa ja monimutkaistaa toimintaa. Tärkeää olisikin tarkastella muutoksen yhteydessä lasten ja nuorten palveluja kokonaisuutena. Millaisella rakenteella pystytään hoitamaan palveluja mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ja millainen rakenne tukee toimialojen välistä yhteistyötä? Kokemukseni ja haastatteluaineistosta tekemäni tulkinnan mukaan näkemystä kokonaisvaltaisesta lapsi- ja nuorisopolitiikasta tulee vahvistaa. Ohjelmatyön kautta voidaan arvioida myös rakenteiden toimivuutta ja tehdä näihin tarvittaessa kehittämissuhteita.

Myös resurssikysymykset nousevat haastatteluaineistosta esiin ohjelmatyöstä puhuttaessa. Resurssien puute näkyy muun muassa siten, että samat ihmiset osallistuvat eri työryhmien työskentelyyn. Tämä voi aiheuttaa työntekijälle liiallista rasitusta ja järjestelmä on myös hyvin haavoittuvainen. Hyvänä puolena on se, että ihmisistä tulee laaja-alaisia asiantuntijoita. Valitettavan usein kuulen työssäni viestiä siitä, että henkilöstön työaika tahtoo kulua erilaisissa työryhmissä istumiseen ja kohtaamistyölle ei tahdo jäädä riittävästi aikaa. Tilanteessa tulee päästä tasapainoon. On tärkeää arvioida, mitkä asiat hyödyttävät parhaiten sekä omaa työtä että laajemmin katsottuna lasten ja nuorten hyvinvointia. Ohjelmatyö voi parhaimmillaan auttaa keskittymään toiminnassa olennaiseen.

Mielenkiintoista olisi myös tarkastella sitä, kuinka monessa kunnassa nuorisopoliittinen vaikuttamistyö eli nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen on kirjattu työnkuvauksiin sekä avattu, mitä tämä työ tarkoittaa. Uskon, että nuorisolain

tavoitteista nuorten kasvun ja itsenäistymisen tukeminen, nuorten aktiivisen kansalaisuuden edistäminen ja nuorten sosiaalinen vahvistaminen sisältyvät usein työnkuviin, mutta nuorisopoliittinen vaikuttaminen jää vähemmälle. Erään haastattelukunnan nuorisotoimen edustaja toteaa nuorisopoliittisen työskentelyn olevan osa omaa työtä. Näin tosiaan on myös nuorisolain mukaan. Mielestäni kunnassa ja erityisesti nuorisotoimessa tarvitaan keskustelua siitä, mitä nuorisopoliittikka tarkoittaa ja miten nuorisopoliittista vaikuttamistyötä voidaan kunnassa tehdä. Lisäksi työhön tulisi varata aikaa ja nuorisotyöntekijöiden osaamista nuorisopoliittisessa vaikuttamistyössä tulisi lisätä.

Usein nuorisopoliittista vaikuttamistyötä tekee varsinkin isommissa kunnissa nuorisotoimenjohtaja, mutta mielestäni jokaisella nuorisotyötä tekevällä tulisi olla käsitys nuorisopoliittisesta vaikuttamisesta ja ainakin auttavat valmiudet tähän työhön. Tämä asettaa haasteen alan oppilaitoksille. Ohjelmatyössä on tärkeää koko henkilöstön osallistaminen ja työn jalkauttaminen myös kentän tasolle. Tämä nousee esiin myös haastatteluaineistosta. Ennen toimialojen yhteisen ohjelman laadintaa nuorisotoimen henkilöstön tulee muodostaa yhteinen näkemys nuorisotyön tavoitteista ja keskeisistä toimenpiteistä. Ohjelmatyö on yksi väline vaikuttaa nuorisopoliittikkaan, lisäksi jokainen työntekijä voi tehdä vaikuttamistyötä esimerkiksi pitämällä lasten ja nuorten asiaa esillä eri yhteyksissä ja osallistamalla yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kokemukseni mukaan tämä ei toki ole ollut kaikissa kunnissa mahdollista.

Haastatteluaineistosta nousee esiin henkilöstöresursseja tarkastellessa myös henkilöstön vaihtuvuuden haaste. Kun henkilöt vaihtuvat, joudutaan yhteistyö aloittamaan usein lähes alusta. Olisikin tärkeää, että vastuuta voisi jakaa ainakin isommissa kunnissa omalla toimialalla useammalle henkilölle, jotta kaikki tieto ja asiantuntemus eivät häviäisi esimerkiksi henkilön vaihtaessa työpaikkaa.

Resursseista puhuttaessa haastatteluaineistosta nousee esiin myös rahalliset resurssit. Parhailaan käynnissä oleva lama on jälleen supistanut lasten ja nuorten palveluja. Haastatteluaineiston mukaan lama voi kuitenkin auttaa myös sel-

vittämään, mihin resursseja tällä hetkellä oikein käytetään. Tämä voi puolestaan helpottaa toiminnan suuntaamisessa ja priorisoinnissa. Haastatteluaineiston mukaan kunnissa on totuttu myös siihen, että pienilläkin resursseilla saadaan aikaan. Kysymys on enemmän siitä, miten asioita tehdään. Työhön tarvitaan luottamusta ja luovuutta. Kokemukseni kautta kuitenkin tiedän, että ohjelmien toteutumisen kannalta riittävien resurssien varaaminen on tärkeää.

6.3 YHTEISTYÖN EDISTÄMINEN JA OHJELMATYÖN KOORDINOINTI PAIKALLISTASOLLA

Myös kunnan toimintakulttuurilla on ohjelmatyössä suuri merkitys. Eräässä haastattelukunnassa oli pitkän yhteistyön tuloksena rakentunut toimintakulttuuri, jossa yhteistyöhön pääsi mukaan, kunhan itseltä vain löytyi halua ja ideoita. Nuorisotyö on pieni toimiala, joka joutuu työskentelemään jatkuvasti erilaisilla rajapinnoilla (ks. kuvio 4). Toisaalta pienuus voi vaikuttaa nuorisotoimialan arvostukseen (Silvennoinen & Nieminen 2002, 55, 57). Toisaalta pienuuden voi myös kääntää vahvuudeksi, kuten mielestäni haastattelukunnissa on pääasiassa tehtykin. Pienuus mahdollistaa muun muassa nopean reagoinnin muuttuviin tilanteisiin. Kuten Heikki Vuojakoski (2010) toteaa, nuorisotoimialan tulisi pyrkiä pois puolustustaistelusta tuottamaan hyvinvointia. Tarvitaan siis asenteiden muuttamista sekä halua ja kykyä suunnittelu- ja kehittämistyöhön. Tämä toteutui tutkimuskunnissa pääosin ja nuorisotoimi nähtiin arvostettuna yhteistyökumppanina.

