



Raportti lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämis- ohjelman 2007–2011 toteutumisesta

Valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan julkaisu nro 44

Nuora

Nuorisoasiain neuvottelukunta
www.minedu.fi/OPM/nuoriso/nuorisoasiain_neuvottelukunta

Taitto:
Kopijyvä 2011

ISBN 978-952-263-041-4 (PDF)
ISSN 1455-268X

Nuorisoasiain neuvottelukunnan julkaisuja 44

The logo features the word "Nuora" in a stylized, handwritten-style font. The letter "o" is replaced by a blue circle with a white dot in the center. The logo is positioned above a decorative blue border that spans the width of the page. The border has a wavy, undulating top edge and is filled with a repeating pattern of small, light blue teardrop shapes.

Sisältö:

1	Tiivistelmä	4
2	Johdanto	6
3	Kehittämisohjelman tarkoitus	7
4	Kehittämisohjelman tavoitteista	8
5	Osa-alueet	10
5.1	Moninaisuus ja yhdenvertaisuus	10
5.2.	Luovuuden Suomi	11
5.3	Digitaalinen sukupolvi	13
5.4.	Laajan osallistumiseen ja yhteisöllisyyteen	14
5.5.	Perheiden tukeminen	16
5.6	Varhainen puuttuminen ja erityisryhmien tuki	17
5.7.	Kaikkien nuorten saaminen koulutukseen ja työelämään	19
5.8.	Terveysten edistäminen ja terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen	20
5.9.	Asuminen ja yhdyskunta-suunnittelu	22
5.10	Kehittämisohjelman seuranta ja tietotarve	23
6	Johtopäätökset/loppuarvio	25
7	Seuraavalle ohjelmakaudelle siirtyvät hankkeet, kysymykset	27
	 Rapport angående genomförandet av utvecklingsprogrammet för barn- och ungdomspolitikerna 2007-2011	 28
	- Sammandrag	28
	- Slutsatser	29
	- Projekt och frågor som överförs till nästa programperiod	31
	 Report on the implementation of the development programme for children and youth policy	 32
	- Abstract	32
	- Conclusions	33
	- Projects, issues carrying over to the next programme period	34
	 Liitteet	
A	Tutkijoiden arviot	38
	Petri Cederlöf: Lapsi- ja nuorisopolitiikan tilanne kunnissa	
	Mirja Määttä: Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvotteleva ohjaus valtionhallinnossa	
	Kirsi Alila: Lapsivaikutusten arvioinnin nykytila Suomessa - peilinä kansainvälinen tilanne	
B	Säädöspohjasta	45
C	Miten raportti on syntynyt	46

1 Tiivistelmä

Tämä valtioneuvoston Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2007–2011 (Lanuke) toteutumisen arviointi on tehty valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan (Nuora) toimesta ja koskee koko ohjelmakautta. Perustiedot raportointiin on koottu vaalikauden 2007–2011 hallitusohjelmien ja politiikkariihen kannanoton toteutumisen seurannan yhteydessä. Raportointi tehtiin joulukuussa 2010. Arvioinnin tukena on käytetty nuorisobarometreja, erilaisia tilastoja ja tutkimuksia, nuorten palautetta, ns. Lanuken inventoinnin Pyöreitä pöytiä tammikuussa 2011 sekä Nuoran aiempia vuosiarviointoja.

Raportissa on arvioitu kunkin Lanuken osa-alueen (pääotsikon) toteutumista lähtien nykytilan kuvauksesta. Lisäksi on koottu esimerkkejä ohjauksesta (säädosohjaus, informaatio-ohjaus ja resurssiohjaus). Jokaisen osa-alueen osalta on myös arviointi siitä, mitä tulisi tehdä jatkossa tai miltä ko. aihealue vaikuttaa alkuvuonna 2011. Varsinaisen raportin lopussa on luvut, joissa käsitellään nykyisen kehittämisohjelman kokonaisarviointia sekä johtopäätöksiä sekä seuraavalla ohjelmakaudelle siirtyviä kysymyksiä.

Liitteinä ovat kolmen tutkijan teemalliset puheenvuorot sekä tausta-aineistoa.

Lanuken valmisteluprosessia on kuvattu neuvottelevaksi ohjaukseksi, ja ohjelman valmisteluprosessi on saanut lähes kauttaaltaan positiivista palautetta. Samanlaista valmistelua toivotaan myös jatkossa.

Nykyohjelmassa nähdään toisaalta hyvänä ohjelman laajuus ja kattavuus, toisaalta palautetta on saatu siitä, ettei tavoitteita ole priorisoitu ja ettei toimenpiteissä suoraan näy toteuttamisvastuu. Tulevalta ohjelmalta odotetaan ratkaisua sekä suhteessa asioiden priorisointiin että selkeämpään vastuuttamiseen. Tulevassa ohjelmassa tulisi nivoa kansalaisyhteiskunnan panos paremmin mukaan.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma edisti olennaisella tavalla ensimmäisen Lanuken toimeenpanoa ja eri ministeriöiden sitoutumista. Se loi eri hallinnonaloja yhdistävän keskustelufoorumin. Seuraavalla hallituskaudella tulisi löytää sellaisia kehittämisohjelman toteuttamista edistäviä rakenteita, joilla hallinnonalojen yhteistyötä lapsi- ja nuorisopolitiikassa varmistetaan.

Monialainen ja poikkihallinnollinen yhteistyö on välttämätöntä niin kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisen kuin julkisen sektorin resurssien riittävyyden kannalta. Lanuken arvioinnin mukaan tässä on edistytty, mutta paljon on vielä tehtävää luontevan ja tavoitteellisen yhteistyön ja koordinaation toteuttamiseksi. Työnjakoa ja hallinnonrajoja tulee aina olemaan, oleellista on ratkaista se, miten yhteistyötä ja työnjakoa voidaan rakentavasti edistää. Nuorisoasiain neuvottelukunnan näkemyksen mukaan nuorisolain mukaisen kehittämisohjelmalla voidaan määritellä yhteistyöhön toimivat rakenteet.

Keskeisiä tulevalle hallituskaudelle siirtyviä asioita tai edelleen merkittävää panostusta vaativia kysymyksiä ovat tiivistetysti seuraavat:

- rakennetaan lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaatio nuorisolain mukaisen nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ympärille ja sen tavoitteiden ja toimenpiteiden mukaisesti
- laaditaan yli hallituskauden mittainen ohjelma nuorten työttömyyden vähentämiseksi ja estämiseksi
- laajennetaan työpajatoiminta koko maan kattavaksi ja lisätään etsivää nuorisotyötä
- vahvistetaan ja tuetaan ennaltaehkäisevää nuorisotyötä niin kunnissa kuin järjestöissä
- monialaisen yhteistyön lisääminen paikallistasolla
- sitoudutaan siihen, että jokaisessa kunnassa toimiva yksi lapsi- ja nuorisoasioihin keskittyvä kuulemis- ja

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is set against a blue background that has a wavy, water-like pattern at the bottom.

osallistumisjärjestelmä

- *lasketaan äänioikeusikäraja 16 ikävuoteen kaikissa vaaleissa*
- *tarjotaan opintojen ja oppilaanohjausta ja työelämä tietoutta nykyistä enemmän kaikilla koulutusasteilla*
- *säädetään perusopetuslaissa, että kaikilla kouluilla on oppilaskunta*
- *tehdään lapsi- ja nuorisopoliittinen arviointi lainsäädännössä ja ministeriöiden strategioissa*
- *tuetaan etnisiin, vammais-, seksuaali- ja muihin vähemmistöihin kuuluvien nuorten yhteiskunnallista osallistumista ja syrjimättömyyttä*

Nuora

2 Johdanto

Valtion nuorisoasiain neuvottelukunta (Nuora) on koostanut tämä raportin Valtioneuvoston Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman 2007–2011 (Lanuke) toteutumisen arvioinnista ohjelmakaudelta 2007 › osana lakisääteistä tehtäväänsä arvioida vuosittain Lanuken toteutumista. Arviointi tukeutuu ministeriöiden raportointiin loppuvuonna 2010, jolloin koottiin seurantatiedot vaalikauden 2007–2011 hallitusohjelmien ja politiikkariihen kannanoton toteutumisesta. Lisäksi arviossa on käytetty erilaisia tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja sekä Nuoran raportteja aikaisemmilta vuosilta.

Vuoden 2011 tammikuussa Nuora järjesti myös ns. Pyöreän pöydän tapaamisia Lanuken arvioinnin tiimoilta. Tilaisuuksiin osallistui yhteensä 75 henkilöä, monet heistä useampaan teemalliseen tapaamiseen.

Nuorisoasiain neuvottelukunta näkee tehtävän tärkeyden. Valtioneuvoston ohjelmaa valmisteltiin laajasti, se pitää sisällään eri hallinnonalojen toimenpiteitä, ja myös kansalaisyhteiskunta on ohjelmaan sitoutunut.

Miten kehittämisohjelma on toteutunut? Miten sitä voidaan arvioida ohjelman kestoajan aikana? Mitä ohjelmasta on mahdollista oppia tulevaa kehittämisohjelmaa laadittaessa?

Tämä raportti antaa vastauksia kysymyksiin. Ohjelman vaikuttavuudesta on vielä kovin ennenaikaista sanoa mitään, sillä monet toteutetut toimenpiteet vaikuttavat vasta pitemmällä juoksulla yksittäisen lapsen tai nuoren elinoloihin. Näistä osaa on pyritty kaikesta epävarmuudesta huolimatta kuvaamaan.

Nuorisoasiain neuvottelukunta toivoo, että raportti herättää keskustelua myös suhteessa tulevaan hallitusohjelmaan ja siitä nousevaan kehittämisohjelmaan. Raportti on annettu Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman ministeriryhmälle 17.2.2011.

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

3 Kehittämishojelman tarkoitus

Nuorisolain vuonna 2006 voimaan astuneen uudistuksen myötä säänneltiin myös nuorisopoliittisesta kehittämisohjelmasta. Eduskunnan Sivistysvaliokunnan mietinnössä nuorisolaista todetaan kehittämisohjelman osalta mm. seuraavaa:

Valiokunnan mielestä nuorisolain uudistus vahvistaa lapsi- ja nuorisopoliittikanohjausta ja lisää toiminnan suunnitelmallisuutta. Tältä osin valiokunta mainitsee erityisen myönteisenä säännökset kehittämisohjelmasta, jonka valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi. Ohjelma mahdollistaa sen, että kullekin nelivuotiskaudelle erikseen linjataan nuorisopoliittikan painopisteet ja käydään niistä laaja-alaista periaatteellista keskustelua. Ohjelman avulla voidaan sopivalla tavalla parantaa nuorisopoliittikan ohjausta ja hallinnollista yhteensovittamista.

Vanhasen II hallituksen tavoitteena on ollut lapsi- ja nuorisoystävällisempi Suomi. Kehittämisohjelma perustuu elämäntaariipoliittikkaan, jossa ihmisen kaari nähdään varhaisesta lapsuuden vaiheista jatkumona kohti itsenäistyvää nuoruutta ja aikuisuutta. Hallitusohjelman mukaisesti Lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämisohjelma muodostaa perustan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmalle, joka seuraa ja tukee kehittämisohjelman toteutumista vaalikauden aikana.

Kehittämisohjelma rakentuu yhdeksästä politiikkakokonaisuudesta, joita tukee kehittämisohjelman seuranta ja tietotarvetta koskeva luku.

Kehittämisohjelman arvioinnissa on noussut esille se, miten monen asian kohdalla tilanne tämän päivän Suomessa näyttäytyy kovin erilaisena kuin se on ollut ohjelmaa laadittaessa ja sen hyväksymisen aikaan. Nopeasti edennyt taantumavaihe ohjelmakauden alkupuolella on jättänyt pysyviä jälkiä työllisyyteen. Sosiaalinen media ja ylipäättään sähköinen maailma on muuttanut toimintatapoja, rakenteita ja ihmisten välisen kommunikaation muotoja.

Nuora

4 Kehittämishojelman tavoitteista

Ohoelman tavoitteena laajasti ottaen on ollut hallinnollisten raja-aitojen ylittäminen ja paikallistasolla monialaisen yhteistyön lisääminen nuorten kasvu- ja elinolojen parantamisessa. Toimenpiteiden tasolla kehittämishojelman aikajänne on ollut hallituskausi, joskin tavoitteet ovat ulottuneet osittain tätä pidemmälle.

Kehittämishojelman sisältö on perusteltu ohjelmaan sisältyvällä nykytilan kuvauksella. Kuvauksen pohjalta on asetettu tavoitteet ja niitä toteuttavat toimenpiteet. Lähtökohtana on ollut, että kehittämishojelman linjaukset olisi otettu huomioon ministeriöiden toimintasuunnitelmissa ja -ohjelmissa, erilaisissa politiikka-asiakirjoissa sekä talousarviossa.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishojelmaan vaikuttivat YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, EU:n ministerineuvoston päätelmät yhteisistä eurooppalaisista nuorisopolitiikan tavoitteista ja niiden toimeenpanosta sekä European Youth Pact. Myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus on ollut pohjana ohjelmalle.

Vanhasen II hallitus määritteli lapsi- ja nuorisopolitiikan strategiset painopisteet lapsia, nuoria ja lapsiperheitä koskien:

1. Ennaltaehkäisevän peruspalvelujärjestelmän toimivuus
2. Palvelujärjestelmän toimivuus elämän siirtymä-, muutos- ja kriisivaiheissa
3. Palvelujärjestelmän varhainen puuttuminen ja tuki
4. Moniammatillisuus, poikkeihallinnollisuus ja monitoimisuus
5. Osaamisen turvaaminen ja asiakaslähtöisyys
6. Päätöksenteon lapsi- ja perhevaikutusten ennakointi, arviointi ja seuranta

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishojelmassa näkyy myös lapsuuden ja erityisesti nuoruuden ymmärtäminen ja kunnioittaminen itseisarvoisena elämänvaiheena, omine tarpeineen ja vahvuuksineen. Kaikki ei ole peilattavissa suhteessa palvelujärjestelmään, vaan erityisesti nuoret tarvitsevat myös ilmaa ympärilleen.

Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman ministeriryhmä priorisoi kokouksessaan 27.11.2007 seuraavat lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishojelman luvut ja perusti seuraavat työryhmät:

Työryhmä: lapsilähtöinen yhteiskunta

- 6.3 Lapsen ja nuoren medialukentaitoisiksi
- 7.2 Lasten ja nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmät
- 7.10 Lapsen oikeuksista tiedottaminen
- 10.2 Seurannan vahvistaminen
- 13.3 Päätöksenteon lapsi- ja perhevaikutusten arviointi
- 13.4 Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tutkimuspolitiikka

Työryhmä: Hyvinvoiva lapsiperhe

- 8.2 Perheen perustaminen mahdolliseksi
- 8.3 Perhepalvelujen kehittäminen
- 8.6 Lapsiperheiden toimeentulon parantaminen
- 11.2 Perusterveydenhuollon ehkäisevät palvelut toimiviksi
- 11.3 Oppilas- ja opiskelijaterveydenhuolto
- 11.4 Ravinto- ja liikuntatottumukset sekä painonhallinta
- 11.5 lasten ja nuorten mielenterveyden turvaaminen

Nuora

Työryhmä: Syrjäytymisen ennaltaehkäisy

4.2 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän torjuminen

5.2 Luovuuden, ajattelukyvyyn ja lahjakkuuden kehittäminen

7.6 Ennaltaehkäisevä nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoiminta

9.2 Turvallinen kasvuympäristö

9.3 Luki- ja muut oppimisvaikeudet

10.3 Ohjaus ja neuvonta

10.5 Työpajatoiminnan vahvistaminen

12.3 Lasten ja nuorten elinympäristö

Nuora

5 Osa-alueet

Seuraavassa on käyty Lanuketta läpi nykytilan kuvauksen, ohjausesimerkkien ja arvioinnin kautta. Jokainen osa-alue on käsitelty erikseen. Väliotsikoiden numerointi on erilainen kuin varsinaisessa kehittämisohjelmassa, joskin järjestys on sama.

5.1 Moninaisuus ja yhdenvertaisuus

Kuvaus

Mahanmuuttovastainen keskustelu on lisääntynyt erityisesti taloustaantumana aikana. Suomessakin näkyy eurooppalaisen trendin mukainen monikulttuurisuus- ja maahanmuuttokriittisyys. Vähemmistöihin kohdistuneet viharikokset ovat lisääntyneet myös tilastollisesti.

Nuorisjärjestöissä on otettu vakavasti Suomen monikulttuuristuminen. Järjestöjen kiinnostus moninaisuutta kohtaan ja toiminnan tarjoamiseksi kohdennetusti maahanmuuttajille on viime vuosien aikana kasvanut. Tämä näkyy erilaisissa verkostoissa, hankkeiden määrässä ja koulutukseen hakeutumisessa. Kyseessä on toiminta, jonka vaikutuksia ei voida mitata lyhyellä aikavälillä. Asenteet muuttuvat hitaasti.

Yhdenvertaisuuslainsäädäntöä ollaan uusimassa. Esitykset tukisivat toteutuessaan yhdenvertaisuuden huomiointia työssä ja muussa yhteiskuntaelämässä. Se myös selkeyttäisi nuorten mahdollisuuksia hakea apua tilanteissa, joissa kokevat tulleen syrjityksi. Lakiehdotuksessa käyttöön otettu moniperusteinen syrjintä auttaa pääsemään entistä paremmin kiinni ns. vähemmistön vähemmistöjen ongelmiin, joita ovat esim. ikään ja alkuperään tai vammaisuuteen liittyvä syrjintä.

Lakiesitys velvoittaisi koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen edistämään yhdenvertaisuutta ja ehkäisemään syrjintää. Myös oppilaitosten tulisi lakiesityksen mukaan tehdä yhdenvertaisuussuunnitelmat, joita käsitellään yhdessä oppilaiden kanssa.

Lapsiasiavaltuutettu on selvittänyt saamelais- ja romanilasten mielipiteitä hyvinvoinnistaan ja oikeuksiensa toteutumisesta. Raportteja on levitetty edistämään myös lasten ja nuorten äänen kuulumista saamelais- ja romaniyhteisön sisällä.

Nuorisjärjestöt Allianssin johdolla ovat laatineet toimialan järjestöjen käyttöön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien mallit.

Maahanmuuttajille tarkoitetun perusopetukseen valmistavan koulutuksen tuntimäärää on kasvatettu huomattavasti.

Sisäministeriön YES 3 hanke on kartoittanut lasten ja nuorten kokemaa syrjintää. Raportti julkaistaan maaliskuussa 2011.

