

TUTKIMUS

Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)

# Säästöjä lapsiperheiden palveluremontilla

Säästöjä lapsiperheiden  
palveluremontilla

Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä  
(toimittajat)

# Säästöjä lapsiperheiden palveluremontilla

**KAKS** – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kieliasun tarkistus:  
Sirpa Ovaskainen

Kunnallisan kehittämissäätiön  
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 93  
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2015  
ISBN 978-952-7072-42-4 nid  
ISBN 978-952-7072-43-1 pdf  
ISSN 1235-6956

# Sisällys

ESIPUHE .....	9
TIIVISTELMÄ .....	11
1 MENESTYSTARINASTA MUUTOKSEN VÄLTTÄMÄTTÖMYYTEEN .....	13
1.1 Jatkuvaa huolta, uusia haasteita .....	13
1.2 Paljon puhetta ilman kokonaiskuvaa .....	15
1.3 Ulkoa, pyytämättä annettu neuvo! .....	17
1.4 Onko resurssien niukkuus joukkoharha? .....	18
1.5 Menestystarinoista palvelukriisiin .....	22
1.6 Paljon opittavaa palveluyritysten kehittämisestä .....	25
1.7 Hienosäädöstä rakenteellisiin muutoksiin .....	26
2 LAPSEN OIKEUDET OVAT AIKUISTEN – MUTTA MYÖS KUNNAN – VELVOLLISUUKSIA .....	28
2.1 Neljä velvoittavaa yleisperiaatetta .....	29
2.2 Valtion ja kuntien velvollisuuksia .....	30
2.3 Osallistuminen .....	30

2.4	Lapsiasioiden koordinointi .....	31
2.5	Lapsipoliittinen tavoite- ja toimintaohjelma .....	32
2.6	Lapsibudjetointi .....	32
2.7	Lapsivaikutusten arviointi .....	33
2.8	Mitä kunta voi tehdä jo huomenna? .....	34
3	KUNTIEN KUVAUKSET JÄRJESTELMÄ- JA PALVELUINNOVAATIOISTAAN .....	36
3.1	Kehittämisstrategioita .....	39
3.2	Hajanaisuudesta kokonaisuuksiin .....	42
3.3	Palveluinnovaatioita .....	44
4	KUNTAKUVAUSTEN ANALYYSIÄ .....	47
4.1	Kenen tulisi markkinoida kuntien innovaatioita? .....	48
4.2	Yhteinen päämäärä, omat polut .....	49
4.3	”Pyhäpuhetta” asiakaslähtöisyydestä ja osallisuudesta .....	51
4.4	Pitkiä prosesseja ja lyhyitä hankkeita .....	52
4.5	Hallintokunnista liikennevaloihin .....	53
4.6	Hidasteita, esteitä ja umpiperiä – ja niistä selviytymistä .....	54
4.7	Matalaa kynnystä etsimässä – ratkaisuksi ”perhekeskus”? .....	56
4.8	Sähköinen vuorovaikutus tulee – olemmeko valmiit? .....	57
4.9	Miksi innovaatiot eivät leviä? .....	58
4.10	Hajottaako sote-uudistus kokonaisuuden? .....	59
4.11	Kunnan lapsipolitiikka – ”outo lintu”? .....	59
5	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ .....	61
5.1	Hankekehittäminen ei tuota laajaa uudistumista .....	61
5.2	Uuteen tavoitemalliin, toimintakulttuuriin ja osaamiseen .....	63

5.3	Miksi kannattaa uudistaa? .....	68
5.4	Tiekarttaa 2020-luvulle .....	70
6	ALUARVIOIDAANKO KÄRKIHANKKEISSA HAASTEEN VAATIVUUTTA? .....	74
6.1	Hallitusohjelma ja kärkihankkeet .....	74
6.2	Arviointia .....	77
	LÄHTEET .....	80
	LIITE .....	84

# Esipuhe

**V**iiden kunnan (Hämeenlinna, Oulu, Pieksämäki, Sastamala ja Tampere) lasten palvelujen avainhenkilöt ja muutamia eri alojen asiantuntijoita kokoontuivat kahden vuoden aikana keskustelemaan lasten palvelujen kehittämisestä (LANUPOL-yhteistyö). Yhdessä todettiin, että edessä on palvelujen laaja uudistaminen, jota toteuttamaan tarvitaan kansallinen tutkimus- ja kokeiluohjelma.

Vuoden 2013 aikana ohjelmaehdotusta esiteltiin useille valtioshteereille ja muille ministeriöiden avainhenkilöille sekä pääministerille ja hänen esikunnalleen<sup>1</sup>. Tämän raportti jatkaa LANUPOL-yhteistyön virittämää keskustelua. Odotamme sen antavan lasten hyvinvoinnin edistämisestä ja lapsiperheiden palveluista kiinnostuneille asiatietoa, uusia näkemyksiä ja tie-

---

<sup>1</sup> PM/ Valtioneuvoston kanslia/ 14.6.2013/ II Ideapaja ”Mitä uutta Suomesta”. LANUPOL-kuntien (Hämeenlinna, Oulu, Pieksämäki, Sastamala ja Tampere), Tampereen yliopiston tutkijoiden, SAS Institutun asiantuntijoiden ja ITLA:n yhteinen ehdotus: Kuntakokeiluihin perustuvassa valtakunnallisessa tutkimus- ja kehittämishankkeessa 2014–2017 kehitetään uusi toimintamalli ja palvelurakenne, joilla vastataan kustannusvaikuttavasti lapsiperheiden, lasten ja nuorten 2020–2030-lukujen hyvinvointi- ja koulutushaasteisiin. (ks. [www.innokylä.fi](http://www.innokylä.fi) /Verkosto Lapsipolitiikkaa ja palveluinnovaatioita kunnissa).



karttaa, kun pyritään kaventuville voimavaroilla vastaamaan 2020-luvun haasteisiin.

Viitekehyksenä on YK:n lapsen oikeuksien sopimus, jonka Suomen eduskunta ratifioi vuonna 1991. Tavoitteena on vastata kysymykseen: *Miten lapsiperheiden palveluja tulisi uudistaa, jotta ne käytettävissä olevilla voimavaroilla toteuttaisivat lapsen etua 2020-luvulla mahdollisimman kustannusvaikeasti?*

Innovatiiviseksi tunnettujen kuntien avainhenkilöiltä pyydettiin kuvauksia kunnan lapsipolitiikan ja erityisesti lapsiperheiden palvelujen kehittämisestä. Kunta-aineisto koostuu 24 tapauselostuksesta (liite), jotka julkaistaan KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätöön sivuilla sähköisenä liite-raporttina.

Kiitämme lämpimästi yhteistyökumppaneita ja erityisesti kuntien avainhenkilöitä, jotka arjen paineissakin löysivät aikaa kuntansa kehitystyön kuvaamiseen. Kunnallisanalan kehittämissäätö auttoi muokkaamaan käsikirjoitusta helpommin avautuvaksi. Valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen kiinnitti huomiomme laajan systeemisen uudistumisen haasteisiin. Lastensuojelun keskusliiton kirjasto mahdollisti perehtymisen 1980-luvulta alkaen tuotettuihin raportteihin.

Tampereella lokakuussa 2015

Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä

# Tiivistelmä

**L**apsiperheille ja lapsille suoraan kohdennettujen palvelujen kustannukset ovat 9–12 miljardia euroa vuodessa. Siitä noin 80 prosenttia käytetään kaikille suunnattuihin palveluihin, kuten neuvolat, varhaiskasvatus, koulutus ja oppilas/opiskelijahuolto. Jo 1980-luvulta alkaen on esitetty painopisteen siirtämistä korjaamisesta ehkäisyyn. On puhuttu koordinoinnista, hallintorajojen ylittämisestä, moniammatillisuudesta ja verkostoitumisesta, mutta hajanaisuus on lisääntynyt. Ongelmiin erikoistuneiden palvelujen kustannukset ovat kasvaneet kaikille suunnattuja palveluja nopeammin.

Kansantalouden kestävyysvaje pakottaa kysymään: Miten lapsiperheiden palvelut tulisi järjestää, jotta voimavarojen vähentyessä vaikuttavuus suhteessa kustannuksiin pysyy ennallaan tai jopa paranee?

On mahdollista ja jopa todennäköistä, että alle 18-vuotiaiden ja lapsiperheiden palvelukokonaisuutta uudistamalla voitaisiin vuonna 2020 tuottaa nykyistä parempia palveluja yli kymmenen prosenttia pienemmillä kustannuksilla, kun vertailukohtana ovat vuoden 2014 kokonaiskustannukset.

Asiaa lähestyttiin seuraavasti. Innovatiivisiksi tunnetuilta kunnilta pyydettiin kuvauksia järjestelmä- ja palveluinnovaatioista. Vastaukseksi saatiin 24 kuvausta (kahdeksan kuntaa, kaksi kuntayhtymää ja yksi seutukunta), jotka julkaistaan ohessa sähköisenä liiteraporttina KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätien sivuilla.

Kunnissa yksittäisiä palveluinnovaatioita on tuotettu runsaasti ja palveluja on yhdistetty suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Vaikka päämäärät ovat eri puolilla Suomea pääosin samoja, innovaatiot kehitetään itse kunkin kunnan omaan ympäristöön.

Kuntien tehtävänä ei ole tuottaa yleistettäviä tavoitemalleja eikä markkinoida innovaatioitaan toisille kunnille. Hajautettu hankekehittäminen on parantanut palveluja, mutta perusongelmat ovat pysyneet ennallaan: jakautuminen hallintokuntiin, ammattikuntaisuus ja ongelmalähtöisyys.

Talouden paineessa tarvitaan laajaa kokonaisuudistusta, jonka keskiössä on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittama lapsen etu ja siitä johdettuna lapsilähtöisyys ja perhelähtöisyys. Kansalliseen yhteisymmärrykseen perustuvassa pitkäkestoisessa uudistusohjelmassa tulee kehittää kaikkia lapsiperheiden palveluja yhdistävä tavoitemalli seuraavasti:

- 1) Parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellaan eduskunnan käsiteltäväksi Lapsipolitiikka vuoteen 2025 -tavoiteohjelma.
- 2) Kunnat yhdessä päivittävät (Kuntaliitto) lapsipoliittisen asiakirjan.
- 3) Uutta palvelukokonaisuutta testataan ja kehitetään kuntakokeiluissa ("referenssikunnat"), joissa erityistä huomiota kiinnitetään kustannusvaikuttavuuteen ja tiedolla johtamiseen.
- 4) Kuntakokeiluihin yhdistetään alusta alkaen kehittävää arviointitutkimusta.
- 5) Valmistellaan pikaisesti palvelu-uudistusta edistäviä säännösmuutoksia ja panostetaan riittävästi tiedon hallinnan uudistamiseen ja uuden teknologian soveltamiseen.
- 6) Kaikissa kunnissa vahvistetaan lapsi- ja perhelähtöistä toimintakulttuuria ja osaamista koko henkilöstölle yhteisellä koulutuksella.

# 1 Menestystarinasta muutoksen välttämättömyyteen

## 1.1 Jatkuvaa huolta, uusia haasteita

*”Suomalaista hyvinvointipolitiikan mallia on 1970-luvulta alkaen rakennettu pirstoutuvan palvelujärjestelmän logiikalla ja erillislakien avulla. Oman lisäksi tähän pirstoutuvaan kehitykseen on tuonut sosiaali- ja terveydenhuollon alan professionalismismi, joka on tuottanut asiantuntijoita jokaiselle ”millimetriosaamista” vaativalle erikoisalalle. Pirstoutuvaa palvelujärjestelmää on yritetty monin keinoin kohentaa vuosien ja vuosikymmenten saatossa.” (Virtanen ym. 2011, sivu 7.)*

Lapsiperheiden<sup>2</sup> palvelujen hajanaisuuteen on kiinnitetty huomiota 1980-luvulta alkaen. Lukuisat toimenpide-esitykset ovat muuttuneet vain hitaasti käytännön toiminnaksi. Suurimmaksi esteeksi katsottiin jo 1990-lu-

---

<sup>2</sup> Tässä raportissa puhutaan lapsiperheiden palveluista, joihin kuuluvat myös tavallisesti lasten palveluiksi kutsutut toiminnot. Lapsia ovat YK:n lasten oikeuksien sopimuksen ja myös Suomen lastensuojelulain mukaan kaikki alle 18-vuotiaat. Myös lapsiin suoraan kohdistuvissa palveluissa vanhemmat tai muut huoltajat ovat aina tai ainakin heidän pitäisi olla mukana. Puhumalla lapsiperheiden palveluista korostetaan, että myös lapsiin suoraan kohdistuvien palvelujen kehittämisessä, järjestämisessä ja arvioinnissa tulisi lapsiperheet ymmärtää asiakkaiksi, joiden kanssa yhdessä ja yhteistyössä edistetään uusien sukupolvien hyvinvointia.

vulla hallinnonalojen sektorirakenne ja erityisesti ”rakenteellinen välinpitämättömyys”, joka esti hyvien ehdotusten toteutumista. Parin viime vuosikymmenen aikana lapsiperheiden palveluista on julkaistu lukuisia ministeriöiden, työryhmien ja neuvottelukuntien valmistelemissa raporteissa ja tutkimusten analyysissä, joissa toistetaan yhä uudelleen huolta palvelujen hajanaisuudesta (ks. Matti Rimpelä 2015).

Talouden kestävyysvaje on tuonut 2010-luvulla uuden ja varsin pysyvältä vaikuttavan näkökulman palvelukehittämiseen. Tulevaisuudesta on selvittävä voimavarojen kaventumista. Toinen uusi haaste on sosiaali- ja terveydenhuollon hallintouudistus, jossa integroidaan toisiinsa sosiaali- ja terveyystoiminta, mutta samalla ollaan rakentamassa uutta hallintorajaa kunnan vastuulla olevien palvelujen ja sosiaali- ja terveydenhuolloksi luokiteltujen palvelujen välille.

Tässä raportissa asetetaan ensin lapsiperheiden palvelujen arvioinnit ja kehittämisehdotukset lähihistorian kehikseen. Tulkintakehykseksi esitetään YK:n lapsen oikeuksien sopimusta, jonka eduskunta ratifioi vuonna 1991. Näin tullaan raportin keskeisiin kysymyksiin: Onko käytännössä mahdollista uudistaa lapsiperheiden palveluja kokonaisuutena niin, että vähenevillä voimavaroilla ja hallintorakenteiden muuttuessa saadaan jopa nykyistä parempia tuloksia sekä hyvinvointitavoitteiden että kansantalouden kestävyysnäkökulmista? Millaista tulevaisuuden toimintamallia tulisi lapsiperheiden palvelukehittämisessä tavoitella?

Innovatiivisiksi tiedetyiltä kunnilta pyydettiin kuvauksia lapsiperheiden palveluja uudistaneista järjestelmä- ja palveluinnovaatioista. Kuntakuvaukset julkaistaan erikseen sähköisenä raporttina. Kuvausten analysoinnista nostetaan esiin kymmenkunta yleistä teemaa.

Johtopäätöksissä pohditaan hankekehittämisen rajoja ja laajalle palvelujen uudistamiselle ennakoitavissa olevia tuottoja. Lisäksi hahmotellaan esitystä uudeksi lapsiperheiden palvelujen tavoitemalliksi ja luonnostellaan ehdotusta laajan palvelu-uudistuksen tiekartaksi vuoteen 2020 saakka.

Raporttia viimeisteltäessä syys-lokakuussa 2015 pääministeri Sipilän hallitus julkaisi hallitusohjelmaa toimeenpanevien kärkihankkeiden työsuunnitelmat. Raportin viimeisessä luvussa arvioidaan näitä suunnitelmia lapsiperheiden palvelujen laajan uudistamistavoitteen näkökulmasta.

## 1.2 Paljon puhetta ilman kokonaiskuva

Julkisen vallan rakenteesta on seurannut, että lapsiperheiden palveluja on järjestetty ja kehitetty hallintoala- ja toimintakeskeisesti. Suomen yhteiskunnassa perhepolitiikka (Hiilamo 2006) ja nuorisopolitiikka (Silvennoinen 2002) olivat jo vakiintuneet, kun lapsipolitiikka ja varsinkin sen laaja tulkinta<sup>3</sup> tulivat ajankohtaisiksi 1970-luvulla (Satka ym. 2002). Julkisen vallan asiakirjoissa nämä käsitteet esiintyvät usein yhdistelminä lapsi- ja perhepolitiikka tai lapsi- ja nuorisopolitiikka.

Ensimmäisen merkittävän lapsipoliittisen ohjelman julkaisi Mannerheimin Lastensuojeluliitto vuonna 1975. Ohjelman tarvetta perusteltiin toteamalla, että tutkimustietoa lapsen tarpeista on runsaasti saatavilla, mutta sitä on sovellettu riittämättömästi. Erilliset ehdotukset eivät olleet tuoneet esille niiden yhteyttä lapsen kehitysedellytysten muodostamaan kokonaisuuteen. Siksi tarvittiin kokonaisuuslapsen aseman turvaamisesta Suomessa eli lapsipoliittinen ohjelma, joka hahmottaa lapsen asemaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja osoittaa hyvän kasvu ympäristön merkityksen koko yhteiskunnalle.

Kansainvälisen lapsen vuoden 1979 Suomen komitean mietinnössä arvioitiin 1970-luvun lapsipolitiikkaa ja esitettiin sen kehittämishjelma 1980-luvulle. Laaja tulkinta näkyi loppuraportin ehdotusosan otsikoissa: 1) Lapsi- ja perhelainsäädäntö. 2) Perhe- ja työelämän yhteensovittaminen. 3) Kotikasvatus. 4) Kasvattajien tukeminen ja yhteistyö päiväkodeissa ja koulussa. 5) Asuminen ja ympäristö. 6) Lastenkulttuurista. 7) Haavoittuvissa olosuhteissa ja elämäntilanteissa elävät lapset.

Komitean mukaan lapsi- ja perhepolitiikasta oli valmistunut lukuisia selvityksiä ja toimenpideohjelmia, mutta toimeenpanoa oli haitannut ”se, ettei löydetty yksimielisyyttä painopisteiden valinnasta eikä asian tärkeydestäkään ollut riittävän laajaa tietoisuutta. Tästä syystä harjoitetulle lapsi- ja perhepolitiikalle on ollut ominaista toiminnan lyhytjänteisyys ja sattuman-

---

<sup>3</sup> Lapsipolitiikka voidaan ymmärtää YK:n lapsen oikeuksien julistuksen (1959) ja lapsen oikeuksien sopimuksen (1989) lapsille takaamien kansainvälisten oikeuksien ja elinolojen yhteiskunnallisena turvaamisena. Lapsipolitiikan tavoitteena on antaa lapsille oikeudenmukainen osuus yhteisistä voimavaroista, varmistaa riittävä lasten suo- jelu sekä mahdollistaa lasten osallistuminen heitä koskevista asioista päättämiseen. (provision/ protection/ participation, ks. [www.unicef.fi](http://www.unicef.fi).)

varaisuus”. Komitea esitti, että valtioneuvoston tulisi antaa ohjeet lapsen asemaa ja oikeuksia koskevan päätöksenteon suunnittelusta ja seurannasta. (Komiteamietintö 1980, 75–87.) Nämä ehdotukset eivät kuitenkaan – pääosin ministeriöiden vastustuksen vuoksi – edenneet toteutukseen.

Lapsipolitiikan laaja tulkinta jäi jo 1980-luvulla sektoripolitiikkojen varjoon. Opetusministeriön hallinnonalalla on keskitytty koulutukseen. Nuorisopolitiikkaa on tarkasteltu pääosin nuorisotyön näkökulmasta. Ministeriön 2000-luvulla valmistelemissa lapsi- ja nuorisopoliittisissa ohjelmissa lapsipolitiikka on sivuutettu muutamilla maininnoilla. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla pääteemoja ovat olleet lapsiperheiden ja sosiaali- ja terveyspalvelut. Laajemmin lapsipolitiikkaa kattavia arvioita ja ehdotuksia on esitetty lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä ja Suomen maaraporteissa YK:n lapsen oikeuksien komitealle sekä joissakin neuvottelukuntien ja työryhmien raporteissa. (Ks. Rimpelä 2015.)

Siirtymä lapsipolitiikan laajasta tulkinnasta kapeampiin näkökulmiin tuli selvästi näkyviin 1990-luvun hallitusohjelmissa. Niissä ei enää sitouduttu huolehtimaan lasten hyvinvoinnista kokonaisvaltaisesti (Satka ym. 2000). Vuosituhannen vaihteessa alettiin yhä enemmän puhua ongelmista. Tyypillinen esimerkki on valtioneuvoston selonteko lasten ja nuorten hyvinvoinnista vuonna 2002: ”Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenne lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamiseksi on edelleen toimintakuntoinen. Keskeisiä ongelmakohtia ovat syntyvyyden kehitys, lapsiperheiden toimeentulo, lasten ja nuorten syrjäytyminen sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen. 1990-luvun laman aikana pahoinvoivien ja syrjäytymisuhan alla olevien lasten, nuorten ja lapsiperheiden määrä kuitenkin kasvoi, eikä tilanne ole riittävästi vielä korjaantunut. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi on puututtava huonosti voivien lasten ja nuorten tilanteeseen. Tämän vuoksi palvelujen turvaaminen ja kehittäminen on edelleen ensisijaista tulonsiirtoihin nähden. Syrjäytyvien lasten aseman parantaminen asettuu tärkeysjärjestyksessä muiden perhepoliittisten tavoitteiden edelle.” (Valtioneuvosto 2002, 39.)

Huoli lapsipolitiikan koordinaatiosta valtionhallinnossa on jatkunut 1980-luvulta tähän päivään saakka. Esityksiä koordinaation tehostamiseksi sisältyy esimerkiksi vuonna 1982 asetetun lastensuojelutoimikunnan kolmanteen osamietintöön (STM 1985) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön

(2010) ja valtiovarainministeriön (2015) työryhmäraportteihin. Toistaiseksi ainoa merkittävä toimenpide on ollut – työryhmien ja neuvottelukuntien asettamisen lisäksi – lapsiasiavaltuutetun tehtävän perustaminen vuonna 2005. Vaikka aloitteita, lausuntoja, raportteja ja keskusteluvirikkeitä on tuotettu paljon, lapsiasiavaltuutetun mahdollisuudet tehostaa lapsipolitiikan koordinaatiota valtionhallinnossa ovat kuitenkin osoittautuneet vaatimattomiksi. (Matti Rimpelä 2015.)

Myös valtakunnallisen lapsipoliittisen ohjelman tarvetta on perusteltu ja laatimista kiirehditty 2000-luvulla usein (esim. STM 2005, 60–61). Lastensuojelun selvitysryhmä esitti vuonna 2013, että ”hallituksen tulee valmistella eduskunnalle esitys Suomen lapsiperhe-, lapsi- ja nuorisopoliittiseksi strategiaksi, joka kattaa kaikki julkisen vallan vastuulla olevat toiminnot ja palvelut lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja jonka tavoitteena on vastata menestyksellisesti 2020–2030-luvuille saakka ennakoituihin lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvointihaasteisiin” (STM 2013, 67–68).

### **1.3 Ulkoa, pyytämättä annettu neuvo!**

Sosiaalhallitus antoi vuonna 1980 kunnille suositukset ja ohjeet lastensuojelun kehittämisohjelmien laatimisesta. Vuoden 1982 lastensuojelutoimikunta esitti, että hallintokuntien yhteistyönä tulisi kunnissa laatia lapsi- ja nuorisopoliittiset ohjelmat (STM 1985, 14–16).

Paikallisten toimijoiden ja erityisesti kuntien strategisia valintoja alettiin yhä enemmän korostaa 1990-luvulla. Ehkäisevän toiminnan ajateltiin tehostuvan, kun sitä ideoidaan ja toteutetaan paikallisesti (ks. Rauhala 1998, 110–114). Talouslama vauhditti rakenteellisia uudistuksia. Vuonna 1993 valtio siirtyi normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen. Kunnille suositeltiin useiden erilaisten hyvinvointipoliittisten ohjelmien laatimista. Suomen Kuntaliitto (2000) julkaisi lapsipoliittisen ohjelman ja suositteli ohjelmatyötä kaikille kunnille. Vuodesta 2008 alkaen kaikki kunnat on velvoitettu lastensuojelulailta valmistelemaan lasten hyvinvointiohjelma ainakin kerran valtuustokaudessa.