Yhteistyössä tarvitaan yhteistä ymmärrystä erilaisista lähestymistavoista ja näkökulmista hyvinvoinnin tukemiseen. Kuten osiossa 5.1 totesin, tämä ei kuitenkaan tarkoita samanäänisyyttä. Haastatteluaineiston perusteella voi todeta, että yhteiseen ymmärrykseen pääsemistä helpottavat eri toimialojen edustajiin tutustuminen ja pitkäaikainen työskentely yhdessä. Vaikka tällaista yhdessä tekemisen kulttuuria ei vielä kunnassa olisikaan muodostunut, ei mielestäni ole varaa heittää hanskoja tiskiini. Kokemuksesta tiedän, että välillä tarvitaan pään iskemistä seinään, ennen kuin asiat lähtevät etenemään. Kun kyse on henkilöiden

välisestä dialogista, ei törmäyksiltäkään voida välttyä. Vaikeina hetkinä itseäni kuitenkin kantaa ajatus siitä, että yhteistyöllä voitaisiin loppuen lopuksi parantaa lasten ja nuorten asioita. Lasten ja nuorten asiat jakautuvat usealle sektorille, joten lasten ja nuorten palvelujen kokonaisvaltainen tarkastelu vaatii yhteistyötä.

Kokonaisvaltainen yhteistyö vaatii monipuolista osaamista. Yhteistyöhön liittyvään osaamiseen on kiinnitettykin huomiota muun muassa järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelmassa. Koulutusyhteistyötä voisi kuitenkin entisestään tiivistää siten, että lasten ja nuorten kanssa toimivilla olisi mahdollisuus valita enemmän yhteisiä opintoja. Osittain yhtenäinen koulutus pohja voisi mahdollistaa eri toimijoiden toiminnan paremman ymmärtämisen.

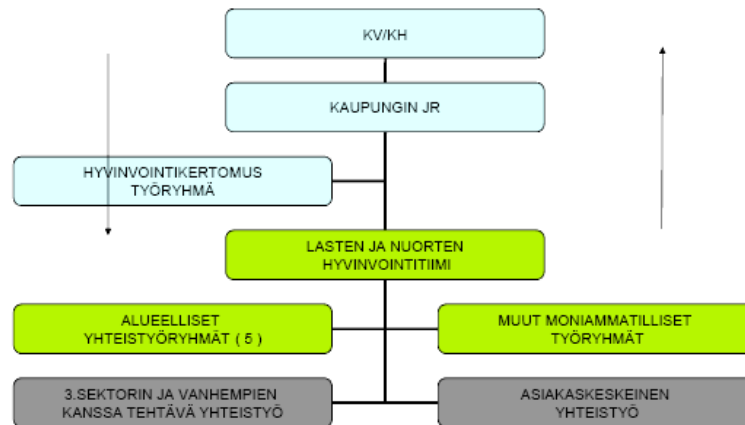
Aiemmat kokemukset ohjelmatyöstä vaikuttavat tämänhetkisen ohjelmatyön tekemiseen. Työssäni kuulen usein nuorisotoimen työntekijöiden toteavan, että ei se ohjelmatyö viimeksikään mihinkään johtanut tai ei siitä mitään tullut. Tämä vaikuttaa jopa siten, että ohjelmatyöstä jättäytyään kokonaan pois. Pois jättäytymisen sijaan on tärkeää pohtia, mistä aiemmat kokemukset johtuvat. Missä asioissa viimeksi onnistuttiin, missä epäonnistuttiin? Miksi näissä onnistuttiin tai epäonnistuttiin? Mitä tällä kertaa pitäisi tehdä toisin? Myös pelko nuorisotyön perustehtävien jäämisestä laajempien elämänkaaritehtävien edellyttämän työpanoksen ja tavoitteiston varjoon on aiheuttanut ohjelmatyöstä pois jättäytymistä ja heikkoa sitoutumista (Cederlöf 2008, 303). Myös pelon osalta on tärkeä miettiä sitä, mistä pelko johtuu sekä miettiä keinoja työn järjestämiseen siten, että aikaa jää myös nuorten kasvu- ja elinolojen edistämiseksi.

Positiiviset kokemukset innostavat ja motivoivat ohjelmatyön jatkamiseen ja kehittämiseen. Haastattelukunnista löytyi paljon positiivisia kokemuksia ohjelmatyöstä. Verkostotyö koettiin antoisaksi. Positiiviseen kokemukseen vaikuttivat muun muassa se, että verkostotyö koettiin hyödylliseksi ja toimivaksi ja että nuorisotyö oli saanut äänensä kuuluviin ohjelmatyössä.

Monialainen yhteistyö on muun muassa lainsäädännön velvoittavuuden vuoksi tiivistynyt. Yhteistyön kehittäminen korostuu yhtenä ohjelmatyön tärkeänä tehtävänä. Keskeisinä asioina haastatteluaineistosta nousevat esiin yhteistyön koordinointi ja päällekkäisyyksien välttäminen. On tärkeää ensinnäkin, että ohjelmat linkitetään kunnissa toisiinsa ja että ne linkitetään yleisesti kunnan kehittämis- ja laatutyöhön (Rousu 2008, 13; Kurkinen 2003, 48). Tärkeää on, että kunnassa hyvinvointikertomus- tai selonteko on linkitetty kuntastrategiaan. Hyvinvointikertomuksessa voisi esimerkiksi neljän vuoden välein tarkastella kunta-laisten hyvinvointia kokonaisuutena ja väli vuosina eri ikäkausien (lapset ja nuoret, aikuiset, ikääntyneet) näkökulmasta. Hyvinvointikertomuksessa esiin tulleita asioita voisi tarkentaa ikäkausittain laadituissa ohjelmissa. Kunnassa tulisi harmita, mitkä asiat vaativat lisäksi erillisiä eri toimialojen yhdessä laatimia ohjelmia. Eri toimialoilla voi olla yhteisten ohjelmien lisäksi omaa toimintaa tarkentavia toimialakohtaisia suunnitelmia.