Esimerkkejä toimenpiteistä

Säädösohjaus:

- Yhdenvertaisuuslain uudistaminen - varsinainen esitys jäi seuraavalle eduskunnalle
- Kotouttamislain uudistaminen saatiin päätökseen 2010

Informaatio-ohjaus:

- Kaupunkien turvallisuusohjelmassa on turvallisuuden parantamiseksi esitetty neljä toimintapolitiikkaa,

Nuora

- mukaan lukien lasten ja nuorten turvallisuuden parantaminen. Ohjelmassa esitetään linjaus maahanmuuttajalasten, nuorten ja -perheiden kotoutumisen parantamisesta, monikulttuurisuuden tukemisesta ja syrjinnän ja rasismien vähentämisestä.
- Valtioneuvoston romanipoliittinen ohjelma, jossa myös lapset ja nuoret on huomioitu

Resurssiohjaus:

- Kulttuurivähemmistöille ja suvaitsevaisuuden edistämiseen myönnettyjen nuorisotyön valtionavustusten määrä on lisääntynyt huomattavasti ohjelmakauden aikana (noin 300.000 --> 700.000 euroa)
- Saamelaisten kielipesät saatu vuonna 2011 siirrettyksi budjettivaroihin, sitä ennen tuettiin veikkausvoittovaroista
- Saamelaisten nuorisoneuvoston tukeminen

Arviointi

Rasismien vastaisuutta tulee edelleen vahvistaa nuorten keskuudessa. Syrjinnän vastaisuus korostuu aikuisten vastuuna. Lasten ja nuorten kanssa töitä tekevien - niin opettajien, opinto-ohjaajien, nuorisotyöntekijöiden kuin varhaiskasvattajienkin - täydennyskoulutukseen on panostettava, samoin heidän perusopintoihinsa. Maahanmuuttaja- ja romanilasten ja nuorten ohella etenkin vammaisten lasten ja nuorten riskit joutua syrjityksi tulee ottaa huomioon. Samoin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen nuoret joutuvat usein syrjinnän kohteeksi.

Sukupuolivoikeudenmukaisuus on noussut keskusteluun samanaikaisesti kuin keskustelu huoltosuhteesta on lisääntynyt.

Suhtautumisessa moninaisuuteen ja yhdenvertaisuuteen on suuria alueellisia eroja. Näihin eroihin tulee kiinnittää huomiota jo päivähoitossa ja peruskoulussa.

Arvioinnin valossa näyttäisi siltä, että moninaisuus ja yhdenvertaisuus on huomioitu hyvin opetuspuolella. On kuitenkin saatu palautetta, ettei kouluilla toistaiseksi ole sellaisia yhdenvertaisuussuunnitelmia, joihin olisi otettu mukaan seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuolen moninaisuus.

Lanujen tavoitteet oppilaitosten tarjoamasta asiallisesta tiedosta koskien seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuolen moninaisuutta eivät ole toteutuneet systemaattisesti, vaan lasten ja nuorten parissa toimivien antaman tiedon laatu ja asiallisuus moninaisuuteen liittyen on sattumanvaraista. Tämän ongelman ratkaisemiseksi tulee tehdä laajapohjaisesti töitä.

Myönteisenä seikkana voi mainita hallituksen tasa-arvoselonteon: siinä on sitouduttu sukupuolitietoisien kasvatusten antamiseen kaikilla kouluasteilla ja varhaiskasvatuksessa. Tämä voi toteutua, mikäli sukupuolitietoinen kasvatusta tarkoittaa myös sukupuolen moninaisuuden huomioon ottamista.

Laajemmin ottaen koulutuksen periytyvyys, lähinnä koulutusasteen mukaisesti, ei edistä yhdenvertaisuutta. Jatkossa tämä voisi olla tarkemmassa tarkastelussa.

5.2 Luovuuden Suomi

Kuvaus

Nuorisobarometrissä vuonna 2009 teemana oli kulttuuri ja luovat harrastukset. Noin 63 prosenttia 16-29-vuotiaista nuorista on vastannut, että heillä on vähintään yksi ”luova” harrastus. Kiinnostuneita olisi enemmänkin, harrastuksen merkittävimpinä esteinä ovat asuinpaikkakunnalla harrastusmahdollisuuksien puute, harrastuksen kalleus ja ohjaajien vähyys. Monella nuorella syynä on myös ajan puute.

Barometrin mukaan nuoret kokevat voivansa parhaiten hyödyntää luovuutta kavereiden seurassa, kotona ja harrastuksissa.

Nuora

Nuorten kulttuuriharrastusten tukeminen on hyvinvoinnin kannalta oleellista. Kulttuuriharrastuksia tuetaan niin yleisavustusten kuin erityisesti hankeavustusten kautta.

Toimintajakson aikana ovat ympäristökysymykset nousseet yhteiskunnassa laajan huomion kohteeksi ilmastomuutokseen liittyvien uhkien myötä. Ilmastomuutos on noussut suureksi nuoria ja lapsia huolestuttavaksi tulevaisuuden peloksi.

Kestävän elämäntavan oppimista on tuettu erityisesti koulujen ja oppilaitosten ympäristökasvatuksen ja erilais-
ten sertifikaattien avulla, mutta myös järjestöjen ympäristökasvatuksen ja -hankkeiden kautta. Tavoitteena on ollut auttaa lapsia ja nuoria purkamaan ympäristöhuoli positiiviseksi toiminnaksi.

Arviolta noin puolet kouluista on laatinut oman kestävän kehityksen ohjelman. Opetushallituksen aihekokonaisuuksia koskeva arviointi valmistuu vuoden 2011 lopussa ja tällöin ohjelmien yleisyydestä saadaan tarkempaa tietoa. Kestävän kehityksen sertifikaatin on saanut 32 koulua tai oppilaitosta ja noin 180 koulua ja päiväkotia Vihreän lipun.

Nuorisokeskukset ovat kehittäneet ympäristökasvatuksen malleja. Myös kuntien nuorisotyöhön on malleja lanseerattu. Tässä yhteistyötä ovat tehneet koulut, nuorisokeskukset, järjestöt ja kuntien nuorisotoimi.

Esimerkkejä toimenpiteistä

Säädösohjaus:

-

Informaatio-ohjaus:

- OKM on yhdessä Nuori Suomi ry:n kanssa julkaissut *Koulupihat läbiliikuntapaikkoina –ideaoppaan ja suunnitteluoppaan*.
- Resurssiohjaus:
- VN päätöksellä vuonna 2010 myönnettiin 10 tunnustuspalkintoa alle 29-vuotiaille nuorille luovasta toiminnasta tai nuorten uusien innovaatioiden esiintuomisesta. Kunkin palkinnon suuruus oli 50 000 euroa.
- Oppimisympäristörahoituksen avulla on tuettu kuntia kehittämään ns. Kulttuuriopetussuunnitelmia, joissa koulutoimi ja kulttuuritoimi yhdessä luovat kulttuurikasvatuksen paikallisen yhteistyöjärjestelmän.
- Hankeavustuksilla on tuettu monikulttuurisia hankkeita ja hankkeita joissa kirjastot tekevät yhteistyötä paikallisten ja alueellisten toimijoiden kanssa. Lisäksi on tuettu kirjastot.fi:n lapsille suunniteltujen sivujen, Okariinon, kehittämistä.
- Kulttuuripolitiikan rahoitus on kaiken kaikkiaan noussut huomattavasti

Arviointi

Lanujen laatimisajankohdan jälkeen on näkemys kulttuurin merkityksestä yhteiskunnassa korostunut (esim. kulttuurin vaikutus terveyteen).

Ohjelman luovuus-osion toimenpiteet keskittyvät pitkälti lapsiin. Toimenpiteitä ei niinkään ole esitetty muille ikäryhmille. Suomen kulttuurirahaston Myrsky -hanke oli ohjelmakaudelle sijoittunut merkittävä panostus nuorten kulttuuriin. Jatkossa on haettava keinoja, joilla nuorten kulttuuria kytketään paremmin olemassa oleviin verkostoihin. Lastenkulttuurin osalta Taikalamppuverkosto toimii esimerkkinä.

Saamelaislapsilta, -nuorilta ja myös aikuisilta puuttuu tietoa heidän omasta kulttuuristaan.

Kirjastoissa tulisi huomioida lasten ja nuorten rooli heille suunnattujen palvelujen kehittämisessä.

Kulttuurialan opinnot kiinnostavat nuoria edelleen. Toisaalta työllistymisessä on ongelmia.

Kestävän kehityksen tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia, vaikka toimia onkin tehty kuluneen kauden aikana.

Nuorten palautteen perusteella ja yleisen keskustelun näkökulmastakin luovuuden edistäminen tulee olemaan

The logo for 'Nuori' is displayed in a stylized, light blue font. It is positioned above a decorative horizontal band that features a repeating pattern of blue and white teardrop or wave-like shapes.

perusopetuksen kehittämisen yksi keskeisistä keskustelunaiheista. Kulttuurilla ja voi olla on suuri merkitys myös sellaisille lapsille ja nuorille, jotka eivät menesty muissa kouluaineissa.

5.3 Digitaalinen sukupolvi

Kuvaus

Neljässä vuodessa internetin käyttämisen tavat ovat muuttuneet - tai ainakin tavat, joilla niistä puhutaan. Sosiaalinen media -termi on tullut arkipäiväiseksi. Samalla tavalla on arkipäiväistynyt myös eri medioiden käyttäminen.

Ajankäyttötutkimusten mukaan lapset ja nuoret kuluttavat aikaansa yhä enemmän internetissä. Matkapuhelinten tekninen kehitys on mahdollistanut paikasta riippumattoman internetin käytön.

Liikenne- ja viestintäministeriö on yhteistyössä eri tahojen kanssa perustanut lasten ja nuorten mediafoorumin. Opetushallinnossa on erilaisia hankkeita, joiden tavoitteena on lisätä tietotekniikan käyttöä opetuksessa.

Kuvalainsäädännön uudistamishanke vastaa tämän päivän todellisuuteen, jossa lasten ja nuorten ikätasolle sopimatonta materiaalia on entistä enemmän ja helpommin tarjolla.

Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi koordinoi ohjelmakaudella perustettua verkkonuorisotyön foorumia. Verkkonuorisotyötä tekevät tahot muodostavat verkoston, Nuorille Suunnatun Verkkotyön Foorumin (NuSu-VeFo), joka kehittää ja koordinoi verkkonuorisotyöhön liittyviä asioita. Siihen kuuluu nuorisojärjestöjä, lapsijärjestöjä, erilaisia lasten ja nuorten mediatoimijoita, kunnallista nuorisotyötä ja valtion hallintoa.'

Oppimisympäristöjen kehittämisen painopiste vuonna 2010 oli tieto- ja viestintätekniikan opetuskäytön kehittämisessä. Suurin osa määrärahoista suunnattiin kansallisiin koordinoituihin hankkeisiin.

Mobiilit verkon käyttötavat mahdollistavat entistä paremmin sen, että lapset ja nuoret voivat saada kattavasti tukea verkon kautta toimivista palveluista. Alkaa olla itsestään selvä oletamus, että kaikki palvelut löytyvät myös sähköisinä. Verkkonuorisotyöhön on panostettu taloudellisesti ja moniammatillinen verkkonuorisotalo on valtakunnallisesti kaikkien nuorten käytettävissä. Palvelua tuottaa tällä hetkellä 30 kuntaa eri puolella Suomea.

Esimerkkejä toimenpiteistä

Säädösohjaus:

- *Hallituksen esitys kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi (190/2010) on eduskunnan käsiteltävänä.*

Informaatio-ohjaus:

- *Opetushallituksen Edu.fi -sivuille on koottu tietoa, lainsäädäntöä ja opastusta erilaisten sosiaalisen median palveluiden opetuskäyttöä varten*

Resurssiohjaus:

- *Erilaisiin verkossa toimiviin nuorten palveluihin ja järjestöjen yhteistyöhankkeisiin on osoitettu nuorisotyön määrärahoista resursseja*
- *Avustuksia on myönnetty lasten mediakasvatukseen kehittämiseen mm. kirjastoissa, päiväkodeissa sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa*

Arviointi

Mediakasvatuksella on tulevaisuudessa entistä merkittävämpi rooli. Mediakasvatuksessa on huolehdittava niin lasten ja nuorten kasvattamisesta suojaamaan itseään kuin aikuisia vastuunsa tunnistamiseen.

Nuora

Palautteen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että Digitaalinen sukupolvi –osio on omana, erillisenä teimana ajastaan jäljessä. Verkkonuorisotyön tekijät näkevät verkon vain yhtenä tilana kohdata nuori.

Nuorten oma palaute on hyvin samanlaista: verkossa kohdataan muita, sieltä haetaan tietoa ja käytetään ajanvietepalveluita. Digitaalinen sukupolvi –luku sai nuorilta moitteita myös ”holhousyhteiskunnasta”. Vastaavaa palautetta ei ole Lanuken muista osuuksista, vaikka yhtä lailla niissä puhutaan nuorten ohjaamisesta, tukemisesta, rajoittamisesta ja auttamisesta.

Nuoret korostavat non-formaalin oppimisen merkitystä ja roolia: lapsen ja nuoren täytyy itse kokea sisällöntuotanto ja sitä kautta hahmottaa verkon mahdollisuudet niin hyvässä kuin pahassakin.

Tarvitaan uudenlaista viranomaisvalvontaa ja alan toimijoiden vastuuttamista.

Muissa arvioinneissa on tuotu esille verkossa tapahtuva kiusaaminen, syrjintä ja seksuaalinen hyväksikäyttö.

Kuluttajan ja mediasuojelun näkökulmasta tulisi kiirehtiä teknisiä ratkaisuja, joilla tunnistetaan ostajan tai palvelun hankkijan ikä mobiilimarkkinoilla. Toimiminen verkkoympäristössä on jatkossakin haasteellista, ja sen esittäminen kehittämisohjelmassa vaatii uudenlaista tarkastelua.

5.4 Laajaan osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen

Kuvaus

Nuorisotoimen peruspalvelujen arvioinnin 2010¹ mukaan 70 prosentissa Suomen kunnista toimii nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttamisryhmä. Vaikuttajaryhmien määrä on jonkin verran lisääntynyt vuodesta 2007. Samassa peruspalvelujen arvioinnissa otettiin ensimmäistä kertaa nuoret mukaan arviointiin. Vastaavaa tulisi jatkaa myös muiden toiminnanalojen osalta. Peruspalvelujen arvioinnin osalta Nuorisoyhteistyö Allianssi ja Nuorisovaltuustojen liitto tekivät koulutuskierroksen.

Toisaalta nuorten antaman palautteen perusteella pelkkä nuorisovaltuuston tai vastaavan olemassaolo ei takaa vaikutusmahdollisuuksia.

Noin 30 kunnassa toimii lasten vaikuttamisfoorumina Lasten parlamenti.

Nuorten kuulemisjärjestelmä oli selvityksen mukaan käytössä noin 90 prosentissa kunnista ja aloitekanava 80 prosentissa kunnista.

Kirkko on muuttanut seurakuntavaaleissa äänioikeusikärajaa 16 vuoteen. Syksyn 2010 seurakuntavaaleissa alle 18-vuotiaiden äänestysprosentti oli 15,2 kun se kaikkien äänioikeutettujen osalta oli 17.

Vuonna 2009 toteutetun laajapohjaisen lapsen oikeuksien viestintäkampanjan myötä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tunnettuus kansalaisten parissa koheni olennaisesti. HUMAK selvittää lapsen oikeuksien koulutuksen tilan yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa maaliskuuhun 2011 mennessä.

Lapsen oikeuksien kansallisesta viestintästrategiasta valmistui huhtikuussa 2010 laajapohjainen esitys, jossa koordinoinnin vastuuta esitettiin OKM:lle.

Euroopan Neuvosto toteutti syksyllä 2010 YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan (Lasten oikeus osallistua ja vaikuttaa) maa-arvioinnin pilotoinnin Suomessa. Raportti julkaistaan keväällä 2011.

1 ELY-keskusten toteuttama Nuorisotoimen peruspalvelujen arviointi 2010 - Nuorten osallistuminen ja kuuleminen kunnissa

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta on ottanut esille useita teemoja ja tehnyt toimenpiteitä, joiden tavoitteina on ollut lisätä nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Toimenpiteiden hyväksyminen oli osa hallituksen päättämää demokratia-asiakirjaa ja selontekoa eduskunnalle.

Toisen asteen oppilaitoksissa toimii lakisääteisesti oppilaskunnat ja korkea-asteella opiskelijakunnat / ylioppilaskunnat.

Aika vapaalla - nuorten vapaa-aikatutkimuksen (2009) mukaan erityisesti nuorimpien ikäluokkien (10–14 v) järjestöihin kuulumisen on vähentynyt viimeisen 10 vuoden aikana 68 %:sta 32 %:iin. Vanhempien ikäluokkien osalta muutos ei ole näin dramaattinen tai on toisensuuntainen. Kyselyn tuloksissa korostuu järjestöjen ulkopuolisen omaehtoisen toiminnan merkityksellisyys nuorten vapaa-ajan kannalta. Tutkimustiedon ääreen on syytä pysähtyä ja arvioida, mitä se vaikuttaa nuorten parissa tehtävään työhön ja järjestöjen toimintaan.

Saman Aika Vapaalla tutkimuksen tuloksena oli myös se, että nuorten mahdollisuudet osallistua järjestöjen toiminnan ideointiin, suunnitteluun ja toteutukseen vaihtelevat järjestötyyppien välillä. Joka tapauksessa niiden toteutuminen edesauttoi järjestökiinnitteisyyttä. Heikoimmat mahdollisuudet ideointiin ja suunnitteluun ovat tutkimuksen mukaan urheilujärjestöissä. Järjestöjen tulisi tarkentaa myös oma toimintansa suhteessa mahdollisuuteen osallistua.

Tavoitteena on ollut, että jokaisella nuorella olisi kiinnostava harrastus. Nuorten omien vastausten perusteella näyttäisi siltä, että vain 10 prosentilla nuorista ei ole harrastuksia.

