

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:7

*Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki,  
Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala*

**Sosiaalialan kehittämishankkeen  
tavoitteiden saavuttamisen arviointi**

---

SOSIAALIALAN KEHITTÄMIS-  
HANKKEEN LOPPUARVIOINTI  
Osaraportti 2

ISSN 1236-2115  
ISBN 978-952-00-2537-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)

Taitto: AT-Julkaisutoimisto Oy  
Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2008



*Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala.*  
*Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviointi.*  
*Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 2. Helsinki, 2008. 110 s.*  
*(Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus; ISSN 1236-2115, 2008:7).*  
*ISBN 978-952-00-2537-3 (nid.), ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)*

PricewaterhouseCoopers Oy valittiin alkuvuodesta 2007 toteuttamaan Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Loppuarvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, kuinka Sosiaalialan kehittämishanke on edennyt selvitysmiestyöstä käytännön toimeenpanoon.

Tämän osaraportin kohteena on ollut valtioneuvoston periaatepäätösten mukaisten tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Tavoitteena on arvioida ovatko tavoitteet olleet oikeaan osuneita ja missä määrin ne on saavutettu. Tämän lisäksi on tarkasteltu tavoitteiden saavuttamista edistäneitä ja estäneitä tekijöitä. Arviointi jatkuu vuonna 2008 tulosten ja vaikutusten arvioinnilla.

Arviointihankkeen toteutukseen osallistuu PwC:ssä laaja asiantuntijaryhmä, joka koostuu sekä arvioinnin asiantuntijoista että sosiaalialan eri substanssialueiden asiantuntijoista. Arviointiaineisto on koostunut osahankkeiden toteuttajien, osahankkeiden ohjaus- ja asiantuntijatyöhön osallistuneiden henkilöiden, tutkijoiden sekä muiden sidosryhmien haastatteluista, valikoiduille osahankkeille lähetetystä sähköisestä kyselystä sekä alueellisten johtoryhmien päätöstilaisuuksissa toteutetuista keskusteluista.

Palvelujen saatavuuteen liittyvät tavoitteet ovat olleet keskeisiä Sosiaalialan kehittämishankkeessa. Palvelujen saamisen, saatavuuden ja laadun turvaaminen on ylätasoinen tavoitteena mukana suurimassa osassa valtakunnallisia osahankkeita sekä laajasti osana alueellista kehittämistoimintaa. Palvelujen saatavuudesta kertova tieto on puutteellista. Vähän on myös kiinnitetty huomiota siihen, mitä palveluiden saatavuudella tarkoitetaan eri yhteyksissä. Saatavuuden indikaattorit voivat olla erilaisia eri palveluissa.

Hankkeen tavoitteenasettelu on ollut laaja-alaista ja kattavaa, mutta samalla selkeä kehittämisen fokus on puuttunut. Tavoitealueeseen

liittyvien valtakunnallisten osahankkeiden (oikeus palvelutarpeen arviointiin, sosiaalipäivystys) sisällöt ovat vastanneet hyvin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana palvelujen saatavuudessa ja laadussa ei ole tapahtunut merkittäviä, todennettavia, positiivisia muutoksia. Palveluiden saatavuuteen on pyritty vaikuttamaan ensisijaisesti kahden tyyppisillä toimenpiteillä: lainsäädännön muutoksilla, jotka takaavat palvelutarpeen arvioinnin, ja palveluprosessien ja -rakenteiden kehittämisellä, esim. palveluohjaus, sosiaalipäivystys ja palvelujen uudelleenjärjestely.

Toimintatapojen ja rakenteiden kehittämisen osalta valtaosa Sosiaalialan kehittämishankkeen valtakunnallisista osahankkeista sisältävät tavoitteita, jotka liittyvät toimintatapojen ja palvelurakenteiden muutoksiin. Sosiaalialan kehittämisessä uudet toimintatavat ja rakenteiden muutokset korostuvat, sillä muun muassa alan työvoiman saatavuuden haasteet, asiakasajattelun voimistuminen sekä väestörakenteen muutokset vaativat uudenlaisia lähestymistapoja palveluilta ja työyhteisöiltä. Osahankkeiden tavoitteet pureutuvat usein relevantteihin yhteiskunnallisiin haasteisiin, mutta itse kehittäminen kohdistuu yksittäisen menetelmän luomiseen, jolloin saattaa unohdeta menetelmän toimivuutta tukevien rakenteiden muodostaminen.

Joidenkin osahankkeiden toimenpiteiden taustalla on ollut palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämiseen liittyvä tiedontuotannon tarve. Sosiaalialan kehittämishankkeessa on paikoin tehty kattavia tarveanalyysyjä.