Kunnassa on järkevää pohtia myös millaisia yhteistyöryhmiä kunnassa tarvitaan. On tärkeä pohtia esimerkiksi sitä, miten nuorisolain tuleva velvoite paikallisista ohjaus- ja palveluverkostoista otetaan kunnissa huomioon (Hallituksen esitys 1/2010vp). Tärkeää on pohtia myös sitä, miten ohjaus- ja palveluverkosto, lasten ja nuorten hyvinvointia koskevista ohjelmajärjestelmistä vastaavat ja muut lasten ja nuorten hyvinvointia koskevat työryhmät suhteutuvat toisiinsa. Kuviossa 9 on esitetty esimerkkinä ehdotus Lahden kaupungin yhteistyön rakenteeksi.

Yhteistyön rakenne



Kuvio 9. Ehdotus yhteistyön rakenteeksi Lahden kaupungissa. (Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma v. 2009–2012.)

Mielenkiintoista on se, että aiempien vuosien ja vuosikymmenten tapaan käydään keskustelua ohjelmatyötä koordinoivasta tahosta. Lastensuojelulain perusteella voidaan päätellä, että lain 12 §:n mukaisten suunnitelmien vastuutahoina ovat kunnassa sosiaalihuollosta vastaava toimielin ja kunnan muut viranomaiset yhdessä (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 72). Nuorisolaki puolestaan ei sisällä varsinaista ohjelmatyön velvoitetta kunnille. Nuorisotyölle on kuitenkin aiemmin aseteltu koordinaattorin viittaa (Opetusministeriö 2003, 43).

Haastatteluaineistosta koordinaatiokysymys ei nouse nuorisotoimen osalta vahvasti esiin. Erään kaupungin edustaja koki lähinnä helpotusta siitä, että lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinnassa vastuun otti sosiaali- ja terveystoimi. Itse näen asian pitkälti voimavara- ja osaamiskysymyksenä. Kenellä kunnassa on mahdollisuus ottaa vastuu ja keneltä löytyy tehtävässä vaadittavaa osaamista? Mikäli nuorisotoimella on tähän mahdollisuus, kannattaa tämä mahdollisuus toki käyttää. Mikäli kuitenkin toisella hallintokunnalla on parempi mahdollisuus tähän työhön, ei tästä kannata tehdä kynnykskysymystä. Kunnissa on siis mielestäni mahdollista toteuttaa erilaisia malleja. Oleellista on, että nuorisotoimi otetaan ohjelmatyöhön mukaan tasavertaisena asiantuntijana ja yh-

teistyökumppanina. Keskeistä on, että ohjelmatyöllä on vastuuhenkilö ja -taho ja että ohjelmatyö etenee yhteistyössä. Kunnanvaltuuston tulee kantaa poliittinen vastuu ohjelmatyön ohjauksesta ja edistämisestä.

Koordinoinnin osalta haastatteluaineistosta nousee esiin myös hankkeiden koordinointi ja parempi yhteensovittaminen sekä rajapintojen hahmottaminen. Koska lasten ja nuorten asiat ovat jakautuneet useammalle sektorille, löytyy yhteisiä rajapintojen todella paljon. Kokemukseni mukaan lapset, nuoret ja heidän perheensä saattavat olla useiden eri toimialojen palvelujen piirissä, eivätkä palvelut välttämättä ”keskustele keskenään”. Tämä voi pahimmillaan aiheuttaa lasten ja nuorten palveluketjujen katkeamista tai putoamista palvelujen ulkopuolelle. Yhteisten rajapintojen tarkastelulla voidaan estää lasten ja nuorten putoaminen palvelujen ulkopuolelle. Lisäksi rajapintojen tarkastelu antaa mahdollisuuden uusien palvelujen luomiselle. Yhteistyön osalta haastatteluaineistossa todetaan myös, että yhteistyössä tärkeää ovat yhteiset linjat. Yhdessä eteenpäin viedyt asiat menevät helpommin läpi kunnan päätöksentekojärjestelmässä.

Monialainen yhteistyö näkyy valmiissa ohjelmissa vahvasti. Monialaisen yhteistyön toimivuudesta on tärkeä tehdä jatkuvaa seurantaa ja arviointia. Työni kautta tiedän, että monialaisen yhteistyön määrä ja laatu vaihtelevat kunnittain. Yhteistyön lisäämiseksi ja kehittämiseksi yksinomaan lainsäädännön vahvistaminen ei riitä, vaan tarvitaan myös ohjausta ja koulutusta. Kokemukseni mukaan osaamista tarvitaan erityisesti toimivan vuoropuhelun rakentamisessa ja kehittämisessä.

6.4 NUORISOTOIMEN ROOLI JA TEHTÄVÄ OHJELMATYÖSSÄ

Toisena tutkimukseni alakysymyksenä oli, mikä on nuorisotoimen edustajien rooli ja tehtävä ohjelmatyössä. Nuorisotoimen rooli oli aktiivinen neljässä viidestä haastattelukunnasta. Työssäni kuulen usein sanottavan, että ohjelmatyössä ei olla mukana, kun kukaan ei ole siihen kysynyt. Kuten haastatteluaineisto osoittaa, usein kuitenkin vaaditaan oma-aloitteisuutta eli että kysytään ja tarjou-

dutaan itse mukaan. Siihen, onko nuorisotoimen edustaja vain kuultava osapuoli vai aktiivinen toimija, vaikuttavat mielestäni muun muassa kunnan toimintakulttuuri, halu ja kyky tehdä yhteistyötä, tieto omasta osaamisesta ja luottamus omaan osaamiseen. Aktiivisella asenteella nuorisotoimi voi saada omia näkemyksiään paremmin esille, kuten myös haastatteluaineisto osoittaa.