Esimerkkejä toimenpiteistä

Säädösohjaus:

- *Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen osalta on tehty opetussuunnitelman perusteiden muutos 18.6.2010 ihmisoikeuksien (ml. lapsen oikeudet) ja holokaustin osalta.*
- *Nuoris- ja vapaa-ajanohjauksen tutkimuksen päivitettyissä perusteissa mahdollistetaan lasten ja nuorten aktiivisen kansalaisuuden tukeminen aiempaa selkeämmin. (käyttöön otettu 1.8.2010)*
- *Yhdistyslain uudistus voimaan 1.9.2010*

Informaatio-ohjaus:

- *Sisäasiainministeriön pilottihanke lapsivaikutusten arvioinnista sekä nuorten kuulemisesta turvallisuussuunnitelmassa: julkaisu Lapset ja nuoret mukaan turvallisuussuunnitteluun -kokemuksia ja malleja Päijät-Hämeestä (SM julkaisu 7/2010)*
- *Vapaaehtoistoiminnan teemavuoden sisältöä ja teemoja otetaan nuoris- ja vapaa-ajanohjauksen koulutuksessa. Opas ammatillisen ja lukiokoulutuksen yhteistyöhön ilmestyi 2009*
- *Politiikkaohjelman monialainen koulutuskierros, jonka aiheena oli lasten ja nuorten oikeus osallistua ja vaikuttaa, toteutettiin maakunnissa vuoden 2009 aikana yhdessä lapsiasiavaltuutetun kanssa*

Resurssiohjaus:

- *Lanujen avustuksia järjestöille osallisuushankeisiin, esimerkiksi lapsi- ja varhaisnuorisjärjestöjen Mun Vuoro -hanke ja kirkon Näyn ja kuulun -hanke, jolla seurakuntiin pyritään saamaan Lapsiasiainhenkilöitä, joiden erityisvastuualueeseen kuuluu lasten ja nuorten edun ajaminen ja osallisuutta koskevien asioiden vahvistaminen ja arvioiminen seurakunnassa*
- *Nuorisotyön avustusmäärään (järjestöille, hankkeisiin) on saatu tuntuva korotus Veikkauksen tuoton kasvun myötä.*

Arviointi

Osallisuuden ja yhteisöllisyyden teemoissa näkyy selvästi ohjelmakauden aikana tapahtuneet muutokset. Vaikuttamismahdollisuuksien tarpeet ymmärretään moninaisempina ja laajempina kuin aikaisemmin. Rakenteiden ohella peräänkuulutetaan aikuisten asenteiden ja toimintakulttuurin muutoksia sekä todellisia vaikuttamismahdollisuuksia.

The logo for Nuora features the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The 'N' and 'O' are larger and more prominent. The background is a dark blue gradient with a pattern of lighter blue, wavy, horizontal lines.

Aikuisten tulisi oppia ottamaan selvää lasten ja nuorten mielipiteistä ja hyödyntää heidän kokemustietonsa erilaisten palveluiden kehittämisessä (koulut ja oppilaitokset, päivähoito, vapaa-aika, terveyspalvelut, lasten-suojelu jne.). Voidaan myös tarkastella sitä, kuinka demokraattisesti esim. päiväkodit, oppilaitokset, järjestöt tai nuorisotilat toimivat. Kun ymmärrys teemasta on lisääntynyt, on myös vaatimustaso kasvanut.

Yleisessä keskustelussa lasten oikeudet ja nuorten osallisuus ovat olleet kohtuullisen hyvin esillä. Tarvitaan kuitenkin vielä lisää käytännön toimia ja malleja. Sosiaali- ja terveystoimen palveluiden ammattilaisten tulisi olla aktiivisemmin mukana hyödyntämässä lasten ja nuorten mielipiteitä palveluiden kehittämisestä. Nyt toimet ovat valitettavasti rajautuneet paljolti koulu- ja nuorisosektorille.

Nuorten vaikuttamisessa ja osallisuuden lisäämisessä on päästy hyvään alkuun, joskin vielä on tekemistä toimintojen vakiinnuttamiseksi. Aikuisten, niin opettajien, kunnan muiden viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden, koulutukseen tulisi panostaa, jotta lapsilla ja nuorilla olisi aito mahdollisuus vaikuttaa.

Nuorilta saadussa palautteessa on pohdittu erityisesti nuorisolain kuulemispykälän täsmentämistä.

Perusopetuslakiin ei ole saatu velvoitetta oppilaskuntatoiminnan järjestämisestä.

Demokratiakasvatukseen tarvitaan vauhditusta, jota mm oppilaskuntatoiminta ja järjestöt voisivat tuottaa kouluihin. Järjestöt tekevät normaalin toimintansa myötä demokratiakasvatusta omien jäsentensä keskuudessa.

Lanukessa on kovin vähälle jäänyt ennaltaehkäisevä nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoiminta. Se on kuitenkin avain monien vaikeidenkin ongelmien välttämiseksi. Kansalaisjärjestöjen panosta lasten ja nuorten hyvinvointiin tuottajina ei saadun palautteen perusteella ole nykyisessä ohjelmassa tarpeeksi otettu huomioon.

Nuorten toiveena on, että heidän kuulemisensa ja vaikuttamismahdollisuutensa kirjattaisiin jollain tavalla esille kunkin kunnan velvoittaviin asiakirjoihin. Esityksiä on tullut niin erillisestä kuulemis- ja vaikuttamisstrategiasta kuin asian nivomisesta lastensuojelulain mukaiseen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan tai kunnallisiin strategioihin.

5.5 Perheiden tukeminen

Kuvaus

Lapsiperheiden asemaan on saatu parannuksia aikaiseksi, joskin samaan aikaan myös lapsiperheiden köyhyys on lisääntynyt.

Lapsiperheiden tulonjaossa opiskelijalapsiperheet näyttäytyvät edelleen haasteellisena ryhmänä. Opiskelijalapsiperheiden heikko sosioekonominen asema viivästyttää osaltaan opiskelijoiden perheellistymistä.

Nuora perusti SATA-komitean työn seuraamiseksi alatyöryhmän, jonka työn perusteella Nuora esitti kannanotton loppuvuonna 2009. Siinä esitettiin opintotuen huoltajakorotuksen käyttöön ottamista opiskelijaperheiden taloudellisen aseman parantamiseksi. Nuora toivoi, että opintotuki otettaisiin mukaan lakisääteiseen perusturvaetuuksien riittävyyden määräaikaisarviointiin ja opintotuen kehittämistä jatkossa osana sosiaaliturvan kokonaisuutta.

Nuoret ovat edelleen vuokra-asuntomarkkinoilla suhteellisen heikossa asemassa. Tämä näkyy suoraan myös lapsiperheiden erityisen altaana asumisena. Tarvitaan toimintamalleja ja rahoitusta ongelmien ratkaisemiseksi.

Kodin ja koulun / oppilaitosten yhteistyön ohjeistusta on täsmennetty eri tavoin (opetussuunnitelmauudistus, täydennyskoulutus). Tähän sisältyy myös oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämistoimintaa.

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is set against a dark blue background that has a wavy, water-like texture at the bottom.

STM perusti 2009 työryhmän kartoittamaan vanhempainvapaiden laajemman uudistamisen mahdollisuudet. Tähän sisältyy myös isän osuuden vahvistaminen vanhempainvapaissa sekä erilaisten perheiden yhdenvertainen kohtelu. Vanhempainvapaaudistusta pohtivan työryhmän esitykset ovat siirtyneet 2011 alkuun.

Perheiden kotiavun saanti on ajettu lähes nollaan, joskin vuoden 2010 aikana on tapahtunut myös pientä parannusta osassa kuntia. Kotipalvelua ei ole juuri tarjolla ehkäisevänä palveluna, vaan apua saa vasta kun perhe on lastensuojelun asiakas. Tämä on nähty yhtenä tärkeimmistä kehittämiskohteista suunnattaessa resursseja korjaavasta toiminnasta ennakoidaan.

Lanukan perheiden tukemista koskeva luku olisi kaivannut konkreettisuutta. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma on tukenut erityisesti tätä ohjelman osuutta.

Perheiden tukemisessa järjestöillä on merkittävä rooli, mutta se ei oikeastaan tule esille kehittämisohjelmassa.

Esimerkkejä toimenpiteistä

Säädösohjaus:

- *Asetus neuvolatoiminnasta tuli voimaan 2009*
- *Eduskunta hyväksyi 2009 lainmuutoksen, joka tekee mahdolliseksi perheen sisäisen adoption samaa sukupuolta oleville rekisteröidyille pareille.*
- *Lastensuojelulakiin on tehty useita täsmennyksiä (ennakollinen lastensuojeluilmoitus päihdeäitien osalta, kotiavun vahvistaminen)*
- *Adoptiolain uudistamisedotus on annettu 2010. Mietinnössä ehdotetaan uudistettavaksi adoptiota koskeva lainsäädäntö kokonaisuudessaan*

Informaatio-ohjaus:

- *Perhekeskusmallin lanseeraaminen*

Resurssiohjaus:

- *KASTE – hanke, erityisesti lasten ja nuorten KASTE*

Arviointi

Lapsiperhe-etuuksien ostovoima on jäänyt jälkeen inflaation takia. Lapsilisän muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi nähdään edelleen merkittävänä lapsiperheköyhyyttä helpottavana tekijänä. Lapsilisää on esitetty maksettavaksi täysikäisyyteen saakka.

Perheen ja työn yhteensovittaminen on yhteiskunnassa todettu pulmalliseksi, ja siihen tulee jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota ja pyrkiä löytämään toimivia käytäntöjä.

Työttömyyden kohdatessa tarvitaan perheiden jaksamisen tukemiseen erityistoimia.

Perheen sisäinen adoptio ja rekisteröidyn parin osapuolen oikeus isyysvapaaseen ja isäkuukauteen paransivat joidenkin sateenkaari-perheiden asemaa. Lainsäädännössä, sosiaali-etuuksissa ja perhepalveluiden laadussa on yhä puutteita perheiden moninaisuuden näkökulmasta.

Päivähoitolain uudistaminen on siirtynyt seuraavalle hallituskaudelle.

5.6 Varhainen puuttuminen ja erityisryhmien tuki

Kuvaus

Monialainen yhteistyö on kunnissa lähtenyt liikkeelle erityisesti etsivän nuorisotyön resursoinnin sekä lasten-

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is set against a dark blue background that has a wavy, water-like texture at the bottom.

suojelulain 12 §:n mukaisten lasten hyvinvointiohjelmien laatimisen myötä. Tietojen vaihtoon saatiin parannus, kun nuorisolain muutos hyväksyttiin eduskunnassa. Monialainen ja hallintorajat ylittävä työ on ensiarvioista niin varhaisessa puuttumisessa kuin myös työ- ja opiskeluelämästä pois jääneiden nuorten osalta.

KiVa Koulu -mallilla on saatu myönteisiä tuloksia kaikilla peruskoulun luokka-asteilla. Ohjelman toimintatavat ja -mallit ovat olleet kaikkien koulujen käytettävissä syksystä 2009 lähtien. Koulut ovat innostuneet ohjelmasta. Kiusaamiseen puuttumisessa on käytetty myös vertaissovittelua. Nuorten palautteen mukaan kiusaamisen ehkäisyssä toivotaan lisää yhteisöllisyyttä ja oppilaiden välisen vuorovaikutuksen kehittämistä.

Syrjinnän seurantaryhmä on teettänyt sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluville nuorille suunnatun kyselytutkimuksen näiden kokemasta syrjinnästä, ilmestyy 2011.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelutoimintaa on kehitetty, ja sovitteluun tuodut tapausmäärät ovat voimakkaasti kasvaneet. Vuosittain sovitteluun tuodaan noin 12 000 rikostapausta. Sen sijaan läheisneuvonpitomenettelyn käyttö rikosasioiden sovittelussa ei toistaiseksi ole yleistynyt.

Sekä kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten että lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten osuudet vastaavanikäisistä ovat olleet kasvussa.

On laadittu kuritusväkivallan vastainen kansallinen toimintaohjelma 2011 - 2015, jossa erityisinä kohderyhminä pienten lasten perheet, erityistä tukea tarvitsevien ja vammaisten lasten perheet sekä maahanmuuttajaperheet. Ohjelman laadinnassa selvitettiin myös lasten ja nuorten mielipiteitä tehokkaista keinoista vähentää väkivaltaa kasvatuksessa.

Koulusurmien seurauksena nuorisotoimialalle on perustettu Allianssin koordinoima kriisinhallintaverkosto, johon kuuluu lähinnä kuntien nuorisotyöntekijöitä ja esimiehiä.

Päihdeäitityöryhmän raportin ehdotukset valmistuivat vuonna 2009. Niissä huomioitiin Lanuke-linjaukset. Toimeenpano on vielä käynnissä. Lisäksi STM perusti toisen työryhmän selvittämään päihdeperheissä elävien lasten ja nuorten tuen tarpeet. Toimikausi päättyi helmikuussa 2011.

THL:een on perustettu lähisuhde- ja perheväkivallan asioiden koordinaatioyksikkö.

THL on selvittänyt seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsiin kohdistuvan väkivallan rikosten tutkinnan ns. lastentalomallin pilotointia Suomessa. THL perustanut alan toimijoita monialaisesti kokoavan neuvottelukunnan.

Esimerkkejä toimenpiteistä

- *Säädösohjaus:*
- *Nuorisolain muutos (etsivä nuorisotyö, tietojen välittäminen, monialainen yhteistyö)*
- *Laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä (633/2010) on tullut voimaan 1.1.2011*
- *Lastensuojelulaki on uudistettu*

Informaatio-ohjaus:

- *Lastensuojelun käsikirja on valmistunut ja internetissä kaikkien käytettävissä*
- *Lastensuojelun laatusuosituksien ja opas ovat valmistumassa*
- *Älä lyö lasta – Kansallinen lapsiin kohdistuvan kuritusväkivallan vähentämisen toimintaohjelma 2010 – 2015.*

Resurssiohjaus:

- *Kasteohjelma, erityisesti Lasten ja nuorten Kaste*
- *Paikallisen rikoksentorjunnan kehittämiseen kohdistettuja avustusraboja on suunnattu lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen.*

The logo for Nuora features the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The background is a dark blue banner with a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

Arviointi

Koulutuksen järjestäjät ovat raportoineet, että he noudattavat koulukiusaamisen osalta 0-toleranssia. Aivan liian monet viestit kertovat kuitenkin toisenlaisesta todellisuudesta. Koulukiusaamiseen - usein syrjintäperustein - tulee puuttua entistä painokkaammin. Ohjelmakauden lopussa on noussut esille myös korkeakouluissa tapahtuva kiusaaminen, jota koskettaa noin neljäsosa korkea-asteen opiskelijoista.

Väkivallan vastaisen ohjelman (14.6.2006) arvioraportin (OM 2009:3) mukaan paljon toimia on tehty (mm. tiedonsaannin parantaminen eri viranomaisten välillä, riskienarviointimenettelyjen kehittäminen) lähisuhde- ja perheväkivallan uhrin tunnistamiseksi ja väkivaltaan puuttumiseksi sekä kehitetty menetelmiä lähisuhteissa tai perheissä väkivallan uhriksi joutuneen auttamiseksi. Myös palveluketjun toimivuutta on parannettu. Paikkakunnittain on vielä suuria eroja palveluiden saatavuudessa.

Kuritusväkivallan vastaisen toimintaohjelman toimeenpano vaatii resursseja ja ministeriön koordinaatiovastuun määrittämistä.

Päihdeäitien ja päihdeperheissä elävien lasten ja nuorten tuen tarvetta on selvitetty, ja ehdotukset olisi toimeenpantava.

Oppimisvaikeuksien havaitsemisessa varhainen tunnistaminen on tärkeää. Asenteet esimerkiksi luki-häiriötä kohtaan ovat kouluissa ja oppilaitoksissa vielä paikoin hyvin negatiivisia.

Nuoret toivat esille ennaltaehkäisevissä toimissa edullisten harrastusmahdollisuuksien lisäämisen, mielenterveyspalvelut ja koulu- sekä opiskelijaterveydenhuollon, nivelvaiheiden tuen sekä koulu- ja oppilaitosviihtyisyyden.

Ylipäättään eri nivelvaiheiden tuki on noussut yhä keskeisemmäksi asiaksi niin elämänuran luomisessa kuin ennaltaehkäisevässä toiminnassa laajemminkin. Näin kaikki nivelvaiheet päivähoidosta ala- ja yläkoulun kautta toiselle asteelle ja edelleen osan kohdalla joko työelämään tai korkea-asteelle ja siitä työelämään ovat merkittäviä murroskohtia, joissa tulee tarvittaessa yksilöt ”saattaen vaihtaa”.

Yhden työelämästä syrjäytyneen nuoren hinnaksi on arvioitu vajaa miljoona euroa.

5.7 Kaikkien nuorten saaminen koulutukseen ja työelämään

Kuvaus:

Vuonna 2008 Suomi muiden maiden ohella koki taantumun, jota ei osattu ennustaa vielä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman hyväksymisen aikaan. Taantumun myötä nuorisotyöttömyys kasvoi nopeasti, vuoden 2009 aikana se saavutti jo 30 % rajan. Erilaisten toimien vaikutuksesta työttömyys laski melko nopeasti.

Näyttää siltä, että heikossa työmarkkina-asemassa olevat, tässä tapauksessa nuoret, kärsivät taantumasta eniten ja nopeimmin. Erityisen hankala tilanne on vailla koulutusta olevien nuorten osalta. Työttömyys on yleisempää nuorten miesten kuin naisten osalta. Samoin maahanmuuttajataustaiset, romanit sekä esimerkiksi vammaiset näyttävät putoavan erittäin pitkäaikaiseen työttömyyteen, joka johtaa helposti työelämästä kokonaan syrjäytymiseen.

Perusasteelta siirtyä toisen asteen koulutukseen noin 96 % nuorista. Keskeyttämisaste on kuitenkin korkea: noin joka kolmas ammatillisen koulutuksen aloittaneista keskeyttää opinnot ensimmäisen vuoden aikana. Am-

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is set against a blue background that has a wavy, water-like texture at the top and bottom edges.

matillisen koulutuksen keskeyttämiset ovat tosin vähentyneet samaan aikaan kuin työllisyystilanne on heikentynyt. Opintojen loppupuolella ei ole mahdollisuutta siirtyä työelämään yhtä helposti kuin korkean työllisyyden aikana. Samaa aikaan on tehty myös toimia opiskeluissa pysymisen tueksi.

Erityisesti syrjäytymisuhan alla elävien nuorten auttamiseksi on tehty erittäin toimivia ja konkreettisia ratkaisuja. Etsivän nuorisotyön ammattilaisten palkkaukseen myönnettyillä avustuksilla on parannettu nuorten työpajatoiminnan varhaisen puuttumisen ja matalan kynnyksen palveluja. Etsivän nuorisotyön alueellinen kattavuus on hyvä. Vuonna 2009 etsivä nuorisotyö tavoitti noin 8.000 nuorta.