Erityisesti valtionavustusten myöntöperiaatteiden kautta kunnallinen kehittämistoiminta on muuttunut alueelliseksi ja seudulliseksi kehittämistoiminnaksi. Rahoitus on ohjannut kuntien välisen yhteistyön kehittämiseen ja on edistänyt seudullisten kehittämisrakenteiden muodostumista. Hyvien käytäntöjen analyysi ja kehittäminen on tukenut palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämistä, mutta hyvien käytäntöjen leviämistä ei vielä ole näyttöä. Hyvät käytäntöjen leviämistä nykyisellä menetelmällä, tai ylipäätään, voi kyseenalaistaa. Ilman aktiivista levittäjää ja käytäntöön sopivaa räätälöintiä nämä tuskin lähtevät elämään.

Sosiaalialan kehittämisessä tavoitealueista parhaiten on edennyt lasten ja perheiden palvelujen osalta. Konkreettisia tuloksia ovat lastensuojelulainsäädännön ja -palvelujen kehittäminen, perhekeskusten kehittäminen, uudet yhteistyörakenteet ja mallit (esim. varhaisen puuttumisen nousu), osaamisen kehittäminen ja resurssien jakami-

nen sekä tietoisuuden lisääntyminen. Tavoitealueen kehittyminen johtuu ohjelmallisesta toiminnasta lainsäädännön uudistamiseksi (lastensuojelulaki), laajasta rahallisesta panostuksesta sekä valtakunnallisten toimenpiteiden ohjelmallisesta ja järjestelmällisestä toteutamisesta.

Vanhusten palvelujen kitkattomuuden varmistamisessa on tapahtunut myös varsin paljon positiivista kehitystä. Palvelusetelin käyttö on edennyt vähitellen, ja kokemukset palvelusetelin käytöstä ovat olleet myönteisiä. Konkreettisia tuloksia vanhusten palvelujen kehittämisessä ovat olleet henkilökunnan osaamisen kehittyminen ja palvelun laadun arvioinnin edellytysten paraneminen.

Vammaispalvelujen osalta valtakunnan tason toimenpiteet eivät ole toteutuneet. Vammaispalvelujen uudistaminen kunnallisessa kehittämistoiminnassa on edelleen kesken. Palvelujen tavoitteena on turvata ihmisten tasa-arvoinen kohtelu, itsenäisen elämän mahdollisuus ja yhteiskunnallinen osallisuus. Näihin teemoihin valtakunnalliset toimenpiteet eivät ole merkittävästi vaikuttaneet.

Päihdepalvelujen tavoitteena on ollut toteuttaa päihdepalvelujen laatusuosituksen mukaiset palvelut koko maassa vuoden 2007 loppuun mennessä. Päihdepalvelut eivät tule toteutumaan vuoden 2007 loppuun mennessä laatusuosituksen mukaisesti. Myös laatusuosituksen sisällön päivitys katsotaan ajankohtaiseksi. Päihdepalvelujen kehittämisen keskeisimmät edistysaskeleet ovat liittyneet päihdeosaajaverkoston vahvistumiseen ja tätä kautta päihdepalvelujen kehittymiseen. Lisäksi paikallisessa kehittämistyössä on tunnistettavissa erityisesti seudullisten päihdepalvelujen kehittymistä sekä päihdeosaamisen kehittymistä osana kuntien peruspalveluja.

Henkilöstön riittävyyden turvaamisen, osaamisen ja työolojen kehittämisen osalta voidaan sanoa, että tämän osa-alueen tavoitteet ovat vastanneet erittäin hyvin kahteen toisiinsa liittyvään sosiaalialan haasteeseen: työvoimapulaan sekä toimialan heikkoon imagoon. Valtakunnallisten toimenpiteiden lisäksi henkilöstön osaamisen, tehtävärakenteen ja työolojen kehittäminen -osa-alueen teemat ovat jonkin verran mukana alueellisessa kehittämistoiminnassa. Henkilöstön tehtävärakenteiden ja työolojen uudistamiselle on tarvetta, mikäli kehittäminen kohdistuu prosessien muuttamiseen tai organisaatiorakenteiden kehittämiseen.

Työolojen ja johtamisen uudistaminen nousee tavoitteena tärkeäksi tämän arvioinnin havainnoissa. Näihin liittyvät toimenpiteet



olivat arviointihetkellä vasta toteutumassa, mutta niiden voi sanoa olevan suhteellisen vähäisiä. Arviointihavainnoissa korostuu sosiaalialan johtamisen ja muutosjohtamisen merkitys toimialan houkuttelevuuden yhtenä osatekijänä ja organisaatioiden ja muutosten läpiviennin edellytyksenä. Johtamisen kehittäminen on jäänyt kuitenkin vähälle huomiolle Sosiaalialan kehittämishankkeessa.

Valtakunnalliset Sosiaalialan kehittämishankkeen toimenpiteet (lainsäädäntöuudistukset sekä niitä tukevat suositukset) ovat olleet tärkeitä muutoksen perustan luomisessa, mutta niiden käytännön implementointi ja erityisesti implementoinnin tuki on vielä tekevä. Esimerkiksi säännökset sosiaalihuollon kelpoisuuksista on uudistettu. Käytännön henkilöstön osaamisen ja tehtävärakenteiden kehittäminen on tapahtunut muun kehittämistoiminnan sisällä (vrt. prosessin muuttaminen edellyttää tehtävärakenteen muuttamista ja päinvastoin). Rahoitusinstrumentti ei puolestaan ole aina mahdollistanut tätä, vaan yksittäinen valtionavustushanke on kohdistunut joko prosessin tai rakenteiden kehittämiseen, esimerkiksi tehtävärakenteiden kehittämiseen.