Haastatteluaineistossa nuorisotoimen yhdeksi rooliksi mainittiin monialaisen yhteistyön virittelijä. Sen lisäksi, että ollaan ohjelmatyössä mukana, nuorisotoimi voi olla myös itse yhteistyön käynnistäjänä ja muiden toimialojen osallistajana. Käynnistämisroolin lisäksi nuorisotoimen on tärkeä olla mukana myös seuranta- ja arviointityössä. Haastatteluaineiston mukaan nuorisotoimen edustajalla on ollut ohjelmatyössä myös tiedon kokoajan ja välittäjän rooli. Mielestäni on nuorisotoimen edun mukaista, että lasten ja nuorten hyvinvoinnista kerätään jatkuvasti ajankohtaista tietoa ja että nuorisotoimi osallistuu tiedonkeruuseen.

Haastatteluaineistosta nousee esiin myös nuorisotoimen edustajan kokemus itsestä tasa-vertaisena, oman alansa asiantuntijana. Oman asiantuntemuksen lisäksi haastattelukuntien nuorisotoimen edustajat arvostavat myös muiden toimialojen asiantuntemusta. Toisten työnkuviin ja osaamiseen tutustuminen antaa mahdollisuuden myös oman osaamisen kehittämiseen. Tärkeää nuorisotyössä onkin oman asiantuntijuuden ja ammatti-identiteetin vahvistaminen. Haastatteluaineisto vahvistaa ajatusta siitä, että nuorisotyöllä on omaa tärkeää osaamista, joka tulee ottaa huomioon lasten ja nuorten kokonaisvaltaisia palveluja kehitettäessä.

Yhdessä haastattelukunnista nuorisotoimen rooli oli vielä epäselvä. Epäselvään rooliin vaikutti muun muassa käynnissä ollut kuntaliitos. Lisäksi tähän vaikuttivat myös ohjauksen sirpaleisuus sekä tiedon ja kokonaisnäkömyksen puuttuminen. Tämä on vaikeuttanut osallistumista ohjelmatyöhön.

Positiivista on, että myös muut toimialat kokivat haastatteluissa nuorisotoimen roolin tärkeänä. Nuorisotoimi nähtiin nuorten äänitorvena. Nuorisotyön vah-

vuuksiksi nähtiin se, että se tavoittaa laajasti nuoria, se on arjessa kiinni, asiantuntijuus on käytännössä kentällä ja nuorisotyössä kentän ääni näkyy. Vahvuuksina voi sekä haastatteluaineiston että oman kokemukseni mukaan nähdä myös työn kehittämisen lasten ja nuorten näkökulmasta, nuorisotyön vapaa-
muotoisuuden sekä yhteyden ja ymmärryksen järjestökentästä. Positiiviseen kokemukseen nuorisotyöstä vaikuttavat haastatteluiden mukaan myös nuorisotyön oikeutus, koulutus ja näkemys. Uskon, että positiiviseen kokemukseen on vaikuttanut myös pitkäaikainen yhteistyö, joka on ollut kumpaakin osapuolta hyödyttävää. Yhteistyön kautta nuorisotyö voi mielestäni vahvistaa tunnettuuttaan ja jäntevöittää omaa toimintaansa.

Haastatteluaineistosta nousevat toimialojen yhteisiksi tehtäviksi palvelujen yhteen kokoaminen ja kehittäminen, monialaisen yhteistyön kehittäminen, tiedon kokoaminen ja välittäminen sekä päätöksentekoon vaikuttaminen. Palvelujen kehittämisen osalta nousevat esiin palveluketjujen ja -prosessien kehittäminen sekä päivärytmin ja nivelvaiheiden huomioiminen. Palveluprosessien kehittämisen osalta tärkeää on niiden läpileikkaavuus ja asiakastarpeiden huomioiminen.

Tiedon välittämisen osalta haastatteluaineistosta nousee esiin erityisesti sisäinen tiedon välittäminen. Sisäisen tiedotuksen lisäksi on tärkeää huolehtia tiedon kulusta myös organisaation ulkopuolisille yhteistyökumppaneille ja kuntalaisille. Osassa ohjelmista on kirjattu näkyviin seurannassa käytettävät indikaattorit. Indikaattoreissa mainitaan usein nuorisotyöttömyys, joka linkittyy myös nuorisopalveluihin. Sen sijaan muita indikaattoreita ei nuorisopalvelujen osalta mainita. Useassa ohjelmassa kuitenkin on kirjattu esimerkiksi kulttuuripalveluihin liittyviä indikaattoreita. Asiasta on keskusteltu nuorisopalvelujen piirissä ja heikkous on mielestäni tiedostettu. Indikaattoreita on lähdetty laatimaan muun muassa seudullisena yhteistyönä. Asia vaatii mielestäni kuitenkin edelleen kehittämistä.

Nuorisotoimen keskeiseksi tehtäväksi ohjelmatyössä nousee ehkäisevän työn, vapaa-ajan, yhteisöllisyyden sekä osallisuuden esille tuominen. Haastatteluaineistosta nouseva tehtävä on linjassa nuorisolaissa nuorisotyölle asetettujen

tavoitteiden ja arvolähtökohtien kanssa. Vuosien ajan on puhuttu painopisteen siirtämisestä korjaavasta työstä ehkäisevään työhön. On puhuttu paljon siitä, kuinka paljon halvemmaksi ehkäisevä työ tulee kuin korjaava. Valitettavasti kuitenkin tuntuu siltä, että puheiden tasolta ei ole vielä päästy kaikilta osin käytännön tasolle. Tilannetta on hankaloittanut entisestään parhaillaan käynnissä oleva lama. Valmiissa ohjelmissa ehkäisevän työn painotus kuitenkin näkyy. Vaikutuksensa on ollut lastensuojelulaila, jossa mainitaan selkeästi ehkäisevä lastensuojelu. Mielestäni on tärkeää seurata ohjelmia myös ehkäisevän työn näkökulmasta. Toteutuvatko ohjelmissa todetut ehkäisevän työn painotukset kunnissa?