Kuntaliitto on seurannut lapsipoliittisen ohjelmatyön etenemistä kunnissa 2000-luvun alussa (Paavola ym. 2005). Suurimmassa osassa kuntia val-



misteltiin, mutta varsin monimuotoisesti, lapsipoliittisia ohjelmia jo ennen vuotta 2008. Muuten kuntien ohjelmatyötä on tutkittu varsin vähän. Määntän (2010) mukaan kunnat ovat joutuneet toimimaan epäselvien odotusten ja ohjaussuhteiden alla. Lain kirjain on voitu täyttää, mutta lain hengen toteuttaminen vaatii suunnittelijoilta ja suunnitelman toimeenpanijoilta paljon enemmän.

Valtion ohjauksen monitahoisuus on kirjattu sosiaali- ja terveydenhuollon KASTE-ohjelmaan (STM 2012, 17) ja lapsi- ja nuorisopoliittiseen kehittämisohjelmaan (OKM 2012, 40). Molemmissa todetaan, että kuntien tulisi osata tarkoituksenmukaisesti sovittaa toisiinsa lastensuojelulain tarkoittama lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, nuorisotyölain tarkoittama nuorisopoliittinen ohjelmatyö ja terveydenhuoltolain tarkoittama hyvinvointikertomus.

## **1.4 Onko resurssien niukkuus joukkoharha?**

Lapsiperheiden tulonsiirrot ja palvelut muodostavat laajan kokonaisuuden lapsilisistä toimeentulotukeen sekä varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta lastensuojeluun, kasvatus- ja perheneuvontaan ja lastenpsykiatriaan. Näihin suunnattuja voimavaroja voidaan tulkita investoinniksi sukupolvien uusiutumiseen: Tavoitteena on tukea jokaisen uuden syntymävuosikohortin varttumista ”hyviksi ja hyödyllisiksi aikuisiksi”, kuten kasvatuksen tehtäviä 1900-luvun alussa luonnehdittiin.

Osa palveluista kohdistuu suoraan lapsiin, ja toiset vaikuttavat heihin välillisesti. Edellisiin kuuluvat esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolat, varhaiskasvatus, perusopetus, kasvatus- ja perheneuvolat sekä lastensuojelu. Vaikka toiminnan ytimessä on lapsi ja hänen etunsa, mukana on tai ainakin pitäisi olla myös hänen perheensä. Välillisesti vaikuttavia palveluja ovat vanhempien mielenterveys- ja päihdepalvelut ja myös toimintakykyä merkittävästi heikentävien tapaturmien, onnettomuuksien ja tautien hoito. Lastensuojelu tulee usein ajankohtaiseksi siitä syystä, että vanhempien ongelmiansa saama tuki ei vastaa tarpeeseen. Lasten hyvinvointiin välillisesti vaikuttavien palvelujen resursseista ei ole saatavissa valmiiksi koottuja tietoja, ja siksi seuraavassa keskitytään lapsiin suoraan vaikuttaviin palveluihin.

Julkisen vallan järjestämisvastuu on 1900-luvun alusta alkaen jakautunut valtionhallinnossa ministeriöittäin ja kunnissa hallintokunnittain. Tästä on seurannut, että toimeentulotukien ja palvelujen kokonaisuudesta ja sen kehittymisestä vuosikymmenien kuluessa on varsin vähän tietoja. Valtiovarainministeriön työryhmäraportista kopioituihin taulukkoihin on koottu tietoja vuodesta 2005 alkaen kuvaamaan lapsiperheiden toimeentulotukien ja palvelujen voimavaroja, kun niitä mitataan tilinpäätösten euroilla (Valtiovarainministeriö 2015). Taulukoista huomataan (esimerkiksi päivähoito), että eri tilastolähteet antavat samasta toiminnasta erilaisia tietoja.

## Taulukko 1.

Perheiden ja lasten sosiaalipalvelujen kustannukset vuosina 2005–2013 rahassa (Lähde: Valtiovarainministeriö 2015, liite 1)

	Vuosi										Muutos	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2005–2013	+ 17 %	
<b>PERHE JA LAPSET</b>	<b>5 579</b>	<b>5 649</b>	<b>5 801</b>	<b>5 915</b>	<b>6 213</b>	<b>6 309</b>	<b>6 358</b>	<b>6 480</b>	<b>6 529</b>	<b>6 529</b>	<b>+ 17 %</b>	
<b>TOIMEENTULOTURVA</b>	<b>3 044</b>	<b>3 038</b>	<b>3 056</b>	<b>3 008</b>	<b>3 162</b>	<b>3 191</b>	<b>3 115</b>	<b>3 105</b>	<b>3 076</b>	<b>3 076</b>	<b>+ 1 %</b>	
Äitysavustus	13	13	12	12	12	13	12	12	11			
Vanhempainpäiväraha	764	807	878	908	995	1 034	1 031	1 024	1 031			
Vanhempainpäivärahakauden palkat	56	59	64	66	72	76	75	74	75			
Lasten kotihoidon tuet	430	417	403	376	405	414	396	391	375			
Lapsilisä	1 689	1 654	1 605	1 557	1 570	1 547	1 498	1 511	1 493			
Elatustuki	94	89	95	90	102	103	98	88	86			
Lapsikorotus (Kela)				6	6	6	6	6	6			
<b>PALVELUT</b>	<b>2 534</b>	<b>2 610</b>	<b>2 745</b>	<b>2 907</b>	<b>3 050</b>	<b>3 118</b>	<b>3 242</b>	<b>3 375</b>	<b>3 453</b>	<b>3 453</b>	<b>+ 36 %</b>	
Lasten päivähoito	1 682	1 704	1 771	1 869	1 953	1 988	2 059	2 119	2 158			
Yksityisen hoidon tuki	69	73	78	77	92	101	106	108	105			
Lasten ja nuorten laitoshuolto	376	476	522	567	608	619	646	672	687			
Kodinhuoltoapu	34	28	25	24	22	23	23	23	23			
Muut	374	330	349	370	375	388	409	453	479			

## Taulukko 2.

Lapsiperheiden palvelujen kustannuksia koko maassa vuosina 2005–2013, milj. € (Lähde: Valtiovarainministeriö 2015, liite 1)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Lähde
Päivähoito*	2 101	2 170	2 283	2 456	2 578	2 666	2 814	2 958	3 030	Tilastokeskus, Kuntien ja kunta-
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito*	333	429	480	544	592	612	659	708	740	yhtymien talous ja toiminta
Muut lasten/perheiden palvelut*	444	403	431	459	365	362	390	437	474	
Perusopetus sekä aamu- ja iltapäivätoiminta*	3 211	3 510	3 638	3 655	3 947	4 408	4 526	4 670	4 821	Opetushallitus <a href="http://vos.uta.fi/rap/">http://vos.uta.fi/rap/</a>
Yhteensä	5 767	6 151	6 465	6 863	7 236	8 186	8 485	8 799	9 084	Raportti: K05K7Y0
Äitiys- ja lastenneuvolat**	133	141	141	143	140	134	168	166	n.a	THL, tilastoraportti 7/2014
Kouluterveydenhuolto**	71	76	71	72	70	67	76	77	n.a	
Perusterveydenhuollon opiskeluterveydenhuolto**	28	29	28	28	27	28	29	29	n.a	
Lastentautien erikoissairaanhoido*	292	292	324	341	349	356	376	377	401	1)
Lasten ja nuorten psykiatria*	77	90	109	123	127	134	141	148	n.a	2)

\*Käyvin hinnoin; \*\*Vuoden 2012 rahassa; n.a = tieto puuttuu

1) THL: Tiedot saatu Sairaaloiden hoitotoiminnan tuottavuus -tilaston kustannustiedonkeruun yhteydessä.

2) THL: Tiedot laskettu tähän tarkoitukseen terveydenhuollon meno- ja rahoituslaskon 7/2014 psykiatrian menotietojen pohjalta.

Vuoden 2015 valtion tulo- ja menoarvion yhteydessä julkaistiin ensimmäisen kerran tietoja lapsiperheiden palvelukustannuksista ja päädyttiin noin 9 miljardin euron suuruusluokkaan. Toisen näkökulman lapsiperheiden kuntapalvelujen voimavaroihin antaa Oulun seutukunnassa tehty selvitys, jossa kuntien tilinpäätöksistä koottiin yhteenveto alle 18-vuotiaiden palvelukustannuksista vuosina 2005–2012. Universaalipalvelujen (neuvolat, varhaiskasvatus, koulutus, oppilas- ja opiskeluhoito) osuus on lähes neljä viidesosaa, sosiaali- ja terveystalouden vajaa viidesosa ja muiden palvelujen vain muutaman prosentin suuruusluokkaa. (Narkilahti ym. 2015 liiteraportissa.) Kun tämän selvityksen tulokset yleistetään koko maahan, karkeaksi arvioksi lapsiperheiden palvelukustannuksista saadaan noin 12 miljardia euroa (Matti Rimpelä 2014a ja b).

Taulukoista voidaan todeta, että lapsiperheiden sosiaalipalvelujen resurssit olivat indeksikorjauksen jälkeen vuonna 2012 runsaan kolmanneksen suuremmat kuin vuonna 2005. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen voimavarat kasvoivat myös merkittävästi samalla jaksolla. Lastensuojelun kustannukset nousivat lähes kaksinkertaisiksi.

## **1.5 Menestystarinoista palvelukriisiin**

Suomea on kehuttu kansainvälisissä vertailuissa lasten hyvinvoinnin menestystarinana. Kolmen viime vuosikymmenen aikana Suomessa on syntynyt lähes kaksi miljoonaa syntyessään maailman terveimpiin lukeutuvaa lasta. Vanhimmat heistä ovat jo saavuttaneet 30 vuoden iän. Uusimmissakin kansainvälisissä lasten hyvinvoinnin vertailuissa Suomi on sijoittunut kärkisijoille.

Lasten palveluilla on Suomessa menestyksellinen historia. Äitiys- ja lastenneuvola, oppivelvollisuus ja sitä toteuttava peruskoulu, kouluterveydenhoito ja kouluruokailu ovat esimerkkejä kansainvälisesti arvostetuista innovaatioista, joista edelleen puhutaan mahdollisina vientituotteina. THL:n tuoreen asiakaskyselyn mukaan perheet pitävät neuvolapalvelujen laatua erittäin hyvänä.

Lasten hyvinvoinnin myönteiseen kehitykseen tuli säröjä 1990-luvun puolivälissä. Ongelmalähtöisten palvelujen (lasten sijaishuolto, erityisopetus, lastenpsykiatria yms.) kuormitus alkoi kasvaa, ja tämä kasvu on jatku-

nut 2010-luvulle saakka. Vaikka lasten suuri enemmistö voi aikaisempaa paremmin, kasvava vähemmistö on ajautunut ongelmalähtöisten palvelujen asiakkaiksi. Syitä tähän on haettu useimmiten 1990-luvun alun talouslamasta, mutta myös rakenteista ja toimintatavoista. Talouslaman yhteydessä leikattiin erityisesti ehkäisevien palvelujen voimavaroja. (Bardy ym. 2001.) Lapsiperheiden kotiapua vähennettiin myös 2000-luvun alussa, vaikka kuntien taloudellinen tilanne oli kohentunut.

Lapsiperheiden palvelut ovat Suomessa kehittyneet suhteellisen itsenäisinä. Erityislait, erikoistunut ammattihenkilöstö, oma tietohallinto ja oma erityinen organisaatiokulttuuri ovat vahvistaneet niiden itsenäisyyttä. Tämä rakenne yhdessä vahvan valtionohjauksen (tilaaja–tuottaja-malli, ks. Matti Rimpelä 2015) kanssa toimi hyvin 1980-luvulle saakka, kun päätehtävänä oli palvelujen lisääminen ja valikoiman laajentaminen.

Menestystarinoiden rinnalla jo 1980-luvulla alettiin kiinnittää huomiota palvelujen sektoroitumiseen, hajanaisuuteen ja katveisiin, joita kohtasivat erityisesti eniten tukea tarvitsevat lapset ja perheet. Kriittinen keskustelu on jatkunut ja jopa voimistunut 2000-luvulla. Kahdeksanvuotiaan tytön kuolemaa edeltäneitä palvelukontakteja tutkineen oikeusministeriön työryhmän mukaan palvelujärjestelmä oli 2010-luvun alussa hajanainen ja koordinoimaton. Selkeä toimintaohjeistus puuttui. Se pakotti enemmän ylivoivaisuuteen ja oman aseman turvaamiseen kuin lapsen edun kannalta elintärkeään herkkyyteen. Eri tahojen välinen kommunikaatio oli riittämätöntä ja riippui yksittäisten työntekijöiden epävirallisista sosiaalisista verkostoista. Millään taholla ei ollut kokonaiskuvaa. (Oikeusministeriö 2013, 63.)

Vastaukseksi hajanaisuuteen ja katveisiin on jo 1980-luvulta alkaen esitetty yhteistyötä yli hallintorajojen, moniammatillisuutta ja ongelmien ehkäisemistä ennalta. Kun toimenpide-ehdotukset eivät toteutuneet, alettiin 1990-luvulla puhua rakenteellisesta välinpitämättömyydestä, jolla tarkoitettiin hallinnonalojen raja-aitoja ja niistä seuraavia esteitä palvelujen kehittämässä lapsi- ja perhelähtöisemmiksi. Uusina vastauksina on 2000-luvun alusta alkaen esitetty esimerkiksi varhaista puuttumista, lapsi- ja perhepalveluiden kumppanuutta, perhekeskuksia ja monialaista johtamista.

Valtionhallinto johti lapsiperheiden palvelujen kehittämistä vuoteen 1993 saakka. Talouslaman jälkeen kehittämisvastuu siirtyi kunnille. Jo 2000-luvun alussa tulivat esiin kuntien väliset erot ja niiden kasvaminen.

Varsin pian huomattiin myös, että suositukset ja lukuisat hankkeet eivät tuottaneet kumuloituvaa uudistusprosessia, jossa kunnat olisivat aktiivisesti hakeneet onnistuneiksi osoittautuneita palveluinnovaatioita ja soveltaneet niitä omiin oloihinsa. Uutena kanavana palveluinnovaatioiden hyödyntämiseksi on kehitetty Innokylän toimintamallia, jossa kunnat markkinoivat kehittämistuloksiaan netissä<sup>4</sup>.

Kuntien välisten erojen kasvaminen sekä suositusten ja palveluinnovaation hidas soveltaminen nosti uudelleen keskusteltavaksi normiohjauksen. Vuoden 2008 lastensuojelulaissa veloitettiin kaikki kunnat valmistelemaan lastensuojelun suunnitelmia, ja lasten ja nuorten ehkäisevistä terveysterveyspalveluista annettiin asetus vuonna 2009. Laki oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollosta tuli voimaan vuonna 2014 ja erityisesti kotipalvelua ja perhetyötä painottava sosiaalihuoltolaki vuonna 2015.

Kun lapsiperheiden palvelujen arviointeja tarkastellaan 1980-luvulta alkaen, huomio kiinnittyy päätelmien ristiriitaisuuteen. Yhtäältä on todettu, että perusrakenteet ovat kunnossa, ja koettu ylpeyttä yksittäisten palvelujen saamasta kansainvälisestä arvostuksesta. Samanaikaisesti on kannettu huolta hajanaisuudesta ja puhuttu palvelukriisistä, jota kohtaavat erityisesti eniten tukea tarvitsevat lapset ja perheet.

Selitys päätelmien ristiriitaisuuteen on yksinkertainen (Matti Rimpelä 2015). Rajattuun tehtävään keskittyvät palvelut ovat kehittyneet varsin itsenäisiksi. Yksittäiset palvelut voivat rajatussa tehtävässään toimia hyvin, mutta lapsen ja perheen näkökulmasta niistä ei muodostu ymmärrettävää eikä kustannusvaikuttavaa kokonaisuutta. Mitä useammalta taholta tukea ja palveluja tarjotaan, sitä vaikeampaa on kokonaisuuden tarkoituksenmukainen rakentaminen.

---

<sup>4</sup> ”Toimintamallin avulla voit markkinoida ja levittää kehittämäsi käytäntöä. Toimintamalli on paikallisesta ratkaisusta/käytännöstä yleistetty malli, joka määrittelee käyttötarkoituksen, keskeisen idean ja osatekijät. Se voi myös olla suoraan kehitetty yleiseksi malliksi.” (<https://www.innokyla.fi/kehittaminen/toimintamalli>)

## 1.6 Paljon opittavaa palveluyritysten kehittämisestä

Kaksi lainausta kuntapalveluja arvioivista tutkimuksista tuovat näkyviin uudistusvaatimusten ja uudistumiskyvyn välisen railon:

- Palvelujen tuottavuutta ja innovatiivisuutta on lisättävä, jotta kunnat selviytyisivät käynnissä olevasta murroksesta. Muutosten toteuttaminen ja julkisrahoitteisten palveluiden innovaatiotoiminnan vahvistaminen ovat hyvinvointiyhteiskunnan kehittymisen välttämättömiä edellytyksiä. Uudistusten onnistuminen puolestaan edellyttää jatkuvaa seurantaa, arviointia ja kehittämistä. (Stenvall & Airaksinen 2009.)
- Kunnat eivät ole rakentaneet sen paremmin yksin, yhdessä kansallisten toimijoiden kuin tutkimuslaitostenkaan kanssa uutta tietoa luovaa ja soveltavaa järjestelmää. Rakenteita tai toimintatapoja ei systemaattisesti kyseenalaisteta, eikä kuntasektorin ulkopuolinen tieto läpäise kuntakentän palomuuria. (Sotarauta ym. 2011.)

Liiketaloudellisessa tutkimus- ja kehitystyössä kiinnostus palveluyrityksiin on kasvanut nopeasti. Keskeisiä teemoja ovat esimerkiksi palvelukilpailu, tietointensiivisyys, sopeutuvat kompleksiset systeemit, johtaminen epävarmuudessa, tiedolla johtaminen, aineeton pääoma, palvelumuotoilu sekä asiakkaista innostuminen. Uusissa tulkinnoissa ei nähdä merkittäviä eroja julkispalvelujen ja palveluyritysten välillä. Kaikissa palveluissa tulisi yhdistävänä teemana olla palvelulogiikka:

- ”Kaikki yritykset osallistuvat palvelukilpailuun, jossa ei menestyä tarjoamalla pelkkää ydinpalvelua. Menestyvä palveluyritys tukee asiakkaan toimintoja ja prosesseja arvoa luovasti ja tekee sen muita paremmin. Johtamisessa tulee omaksua palvelulogiikka. Palvelut ovat suhdekeskeisiä, joten asiakashallinnan tulee perustua suhdelahtoiseen ajatteluun.” (Grönroos 2010.)
- ”Palveluajattelussa kaiken lähtökohtana on asiakkaan toiminta ja sen tukeminen, ei vain tuottajan tai tarjoajan oma etu tai logiikka. Asiakkaan näkökulmasta tässä uudessa ajattelussa keskeistä on muun muassa siirtyminen pois yksittäisestä vaihdanta-arvosta kohti käyttöarvoa eli sitä, miten tuote, palvelu tai niiden yhdistelmä auttavat asiakasta suoriutumaan paremmin arjestaan.” (Rintamäki & Tienhaara 2014.)



- ”Asiakaslähtöinen toiminta on parhaimmillaan asiakkaista innostumista. Yritys on päässyt tasolle, jossa se ennakoi asiakkaan tulevat tarpeet ja etsii uusia tapoja tuottaa tälle arvoa ennen kuin asiakas osaa sitä edes pyytää.” (Löytänä & Korkiakoski 2014.)

Asiakasnäkökulma ei ole julkisten palvelujen kehittämisessä uusi teema. Jo 1980-luvulla järjestettiin laaja yhteistyöhanke, jonka tavoite tiivistyi laajasti jaetussa oppaassa seuraavasti: ”Julkishallinnon hyvässä palvelukulttuurissa työntekijät, esimiehet ja alaiset, pitävät hyvää palvelua asiakkaille tärkeimpänä asiana organisaatiossa ja sekä haluavat että pystyvät toimimaan siten, että hyviä palveluja syntyy.” (Grönroos 1987.) Vaikka asiakasnäkökulmaa on jatkuvasti korostettu, sitä on harvoin yksityiskohtaisemmin analysoitu.

Palveluyritysten markkinointitutkimus on tuottanut yksinkertaistetun mallin asiakaslähtöisyyden askeleiksi palvelukehittämisessä. Liikkeelle lähdetään asiakaskokemuksesta, jonka tunnistamiseksi tarvitaan asiakasläheisyyttä. Näiden yhdistelmänä vahvistuu asiakasymmärrys ja luodaan perusta arvon luomiselle yhdessä. Vasta tämän jälkeen tulee mahdolliseksi aitoon asiakaslähtöisyyteen perustuva palvelumuotoilu. (Grönroos & Voima 2013; Raisamiina Rimpelä 2014; Gummerrus & von Koskull 2015.)

## 1.7 Hienosäädöstä rakenteellisiin muutoksiin

Kun palvelujen sisäinen kehittäminen ja monia rajoja ylittävä yhteistoiminta ei ole tuottanut toivottuja tuloksia, on huomio siirtynyt yhä enemmän rakenteellisiin uudistuksiin. Ensin hallintokuntiin jakautunutta johtamista alettiin täydentää prosessijohtamisella. Seuraavaksi vaiheeksi tuli palvelujen yhdistäminen elämänkaaren mukaan. Useissa Stakesin kuntakonsultaatioissa esitettiin 2000-luvun alussa, että väestön palvelutarpeet ovat elämänkaaren eri vaiheissa erilaisia ja palvelutarpeisiin tulee vastata erilaisilla toimintamalleilla ja verkostoilla, kun on kysymys lapsista ja lapsiperheistä, työikäisestä väestöstä tai vanhuksista. Väestölähtöiseksi kutsutussa toimintamallissa suositeltiin sosiaali- ja terveyspalvelujen kokoamista elämänkaaren mukaan kolmeksi kokonaisuudeksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön ensimmäisessä Kaste-ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi lasten, nuorten ja perheiden palvelujen suunnanmuutos:

”Sektorikohtaiset uudistukset lapsiperheiden, lasten ja nuorten palveluissa ja nuorisotyön sekä vapaa-ajantoiminnan järjestämisessä eivät enää riitä. Tarvitaan suunnanmuutos ja on etsittävä uusia ennakkoluulottomia ratkaisuja perheiden, lasten ja nuorten ongelmiin. On aika koota yhteen paikalliset ja valtakunnalliset saavutukset ja viedä ne systemaattisesti käytäntöön lasten kehitysympäristöissä niin kodeissa, päivähoitossa, kouluissa ja psykososiaalisissa palveluissa kuin lasten ja nuorten vapaa-ajantoiminnoissa. On luotava lapsille, nuorille ja lapsiperheille matalan kynnyksen tukipalveluja, kehitettävä lasten huostaanottoja ehkäiseviä intensiivipalveluja ja liitettävä mukaan taloudellisen tuen elementit ennaltaehkäisevän toimeentulotuen avulla.” (STM 2008.)

Viime vuosina keskustelua palvelujen rakenteellisesta uudistamisesta on vauhdittanut kansantalouden kestävyysvaje. Voimavarojen lisääminen ei enää ole mahdollista. Uuden rakentamisen sijasta on keskityttävä muutokseen, joka koskettaa väistämättä varsin syvästi vakiintuneita rakenteita ja toimintatapoja samalla, kun resursseja leikataan.

Yksittäisten palveluinnovaatioiden rinnalla kirjallisuudessa puhutaan yhä enemmän laajoista systeemisistä muutoksista, joiden tarve lähtee sosio-tekniikan järjestelmien taipumuksesta lukkiutua vallitseviin toteutusmalleihin (Valovirta ym. 2011). Suuriin haasteisiin vastaamisessa on kyettävä kiihdyttämään muutoksen vauhtia ja avaamaan järjestelmätason lukkiutumia. Yksittäisten palveluinnovaatioiden lisäksi tarvitaan uudistumisprosesseja, joissa valmistellaan merkittäviä rakenteellisia, lainsäädännöllisiä sekä käyttäytymismallien muutoksia. Ruohonjuuritason innovoinnin tulisi yhdistyä laajempiin kokeiluihin ekosysteemeissä ja innovaatiokeskittymissä (Berg 2014). Vasta nämä yhdessä avaavat tietä koko maan läpäisevälle toimintakulttuurin muutoksille.