Arvioinnissa suositellaan, että palvelujen saatavuuteen ja saamiseen liittyvät käsitteet ja tavoitteet täsmennetään ja operationalisoidaan tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisessä kehittämissuunnitelmassa. Jatkossa rahoitettaessa menetelmien kehittämistä on kiinnitettävä huomiota siihen, että uudet menetelmät kytketään osaksi kunnan olemassa olevia rakenteita ja resursseja. Tai vaihtoehtoisesti pilotointivaiheessa luotavien uusien rakenteiden jatkuvuus varmistetaan. Käytännössä tämä voidaan suunnitella jo rahoituksen hakuvaiheessa.

Arvioinnin mukaan tietoteknologia-hankkeen jatkuessa tulisi määritellä, kuka ottaa vastuun hankkeessa kehitetyistä tuotoksista, yhteisistä tietokannoista ja niiden ylläpidosta pidemmällä tähtäimellä hankkeen loputtua.

Ministeriön tulee tulevassa ohjelmassa valita keskeisille kehittämisalueille kärkihankkeet, jotka toteutetaan laajoina ohjelmallisina kokonaisuuksinaan. Kokonaisuuksilla tulee olla selkeä oma strategia, resursointi ja organisointi. Päihdepalvelujen osalta arvioinnissa suositellaan, että kehittämisessä tulee painottaa laajojen seudullisten ja alueellisten kokonaisuuksien kehittämistä. Päihdepalvelujen laatusuosituksen sisältö on syytä tarkistaa, mikäli päihdepalvelujen kehittämisessä pidetään edelleen laatusuosituksen mukaisia tavoitteita.

Arvioinnin suositusten mukaan ministeriön tulee toteuttaa/tukea sosiaalialan johtamisen kehittämistä: esimerkiksi johtamisvalmennusten ja koulutusten integroiminen osaksi kehittämishankkeita. Lisäksi ministeriön tulee korostaa henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittämisen painopistettä tulevalla ohjelmakaudella.

## **Asiasanat**

arviointi, kehittäminen, ohjelma, sosiaalihuolto, sosiaaliala, sosiaalipalvelut

*Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Utvecklingsprojektet för det sociala området. Slututvärdering av Utvecklingsprojektet för det sociala området. Delrapport 2. Helsingfors, 2008. 110 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2008:7) ISBN 978-952-00-2537-3 (inh.), ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)*

PricewaterhouseCoopers Oy valdes ut för att i början av år 2007 genomföra slututvärderingen av Utvecklingsprojektet för det sociala området. Målet för slututvärderingen är att producera information om hur Utvecklingsprojektet för det sociala området har framskridit från utredningsmannens arbete till praktiskt genomförande.

Målet för denna delrapport har varit att utvärdera hur målen i enlighet med statsrådets principbeslut har uppnåtts. Målet är att utvärdera om målen har varit rätt riktade och i vilken grad dessa har uppnåtts. Dessutom har man undersökt faktorer som främjat och förhindrat att nå målen. Utvärderingen fortsätter år 2008 med en utvärdering av resultat och effekter.

I PricewaterhouseCoopers deltar en bred expertgrupp i genomförandet av utvärderingsprojektet. Gruppen är sammansatt av både utvärderingsexperter och experter från de olika substansområdena inom det sociala området. Utvärderingsmaterialet utgjordes av intervjuer av delprojektens genomförare, personer som deltagit i handledning av och sakkunnigarbetet i delprojekten, forskare och andra intressentgrupper, en elektronisk enkät till utvalda delprojekt samt diskussioner som förts i samband med regionala ledningsgruppers avslutningar.

Mål som anknyter till tillgången till service har varit centrala i Utvecklingsprojektet för det sociala området. Tryggande av tillgången till och kvaliteten i servicen är ett mål på högre nivå och ingår i merparten av de rikstäckande delprojekten och i stor utsträckning som del av regional utvecklingsverksamhet. Informationen om tillgången till service är bristfällig. Man har även fäst föga uppmärksamhet på vad som menas med tillgången till service i olika sammanhang. Indikatorerna för tillgång kan variera inom olika tjänster.



Uppställandet av mål för projektet har varit övergripande och täckande, men samtidigt har en tydlig fokus för utvecklandet saknats. Innehållet i de rikstäckande delprojekten med anknytning till målområdet (rätt till bedömning av servicebehovet, socialjour) har svarat väl mot de samhälleliga behoven. Under Utvecklingsprojektet för det sociala området har det inte skett några betydande, verifierbara och positiva förändringar när det gäller tillgången till service och kvaliteten i servicen. Man har eftersträvat att inverka på tillgången till service genom två olika slags åtgärder: ändringar av lagstiftningen som garanterar en bedömning av servicebehovet och genom att utveckla serviceprocesser och servicestrukturer, t.ex. servicerådgivning, socialjour och omorganisering av servicen.