Osallisuutta voidaan tarkastella tässä yhteydessä sekä kunnan eri toimialojen edustajien että lasten ja nuorten näkökulmasta. Kuten aiemmin todettiin nuorisotoimi voi olla omassa organisaatiossa muiden toimijoiden ohjelmatyöhön osallistaja. Lasten ja nuorten näkökulmasta katsottuna on tärkeä huolehtia heidän osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksista. Myös ohjelmatyö on lapsia ja nuoria koskeva asia. Lapsia ja nuoria tulisi ottaa mukaan ohjelman laadintaan, seurantaan ja arviointiin sekä kuulla heidän mielipiteitään heidän hyvinvointiaan koskevissa asioissa. On kuitenkin hyvä muistaa, että lasten ja nuorten kuulemisen ei tule olla itseisarvo. Lasten ja nuorten osallistumisessa ja kuulemisessa tulee ottaa huomioon muun muassa se, että kuuleminen on aitoa kuuntelemista ja vuorovaikutusta, joka on merkityksellistä ja joka johtaa johonkin konkreettiseen lopputulokseen. Eri toimialojen, erityisesti nuorisotyön, tulisi ottaa huomioon lasten ja nuorten mukaan ottaminen ohjelmatyöhön. Kunnallisen nuorisotyön tehtäväksi nousee myös järjestö- ja vapaaehtoistyön esille tuominen. Järjestö- ja vapaaehtoistoimijoiden lisäksi ohjelmatyössä tulisi ottaa huomioon myös seurakunnan rooli.

6.5 KUNNALLISEN NUORISOTYÖN NÄKYVYYS OHJELMATEKSTEISSÄ

Nuorisotyön arvolähtökohdista yhteisöllisyys nousi esiin haastatteluaineistosta. Yhteisöllisyys käsitteenä esiintyi myös muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta

ohjelmissa. Kokemukseni mukaan yhteisöllisyydestä puhutaan paljon eri yhteyksissä, mutta käsite jää usein avaamatta. On tärkeää, että käsite avataan ja pohditaan, mitä yhteisöllisyys oman kunnan toimintaympäristössä tarkoittaa lasten, nuorten ja heidän perheidensä näkökulmasta.

Monikulttuurisuus ja kansainvälisyys näkyivät ohjelmissa heikosti. Monikulttuurisuus ja kansainvälisyys ovat tätä päivää ja niiden edistämistä tulisi pohtia jokaisessa kunnassa. Nuorisotyöllä olisi mahdollisuus ottaa vahva rooli monikulttuurisuuden ja suvaitsevaisuuden edistämisessä ja tuoda näitä asioita keskusteluun erilaisissa yhteyksissä.

Nuorisotyön työmuodoista verkkonuorisotyö sai ohjelmissa vain muutaman maininnan. Tämä on mielestäni yksi työmuodoista, jonka kehittämiseen nuorisotyössä tulisi paneutua. Lapset ja nuoret liikkuvat yhä enemmän verkkoympäristössä. Nuorisotyön tulisi olla siellä, missä lapset ja nuoret ovat. Mielenkiintoista on myös se, että ympäristökasvatus mainitaan nuorisotyön osalta vain yhdessä ohjelmassa. Ympäristökasvatuksen avaaminen nuorisotyön työmuotona vaatii vielä työtä.

Kunnallinen nuorisotyö nostetaan pääosassa ohjelmia kunnan peruspalveluksi. Työni kautta tiedän kuitenkin, että tilanne vaihtelee suuresti kunnittain. Nuorisotyön lainsäädännön vahvistaminen voisi tuoda edelleen tukea nuorisotyön palvelujen tunnustamiseksi kunnissa peruspalveluksi. On kuitenkin hyvä ottaa huomioon, että nuorisotyö nähdään lastensuojelulaissa kunnan peruspalveluna (Määttä & Väänänen-Fomin 2009, 75). Nuorisotyössä voitaisiin siis mielestäni käyttää paremmin nuorisolain lisäksi myös muuta lainsäädäntöä oman työn perusteluna ja tukena.

6.6 KESKEISET TOIMENPIDE-ESITYKSET

Tutkimusaineiston ja oman työkokemukseni perusteella olen tiivistänyt toimenpide-esitykset seuraaviin kahdeksaan:

1. Lapsi- ja nuorisopolitiikan valtakunnallista ja alueellista koordinaatiota tulee vahvistaa ja selkiyttää. Samoin tulee selkiyttää kansallisten ohjelmien suhteita toisiinsa. Tärkeää on panostaa lainsäädännön tunnetuksi tekemiseen, yhteiseen ohjaukseen ja tiedotukseen sekä lasten ja nuorten asioiden kanssa työskentelevien henkilöiden koulutukseen. Tiedotuksen lisäksi valtionhallinnon ja kuntien välistä vuoropuhelua tulee lisätä ja kehittää.
2. Nuorisolain sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tunnetuksi tekemiseen muille toimialoille tulee kiinnittää huomiota. Huomiota tulee kiinnittää myös muiden lakien ja ohjelmien, kuten lastensuojelulain sekä kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman tunnetuksi tekemiseen nuorisotoimialalla. Nuorisotyössä on mahdollista käyttää nuorisolain lisäksi myös muuta lainsäädäntöä oman työn perusteluna ja tukena.
3. Paikallistasolla lasten ja nuorten palveluja tulee tarkastella kokonaisuutena. Tärkeää on huolehtia yhteistyötä tukevista rakenteista, koordinoinnista sekä työn resursoinnista. Ohjelma- ja yhteistyön tekeminen tulee kirjata henkilöstön työnkuviin. Ohjelmat tulee linkittää toisiinsa ja yleisesti kunnan kehittämis- ja laatutyöhön.
4. Ohjelmien toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin tulee kiinnittää huomiota. Tärkeää on seurata muun muassa ohjelmien ehkäisevän työn painotusten toteutumista kunnissa.
5. Monialaisen yhteistyön toimivuudesta on tärkeä tehdä jatkuvaa seuranta ja arviointia. Yhteistyön lisäämiseksi ja kehittämiseksi yksinomaan lainsäädännön vahvistaminen ei riitä, vaan tarvitaan myös ohjausta ja koulutusta. Erityisesti osaamista tarvitaan toimivan vuoropuhelun rakentamisessa ja kehittämisessä. Vuoropuhelua voitaisiin edistää esimerkiksi eri toimijoiden yhteisten opintojen kautta.
6. Lapsia ja nuoria tulee ottaa mukaan ohjelmien laadintaan, seurantaan ja arviointiin sekä kuulla heidän mielipiteitään heidän hyvinvointiaan koskevissa asioissa. Järjestö- ja vapaaehtoistoimijoiden lisäksi ohjelmatyössä tulee ottaa huomioon myös seurakunnan rooli.