Nuorten työpajatoiminta on osoittautunut tärkeäksi keinoksi tukea nuoren itsenäistymistä ja sosiaalista vahvistumista. Työpajan voima on verkostomaisessa moniammatillisessa toiminnassa sekä konkreettisessa tekemisessä. Työpajatoiminnassa tavoitetuista nuorista noin 75 % sijoittui koulutukseen, työhön tai muuhun toimintaan.

Esimerkkejä toimenpiteistä:

Säädösohjaus:

- *Nuorisolaki uudistettiin. Lakiin tuli säädökset paikallisten viranomaisten monialaisesta yhteistyöstä ja etsivästä nuorisotyöstä sekä tietojen luovuttamisesta sitä varten.*
- *Nuorten ammattistartti on vakinaistettu.*

Informaatio-ohjaus:

- *Työvoimahallinnon ohjeistus koskien nuorten yhteiskuntatutkintaa on uudistettu nuorisolain muutosten mukaisiksi.*
- *Kutsunnoissa ja varusmiespalvelun alussa käytetään Aikalisä-toimintamallia, jolla tarjotaan keskeytystilanteissa tukipalvelua. Varusmiehille tiedotetaan mahdollisuudesta saada kotiuttamisen yhteydessä kotiutuskeskustelu ja ohjaus kunnan palveluihin. Myös sosiaalietuuksien käyttöön annetaan ohjausta.*

Resurssiohjaus:

- *Valtion tulo- ja menoarviossa sekä lisäbudjeteissa on osoitettu merkittävästi rahoitusta nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi.*

Arviointi

Ohjelmakauden merkittävin nuorisopoliittinen kysymys koski työllisyyttä. Positiivista oli, että nuorisotyöttömyyden kehitykseen reagoitiin laajalla rintamalla ja riittävän kokoisin toimenpitein. Lisätalousarviot vuonna 2009 ja 2010 antoivat selvästi potkua nuorten työllistymisen hoitamiseksi. Negatiivista tässä oli se, että reagointi tapahtui viiveellä.

Nuorten omassa Lanuke-arvioinnissa työn saanti koettiin merkittävimmäksi asiaksi, johon Suomen tulisi seuraavina vuosina panostaa. Peruskoulun opintojen ohjaus uravalintaan nähden koettiin riittämättömänä. ”Opinto-ohjaukseen on panostettava, sillä se maksaa myöhemmin itsensä moninkertaisesti takaisin”.

Ammatillisen koulutuksen puolella tulee olla tarjolla riittävästi oppilashuoltoa, jotta pystytään varhaisessa vaiheessa toimimaan turhien keskeyttämisten vähentämiseksi. Opintojen ja oppilaanohjausta tulee lisätä jo perusasteella, jotta voidaan torjua koulutuksen ja koulutustason suoraa periytyvyyttä.

Työelämän ja kouluttautumisen raja-aita tulee yhä enemmän lomittumaan. Työnhakijana olevalle nuorelle olisi ensiarvoista voida opiskella työnhakujakson sisälläkin, sillä se voisi lisätä toisaalta nuoren työmarkkina-kelpoisuutta että lisätä kiinnittyneisyyttä yhteiskuntaan.

Opintotuen tulee turvata nuoren itsenäistyminen. Opintuen saaminen indeksisidonnaiseksi edesauttaa nuoren mahdollisuuksia valita itselle sopivat opinnot riippumatta paikkakunnasta, vanhempien tulotasosta jne.

Resursseja tulee suunnata perus- ja toisen asteen rajapinnalle nuorten saattamiseksi perusasteelta toisen asteen opintoihin sekä rajapinnalle toisen asteen ja korkea-asteen välille. Siirtymää voidaan helpottaa erilai-

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The background is a dark blue banner with a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

sin keinoin. Perustana tulee olla toimiva oppilaanohjaus perusopetuksen puolella ja edelleen toisella asteella. Nuorisotyöttömyyden torjumiseksi ja nuorten kiinnittymiseksi työelämään tarvitaan niin ikään sekä taloudellisia resursseja että tukitoimia siten, että toimet voidaan käynnistää heti ongelmien ilmaantuessa.

Tarvitaan yli hallituskauden ulottuva ohjelma nuorten työllisyyden tukemiseksi siten, että tarvittaessa mahdolliset toimet voidaan käynnistää nopeastikin. Ylipäättään nuorisotyöttömyyden ehkäisyyn tarvitaan myös jatkuvia toimenpiteitä ja helpotuksia.

Työelämä tietouden ja yrittäjyyskasvatuksen sisällöt ja tavoitteet näyttävät lähenevän toisiaan, joten on harkittava sitä, mitä ja miten nuorille jatkossa tuodaan esille.

5.8 Terveysten edistäminen ja terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen

Kuvaus

Samaan aikaan kun hyvinvointi on lisääntynyt yhteiskunnassa, on myös pahoinvointi lisääntynyt.

Erityisesti opiskelijoiden, yksinhuoltajien ja lapsiperheiden pienituloisuus on lisääntynyt ohjelmakauden aikana. Vanhempiensa kodista pois muuttaneiden nuorten pienituloisuusaste on 43 prosenttia. Yksin asuvien nuorten pienituloisuusaste on 61 prosenttia, opiskelijoiden ja työttömien nuorten 71 prosenttia.⁽²⁾

Köyhyys on periytyvää: Tilastokeskuksen mukaan köyhän perheen lapsella on kaksinkertainen vaara joutua köyhyyteen normaalisti tienaavan perheen lapseen verrattuna. Tuloerojen kasvu selittää myös terveyden- ja hyvinvoinnin erojen kasvua. Pienituloiset ovat myös muuta kansaa sairaampia, mikä johtuu osaltaan huonosta ruokavaliosta.

Nuorisolain muutos, jolla painotetaan monialaista yhteistyötä syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tukemiseksi, on merkittävä parannus. Etsivä nuorisotyö on jalkautunut hyvin kuntien toimintaan.

Kouluterveyskysely ulotettiin myös toisen asteen ammatillisiin oppilaitoksiin. Sen mukaan ammatillisten oppilaitosten ja lukioden opiskelijoiden elämäntavoissa on merkittäviä eroja esim. tupakoinnin ja humalahakuisen juomisen suhteen.

Nuorten mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat haitat ovat voimakkaassa kasvussa. Kela korvasi alle 30-vuotiaille vuonna 2009 yli 400 000 sairauspäivää mielenterveyden häiriöiden perusteella. Määrä on 44 % suurempi kuin vuonna 2004. Suurin muutos on tapahtunut 16–19-vuotiaiden miesten ikäryhmässä, jossa sairauspäivärahakausien määrä on lisääntynyt 75 %. Myös nuorten eläköityminen mielenterveyden syistä johtuen on lisääntynyt.

Ravintotietouteen on ohjelmakaudella panostettu eri tavoin. Vielä ei ole tietoa siitä, miten panostuksen vaikutukset tulevat näkymään lasten ja nuorten ruokailutottumuksissa.

Opetushallituksen tuoreen selvityksen mukaan kouluterveyden laatusuosituksen mukainen terveydenhoitajamitoitus täyttyi 34 %:ssa peruskouluissa.

Esimerkkejä toimenpiteistä

Säädösohjaus:

2 Tulonjakotilasto 2009, Tilastokeskus

- On annettu neuvolatoiminnasta, kouluterveydenhuollosta ja opiskeluterveydenhuollosta asetus, jonka tarkoituksena on turvata lasten, nuorten ja lapsiperheiden ehkäisevien palvelujen toimivuus.

Informaatio-ohjaus:

- OPH ja THL ovat laatineet oppilas- ja opiskelijahuollon oppaan koulujen ja oppilaitosten käyttöön. Opa julkaistaan keväällä 2011.
- Kouluruokailusuositus on valmistunut 2008 ja jaettu kaikkiin kouluhin
- Liikkuva koulu -hanke vuosina 2010 - 2012

Resurssiohjaus:

- Terveyden edistämisen politiikkaohjelma
- Kaste-ohjelma
- Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden opiskelukykyä edistävien hankkeiden rahoitusta on jatkettu.

Arviointi

Ammatillisessa koulutuksessa tarvitaan lainsäädännön ja toimintatapojen kehittämistä, jotta kielteinen terveyden kehä saadaan katkaistuksi.

Koulu- ja oppilaitosterveyspalvelut on nähtävä merkittävänä ennaltaehkäisevänä tekijänä. Jokaisella oppilaalla ja opiskelijalla tulee olla mahdollisuus tavata riittävän usein oppilaitoksen terveydenhuoltohenkilöstöä. Ammattikorkeakoulun puolella vireillä oleva YTHS-laajennus tukisi omalta osaltaan tätä tavoitetta.

Valtion liikuntaneuvoston arvioinnin tietolähteiden pohjalta voidaan todeta, että lasten ja nuorten omaehtoisen liikunnan lisääntymisestä ei ole näyttöä, vaikkakin yksittäiset ohjelmat ja hankkeet ovat voineet tätä lisätä. Liikuntatutkimuksen valossa kokonaistilanne näyttää jopa heikentyneen.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvilla nuorilla on muita nuoria keskimäärin korkeampi itsemurhariski. Syrjintä ja kiusaaminen aiheuttavat lhbt-nuorille myös mielenterveysongelmien puhkeamisriskiä. Tarvittaisiin kohdennettuja toimia seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi, ja tutkimustietoa heidän voinnistaan.

Nuorten alkoholin käyttö ei ole sanottavasti muuttunut. Jossain määrin siinäkin on havaittavissa polarisaatiota: pieni, mutta kasvava osa nuorista on täysraittia. Toisaalta humalahakuinen juominen on edelleen yleistä, myös alaikäisten keskuudessa. Merkkejä on myös siitä, että huumeiden kokeilu nuorten keskuudessa on lisääntynyt. Erityisesti design-huumeet ovat nostaneet suosiotaan. Tähän on haettava ratkaisuja erityisesti yhdessä nuorten kanssa.

Etsivä nuorisotyö tulee saada koko maan kattavaksi toiminnaksi.

5.9 Asuminen ja yhdyskuntasuunnittelu

Kuvaus

Nuoruuteen kuuluu itsenäistymisen lisäksi liikkuvuus koulutus- ja työmarkkinoilla, ja tämä näkyy nuorten asumistarpeissa. Nuorten asunnottomuus kulkee käsi kädessä muiden ongelmien kanssa. Työllistyminen vaikeutuu, kiinnittymisessä yhteiskuntaan voi olla pulmia. Asunnottomuus nuorten keskuudessa on ollut lievässä nousussa. Asunnottomuutta on ehkäisty valtion toimin mm. lainoitusehtojen parantamisella.

Valtaosalla kotoa itsenäistyvistä ensimmäinen asunto on vuokra-asunto. Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonnalla vaikutetaan nuorten elämän ohella myös koulutus- ja työmarkkinoiden toimivuuteen.

Erityisesti ikähaitarin yläpäässä nuorten asuntomenot ovat kasvaneet selvästi nopeammin kuin tulot keskimäärin. Nuorten lapsiperheiden ahdasta asumista ja asumismenojen karkaamista käsistä on ehkäisty edullisten

Nuora

vuokra-asuntojen rakennuttamisella erityisesti pääkaupunkiseudulle, joskin tarvetta on edelleen.

Liikkumisessa alle 18-vuotiaat ovat riippuvaisia kevyen liikenteen sujuvuudesta, julkisen liikenteen palveluista sekä vanhempien tai kavereiden kyydeistä. Tämä koskee erityisesti liikkumista harrastuksiin tai ystävien tapaamisiin, samoin kuin opiskeluihin toiselta asteelta ylöspäin.

Liikennepoliittisen selonteon mukaan turvallisuus on parantunut. Liikenneturvallisuudessa haasteellisia ovat edelleen 15–17 -vuotiaat mopoilijat ja 18–20 -vuotiaat autoilijat.³ Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen ajokorttilain uudistuksesta. AM-luokan ajokortin (mopokortin) vaatimuksiin ehdotetaan lisättäväksi mopon kuljettajaopetus ja käsittelykoe.

Esimerkkejä toimenpiteistä

Säädösohjaus:

- *Loppuvuodesta 2010 vahvistettiin laki alkoholun käytöstä koulu- ja päivähoitokuljetuksissa (1110/2010).*
- *Vireillä oleva ajokorttiuudistus sisältää myös mopokorttia koskevan uudistuksen ajokokeesta*

Informaatio-ohjaus:

- *Särmänä liikenteessä -liikenneturvallisuuskampanjan mallien ja aineiston tuottaminen 2007–2010, otetaan käyttöön varusmiesten peruskoulutuskaudella saapumiserästä I/2011 lukien.*

Resurssiohjaus:

- *Nuorten tuettua asumista koskeva hanke auttaa nuoria arjen hallinnassa kokonaisuudessaan.*

Arviointi

Nuoran mielestä vaikuttaa siltä, että edelleen liikennesuunnittelussa osallistetaan liian harvoin ja liian vähän lapsia ja nuoria mukaan kehitystyöhön. Tähän tulee jatkossa panostaa voimakkaammin, sillä nuorisolaki velvoittaa myös yhdyskuntasuunnittelua. Malleja on olemassa. Vertaistoimintaa ja nuorten osallistumista turvallisen liikennekulttuurin edistämiseen tarvitaan nykyistä enemmän.

Nuora painottaa niin liikennekulttuurin edistämistä kuin julkisen liikennöinnin tukea, mikä on myös ympäristön kannalta tärkeää.

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonnalla vaikutetaan nuorten elämän ohella myös koulutus- ja työmarkkinoiden toimivuuteen. Tarvetta on jatkaa edelleen nuorten tuetun asumisen kansallista hanketta ja asunnotto- muusohjelmaa.

5.10 Kehittämishojelman seuranta ja tietotarve

Nuora asetti nuorten hyvinvointi-indikaattoreita kehittävän työryhmän, jonka esitys hyväksyttiin kesälä 2010. Indikaattorit tukevat nuorisopolitiikan seurantaa. Pohjana indikaattoreiden valinnalle ovat olleet opetusministeriön aiemmin ylläpitämät nuorten elinolindikaattorit. Näistä indikaattoreista osa on karsittu ja toisaalta on pyritty lisäämään nykytutkimuksen ja käyttötarpeiden kannalta perustellumpia indikaattoreita. Suunnittelussa otettiin huomioon samaan aikaan käynnissä ollut lasten hyvinvoinnin indikaattorien valmistelu.

OKM asetti työryhmän lasten hyvinvoinnin kansallisten indikaattorien selvittämiseksi. Sen tehtävänä oli samalla kartoittaa laajemminkin Lanuken tavoitteissa mainittuja lasten ja nuorten hyvinvoinnin tietopohjan puutteita ja tehtiin esitys niiden korjaamiseksi. Lähtökohtana oli lapsen oikeuksien sopimus, josta syystä työssä jäi selkeitä katvealueita suhteessa nuorisopolitiikan tietotarpeisiin.

3 Tieliikenteen turvallisuus. Liikenneturvallisuussuunnitelman 2011–2014 taustaraaportti. LVM julkaisuja 35 / 2010

Lapsivaikutusten arvioinnin pilotit ovat käynnistyneet eri ministeriöissä ja niistä saadaan hyvää pohjaa laajemmalle arvioinnille.

Tarvitaan ajankohtaista tietoa kehittämisohjelman toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Jatkossa nuorten hyvinvointi-indikaattoreiden ja toisaalta lapsi-indikaattoreiden avulla voidaan paremmin tarkastella toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Kouluterveyskysely tulisi ulottaa myös alakouluihin sekä varmistaa lapsiuhritutkimuksen säännöllisyys lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan yleisyyden kartoittamiseksi. OKM:n tulisi jatkossa koordinoita lasten ja nuorten hyvinvoinnin tietopohjapolitiikkaa valtioneuvostossa.

Tilastokeskuksen resursseja ollaan vähentämässä. Samanaikaisesti EU:n tarpeisiin ja kansainvälisiin vertailuihin tarkoitettuun tilastointiin kohdistuu laajentamispaineita. Nuora näkee tärkeänä, että Tilastokeskuksella on riittävät resurssit sekä tuottaa että ylläpitää lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehityksestä sellaista indikaattoritietoa, joka palvelee kansallisia tarpeita riittävällä tematiikalla ja yksityiskohtaisuudella.

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

6. Johtopäätökset / loppuarvio

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011 on nostanut keskusteluun uusia, nuorten kannalta tärkeitä asioita. Kiinnostus nimenomaan nuorten elinoloja kohtaan on kehittämisohjelmakaudella selkeästi kasvanut. Valtionhallinnossa verkostoituminen on vahvistunut ja lisännyt eri toimijoiden välisiä yhteyksiä. Kokonaisuutena lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma on antanut pontta ja selkänöjää laaja-alaiselle lasten ja nuorten elinolojen kehittämiselle. Eri ministeriöistä on saatu tästä myönteistä palautetta.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman laatimistapa (neuvotteleva ohjaus) on saanut laajasti myönteistä palautetta, erityisesti järjestötoimijoilta ja tutkijoilta. Jatkossa vastaavaa avointa käsittelyä tulee jatkaa. Nuorten kuulemista ja kuuntelemista tulee niin ikään jatkaa ja vahvistaa entisestään. Myös alueellisen edustavuuden tärkeyteen kiinnitettiin huomiota.

Lasten ja nuorten osallisuus, kuuleminen, kuunteleminen sekä vaikutusmahdollisuuksien takaaminen edellyttävät monenlaisten uusien toimintatapojen käyttöönottamista hallinnon joka sektorilla ja tasolla. Tietoisuuden lisääminen lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksista tarkoittaa nimenomaan ymmärrystä siitä, että pelkät edustukselliseen demokratiaan pohjautuvat kanavat eivät riitä ja toisaalta sitä, että nuoret eivät saa jäädä pelkästään aikuisten päätösten jatkeeksi. Lapset ja nuoret tulee ottaa huomioon vaikuttajina heitä koskevissa asioissa, ja turvata heidän vaikutusmahdollisuutensa niin kunnan päätöksentekoprosesseissa kuin palvelujärjestelmän kehittämisessä.

Poikkihallinnollisuus on ohjelmakauden aikana lisännyt yhteistyötä hallinnonalojen kesken. Myös kansalaisjärjestöt ovat olleet mukana ohjelman laatimisessa, toteuttamisessa ja arvioinnissa. Monialaiseen johtamiseen ja poikkihallinnollisuuteen tulee valtioneuvostotasolla kiinnittää edelleen huomiota, sillä se ei vielä kaikilta osin toimi toivotulla tavalla. Kaikkien olennaisten sektorien tulee olla tiiviisti mukana toimeenpanossa ja sitoutua ohjelmaan.