I fråga om utvecklande av verksamhetspraxis och strukturer innehåller en majoritet av de rikstäckande delprojekten inom ramen för Utvecklingsprojektet för det sociala området mål som hänför sig till ändringar av verksamhetspraxis och servicestrukturer. Vid utvecklandet av det sociala området framhävs ny praxis och strukturella förändringar eftersom bland annat utmaningarna för arbetskraftstillgången, förstärkt klienttänkande och förändringar i befolkningsstrukturen kräver av servicen och arbetskollektiven nya sätt att nalkas problemet. Delprojektens mål går ofta in för relevanta samhälleliga utmaningar, men själva utvecklandet är inriktat mot att skapa en enstaka metod varvid man rent av kan glömma att skapa stabila strukturer som stöder metodens funktionalitet.

Bakom åtgärderna till vissa delprojekt har det funnits ett behov av informationsproduktion med anknytning till utvecklandet av servicestrukturer och verksamhetspraxis. Inom Utvecklingsprojektet för det sociala området har man lokalt utfört täckande behovsanalyser.

Särskilt genom principerna för beviljande av statsunderstöd har den kommunala utvecklingsverksamheten omvandlats till en regional och lokal utvecklingsverksamhet. Finansieringen har styrt kommuner att utveckla samarbetet mellan kommunerna och främjat skapandet av regionala utvecklingsstrukturer. Analys och utvecklande av god praxis har stött utvecklandet av servicestrukturer och verksamhetspraxis, men det finns ännu inget bevis på en spridning av god praxis. Man kan ifrågasätta spridningen av god praxis genom nuvarande metod, eller överhuvudtaget. Utan en aktiv spridare och att praxisen skraddarsys så att den lämpar sig i praktiken lär det knappast bli något av detta.



Det målområde inom utvecklandet av det sociala området som framskridit bäst är tjänsterna för barn och familjer. Konkreta resultat är utvecklandet av barnskyddslagstiftningen och barnskyddstjänster, utvecklande av familjecentraler, nya samarbetsstrukturer och modeller (t.ex. ökningen av antalet fall av tidigt ingripande), utvecklande av kunnandet och fördelning av resurser samt ökad medvetenhet. Utvecklingen av målområdet är en följd av programmatisk verksamhet för att revidera lagstiftningen (barnskyddslag), omfattande ekonomisk insats och programmatiskt och systematiskt genomförande av rikstäckande åtgärder.

När det gäller att trygga en äldreservice som är oproblematiserad har det även skett relativt mycket positiv utveckling. Användningen av servicesedel har gradvis framskridit och erfarenheterna av användningen har varit positiva. Konkreta resultat av utvecklandet av äldreservicen har varit utvecklingen av personalens kunnande och förbättringen av förutsättningarna för utvärdering av servicekvaliteten.

Beträffande handikappservicen har åtgärderna på riksnivå inte genomförts. Reformen av handikappservicen i den kommunala utvecklingsverksamheten är fortfarande inte avslutad. Målet för tjänsterna är att trygga lika behandling av människor, möjlighet till ett självständigt liv och samhälleligt deltagande. De rikstäckande åtgärderna har inte inverkat på dessa teman i betydande utsträckning.

Målet för missbrukartjänsterna har varit att genomföra tjänster i enlighet med kvalitetsrekommendationerna för missbrukartjänster i hela landet till och med utgången av år 2007. Missbrukartjänsterna i enlighet med kvalitetsrekommendationerna kommer inte vara genomförda fram till utgången av år 2007. Även en översyn av innehållet i kvalitetsrekommendationerna anses aktuell. De viktigaste framstegen i utvecklandet av missbrukartjänster har haft anknytning till förstärkande av expertnätverk och därigenom utvecklande av missbrukartjänsterna. Dessutom kan man i det lokala utvecklingsarbetet särskilt identifiera utvecklandet av regionala missbrukartjänster och utvecklandet av kunnandet när det gäller missbrukarvård som en del av kommunernas basservice.

När det gäller att trygga personalens tillräcklighet, utveckla kunnandet och arbetsförhållandena kan man säga att målen för detta delområde har svarat mycket väl mot de två utmaningar inom det sociala området som anknyter till varandra: arbetskraftsbrist och dålig image inom området. Förutom de rikstäckande åtgärderna ingår

delområdenas teman såsom personalens kunnande, uppgiftsstruktur och utvecklande av arbetsförhållandena i viss utsträckning i den regionala utvecklingsverksamheten. Det finns behov av att förnya uppgiftsstrukturen och arbetsförhållandena för personalen, om utvecklandet inriktas på att förändra processerna eller utveckla organisationsstrukturerna.