7. Nuorisotoimessa on tärkeä keskustella siitä, mitä nuorisopolitiikka tarkoittaa ja miten nuorisopoliittista vaikuttamistyötä voidaan kunnassa tehdä. Lisäksi työhön tulee varata aikaa. Nuorisotyöntekijöiden osaamista nuorisopoliittisessa vaikuttamistyössä tulee tukea ja lisätä. Tarvitaan myös asenteiden muuttamista sekä halua, kykyä ja oikeaa asennetta suunnittelu- ja kehittämistyöhön.
8. Monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyteen liittyviin kysymyksiin tulee kiinnittää huomiota. Nuorisotyöllä olisi mahdollisuus ottaa vahvempi rooli monikulttuurisuuden ja suvaitsevaisuuden edistämisessä. Verkkonuorisotyötä ja ympäristökasvatusta nuorisotyön työmuotona tulee avata ja kehittää.

6.7 LOPUKSI

Sukeltaminen ohjelmatyön ihmeelliseen maailmaan on ollut mielenkiintoista ja antoisaa. Ohjelmatyö rakentuu monesta elementistä, joita voi tarkastella useista eri näkökulmista. Oma tutkimukseni keskittyi erityisesti nuorisotoimen suhteeseen ohjelmatyöhön, mutta se avasi silmiäni myös paljon laajemmin. Tutkimus herätti myös tarpeen tietojen päivittämiselle ja jatkoseurannalle. Olisi hedelmällistä palata tutkimuskuntien tilanteeseen ja selvittää muun muassa sitä, miten ohjelmia on lähdetty toteuttamaan ja millaisia kokemuksia ohjelmien toteuttamisesta on saatu. Tärkeää olisi myös tarkastella ohjelmien arviointia ja niistä esiin nousevia asioita.

Ohjelmatyön yksi keskeinen tehtävä on sekä aiemman tutkimuksen että tämän tutkimuksen valossa palvelujen ja monialaisen yhteistyön kehittäminen. Pohdinkin, voidaanko nuoria auttaa nuorisotoimessa kokonaisvaltaisesti, ellei olla mukana kehittämässä palveluja ja yhteistyötä. Nuorisotyöllä on merkittävä rooli nuorten äänitorvena. Myös tämä osoittaa mielestäni sen, ettei nuorisotoimella ole varaa jättäytyä palvelujen ja monialaisen yhteistyön kehittämisen ulkopuolelle. Toki työhön mukaan pääseminen ja lähteminen ei ole aina helppoa. Mutta kuten eräs haastattelukunnan edustaja totesi: ”kaikki ovet kyllä aukee ja kaik-

keen pääsee, jos on hyviä ideoita ja yhteistyöhaluja”. Uskonkin, että omalla toiminnalla on keskeinen rooli. Tarvitaan näkyä omasta työstä ja osaamisesta sekä omasta työstä osana kunnan palvelurakennetta. Lisäksi tarvitaan asennetta, halua ja rohkeutta yhteistyöhön, kohtaavaan ja arvostavaan kumppanuuteen. Haastattelukuntien hyvät esimerkit osoittavat mielestäni sen, että nuorisotyöllä on mahdollisuus tulla huomatuksi tasavertaisena ja merkityksellisenä kumppanina, joka tekee tärkeää ehkäisevää työtä.

LÄHTEET

Lait ja asetukset

Kuntalaki 365/1995

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007

Lastensuojelulaki 417/2007 ja muutossäädökset 88/2010

Nuorisolaki 72/2006

Perustuslaki 317/1999

Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta 103/2006

Julkaistut lähteet

Aaltonen, Kimmo 2009. Nuorisolakiopas. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Arnkil, Tom Erik & Eriksson, Esa & Arnkil, Robert 2000. Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 253. Helsinki: Stakes.

Cederlöf, Petri 2007. Nuorisotoimet rakennemuutoksen kynnyksellä. Selvitys kunnallisen nuorisotyön asemasta ja haasteista kunta- ja palvelurakenteen uudistuksessa sekä Humanistisen ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystyöstä. Humanistinen ammattikorkeakoulu, Sarja C. Oppimateriaalit 14.

Cederlöf, Petri 2008. Nuorisotyön rakenteellisia haasteita 2009. http://www.alli.fi/tiedoston_katsominen.php?dok_id=5432. Viitattu 22.6.2009.

Eronen, Anne & Hokkanen, Liisa & Kinnunen, Petri & Lehto-Pusa, Päivi & Rönnerberg, Leif & Särkelä, Riitta 1995. Hyvinvoinnin verkostoja näkyvissä. Kuntien ja järjestöjen näkemyksiä sosiaalisen tuen tuottamisesta. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

European commission 2009. A new era of EU policies for youth - Commission adopts a new EU strategy for youth. http://ec.europa.eu/youth/news/news1458_en.htm. Viitattu 13.4.2010.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi nuorisolain sekä oppilasvalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 5 §:n muuttamisesta 1/2010vp

Hirvonen, Elna 2009. Nuorisotyö sosiaalisen asiantuntijuuden areenoilla. Teoksessa Raitakari, Suvi & Virokannas, Elina (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisu- ja 96, 41–61.

Julkunen, Raija 2003. Hyvinvointistrategisen ajattelun muutos. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 16–37.

Kinnunen, Petri & Kurkinen, Jorma 2003. Kohti hyvinvointistrategiaa. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 3–15.

Komiteanmietintö 1980:6. Parlamentaarisen nuorisokomitean I osamietintö. Selvitysosa. Helsinki.

Komiteanmietintö 1980:61. Parlamentaarisen nuorisokomitean II osamietintö. 1980-luvun nuorisopoliittinen toimenpideohjelma. Helsinki.

Komiteanmietintö 1986:41. Kansainvälisen nuorisovuoden 1985 komitean loppumietintö. Helsinki.