## 2 Lapsen oikeudet ovat aikuisten – mutta myös kunnan – velvollisuuksia

(Kirjoittaja Ira Custódio, Unicef)

**L**apsen oikeudet toteutuvat tai jäävät toteutumatta arjessa. Osallistuvatko oppilaat koulun järjestyssäännöistä päättämiseen? Huomataanko kaavoituksessa säilyttää lähimetsä, johon päiväkodista tehdään joka viikko retkiä? Saavatko perheet tukea, kun vanhemmat eivät jaksavat? Kunta on lapsen kasvu- ja toimintaympäristö. Juuri kunnissa tehdään paljon lapsen arjen hyvinvointiin vaikuttavia päätöksiä. Lapsen oikeudet ovat aikuisten ja myös kuntien velvollisuuksia.

Lapsen oikeuksien sopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1989. Suomessa se tuli voimaan 1991 (säädösviitteet 1129/1991 ja 1130/1991). Lapsilla tarkoitetaan kaikkia alle 18-vuotiaita. Sopimus sisältää maailmanlaajuisesti jaetun käsityksen lapsen hyvän elämä edellytyksistä. Lapsilla on oikeus suojeluun, osuuteen yhteiskunnan voimavaroista sekä osallistumiseen (engl. *protection, provision, participation*).

Ratifioidessaan sopimuksen Suomen valtio otti sen osaksi lainsäädäntöään. Sopimus velvoittaa myös kuntia. Sopimuksen toteutumista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea, jolle valtiot määräajoin raportoivat. Komitea antaa valtioille näihin määräaikaisraportteihin perustuvia suosituksia. Suomi on jättänyt viimeisimmän määräaikaisraporttinsa komitealle vuonna 2008 ja saanut sitä koskevat suositukset vuonna 2011 (CRC/C/FIN/CO/4).

## 2.1 Neljä velvoittavaa yleisperiaatetta

Kaikkia sopimuksen takaamia oikeuksia ja niiden toteutumista tulee tarkastella neljän yleisperiaatteen näkökulmasta:

- *Yhdenvertaisuusperiaate: Jokaisella lapsella tulee olla samat oikeudet ilman minkäänlaista syrjintää.* Lapsen oikeuksien komitea (2011) on huomauttanut Suomelle, että köyhien, vammaisten, vähemmistö- tai maahanmuuttajataustaisten ja sijaishuollossa olevien lasten elinoloja koskevaa tietoa ei ole käytettävissä riittävästi. Kunnissa tietoa lasten hyvinvoinnista tulee kerätä ja seurata lapsiryhmittäin, jotta näitä tietoja voidaan hyödyntää päätöksenteossa ja palveluiden järjestämisessä.
- *Lapsen edun periaate: Lapsia tai yksittäistä lasta koskevassa päätöksenteossa on ensisijaisesti harkittava lapsen etu.* Tämä periaate perustuu lapsen kehitystasoon, riippuvuuteen aikuisesta sekä oikeudelliseen asemaan – siis lapsen haavoittuvuuteen. Kunnan toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelussa, kaavoituksessa ja palveluverkon suunnittelussa on arvioitava päätösten vaikutuksia lasten hyvinvointiin. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate ei tarkoita, että lapsen etu on ainoa harkittava asia. Eri lapsiryhmien etu voi myös olla toisilleen vastakkainen. On kuitenkin pystyttävä osoittamaan, miten lapsen etua on kussakin tilanteessa harkittu ja miten tämä harkinta on vaikuttanut lopulliseen päätökseen.
- *Oikeus elämään ja kehittymiseen on ratkaiseva kaikkien muiden oikeuksien toteutumisen kannalta.* Kehittyminen tulee ymmärtää kokonaisvaltaisesti. Vanhemmilla on ensisijainen rooli lasten kasvatuksessa. Valtion ja kuntien tulee tukea vanhempia tässä työssä.
- *Lapsella on oikeus ilmaista näkemyksensä itseään koskevissa asioissa.* Lapsen näkemykset tulee huomioida hänen ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti. Lapsilla on tämä oikeus yksilöinä itseään koskevissa asioissa (esimerkiksi päätös huostaanotosta) ja ryhmänä lapsia yleisesti koskevissa asioissa (esimerkiksi lähiliikuntapaikkojen suunnittelussa). Pienetkin lapset osaavat kertoa, mikä heille on päiväkodin arjessa tärkeää. Kodin ulkopuolelle sijoitetuilla nuorilla puolestaan on arvokasta kokemustietoa lastensuojelun arjesta ja toimintatavoista (ks. esim. <http://www.socca.fi/nuoretkehittajat>). Lapsen näkemyksen kunnioittaminen

ei välttämättä tarkoita lapsen näkemyksen mukaan toimimista, sillä vastuu lapsen edun harkinnasta on aina aikuisella. Lapsen näkemys tulee kuitenkin aina selvittää. Mikäli päätös on lapsen näkemyksen vastainen, tulee pystyä perustelemaan, miten lapsen etua on harkittu ja miksei lapsen näkemyksen mukaan voida toimia.

## 2.2 Valtion ja kuntien velvollisuuksia

Valtion tulee tiedottaa sopimuksesta, että kaikki toimijat – myös aikuiset ja lapset – tuntevat sen periaatteet ja määräykset. Tiedottaminen on edellytys sille, että lapsen oikeudet huomioidaan kunnan päätöksenteossa ja palveluiden kehittämisessä.

Valtioiden on ryhdyttävä ”kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin” lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Lapsen oikeuksien komitea (esim. 2003, 2009 ja 2013) on antanut ohjeita ja suosituksia, jotka soveltuvat valtion ja kuntien toimintaan. Suosituksissa käsitellään esimerkiksi

- lasten osallistumista
- lapsiasioiden koordinointia
- lapsipoliittista tavoite- ja toimintaohjelmaa
- lapsibudjetointia
- lapsivaikutusten arviointia
- lapsen oikeuksien toteutumisen seuranta
- tiedonkeruuta.

## 2.3 Osallistuminen

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsella on oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa itseään koskevissa asioissa. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi koulutus, lapsille tarkoitettut sosiaali- ja terveystalvet sekä ympäristö. Kyse ei ole itsenäisestä oikeudesta päättää, vaan oikeudesta osallistua päätöksentekoon. Lapsilta evätään usein mahdollisuus tulla kuulluksi, vaikka on selvää, että asia vaikuttaa lapsiin ja että lapset kykenevät ilmaisemaan siitä näkemyksensä. (Ks. Lapsen oikeuksien komitea 2009.)

Lasten kuulemisessa tulee käyttää lasten ikä- ja kehitystasoon sopivia menetelmiä. Lasten tulee saada riittävästi tietoa käsiteltävästä asiasta ja heidän

näkemyksensä vaikutuksesta lopputulokseen. Esimerkiksi lapsille tulee etukäteen kertoa, kerätäänkö kuulemisella erilaisia näkökulmia koulupihan suunnittelua varten vai saavatko lapset joissain asioissa myös itsenäistä päätösvaltaa. Jälkikäteen tulee selvittää, miten lasten näkemykset vaikuttivat koulupihan suunnitteluun. Kuuleminen ei saa olla näennäistä, vaan lasten näkemyksille on annettava asianmukainen painoarvo.

Vuorovaikutustilanteiden tulee olla turvallisia ja rohkaisevia. Valitettavan usein lapsia kuullaan aikuisten tarpeisiin järjestetyissä tilanteissa ja ympäristöissä, esimerkiksi kaupunginvaltuuston tai erilaisten työryhmien kokouksissa. Tällaisessa tilanteessa osa lapsista pärjää hyvin, mutta ujommat eivät välttämättä halua edes osallistua, saati kertoa näkemyksiään. Ilmapiirin tulee olla niin turvallinen, että myös johonkin vähemmistöön kuuluva lapsi uskaltaa tuoda mielipiteensä esiin pelkäämättä joutuvansa kiusatuksi.

Osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksia suunniteltaessa tulee huomioida lasten moninaiset tarpeet. Esimerkiksi tilojen ja tiedotuksen tulee olla esteetöntä. Jos etäisyydet kunnan sisällä ovat pitkiä, on harkittava, miten eri puolilla kuntaa asuvat nuoret voivat osallistua. Mitä systemaattisempaa ja monipuolisempaa osallistumismahdollisuuksien kehittäminen on, sitä paremmin voidaan varmistaa, että jokaisen lapsen osallistumisoikeus toteutuu.

## **2.4 Lapsiasioiden koordinointi**

Tehokkaalla lapsiasioiden koordinoinnilla voidaan varmistaa, että lapsinäkökulma huomioidaan kaikilla hallinnon tasoilla ja yli sektorirajojen. Komitea ei ota kantaa siihen, miten koordinaatio tulee järjestää, mutta toteaa, että koordinoivalla yksiköllä tai elimellä tulee olla ”korkea asema ja auktoriteetti”.

YK:n Lapsen oikeuksien komitea (esim. 2003) on ilmaissut huolensa useista koordinaatioon liittyvistä ongelmista Suomessa. Koordinaatio voi olla puutteellista esimerkiksi keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä, eri toimialojen välillä tai yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Vuoden 2011 suosituksissa komitea kiinnitti huomiota erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön rooliin lasten hyvinvoinnin kehittämisessä. Komitea katsoi, ettei

sosiaali- ja terveysministeriö yksin voi toimia riittävänä koordinoijana kaikkien lapsia koskevien politiikkaohjelmien välillä.

## **2.5 Lapsipoliittinen tavoite- ja toimintaohjelma**

Lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti painottanut tarvetta luoda strategia, jonka tavoitteena on koko sopimuksen toimeenpano. Suomalaisessa viitekehysessä komitean tarkoittamaa dokumenttia voi parhaiten kuvailla lapsipoliittiseksi tavoite- ja toimintaohjelmaksi. Yleiskommentissaan (2003) komitea antaa useita ohjeita siitä, miten tällainen ohjelma valmistellaan ja mitä sen tulee sisältää.

Ohjelmassa tulee huomioida kaikki lapsen oikeudet ja kiinnittää erityis- huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Ohjelman tulee sisältää mitattavia päämääriä sekä näkemys polusta, jota pitkin tavoitteisiin päästään. Kyse ei saa olla vain hyvän tahdon julistuksesta. Ohjelma tulee linkittää talousarvioon ja henkilöresursseihin. Tarvittaessa ohjelmaa voidaan täydentää sektorien yksityiskohtaisemmilla tavoitteilla.

Tavoite- ja toimenpideohjelman valmistelussa tulee kuulla lapsia ja lasten parissa toimivia. Toimenpiteiden lisäksi ohjelmaan tulee sisällyttää suunnitelma toteutuksen seurannasta ja arvioinnista.

## **2.6 Lapsibudjetointi**

Lapsen oikeuksien lisäksi kysymys on kansantalouksien tulevaisuudesta (ks. Lapsen oikeuksien komitea 2007). Lapsiin investoiminen on tuottavaa. Jotta valtio ja kunta voivat osoittaa täyttäneensä velvollisuutensa, niiden on kuvattava, mikä osuus talousarviosta kohdistuu lapsiin. Komitea kehottaa tekemään lapsiin kohdistuvat investoinnit budjetoinnissa näkyväksi. Lapsibudjetoinnissa ei siis ole kyse erillisestä ”lasten budjetista”, vaan lapsiin kohdistuvien voimavarojen tarkastelusta kokonaisuutena.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on toteutettava mahdollisimman täysimääräisesti. Sosiaaliturvan on oltava lapsen kehityksen kannalta riittävää. (Lapsen oikeuksien sopimuksen 4, 6 ja 27 artikla.) Valtion ja kuntien tulee järjestää lasten tarpeisiin kohdistuvien määrärahojen tehokas seuranta ja varmistaa

määrärahojen asianmukainen taso. Erityisesti tulee huolehtia, että haavoittuvassa asemassa olevat lapset huomioidaan resurssien jakamisessa.

Lapsibudjetoinnissa vastataan kysymykseen, miten lasten, nuorten ja perheiden palvelut on resursoitu. UNICEF on edistänyt lapsibudjetointia useista eri näkökulmista (UNICEF 2014). Toimenpiteet koskevat sekä talousarvioprosessia että talousarvion sisältöä. Ensimmäinen tehtävä on usein lapsilähtöinen budjettianalyysi. Kun lapsiin kohdistuvat määrärahat pystytään jäljittämään, voidaan tarkastella niiden sisältöä: onko resursointi mahdollisimman täysimääräistä; onko resursointi johdonmukaista suhteessa lapsipoliittisiin tavoitteisiin; huomioidaanko määrärahojen kohdentamisessa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat lapset. Pitkällä aikavälillä lapsilähtöinen budjettianalyysi mahdollistaa myös toteutetun politiikan vaikuttavuuden arvioinnin. Tällöin voidaan tarkastella, onko tehdyillä päätöksillä saavutettu se, mitä tavoiteltiin, vai onko lapsipolitiikan kurssia syytä arvioida uudelleen.

## **2.7 Lapsivaikutusten arviointi**

Vuoden 2011 suosituksissa komitea katsoi, ettei Suomessa lapsen etua ole riittävästi otettu huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa.

Lapsivaikutusten arvioinnin tavoitteena on ennakoida jo valmistelun aikana politiikan, toiminta- ja taloussuunnitelman ja hallinnollisten päätösten vaikutuksia lapsiin. Näin voidaan ennalta varmistaa lapsen edun eri näkökulmien huomioiminen. Vaikutusten arviointi auttaa varautumaan ennalta mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin siinäkin tapauksessa, että lasten kannalta parasta ratkaisua ei esimerkiksi taloudellisista syistä voida valita.

Lapsivaikutusten arviointi tulee sisällyttää hallinnon prosesseihin kaikilla tasoilla ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Vaikutusten arviointiin kuuluu myös lasten näkemysten selvittäminen. Tämä voi tarkoittaa myös vanhempien ja lasten parissa työskentelevien aikuisten kuulemista. Vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat lapset.

Vaikka suurin osa päätöksistä koskee myös lapsia suoraan tai välillisesti, ei tästä seuraa, että jokaisesta päätösesityksestä tulee tehdä muodollinen ja



kattava lapsivaikutusten arviointi. Mitä suurempi päätöksen todennäköinen vaikutus lapsiin on, sitä huolellisempaa pitää lapsen edun harkinnan ja määrittelyn kuitenkin olla. Yleiskommentissaan (2003) komitea mainitsee erikseen talousarviopäätökset sellaisiksi, jotka on tehtävä lapsen etua ensisijaisesti harkiten.

## 2.8 Mitä kunta voi tehdä jo huomenna?

Suomen UNICEFin Lapsiystävällinen kunta -mallin tavoitteena on kannustaa kuntia ottamaan käyttöön toimintatapoja, jotka varmistavat lapsen oikeuksien toteutumisen (Ks. [www.unicef.fi/lapsiystavallinen-kunta](http://www.unicef.fi/lapsiystavallinen-kunta)):

- Lapsen oikeudet tunnetaan.
- Kaikki oikeudet toteutuvat jokaisen lapsen kohdalla.
- Lapsilla on mahdollisuus osallistua heille tarkoitettujen palveluiden suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen.
- Lapset voivat osallistua julkisen tilan suunnitteluun ja kehittämiseen.
- Lapsilla on mahdollisuus vaikuttaa heille itselleen tärkeisiin asioihin.
- Lapset voivat osallistua kansalaistoimintaan.
- Lapsilla on ystäviä ja turvallisia aikuisia.
- Lapsia ja lapsuutta arvostetaan.
- Lapsia koskevia asioita tarkastellaan koordinoitusti kokonaisuutena niin, että lapsia koskevassa päätöksenteossa ja toiminnoissa harkitaan ensisijaisesti lapsen etu.
- Lapsia koskevaa tietoa hyödynnetään monipuolisesti päätöksenteossa.

Kunnan talous- ja toimintasuunnitelmien tavoiteosioihin voidaan kirjata, että kunta edistää kaikessa toiminnassaan lapsen oikeuksien toteutumista. Näin taataan asialle riittävä painoarvo. Toimintakertomuksessa taas voidaan arvioida, miten lapsen oikeudet ovat kunnan toiminnassa toteutuneet. Näin voidaan varmistaa, että lapsen oikeudet toteutuvat kuntien päätöksenteon arjessa, mutta ennen kaikkea lapsen arjessa. Vuonna 2015 Lapsiystävällinen kunta -toimintamallissa ovat mukana Hämeenlinna, Lahti, Raasepori, Rovaniemi, Jyväskylä, Lappeenranta, Rääkkylä ja Turku. UNICEF ottaa malliin uusia kuntia vuosittain.

Vaikeassakin taloudellisessa tilanteessa on viisasta asettaa lasten hyvinvointi etusijalle. Korjaavat toimenpiteet tulevat yleensä ehkäisyä kalliim-

maksi. Se, mikä näyttää säästöltä lyhyellä aikavälillä, ei välttämättä vuosien kuluessa ole sitä. Lapsipoliittisella tavoite- ja toimenpideohjelmalla ja lapsi- budjetoinnilla varmistetaan, että valtion ja kuntien rajalliset resurssit käytetään mahdollisimman tehokkaasti lasten hyvinvoinnin edistämiseen.

### 3 Kuntien kuvaukset järjestelmä- ja palveluinnovaatioistaan

**L**apsiperheiden palveluja aktiivisesti kehittäneiden kuntien avainhenkilöitä pyydettiin kuvaamaan palvelujen kehittymistä yleisesti sekä sellaisten erityisten palveluinnovaatioiden kehittämistä, joita heidän mielestään on perusteltua suositella muille kunnille. Aineistoksi kertyi yhteensä 24 kuvausta (liite), jotka on julkaistu Kunnallisalan kehittämissäätiön verkkosivuilla liiteraporttina.

Kuntien tuottamissa innovaatiokuvauksissa avautuu useita näkökulmia. Muutamat kuvaavat palvelujen yleisempää uudistamista. Toiset keskittyvät palvelujen kokoamiseen hallinnollisesti, toiminnallisesti ja/tai alueellisesti suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Mukana on myös uusien menetelmien kehittämistä ja yksittäisten palvelujen uudistamista niin, että tuloksena on parhaimmillaan koko kuntaan laajeneva uusi toiminta, jota voidaan perustellusti kutsua palveluinnovaatioksi. Taulukossa 3 esitellään kuvaukset jaetuna kehitystyölle ominaisten piirteiden mukaan kolmeen ryhmään: vaihtoehtoiset kehittämisstrategiat, palvelukokonaisuudet sekä menetelmä- ja palveluinnovaatiot.

---

## Taulukko 3.

Kuntien kuvaukset järjestelmä- ja palveluinnovaatioistaan (ks. myös liite)

---

Kunta, alue	Kuvaus
<b>Vaihtoehtoisia kehittämisstrategioita</b>	
Oulun seutu (2010–2013)	Laajassa keskustelu- ja kehittämisprosessissa seutukunnalle valmisteltiin yhteinen Lapsi- ja nuorisopoliittikka vuoteen 2015 -tavoiteohjelma.
Kempele (2010–)	Kunnalle valmisteltiin lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma soveltaen seudun yhteistä tavoiteohjelmaa. Edettiin palvelujen kehittämiseen.
Hämeenlinna (2008–)	Tilaaja-tuottaja-malliin ja elämänkaarisuuteen siirtymisen yhteydessä yhdistettiin lasten, nuorten ja perheiden palvelujen tilaaminen ja myöhemmin myös kunnan oma palvelutuotanto kokonaisuudeksi. Lasten ja nuorten palveluissa kehittämisen ydinteemoja ovat olleet ikäsegmentointi, asiakaslähtöisyys ja alueellisuus sekä yhteinen johto, yhteiset asiakkaat ja yhteiset resurssit.
Tampere (2002–)	Tilaaja-tuottaja-järjestelyyn perustuvassa konsernihallinnossa lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluja on johdettu yhtenä kokonaisuutena. Palvelutuotanto on jakaantunut hallintokuntiin. Kehittämishankkeissa on valmistunut useita palveluinnovaatioita, joita sovelletaan koko kaupungissa.
Imatra (2009–)	Hyvinvointineuvolan perhetyön laajentaminen on toiminut kärkenä, joka on lisännyt lapsi- ja perhelähtöisyyttä kaikissa palveluissa. Lasten, nuorten ja perheiden palveluja johdetaan ja tuotetaan hallinnollisena kokonaisuutena.
Raisio (2011–)	Perhepalveluja uudistettiin sotahistoriaa soveltaen neljässä vaiheessa: linnoitusvaihe, bastionivaihe, aluepuolustusvaihe ja vallankumous. Kehittämisestä ovat vastanneet toimipisteet ja työntekijät välttämällä resurssien kuluttamista hallintoon.
Nurmijärvi (2003–)	Varhaisen puuttumisen ja dialogisuuden kehittämishanke laajentui varhaiseksi avoimeksi yhteistyökksi. Ehkäisevän työn ylisektorisessa ja verkostodialogisessa toimintamallissa ovat mukana kuntalaiset ja asiakkaat, työntekijät, esimiehet, ylin johto ja poliittiset päätöksentekijät.
Lempäälä (2013)	Vuoden ajan avainhenkilöitä lastenvalvojasta seurakunnan nuorisotyöhön, usein myös kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajat, kokoontui viikoittain ”tulevaisuuslaboratorion” puolentoista tunnin keskusteluihin hahmottelemaan lapsiperheiden palvelujen tulevaisuutta.
Raahan seudun hyvinvointikuntayhtymä (2011–)	Lapsiperheiden palveluja on uudistettu Lapset puheeksi -toimintamallia soveltaen niin, että lapsen arjen sujuvuutta tuetaan konkreettisin toimin siellä, missä lapsi elää arkeaan eli kotona, varhaiskasvatuksessa, koulussa ja harrastuksissa. Erityispalvelut on ohjattu tukemaan luonnollisissa kehitysympäristöissä tapahtuvaa lasten kasvua ja kehitystä vahvistavaa työtä. Toimintamalli on laajentunut koko maakuntaan.
Jyväskylä (2009–)	Hyvinvointioppimisen tulkintakehystä sovellettiin neljän peruskoulun arkeen. Myönteiset kokemukset johtivat laajaan pilottiin, jonka kärkenä oli hyvinvointiarviointikeskusteluissa. Toimeenpanoa edisti 40 kehittäjäopettajan verkosto. Tulkintakehystä ja sen kärkitoimintaa on vakiinnutettu ja laajennettu perusopetuksen opetussuunnitelmassa kaikkiin peruskouluihin.
Tampere ym. (2007–2012)	Kohti kumppanuutta – lapsiperheiden rajattomat palvelut -hankkeessa kehitettiin asiakaslähtöisesti sektorirajat ylittävää sähköistä asiointipalvelua. Tekniset tavoitteet saavutettiin, mutta tuloksia ei otettu käyttöön hankkeen päätyttyä.
Hämeenlinna (2010–)	Yhteistyössä yliopiston ja ammattikorkeakoulun kanssa on tuotu tutkimusta, opetusta ja käytäntöä lähemmäksi toisiaan niin, että sosiaalityöntekijä on aktiivinen toimija ja tutkija oman työnsä kehittämisessä.

---

---

### Palvelukokonaisuuksia

---

Etelä-Karjala/ Eksote (2010–)	Lasten ja nuorten palvelut yhdistettiin Perhepalvelut-kokonaisuudeksi. Lasten ta- loon koottiin yhdestätoista eri osoitteesta noin 130 ammattihenkilöä. Talo toimii yh- den oven periaatteella, ja siinä yhdistyvät monialainen palvelutarpeen arvio, perhe- oikeudelliset asiat, kehitystutkimukset, ehkäisevät sosiaalipalvelut, lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä lastensuojelun palvelut. Yhteyttä voi ottaa il- man lähetettä.
Heinola (2010–)	Perhekeskusmallissa on koottu 2006 alkaen eri hallinnonalojen työntekijöitä osin saman katon alle ja osin verkostoksi. Lasten ja perheiden palvelut yhdistettiin 2010 hallinnollisesti yksiköksi. Valtuusto muutti 2013 lastensuojeluun esitetyn lisämäärä- rahan 11 perhetyöntekijän palkkaamiseen.
Pieksämäki (2010–)	Hiekanpään alueesta kehitetään yhteisöllinen elämäkaarikyliä, jossa elämiseen liit- tyvät tarpeet ja palvelut on toteutettu jokaisen itsemääräämisoikeutta kunnioit- taen, mutta osallisuutta ja yhteisöllisyyttä korostaen. Osallisuuden tukemisen ja kehittämisen lisäksi edistetään poikkihallinnollisuutta niin kaupungin omien kuin kolmannen sektorin ja liike-elämän toimijoidenkin kanssa.
Tampere (2013–)	Lähivoimaa edistää asukkaiden osallisuutta lähipalvelujen suunnittelussa. Sosio- kulttuurisilla toiminnoilla tuetaan asukkaita löytämään omat voimavaransa ja otta- maan vastuuta omasta ja myös naapurien hyvinvoinnista.