Att förnya arbetsförhållandena och ledarskapet blir ett viktigt mål i observationerna i denna utvärdering. Åtgärder som hänför sig till dessa höll som bäst på att vidtas när utvärderingen gjordes, men de kan sägas vara relativt få. Observationerna framhäver betydelsen av ledarskap inom det sociala området och ledandet av förändring som en delfaktor för att sektorn ska ta sig lockande, och som en förutsättning för organisationerna och genomförandet av förändringarna. Utvecklandet av ledarskapet har dock inte rönt någon större uppmärksamhet i Utvecklingsprojektet för det sociala området.

De rikstäckande åtgärderna inom Utvecklingsprojektet för det sociala området (revideringar av lagstiftningen och rekommendationer som stöder dessa) har varit viktiga för att skapa underlag för förändringen, men den praktiska implementeringen av dem och särskilt stödet för implementeringen är ännu inte genomförd. Bestämmelserna om till exempel behörighet inom socialvården har reviderats. Utvecklandet av personalens kunnande och uppgiftsstrukturer i praktiken har skett inom den övriga utvecklingsverksamheten (jfr en ändring av processen förutsätter ändring av uppgiftsstrukturen och tvärtom). Finansieringsinstrumentet å sin sida har inte alltid möjliggjort detta utan ett enskilt statsunderstödsprojekt har varit inriktad på att utveckla antingen processen eller strukturerna, till exempel att utveckla uppgiftsstrukturerna.

Utvärderingen rekommenderar att begrepp och mål hänförliga till tillgång till service preciseras och operationaliseras i det kommande gemensamma utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården. När man i fortsättningen finansierar utvecklande av metoder ska man fästa uppmärksamhet på att nya metoder kopplas ihop som en del av kommunens befintliga strukturer och resurser. Eller som ett alternativ tryggas kontinuiteten för de nya strukturer som skapas i pilotskedet. I praktiken kan detta planeras redan när man ansöker om finansiering.

Om ett IT-projekt fortgår borde man enligt utvärderingen fastställa vem som tar ansvaret för produkterna, de gemensamma data-



baserna och deras underhåll inom projektet på längre sikt när projektet upphör.

Ministeriet bör i det framtida programmet välja ut spetsprojekt för centrala utvecklingsområden som genomförs som omfattande programmatiska helheter. Helheterna ska ha en tydlig egen strategi, egna resurser och organisering. I fråga om missbrukartjänster rekommenderar utvärderingen att man i utvecklandet ska betona utvecklandet av omfattande regionala och lokala helheter. Det finns skäl att granska innehållet i kvalitetsrekommendationerna för missbrukartjänster, om man i utvecklandet av missbrukartjänsterna fortfarande har mål i enlighet med kvalitetsrekommendationerna.

Enligt rekommendationerna i utvärderingen ska ministeriet genomföra/stödja utvecklandet av ledarskapet inom det sociala området: till exempel integrering av ledarskapsträning och utbildningar som en del av utvecklingsprojekten. Dessutom ska ministeriet poängtera utvecklandet av personalens kunnande och välbefinnande i arbetet under den kommande programperioden.

## Nyckelord

program, det sociala området, socialservice, socialvård, utvecklande, utvärdering

*Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala.*  
*Assessment of the achievement of objectives set for the Development Project for Social Services. Final Assessment of the Development Project for Social Services. Report 2. Helsinki 2008. 110pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2115; 2008:7)*  
*ISBN 978-952-00-2537-3 (pb), ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)*

PricewaterhouseCoopers Oy was chosen in early 2007 to carry out the final assessment of the Development Project for Social Services. The objective of the final assessment is to provide information about how the Development Project has advanced from the contribution of the rapporteur ad int. to practical implementation.

The present report 2 focuses on assessing the achievement of the objectives defined in the relevant Government resolutions. The aim is to assess if the objectives have been relevant and to which extent they have been achieved. Factors that have promoted or hampered the achievement of the objectives have been reviewed, in addition. The assessment will continue in 2008 by an assessment of the outcomes and impact of the project.

At PricewaterhouseCoopers a group of experts consisting of both experts in assessment and experts in different areas of social services provision took part in the assessment project. The review material consists of interviews with persons who carried out the subprojects, persons who took part in the guidance and expert work and researchers and other interest groups, of an electronic questionnaire sent to some subprojects, and of discussions at the final meetings of the regional working groups.

The objectives related to the availability of services have been of major interest in the Development Project for Social Services. Safeguarding the access to, availability and quality of services is involved as a higher-level objective in most national subprojects, and it is also a vital element in the regional development work. The information on the availability of services is inadequate. Neither has much attention been paid to what is meant by availability of services

in different contexts. The indicators for availability can be different in regard to different services.

The objectives set for the project have been extensive and comprehensive, but simultaneously there has not been a clear focus on development. The contents of the national subprojects linked to the target area (right to a service needs assessment, social emergency service) have corresponded well to societal needs. During the Development Project there have not been major verifiable or positive changes in the availability and quality of services. The aim has been to influence the availability of services by measures of two types: amendments to legislation that guarantee an assessment of service needs, and development of service processes and structures, e.g. case management and service co-ordination, social emergency service and reorganisation of services.