Kuntaliitto 2000. Kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma ”Eläköön lapset”. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto 2009. Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 1917–2010. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;374;36984;31661;4869. Viitattu 13.4.2010.

Kuntaliitto 2010. Tukea kuntien muutokseen. Tilaaja-tuottaja -toimintatavan peruselementit. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;88362;113110. Viitattu 5.2.2010.

Kurkela, Reijo 1978. Nuorisopolitiikka 80-luvulla -konferenssi 29–30.5.1978. Seminaarin yhteenveto.

Kurkinen, Jorma 2003. Kuntien hyvinvointistrateginen työ. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 38–76.

Kuure, Tapio 2007. Nuorisopolitiikka Euroopan Unionissa – aktiivista osallistumisesta vai nuorten hallinnointia. Teoksessa Hoikkala, Tommi & Sell, Anna (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 76, 373–383.

Kuusamon kaupungin lapsi- ja nuorisopolitiikkaohjelma. [Http://www.kuusamo.fi/Resource.phx/sivut/sivut-kuusamo/kaikkiliikkuu/terveydenedistaminen/lastenjanuorten.htx](http://www.kuusamo.fi/Resource.phx/sivut/sivut-kuusamo/kaikkiliikkuu/terveydenedistaminen/lastenjanuorten.htx). Päivitetty 1.6.2009. Viitattu 24.2.2010.

Kylmäkoski, Merja 2003. Arviointitutkimus osana nuorisotyön kenttää. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. http://www.nuorisotutkimusseura.fi/tiedoston_katsominen.php?dok_id=109. Viitattu 4.5.2010.

Lahden kaupungin hyvinvointikertomus 2008. [http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/A3EB16D8E1C3FE3EC2257551002C666D/\\$file/hyvinvointikertomus08.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/A3EB16D8E1C3FE3EC2257551002C666D/$file/hyvinvointikertomus08.pdf). Viitattu 9.5.2010.

Lapsiasiamies 2010. <http://www.tampere.fi/hallintojatalous/konsernihallinto/lapsiasiamies.html>. Viitattu 26.2.2010.

Lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmä. http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_ild=15940. Viitattu 31.3.2010.

Liljeström, Markku 1979. Nuorisotyö ja nuorisopolitiikka. Helsinki: Nuorisotyöntekijöiden liitto ry.

Lähteinen, Sanna 2004. Paikallisen hyvinvointipolitiikan rakentuminen – Konstruktionistinen näkökulma kuntien hyvinvointistrategioihin. Teoksessa Kurkinen, Elina & Lähteinen, Sanna & Kurkinen, Jorma (toim.) Kolme näkökulmaa hyvinvointistrategiseen työhön. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 108–186.

Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2008. Valtiovarainministeriön julkaisuja 24/2009.

Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti 2008. Suomalaisen hyvinvointi 2008. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Stakes.

Määttä, Mirja 2007. Yhteinen verkosto? : Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poikkihallinnollisista ryhmistä. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, sosiologian laitos.

Määttä, Mirja & Väänänen-Fomin, Marja 2009. Yhteinen tavoite, eriytyneet ohjausjärjestelmät – lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvän suunnittelun normiohjaus. Teoksessa Raitakari, Suvi & Virokannas, Elina (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 96, 63–80.

Nieminen, Juha 1995. Nuorisossa tulevaisuus. Suomalaisen nuorisotyön historia. Jyväskylä: Lasten Keskus.

Nieminen, Juha 2007. Vastavoiman hahmo – nuorisotyön yleiset tehtävät, oppimisympäristöt ja eetos. Teoksessa Hoikkala, Tommi & Sell, Anna (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 76, 327–344.

Nuorisotyön asema ja merkitys Suomessa. [Http://www.humak.fi/tutkimus/hankkeet/nuorisotyon-asema-ja-merkitys-suomessa](http://www.humak.fi/tutkimus/hankkeet/nuorisotyon-asema-ja-merkitys-suomessa). Viitattu 6.3.2010.

Opetusministeriö 1997. Suomen nuorisopolitiikan maatutkinta. Kansallinen raportti.

Opetusministeriö 2003. Alueiden vahvuudeksi. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aluekehittämisen toimenpideohjelma – linjauksia ja painopisteitä vuosille 2003–2013. Opetusministeriön julkaisuja 2003:22.

Opetusministeriö 2007. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Opetusministeriön julkaisuja 2007:41.

Opetusministeriö 2010. 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.

Paavola, Auli & Rousu, Sirkka & Laiho, Kristiina 2006. Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia. Suomen Kuntaliitto.

Paju, Petri 2007. Onko nuorisopolitiikkaakin tehtävää? Teoksessa Hoikkala, Tommi & Sell, Anna (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 76, 327–344.

Perttilä, Kerttu & Orre, Soili & Koskinen, Sari & Rimpelä, Matti 2004. Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen loppuraportti. Aiheita 7/2004. http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/935F6F27-4CBD-471E-B59A-25F0E93E1802/0/Aiheita7_2004.pdf. Viitattu 4.5.2010.

Perttilä, Kerttu 2006. Terveysten edistämisen välineet ja käytännöt – johtaminen ja työvälineet. Stakes.

Pohjola, Anneli 2009. Nuorisotyön ja sosiaalityön rajapinnoilla. Teoksessa Raitakari, Suvi & Virokannas, Elina (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 96, 21–40.

Raitakari, Suvi & Virokannas, Elina 2009. Yhteisiä teemoja etsimässä. Teoksessa Raitakari, Suvi & Virokannas, Elina (toim.) Nuorisotyön ja sosiaalityön jaetut kentät. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisu- ja 96, 5–18.

Rantalaiho, Kari 1969. 1970-luvun nuorisopolitiikka. Kansalaiskasvatuksen Keskuksen julkaisuja 4. Helsinki.

Rimpelä, Matti 2007. Kansallisesta hyvinvointipolitiikasta kuntien hyvinvointistrategioihin. Teoksessa Perttilä, Kerttu & Uusitalo, Minna (toim.) Terveystien edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen. Tejo-hankkeen väliraportti 2003–2005. Stakesin raportteja 4/2007. Helsinki: Stakes, 12–20.