---

### Menetelmä- ja palveluinnovaatioita

---

Varsinais-Suomi (2003–)	Turun yliopiston lastenpsykiatrian tutkimuskeskus on yhteistyössä kuntien kanssa kehittänyt lapsen käytöshäiriön varhaista tunnistamista ja vanhempainohjausta in- ternet-opintojen ja puhelinvälitteisen yhdistelmänä.
Oulun seutu (2010–2013)	Kunnille kehitettiin yhteinen lapsilähtöisen budjettianalyysin menetelmä ja sovel- lettiin sitä vuosien 2005–2012 tilinpäätöksiin.
Tampere (2002–)	Ensin pilotoitiin hyvinvointineuvolan toimintamallia: yhdistetty äitiys- ja lastenneu- vola, moniammatillinen tiimi, psykososiaalista hyvinvointia kartoittavat lomakkeet, kotikäynnit raskauden aikana ja vertaisryhmissä. Vähitellen toimintamalli on uudis- tunut ja laajentunut koko kaupunkiin. Konsultointi on irtautunut neuvoloista Tiimi- palvelu Keinuksi.
Imatra (2008–)	Hyvinvointineuvolan toiminta-ajatuksen soveltaminen käynnistyi palkkaamalla perhetyöntekijöitä terveydenhoitajien työpareiksi. Kotikäynteihin pääosin perustu- vaa leimaamattoman perhetyön toimintamallia on vaiheittain kehitetty ja laajen- nettu varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen.
Tampere (2004–2013)	Lastensuojeluun perustettiin työryhmä ("Nopea") tukemaan jo asiakkaina olevia 13–17-vuotiaita ja heidän perheitään. Vähitellen avattiin asiakkuutta ja jalkauduttiin kouluille. Lyhytkestoista tukea yhteyttä ottaville perheille, usein parityönä.
Tampere (2009–)	Tampereen perheneuvolaan uusi palvelukokonaisuus, joka tarjoaa neuropsykiatri- sissa pulmatilanteissa palveluja alle 20-vuotiaille ja heidän perheilleen sekä työnte- kijöille. Asiakas voi ottaa suoraan yhteyttä ilman lähetettä.
Tampere (2011–)	Lapsen yksilöllisyyden huomioon ottamiseksi on lisätty koulunkäynnin aloittami- sessa varhaista tukea, kehitetty oppimisympäristöjä ja edistetty kustannustietoi- suutta. Piloteissa testattu toimintamalli on otettu käyttöön koko kaupungissa.
Hämeenlinna (2010–2013)	Sijaishuollon kustannusten vähentämiseksi siirrettiin ostopalvelusta resurssia tehos- tetun/erityisen tuen piirissä oleville 12–18-vuotiaille ja heidän vanhemmilleen (kak- si psykiatrista sairaanhoitajaa ja kaksi sosiaaliohjaajaa). Työtä tehdään nuoren omas- sa elinympäristössä.

---

### 3.1 Kehittämisstrategioita

Oulun seudulla valmisteltiin seutuhallinnon johdolla ja yhteistyössä kuntien kanssa seutukunnalle yhteinen lapsi- ja nuorisopoliittinen tavoiteohjelma. Uutta oli monivaiheinen valmisteluprosessi, jolla pyrittiin saamaan kunnat, seudun avainhenkilöt ja muut lapsiperheiden palveluista kiinnostuneet tahot mukaan keskustelemaan ja kommentoimaan. Erityistä huomiota kiinnitettiin resurssikehitykseen kehittämällä lapsibudjettianalyysin menetelmä ja soveltamalla sitä kuntien tilinpäätöksiin 2005–2012. Ohjelmassa korostettiin lapsiperheiden palveluissa tarvittavien voimavarojen tulkitsemista investointina tulevaisuuteen. Hallintokuntiin jakamisesta tulisi siirtyä palvelujen johtamiseen ja järjestämiseen kokonaisuutena, joka sisäisesti jaettaisiin lapsen ja perheiden tarvitseman tuen vaativuuden mukaan. Seututason ohjelmatyö eteni suunnitelman mukaan, mutta kolmen vuoden kuluttua jouduttiin toteamaan, että useimmissa kunnissa oli vasta päässyt alkuun. Kempeleen kunta aloitti oman ohjelmansa valmistelun rinnan seutuohjelmatyön kanssa ja eteni nopeasti myös ensimmäisten toimenpide-ehdotusten toteuttamiseen.

Hämeenlinnassa ja Tampereella lapsiperheiden palvelujen johtamisrakennetta on muokattu koko kunnan johtamisjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Kaupungit ottivat käyttöön oman sovellutuksensa tilaaja–tuottaja-mallista ja elämänkaarisuudesta vuonna 2008. Päämääränä on ollut palvelujen kehittäminen entistä asiakaslähtöisemmiksi. Lasten, lapsiperheiden ja nuorten palveluilla on ollut yhteinen tilaajajohto (luottamushenkilöhallinto ja tilaajajohtaja). Rinnan johtamisjärjestelmän uudistamisen kanssa molemmissa kaupungeissa on toimeenpantu lapsiperheiden palveluissa lukuisia hankkeita. Tampereella on tuotettu useita merkittäviä yksittäisiä palveluinnovaatioita, joista muutamia on kuvattu liiteraportissa. Vuodesta 2010 alkaen on otettu käyttöön palvelujen tarvelähtöinen jaottelu (”liikennevalomalli”), jota ollaan soveltamassa myös talouden seurantaan (”älykäs raportointi”).

Hämeenlinnassa asiakaslähtöisyyttä pyrittiin ensin vahvistamaan siirtymällä hallinnonalojen mukaisesta tarkastelusta ikäsegmentointiin, jossa kaikkia palveluja tarkasteltiin yhdessä ikäryhmittäin. Vuoden 2012 tilausbudjetissa yhteisiksi tavoitteiksi otettiin ”lapsen ja nuoren hyvän päivän” toteuttaminen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäminen. Viime vuo-

sien ydinteemoja ovat olleet yhteinen asiakkuus, yhteinen johtajuus ja yhteiset resurssit sekä alueellisuus. Yhteisissä asiakkuusprosesseissa on sidottu eri alojen ammattilaisten työ yhteiseen asiakkaaseen. Lapset ja perheet nähdään samassa palveluprosessissa. Kaupungin oma palvelutuotanto on jaettu keskitettyihin palveluihin ja lähipalveluihin. Lähipalvelut on alueellistettu seitsemälle alueelle, joissa niitä johdetaan yhtenä kokonaisuutena.

Imatralla ja Raisiossa yksittäisen palvelun uudistuminen on toiminut keihäänkärkenä, joka on edennyt vähitellen uutena toiminta-ajatuksena myös muihin palveluihin. Yhteisestä lähtökohdasta huolimatta kehittämisstrategioissa on olennainen ero. Imatralla on edetty perustason ja johdon tiiviissä vuorovaikutuksessa. Neuvolan perhetyötä on suunnitelmallisesti rakenteistettu ja laajennettu varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen. Samanaikaisesti on kehitetty myös lastensuojelun intensiivistä perhetyötä. Lasten, lapsiperheiden ja nuorten palveluja on asteittain koottu yhteisesti johdetuksi kokonaisuudeksi.

Raisiossa edettiin ripeästi perhepalvelujen uudistamisessa. Soveltamalla sotahistorian terminologiaa on muutoksen lähtökohtia ja tavoitteita tehty ymmärrettäviksi henkilöstölle. Kehittämisstrategiana on ollut mitattavissa olevaa tulosta nopeasti tuottavien pienten uudistusten ketjuttaminen. Aikaa ja energiaa kuluttavia hallinnon prosesseja on pyritty tietoisesti välttämään.

Nurmijärvellä perehdyttiin aluksi varhaisen puuttumisen ja dialogisuuden toiminta-ajatuksiin ulkoisen konsultoinnin ja koulutuksen tuella. Johdantamista täydennettiin ylisektorisella yhteistyörakenteella ja kuntaan koulutettiin sisäisiä puheeksi ottamisen kouluttajia ja verkostokonsultteja. Vuosien kuluessa menetelmistä liikkeelle lähtenyt prosessi on laajentunut ja muuttunut varhaisen avoimen yhteistyön toimintakulttuuriksi, jota pyritään omaksumaan kaikissa palveluissa kuluttamatta energiaa johtamisen ja toimeenpanon rakenteiden muuttamiseen.

Raahen seudulla on vuodesta 2012 alkaen uudistettu lasten, lapsiperheiden ja nuorten palveluja ja henkilöstöä on koulutettu soveltamaan mahdollisimman laajasti Puheeksi ottaminen -menetelmää. Hyvinvointikuntayhtymä on sitouttanut kehittämiseen jäsenkuntien johdon ja toteuttanut ensimmäisen vaiheen ulkoisen konsultin tuella. Toiminnan vakiinnuttamiseksi on nimetty paikallispalvelujen ohjaajia ja valmennettu sisäisiä koulut-

tajia sosiaali- ja terveystalveluihin, perusopetukseen ja varhaiskasvatukseen. Vuonna 2014 aukaistiin lastensuojelun ja perhetyön asiakasprosessit ja sisällytettiin niihin Lapset puheeksi -keskustelu ja -neuvonpito työtä ohjaavaksi menetelmäksi. Kotitalveluun lisättiin kolme uutta perhetyöntekijää. Hyvinvointikuntayhtymässä kehitetty muutosprosessi otettiin mukaan Pohjois-Pohjanmaan maakunnan hyvinvointiohjelmaan jo vuonna 2013, ja vuoden 2014 loppuun mennessä siihen oli sitoutunut 25 kuntaa. Kahden vuoden aikana maakuntaan on valmennettu yli 200 menetelmäkouluttajaa. Varovaisesti arvioiden uusia toimintamalleja oli huhtikuuhun 2015 mennessä käytetty vähintään 4 000 kohtaamisessa, joista saatu palaute tukee toiminnan jatkamista.

Lempäälässä oli sovellettu kuntasuunnitteluun avointa ”tulevaisuuslaboratorion” keskustelu- ja kehittämisprouessia. Kun uuden asuinalueen lapsiperheiden palvelujen ja erityisesti peruskoulun suunnittelu tuli ajankohtaiseksi, edettiin samalla menetelmällä. Kokeneen yritysjohtamisen konsultin ohjaamana palvelujen avainhenkilöt kokoontuivat lähes vuoden ajan keran viikossa puolentoista tunnin ajaksi keskustelemaan tulevaisuuden palveluista. Alustavan analyysin jälkeen päätettiin unohtaa vanhat rakenteet. Kokemuksia lapsi- ja perhelähtöisesti yhdistäen pyrittiin hahmottelemaan uutta palvelukokonaisuutta, joka integroituisi mahdollisimman hyvin suunnitteilla olevaan alueeseen. Prouessiin osallistunut yhdyskuntasuunnittelun tutkija on kuvannut ja analysoinut tätä kehittämisprouessia.

Jyväskylässä sovellettiin ensin ulkoisen konsultoinnin tukemana hyvinvointioppimisen tulkintakehystä muutamassa pilottikoulussa. Kun kokemukset olivat rohkaisevia, seuraavassa vaiheessa tuli mukaan perusopetuksen johto ja laajempi pilotointi yhdistyneenä noin 40 kehittäjäopettajan verkoston käynnistämiseen. Kolmannessa vaiheessa hyvinvointioppimisen soveltaminen otettiin perusopetuksen opetussuunnitelmaan. Sen kärkenä standardoituun menetelmään perustuva hyvinvointiarviointi yhdistettiin muutamilla luokka-asteilla kaikkiin oppilaiden, vanhempien ja opettajien välisiin kehityskeskusteluihin. Tavoitteena on yhteisen hyvinvointiarvioinnin ja siihen perustuvien hyvinvointikeskustelujen rungon rakentuminen varhaiskasvatukseen, esiopetukseen ja perusopetukseen yhteistyössä neuvolan ja oppilashuollon kanssa.



Lapsiperheiden asiakaslähtöisten ja sektorirajat ylittävien sähköisten asiointipalvelujen kehittämisen Kohti kumppanuutta -hanke havainnollistaa merkittävillä investoinneilla ja laajassa yhteistyössä toteutettua kehittämistä, jossa useista esteistä huolimatta onnistutaan rakentamaan tavoitteena ollut toimintamalli ja ohjelmisto. Hankkeessa valmistui useita edelleen ajankoh-  
taisia selvityksiä lainsäädännöstä ja sen asettamista rajoista. Kehittäminen pysähtyi hankkeen päättyessä, ja sen tulokset jäivät hyödyntämättä.

Ylipiston ja ammattikorkeakoulun kanssa on Hämeenlinnassa kehitetty sosiaalityön käytännön, opetuksen ja tutkimuksen yhteistyötä. Tavoitteena oli lisätä Hämeenlinnan houkuttavuutta harjoittelu- ja työpaikkana, tehdä näkyväksi hyviä työkäytäntöjä, lisätä työkäytäntöjen tietoperustaisuutta ja työn hallittavuutta sekä saada alulle henkilöstön oman työn tutkiva kehittäminen. Työntekijät valitsivat ja suunnittelivat oma-aloitteisesti itselleen kehittämistehtävät. Tavoitteena oli saada aikaan pieniä ja konkreettisia asiakkaita ja työntekijöitä palvelevia muutoksia sosiaalityössä, esimerkiksi työhyvinvoinnissa, työparityöskentelyssä, dokumentoinnissa ja asiakkaan osallisuudessa.

### **3.2 Hajanaisuudesta kokonaisuksiin**

Kaikissa edellä kuvatuissa kehittämisstrategioissa yhteisenä tavoitteena – tosin eri tavoin tulkiten – on lapsiperheiden palvelujen asiakaslähtöisyys ja järjestäminen suurempina kokonaisuuksina. Tähän lukuun on koottu esimerkkejä kehittämisestä, jossa hajanaisia palveluja on koottu käytännön toimilla suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Etelä-Karjalassa on sosiaali- ja terveystalouksista vastannut vuodesta 2010 alkaen maakunnallinen kuntayhtymä EKSOTE. Lasten ja nuorten palvelut yhdistettiin vuoden 2014 alusta Perhepalvelut-kokonaisuudeksi, jossa toimii kolme tulosityksikköä: ehkäisevät palvelut, tutkimus- ja hoitopalvelut ja lastensuojelu. Vuoden 2013 lopussa valmistui Lappeenrantaan lasten ja nuorten talo, johon sijoitettiin palveluja yhdestätoista erillisestä toimitilasta. Erityistä huomiota on kiinnitetty helppoihin yhteydenotto-  
puihin. Vastaanotolle voi tulla ilman lähetettä tai jättää sähköisen yhteydenottopyyntö mihin aikaan vuorokaudesta tahansa, ja työntekijä soittaa seuraavana työpäivänä.

Heinola tuli jo vuosituhannen vaihteen jälkeen mukaan valtakunnalliseen perhekeskusverkostoon. Tavoitteena oli yhdistää toisiinsa kohtaamispaikka, saman katon alle kootut palvelut, monialaiset toimintatavat ja yhteen sovittava johtaminen. Vuonna 2010 jouduttiin toteamaan, että tästä kehittelystä huolimatta lasten sijoituksia oli kuntavertailussa neljänneksi eniten. Ulkoisen konsultin tuella valmisteltiin lastensuojelun kehittämissuunnitelma, jossa esitettiin huomattavaa lisäystä henkilöstöön. Valtuusto päätti vuoden 2013 talousarvioissa suunnata lastensuojelun henkilöstölisäyksiin esitetyn määrärahan 11 uuden työntekijän palkkaamiseen perhetyön yksikköön (ehkäisevä ja kuntouttava perhetyön, lapsiperheiden kotipalvelu, ammatillinen tukihenkilötoiminta sekä valvottujen tapaamisten järjestäminen). Perhepalvelut on yhdistetty hallinnolliseksi kokonaisuudeksi.

Pieksämäellä valmisteltiin kaupungille hyvinvointisuunnitelma vuosiksi 2009–2013 ja sen osana lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämissuunnitelma, jotka päivitettiin vuonna 2014. Toimeenpanoa on ohjannut kaupunginhallituksen asettama Lasten ja nuorten Pieksämäki -työryhmä, joka raportoi vuosittain lautakunnille, kaupunginhallitukselle ja valtuustolle. Vuodesta 2012 alkaen yhtenä kärkenä on ollut Hiekanpään elämänkaarikyliä, jossa yhdistetään kaikkien väestöryhmien palveluja kunnan, yritysten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyönä. Hiekanpään alueesta pyritään kehittämään yhteisöllinen kylä, jossa kaikki asiakkaat ja palvelujen henkilöstö ovat yhtä perhettä ja koko kylä kasvattaa.

Tampereen kaupunkistrategian ytimiä ovat yhdessä tekeminen ja rohkea perinteisen sektorijattelun haastaminen sekä perheiden, yhteisöjen ja asukkaiden osallistuminen turvallisen arjen rakentamiseen ja kannustaminen omaehtoiseen toimintaan ja yrittämiseen. Vuonna 2013 käynnistyneen Lähivoimama-projektin tavoitteena on mallintaa näiden strategisten tavoitteiden toimeenpanoa asuinalueille ja edistää asukkaiden osallisuutta lähipalvelujen suunnittelussa. Erilaisilla sosiokulttuurisilla toiminnoilla autetaan asukkaita löytämään omat voimavaransa ja ottamaan enemmän vastuuta omasta ja myös naapurien hyvinvoinnista.

### 3.3 Palveluinnovaatioita

Tämän tutkimuksen kunnissa on kehitetty lukuisia eritasoisia uusia toimintoja. Liiteraportissa on kuvattu palveluinnovaatioita, joita kehittämisen vastuuhenkilöt ovat pitäneet niin merkittävinä, että niitä suositellaan muille kunnille sovellettaviksi.

Turun yliopiston lastenpsykiatrian tutkimuskeskus on yhteistyössä Varsinais-Suomen kuntien ja kanadalaisen tutkijaryhmän kanssa kehittänyt laajassa tutkimuksessa internet-ympäristöä ja puhelinvalmennusta yhdistävää vanhempainohjausta. Tätä pakettia on tarjottu vanhemmille, jotka ne-livuotistarkastuksen yhteydessä raportoivat lapsensa käytöshäiriöistä. Tavoitteena on kehittää käytöshäiriöiden varhaista tunnistamista ja vastaanottokäyntejä edullisempaa tukea. Koe- ja kontrolliasetelmaan perustuva tutkimus on analyysivaiheessa, mutta jo nyt voidaan todeta, että tulokset ovat rohkaisevia.

Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman käynnistämisvaiheessa todettiin, että kunnissa ei ollut kokonaiskuvaa lapsiperheiden palvelujen voimavaroista puhumattakaan niiden muutoksista parin viimeisimmän vaalikauden aikana. Kolmessa vaiheessa kehitettiin kuntien tilinpäätöksiin perustuvaa lapsilähtöistä budjettianalyysiä. Tiedot vuodesta 2005 alkaen kerättiin kunnissa Excel-taulukkoon ja toimitettiin tutkijalle, joka kehitti taulukko- ja kuvioraportin teknisen tulostuksen kunnille ja seutukunnalle yhteensä. Lapsibudjettianalyysi tuotti osin yllättäviä tuloksia, ja raportit virittivät vilkkaita keskusteluja. Kuntien kiinnostus ei kuitenkaan riittänyt lapsilähtöisen budjettianalyysin jatkamiseen hankerahoituksen päättyessä.

Tampereella käynnistettiin osana mielenterveyspalvelujen kehittämistä pikkulapsiperheiden psykososiaalisen hyvinvoinnin tukemiseen moniammatillinen toimintamalli, joka sai nimen hyvinvointineuvola. Perhettä tuki sama terveydenhoitaja raskauden alusta kouluterveydenhuoltoon saakka. Koko perheen psykososiaalisen hyvinvoinnin arviointiin kehitettiin lomakeisto. Moniammatillinen tiimi tuki neuvolan terveydenhoitajia ja lääkäreitä. Raskauden aikana tehtiin kotikäynti. Kehitettiin vertaisryhmiä ja ryhmäneuvolaa. Hyvinvointineuvolan toiminta-ajatus hyväksyttiin kaupungin strategioihin ja ohjelmiin. Vuonna 2014 kattavuus oli yli 90 prosenttia. Sisältöä on muokattu kokemuksen ja tutkimustulosten viitoittamaan suun-

taan. Nimenmuutos Tiimipalvelu Keinuksi havainnollistaa konsultoivan toiminnan irtautumista neuvolatyöstä.

Imatralla päätettiin – vastuksena ongelmalähtöisten palvelujen kuormituksen jatkuvaan kasvuun – soveltaa hyvinvointineuvolan toiminta-ajatusta ja sen mahdollistamiseksi vuoden 2008 talousarviossa lisätä neuvoloihin perhetyöntekijät kuuden terveydenhoitajan työpareiksi. Alun perin vakinaisiksi palkatuille perhetyöntekijöille ei varattu vastaanottotiloja, vaan työ koostui kotikäynneistä, vertaisryhmistä yms. toiminnoista. Usean vaiheen jälkeen on kiteytynyt kolmitasoinen malli: perustyö (kaikille ensisynnyttäjille kotikäynti jo raskauden alkupuolella), tukityö (huoli perheestä, 1–5 kotikäyntiä) ja intensiivinen perhetyö (perhetyön suunnitelman mukaan parityönä 1–5 kotikäyntiä viikossa). Toimintamalli on laajentunut varhaiskasvatukseen ja kouluihin. Perheiden palaute on ollut myönteistä, ja kotikäynnit ovat vahvistaneet yleisemminkin henkilöstön perheosaamista. Lasten ja perheiden palvelujen avoimiin tehtäviin on ollut päteviä hakijoita huomattavasti aiempaa enemmän.

Päivähoidon, esiopetuksen ja perusopetuksen yhteistyötä alettiin kehittää Tampereella vuonna 2004. Vuosina 2011–2012 yhdistettiin esiopetuksen jälkeinen päivähoito, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta sekä avoin varhaiskasvatus päiväkodinjohtajien ja rehtorien koordinoimaksi kokonaisuudeksi. Kehittämiseen on yhdistetty jatkuva arviointi (CAF-malli).

Vastauksena neuropsykiatristen palvelujen hajanaisuuteen Tampereen perheneuvolassa on kehitetty Nepsy-tukityö, joka tarjoaa palveluja alle 20-vuotiaille ja heidän perheilleen sekä työntekijöille neuropsykiatrisissa pulmatilanteissa. Asiakas voi ottaa suoraan yhteyttä ilman lähetettä. Kolmen työntekijän tukitiimi on kehittänyt materiaalipankkia ja useita työmuotoja neuropsykiatristen valmentajien kouluttamiseen.

Hämeenlinnan Toppari-pilotissa tutkittiin vuosina 2010–2013, voidaanko ostopalveluista siirtää euroja perheisiin kohdistuvaan työhön ja näin säästää ostopalvelukustannuksissa. Toppari-tiimi koostui kahdesta psykiatrisesta sairaanhoitajasta ja kahdesta sosiaaliohjaajasta, ja se järjesti intensiivitukea jo tehostetun tuen piirissä oleville nuorille. Tavoitteena oli nuoren elämänhallinnan taitojen ja hyvinvoinnin vahvistuminen ja lisääntyminen, vanhemmuuden vahvistuminen ja perheen sisäisen vuorovaikutuksen muuttuminen myönteiseen suuntaan.

Tampereen lastensuojelun kuormitus kasvoi ja työntekijät viestivät, että avohuollon tukitoimet tulivat liian myöhään. Lastensuojelussa muodostettiin kahdesta ohjaajasta ja psykiatrisesta sairaanhoitajasta työryhmä (Perhepiste Nopea). Aluksi asiakkaat tulivat perhetyön lähettäminä. Seuraavaksi kynnystä madallettiin ja kolmantena vaiheena toiminta jalkautettiin kouluille. Henkilöstö on kasvanut kolmesta kolmeentoista. Oppilaan tai perheen ottaessa yhteyttä ensimmäinen tapaaminen järjestetään viimeistään viikon kuluessa ja kesto on 1–10 tapaamista, joissa tehdään useimmiten parityötä koko perheen kanssa. Perheet saavat valita tapaamispaikan. Aluksi suhtautuminen kouluilla oli varovaista, mutta vähitellen yhä myönteisempää.