Nykyisessä ohjelmassa on kaikkiaan noin 40 erillistä tavoitetta, joita ei ole selkeästi priorisoitu, ja niiden toteuttamiseksi on listattu noin 300 toimenpidettä. Niiden seuranta on vaikeaa jo lukumäärän takia ja myös siksi, että kuntatasolle asti ulottuvaa tiedonkeruuta ei ole tehty ohjelman näkökulmasta.

Nuora esittää, että tulevassa kehittämisohjelmassa määritettäisiin selkeät keihäänkärjet, priorisoinnit, joiden toteutumista seurattaisiin. Vähemmän on enemmän. Tulevan kehittämisohjelman tulisi rakentua eri hallinnonalojen dialogin pohjalta ja yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Avoin keskustelu ja neuvotteleva ohjaus tulee toteutua myös uuden ohjelman laadinnassa. Myös vastuut olisi hyvä nostaa selkeämmin esille. Ohjelman kytkentä kuntatason työhön tulisi selkiyttää.

Keskustelua käytiin myös sen suhteen, kuinka paljon ohjelmassa tulisi olla konkretiaa, toimenpiteitä, ja kuinka paljon tavoitteellisuutta. Myös ns. läpivirtaavista teemoista on keskusteltu: lähtökohtana tulevassa ohjelmassa ovat edelleenkin nuorisolain arvot. Niiden ohella on nostettu esille yhdenvertaisuus, ennaltaehkäisevyys ja ns. sähköinen maailma.

Moninaisuus ja yhdenvertaisuus -luku pitää sisällään muita Lanuken kohtia enemmän arvopohjaisia tavoitteita ja konkretisoimattomia toimenpiteitä. Näin luku muodostaa enemmänkin perustan muun kehittämisohjelman otteelle. Tavoitteet voidaan nähdä enemmän läpivirtaavina, koko kehittämisohjelmaa ohjaavina periaatteina. Jatkossa tulee harkita sitä, olisiko yhdenvertaisuus enemmänkin kehittämisohjelman läpileikkaavana näkökulmana ja näin kaikissa luvuissa tulisi tällöin nostaa esille moninaisuutta ja yhdenvertaisuutta tukevia toimia (koskevat ne sitten seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten ja heidän perheidensä sekä

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The background is a dark blue banner with a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

sateenkaariperheiden hyvinvointia, esteettömiä mahdollisuuksia vammaisille, rasismia torjuntaa tms).

Nykyinen ohjelma ei juuri erottele ikäryhmiä, joskin toimenpiteiden tasolla voidaan havaita kohderyhmän rajoituksia. Tulevassa ohjelmassa määrittelyn voisi tehdä nykyistä ikäryhmäspesifimmin. Myös sukupuolikysymykset voivat näkyä, samoin sukupuolivähemmistöt, mikäli aiheen puolesta on tarvetta.

Tärkeää olisi myös todeta eri ohjelmien keskinäiset suhteet. Nyt samansuuntaisia ohjelmia ovat esimerkiksi OKM:n hallinnonalalla koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma sekä STM:n hallinnonalalla Kaste-ohjelma.

Poliittisen johdon kiinnostus ja sitoutuminen ohjelman toteutumiseen edesauttaa ohjelman toimeenpanoa ja tukee ohjelman arviointia.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma edisti olennaisella tavalla ensimmäisen Lanuken toimeenpanoa ja eri ministeriöiden sitoutumista lasten ja nuorten asioihin. Se loi eri hallinnonaloja yhdistävän keskustelufoorumin. Seuraavalla hallituskaudella tulisi löytää sellaisia kehittämisohjelman toteuttamista edistäviä rakenteita, joilla varmistetaan hallinnonalojen yhteistyö lapsi- ja nuorisopolitiikassa.

Nuora on huolissaan siitä, että resursseja haluttaisiin suunnata lainsäädännöllisiin muutoksiin lapsi- ja nuorisopolitiisessa koordinaatiossa. Nuoran käsityksen mukaan on tärkeää ja kiireellistä saada erilaisia hyviä toimintamalleja käytäntöön. Nuora pelkää, että nuorten hyvinvointi ja aktiivinen kansalaisuus jäävät reformien alle. Suuri kysymys on edelleen nuorisotyöttömyys, johon koordinaation kehittämisessä ei ole toistaiseksi kiinnitetty riittävästi huomiota.

Nuora esittää, että nykyinen hallitus mahdollistaisi lapsi- ja nuorisopolitiittisen keskustelun eduskunnassa keväällä 2011 ennen vaaleja esimerkiksi tämän raportin pohjalta.

The logo for Nuora features the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

7. Seuraavalle ohjelmakaudelle siirtyvät hankkeet, kysymykset

Nuorisotyöllisyyden hoitaminen vaatii erityisiä toimia ja ennen kaikkea nopeutta silloin, jos taloudellinen kehitys on epäsuotuisa. Samaan jatkumoon liittyy koulutuspolitiikka. Erityisen kriittistä ovat koulutusten nivelsuhteet ja edelleen nivelsuhteet koulutuksesta työelämään.

Jo peruskoulussa annettava oppilaan ja opintojen ohjaus luo perustan koulutuksen ja työllisyyden hoidolle. Kyse on sekä resursseista että toimintatavoista. Opintojen ja oppilaanohjaus tulee olla kunnossa sekä peruskoulussa että myös toisella asteella, jotta toisen ja korkea-asteen välistä tyhjääkäyntiä voidaan pienentää. Ohjauksella pitää tavoitella yksilön resurssit huomioon ottavaa ja hänen tulevaisuuttaan rakentavaa otetta, jolla voidaan ratkoa myös koulutuksen segregatiota.

Käyttäytymisen ja mielenterveyden häiriöihin on osattava puuttua ajoissa - ja oikealla tavalla. Tämä edellyttää huomattavaa täydennyskoulutusta kaikkien lasten ja nuorten kanssa toimivien osalta. Perusterveydenhuollossa on niin ikään tingitty lasten ja nuorten kohdalla. Koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto vaatii ehdottomasti lisäpanostuksia, jotta voidaan välttää myöhemmin syntyviä korkeita kustannuksia. Lasten ja nuorten osalta on asiat hoidettava välittömästi, kun ongelmia havaitaan.

Lasten ja nuorten liikkumattomuus on kasvussa, samoin ylipainoisuus. Mikäli liikkumista ei saada lisätyksi ja ravintotottumuksia muutetuksi, voidaan olettaa tästä olevan kauas kantoiset seuraukset väestön hyvinvointia ajatellen.

Nuorisolain 8 §, joka koskee nuorten vaikutusmahdollisuuksia, ei nykyisellään vielä toteudu lain vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Nuorisolakia olisi syytä täsmentää näiltä osin, jotta voidaan nostaa nuorten kuuleminen ja osallistumismahdollisuudet kokonaan uudelle tasolle.

Monialainen yhteistyö on nuorisolain uudistuksen myötä saanut kunnissa vauhtia. Edelleen on seurattava kehitystä ja panostettava asenteiden muuttamiseen ja uusien toimintamuotojen juurruttamiseen. Lapsia ja nuoria ei saa jättää yksin.

Seuraavan kehittämisohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden kautta voidaan valtionhallinnossa koordinoita ja johtaa niitä toimia, joilla eri hallinnonalat parantavat erikseen ja yhdessä kohderyhmän elinoloja. Sisältö ohjaa näin ollen yhteistyöjärjestelmien syntymistä.

Hallinnonrajoja ja työnjakoa tulee aina olemaan. Oleellista on ymmärtää se, mikä on kenenkin rooli yhteisessä tekemisessä ja miten eri sektorit saadaan toimimaan yhteisen tavoitteen mukaisesti. Vain yhteistyössä, poikkihallinnollisuudella julkinen valta voi selvitä sille osoitetuista tehtävistä.

RAPPORT ANGÅENDE GENOMFÖRANDET AV UTVECKLINGSPROGRAMMET FÖR BARN- OCH UNGDOMSPOLITIKEN 2007–2011

Sammandrag

Föreliggande utvärdering av Statsrådets utvecklingsprogram för barn- och ungdomspolitiken 2007–2011 (Lanuke) har tillkommit på initiativ av Statens delegation för ungdomsärenden (Nuora) och gäller hela den tid programmet har varit i kraft.

De grundläggande uppgifterna i rapporten har sammanställts vid ministeriernas utvärdering av regeringens strategidokument i december 2010. Vår bedömning stöder sig bl.a. på ungdomsbarometrar, olika statistiska uppgifter och undersökningar, respons från ungdomar, de s.k. Runda bordssamtalen för en genomgång av utvecklingsprogrammet som fördes i januari 2011 samt på de föregående årsrapporterna från Statens delegation för ungdomsärenden.

I rapporten bedöms hur varje delområde (huvudrubrik) inom utvecklingsprogrammet genomförts, från och med starten fram till en beskrivning av nuläget. Dessutom ingår en rad exempel på olika slags styrning (författningsstyrning, informationsstyrning och resursstyrning). Varje delområde utvärderas också separat angående vilka åtgärder som borde vidtas framöver eller hur respektive temaområde gestaltat sig i början av 2011.

Efter själva rapporten följer några kapitel med en helhetsbedömning av de nuvarande utvecklingsprogrammen samt slutsatser och frågor som överförs till nästa utvecklingsprogram.

Till rapporten har dessutom fogats bilagor med tematiska inlägg av tre forskare samt bakgrundsmaterial.

Beredningen av utvecklingsprogrammet har nästan enbart positiv fått respons, och beskrivs i termer av konsulterande styrning. En likadan beredning önskas också i fortsättningen.

Det nuvarande utvecklingsprogrammet har fått positiv respons för sin omfattning och bredd, men kritiserats för sakna tydligt prioriterade målsättningar och för att det inte direkt framgår vem som ansvarar för verkställigheten av de åtgärder som räknas upp. Nästa utvecklingsprogram förväntas lösa såväl prioriteringsfrågan som förtydliga ansvarsfördelningen. Dessutom borde medborgarsamhällets roll inkluderas i högre grad.

Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd har väsentligt bidragit till verkställigheten av utvecklingsprogrammet för barn- och ungdomspolitiken samt det engagemang som väckts vid andra ministerier. Politikprogrammet har gett upphov till ett gemensamt diskussionsforum för olika sektorer inom förvaltningen. Under nästa regeringsperiod är det skäl att ta fram strukturer som främjar genomförandet av det nya utvecklingsprogrammet och som tryggar det sektorövergripande samarbetet inom barn- och ungdomspolitiken.

Det är helt nödvändigt att flera olika branscher och sektorer inom förvaltningen samarbetar kring barns och ungas välfärd, både generellt sett och för att resurserna inom den offentliga förvaltningen ska räcka till. Enligt vår utvärdering har det skett vissa framsteg, men mycket återstår för att få samarbetet att löpa och koordineras på ett naturligt och ändamålsenligt sätt. Det kommer alltid att finnas en viss arbetsfördelning och gränser mellan olika förvaltningsområden, men det gäller att hitta en lösning som främjar konstruktivt samarbete och en vettig arbetsfördelning. Vi anser att utvecklingsprogrammet i enlighet med ungdomslagen kan bidra till att slå fast fungerande samarbetsstrukturer.

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, teardrop-like shapes.

Här följer i korthet de viktigaste ärendena eller frågorna som allttjämt kräver betydande insatser, och som överförs till nästa regerings mandatperiod:

- bygga upp koordineringen av det barn- och ungdomspolitiska programmet kring utvecklingsprogrammet för ungdomspolitik och de målsättningar och åtgärder som ingår i det i enlighet med ungdomslagen
- utarbeta ett program för att minska och motverka arbetslösheten bland ungdomar. Det ska sträcka sig utöver regeringens mandatperiod
- utvidga ungdomsverkstäderna så att de täcker hela landet och öka antalet ungdomsarbetare i uppsökande verksamhet
- stärka och stödja förebyggande ungdomsarbete, både på kommunal nivå och på organisationsplanet
- öka samarbetet på lokal nivå mellan olika branscher
- varje kommun ska förbinda sig att ha ett fungerande system för att anordna höranden och bidra till att unga ges möjlighet att påverka i barn- och ungdomsärenden
- sänka rösträtten till 16 års ålder i alla val
- öka studie- och elevhandledningen samt informationen om arbetslivet på samtliga utbildningsstadier
- ändra lagen om grundläggande utbildning så att varje skola ska ha en elevkår
- utvärdera barn- och ungdomspolitiken i lagstiftningen och i respektive ministeriums strategier
- stödja unga som tillhör etniska, handikapp-, sexuella och andra minoriteter att delta i samhället och att motverka att de marginaliseras

Slutsatser

Det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007–2011 har väckt debatt om nya frågor som är viktiga för de unga. Intresset för de ungas levnadsförhållanden ökade klart under den tid programmet var i kraft. Inom statsförvaltningen har det bildats fler och starkare nätverk, och kontakterna mellan olika aktörer har ökat. Allmänt taget har det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet förstärkt och stött utvecklingen på bred front bidragit till att förbättra levnadsförhållandena för barn och unga. Utvecklingsprogrammet har fått positiv respons från flera ministerier.

Modellen för beredning av det barn- och ungdomspolitiska programmet (konsulterande styrning) har fått positiv respons från väldigt många håll, särskilt från forskare och aktörer inom olika organisationer. Det är viktigt att även framledes hålla fast vid en öppen beredning. Därtill lyfter rapporten fram vikten av att fortsättningsvis höra unga och lyssna på dem, samt att ytterligare stärka detta tillvägagångssätt. Vidare fäster rapporten uppmärksamhet vid vikten av att alla regioner är representerade.

Att bereda barn och unga möjlighet att delta, höras, och att lyssna på dem samt garantera dem möjligheter att själva påverka frågor som berör dem förutsätter att det inom förvaltningen tas bruk många nya förfaranden på samtliga nivåer och inom alla sektorer. Genom att det uppstår en ökad medvetenhet om de möjligheter att påverka som barn och unga har till förfogande ökar förståelsen för att de kanaler som bygger på representativ demokrati inte ensamma räcker till och för att de unga inte bara ska ses som en förlängning av de vuxnas beslut. Barn och unga bör beaktas och få påverka i frågor som berör dem, och deras möjligheter att påverka bör tryggas både inom det kommunala beslutsfattandet och när det gäller hur den service som berör dem utvecklas.

Det gränsöverskridande samarbetet mellan olika förvaltningssektorer har ökat under den tid utvecklingsprogrammet varit i kraft. Även olika medborgarorganisationer har aktivt varit med om att utarbeta, genomföra och utvärdera programmet. På statsrådsnivå bör ledningen inom många förvaltningsgrenar och det gränsöverskridande samarbetet dem emellan fortsättningsvis uppmärksammas, eftersom det inte ännu till alla delar fungerar på önskat sätt. Alla relevanta sektorer bör samarbeta intensivt kring verkställigheten av programmet och förbinda sig till det.

I det nuvarande utvecklingsprogrammet ingår sammanlagt 40 olika målsättningar utan att det klart framgår hur de ska prioriteras, och för genomförandet av dem räknas det upp cirka 300 åtgärder. Redan deras antal

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The background is a blue banner with a repeating pattern of white circles.

gör det svårt att följa upp, de uppgifter som samlats in ända ner på kommunnivå har inte samlats in med tanke på programmet.

Delegationen för barn- och ungdomsärenden föreslår att nästa program tydligt ska fastslå vissa spjut-spetsar som prioriteras, och en uppföljning av hur dessa förverkligats. "Less is more." Nästa utvecklingsprogram bör utgå från en dialog mellan olika förvaltningsområden och ske i samarbete med respektive intressegrupper. Det är också viktigt med en öppen dialog och en konsultativ styrning även då nästa program bereds. Dessutom ska ansvarsfördelningen tydliggöras. Programmets anknytning till arbetet på kommunal nivå borde också bli klarare.

Det har också diskuterats hur mycket konkreta åtgärder som ska ingå i programmet och hur mycket det ska handla om målsättningar. Därtill har det förts en debatt om det ska finnas teman som genomsyrar hela programmet: utgångspunkter för nästa program som har lyfts fram är jämlikhet, förebyggande arbete och den s.k. elektroniska världen.

I kapitlet om mångfald och jämlikhet överväger värdeladdade mål och icke konkretiserade åtgärder. Sålunda ligger kapitlet framför allt till grund för greppet i själva utvecklingsprogrammet. Målen kan framför allt betraktas som principer som genomsyrar hela programmet. I fortsättningen bör man fundera på om jämlikhet snarare borde vara en synpunkt som ska skära genom hela utvecklingsprogrammet, och om det i så fall vore skäl att här lyfta fram åtgärder som stöder mångfald och jämlikhet (oavsett om det handlar om ungdomar som tillhör sexuella och könsminoriteter samt deras familjer eller regnbågsfamiljernas välfärd, handikappvänliga lösningar, att motarbeta rasism etc.).

Det nuvarande utvecklingsprogrammet gör knappt några distinktioner alls mellan olika åldersgrupper, även om man kan se att målgrupperna är begränsade beträffande enskilda åtgärder. I nästa program kunde man gå in för tydligare åldersgränser. Också genusfrågor kunde tas upp, liksom sexuella minoriteter, i de fall de är relevanta.

Det vore också viktigt att slå fast sambanden mellan existerande program. För närvarande finns det flera program som verkar i samma riktning, t.ex. UKM:s utvecklingsplan för utbildning och forskning och SHM:s nationella utvecklingsprogram för social- och hälsovård (Kaste).

Att den politiska ledningens intresserar sig för och förbinder sig till att ett program genomförs underlättar verkställigheten och stöder utvärderingen av det.

Politikprogrammet för barns, ungas och familjernas välfärd har väsentligt främjat verkställigheten av det första utvecklingsprogrammet för barn- och unga och har väckt intresse vid flera ministerier angående frågor som gäller barn och unga. Politikprogrammet har också skapat ett diskussionsforum som är gemensamt för flera olika förvaltningsområden. Under nästa regeringsperiod är det viktigt att hitta strukturer som främjar genomförandet av utvecklingsprogrammet, och med vars hjälp man kan trygga samarbetet mellan olika förvaltningsområden i frågor som gäller barn och unga.