Rousu, Sirkka 2007. Kunta- ja palvelurakennemuutos ja elämänkaarimallit. Nettiartikkeli 7.3.2007. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;122868;113253;125327;118146. Viitattu 3.5.2010.

Rousu, Sirkka 2008. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinta kunnissa – Opas lakisääteisen suunnitelman laadintaan. Osa 1. Suunnitelman valmistelu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rousu, Sirkka 2009. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman laadinta kunnissa – Opas lakisääteisen suunnitelman laadintaan. Osa 2. Suunnitelman seuranta ja arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Santalainen, Timo 2005. Strateginen ajattelu. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Satka, Mirja & Moilanen, Johanna & Kiili, Johanna 2002. Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie. Yhteiskuntapolitiikka 67:3, 245–259.

Silvennoinen, Heikki 2002. Nuorisopolitiikka ja elinoloihin vaikuttaminen. Teoksessa Silvennoinen, Heikki (toim.) Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisu- ja 29, Nuorisoasiain neuvottelukunta, julkaisu- ja 25, 6–13.

Silvennoinen, Heikki & Nieminen, Juha 2002. Nuotiopiiristä peruspalveluksi. Kunnallinen nuorisotyö ja nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa Silvennoinen, Heikki (toim.) Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisu- ja 29, Nuorisoasiain neuvottelukunta, julkaisu- ja 25, 32–60.

Silvennoinen, Markku & Kauppinen, Risto 2007. Onnistu alaisena – näin johdan esimiestäni ja itseäni. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Siurala, Lasse 2007. Nuorisopoliittinen vaikuttaminen paikallistasolla – helsinkiläisen nuorisopolitiikan mahdollisuuksia. Teoksessa Hoikkala, Tommi & Sell, Anna (toim.) Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisu- ja 76, 345–372.

Sivistysvaliokunnan mietintö 15/2005vp. Hallituksen esitys nuorisolaiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1995. Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2001. Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vuosina 1998–2001. <http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/julkaisut/valu98/valu98.htm>. Viitattu 2.2.2010.

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

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2006. Perhepolitiikka Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:12. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sulkunen, Pekka 2006. Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus.

Tasanko, Pia 2009. Ohjelmatyön vaiheet. Julkaisussa Tulevaisuuden tekijät: lapset ja nuoret – Etelä-Suomen läänin lapsi- ja nuorisopoliittinen toimeenpanosuunnitelma 2008–2011.

Taskinen, Sirpa 2007. Lastensuojelulaki (417/2007) – soveltamisopas. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus oppaita 65. Helsinki: Stakes.

Telemäki, Matti 1984. Johdatus nuoruuden ja nuorisotyön historiaan. Kansalaiskasvatuksen Keskuksen julkaisuja 56.

The Council of the European Union 2009. Council resolution of 27 November 2009. http://ec.europa.eu/youth/pdf/doc1648_en.pdf. Viitattu 13.4.2010.

Tuononen, Päivi 2008. Lapset ja nuoret kertovat omien oikeuksiensa toteutumisesta Suomessa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvityksiä 4:2008.

Tutkimusryhmät. <http://www.uku.fi/sostyo/tutkimusryhmat.shtml>. Viitattu 24.9.2009.

Uusikylä, Petri 1999. Verkosto valintana. Teoksessa Virtanen, Päivi (toim.) Verkostoituva asiakastyö. Tampere: Kustannus Oy Tamara Press, 47–70.

Valtion talousarvioesitys 2010. Valtiovarainministeriö. http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2010/he_2010.html. Viitattu 5.1.2010.

Vantaan lasten ja nuorten hyvinvointistrategia 2004. http://www.vantaa.fi/i_perusdokumentti.asp?path=1;2031;20717;20743. Viitattu 25.2.2010.

Vilka, Hanna 2005. Tutki ja kehitä. Helsinki: Tammi.

Virtanen, Petri 2007. Arviointi – arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.

Virtanen, Päivi 1999. Verkostoista voimaa. Teoksessa Virtanen, Päivi (toim.) Verkostoituva asiakastyö. Tampere: Kustannus Oy Tamara Press, 33–46.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. http://www.unicef.fi/files/unicef/pdf/Lasten_oik_sopimus.pdf. Viitattu 5.3.2010.

Haastattelukuntien lasten ja nuorten hyvinvointia koskevat ohjelmat

Eväsreppu – Porvoon kaupungin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2003. <http://www.nuorisokanuuna.fi/hallinta/tiedostot.php?listaa=25>. Viitattu 25.2.2010.

Lapsille sopiva Jyväskylä. Jyväskylän lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma 2007. http://www.jyvaskyla.fi/hallinto/hankkeet_ja_strategiat. Viitattu 25.2.2010.

Lasten ja nuorten Pieksämäki – hyvinvointisuunnitelma 2009–2013. http://www.pieksamaki.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=653%3Alasten-ja-nuorten-pieksaemaeki-hyvinvointisuunnitelma-v-2009-2013&catid=78%3Aajankohtaista&lang=fi. Viitattu 25.2.2010.

Lastensuojelusuunnitelma. Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti. <http://www.jyvaskyla.fi/sote/perheet/lastensuojelu>. Viitattu 25.2.2010.

Vantaan lastensuojelusuunnitelma 2008. http://www.vantaa.fi/i_listasivu.asp?path=1;220;4720. Viitattu 25.2.2010.

Julkaisemattomat lähteet

Elyjen toiminnalliset tulossopimukset 2010–2011/Nuorisotoimi. Luonnos 20.1.2010/Kimmo Aaltonen.

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma v. 2009–2012. Lahden kaupunki.

Määttä, Mirja 2010. Lasten ja nuorten hyvinvointipoliittinen suunnittelu – Valtion ohjauksesta kuntien käytäntöihin. Artikkelikäsikirjoitus.

Nyman, Tarja 2009. Strategisesta suunnittelusta strategiseen ajatteluun. Luentomateriaali 25.9.2009.

Porvoon kaupungin ja Askolan kunnan lastensuojelusuunnitelma 28.5.2008.

Vuojakoski, Heikki 2010. Joitain pohdintoja nuorisotyön tulevaisuudesta. Luentomateriaali 22.1.2010.