## 4 Kuntakuvausten analyysiä

**V**uoden yhteistyön tuloksena tähän raporttiin kertyi runsaasti kuntien kuvauksia järjestelmä- ja palveluinnovaatioista. Vaikka kunnat valikoituivat harkinnanvaraisesti, aineisto on kuitenkin riittävän suuri ja kunnat riittävän erilaisia, jotta raportin tavoitteiden kannalta keskeisiä näkökulmia saadaan esiin:

- Kenen tulisi markkinoida innovaatioita?
- Yhteinen päämäärä, omat polut
- ”Pyhäpuhetta” asiakaslähtöisyydestä ja osallisuudesta
- Pitkiä prosesseja ja lyhyitä hankkeita
- Hallintokunnista liikennevaloihin
- Hidasteita, esteitä ja umpiperiä
- Matalaa kynnystä etsimässä – ratkaisuksi ”perhekeskus”?
- Sähköinen vuorovaikutus tulee – olemmeko valmiita?
- Miksi innovaatiot eivät leviä?
- Hajottaako sote-uudistus kokonaisuuden?
- Kunnan lapsipolitiikka – ”outo lintu”?

## 4.1 Kenen tulisi markkinoida kuntien innovaatioita?

Tämän prosessin yksi päätulos keskittyy kunnan omien innovaatioiden kriittiseen kuvaamiseen. Vastuuhenkilöiden arki on täynnä hallinnon rutii-neja. Vaikka suhtautuminen oman kehittämisen kuvauspyyntöön oli myön-teistä, kalenteripaineissa oli vaikea raivata tilaa sen edellyttämään työhön. Sähköpostit ja luonnokset tulivat toimittajille usein iltayöstä ja viikonvaih-teisin.

Valmiudet yksittäisten palveluinnovaatioiden kuvaamiseen olivat selväs-ti paremmat kuin kunnan lapsiperheiden palvelukokonaisuuden kehityk-sen kuvaamiseen. Tampereen kaltaisesta suuresta kaupungista löytyi hel-posti lukuisia palveluinnovaatioita ja niiden kuvaamisesta kiinnostuneita avainhenkilöitä. Huomattavasti vaikeampaa oli saada useita vuosia ja usei-ta hallinnonaloja kattavaa kuvausta.

Kunnat toimivat lyhyillä jaksoilla. Ihmiset vaihtuvat ja organisaatiot muut-tuvat. Pidemmän ajan muutosprosesseja ei kirjata systemaattisesti. Arkis-toista löytyy usein vain hallinnon vuosikierron asiakirjoja ja ulkoisille ra-hoittajille toimitettuja määrämuotoisia hankekuvauskuvaus. Omia kehittämis-prosesseja on harvoin arvioitu kriittisesti suhteessa muualla tehtyyn kehittä-miseen. Erityisen vaikeaa oli saada pidemmältä jaksolta tietoja lapsiperhei-den palvelujen voimavaroista ja toiminnasta ja vielä vaikeampaa vaikutuk-sista. Vain harvoissa tapauksissa oli käytettävissä useamman valtuustokau-den kattavia valmiita aikasarjoja ja suunnitelmallisia arviointeja. Vaikka usein kuvattiin 5–10 vuoden ja jopa pidempiä kehitysprosesseja, lähteisiin tuli aika vähän viitteitä. Kunnissa ei ole käytäntönä tuottaa raportteja tai muita julkaisuja niin, että ne olisivat myöhemmin helposti löydettävissä.

Vastuu palvelujen kehittämisestä siirtyi 1990-luvulla valtiolta kunnille. Kunnan sisäisen kehittämistyön kuvaaminen ja markkinointi kunnan ulko-puolelle on tullut ajankohtaiseksi vasta 2000-luvulla. Kuntien ja niiden työntekijöiden tehtäviin ei ole kuulunut oman toimintansa kriittinen ana-lysoiminen ja esittäminen ulkopuolisille tarkoitetuissa kirjallisissa tuotteis-sa. Tässä kehyksessä on ymmärrettävää, että ensimmäiset luonnokset ker-toivat usein menestystarinaa. Prosessiin sisältyvät pulmat, esteet ja umpi-perät ja niistä selviytyminen jäivät kertomatta. Muulla jo tehtyyn tai saman-aikaiseen etenevään kehitystyöhön viitattiin harvoin. Myös oman kehitys-työn suhde kunnan muihin toimintoihin saattoi jäädä kuvaamatta.

Tämän aineiston keräämisessä kertyneet kokemukset johtavat kysymään, missä määrin oman kehitystyön kriittinen ja riittävän tyhjentävä raportointi ulkoiseen käyttöön yleensä kuuluu yksittäisen kunnan tehtäviin ja onko tällainen raportointi käytännössä mahdollista avainhenkilöiden arjen paineissa. Yleistettävien innovaatioiden kuvaamiseen ja kriittiseen arviointiin tulisi kunnille olla tarjolla ulkoista asiantuntijatukea (ks. Lempäälä, liiteraportti).

## 4.2 Yhteinen päämäärä, omat polut

Kaikilla kunnilla ja niiden yksittäisillä palveluinnovaatioilla oli yhteinen päämäärä, tosin eri tavoin ilmaistuna: Hajanaisuudesta pyritään asiakaslähtöisyyteen ja palvelukokonaisuuksiin, jotka vastaavat paremmin ja aikaisemmin lasten ja perheiden yksilöllisiin tarpeisiin. Jokainen kunta eteni kuitenkin omaa polkuaan. Kuntien soveltamat kehittämisstrategiat voidaan tiivistää kolmeen ”ideaalityyppiin” (Taulukko 4).

### Taulukko 4.

Strategisia vaihtoehtoja lapsiperheiden palvelujen kehittämisessä

Strateginen vaihtoehto	Kuvaus
Yhteinen uusi toimintakulttuuri vakiintuneessa rakenteessa (kulttuurimuutos)	Johtamis- ja palvelurakenteita muuttamatta vahvistetaan yhteistä toimintakulttuuria kaikissa lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluissa. Lapsiperheiden palvelujen henkilöstölle järjestetään yhteistä koulutusta, jolla pyritään ottamaan käyttöön yhteinen toimintatapa asiakkaiden kohtaamisessa.
Uudistus alkaa perustason palveluista ja etenee johtamiseen (alhaalta ylös)	Uudistus käynnistyy yksittäisestä palvelusta, joka muotoutuu uudelleen kokeilujen ja kehittämisen kautta. Uudistus laajenee asteittain muihin lasten ja nuorten palveluihin ja edelleen johtamiseen ja tuotannon rakenteisiin.
Uudistus alkaa johtamisen rakenteista (ylhäältä alas)	Kunnan yleistä johtamisjärjestelmää uudistetaan ja sen yhteydessä muokataan myös lapsiperheiden palvelujen johtamista elämäkaarimallia soveltaen. Konsernitason yhteisen johtamisrakenteen oletetaan lisäävän lapsi- ja perhelähtöisyyttä perustasolla.

- *Kulttuurimuutos*: Muutoksen ytimenä on henkilöstön kouluttaminen uuden toiminta-ajatuksen ja -mallin omaksumiseen lasten ja perheiden kohtaamisissa. Ulkoisen asiantuntijan tuella on ensin käynnistetty



menetelmäkoulutusta, jota laajentamaan ja ylläpitämään on seuraavassa vaiheessa rakennettu sisäisten konsulttien, kehittäjien ja/tai kouluttajien verkosto. Tyylipuhtaimmin tätä strategiaa edustaa Raisio, jossa on tietoisesti pyritty välttämään hallinnollisia prosesseja. Myös Nurmijärven raportissa todetaan, että kulttuurin muutos ei vaadi toteutuakseen suuria jo olemassa olevien toimivien rakenteiden muuttamista – eikä edes mittavia taloudellisia panostuksia. Jyväskylässä muuttaman pilottikoulun ja ulkoisten asiantuntijoiden aloittama kehitysprosessi on laajentunut koko kaupunkiin ja vakinaistettu perusopetuksen opetussuunnitelmassa. Raahen seudulla aloitteentekijänä on ollut kuntayhtymän johto, joka on sitouttanut jäsenkuntien johdon ja onnistunut levittämään sitoutumista kehittämisprosessiinsa myös maakunnan muihin kuntiin. Myös Hämeenlinnan Praxis-toiminta voidaan hyvin perustein sijoittaa tähän ideaalityyppiin, koska sen ydintoimijoita olivat sosiaalityöntekijät. Keskittyminen yhden hallintokunnan ja erityisesti sen johtavan ammattikunnan ammatillisen osaamisen ja myös identiteetin vahvistamiseen erottaa sen kuitenkin ensin mainituista, joiden tavoitteena on vahvistaa kaikille lähipalveluille yhteistä ja yhdistävää osaamista ja toimintakulttuuria.

- *Ylhäältä alas*: Kun uudistus käynnistyy kunnan keskusjohdon rakenteista, voidaan puhua tyylipuhtaasta ylhäältä alas -strategiasta (Etelä-Karjalan Eksote, Hämeenlinna, Tampere). Vaikka lapsi- ja nuorisopoliittisessa ohjelmatyössä (Oulun seutu, Kempele) on pyritty laajaan keskusteluun ja osallisuuteen, strategia sijoittuu pääosin tähän ideaalityyppiin.
- *Alhaalta ylös*: Imatralla uudistuminen käynnistyi neuvolasta. Neuvolan perhetyön suunnitelmallinen kehittäminen ja sen myönteiset kokemukset ovat johtaneet perhelähtöisyyden vahvistamiseen myös muissa palveluissa. Kehittämisprosessi on edennyt myös johtamiseen ja hallinnonrakenteisiin, joita on uudistettu vaiheittain kohti suurempaa lasten, lapsiperheiden ja nuorten palvelujen kokonaisuutta. Myös Raisiossa on lähdetty liikkeelle yksittäisestä palvelusta, ja uudistuminen on vaiheittain laajentunut.

Kun kuntia suhteutetaan taulukon 4 tyypittelyyn, on muistettava, että ideaalityypit aina yksinkertaistavat ja pelkistävät todellisuutta. Esimerkiksi

Heinolaa on vaikea sijoittaa mihinkään ideaalityyppiin. Varsin pitkään edettiin ketjuttamalla hankkeita, kunnes 2010-luvun alussa ajaututtiin lastensuojelun kriisiin, johon vastattiin lastensuojelua kehittämällä. Valtuuston talousarviokäsittelyn yhteydessä muutettiin nopeasti strategista painopistettä siirtämällä merkittävä henkilöstöinvestointi lastensuojelusta perhe-työhön.

Kehittämistyön kirjallisuudessa on puhuttu paljon prosesseista ja prosessijohtamisesta, joilla on pyritty vahvistamaan asiakaslähtöisyyttä ja vähentämään hajautuneen palvelurakenteen tuottamia ongelmia<sup>5</sup>. Tampereella prosessianalyysi toimi välivaiheena uudistettaessa sektorirakenteen mukaisia tilaajan ja tuottajan sopimuksia. Imatralla tunnistettiin palvelutuotannossa poikkihallinnollisia asiakasprosesseja, joille nimettiin omistajat. Prosessin omistamista kokeiltiin aikansa, ja sitten se hiipui pois. Hämeenlinnassa on erityisesti painotettu asiakasprosessien uutta tulkintaa. Kaikki lapset ja perheet pyritään näkemään samassa palveluprosessissa. Tässä aineistossa prosesseihin keskittyminen näyttäytyy enemmän välineenä kuin omana erityisenä strategiavaihtoehtona.

Tämän luvun tärkein tulos on kuntien kehittämisstrategioiden monimuotoisuus. Seuraava luonnollinen kysymys on, onko joku näistä poluista osoittautunut toisia onnistuneemmaksi valinnaksi. Kun tiedot hyvinvointivaikutuksista puuttuvat ja resurssjakin on kuvattu aika niukasti, perusteltua vastausta tähän kysymykseen ei ole mahdollista antaa.

### **4.3 ”Pyhäpuhetta” asiakaslähtöisyydestä ja osallisuudesta**

Kaikille kunnille yhteisiä ydinkäsitteitä ovat olleet asiakaslähtöisyys sekä lapsi- ja perhelähtöisyys. Vaikka johtava teema on selvä, sitä ei juurikaan tarkemmin eritellä. Imatran hyvinvointineuvolan kehitystarinassa kerro-

---

<sup>5</sup> Organisaatiossa on sekä vertikaalista että horisontaalista ohjausta. Vertikaalinen ohjaus toteutuu perusorganisaation puitteissa ja horisontaalinen ohjaus prosesseissa. Tämän ajattelun mukaisesti ohjaustasot voidaan kuvata seuraavasti:

- strateginen johtaminen / liiketoiminnan taso / vertikaalinen ohjaus / esimiesohjaus
- prosessijohtaminen / prosessien taso / horisontaalinen ohjaus / asiakasohjaus (Wikipedia).

taan, kuinka kotikäyntien myötä perhe asiakkaana on uudella tavalla nous-  
sut keskiöön sekä jokapäiväisessä työssä että palvelujen uudistamisessa.  
Hämeenlinnassa on kehitetty lasten ja perheiden asiakkuudesta suhteessa  
palveluihin uutta tulkintaa. Lukuisat asiakkuudet organisaatioihin ja am-  
mattihenkilöihin yhdistetään kahdeksi asiakkuusprosessiksi. Kaikki lapset  
ja perheet ovat universaalipalveluiden asiakkaita, ja osa tarvitsee tätä enem-  
män tukea.

Mitä useampia melko itsenäisiä innovaatioprosesseja kaupungissa sa-  
manaikaisesti on käynnissä, sitä tärkeämmäksi nousee kysymys siitä koko-  
naisuudesta, jota näillä innovaatioilla rakennetaan: Kehittyykö palveluko-  
konaisuus asiakaslähtöisemmäksi vai keskittyvätkö palveluinnovaatiot täyt-  
tämään katveita ja aukkoja juuri tälle asiakassegmentille parempia palvelu-  
ja tuottavalla uudella toimintamallilla, vaikka perusrakenne ja sen ongel-  
mat pysyvät ennallaan?

Osallisuudesta puhutaan, mutta lasten, nuorten ja lapsiperheiden muka-  
na oloa muuten kuin objekteina ei yksityiskohtaisemmin kuvata. Osallisuus-  
den reitit, menetelmät ja vaikutukset jäävät avoimiksi. Asiakaslähtöisyys ja  
osallisuus näyttävät edelleen tarkoittavan pääosin ammattihenkilöstön tul-  
kintoja asiakkaiden ja tässä tapauksessa lasten, nuorten ja perheiden tar-  
peista.

#### **4.4 Pitkiä prosesseja ja lyhyitä hankkeita**

Kuntakuvausten pisimmät kehittämisprosessit ovat alkaneet 2000-luvun  
alussa ja jatkuvat edelleen (Tampere, Nurmijärvi). Hämeenlinnassa palve-  
lujen johtamisen yhdistämisestä tilaajatasolla kului kuusi vuotta ennen  
kuin vastaavaan yhdistämiseen edettiin myös palvelujen tuotannossa ja lä-  
hipalveluissakin asuinalueilla.

Imatran hyvinvointineuvolan perhetyön kehittäminen kuvaa hyvin ete-  
nemistä ideasta usean vaiheen kautta uuteen rakenteelliseen toimintamal-  
liin. Kun päätös investoinnista perhetyöhön tehtiin, painotettiin erityisesti  
lapsiperheiden suuntaamattomia kotikäyntejä. Kuusi vuotta myöhemmin  
on päädytty perhetyön kolmiportaiseen toimintamalliin, jossa yli tuhan-  
nesta vuosittaisesta kotikäynnistä vain noin viidennes on suuntaamatto-  
mia. Nurmijärvellä alun perin melko tiukasti suunnattu koulutus on laajen-

tunut avoimeksi yhteistyöksi. Yksittäisestä palvelusta alkanut kehitystyö voi vuosien kuluessa irtautua alkuperäisestä ympäristöään ja integroitua uuteen kontekstiin (esim. Perhepiste Nopea Tampereella).

Tavallisempaa kuitenkin on palvelujen kehittäminen lukuisissa lyhyissä hankkeissa, joita on parhaimmillaan suunnitelmallisesti ketjutettu. Hankkeiden tyypillinen kesto on 2–3 vuotta tai jatkohankkeineen 5–6 vuotta. Hankekehittäminen yleistyi kunnissa 1990-luvulla, kun valtionhallinto vetäytyi palvelujen kehittämisvastuusta ja suuntautui informaatio-ohjauksen nimissä tukemaan kuntien hankkeita korvamerkitäällä valtionosuuksilla. Myös raha-automaattirahoitus yhdessä ESR-rahoituksen kanssa lisäsivät lyhytkestoista hankekehittämistä.

Parhaimmillaan on tuotettu onnistunut innovaatio ja otettu se käyttöön koko kunnassa. Onnistumisten ohella hankekehittämisessä on kohdattu monia pulmia. Toiminta voi pysähtyä hankkeen päättyessä (esim. Kohti Kumppanuutta / Tampere ja lapsilähtöinen budjettianalyysi / Oulun seutu), tai se jatkuu, mutta jonkinlaisena lisäkkeenä muuttamatta perustoimintoja. Tampereella havahduttiin 2010-luvun alussa siihen, että useat hankkeet ja konsulttiselvitykset eivät edenneet toimeenpanoon. Tätä ”johtamisvajeeksi” kutsuttua ongelmaa on pyritty vähentämään asettamalla tavoitteeksi yhteisesti määritelty asiakaslähtöisyys ja sen toteuttamiseksi asiakaslähtöinen tilaus ja tuotanto. Ohjausryhmän johdolla on vuosina 2011–2014 toteutettu lukuisia joukko kehittämishankkeita.

## **4.5 Hallintokunnista liikennevaloihin**

Useissa kunnissa on jouduttu toteamaan, että siirtyminen hallintokunta- ja ammattikuntakeskeisistä näkökulmista lapsi- ja perhekeskeisyyteen ei ole helppoa. Vakiintuneiden palvelujen ammattihenkilöt voivat olla innovaattoreita, mutta myös nähdä muutoksessa vaaroja, jotka jälkikäteen osoittautuvat perusteettomiksi (ks. esim. Imatran raportti).

Muutosvastarinta on luonnollista silloin etenkkin silloin, kun uudistus etenee vakiintuneisiin rakenteisiin ja valtasuhteisiin. Hämeenlinnassa otettiin uudeksi näkökulmaksi palvelujen segmentointi iän mukaan. Ikäsegmentit jaettiin siten, että niihin sisältyi siirtymiä palvelusta toiseen. Palvelutilaus valmisteltiin jokaiselle ikäsegmentille kokonaisuutena. Näin pyrittiin ylittä-

mään joustavasti ikäsegmenttien sisäiset ja väliset rajat eri palvelualojen yhteistyönä. Ikäsegmentointi toimi toimintakulttuurin uudistamisen kehityskaareissa yhtenä vaiheena. Sen avulla siirrettiin keskustelun painopistettä vakiintuneista organisaatioista lasten ja perheiden tarpeisiin. Seuraavana vaiheena oli asiakkuusprosessien uudistuskinta. Viimeksi on keskustelua ja kehittämistä uudistavaksi näkökulmaksi otettu väestölähtöinen budjetointi.

Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliittisessa ohjelmatyössä on myös sovellettu ikäsegmentointia, jossa yhteistyön konkretisoimisen lisäksi tavoitteena oli sivuuttaa ongelmalähtöisyys ja keskittyä hyvinvoinnin edistämiseen. Tampereella esitettiin siirtymistä sektoreittaisista palvelusopimuksista ikäkausiperusteisiin sopimuksiin. Muutos pysähtyi kuitenkin tuotantorakenteen ja tuotteistuksen tilanteeseen. Sitä ei nähty panostukseen nähden tarpeeksi vaikuttavana. Esteenä saattoi olla myös tuotannon johtamisjärjestelmä. Tuotanto-organisaatioissa ei ollut tilaajan kokonaisuutta vastaavaa yhteistä johtoa. Eri ammattiryhmien intressejä ei pystytty sovittamaan yhteen, koska tilaajalla ei ollut määräysvaltaa palvelutuotannon organisointiin.

Ikäsegmentoinnin rinnalla on vähitellen vahvistunut palvelujen ryhmitely palvelutarpeen mukaan. Oulun seudulla esitettiin viisitasoista ryhmitelyä: arjen kehitysyhteisöt, peruspalvelut, peruspalveluja konsultoivat palvelut, erikoistuneet palvelut ja erityistason palvelut. Tampereella jaettiin ensin lapsiperheet kolmeen ryhmään: hyvinvoiva, tukea tarvitseva ja erityistä tukea tarvitseva perhe. Tästä edettiin palvelujen kolmiportaiseen luokitteluun, jota on vuodesta 2014 alkaen sovellettu palvelusopimuksissa ja myös toiminnanohjauksessa. Viimeisimpänä vaiheena on älykkääksi kutsutun talousraportoinnin kehittäminen. Sen avulla suunnataan ylimmän johdon keskustelua sektorikohtaisuudesta kohti palvelutarpeita.

## **4.6 Hidasteita, esteitä ja umpiperiä – ja niistä selviytymistä**

Kuntien raporteissa viitataan jonkin verran kansallisen ohjauksen tuottamiin ongelmiin, mutta sitäkin enemmän vakiintuneisiin rakenteisiin ja toimintakulttuureihin, joita ylläpitävät ja hallitsevat suhteellisen itsenäiset organisaatiot ja niiden johtamat ammattikunnat. Perheet ovat yhteisiä toi-

mintaperiaatteen juurruttaminen on törmännyt tarpeeseen lokeroida tuen tarve esimerkiksi lastensuojeluasiaksi, psykiatriseksi ongelmaksi, oppimisvaikeudeksi tai kehitysvammaksi. Kokonaisvastuu siirretään mieluiten jonkin, jossa on parempaa asiantuntemusta jonkin tietyn ongelman tai häiriön hoitoon. Imatralla vahvat ammattikunnat suhtautuivat palvelujen uudistamiseen aluksi varsin kriittisesti ja esittivät uhkakuvia, jotka eivät toteutuneet. Vuosien kuluessa uudistamisen yhtenä myönteisenä seurauksena on kuitenkin ollut juuri näiden ammattihenkilöiden rekrytoinnin helpottuminen.

Onnistuneenkin hankkeen tulokset voivat jäädä ottamatta käyttöön ja muutaman vuoden kuluessa unohtua. Jo 2000-luvun alussa todettiin, että lukuisat hankkeet eivät juurikaan olleet muuttaneet perustoimintoja (Bardy ym. 2001). Sama huoli on toistettu Kaste-ohjelman arvioinnissa (Lähteenmäki-Smith & Terävä 2012). Onnistuneen hankkeen tuloksena voi myös olla vain uuden palvelun lisääminen jo ennestään monimutkaiseen palvelurakenteeseen.

Kaikessa merkittävässä kehittämisessä kohdataan esteitä ja muutosvastarintaa. Ratkaisevaa on, miten ne kohdataan ja miten niistä selviydytään niin, että kehittäminen voi menestyksellisesti edetä. Onnistumisen ydin näyttää löytyvän johtamisesta niin yksittäisen palveluyksikön kuin koko kunnan ja kuntayhtymän tasoilla. Seuraava lainaus Raision raportista sisältää tärkeitä viestejä johtamisesta: ”Kehittämisessä pudotaan usein näennäisen puuhastelun tai maailmanparannuskeskustelujen sudenkuoppaan vaila käytännön tekoja. Raisiossa keskityttiin perheneuvolaan ja lastensuojeluun ja yhdistettiin mahdollisimman vähän vaivaa tuottavat muutokset mahdollisimman kunnianhimoisiin tavoitteisiin. Kutsu muutostalkoisiin tuli pienellä varoitusajalla, muutettavia asioita luvattiin olevan vähän ja nekin siististi pakattuina. Vaikka lupaukset eivät aivan pitäneetkään eikä koko talkooprojekti ollut tarkkaan suunniteltu, tuli homma hoidettua. Tavoite oli selkeä ja uudistamisen tueksi laadittiin oma nelivaiheinen karvalakkitason strategia.”

Toiseksi ydinkysymykseksi näyttää muodostuvan yhteinen ymmärrys muutoksen välttämättömyydestä ja tavoitteista sekä keskittyminen ensimmäisiin askeleisiin oikeaan suuntaan pitkällä matkalla. Yhteistä ymmärrystä voidaan vahvistaa monella tavalla. Useimmiten kyseessä näyttää olevan

vuosia kestävä prosessi, jossa aluksi sitoudutaan muutokseen ja vähitellen kiteytyy yhä tarkempi kuva muutoksen yksityiskohdista.