Delegationen för barn- och ungdomsärenden ser med oro att man vill rikta resurser för ändringar i lagstiftningen för barn- och ungdomspolitik. Enligt delegationens uppfattning är det viktigt och brådskande att ta i bruk olika välfungerande modeller för detta ändamål. Vi är illa rädda att det väsentliga: de ungas välfärd och att få dem att delta aktivt i samhället, negligeras till förmån för de planerade lagstiftningsreformerna. En stor fråga är fortfarande ungdomsarbetslösheten, där det fortfarande inte gjorts tillräckligt för att utveckla samverkan mellan olika sektorer inom förvaltningen.

Delegationen föreslår att den nuvarande regeringen ska göra det möjligt att inleda en barn- och ungdomspolitisk debatt i riksdagen våren 2011, före valet, t.ex. med utgångspunkt i föreliggande rapport.

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

Projekt och frågor som överförs till nästa programperiod

Skötseln av ungdomsarbetslösheten kräver särskilda åtgärder, som i synnerhet måste sättas in snabbt då den ekonomiska utvecklingen är ogynnsam. Detsamma gäller för utbildningspolitiken. Där infaller de kritiska skedena framför allt då en ung person övergår från ett utbildningsstadium till nästa och från studierna till arbetslivet är kritiska skeden.

Hur elev- och studiehandledningen sköts inom den grundläggande utbildningen påverkar grunderna för senare utbildningsskeden och sysselsättningsläget. Det är frågan om både resurser och praxis. Studierna och elevhandledningen bör vara i skick både i grundskolan och på andra stadiet, vilket är en förutsättning för mindre tomgång på högskolenivå. I handledningen ska man dessutom eftersträva ett konstruktivt grepp, som beaktar den elevens individuella resurser och framtid. Detta bidrar samtidigt till att motverka skillnader som beror på elevernas sociala bakgrund.

Det bör också finnas möjligheter att ingripa i tid - och på rätt sätt - om en elev eller studerande uppvisar beteende- och mentala störningar. Detta innebär att alla som arbetar med barn och unga bör få en gedigen fortbildning. Ett annat missförhållande är att man också inom primärhälsovården har prutat på vården för barn och unga. Det krävs ovillkorligen extra resurser för skol- och studerandehälsovården om man vill undvika högre kostnader längre fram. Barn och unga ska utan dröjsmål få den vård de behöver.

Det finns allt fler barn och unga som inte rör på sig, och allt fler som är överviktiga. Om det inte blir en ändring på den här punkten och de börjar motionera och övergår till hälsosamma matvanor, kommer detta sannolikt att få långt gående konsekvenser för folkhälsan.

Ungdomslagens 8 §, som gäller de ungas påverkningsmöjligheter, förverkligas för närvarande inte i enlighet med lagens minimikrav. Det är skäl att precisera lagen till denna del, så att hörandet av unga och deras möjligheter att delta i samhället lyfts upp till en helt ny nivå.

I och med reformen av ungdomslagen har samarbetet mellan olika branscher tagit fart i kommunerna. Det är fortfarande skäl att följa upp utvecklingen och göra en insats för att ändra attityderna och etablera en ny praxis. Barn och unga ska inte lämnas ensamma med sina problem.

Via målsättningarna och åtgärderna i det kommande utvecklingsprogrammet blir det möjligt att koordinera och leda de åtgärder med vars hjälp man inom statsförvaltningen inom respektive sektor separat och samfällt kan förbättra levnadsförhållandena för olika målgrupper. Det är således innehållet i programmet som kommer att styra de nya samarbetsstrukturer som bildas.

Det kommer alltid att finnas en viss arbetsfördelning och gränser mellan olika förvaltningsområden. Det som är väsentligt är att inse vars och ens roll i helheten, och hur man får olika sektorer att arbeta för ett gemensamt mål. Det är endast via samarbete och sektorövergripande verksamhet som våra myndigheter kan utföra de uppdrag de har tilldelats

REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE DEVELOPMENT PROGRAMME FOR CHILD AND YOUTH POLICY 2007–2011

Abstract

This review of the implementation of the Development Programme for Child And Youth Policy 2007–2011 (the Development Programme) undertaken by the Advisory Council for Youth Affairs (Nuora) covers the whole programme period.

The basic materials for the report were compiled in connection with a review conducted in December 2010 according to the principles of the Government Strategy Document. Additional materials used include the Youth Barometers, various statistics and studies, youth feedback, a round table on the Development Programme in January 2011, and the Advisory Council's previous annual reviews.

The report evaluates the implementation of each of the sections (main headings) of the Development Programme. Additionally, there are examples of steering (normative, information and resource steering). The review of each section includes an assessment of required further action or of the situation in early 2011.

The actual report ends with a chapter on the overall evaluation of the current Programme, conclusions and questions to be taken up in the next programme.

Attached are thematic expositions of three researchers and background materials.

The preparation of the Development Programme has been described as consultative steering and the process has met with positive reception almost across the board. It is hoped that the next preparation continues on the same track.

The good thing about the current programme is that it is extensive and comprehensive, but there has also been feedback to the effect that targets are not prioritised and that the responsibility for implementation is not directly seen in the measures.

The Government's Policy Programme for the Well-being of Children, Youth and Families was a decisive factor promoting the implementation of the Development Programme and the commitment of ministries. It provided a discussion forum uniting the different administrative sectors. In the next government term, it is vital to find structures that help ensure collaboration across administrative sectors in child and youth policy.

Multisectoral cooperation is vital both for holistic promotion of welfare and for efficient use of public-sector resources. According to the review in hand, progress has been made in this matter, but there is still a great deal to do in bringing about natural and goal-oriented cooperation and coordination. There will always be division of work and boundaries between sectors, the essential thing is to determine how to promote cooperation and division of responsibilities constructively. According to the Advisory Council, effective cooperation structures can always be built by means of a development programme devised under the Youth Act.

Key issues that will go on to the next government term and will require significant input are the following:

- *Creating child and youth policy coordination around the Development Programme for Child And Youth Policy in accordance with the aims and measures set out in the programme;*
- *Devising a programme geared to alleviate and prevent youth unemployment for the whole government term*

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, teardrop-like shapes.

- *Extending youth workshop activities to the whole country and expanding outreach youth work;*
- *Consolidating and supporting preventive youth work in both municipalities and in organisations;*
- *Enhancing multi-professional cooperation at the local level;*
- *Committing to at least one hearing and participation system specifically focusing on child and youth matters in each municipality;*
- *Lowering the voting age to 16 in all elections;*
- *Increasing guidance and careers counselling and working life knowledge at all levels of education;*
- *Amending the Basic Education Act to provide for a pupil/ student union in all schools;*
- *Appraising legislation and ministerial strategies in terms of child and youth policy;*
- *Supporting social engagement and non-discrimination of young people belonging to ethnic, disability, sexual and other minorities.*

Conclusions

The Development Programme for Child And Youth Policy 2007–2011 has raised issues of great relevance to young people. Interest in young people's living conditions has clearly grown during the programme period. The Programme has stepped up networking in the central government and contacts between different operators. As a whole, the Development Programme has given impetus for the development of children's and young people's living conditions across the board. This has been noted by different ministries in their feedback.

The procedure used to devise the Development Programme (consultative steering) has elicited a great deal of positive feedback, especially from those working in organisations and from researchers. This kind of open elaboration must be carried on. It is also important to continue listening to young people and further develop the procedures. Attention was also paid to the importance of regional representativeness.

Listening to, hearing, including and empowering young people requires the adoption of procedures of a new kind in every sector and level of administration. Raising awareness about opportunities specifically for children and young people to influence means understanding the fact that the channels rooted in representational democracy are not enough and, on the other hand, that young people must not be only an extension of adults' decisions. Children and young people must be taken into account as a source of influence in matters concerning them; their opportunities to influence must be ensured both in the local decision-making processes and in the development of the services system.

Transversal action has increased cross-sectoral cooperation during the government period. Civic organisations have participated in the preparation, implementation and evaluation of the Development Programme. Multisectoral management, including transversality, still warrants attention at the government level because it does not yet work in the desired way in all respects. All the sectors concerned must commit themselves to the Development Programme and participate closely in its implementation.

The current Development Programme contains altogether 40 separate objectives, which have not been clearly prioritised, and which are implemented through some 300 measures. The very multitude of them – and the fact that data collection does not extend to the local level – make monitoring difficult.

The Advisory Council for Youth Affairs proposes that the following Programme determine the spearheads – the priorities – which would then be monitored. Less is more. The next Programme should be built on a dialogue between administrative sectors and cooperation with stakeholders. Open discussion and consultative steering must be used in the preparation of the next Development Programme as well. Responsibilities should be indicated more clearly. The linkage of the Programme to work at the local level should be expressed more clearly.

There was also discussion on the degree of concreteness, i.e. measures, needed in the Development Program-

Nuora

me and to what degree it should determine objectives. Similarly there was discussion about so-called permeating themes: the next Development Programme should also be based on the values of the Youth Act. Other values discussed alongside these were equality, prevention and the “electronic world”.

The Chapter on Diversity and equality contains more value-based aims and non-concretised measures than other chapters. In this way, the Chapter rather underpins the whole Programme. The objectives could be seen as permeating the whole Programme. It would be worth discussing whether equality is more of a point of view permeating the programme, which means that actions supporting equality and diversity should be highlighted in all chapters (whether they concern the well-being of young people belonging to sexual and gender minorities and their families and rainbow families, non-hindered access by people with disabilities, the prevention of racism, etc.).

The current programme does not make much distinction between age groups, even though measures may have more specified target groups. The descriptions could be more age-specific. Similarly questions relating to gender and sexual minorities, where relevant to matter in hand, could be expressed clearly.

It would also be important to indicate the interrelation of different programmes. At present there are programmes containing similar aims in the Ministry of Education and Culture sector (Development Programme for Education and Research) and in the Ministry of Social Affairs and Health sector (Kaste programme).

Interest in and commitment to the Development Programme by the political leadership will support its implementation and its evaluation.

The Policy Programme for the Well-being of Children, Youth and Families promoted the implementation of the first Development Programme and the commitment of ministries to matters relating to children and young people. It created a forum shared by different administrative sectors. During the next government term, too, efforts should be made to find structures that help ensure collaboration between sectors in child and youth policy.

The Advisory Council has concerns about the debate that leans towards the allocation of resources to legislative changes in the coordination of child and youth policy. The Council sees that it is vital as well as urgent to have different good practices in use and fears that young people’s well-being and active citizenship will be overrun by the reforms. One persisting question is youth unemployment, which so far has not been given sufficient attention in the development of coordination.

The Advisory Council proposes that the present Government make place for discussion in Parliament, for example on the basis of this report.

Projects, issues carrying over to the next programme period

Coping with youth unemployment requires special measures and above all speed when the economic development takes a downward turn. The same is true of education policy. Especially critical phases are transitions between levels of education and the transition from education to working life.

Guidance counselling given in basic (compulsory) education underpins measures taken to promote education and employment. This is a question of both resources and practices. Guidance counselling needs to be in order both in the comprehensive school and at the secondary level to preclude idling in transition from the upper secondary to the higher education level. Guidance must have a tack that caters for the individual’s resources and helps outline an appropriate future for the individual; this will also reduce segregation in education.

Intervention in behavioural and mental health problems must be timely and fitting. This requires a considerable amount of in-service training for all those working with children and young people. Corners have also

been cut in health care as regards children and young people. Additional input is definitely needed in school health care to avoid high costs at a later stage. In regard of children and young people, matters must be tackled immediately as problems arise.

Inactivity among children is growing, as is obesity. Unless physical activity can be increased and eating habits changed, the public health repercussions could be serious and far-reaching.

Section 8 of the Youth Act, which provides for young people's influence in society, is not yet implemented to the full. Amendments to the Act are needed to take young people's opportunities to be heard and to participate to a new level.

An amendment to the Youth Act gave impetus to multiprofessional cooperation in municipalities. The development must be followed up and input is needed to change attitudes and establish new forms of action. Children and young people must not be left alone.

Through the objectives and measures included in the next Development Programme, it will be possible to coordinate and manage action whereby different administrative sectors separately and together improve the living conditions of the age groups concerned. In this way, the content will guide the creation of cooperation structures.

There will always be sectoral boundaries and division of work. What is essential is to understand what role each partner has in the joint endeavour and how the sectors can be made to work towards the common goal. It is only through joint action across sectoral boundaries that the public administration can manage the tasks assigned to it.

Liite A. Tutkijoiden arvioinnit

Lapsi- ja nuorisopolitiikan tilanne kunnissa

Tutkija, FM Petri Cederlöf, Humanistinen ammattikorkeakoulu

Suomessa on pyritty järjestelmälliseen lapsi- ja nuorisopolitiikan edistämiseen jo neljän vuosikymmenen ajan. Valtionhallinnon ja valtakunnallisen politiikan tasolla tehtyjen esitysten ja suunnitelmien tarkoituksena on yleensä ollut vaikuttaa myös kuntien vastaavaan toimintaan. Jo perinteisesti tämä vaikuttavuus on koettu ongelmalliseksi tai ainakin hyvin haasteelliseksi. Tällöin tarkastelu pelkistyy paitsi yhteiskuntapolitiikan tuloksellisuuteen ja valtionohjauksen vaikuttavuuteen, yhtäläillä kunnalliseen päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan, sekä valtioon ja kuntaan yhteisinä kansalaisten kannalta.

Näkökulmaa valtion ja kunnan vastakkainasettelusta on mahdotonta välttää. Se onkin usein valaiseva, mutta toisaalta myös hämärtävä. Hämärtävä sikäli, että valtakunnan politiikassa ja lainsäädännössä kummankin julki-shallinnollisen toimijan – sekä valtion että kuntien – tehtävät yhteiskunnassa kietoutuvat yhteen. Tätä ei aina muisteta, vaikka Suomi on pieni maa – tai ehkä juuri siksi. Seuraava tarkastelu kuitenkin painottuu kuntien toimintaan.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kuntatason toteutumisen arvioinnissa olisi täsmennettävä, mitä toteutumisella tarkoitetaan. Yhtäältä on tarkasteltava

- *kuntaa itsehallinnollisena valintoja tekevänä järkevänä toimijana: kunnan politiikan ja toimenpiteiden toteuttamista sen (kenties jo vuosikymmenien traditioon perustuen) omaksumien lasten ja nuorten hyvinvointia ja palveluita koskevien näkemysten ja tavoitteiden kannalta; nämä tavoitteet ovat harvoin ristiriidassa yleisten yhteiskunnassa tunnistettujen pyrkimysten kanssa*
- *kuntaa valtakunnallisten tavoitteiden ja päätösten paikallisena toimeenpanijana / noudattajana: kunnan politiikan ja toimenpiteiden toteuttamista ajankohtaisten valtakunnan (poliittisen päätöksenteon ja hallinnon) esitysten, ohjelmien tai säädösten kannalta*

Toisaalta on tarkasteltava

- *missä määrin kunta toteuttaa ja voi toteuttaa toista tai molempia edellisistä omalla toiminnallaan – riippumatta sen tietyistä strategioista, ohjelmista tai suunnitelmista*
- *miten lapsi- ja nuorisopolitiikka ilmenee kunnan omista strategioista, ohjelmissa tai suunnitelmissa – riippumatta niiden käytännön toteuttamisesta*
- *miten kunnassa onnistuu sen omien strategioiden, ohjelmien tai suunnitelmien toimeenpano*

Huomiot tässä perustuvat pääasiassa nuorisotyöhön painottuneeseen tutkimustyöhöni. Sen yhteydessä usean vuoden kuluessa olen läpikäynyt 1970-luvulta lähtien julkaistuja selontekoja ja havaintoja sekä koonnut ja vastaanottanut tietoja ja näkemyksiä sadoilta nuorisoalan toimijoilta, hajanaisesti eri puolilta Suomea.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan toteutumisesta Suomen kunnissa ei ole olemassa kattavaa eikä kumuloitavaa täsmällistä seurantatietoa. Erillistutkimuksia ja selvityksiä on tehty sekä valtakunnallisina kyselyinä että paikallisiin kohteisiin keskittyvinä tarkasteluina, mutta varsinkin täsmällinen tieto edellä kuvatuista toteutumisen ulottuvuuksista puuttuu lähes kokonaan. Vuoden 2011 alussa (tämä teksti) näytti siltä, että ainakin lapsipolitiikan paikallisen toteuttamisen kannalta oli odotettavissa uutta täsmäntävää tietoa.

Tähänastisten kokemusten ja tietojen valossa: silloinkin kun esimerkiksi kyselyvastauksia on käytettävissä, vaikeuttaa asian tarkastelua sektori- ja organisaatiokeskeisyyteen liittyvä käsitteellinen monitulkintaisuus. Se leimaa lapsi- ja nuorisopolitiikan lähihistoriaa valtion tasolla ja ilmenee vastaavasti kunnallisen tason tulkin-

Nuora

noissa. Tässä syy-seuraussuhde voi olla kaksisuuntainen ajatellen ammattikuntien ja toimialojen professio- ja valtopyrkimyksiä eri viranhaltija- ja organisaatiotasoilla. Suhdetta voi pohtia intressien kilpailun kautta, mutta nykytilannetta arvioitaessa on myös ymmärrettävä, että se on historiallinen, toimintatraditioihin kietoutunut, eikä siksi vain erillispäätöksin äkkiä muutettavissa.

Viime vuosikymmeninä on tuotettu monia lapsi- ja nuorisopolitiikan valtakunnallisia linjauksia, suosituksia, strategioita, ohjelmia, suunnitelmia, samoin kuin yleisen tason selontekoja, selvityksiä ja tietokantoja. Lapsipolitiikkaa tai lapsi- ja nuorisopolitiikkaa on pyritty profiloimaan pääasiassa sosiaalialan piirissä (STM, Stakes/THL) sekä Suomessa lastensuojelujärjestöiksi kategorisoiduissa organisaatioissa. Nuorisopolitiikkaa sekä nuorten elinolojen selvittämistä ja kehittämistä on profiloitu pääasiassa opetus- ja kulttuuriministeriön (aik. opetusministeriön) nuorisotoimialalla sekä valtakunnallisten nuorisotoimien järjestöjen piirissä.

Hyviä selvityksiä ja esityksiä on tehty niin kunnissa kuin valtionhallinnossa. Keskeinen huomio on kuitenkin se, että usein eri toimialat ovat esittäneet toteuttamista ja usein myös poikkihallinnollista ja monialaista työtä – oman nimikkeensä alla. Mitä yhteistä kunnassa on lasten ja nuorten hyvinvointiselonteolla ja nuorten elinoloselvityksellä, tai lapsi- ja nuorisopolitiittisella ohjelmalla ja nuorisopolitiittisella ohjelmalla? Ainakin usein yhdistävänä tekijänä on ollut se, että ne ovat kummatkin olleet yhden, eri toimialan vastuulla sekä se, että toinen ei huomioi toista, tai toinen huomioidaan epätasapainoisesti. Tämä on ollut melko yleistä ja kokemus on ilmennyt monissa tapauksissa esimerkiksi nuorisotoimien työntekijöiden turhautumisena nykyisen lapsi- ja nuorisopolitiikan trendin edessä.