As regards development of the ways of operation and structures the majority of the subprojects include objectives that are associated with changes in the ways of operation and service structures. New methods of operation and structural changes are emphasised in the development of social services since e.g. challenges regarding the access to labour force, stronger client-orientation, and the demographic change require new approaches from services and workplace communities. The objectives of the subprojects often address relevant societal challenges but the focus in the development itself is on creating an individual method, in which case creating structures that support the viability of the method may be neglected.

The measures carried out in some subprojects have been based on the need for information production related to development of the service structures and methods. In some cases, comprehensive needs analyses have been performed within the Development Project for Social Services.

Owing to, in particular, the present principles for granting central government transfer to local government the municipal development activities have turned into regional and sub-regional development activities. The impact of financing has been such that the inter-municipal cooperation has improved and the forming of sub-regional development structures has increased. The analysis and development of good practices has supported the development of service structures and ways of operation, but there is not yet evidence of a dissemination of good practices. Dissemination of good practices by

the present method, or by any method, can be questioned. Without an active disseminator and tailoring to practice the good practices will hardly survive.

The target areas in social services in which there has been most progress are services for children and families. Examples of concrete results are the reform of the child welfare legislation and services, development of family centres, new cooperation structures and models (increased focus of early intervention), development of skills and resource allocation, and increased awareness. The development of this target area is the result of programmatic action to reform legislation (the Child Welfare Act), extensive financial contribution, and programmatic and systematic implementation of national measures.

There has also been much favourable development in the securing of seamless services for older people. The use of service vouchers has increased gradually, and the experience of use has been favourable. Examples of concrete results in the development of services for older people are improved staff skills and improved prerequisites for assessment of the quality of services.

In regard to services for people with disabilities, national-level measures have not been realised. The reform of services for people with disabilities as a part of the municipal development work is still under way. The aim of services is to ensure an equal treatment of people, opportunities for independent living, and social inclusion. The national measures have not had much impact on these issues.

The aim of services for substance abusers has been to provide services following the quality recommendations defined for these services throughout the country by the end of 2007. This objective will not be achieved by the end of 2007, however. Updating the content of the quality recommendations is also considered necessary. The most important steps forward in the development of services for substance abusers have been associated with the strengthened network of experts in the field of substance abuse care and, consequently, improved services. Furthermore, developments that can be observed in local development work are, in particular, improved sub-regional services for substance abusers and development of skills in substance abuse care in municipal primary services.

As regards securing the sufficiency of staff and development of staff skills and working conditions it can be said that the objectives in this sub-area have responded very well to two intertwined challenges



in the social services field: lack of labour force and the weak image of the branch. In addition to the national measures, the themes in the sub-areas of development of staff skills, task structure and working conditions are to some extent also involved in the regional development work. There is need to reform the task structures and working conditions of the staff if the development is aimed at adjusting the processes or improving the organisational structures.

A reform of the working conditions and management is stressed as an important goal in the observations of this assessment. At the point of review, measures related to these are only being realised, but it can be said that they will be relatively few. In the observations of the assessment the importance of the management and change management in the social services administration is emphasised as one factor of the attractiveness of the branch and a prerequisite for realising organisational reforms and changes. In the Development Project for Social Services not much attention has been paid to development of management however.

The national measures under the Development Project (legislative reforms and recommendations in support of them) have been important in laying the foundation for change, but they have not been implemented in practice and in particular no support for the implementation has been provided yet. For instance the legal provisions on qualifications required of social services staff have been revised. The development of practical staff skills and task structures has taken place in the context of other development work (cf. changing a process presupposes changing the task structure and vice versa). The financing system has not always enabled this but an individual project for which government grant has been allocated has aimed at developing either a process or structures, for instance task structures.

It is recommended in the assessment that the concepts and objectives related to the availability of and access to services should be specified and operationalised in the future joint development programme for social services and health care. When financing a development of methods in the future, attention should be paid to integrating the new methods into the existing municipal structures and resources. Or alternatively, the continuity of the new structures created at the pilot stage should be ensured. In practice this can already be planned at the stage when funding is applied for.



According to the assessment it should be determined in the course of the information technology project regarding social services who will assume responsibility for the outputs developed in the project, joint databases and their maintenance in the long term after the project has been completed.

In the future programme the Ministry of Social Affairs and Health should choose those key projects for the central development areas that will be realised as extensive programmatic entities. The entities should each have a clear strategy, resource allocation and organisation. It is recommended in regard to services for substance abusers that the development work should focus on development of extensive sub-regional and regional entities. The content of the quality recommendations for services for substance abusers should be revised if the objectives in accordance with the recommendations are still adhered to in the development of the said services.

According to the recommendations of the assessment the Ministry should develop the management of social services or support it for instance by integrating management training into development projects. Furthermore, the Ministry should emphasise the development of staff skills and wellbeing at work in the next programme period.