#### **4.7 Matalaa kynnystä etsimässä – ratkaisuksi ”perhekeskus”?**

Lähes poikkeuksetta kuntien kuvauksissa yhtenä keskeisenä teemana ovat olleet matalan kynnyksen palvelut, joista esitetään lukuisia sovellutuksia. Imatralla palkattiin neuvoloihin kuuden terveydenhoitajan työpariksi kuusi perhetyöntekijää, joilla ei ole vastaanottohuoneita. Heidän työnsä koostuu pääasiassa kotikäynneistä ja vertaisryhmien vetämisestä. Avointa perhetyötä on vähitellen yhdistetty myös varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Myös Heinolassa päätettiin lastensuojelun laajentamisen sijasta investoida perhetyöhön.

Tampereella lastensuojelun kuormitusta pyrittiin vähentämään muodostamalla kolmesta työntekijästä Perhepiste Nopsaksi kutsuttu työryhmä tehostamaan varhaista tukea. Aluksi asiakkaaksi pääsi vain perheen kanssa työskentelevän työntekijän ohjauksesta, koska lastensuojelun kehittäjät ja työntekijät pelkäsivät, että asiakkaita hakeutuisi palveluun hallitsematon määrä ja varhaisen vaiheen nopean palvelun idea menetettäisiin. Vähitellen on madallettu palveluun hakeutumisen kynnystä, jalkauduttu kouluille ja lisätty henkilöstöä. Kun liikkeelle lähetettiin lastensuojelun asiakkaista, nyt palveluun ei enää oteta lainkaan lastensuojelun asiakkaita.

Etelä-Karjalassa on lasten ja perheiden palveluja yhdistetty samaan tilakokonaisuuteen. Asiakkaaksi voi tulla ilman lähetettä tai jättää sähköisen yhteydenottoopyyntö mihin aikaan vuorokaudesta tahansa, ja työntekijä soittaa seuraavana työpäivänä. Raisiossa purettiin perheneuvolan pitkä jono kääntämällä se toisin päin. Ensimmäinen aika annettiin viipymättä. Palvelutarve määriteltiin ensimmäisessä tapaamisessa eikä ennakoon lähetetietojen perusteella. Yhdestä kolmeen käyntikertaan kestävien nopeiden kohtaamisten avulla keskimääräinen jono on kolmessa vuodessa lyhentynyt muutama viikkoon ja samalla uusien asiakasperheiden määrä on kolminkertaistunut.

Matalan kynnyksen palveluiden yhdeksi mahdollisuudeksi löydettiin 2000-luvun alussa Ruotsista perhekuskuksen malli. Ruotsissa on vakiintu-

nut seuraava määrittely: ”Perhekeskuksella tarkoitetaan palvelukokonaisuutta, johon kuuluvat äitiysneuvolan, lastenneuvolan, avoimen varhaiskasvatuksen ja vähintään ennalta ehkäisevän sosiaalitoimen palveluja. Lisäksi näiden palvelujen tai ainakin osan niistä edellytetään sijaitsevan fyysisesti samassa palvelukeskuksessa tai toimitiloissa.”

Heinolan raportissa todettiin, että perhekuksesta on useita tulkintoja. THL:n tutkimuksessa kuvattiin neljä tulkintaa: 1) monialainen perhekeskus, 2) hyvinvointineuvolatyyppinen perhekeskus, 3) avoimen varhaiskasvatuksen perhekeskus ja 4) erikoistunut perhetukikeskus (Halme ym. 2012).

Runsaan kymmenen vuoden kuluessa on useissa valtakunnallisissa ohjelmissa ja suosituksissa esitetty perhekeskusten muodostamista matalan kynnyksen palvelujen vahvistamiseksi. Vahvaan valtakunnalliseen tukeen näiden perhekeskus näkyy varsin vähän tämän raportin kuntakuvauksissa.

## **4.8 Sähköinen vuorovaikutus tulee – olemmeko valmiit?**

Digitalisaatio on tulossa lapsiperheiden palveluihin ainakin kahdesta suunnasta, uusina tuen ja kohtaamisen menetelminä ja tehokkaampana tiedolla johtamisena. Tässä aineistossa ensin mainittuja edustavat internet-opetusohjelmaa ja puhelinvalmennusta yhdistävä tuki lapsensa käytöksen kanssa pulmia kokeville vanhemmille (Varsinais-Suomi) ja perhelähtöisten sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen (Tampere). Palvelujen ryhmittely kolmeen tasoon ja tämän ryhmittelyksen soveltaminen toiminnanohjaukseen ja talousraporttiin (Tampereen ”älykäs raportointi”) edustavat jälkimmäistä.

Kansainvälisessä tutkimus- ja kehittämistyössä tuotetaan jatkuvasti uutta teknologiaa hyödyntäviä neuvonta-, valmennus- ja terapiainnovaatioita. Turun yliopiston lastenpsykiatrian tutkimuskeskuksen yhdessä Varsinais-Suomen kuntien kannassa kehittämä vanhempainvalmennus havainnollistaa sähköisen vuorovaikutuksen tuloa henkilökohtaisen rinnalle. Alun perin pienten lasten käytöspulmiin suuntautunut menetelmäinnovaatio avaa laajan mahdollisuuden rakentaa kokonaisuutta kaikille avoimesta neuvonnasta ja ohjauksesta erityisen tuen järjestämiseen matalan kynnyksen etä-



palveluna. Henkilökohtainen kohtaaminen säilyttää toki asemansa, mutta sen vaatimat voimavarat voidaan kohdistaa ja sovittaa yhteiseen kokonaisuuteen sähköisen vuorovaikutuksen kanssa.

Kohti kumppanuutta -hankkeessa kehitettiin sähköistä asiointipalvelua, jossa yhdistyivät perhelähtöisyys, matala kynnyks ja tiedon hallinta monituottajuudessa. Kehitystyön tulosten jääminen vaille toimeenpanoa paljastivat selkeästi lapsi- ja perhelähtöisten palvelujen uudistamisen rakenteelliset esteet.

Tuen tarpeen vaativuuteen perustuva palvelujen ryhmittely on vakiintunut perusopetukseen. Palvelutarpeeseen perustuvalla kolmitasoisella ryhmittelyllä tätä ideaa on laajennettu ja sovelletaan yhä useammassa kunnassa lapsiperheiden palveluihin. Kun Tampereen tavoin tämä ryhmittely yhdistetään tiedon hallintaan, tulee mahdolliseksi seurata ajantasaisesti toiminnan ja kustannusten jakautumista uudesta näkökulmasta.

## **4.9 Miksi innovaatiot eivät leviä?**

Usein kysytään, miksi yksittäisissä kunnissa tuotetut hyvät käytännöt eivät leviä toisiin kuntiin. Innovaatioiden leviämistä on pyritty edistämään monin tavoin, viimeksi internetin Innokylä-sivuston välityksellä. Edellä jo todettiin, että oman kehitystyön kriittinen kuvaaminen ja markkinointi muille kunnille tuli ajankohtaiseksi vasta 1990-luvulla. Kun omaleimaisessa ympäristössä tuotetaan juuri siihen ympäristöön sovitettuja omaleimaisia palveluinnovaatioita, tuloksena ei ole yleisiä tavoitemalleja, joita voisi melko helposti soveltaa muissa kunnissa.

Kuntakuvauksissa huomio kiinnittyy niiden keskittymiseen omaan kuntaan. Myös kunnan sisällä innovaation leviäminen ottaa aikansa. Tampereella hyvinvointineuvolan kehittäminen alkoi 2000-luvun alussa, ja vuonna 2014 sen kattavuus oli yli 90 prosenttia. Mitä suurempi kunta on, sitä enemmän tarvitaan työtä yksittäisen palveluinnovaation laajenemiseen kaikille asuinalueille.

Yksittäisten sovellutusten taustalta löytyy yleisempiä toimintamalleja. Jyväskylässä, Nurmijärvellä ja Raahen seudulla on pyritty uudistamaan toimintakulttuuria keskittymällä lasten, nuorten ja perheiden kohtaamiseen ja siihen uuden näkökulman tuovaan toimintamalliin. Uutta toimintamallia

kokeillaan ja korjataan samalla, kun sen soveltaminen laajenee. Koko henkilöstö pyritään saamaan mukaan kouluttamalla ja/tai valmentamalla sisäinen menetelmäkouluttajien ja/tai kehittäjien verkosto. Näin saadaan henkilöstö mukaan kehittämiseen ja tasapainoinen vuorovaikutus ylhäältä alas- ja alhaalta ylös -strategioiden kesken. Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän innovaatioprosessissa on kuvattu selvä polku myös tämän toiminta-ajatuksen soveltamiseen koko maakunnassa.

#### **4.10 Hajottaako sote-uudistus kokonaisuuden?**

Useimmissa tämän aineiston kunnissa on vähitellen edetty myös rakenteellisiin muutoksiin, joiden päämääränä on lasten ja nuorten palvelujen johtaminen, kehittäminen ja järjestäminen kokonaisuutena (”yhteinen johtaminen, yhteiset resurssit ja yhteiset asiakkaat”). Valmisteilla olevan sosiaali- ja terveystalouden hallinnon uudistamisen koetaan esimerkiksi Hämeenlinnassa ja Tampereella haastavan vuosien kehitystyön tuloksia.

Sosiaali- ja terveystalouden erottamisesta kunnan hallinnosta on jo muutaman vuoden kokemus Eksotessa ja Raahen seudun kuntayhtymässä. Molemmista raportoidaan myönteistä kehitystä lapsiperheiden palveluissa. Käytettävissä on kuitenkin vain kuntayhtymien näkökulma, ja avoimeksi jää, miten kunnissa on tämä järjestely koettu.

Samalla kun tiivistetään sosiaali- ja terveystalouden integraatiota, tehdään uusi hallintoraja niiden ja kuntien vastuulle jäävien palvelujen välillä. Ehdotettujen mallien toteutuessa lapsiperheiden sosiaali- ja terveystaloudet, neuvolat ja koulujen oppilashuolto mukaan lukien, siirtyvät kuntien hallinnasta uuteen sote-organisaatioon. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että noin viidennes voimavaroista poistuisi kunnan hallinnosta.

#### **4.11 Kunnan lapsipolitiikka – ”outo lintu”?**

Julkisen vallan lapsipolitiikan koordinoimattomuudesta ja satunnaisuudesta on puhuttu jo 1980-luvulta alkaen. Vaikka kolmen vuosikymmenen kuluessa on tehty lukuisia ehdotuksia koordinaation tehostamiseksi ja kansallisen lapsipolitiikan ohjelman valmistelemiseksi, hajanaisuus ja satunnaisuus ovat pikemminkin lisääntyneet kuin vähentyneet.

Kuntien oma hyvinvointipoliittinen strategiatyö on historian kehüksessä varsin tuore tehtävä. Sen ideat esitettiin 1980-luvulla, ja ensimmäiset prototyypit valmistuivat 1990-luvulla. Jo vuonna 2000 Kuntaliitto julkaisi oman lapsipoliittisen ohjelmansa. Kahden vuosikymmenen aikana on edetty ensimmäisistä suosituksista kaikkia kuntia velvoittavaan ohjelmatyöhön. Jokaisella kunnalla pitäisi olla ainakin kahden kierroksen kokemus lapsipoliittisen ohjelman valmistelusta ja sen toimeenpanon arvioinnista.

Tässä kehüksessä lapsipoliittiset ohjelmat näkyvät yllättävän vähän kuntaraporteissa. Poikkeuksena ovat Oulun seudun ja Kempeleen raportit, joiden ytimenä on ohjelmatyö ja sen toimeenpano. Ohjelmat mainitaan, kun kuvataan hallinnon sitouttamista uudistamiseen. Vaikutelmaksi kuitenkin tulee, että kuntien lapsipoliittinen ohjelmatyö on usein jäänyt ”ulkoa pyytämättä annetun neuvon” velvoittamaksi toiminnaksi. Palvelujen arjessa lapsipoliittiset erillisohjelmat tulkitaan helposti ylätasen ohjelmapuheeksi, jonka yhteys perustason toimintaan jää etäiseksi (Määttä 2010). Rasion raportissa tämä ilmaistaan suorasanaisesti: ”Perinteiseen strategiajargoniin perustuvat tavoiteohjelmat eivät koskettaneet kutsumus- ja asiantuntijatyötä tekeviä ammattilaisia. Uudistaminen eteni ripeästi, kun yhden palvelukokonaisuuden sisäinen muutosstrategia tehtiin mielenkiintoiseksi ja mukaan kutsuvaksi.”

# 5 Johtopäätöksiä

## 5.1 Hankekehittäminen ei tuota laajaa uudistumista

Miltä lapsiperheiden palvelujen runsaan kehittämistyön tulokset näyttävät, kun niitä tarkastellaan suhteessa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa johdettuihin velvoitteisiin? Taulukkoon 5 tiivistetty arviointi tuottaa murheellisen tuloksen. Lapsiperheiden palvelujen kehittämisessä edessä on vielä pitkä matka ennen kuin voidaan perustellusti raportoida YK:n lapsen oikeuksien komitealle, että Suomi on saavuttanut hyvän tason kaikkien keskeisten velvoitteiden toimeenpanossa.

## Taulukko 5.

Lasten ja nuorten palvelujen kehittäminen kunnissa YK:n lasten oikeuksien sopimukseen (ks. sivut 30–34) suhteutettuna

<b>YK:n lasten oikeuksien sopimuksen velvoitteita</b>	<b>Päätelmiä kunta-aineistosta</b>
Lasten osallistuminen	Mainitaan usein, mutta lasten ja heidän vanhempiansa tosiasiallisesta osallistumisesta palvelujen kehittämiseen ei juurikaan tietoja.
Lapsiasioiden koordinointi	On esillä kaikissa kuntaraporteissa yhteisenä tavoitteena, mutta siihen pyritään useimmiten vallitsevaa tuotantorakennetta muuttamatta. Muutamissa kunnissa toteutuu lasten ja perheiden palvelujen johtaminen kokonaisuutena.
Lapsipoliittinen tavoite- ja toimintaohjelma	Palvelukehittämisen yhteys lapsipoliittiseen ohjelmatyöhön jää useimmissa kuntaraporteissa avoimeksi.
Lapsibudjetointi	Kiinnostus lapsiperheiden palvelujen voimavarojen seuraamiseen kokonaisuutena on ollut harvinaista.
Lapsivaikutusten arviointi	Palvelujen hyvinvointivaikutuksia ei ole seurattu eikä ennakoitu.
Lapsen oikeuksien toteutumisen seuranta	Tämän aineiston mukaan kunnissa ei raportoida luottamushenkilöhallinnolle lapsen oikeuksien toteutumisesta.
Lapsilähtöinen tiedon kerääminen	Tiedon kerääminen lapsilähtöisesti ja tällaisen tiedon hyödyntäminen eivät ole esillä kuntien raporteissa.

Lähes kaksi vuosikymmentä jatkunut hankekehittäminen on tuottanut lukuisia järjestelmä- ja palveluinnovaatioita. Laajasta systeemisestä uudistumisesta voidaan puhua kuitenkin vain muutamassa kunnassa, ja niistäkin jokainen on edennyt omaa polkuaan. Monet kulttuuriset ja rakenteelliset haasteet ja esteet ovat vaatineet kehittäjiltä voimakasta tahtoa, selkeää näkyä tulevaisuuteen ja kykyä johtaa uudistamisen prosesseja viisaasti karikkaisissa toimintaympäristöissä.

Useissa kunnissa yhteydet strategioiden ja ohjelmien yleisistä päämääristä johtamiseen ja edelleen palvelutuotantoon ovat heikkoja. Palvelutuotanto jakautuu hallintokuntiin. Ammattikuntaisuus ja ongelmalähtöisyys ovat pikemminkin voimistuneet kuin antaneet tilaa palvelukokonaisuuden aidolle uudistumiselle yhteisesti hyväksytyjen päämäärien suuntaan.

Kun palvelujen uudistamista ehdotetaan, ensimmäinen kysymys useimmiten on, mitä kustannusvaikutuksia ehdotuksella on. Kustannusvaikutusten kuvaaminen on ollut harvinaista ja hyvinvointivaikutuksista on vain vähäistä tietoa. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta arviot onnistumis-

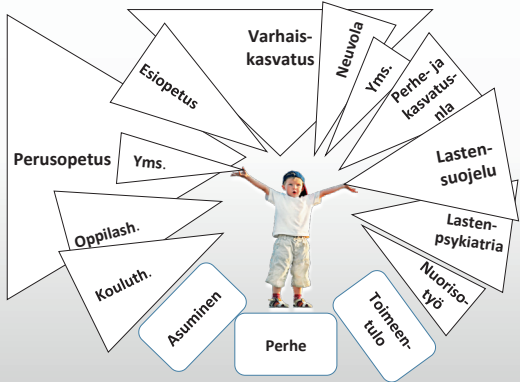
ta perustuvat kehittäjien omakohtaiseen kokemukseen. Yksittäisen palveluinnovaation käyttöönoton vaikutukset rinnakkaisiin palveluihin jäävät useimmiten arvioimatta.

Hankekehittämisen tuottamasta palveluinnovaatioehdokkaiden laajasta massasta on vaikea löytää näyttöön perustuvia ja yleistettäviä tavoitemalleja, joita olisi kohtuullisen helppo soveltaa muualla kuin kehittämiskunnassa. Vielä vaikeammaksi soveltaminen tulee, kun laajennetaan näkökulmaa yksittäisistä palveluinnovaatioista kaikkia palveluja yhdistävään kokonaisuuteen.

## **5.2 Uuteen tavoitemalliin, toimintakulttuuriin ja osaamiseen**

Laajan systeemisen uudistumisen ydinkysymys on siirtyminen hajautuneesta rakenteesta aitoon lapsi- ja perhelähtöisyyteen (Kuvio 1). Johtamisen ja tuotannon ylärakenteita voidaan nopeastikin muuttaa hallinnollisilla päätöksillä. Etenemisen lapsi- ja perhelähtöisyyteen ratkaisee kuitenkin kulttuurin ja osaamisen uudistuminen, jolle on ominaista hitaus (”paradigman” muutos, ks. Matti Rimpelä 2015). Useilla kuntien kuvaamilla innovaatioilla on yli viiden vuoden historia, ja silti matka kohti tavoitteita on edelleen kesken. Yksittäisiä palveluinnovaatioita on kehitetty muutamassa vuodessa, mutta niiden soveltaminen kunnan kaikissa toiminnoissa on vaitinut vuosia.

## Lapsiperheiden palvelut 2015



Palvelut irtautuneet perheiden arjesta omiin tiloihinsa, ongelmalähtöisiä ja ammattikunta-johtoisia. Tiedot hajautuvat lukuisiin rekistereihin ja asiakirjoihin.

## Tavoite 2020:

Yhteinen johto, yhteiset resurssit ja yhteinen asiakkuus ja yhteinen tiedon hallinta. Painopiste tasoille 1–3.

2. Yhteiset peruspalvelut

3. Konsultaatiot peruspalveluille

4. Erikoistuneet palvelut

5. Erikoistason eriytyneet palvelut

1. Asuinalue, asuminen, perhe, toimeentulo

Kuvio 1. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen uudistuminen sektoreista lapsi- ja perhelähtöisiksi (Lähde: Oulun seudun lapsi- ja nuorisopolitiikka 2025 -ohjelma liiteraportissa)

Lapsen kehitys aikuiseksi on ainutlaatuinen prosessi. Samalla kun pidetään tärkeänä lapsen ainutlaatuisen kehityksen ymmärtämistä, on muistettava, että sen keskeiset vaiheet ja niitä ohjaavat tekijät ovat samanlaisia esimerkiksi Kuusamon Ristijärvellä, Helsingin Eirassa ja Tampereen Pohjois-Hervannassa. Lapsi kasvaa ja kehittyy ainutlaatuisessa kasvuympäristössä,

joka koostuu useista rinnakkaisista kehitysyhteisöistä. Perhe on jokaisen lapsen tärkein kehitysyhteisö, mutta ei koskaan ainoa. Varhaislapsuudesta alkaen lapsen kehitystä ohjaavat myös monet muut kehitysyhteisöt päiväkodista mediaan ja harrastuksista kouluun. (Matti Rimpelä 2013.) Kun tähän lisätään vielä yhdyskuntasuunnittelu, asuminen ja toimeentulo, saadaan näkyviin se kokonaisuus, johon palvelut asettuvat. Juuri tästä syystä tarvitaan ensinnäkin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittamaa kokonaisuuden hallintaa ja sitä ohjaavaa laaja-alaista lapsipoliittista ohjelmaa ja toisaalta lapsi- ja perhelähtöisten palvelujen yleistettäviä tavoitemalleja.

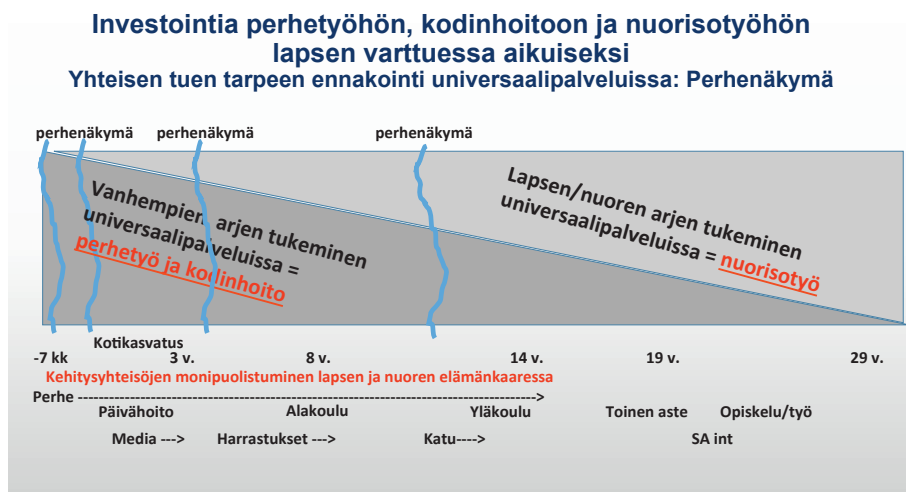
Uuteen lapsi- ja perhelähtöisen kokonaisuuden tavoitemalliin pyrkiminen ei tarkoita eriytyneiden palvelujen aliarvioimista. Niitä tarvitaan tulevaisuudessakin, mutta ei irrallaan vaan uudistuneen kokonaisarkkitehtuurin kehyksessä (ks. esim. Ritvanen & Sinipuro 2015). Keskeinen kysymys esimerkiksi on, vahvistavatko eriytyneet ja erikoistuneet palvelut lapsen selviytymistä kasvuympäristössään vai rajoittuvatko ne korjaamaan kasvuympäristöjen epäkohtien seurauksia.

Tavoitemallin palvelut on kuviossa 1 jaettu viiteen ryhmään. Olennaista ei ole tasojen lukumäärä vaan palvelujen ryhmittely palvelutarpeen vaativuuden mukaan. Suomessa kaikki lapset ja myös heidän perheensä ovat universaalipalvelujen asiakkaita raskauden alusta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka. Siksi on perusteltua tavoitella kaikkien palvelujen yhdistämistä niin, että ne näkyvät lapselle ja perheelle yhtenä asiakkuutena, joka laajenee palvelutarpeen lisääntyessä. (Ks. Hämeenlinna liiteraportissa.)

Jo 1970-luvulla todettiin, että palvelutarpeen lisääntyessäkin lapset ja lapsiperheet toivovat saavansa leimaamatonta tukea (Mannerheimin Lastensuojeluliitto 1975). Sama tavoite toistettiin vuonna 2013 valmistuneessa lastensuojelun selvitysryhmän raportissa (STM 2013). Nopeimmin ja tehokkaimmin tähän päästään, kun yhdistetään riittävästi resursoitua perhetyötä ja kodinhoitoapua neuvolaan, varhaiskasvatukseen ja peruskoulun alaluokille sekä nuorisotyötä peruskoulun yläluokille ja toisen asteen koulutukseen (Kuvio 2). Yleinen ja osin myös tehostettu tuki sulautetaan universaalipalveluihin niin, että ne näkyvät lapselle ja perheelle vain yhtenä asiakkuutena. Useat rinnakkaiset arviointiprosessit yhdistyvät yhdeksi raskauden alusta oppivelvollisuuden päättymiseen jatkuvaksi yhtenäiseksi lapsen ja hänen perheensä hyvinvointiseurannan runko-ohjelmaksi. Sen ydintu-



lokset tallentuvat rakenteellisina ja vertailukelpoisina yhteiseen tiedonhallintaan, joka mahdollistaa ajantasaisen raportoinnin. (Ks. Stakesin aloite sosiaali- ja terveysministeriölle 2006, Tampereen kaupungin ”arvokas raportointi” -liiteraportissa.)