Toimialojen koko- ja painoarvoero on ilmennyt siten, että yleensä nuorisopolitiittiset pyrkimykset tai toimet ovat ainakin valintatilanteissa jääneet lapsipolitiittisten pyrkimysten varjoon. Näin on ollut myös valtakunnallisesti. Esimerkiksi kuntia edustavan Suomen Kuntaliiton linjauksissa ja ohjeistuksissa painotus on lapsinäkökulmassa. Valtakunnallisesti lapsiasian ja lasten oikeuksien näkökulma vahvistaa tätä painotusta. Ongelma ei kuitenkaan ole yleisissä painotuksissa vaan niiden toimeenpanon vastuuhierarkioissa ja siten määrittyvissä painoarvoeroissa.

Sektoritradition mukaisesti lapsiasioita käsitellään kasvatuksellisesta näkökulmasta neuvola-, varhaiskasvatus-, perhe- ja kouluasioina, sekä sosiaalialan lastensuojelun asioina, nuorisasioita yleensä nuorisotoiminnan, nuorisotyön ja nuorisotoimialan näkökulmasta. Tähän liittyen kaksi epäselvyyttä aiheuttavaa käsitteellistä monitulkintaisuutta on vielä mainittava: ikämäärittely sekä ajatus ehkäisevästä toiminnasta.

Ensiksi: sanojen ”lapsi” ja ”nuori” tulkinnat vaihtelevat epämääräisesti ja/tai suuntaavat käsityksiä siitä, kumman asiat millekin alalle kuuluvat. Kuitenkin: lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmasta on säädetty nuorisolaissa, jossa nuorella tarkoitetaan 0-28-vuotiasta. Alarajan alaisuus perustuu siihen, että monet nuorisotoimialan budjetista tukea saavat järjestöt toimivat ikärajattomasti myös lasten parissa ja monissa kunnissa nuorisotoimen vastuulle ovat perinteisesti kuuluneet myös lasten leirit ja tapahtumat. Lasten oikeuksien ja lastensuojelun (sosiaalialan) yhteydessä taas lapsella tarkoitetaan pääsääntöisesti alle 18-vuotiasta.

Lapsiperheitä koskeissa asioissa (perhepolitiikka / lapsi- ja perhepolitiikka) kohde- tai asiakasperustainen ikäraja venyisi edellisiä laajemmaksi. Oleellista on kuitenkin se, että perheasiat yleensä määrittyvät (ja assosioidaan ajattelussa) julkisiin kasvatusaloihin ja sosiaalialaan liittyviksi. Kysymys lasten oikeuksista voisikin toimia myös linkkinä enemmän nuoria ikäluokkia subjektina pitävän nuorisolakilähtöisen lapsi- ja nuorisopolitiikan sekä enemmän organisaatio- ja toimenpidelähtöisen lapsi- ja perhepolitiikan välillä.

Toiseksi: erityisesti kärjistämättä sosiaaliala näyttää yleensä määrittyvän enemmän ongelmasuuntautuneeksi ja reaktiiviseksi ammatilaiskentäksi, kun taas nuorisotoimien perusideat näyttävät liittyvät kasvun ja kansalaisvalmiuksien ja niiden edellytysten yleiseen tukemiseen. Tämä on mielekästä työnjakoa, mutta asia hämärtyy kokonaistarkastelussa, kun ”lapsi- ja perhepolitiikan” perinne on vahvasti sidoksissa edelliseen, ”nuorisopolitiikan” perinne taas jälkimmäiseen. Asiaa sotketaan sekoittamalla keskenään erilaisia ehkäisemisen tai (varhai-

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a slight shadow, set against a dark blue background that has a wavy, water-like texture at the bottom.

sen) puuttumisen käsitteitä.

Asia konkretisoituu lastensuojelulaissa (2008) säädetyn ehkäisevän lastensuojelun käsitteen vastaanotossa: se on toistaiseksi jäänyt laajasti ymmärtämättä sekä sosiaalialalla (ja lastensuojelussa), että nuorisosalalla. Esimerkiksi nuorisolaki ei puitelakina velvoita yhtä vahvasti kuin lastensuojelulaki, joka nimeää myös nuorisotyön ehkäisevän lastensuojelun toteuttajana (nuorisotyöntekijät eivät ole laajasti ymmärtäneet tätä). Lastensuojelulaki ei säädi vain perinteisestä asiakas- ja ongelmakeskeisestä sosiaalitoimen lastensuojelutyöstä, vaan määrittelee ehkäisevän lastensuojelun tarkoittavan lähes kaikkea (alle 18 -vuotiaiden) kasvua tukevaa ja ongelmia ehkäisevää toimintaa (sosiaali- ja lastensuojelutyöntekijät eivät ole laajasti ymmärtäneet tätä).

Hienovaraiset sosiaalitoimen lastensuojelukontaktit voidaan toimialatradition piirissä määritellä tietenkin myös ”ehkäiseviksi” ja ”kasvua tukeviksi”, samoin kuin vaikka toimeentulotuki. Tällöin ”varhainen puuttuminen” ymmärretään ehkäiseväksi, vaikka se on jo puuttumista ongelmalliseksi koettuun asiaan tai sen uhkaan. Mutta nuorisosalan traditio kiinnittyy myös viranomaisnäkökulmaa laajempaan ja osin kokonaan sen ulkopuoliseen maailmaan, jossa jokapäiväinen elämän ja kasvun suotuisten tekijöiden ylläpito ja etsiminen on ehkä ”ehkäisevää” – mutta ilman tarvetta edes havaita mitään ongelmaa tai uhkaa toiminnan perusteluksi. Lisäksi nuorisotyössä kohdataan mahdollisia lastensuojelun asiakkaita ennen ja jälkeen asiakkuuden sekä pyritään mahdollisuuksien mukaan vaikuttamaan siten, että lastensuojelun tarpeeseen johtavaa ongelmaa ei edes synny.

Lastensuojelulain mukaan kunnassa on laadittava ja hyväksyttävä joka neljäs vuosi suunnitelma lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä sekä lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä. Siis lain hengen mukaan ei vain eikä ensimmäiseksi lastensuojelusta, koska sen vahvempi tarve liittyy jo enemmän tai vähemmän ongelmiin, joita muilla toimilla ei ole kyetty välttämään. Lisäksi lain mukaan kunnassa on edellä mainitun suunnitelman toteuttamiseksi

- seurattava lasten ja nuorten elämäntilannetta,
- ehtävä joka neljäs vuosi selvitys lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä sekä ongelmia ehkäisevistä palveluista ja toimista
- tehtävä selvitys yhteistyön järjestämisestä eri viranomaisten, palvelujen ja yhteisöjen välillä

Lastensuojelulaki siis velvoittaa kunnat toteuttamaan suuressa määrin sellaisia asioita, joita esimerkiksi ensimmäinen hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma ja sitä vastaava politiikkaohjelma ovat vuodesta 2007 lähtien esittäneet. Tämä yhteys on mennyt ohi monilta sekä nuorisotoimien että lastensuojelun ja sosiaalialatyöntekijöiltä. Lisäksi vielä liian usein huomaamatta on jäänyt se, että velvoite koskee kuntia, eikä siis ole lähtökohtaisesti minkään yhden toimialan vastuulla.

Onko mitään opittu? Tähänastisten paikallisten kokemusten perusteella voidaan todeta joukko yleisimpiä edistymisen ongelmia.

Eri toimijat ovat tehneet esityksiä omista näkökulmistaan. Kunnissa on jo vuosikymmenten ajan laadittu sosiaalialapainotteisia tai nuorisosalapainotteisia lapsi- ja nuorisopolitiikkaa sivuavia suunnitelmia tai muita asiakirjoja. Tällöin eri alojen näkökulmat on huomioitu epätasapainoisesti, usein yhden dominoidessa ja toisinaan on tehty rinnakkaisia suunnitelmia, jotka ovat jääneet keskenään yhteydettömiksi tai kilpaileviksi.

Monissa tapauksissa tavoiteltuja ja suunnitelmiin ohjelmiin kirjattuja käytännön edistysaskeleita ei ole kyetty ottamaan. Syitä tähän on monia. Usein suunnitelmat eivät ole sitouttaneet eri toimijoita ja kaikki asiayhteyden kannalta merkittävät toimijat eivät ole edes saaneet tietoa esityksistä, suunnitelmista, ohjelmista ja muista asiakirjoista. Joissakin tapauksissa varsinkin nuorisotoimen suunnitelmat ovat olleet liian laajoja, yleviä ja vaikeita soveltaa käytännössä. Myös kunnissa rasitteeksi koetut monet suunnitteluvälineet ovat syöneet motivaatiota.

Tavanomaisia ongelmia ovat olleet se, että toimenpiteiden edellyttämät työnjako, vastuuroolit ja yhteistyö eivät

Nuora

ole vakiintuneet ja että toimenpiteiden toteutumisen ja tulosten seuranta ja arviointi on ollut olematonta tai ainakin liian heikkoa. Keskeinen ongelma on ollut koordinaation puute. Keskeinen taustasy on se, että tavoitteita ja toimenpiteitä ei ole konkretisoitu kunnan päätöksenteossa, jolloin kytkös taloussuunnitteluun, toimenpiteiden resursointiin ja vastuutoimijoiden nimeämiseen on puuttunut. Kehittämistoimet alkaen jo niiden suunnittelusta ovat siis usein olleet vailla selvää statusta ja velvoittavuutta.

Onneksi jotkut ovat aina osanneet ja jotkut oppineet. Myönteisen edistymisen tekijöiksi kunnissa voi todeta seuraavia asioita.

Jo suunnittelun alusta siihen ovat osallistuneet ne päätoimijat, joita toteutuskin koskee, jolloin asia on koettu sekä omaksi että yhteiseksi. Tämä on sitouttanut eri tahoja edistämiseen ja toteutukseen ja kilpailun sijaan on muodostunut kumppanuus, sekä yhteinen vastuunjako. Suunnitelma ja laadittu asiakirja on ollut realistinen kattaen tarpeet, meneillään olevat toimet, puutteet ja kehittämistarpeet, mutta ei kaikkia mahdollisia asioita. Sen tekemiseen on hyödynnetty jo olemassa olevaa tietoa sekä kunnassa jo olemassa olevia sitovia suunnitelmia. Usein ei ole tarkoituksenmukaista tehdä laajaa monialaista suunnitelmaa tai ohjelmaa, vaan kartoittaa korjausta vaativat asiat sekä ylläpidettävät ja vakiinnutettavat hyvät asiat.

Parhaimmillaan on saatu aikaan hyvin perusteltu konkreettinen ja realistinen toimeenpano-, toimenpide- tai toimintasuunnitelma, joka täsmentää toteutukset ja vastuut. Tällöin parhaimmillaan jo suunnittelun alusta asti sen tukena on ollut virallinen päätös asioiden edistämisestä ja toimeenpanosta. Joka tapauksessa edistyminen käytännössä edellyttää, että toimeenpanon voimavarat on varmistettu päätöksenteossa ja ne on sidottu taloussuunnitteluun; tämä edellyttää paikallisen johdon ja poliittiset päättäjien sitoutumista omalta osaltaan edistämään kunnan päättämiä toimenpiteitä. Tällaisissa tapauksissa parhaimmillaan koko toimeenpanon koordinointi, ohjaus, johtaminen ja seuranta on varmistettu sekä käytännössä että muodollisesti.

Lapsia ja nuoria tai heidän asioitaan ei omista kukaan heidän hyväkseen toimiva. Yleisesti hyvä yhteistyö ja monialaisuus – kuten hyvin toimiva suhde yksilöiden välillä – ei perustu keskinäisten erojen ja rajojen hämärtymiseen saati häivyttämiseen. On vältettävä sekä koomainen erillään kyhöttäminen että verkostohelvettiin hirttäytyminen. Mahdollisuus perustuu keskinäisten erojen ja roolien tunnistamiseen yhteisten, samansuuntaisten tavoitteiden toteuttamisen osina. Tällöin on myös toimialojen ja ammattikuntien välillä mahdollista sopia tarvituista pelisäännöistä, joista keskeisin koskee tiedonkulkua. Myös välttämättä tarvittut vastuurolit edellyttävät niiden hyväksyntää, joka ei virkatehtävissä toteudu, jollei asiaan paneuduta riittävän kunnioittavan toisiin tutustumisen kautta. Samalla kuitenkin yhtä keskeisesti: vastuu- ja virkatehtävissä se että jostain pitää tai ei pidä ei ole riittävä peruste yhteistyölle tai sen välttämiseksi.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan neuvotteleva ohjaus valtionhallinnossa

Tutkija, VTT Mirja Määttä, Nuorisotutkimusverkosto & Itä-Suomen yliopisto

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan on osallistunut laaja joukko yhteiskunnallisia toimijoita vuosina 2006 – 2011. Tässä tiivistelmässä esitellään ohjelman valmisteluun osallistuneiden näkemyksiä ja kokemuksia ohjelman valmistelu- ja alkuvaiheesta. Raportti perustuu vuonna 2008 tehtyyn sähköpostikyselyyn, joka lähetettiin niille 97 taholle, jotka antoivat syksyllä 2007 lausunnon kehittämisohjelmaluonnoksesta. Lausuntoja antoivat työryhmään, yhteysverkostoon tai muuten kehittämisohjelman valmisteluun osallistuneet tahot. Kysely koski vastaajien kokemuksia ja arvioita lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman valmisteluprosessista, ohjelman sisällöistä, sen eduista ja haasteista, sekä yleisemmin suomalaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan tilasta. Tarkemmin tutkimus raportoidaan Nuorisotutkimusverkoston verkkojulkaisussa Määttä & Komonen (tulossa 2011).

Uusissa kansallisissa kehittämisohjelmissa, kuten Lanuke- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa (KASTE-ohjelmassa), avoin, eri toimijoilta ideoita ja asiantuntemusta hakeva virkamiesvalmistelu on kytketty aiempaa selkeämmin poliittiseen päätöksentekoon ja resursointiin. Nykyisissä kehittämisohjelmissa painotetaan myös ohjelman toteutumisen seuranta ja vaikutusten mittaamista esimerkiksi ennalta valittujen indikaattorien avulla. Näin on pyritty vahvistamaan ohjelmajohtamisen osuvuutta ja vaikuttavuutta. Lanuke-ohjelman valmistelua voidaan kuvata neuvottelevaksi ohjaukseksi. Neuvottelevassa ohjauksessa hyödynnetään laajaa eri tahojen kuulemista siten, että neuvoteltu lopputulema tulee tutuksi jo tekovaiheessaan ja lisää sitoutumista ohjelman toteuttamiseen.

Neuvotteleva ohjaus perustuu verkostopolitiikan ideaaleihin. Verkostopolitiikassa tavoitellaan julkisen vallan, kansalaisyhteiskunnan ja yritysälämän vuoropuhelua ja yhteisten tavoitteiden asettamista. Valtiota ja sen ohjausmuotoja on sopeutettu globaaleihin toimintaympäristön muutoksiin. Suomessakin on nähtävissä selkeä siirtymä valtiojohtoisesta normiohjaukseen, hierarkioihin sekä edustukselliseen demokratiaan pohjautuvasta hallinnoimisesta uudenlaiseen vuorovaikutteiseen hallintatapaan, joka painottaa valtion ja kansalaisyhteiskunnan riippuvuutta toisistaan, neuvottelevaa ohjausta sekä verkostoja. (Sjöblom 2006; Pierre 2000; Daly 2003.)

Yhteiskunnallisten toimijoiden lisääntyessä ja niiden keskinäisen vastuunjaon hämärtyessä valtion ohjaustarve on vahvistunut (Sjöblom 2006). Ohjelmajohtaminen eri muodoissaan on nähty yhdeksi keskeiseksi ohjausvälineeksi. Aiemmissa ohjelmallista kehittämistä koskeneissa tutkimuksissa on havaittu seuraavia ongelmia:

- *Kuntatoimijat eivät sitoutuneet keskuhallinnon virkamiesten tuottamiin ohjelmiin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmien kohdalla kävi (Stenvall & Syväjärvi 2006, 42).*
- *Ohjelmien yleisluontoisuus, neutraalius ja abstraktius jättävät käytännön keinojen keksimisen paikallistoimijoiden vastuulle. Yleisluontoisuus johtaa myös määritelmälliseen ja hallinnolliseen rajattomuuteen, jolloin viranomaisten ja ammattilaisten toimivalta laajenee. Kaikki toiminta voidaan määritellä esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tai ehkäiseväksi päihdetyöksi. (Sulkunen 2006; Sulkunen, Rantala & Määttä 2003.)*
- *Kansallisten ohjelmien suosittelevuus ja hampaattomuus suhteessa kuntiin johtuvat lakisääteisestä kuntien autonomiasta. Valtioneuvoston ohjelmat velvoittavat erityisesti ministeriöitä ja valtion laitoksia. (Nylander 2008.)*
- *Valtioneuvoston politiikkaohjelmien kohdalla tehtävät priorisoiva strateginen ydin on puuttunut (Politiikkaohjelmat ohjauskeinona 2010, 137 – 138).*
- *Kuntastrategioiden ongelmina on nähty niiden runsaus, keskinäinen yhteensovittamattomuus, irrallisuus kunnan taloudesta, poliittisesta päätöksenteosta sekä käytännön mahdollisuuksista, ja näistä syistä heikko toteutuminen. (Kinnunen & Kurkinen 2003; Koivisto 2005, 181; Siurala 2007; Perttilä & Unsitalo 2007).*
- *Lapsipoliittisen ohjelmatyön toteutuksen ongelmia ovat olleet epäselvät vastuutukset, avainhenkilöiden vaihtuvuus sekä koordinoiminen ja seurannan puuttuminen kunnissa (Paavola, Rousu & Laiho 2006, 12).*
- *Lastensuojelulain edellyttämässä hyvinvointisuunnitelmissa viranhaltijoita lähellä olevat asiat, kuten palvelujen koordinointi*

Nuora

sekä moniammatillisen yhteistyön kehittäminen, korostuvat lasten ja nuorten elinolojen parantamisen ja hyvinvointipoliittisten linjausten sijasta (Määttä 2010a).