## **Key words**

assessment, development, programmes, social services, social services sector, social welfare



Sosiaalialan kehittämishankkeen kokonaisarviointi toteutetaan vuosina 2007 – 2008. Kädessäsi on toinen osaraportti, jossa esitetään arvio hankkeen tavoitteiden kehittymisestä ja saavuttamisesta sekä oikeaan osuvuutta vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Lisäksi raportissa analysoidaan tavoitteiden kehittymistä sekä saavuttamista edistäneitä ja estäneistä tekijöitä.

Valtioneuvosto teki lokakuussa 2003 periaatepäätöksen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Periaatepäätös perustui selvityshenkilöiden raporttiin ja pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan. Valtioneuvoston periaatepäätös toimeenpantiin Sosiaalialan kehittämishankkeella vuosiksi 2003 - 2007. Sosiaali- ja terveysministeriö vastasi hankkeen käytännön toimeenpanosta. Hanke päättyi vuoden 2007 lopussa.

Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena oli sosiaalipalvelujärjestelmän uudistaminen siten, että palvelujen saatavuus, laatu ja tuottavuus paranevat. Tavoitteiden saavuttamiseksi hanke jaettiin kolmeen kokonaisuuteen: 1) palvelujen saannin ja laadun turvaaminen, 2) palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen ja 3) henkilöstön saannin, osaamisen ja työolojen kehittäminen. Nämä hankkokonaisuudet sisälsivät yhteensä 23 valtakunnallista osahanketta. Lisäksi hankkeessa laadittiin tulevaisuutta luotaava Hyvinvointi 2015-ohjelma.

Sosiaalialan kehittämishanke oli viime vuosien merkittävin sosiaalialan uudistushanke, joka toimeenpantiin laajassa yhteistyössä kuntien ja eri asiantuntijatahojen kanssa. Toimeenpanosta vastasi Sosiaalialan ja terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamisen johtoryhmä, valtakunnallinen koordinaatioryhmä ja 9 alueellista johtoryhmää. Vuosien 2004-2007 valtion talousarvioissa sosiaalipalvelujen saatavuuden ja laadun parantamista tuettiin lisäämällä laskennallista valtionosuutta yhteensä 110 miljoonaa euroa. Kuntien kehittämishankkeisiin sosiaalialalle myönnettiin samaan aikaan valtionavustusta noin 82 miljoonaa euroa. Hankkeen toimeenpanoon varattiin yhteensä kuuden miljoonan euron erillismääräraha.

Sosiaali- ja terveysministeriö valitsi kilpailutuksen jälkeen vuoden 2007 alussa PricewaterHouseCoopersin arvioimaan Sosiaalialan

kehittämishanketta kokonaisuudessaan. Arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, 1) miten kehittämishanke on edennyt selvityshenkilötyöstä toimeenpanoon, 2) miten hankkeen toteuttaminen sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin, lääninhallitusten, sosiaalialan osaamiskeskusten, muiden alueellisten toimijoiden, kuntien ja järjestöjen kumppanuutena on onnistunut, 3) kuinka oikeaan osuneita valtioneuvoston periaatepäätöksessä määritellyt tavoitteet ovat olleet nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa ja sosiaalialaan kohdistuvien vaatimusten muuttuessa ja 4) onko hankkeen tavoitteet saavutettu.

Kokonaisarviointi muodostuu kolmesta osaraportista. Ensimmäisessä raportissa arvioitiin sitä, kuinka Sosiaalialan kehittämishankkeen ja sen valtakunnallisten osahankkeiden organisointi, ohjaus, rahoitus ja poliittinen päätöksenteko edistivät hankkeen tavoitteiden toteutumista. Tässä toisessa osaraportissa arvioidaan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamista. Vuoden 2008 lopussa valmistuvassa loppuraportissa esitetään arvio kehittämishankkeen vaikutuksista sekä arvio Hyvinvointi 2015 -ohjelmasta ja sen toimeenpanon etenemisestä.

Arvioinnin tuloksia hyödynnetään muun muassa vuoden 2008 alussa valmistuvan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE-ohjelma) toimeenpanossa sekä erityisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (PARAS-hanke), jossa uudistamisen kohteina ovat muun ohella sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteet, toimintatavat sekä alan tutkimus- ja kehittämistoiminnan järjestäminen.

Helsingissä tammikuun 7. päivänä 2008

*Aino-Inkeri Hansson*

Ylijohtaja

Arvioinnin ohjausryhmän puheenjohtaja

Tiivistelmä.....	3
Sammandrag.....	8
Summary .....	13
Esipuhe .....	13
1 Johdanto.....	23
2 Arvioinnin toteutus ja kohde.....	25
2.1 Arvioinnin toteutusprosessi.....	25
2.2 Sosiaalialan kehittämishankkeen .....	28
organisointi ja tavoitteenasettelu .....	28
2.2.1 Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointi .....	28
2.2.2 Organisoinnin arvioinnin ydinhavaintoja .....	31
3 Arvioinnin havainnot .....	33
3.1 Palvelujen saatavuuden turvaaminen.....	33
3.1.1 Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin.....	33
3.1.2 Tavoitealueen kehitys .....	34
3.2 Toimintatapojen ja palvelurakenteiden muutokset .....	37
3.2.1 Palvelujen varmistaminen yhteistyössä .....	37
3.2.2 Työtapojen uudistaminen .....	41
3.2.3 Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen .....	49
3.2.4 Vanhusten palvelujen kitkattomuuden .....	66
varmistaminen .....	66
3.2.5 Vammaispalvelujen kehittäminen .....	74
3.2.6 Päihdepalvelut.....	77
3.3 Henkilöstön riittävyyden turvaaminen sekä .....	80
osaamisen ja työolojen kehittäminen .....	80
3.3.1 Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin.....	80
3.3.2 Tavoitealueen kehitys .....	83
3.4 Tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estäneet tekijät ...	87