Kuvio 2. Universaalipalveluihin yhdistetyn perhetyön vaihtuminen nuorisotyöksi lapsen varttuessa aikuiseksi. Arvioinnit ja kohtaamiset yhdistyvät ajantasaisesti perhenäkymäksi. (Lähde: Markku Rimpelä ja Jari Pekuri, Hämeenlinna)

Palveluyritysten tutkimus- ja kehittämistyössä kasautunut ymmärrys ja osaaminen antavat arvokasta tukea lapsiperheiden palvelukokonaisuuden kehittämisessä. Palveluyrityksissä asiakkuus ymmärretään sitä tärkeämmäksi, mitä suurempaa liikevaihtoa se tuottaa. Sama toimintamalli soveltuu myös kuntapalveluihin: Mitä vaativampaa tukea tarvitaan, sitä tärkeämpänä pidetään asiakassuhteen jatkuvuutta ja tuen räätälöimistä lapsen ja hänen perheensä erityisten tarpeiden mukaiseksi (”platinakortti”, ks. Hämeenlinna liiteraportissa). Perheitä ja lapsia hyvin tuntevat perhetyöntekijät ja nuorisotyöntekijät ovat palveluohjaajia silloin, kun vaativan tuen tarve lisääntyy ja moninaistuu (”key account manager”, Matti Rimpelä 2015).

Pisimmälle edenneiden kuntien kokemukset osoittavat, että toimintakulttuurin ja osaamisen uudistuminen nopeutuu, kun edetään pienillä as-

keleilla oikeaan suuntaan ja yhdistetään se koko henkilöstön yhteiseen koulutukseen. Mitä suuremmasta kunnasta on kysymys, sitä tärkeämpää on myös rakentaa sisäisten kouluttajien, kehittäjien ja konsulttien verkostoa (ks. Nurmijärvi, Jyväskylä, Raahen seutu). Muutosta edistävät työkokoukset, joissa ammattihenkilöstö, johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt yhdessä muokkaavat yhteistä ymmärrystä ja osaamista ja siihen perustuvaa palvelukokonaisuutta.

Tiedon hallinnan ja taloushallinnon vakiintuneet rakenteet ovat toimintakulttuurin rinnalla suurimmat esteet aidon lapsi- ja perhelähtöisyyden toteutumiselle. Monituottajuuden yleistyessä tiedot uhkaavat hajaantua entistä enemmän. Mitä hajanaisempaa tietotuotanto on, sitä vaikeammaksi tulee palvelukokonaisuuden tiedolla johtaminen ja palvelujen kustannusvaikuttavuuden seuranta. Lapsiperheiden palvelujen uusia tavoitemalleja kehitettäessä tulisi erityisesti panostaa tiedon hallintaan niin, että kustannusvaikuttavuuden jatkuva seuranta ja arviointi tulevat mahdollisiksi sekä yksittäisten lasten kehittyessä aikuisiksi että väestötasolla (ks. Ritvanen & Sinipuro 2015).

Muutosinvestoinneille odotetaan usein nopeita tuottoja ja edellytetään vaikutusten arviointia, vaikka toimintamallin kokonaisuus ja sen keskeiset osat ovat vielä kehitysvaiheessa. Uusi tavoitemalli voi hahmottua nopeasti, mutta siihen etenemiseen tarvitaan vuosia ja käytännössä myös yritysten ja erehdysten vuorovaikutuksen hyväksymistä. Aidosti uuden kehittämiseen ja myös muualla kehitettyyn palveluinnovaatioon sisältyy aina riskejä, joista osa toteutuu, mutta myös opastaa kehittämään innovaatiota entistä paremmaksi. Muutaman kunnan kokemukset osoittavat, että kustannussäästöjä voidaan saavuttaa jo 2–3 vuoden aikana. Kustannusvaikuttavuus edellyttää kuitenkin tietoja myös hyvinvointivaikutuksista. Uuden toimintamallin pysyvämpi kustannusvaikuttavuus tulee näkyviin vasta muutaman vuoden kuluessa, kun sen edellyttämä uusi toimintakulttuuri ja osaaminen ovat vakiintuneet.

Yhdessä edellä esitetty tarkoittaa, että laajan palvelu-uudistuksen tukena tarvitaan kehitystyön ja erityisesti siihen sisältyvien kuntakokeilujen suunnitelmallista kehittävä arviointia. Käytännössä tämä edellyttää yhteistyötä systeemisen muutoksen kehittävään arviointiin perehtyneiden tutkimusyksikköjen kanssa.

### 5.3 Miksi kannattaa uudistaa?

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasten hyvinvoinnin edistäminen ymmärretään yhteiskunnan investointina tulevaisuuteensa (ks. myös Sipilä & Österbacka 2013). Lasten ja nuorten palvelujen kokonaiskustannuksien laskennan ja niiden näköpiirissä olevien kehitysvaihtojen ennakoinnin menetelmät ovat kuitenkin jääneet Suomessa kehittämättä (ks. Lapsiasianneuvottelukunta 2015; Valtiovarainministeriö 2015). Kun käytävissä ei ole yksityiskohtaisempia tietoja, taloudellisissa tarkasteluissa joudutaan tyytymään arvioihin ja yleistyksiin.

Lapsiperheiden palvelukustannukset ovat vuosittain 9–12 miljardia euroa (Matti Rimpelä 2015). Kun mukaan otetaan kaikki uusien sukupolvien kasvuun ja kehitykseen osoitetut määrärahat (myös nuoret ja heidän palvelunsa sekä lapsiperheiden ja nuorten toimeentuloturva), vuosittainen kokonaisinvestointi kasvaa yli 20 miljardiin euroon ja lähestyy sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteenlaskettuja kustannuksia. On huomattava, että uusien sukupolvien tukemisen onnistuminen ja epäonnistuminen näkyvät investointien tuottona vuosikymmenien päästä. Sosiaali- ja terveyspalvelut painottuvat myöhäiseen keski-ikään ja vanhuuteen, ja tuotot ovat parhaimmillaankin pieniä verrattuna sukupolvien uusiutumisen tukemiseen. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden toimeentuloturvan ja palvelujen puutteet näkyvät pahimmillaan elinikäisenä työkyvyn menetyksenä ja sosiaali- ja terveysturvan kuormituksena.

Kansantalouden kestävyysvajeen vähentämiseksi on leikattu kuntien palvelujen voimavaroja ja niitä joudutaan edelleen leikkaamaan. Jos 1990-luvun laman jälkeiset valinnat voimavarojen painotuksissa toistuvat, lähivuosina on varauduttava huomattavaan lisäkuormitukseen ongelmiin erikoistuneissa palveluissa. Suurella todennäköisyydellä nuorten ajautuminen varhaiseen työkyvyttömyyteen tulee lisääntymään.

Kuntapäätäjien edessä on vain vaikeita valintoja. Todennäköistä on, että useissa kunnissa leikataan keskimääräistä enemmän ennestäänkin pieniä investointeja palvelukehittämiseen ja henkilöstön osaamisen uudistamiseen. Jäljelle jäävä palvelukehittäminen rajoittuu helposti vain hienosäätöön rakenteita uudistamatta. Kun tähän vielä lisätään sosiaali- ja terveyspalvelujen pysyminen vuodesta toiseen yhteiskunnallisen keskustelun asialistan kärkisijoilla, on mahdollista, että hyvistä tavoitteista huolimatta las-

ten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen kehitys jatkuu pääosin samansuuntaisena kuin parin viime vuosikymmenen aikana. Uudistuminen saattaa pikemminkin hidastua kuin nopeutua.

Laajan uudistamisen välttämättömyyttä ja siitä odotettavissa olevia tuottoja on arvioitava suhteessa edellä kuvattuihin tulevaisuuden näkymiin. Joitakin viitteitä tuotoista voidaan saada yleistämällä ennakkoluulottomasti Imatran ja Raision tuloksia (ks. liiteraportti). Kokonaiskustannuksiin nähden varsin pieni investointi vähensi 3–4 vuoden kuluessa yli 10 prosentilla erikoistuneiden ongelmalähtöisten palvelujen kustannuksia. Kun vertailukohdaksi asetetaan kustannuskehityksen trendi aikaisempina vuosina, tuotto nousee olennaisesti suuremmaksi. Vaikka kritiikin kestävä arviointitutkimusta ei ole tehty, kokemusperäinen näyttö oikeuttaa päättelemään, että palvelujen laatu on lasten ja perheiden näkökulmasta parantunut. Koko maahan yleistettynä Imatran ja Raision tulokset voisivat tarkoittaa muutama kymmenen miljoonan suunnitelmallisella kehitysinvestoinnilla useiden satojen miljoonien tuottoa ongelmalähtöisten palvelujen kustannuskehityksessä.

Jos edellä esitetty hyväksytään, seuraava kysymys on, mistä löytyvät ne voimavarat, joita tarvitaan laajan uudistamisen ripeään toimeenpanoon. Kun lasketaan yhteen kunnille suunnatut korvamerkit valtionosuudet, raha-automaatti- ja veikkausvoittorahoitus ja ESR-määrärahat sekä myös korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten, SITRAn ja Tekesin panostukset, päädytään – viime vuosien leikkauksista huolimatta – vuonna 2015 yli sadan miljoonan euron suuruusluokkaa olevaan kokonaissummaan, joka tavalla tai toisella kohdistuu lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelujen kehittämiseen. Hajanaisen ja koordinoimattoman tutkimus- ja kehitysrahoituksen kriittinen arviointi ja tehokkaampi johtaminen mahdollistavat riittävän kansallisen investoinnin suunnitelmallisen uudistamisen. Kriittinen kysymys on kuntien ja muiden palvelujen järjestäjien ja palvelutuottajien rahoitusosuus. Jos niiden kiinnostus investoida uudistumiseen pysyy pienenä ja jopa vähenee, onnistumisen todennäköisyys vähenee huomattavasti.

Näin tullaan tämän raportin tärkeimpään johtopäätökseen: On mahdollista ja jopa todennäköistä, että lapsiperheiden palvelukokonaisuutta suunnitelmallisesti uudistamalla voitaisiin vuonna 2020 tuottaa nykyistä parempia palveluja yli kymmenen prosenttia pienemmillä kustannuksilla, kun

vertailukohtana ovat vuoden 2014 kokonaiskustannukset. Kun laajennetaan näkökulma myös nuoriin (alle 30-vuotiaat) ja otetaan mukaan toimeentuloturva ja kaikki palvelut, laajan systeemisen uudistamisen tuottotavoitteeksi voitaisiin asettaa entistä laadukkaampi toiminta noin kymmenen prosenttia (noin kaksi miljardia euroa) pienemmillä kustannuksilla.

Näiden arvioiden perusteet ovat yhtä varmoja ja epävarmoja kuin sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistukselle ennakoitujen tuotot. Tärkeintä on huomata kustannusten ja mahdollisten tuottojen taso, joka oikeuttaa lapsiperheiden palveluille ja toimeentuloturvalle yhteiskunnallisessa keskustelussa sosiaali- ja terveyspalveluihin verrattuna vähintäänkin saman painoarvon.

## **5.4 Tiekarttaa 2020-luvulle**

Lapsiperheiden palvelujen uudistamisessa tarvitaan yleistettävyyden ja paikallisuuden välistä vuorovaikutusta. Yhtäältä tarvitaan yhteisiä ja yleistäviä tavoitemalleja laajoja palvelukokonaisuuksia kattavasta kokonaisarkkitehtuurista yksittäisiin palveluinnovaatioihin. Näitä kehitetään tehokkaimmin valtakunnallisesti ohjatuissa hankkeissa ja ohjelmissa asiantuntijajaksikoiden ja palvelujen järjestäjien ja tuottajien yhteistyönä. Toisaalta on tuettava kuntia ja muita palvelujen tuottajia soveltamaan kustannusvaikuttaviksi osoittautuneita järjestelmä- ja palveluinnovaatioita omassa toimintaympäristössään. Erityisesti on panostettava soveltamisen ja toimeenpanon edellytyksiin, säännöksistä tiedon hallintaan ja johtamisrakenteista laadunhallintaan sekä toimintakulttuureja ja osaamista uudistavaan koulutukseen, työnohjaukseen ja lähijohtamiseen.

Kuviossa 3 esitetään ehdotus tiekartaksi lapsiperheiden palvelujen laajalle systeemille uudistamiselle. Ensimmäinen tehtävä on riittävän kansallisen konsensuksen ja sitoutumisen rakentaminen. Tähän tarvitaan kaksi rinnakkaista prosessia. Parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellaan eduskunnalle esitys lapsipoliittiseksi tavoite- ja toimintaohjelmaksi. Kuntien roolin selkiyttämiseksi ja myös niiden sitouttamiseksi uudistetaan Suomen Kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma vastaamaan 2020-luvun tarpeita. Lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin rinnalla toinen tärkeä kysymys on kuntien muuttuva rooli: Kun kuntien vastuu palvelujen järjestämi-

sestä vähenee, miten järjestetään paikallisen ja alueellisen lapsipolitiikan johtaminen?

Viime vuosina on yhä enemmän puhuttu kokeiluyhteiskunnasta. Vuonna 2014 säädetyllä lailla (Valtioneuvosto 2014) ja valtiovarainministeriön koordinoimalla ohjelmalla on pyritty lisäämään monialaisten toimintamallien kokeiluja kunnissa. Palvelujen laaja systeeminen uudistaminen ei voi edetä riittävän tehokkaasti laajassa joukossa kuntia, vaan edellyttää kehittämis- ja kokeilutoiminnan keskittämistä muutamiiin kuntiin (”referenssikuntiin”). Palvelukokonaisuuden kokeilukehittämisessä tarvitaan sekä kokonaisarkkitehtuurin että yksittäisten palveluinnovaatioiden näkökulmat.



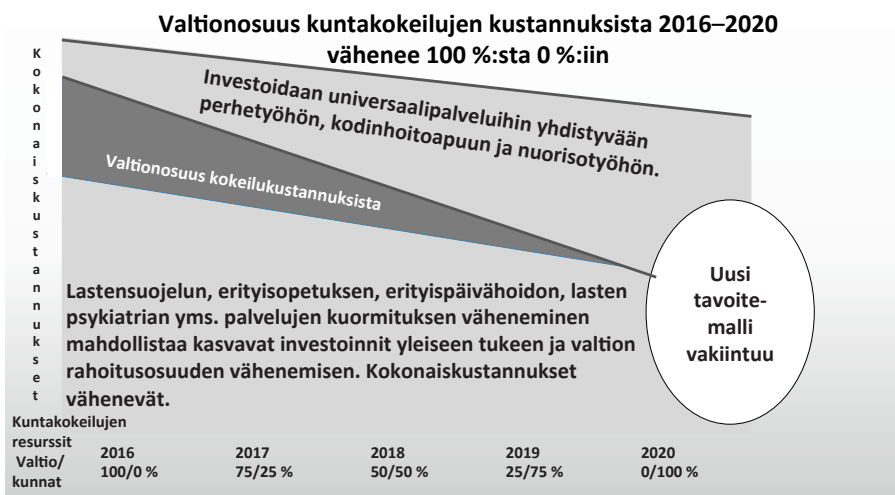
Kuvio 3. Ehdotus lapsiperheiden palvelujen systeemisen uudistamisen tavoiteohjelmaksi vuosina 2015–2020

Päätös lasten ja nuorten palvelujen laajasta uudistamisesta kansallisesti johdetussa pitkäkestoisessa tutkimus- ja kehittämisohjelmassa tulee tehdä valtion vuoden 2016 talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Ohjelma sisältää seuraavia osioita:

- Arvioidaan kriittisesti lapsiperheiden palveluja ja 2000-luvulla tuotettuja palveluinnovaatioita ja niiden yhdistämistä kunnassa toimivaksi kokonaisuudeksi.

- Valmistellaan lapsiperheiden palveluille uusi yhteinen tavoitemalli sekä testataan ja edelleen kehitetään tätä tavoitemallia kokonaisuutena kuntakokeiluissa ("referenssikunnissa").
- Tunnistetaan alueita, joilla tarvitaan palveluinnovaatioita palvelukokonaisuuden kustannusvaikuttavuuden parantamiseksi ja käynnistetään niiden tuottamiseksi erillisiä tutkimus- ja kokeiluohjelmia.
- Kehitetään lapsiperheiden palvelujen tiedolla johtamista niin, että kustannusvaikuttavuutta voidaan valtakunnallisesti ja kunnissa seurata ja arvioida yhdistäen hyvinvoinnin ja talouden kestävyysnäkökulmista.
- Uudistetaan säännöksiä ja valtionhallinnon muuta ohjausta niin, että ne kokonaisuutena mahdollistavat ja edistävät uuden tavoitemallin kehittämistä kokeilukunnissa ja soveltamista kaikissa kunnissa.
- Käynnistetään valtionhallinnon, kokeilukuntien ja tutkimusyksiköiden yhteistyönä kehittävän arviointitutkimuksen ohjelma, joka jatkuu vuoteen 2020 saakka ja tuottaa tuolloin loppuraportin 1) kehittämisprosessista, sen tuloksista ja niiden käyttöön otosta kunnissa, 2) valmistuneiden toimintamallien toteutuneesta kustannusvaikuttavuudesta ja 3) lapsiperheiden palvelujen kustannusten ja hyvinvointivaikutusten kehitysnäkökulmista vuoteen 2025 saakka.

Referenssikuntien on kokeilujen edetessä huolehdittava siitä, että lapset ja lapsiperheet saavat heille kuuluvan tuen ja palvelut. Kokeilutoiminta ja osallistuminen arviointitutkimukseen aiheuttavat referenssikunnille huomattavia lisäkustannuksia, jotka katetaan aluksi kokonaan kansallisesta rahoituksesta. Kehittämistyön edetessä on perusteltua odottaa, että se tuottaa referenssikunnalle säästöjä, ja siksi ulkoista rahoitusta voidaan asteittain vähentää (Kuvio 4).



Kuvio 4. Lapsiperheiden palvelujen systemisen muutoksen investointimalli 2016–2020

Uusien innovaatioiden tuottamisen sijasta muissa kunnissa tulisi keskittyä soveltamaan kustannusvaikuttaviksi osoitettuja järjestelmä- ja palveluinnovaatioita. Tämä edellyttää kansallista menettelyä, jossa kotimaisen ja kansainvälisen tutkimus- ja kehittämistyön tuottamia innovaatioita jatkuvasti arvioidaan ja niistä nostetaan esiin suositeltavat tavoitemallit.

Lapsiperheiden palvelujen laaja systeminen uudistuminen tarkoittaa käytännöstä kaikissa kunnissa suurta uudistumista arkisissa toimintatavoissa, ammattihenkilöstön osaamisessa ja laajemminkin toimintakulttuureissa. Mitä suuremmasta organisaatioista on kysymys, sitä tärkeämpää on riittävä panostaminen henkilöstön koulutukseen (ks. Jyväskylän, Nurmijärven ja Raahen seudun kuntaraportit), työnohjaukseen sekä erityisesti lähihoitamisen tukemiseen sisäisten konsulttien, kehittäjien ja kouluttajien verkostoilla.



## 6 Aliarvioidaanko kärkihankkeissa haasteen vaativuutta?

### 6.1 Hallitusohjelma ja kärkihankkeet

Tämän raportin viimeistelyvaiheessa julkaistiin pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeet. Seuraavassa kuvataan ja arvioidaan hallitusohjelmaa ja sen kärkihankkeita lokakuun 2015 alussa käytettävissä olevien tietojen varassa.

Hallitusohjelmassa kiirehditään palvelujen rakenneuudistusta ja odotetaan sen tuottavan useiden miljardien eurojen säästöjä palvelukustannuksissa. Yhteisenä tavoitteena on palvelujen uudistaminen asiakaslähtöisemmiksi, tehokkaammiksi ja vaikuttavimmiksi. Päähuomio on sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Hallitusohjelmassa painotetaan kokeilukulttuuria, jolla tavoitellaan innovatiivisia ratkaisuja, parannetaan palveluita, edistetään omatoimisuutta ja yrittäjyyttä sekä vahvistetaan alueellista ja paikallista päätöksentekoa ja yhteistyötä: Toteutetaan kokeiluohjelma, joka koostuu erikseen valittavista laajemmista kokeiluista sekä lukuisista pienemmistä kokeiluista. Otetaan käyttöön systemaattinen kokeilutoiminta ja luodaan säädöspohja helpottamaan kokeilujen järjestämistä.

Hallitus käynnistää vapaakuntakokeilun, jonka tavoitteena on mahdollistaa kunnille palveluiden tuotanto- ja toimintatapojen kehittäminen nykyistä vapaammin ja laajemmin. Valtakunnallisesti toteutetaan kuntien ja

muun julkisen sektorin tuotantokustannusten mittaristo, joka tekee kustannuksista ja laadusta läpinäkyvän sekä vertailukelpoisen. Uusien palveluinnovaatioiden syntymistä ja hyödyntämistä edistetään toteuttamalla laajasti kokeilutoimintaa mahdollistavalla säädöspohjalla.

Pääministerin ilmoitus hallituksen kärkihankkeista annettiin eduskunnalle 7.10.2015 (Valtioneuvosto 2015). Yksi kärkihankkeista on lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, jonka tavoitteena on koko lapsi- ja perhepalveluiden palvelujärjestelmän uudistaminen lapsi- ja perhelähtöisemmäksi, ennaltaehkäisevämmäksi ja vaikuttavammaksi.

Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa sovitetaan kaikki lasten, nuorten ja perheiden palvelut integroiduksi palvelujen kokonaisuudeksi. Peruspalveluja vahvistetaan ja painopistettä siirretään ehkäisyyn ja varhaiseen tukeen. Yhteen sovitettavia toimintoja ovat muun muassa sosiaali- ja terveystalvet (STM); kasvat-, opet- ja kulttuuripalvelut, nuorisotyö (OKM); maahanmuuttaja- ja kotoutumispalvelut, pahoinpitely- ja hyväksikäyttöasiat (SM); nuorten työllisyyden ja työpaikkojen perheystävällisyyteen liittyvät asiat (TEM); varusmiespalveluun liittyvät asiat (PLM); huoltajuskysymykset ja rikoksiin syyllistyneiden nuorten palvelut (OM) sekä näillä aloilla toimivien järjestöjen ja seurakuntien toiminta. Monia hallinnonaloja ja palveluja koskeva muutos edellyttää vahvaa kansallista ohjausta ja investointia muutosvaiheeseen. Toimintasuunnitelman mukaan:

1. Muutosohjelmassa mallinnetaan palvelujen uusi kokonaisuus. Valtakunnallista muutostyötä tuetaan kuntakokeiluilla ja kohdistetuilla käynnistysavustuksilla.
2. Muodostetaan uudistusta ohjaava ja toimeenpaneva koordinaatiorakenne. Vahvistetaan johtamista, henkilöstön osaamista ja monialaista yhteistyötä muutostyön kaikilla tasoilla.
3. Luodaan alueelliset osaamis- ja tukikeskukset erityisen tuen ja avun tarpeessa oleville, vaikeasti oireileville lapsille ja nuorille. Keskuksissa yhdistetään lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdetyö, lastensuojelun erityisosaaminen sekä lasten ja nuorten oikeuspsykiatrinen asiantuntemus.
4. Mallinnetaan ja otetaan käyttöön lapsi- ja perhevaikutusten arviointi. Kärkihankkeen muutostyötä tuetaan kehittämällä väestölähtöistä budjetointia.

5. Luodaan näyttöön perustuvien tuen ja hoidon menetelmien ”työkalupakit” ammattilaisille. Perustetaan valtakunnallinen vastuutaho, jonka vastuulla on uusien menetelmien näytön arviointi ja levittäminen siten, että menetelmät saadaan laajasti kuntien ja ammattilaisten käyttöön.
6. Luodaan uusia, vanhemmuutta tukevia matalan kynnyksen palveluja mm. digitaalisia palvelumahdollisuuksia hyödyntäen. Otetaan valtakunnallisesti käyttöön kaikille lapsiperheille suunnattu perhekeskusmalli, joka kokoaa julkisten matalan kynnyksen palvelujen yhteyteen myös järjestöjen, seurakuntien ja vertaistuen palvelut.