Nämä kuntien ohjelmatyössä havaitut ongelmat soveltuvat monelta osin kuvaamaan myös kansallisten ohjelmaprosessien haasteita.

Kyselyn tulokset tiivistetysti ja pohdinta

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

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

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

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

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

Kehittämisohjelman edut ja mahdollisuudet kiteytyvät vastaajien mukaan erityisesti kokonaisvaltaiseen lasten ja nuorten asioiden hahmottamiseen, poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ja toiminnan koordinaatioon. Nämä ovat samankaltaisia, erityisesti ammattilaisia ja palveluja koskevia etuja kuin kuntasuunnittelussakin on painotettu; tällaisista tavoitteista ei tarvitse kiistellä (Määttä 2010a). Ohjelman koetaan osaltaan terästäneen myös

Nuora

lapsi- ja nuorisosaasioiden näkyvyyttä yhteiskunnassa sekä siihen liittyvää poliittista vaikuttamistyötä.

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

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

Lähteet saa kirjoittajalta

Lapsivaikutusten arvioinnin nykytila suomessa

Kirsi Alila, KM, kehitysohjohtaja, Ediva Oy

peilinä kansainvälinen tilanne

Artikkeli perustuu vuoden 2010 aikana Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman toimeksiannosta toteutettuun tutkimukseen Lapsivaikutusten arviointi -kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia⁴. Tutkimushanketta tuki osaltaan myös Alli Paasikiven säätiöltä saatu tutkimusapuraha. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa tietopohjaa suomalaisen lapsivaikutusten ennakoinnin ja arvioinnin kehittämiseksi. Tutkimus pyrki selvittämään kansallisesti ja kansainvälisesti lapsivaikutusten arviointiin liittyvää käsitteen määrittelyä, lainsäädäntöä, hallinnointia, tutkimusta ja kehittämistä sekä lapsivaikutusten arvioinnin käyttämistä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus toteutui näiden tavoitteiden pohjalta kolmen eri vaiheen kautta; laajaa tiedonhakuaihetta seurasivat kansallinen ja kansainvälinen kyselytutkimus sekä tulosten analysointi ja raportointi.

Tutkimus kohdentui kansallisella tasolla keskeisiin lapsi- ja perhetyötä tekeviin järjestöihin. Kyselylomakkeen saivat vastattavakseen Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Unicef, Pelastaa Lapset, Lasten Parlamentti ja Vammaisten lasten ja nuorten säätiö. Lisäksi kansallinen kysely lähetettiin Kuntaliittoon ja Kirkkohallitukseen. Kansainvälinen kyselytutkimus kohdentui seitsemän maan lapsiasiavaltuutetuille ja lapsi- ja perhepolitiikasta vastaaville ministeriövirkamiehille. Kohdemaat olivat Pohjoismaista Ruotsi ja Norja sekä Euroopasta Hollanti, Englanti ja Skotlanti. Euroopan ulkopuolisista maista mukana olivat Uusi-Seelanti ja Kanadan osalta kolme provinssia. Tutkimuksen tulosten perusteella luotiin kuva Suomen nykytilanteesta lapsivaikutusten arvioinnissa sekä sen kehittämistarpeista. Tämän kansallisen kuvan hahmottamiselle peilauspintaa antoivat tutkimuksen kansainvälisen osan tulokset.

Tulokset osoittivat että lapsivaikutusten arviointia kehitetään Suomessa tällä hetkellä monitahoisesti niin valtionhallinnossa, kuntatasolla kuin kolmannella sektorilla. Tavoitteena on saada lapsivaikutusten arviointi laajasti käytetyksi menetelmäksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossamme. Lainsäädännön lisäksi lapsivaikutusten arviointi on viime vuosina noussut useisiin valtionhallinnon merkittäviin asiakirjoihin ja ohjelmien sisältöihin ja suosituksiin (esimerkiksi hallitusohjelma, lapsi- ja perhepoliittisen ohjelma, lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämishojelma, kansallinen sosiaali- ja terveyshuollon kehittämishojelma). Monella eri ministeriöllä on

⁴ Alila, K. 2011. Lapsivaikutusten arviointi - kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia. Tutkimusraportti julkaistaan lapsiasiavaltuutetun julkaisusarjassa kevään 2011 aikana.

omia ja yhteisiä hankkeita ja kehittämistyötä (vaikutusten arviointi osana lainsäädännön valmistelua, lainsäädännön lapsivaikutusten arvioinnin pilottihankkeita), Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos on koonnut sivustoa erilaisista vaikutusarvioinneista ja Stakesin opas (Taskinen 2006) on muodostunut laajasti käytetyksi lapsivaikutusten arvioinnin peruslähteeksi.

Lapsiasiainvaltuutettu on tärkeä toimija lapsivaikutusten arvioinnin edistäjänä, hän pitää asiaa aktiivisesti esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa ja omissa kannanotoissaan kuten myös lapsi- ja perhetyötä tekevät järjestöt esimerkiksi kehottamalla lausunnoissaan lapsivaikutusten arvioinnin erilaisten arviointimallien kehittämiseen ja käyttämiseen valtionhallinnossa ja paikallistasolla. Suomen evankelisluterilainen kirkko uudistaa parhaillaan omaa lainsäädäntöään tuoden lapsen edun ja lapsivaikutusten arvioinnin vahvasti lainuudistuksen keskiöön.

Kuntaliitto ja kunnat ovat myös keskeinen toimijataso lapsivaikutusten arvioinnin kehittämisessä. Kuntaliitto on esimerkiksi valmistanut vuonna 2011 julkaistavan oppaan ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnilla on merkittävä rooli lapsivaikutusten arvioinnin kokeilutoiminnassa ja kehittämisessä, mutta kuntatoimijoiden osaamista ja lapsivaikutusten arvioinnin sisältymistä kuntien strategiatyöhön tulee edelleen vahvasti edistää. Hyvinä esimerkkeinä viimeaikaisesta kuntatason lapsivaikutusten arviointiin liittyvästä kehittämistyöstä voi mainita vuonna 2008 alkaneen Oulun kaupungin Kastelli -hankkeen, jossa paitsi monitoimitalon rakentamiseen, myös talon hallinto- ja toimintamallin kehittämiseen on kytketty lapsivaikutusten arviointi. Lapsivaikutusten arviointi nostaa tässä hankkeessa keskustelun keskiöön lapsen ja nuoren osallisuuden hallintokuntakeskeisen palvelujen tarjoamisen sijaan. Tärkeitä kehittämisalueita osana yhteiskunnallista päätöksentekoa ja myös lapsivaikutusten arvioinnin kehittämistä on lasten mielipiteiden kuuleminen ja osallisuuden vahvistaminen sekä lasten tuottama tieto arvioitavasta asiasta. Muun muassa Taskinen (2006) on todennut, että lasten ja nuorten kuulemisen käytännöissä on Suomessa vielä paljon kehitettävää, vaikka lapsen etu huomioidaan jo verraten hyvin lainsäädännön tasolla. Toisena hyvänä kuntaesimerkkinä voi tuoda esiin Äänekoskella vuosina 2007 - 2008 toteutettu kuntien yhdistymisvaiheeseen liittyvä lapsivaikutusten arvioinnin kehittämistyö, joka tuotti monisektorisen toimintamallin ja työvälineen (THL, Heinämäki & Kauppinen, 2010) lapsivaikutusten arviointiin sekä lasten ja lapsiperheiden tarpeiden huomioimiseksi kunnallisessa päätöksenteossa.

Ilmiönä lapsivaikutusten arviointi on Suomessa tullut viime aikoina tutuksi monella eri sektorilla, asia tiedotetaan entistä paremmin ja laajemmin. Kun käsite on saatu paremmin haltuun, arviointitietoutta on alettu pikkuhiljaa siirtää myös käytännön toiminnaksi. Tämän seurauksena ja arvioinnin apuvälineeksi on alkanut syntyä kansallisia ja paikallisia malleja arvioinnin suorittamiseen. Kansallisia malleja on tällä hetkellä kolme (alueellisista tai paikallisesti kehitetyistä malleista ei ole koottua tietoa), joista nyt myös kansainvälinen Unicef on kiinnostunut ja aikoo kirjata suomalaiset mallit lapsen oikeuksien vaikutusten arvioinnin työkaluja kuvaavaan oppaaseensa. Suomen lapsiasiaintoimikunta on laatinut vuonna 2005 mallin päätösten lapsivaikutusten arviointiin⁵, jota se on suositellut kokeiltavaksi ja kehitettäväksi. Malli lapsen näkökulman ja lapsiin kohdistuvien vaikutusten analysoimiseksi pyrkii avaamaan keskeisiä näkökulmia, jotka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa erilaisten päätösten vaikutuksia lapsiin ja lasten elinoloihin.

Stakes⁶ on julkaissut vuonna 2006 lapsiasiaintoimikunnan mallin pohjalta oppaan lapsivaikutusten arvioimiseen. Oppaan sisältämä malli tarjoaa konkreettisen ja innovatiivisen työkalun, joka perustuu selkeisiin ja yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Kuusiosainen malli korostaa, että lapsen edun ensisijaisuutta kaikessa lapsiin liittyvässä päätöksenteossa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos⁷ on julkaissut Stakesin mallin tarkentamiseksi

5 *Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. STM, julkaisuja 2005:5, 51 – 54.*

6 Taskinen, S. 2006. *Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen*. Helsinki:Stakes.

7 Heinämäki, L. & Kauppinen, T. 2011. *Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä: Työväline kunnille lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin*. <http://www.thl.fi/FI/web/tutkimus/tyokalut>

vuonna 2010 työvälineen lapsivaikutusten arvioinnista kuntapäätöksissä. Työvälinettä on tarkoitus käyttää ennakko- ja itsearviointina kunnissa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Työkalun avulla autetaan tunnistamaan eri hallinnonaloilla tapahtuvia prosesseja, jotka vaikuttavat lapsen ja perheen elämään. Malli korostaa lapsivaikutusten arvioinnin säännöllistä suorittamista osana normaalia työtä.

Yhteenvedona kansallisen ja kunnallisen lapsivaikutusten arvioinnin kehittämistyöstä voidaan kuitenkin todeta, että lapsivaikutusten arviointi on Suomessa käytännön toiminnan tasolla vielä jokseenkin tuntematon ja uusia asia niin valtionhallinnossa kuin paikallistasolla. Lapsivaikutusten arvioinnin valtavirtaistamisessa riittää vielä kehittämistä lapsiin ja perheisiin liittyvän päätöksenteon eri tahoilla ja tasoilla.

Tutkimuksen tiedonhaun ja kyselyjen tulosten perusteella voi todeta, että kansallisesti ja kansainvälisesti lapsivaikutusten arvioinnin jo aiemmin tunnistetut haasteet ja kehittämistarpeet saivat vahvistusta. Kansallisesti lapsivaikutusten arvioinnin keskeisimmät kehittämistarpeet ovat osin 1) käsitteellisiä, osin 2) rakenteellisia ja organisatorisia sekä myös 3) menetelmällisiä ja 4) yhteistyöhön liittyviä. Lapsivaikutusten arvioinnin valtavirtaistaminen kaipaa tuekseen paitsi käsitteellistä haltuunottoa niin myös rakenteita ja vastuutahojen määrittämistä toteuttamiseen. Tietoisuutta ja tiedotusta, sekä koulutusta lapsivaikutusten arvioinnista tulisi lisätä. Lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönoton edistäminen eri tasoilla kaipaa selkeästi nykyistä enemmän ohjausta ja tukea. Eri toimijoiden yhteistyön ja verkostoimisen tehostamisella voitaisiin saavuttaa lapsivaikutusten arviointiin liittyvän osaamisen ja asiantuntemuksen parempi hyödynnettävyys. Käyttöönoton edistäminen edellyttää myös lisääntyvää menetelmien kehittämistä ja asiaan liittyvän monipuolisen tiedon ja tutkimuksen tuottamista. Kansainvälisellä kentällä suomalainen lapsivaikutusten arvioinnin tilanne näyttäytyy näistä kehittämistarpeista huolimatta monitahoisena sekä tulevaisuuteen kurkottavana. Haasteita riittää edelleen, mutta hyvällä alulla ollaan.

Liite B. Sädöspohjasta

Nuorisolain (2006/72) 4§:n mukaan valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi nuorisopolitiikan kehittämisohjelman. Kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset nuorisopolitiikan tavoitteet ja suuntaviivat alueiden ja kuntien nuorisopoliittiselle ohjelmatyölle. Kehittämisohjelmaa tarkistetaan tarvittaessa.

Valtioneuvoston asetuksen (103/2006) nuorisotyöstä ja -politiikasta 1 § tarkoittaa kehittämisohjelman sisältöä. Nuorisolain 4 §:ssä tarkoitettu nuorisopolitiikan kehittämisohjelma valmistellaan opetusministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, ympäristöministeriön sekä tarvittaessa myös muiden nuorten kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa. Kehittämisohjelma sisältää valtakunnalliset nuorisopoliittiset tavoitteet sekä läänien ja kuntien nuorisopoliittisen ohjelmatyön suuntaviivat, jotka liittyvät nuorten koulutukseen, työllisyyteen, toimeentuloon, terveyteen, aktiiviseen kansalaisuuteen ja sosiaaliseen vahvistamiseen, asumiseen, yrittäjyyteen, asevelvollisuuteen ja siviilipalveluun sekä muihin lapsia ja nuoria koskeviin ajankohtaisiin asioihin. Ohjelmassa lapsiin liittyvät näkökohdat otetaan huomioon erityisesti lasten kasvun kannalta.

Asetuksen 11 §:n mukaisesti valtioneuvosto hyväksyi lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman ensimmäisen kerran vuoden 2007 aikana.

Nuorisolain 5§:n mukaan nuorisotyön ja -politiikan asiantuntijaelimenä on valtion nuorisoasiain neuvottelukunta, jonka asettaa valtioneuvosto. Neuvottelukunta toimii opetus- ja kulttuuriministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnan tehtävänä on mm. antaa opetusministeriölle lausunto nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan otettavista asioista ja arvioida vuosittain nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista.

Hallitusohjelman mukaisesti kehittämisohjelma muodostaa perustan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmalle, joka seuraa ja tukee kehittämisohjelman toteutumista vaalikauden aikana. Hallituksen strategia-asiakirjaan kirjatut indikaattorit lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin seurannasta toimivat kehittämisohjelman toimeenpanon vaikuttavuusmittareina. Kehittämisohjelman sisällöt liittyvät myös terveyden edistämisen sekä työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmiin.

Lanuken mukaan hallitus antaa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumisesta eduskunnalle selonteon viimeistään syysistuntokaudella 2011.

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.

Liite C. Miten raportti on syntynyt

Nuorisiasiain neuvottelukunnan lakisääteisenä tehtävänä on arvioida vuosittain valtioneuvoston (lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista. Ohjelmakauden lähestyessä loppuaan Nuora katsoi aiheelliseksi laatia koko mennyttä ohjelmakautta käsittävän arvioinnin. Lisäperusteena on se, että samaan aikaan myös Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma laati loppuraporttia. Kuten tunnettua, ohjelmat kietoutuvat vahvasti yhteen.

Syksyllä 2009 tuli tietoon, että eri ministeriöt tulevat raportoimaan toteutuneista politiikkaohjelman toimenpiteistä. Sitä kautta nähtiin yksinkertaiseksi saada raportointi myös Lanuken toimista, sillä monelta osin toimenpiteet käyvät käsi kädessä.

Ministeriöt raportoivat Lanuken toimenpiteistä samassa yhteydessä hallitusohjelman raportoinnin kanssa. Raportointi ei kuitenkaan ollut kattavaa, joskin täydennyksiä saatiin tammikuun aikana kohtuullisesti. Raportointia kuitenkin haattasi se, ettei kaikista ministeriöistä tai niiden osastoista / yksiköistä saatu kootusti tietoja.

Nuora järjesti lisäksi ns. Pyöreiden pöytien sarjan tammikuun puolivälin jälkeen. Ensimmäinen tilaisuuksista oli suunnattu ministeriöiden virkamiehille. Loput 5 olivat teemallisia ja suuntautuivat lähinnä kansalaisjärjestöille ja neuvottelukunnille sen mukaan, kuin heitä oli alun perin ollut Lanuken valmistelussa mukana. Kaikkiaan Pyöreisiin pöytiin osallistui noin 75 eri henkilöä. Pyöreissä Pöydissä oli teemaan liittyvä valmisteltu puheenvuoro, joka pohjusti keskustelua Lanuken toteutumisesta.

Viimeinen Pyöreistä pöydistä käsitteli Lanuketta prosessina, ja erityisesti sen perusteella saatiin paljon kommentteja tulevan kehittämisohjelman valmistelun ja myös ohjelman aikaisen prosessin eteenpäin viemiseksi.

Lasten palautetta kehittämisohjelmasta tullaan keräämään eduskunnan selontekoa varten sekä uuden kehittämisohjelman laadintaa tukemaan kevään 2011 aikana lapsijärjestöjen ja Suomen lasten parlamentin kautta.

Nuorten palaute pohjautuu lokakuussa 2010 järjestetyn Kansallisen nuorisokonventin keskustelupöytäkirjoihin sekä Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto Nuva ry:n piiritapaamiseen. Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry järjesti yhteistyössä Valtion nuorisiasiain neuvottelukunnan kanssa kansallisen Nuorisokonventin.

Nuorisokonventtiin 16–18.10.2010 osallistui yli sata nuorta eri puolilta Suomea. Kolmen päivän ajan nuoret kommentoivat nuorisopolitiikkaa ja kävivät vuoropuhelua ministerien, kansanedustajien ja virkamiesten kanssa sekä kuuli asiantuntijoiden alustuksia. Nuoret tekivät teemoittain toimenpide-ehdotuksia, jotka käsiteltiin ja hyväksyttiin konventin yleisistunnossa. Lopullisen julistuksen vastaanotti pääministeri Mari Kiviniemi.

Nuorisovaltuustojen liiton piiritapaaminen pidettiin 28.–30.1.2011. Piiritapaamisessa arvioitiin Lanuken toteutumista. Sama toteutetaan vielä kevään 2011 aikana piireittäin, ja niiden koostetta voidaan käyttää seuraavan kehittämisohjelman laadinnassa sekä selonteon pohjana.

The logo for Nuora, featuring the word "Nuora" in a stylized, rounded font. The letters are white with a blue outline. The logo is positioned above a decorative blue banner that spans the width of the page. The banner has a repeating pattern of white, stylized, teardrop-like shapes.