Lokakuun 2015 alussa julkistetun toimintasuunnitelman mukaan muutoshjelma etenee seuraavasti:

---

**Aikataulu (kk/vvvv) ja vaiheistus**

---

Vaihe 1	Suunnittelu on valmis, ja toteutus voi alkaa.	9/2015
Vaihe 2	Valtioneuvosto vahvistaa asiantuntijayhteistyönä valmistellun poikkihallinnollisen lapsi- ja perhepalvelujen muutoshjelman.	12/2015
	Luodaan uudistusta toimeenpaneva, käytännön työtä ohjaava alueellinen ja valtakunnallinen ohjaus- ja toimeenpanorakenne.	8/2016
	Luodaan kattava poikkihallinnollinen tietopohja ja toimivat seuranta-indikaattorit.	12/2016
	Luodaan alueelliset osaamis- ja tukikeskukset vaikeasti oireileville lapsille ja nuorille.	12/2016
	Mallinnetaan ja otetaan käyttöön lapsi- ja perhevaikutusten arviointi.	12/2016
	Väestölähtöisen budjetoinnin kehitystyötä jatketaan.	
	Laaditaan näyttöön perustuvien tuen ja hoidon menetelmien ”työkalupakit” eri-ikäisten lasten, nuorten ja perheiden parissa työskenteleville ammattilaisille.	1/2016– 12/2017
	Luodaan uusia, vanhemmuutta tukevia matalan kynnyksen palveluja. Laajennetaan perhekeskusmallin kohderyhmää kouluikäisten lasten perheisiin ja huomioidaan erityisesti monikulttuuriset ja eroperheet.	
Vaihe 3	Muutostyötä vahvistetaan yhteistyössä Kuntaliiton kanssa vuosille 2016–2017 ajoittuvilla kuntakokeiluilla ja uusien palvelukokonaisuuksien käynnistämiseen kohdennetuilla käynnistysavustuksilla.	1/2016– 5/2018
Vaihe 4	Arvioidaan toimenpiteiden vaikuttavuus.	9/2018
Vaihe 5	Suunniteltu toimenpide on toteutettu.	12/2018
Panos- tukset	2016: 7,0 milj. euroa 2017: 17,0 milj. euroa 2018: 16,0 milj. euroa Yhteensä: 40,0 milj. euroa	

---

Hallituksen muissa kärkihankkeissa on useita muita lapsia ja lapsiperheitä ja heidän palvelujaan koskevia toimenpide-ehdotuksia, kuten seuraavat otsikot osoittavat: uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit pe-

ruskouluihin, toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi, parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta ja kehitetään nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan.

## 6.2 Arviointia

Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeet ovat ensimmäinen lasten ja perheiden palvelujen uudistamiseen vakavasti pyrkivä toimintasuunnitelma sen jälkeen, kun kriittinen keskustelu näiden palvelujen hajanaisuudesta ja katveista alkoi jo 1980-luvun alussa. Päätös kärkihankkeista ja niiden määrärahoista tehdään muodollisesti eduskunnassa vuoden 2016 valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Tosiasiassa hallitus on jo hyväksynyt kärkihankkeiden toimintasuunnitelmat ja suunnitelman niiden määrärahoista vuoteen 2018 saakka.

Seuraavassa arvioidaan kärkihankkeita tässä raportissa esitettyjen johtopäätösten näkökulmasta. Arvio on kirjoitettu lokakuun puolessa välissä silloin käytettävissä olleiden tietojen perusteella. Tärkein kysymys on, onko perusteltua odottaa, että kärkihankkeiden työsuunnitelman toteutuessa lapsiperheiden palvelut uudistuvat tavoitteiden mukaisesti? Ensin muutama yleisempi huomio:

- Kunnat ovat tähän saakka tuottaneet valtaosan lapsiperheiden palveluista. Hallitusohjelman mukaan kuntien rooli muuttuu palvelujen järjestäjästä alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi. Tämän muutoksen merkitystä lapsiperheiden palvelujen kokonaisuuden johtamisen ja koordinoinnin näkökulmasta ei ole toistaiseksi ennakoitu.
- Hallinnon kehittämisessä hallitusohjelma korostaa selkeätä rakennetta ja ohjausta, asiakasnäkökulmaa ja kykyä muutokseen ja riskienhallintaan. Erityistä huomiota kiinnitetään kokonaisuuden hallintaan sektorirajat ylittäen. Kärkihankkeet jakautuvat kuitenkin sektoreittain, eikä niistä muodostu kokonaiskuvaa lasten näkökulmasta.
- Yhteiskunnallista keskustelua hallitsevat nyt ja varsin todennäköisesti myös seuraavina vuosina supistuvat voimavarat, hallintorakenteiden suuret uudistukset ja kuntien muuttuva rooli. Epävarmuus ja jopa ahdistuneisuuskin voivat lisääntyä palveluorganisaatioiden johdossa ja

henkilöstön keskuudessa. Tällaisessa ilmapiirissä ja ympäristössä organisaatioilla ja ammattikunnilla on uudistumisen sijasta taipumus kääntyä sisäänpäin ja keskittyä vakiintuneisiin ydintoimintoihin ja oman sektorin resurssien puolustamiseen.

Lopuksi muutama yksityiskohtaisempi ajatus lapsiperheiden palvelujen muutosohjelman kärkihankkeesta:

- Vain vajaa viidennes lapsiperheiden palvelujen voimavaroista sijoittuu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle ja yli 80 prosenttia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Koordinointivastuu on kuitenkin osoitettu sosiaali- ja terveysministeriölle, jonka johtamista palveluista valtaosa on ongelmalähtöisiä. Vaarana on, että laaja uudistus tosiasiallisesti keskittyy sosiaali- ja terveystalouteen.
- Muutosohjelman vaiheiden ajoitus antaa huolestuttavan kuvan haasteiden vaativuuden ymmärtämisestä. Kolmessa kuukaudessa on vaikeaa saada lukuisten tahojen avainhenkilöt yhteisiin neuvotteluihin niin, että hallitus voisi jo joulukuussa hyväksyä poikkihallinnollisen muutosohjelman. Ohjelman hyväksyminen vain hallituksessa jättää monet keskeiset tahot asiallisesti ulkopuolelle.
- Toinen epärealistinen suunnitelma on vaikutusten saaminen näkyviin jo vuoden 2018 aikana. Vain kokeilukunnissa laaja muutos voi edetä niin nopeasti, että on perusteltua odottaa mitattavia vaikutuksia lasten hyvinvoinnissa vuoteen 2018 mennessä. Todelliset ja pysyvämmät vaikutukset tulevat näkyviin muissa kunnissa myöhemmin, kun niissä on useamman vuoden ajan sovellettu kokeilukunnissa kehitettyjä tavoitemalleja. Koko maan laajuisesti uudistuminen on suurella todennäköisyydellä vasta alussa vuonna 2018 ja vaatii jatkuvaa tukea vielä pitkälle 2020-luvulle.
- Viimeksi mainitussa toimenpideoiosiossa luodaan uusia, vanhemmuutta tukevia matalan kynnyksen palveluja. Perhekeskusmallin kohde-ryhmää laajennetaan kouluikäisten lasten perheisiin ja huomioidaan erityisesti monikulttuuriset ja eroperheet. Tässä osiossa on yhdistetty varsin eritasoisia asioita. Perhekeskusmallin juuret ovat vanhempien tukemisessa varhaislapsuudessa, ja sen soveltaminen kouluikäisiin on uusi avaus. On perusteltua kysyä, mihin tarvitaan kouluikäisten perhekeskusta, kun pitkään on ollut tavoitteena oppilashuollon yhdistä-

minen perusopetukseen. Monikulttuurisuuden ja eroperheiden huomioon ottaminen kuuluu lapsi- ja perhelähtöisyyteen kaikissa palveluissa.

- Lapsi- ja perhelähtöisyyden vahvistaminen lapsiperheiden palveluissa vaatii välttämättä toiminta- ja organisaatiokulttuurien uudistumista, jossa käynnistämisyavustusten ohella tarvitaan investointeja avoimeen keskusteluun, tiedottamiseen ja koulutukseen sekä muutosvastarinnan rakentavaa kohtaamista.
- Arvioinnista todetaan vain, että luodaan kattava poikkihallinnollinen tietopohja ja toimivat seurantaindikaattorit. Tutkimus ei ole lainkaan esillä. Laajan systemisen uudistuksen alussa tarvitaan muutosprosessihin kohdistuvaa kehittävä arviointitutkimusta. Kun muutokset vaikiintuvat ensin kokeilukunnissa ja vähitellen myös muissa kunnissa, tulee mahdolliseksi ensin taloudellisten ja myöhemmin hyvinvointivaikutusten mittaaminen. Poikkihallinnollinen tietopohja ja sen tuottamat seurantaindikaattorit ovat välttämättömiä välineitä, mutta kattavat vain pienen osan kaikesta siitä tiedosta, johon näin laajan uudistumisen arvioinnin tulisi perustua.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma ja sitä toteuttavat kärkihankkeet avaavat aidon mahdollisuuden lapsiperheiden palvelujen systemiseen uudistamiseen. Ratkaisevaa on, ymmärretäänkö ensinnäkin riittävän hyvin tämän haasteen vaativuus ja sen edellyttämä laaja konsensus ja sitoutuminen uudistukseen. Toinen keskeinen kysymys on lapsiperheiden palvelujen uudistamisen arvottaminen suhteessa muihin käynnissä oleviin muutoksiin: Saavatko lapsiperheiden palvelut sen aseman yhteiskunnan asialistalla, mikä niille kuuluu kansantalouden kestävyuden ja hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuudessa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen selkiyttämällä tavalla?

# Lähteet

- Berg, A. (2013). Kokeilun paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2013.
- Bardy, M., Salmi, M. & Heino, T. (2001). Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Stakes Raportteja 263.
- Committee on the rights of the child. (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child. General Comment No. 5.
- Committee on the rights of the child. (2006). Day of General Discussion on the Right of the Child to Be Heard.
- Committee on the rights of the child. (2007). Day of General Discussion on Resources for the Rights of the Child – Responsibility of States.
- Committee on the rights of the child. (2009). The right of the child to be heard. General Comment No. 12.
- Committee on the rights of the child. (2013). On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration. General comment No. 14 (art. 3, para. 1).
- Grönroos, C. (1987). Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Grönroos, C. (2010). Palvelujen johtaminen ja markkinointi. Juva: WSOYpro.
- Grönroos, C. & Voima, P. (2013). Critical service logic: making sense of value and co-creation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 41:133–150.
- Gummerrus, J. & von Koskull, C. (eds, 2015). *The Nordic School – Service Marketing and Management for the Future*. Hanken School of Economics, Helsinki.
- Halme, N., Kekkonen, M. & Perälä, ML. (2012) *Perhekeskukset Suomessa. Palvelut, yhteistoiminta ja johtaminen*. Terveystieteiden tutkimuskeskus. Helsinki: Raportti.

- Hiilamo, H. (2006) Akantappolaista isäkiintiöön: Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki: Stakes.
- Komiteamietintö. (1980). Kansainvälisen lapsen oikeuksien vuoden 1979 Suomen komitean loppuraportti. Helsinki.
- Lapsiasiainneuvottelukunta (2014). Esitys hallitusohjelmaan: Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi. Lasten ja nuorten palvelut. 17.12.2014.
- Lapsen oikeuksien komitea (2011): Suomen 4. määräaikaisraporttia koskevat päätelmät. Ulkoministeriö. (<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>)
- Lähtenmäki-Smith K. & Terävä E. (2012). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) 2008–2011 arviointi. Loppuraportti. Julkaisuja 2012:12.
- Löytänä, J. & Korkiakoski, K. (2014). Asiakkaan aikakausi. Talentum.
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto. (1975). Lapsen perusturva. Lapsipoliittinen ohjelma 1974. 2. painos. Kuopio: Savon Sanomain Kirjapaino.
- Määttä, M. (2010). Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä suunnittelu kunnissa. Janus: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti. 2010;18/3.
- Oikeusministeriö. (2013). 8-vuotiaan lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat. Helsinki: Selvityksiä ja ohjeita 32. <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarasto/1370865930372.html>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010). Lapsi-, nuoris- ja perhepolitiikan koordinaatio. Lasten ja nuorten kasvun ja hyvinvoinnin selvitysryhmän muistio. Työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:3.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012). Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015. Julkaisuja 2012:6.
- Paavola, A., Rousu, S. & Laiho K. (2005). Lasten hyvinvointi kunnan yhteiseksi asiaksi. Lapsipolitiikan kuntakyselyn 1.4.2005 tuloksia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Rauhala, PL. (1998). Mistä ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys? Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua. Tutkimuksia 90. Helsinki: Stakes.
- Rimpelä Matti (2013). Kasvatuskaakoksesta yhteiseen ymmärrykseen. Kirjassa AL Lämssä (toim.) Verkostot vahvoiksi. PS-Kustannus. Jyväskylä. 17–47.
- Rimpelä, Matti (2014a). Mitä ”hyvinvointitalous” tarkoittaa lapsiperheiden ja lasten näkökulmasta? Talous ja yhteiskunta -lehti 1:14–20.
- Rimpelä, Matti. (2014b). Miten ymmärrän hyvinvointitalouden ja sen ajankohtaiset haasteet? Kirjassa Särkelä R. ym. (toim.) Hyvinvointitalous, SOSTE. Helsinki 2014. 238–248.
- Rimpelä, Matti (2015). Lapsipolitiikkaa ja lasten kuntapalvelujen kehittämistä 1980-luvulta 2010-luvulle: Miksi olemme epäonnistuneet? Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 3:255–272.
- Rimpelä, Raisamiina (2014) Kundnärhet och kundförståelse i utvecklingen av en kommunal tjänsteinnovation inom hälsovård (Asiakaslähtöisyys ja asiakasymmärrys kunnallisen terveydenhoidon palveluinnovaation kehittämisessä.) Helsingfors: Institutionen för marknadsföring. Svenska handelshögskolan.



- Rintamäki, T. & Tienhaara, P. (2014). *Palveluajattelun murros – näkökulmia uudistuvaan palveluun*. Tampere University Press.
- Ritvanen, H. & Sinipuro J. (2015). *Lapsiperheiden palvelut: Sankariteoista kohti systemistä tiedolla johtamista*. Käsikirjoitus, lähetetty arvioitavaksi.
- Satka M., Moilanen, J. & Kiili, J. (2002). *Suomalaisen lapsipolitiikan mutkainen tie*. *Yhteiskuntapolitiikka* 67/3:245–259.
- Silvennoinen, H. (toim., 2002). *Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle*. Nuorisosaianneuvottelukunnan julkaisu 25. Helsinki: Yliopistopaino Oy.
- Sipilä, J. & Österbacka, E. (2013). *Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjaailua? Perheitä ja lapsia tukevien palveluiden tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1985). *Lastensuojelutoimikunta 1982:n mietintö 3. Lasten kasvuolojen ja palvelujen kehittäminen*. Komiteamietintö 1985:7.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2005). *Lapsille sopiva Suomi*. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Helsinki: Yliopistopaino.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2008). *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2008–2011*. Julkaisuja 2008:6.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2012–2015*. Julkaisuja 2012:1.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). *Toimiva lastensuojelu*. Raportteja ja muistioita 2013:19, [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=6511574&name=DLFE-26809.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=6511574&name=DLFE-26809.pdf)
- Sotarauta, M., Saarivirta, T. & Kolehmainen, J. (2011). *Mikä estää kuntia uudistumasta? Kunnallisanon kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 66*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Stakes (2006). *Aloite sosiaali- ja terveysministeriölle 9.6.2006. Lapsiperheiden, lasten ja nuorten määräaikaisten hyvinvointiarviointien runko-ohjelma*. Asianro 1375/005/2006.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan*. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 211. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto (2000). *Eläköön lapset – lapsipolitiikan suuntaviivat*. Helsinki 2000.
- Ulkoministeriö (1994). *Lapsen oikeuksien sopimus*. Ensimmäinen määräaikaisraportti. Helsinki.
- UNICEF (2014). *A Global Stocktake of UNICEF's Programme Activities on Public Finance for Children*.
- UNICEF Suomi (2001): *Lapsen oikeuksien käsikirja*. Edita.
- Valovirta, V., Nieminen, M., Pelkonen, A. ym. (2011). *Systemisen muutoksen haasteet ja innovaatiotoiminnan mahdollisuudet*. TEKES 286. Helsinki.
- Valtioneuvosto (2002). *Selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista*.

- Valtioneuvosto (2014). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista. Hallituksen esitys 117/2014.
- Valtioneuvosto (2015). Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston kanslia: Hallituksen julkaisusarja 13.
- Valtiovarainministeriö (2015). Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota. Työryhmämuistio. Helsinki.
- Virtanen, P., Suoheimo, M., Lamminmäki, S., Ahonen, P. & Suokas, M. (2011). Matkaopas asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen. Tekes. Helsinki.

# LIITE: Kuntien lähettämiä kuvauksia lasten ja lapsiperheiden palvelujen kehitystyöstä

(ks. sähköinen liiteraportti KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätöön sivuilla)

## OSA I Vaihtoehtoisia kehittämisstrategioita

1. Sonja Manssila, Leena Hassi, Sinikka Salo ja Matti Rimpelä: Oulun seudun lapsi- ja nuorisopolitiikka 2025 – seutukunnalle yhteinen tavoiteohjelma
2. Marja-Leena Meriläinen ja Pentti Rautakoski: Hyvä kasvaa Kempeleessä – Lasten ja nuorten kokoinen kunta
3. Marja-Liisa Akselin, Markku Rimpelä ja Päivi Raukko: Sektoreista kokonaisuuteen. Lapsi- ja nuorisopolitiikan uudistuvaa johtamista Hämeenlinnassa
4. Kari Hakari ja Maria Päivänen: Tampereen toimintamalli: Pepistä lähivoimalaan – lasten ja nuorten palvelujen asiakaslähtöinen järjestäminen
5. Tiina Kirmanen: Lapsipolitiikan ja lapsipalvelujen uudistaminen Imatran kaupungissa
6. Mikko Hulkkonen: Raision kaupungin perhepalveluiden nopea uudistaminen
7. Olli Laiho: Keskiössä kuulluksi tuleminen ja osallisuus – Varhaista ja avointa yhteistyötä Nurmijärvellä

8. Ilari Karppi: Kylä keskelle koulua? Tulevaisuuden oppimisympäristön visiointia kunnassa
9. Hannu Kallunki, Mika Niemelä, Birkitta Ala-Aho, Saana Savela ja Karita Pesonen: Raahen seudulla lapsia ja perheitä tuetaan peruspalvelujen kautta.
10. Tarja Tuomainen, Marko Lahtinen ja Matti Rimpelä: Hyvinvointioppimisen soveltaminen kouluhyvinvointiin Jyväskylässä
11. Vesa Komonen ja Paula Vänninmaja: Kohti kumppanuutta – lapsiperheiden rajattomat palvelut: Toimeenpanoa vaille valmis. (Tampere)
12. Eija Leppänen ja Jonna Niemelä: Sosiaalityötä lapsille alhaalta ylöspäin Hämeenlinnassa

## **OSA II Palvelukokonaisuuksia**

13. Tarja Nylund: Lapsiperhepalvelujen kehittäminen Eksotessa (Etelä-Karjala)
14. Irja Hemmilä ja Kirsi Mäkilä: Perheen tukena Heinolassa
15. Seija Laitinen, Veera Virtanen ja Kari Koistinen: Pieksämäki: Pirstaleisesta kuntaorganisaatiosta kohti elämäkaarimallin mukaisia kuntapalveluita
16. Jarno Koskinen: Lähivoimala – Osallisuutta ja yhteisöllisyyttä alueellisesti Tampereella

## **OSA III Menetelmä- ja palveluinnovatioita**

17. Terja Ristkari, Jukka Huttunen ja Adre Sourander: Uuden teknologian mahdollisuudet lapsiperheiden psykososiaaliseen tukemiseen väestössä (Turun yliopisto, Varsinais-Suomen kunnat)
18. Jouko Narkilahti, Leena Hassi ja Matti Rimpelä: Lapsilähtöinen budjetianalyysi Oulun seudun kunnissa 2005–2012
19. Tuire Sannisto, Leena Vekara ja Merja Värri: Hyvinvointineuvolasta Keinuun – kymmenen vuotta ja matka jatkuu. (Tampere)
20. Ulla Vehviläinen: Imatran hyvinvointineuvola – konkreettista tukea lapsiperheille

21. Titta Pelttari ja Maria Päivänen: Perhepiste Nopea – matalan kynnyksen toimintamallia kehittämässä. (Tampere)
22. Sami Keto, Kirsi Kulmala, Elina Pohjankunnas, Sari Salomaa-Niemi, Risto Karttunen ja Tuire Sannisto: Nepsy-tukityö Tampereella – perheneuvola jalkautuu lasten ja heidän perheidensä avuksi
23. Tuija Viitasaari ja Virve Savolainen: Kohti ehyttä koulupolkua esi- ja alkuopetuksessa Tampereella
24. Jari Pekuri: Toppari Hämeenlinnassa: Uusi palvelu nuorille

## **Kunnallisan kehittämistäitiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 Pirjo Mäkinen  
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS  
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom  
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen  
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA  
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö  
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS  
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo  
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen  
KUNTA VALINTATILANTEESSA  
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen  
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti  
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA  
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen  
ERILAISET KUNNAT  
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa  
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA  
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko  
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus  
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman  
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto  
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo  
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA  
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola  
RAKENNERAHASTOT  
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen  
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen  
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius  
JULKISUUSKOE  
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi  
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki  
MAASEUDUN MENESTYJÄT  
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen  
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg  
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen  
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman  
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN  
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryyänen  
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA  
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen  
KUNTAETIIKKA  
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen  
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri  
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN  
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen  
LAPSEN EHDOKKAILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki  
TEOLLISTUVA MAASEUTU  
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen  
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen  
ANSIOTULOVAHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT  
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen  
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen  
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström  
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen  
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä  
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen  
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)



- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank  
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET  
Menetelmä kunnille terveystaluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari  
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi  
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio  
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen  
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA  
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto  
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski  
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI  
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen  
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi  
KUNTARAKENNE MURROKSESSA  
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen  
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?  
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen  
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen  
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén  
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS  
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–  
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto  
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen  
SUOMI JA ALUEET 2030  
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja  
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki  
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari  
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen  
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman  
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen  
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto  
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTA A KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen-James  
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–  
Pekka Rissanen  
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET  
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola  
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!  
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa  
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen  
PALVELUT TOIMIMAAN  
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari  
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA  
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso  
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?  
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen  
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen  
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska  
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT  
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &  
Petteri Räisänen  
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIKUNTAPALVELUISTA  
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN  
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pyllkänen  
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola  
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA  
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi  
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari  
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?  
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen  
ja Heikki Hiilamo  
SYRJÄYTYNUT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala  
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –  
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-  
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno  
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-  
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki  
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera  
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto  
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen  
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040  
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo  
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkiniemi, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka  
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?  
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)  
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, <a href="mailto:antti.mykkanen@kaks.fi">antti.mykkanen@kaks.fi</a> , p. 0400 570 087
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, <a href="mailto:veli.pelkonen@kaks.fi">veli.pelkonen@kaks.fi</a> , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, <a href="mailto:anja.kirves@kaks.fi">anja.kirves@kaks.fi</a> , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)

## Säästöjä lapsiperheiden palveluremontilla

Lapsiperheiden palvelujen hajanaisuudesta on kannettu huolta vuosikymmeniä. Vaikka lapsi- ja perhelähtöisyyttä on pidetty tärkeänä, hajanaisuus on vain lisääntynyt.

Tässä tutkimuksessa on parikymmentä kuntakuvausta lapsiperheiden palvelujen kehittämisestä. Järjestelmä- ja palveluinnovaatiot ovat keskittyneet kuntien omiin erityisoloihin. Kunnat eivät ole markkinoineet niitä muille kunnille. Tämän vuoksi yksittäisten kuntien hankekehittäminen on edistänyt vain hitaasti lapsiperheiden palvelujen laajempaa ja valtakunnallista uudistumista.

Tutkijat esittävät valtakunnallisesti johdettua ja pitkäkestoista tutkimus- ja kokeiluohjelmaa. Näin lapsi- ja perhelähtöinen palvelukokonaisuus voidaan tuottaa yli kymmenen prosenttia pienemmillä kustannuksilla, samalla kun hyvinvointivaikutukset paranevat.