4	Johtopäätökset ja kehittämissuositukset .....	92
4.1	Palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen .....	92
4.1.1	Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin.....	92
4.1.2	Tavoitealueen kehitys .....	94
4.2	Toimintatapojen ja palvelurakenteiden muutokset .....	96
4.2.1	Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin.....	96
4.2.2	Tavoitealueen kehitys .....	98
4.3	Henkilöstön riittävyyden turvaaminen sekä osaamisen ja työolojen kehittäminen.....	103
4.3.1	Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin.....	103
4.3.2	Tavoitealueen kehitys .....	104
5	Liitteet.....	107



# Johdanto

Sosiaalialan kehittämiseksi käynnistettiin vuonna 2003 laaja valtakunnallinen kehittämishanke. Kehittämishanke on ollut kunnianhimoinen kokonaisuus eri toimenpiteitä, jotka ovat luoneet sosiaalialan kehittämislle puitteet ja kehyksen.

PricewaterhouseCoopers Oy valittiin alkuvuodesta 2007 toteuttamaan sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Loppuarvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, kuinka Sosiaalialan kehittämishanke on edennyt selvitysmiestyöstä käytännön toimeenpanoon.

Keväällä 2007 toteutetussa organisoinnin arvioinnissa nousi esiin useita ohjelmajohtamiseen liittyviä johtopäätöksiä ja tulevan ohjelman organisointia koskevia suosituksia. Tämän raportin tavoitteena on arvioida valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisten tavoitealueiden oikeaan osuvuutta, niiden kehitystä sekä kehitystä edistäneitä ja estäneitä tekijöitä.

Tämä osaraportti on edellisen tapaan<sup>1</sup> itsenäinen osaraportti ja arvioinnin varsinainen syntetisoiva loppuraportti valmistuu vuoden 2008 lopussa. Raportissa on tarkasteltu sitä, kuinka hyvin valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteet ja niihin liittyneet valtakunnalliset osahankkeet ovat vastanneet yhteiskunnallisiin haasteisiin, miten hyvin niiden suhteen on edistytty ja mitkä ovat olleet tavoitteiden saavuttamista edistäneitä ja estäneitä tekijöitä. Arvioinnissa ei ole analysoitu kaikkia valtionavustushankkeita, vaan lähestytty arviointiaineistoa valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisten tavoitealueiden ja valtakunnallisten osahankkeiden kautta. Valtionavustushankkeiden painopistealueinen väliarviointi on ollut Stakesin vastuulla ja tuota työtä on hyödynnetty tässä arvioinnissa. Konkreettisia tuloksia ja vaikutuksia valtionavustushanketasolla selvitetään vuonna 2008.

---

<sup>1</sup> Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Osaraportti 1: Organisoinnin arviointi. (STM selvityksiä 2007:48). Raportti käsitteli kehittämishankkeen ja sen osahankkeiden organisointia.

Raportti koostuu kolmesta osasta. Luvussa kaksi on kuvattu arvioinnin toteutus, luvussa kolme on esitetty tiivistetysti arvioinnin keskeiset havainnot ja luvussa neljä johtopäätökset ja kehittämissuosituksia. Kehittämissuosituksia on koottu vielä yhteen tämän raportin loppuun.

Arviointi on toteutettu hetkenä, jolloin Sosiaalialan kehittämissuositushanke on päättymässä ja uusi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen kehittämissuositushanke käynnistymässä. Arvioinnin aineiston valossa nousee esiin merkittäviä laajoja kehittämissuositushaasteita. Näitä kehittämissuositushaasteita eteenpäin viemällä uuden ohjelman toteuttaminen on paitsi mutkattomampaa, suurella todennäköisyydellä myös vaikuttavampaa.



# 2 Arvioinnin toteutus ja kohde

## 2.1 Arvioinnin toteutusprosessi

Arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten hanke on edennyt selvityshenkilötyöstä toimeenpanoon, miten hankkeen toteuttaminen valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden kumppanuutena on onnistunut, sekä onko hankkeen tavoitteet saavutettu ja kuinka oikeaan osuneita valtioneuvoston periaatepäätöksessä määritellyt tavoitteet ovat olleet nykyisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa.

Arviointitutkimus toteutetaan helmikuun 2007 ja joulukuun 2008 välisenä aikana. Arviointi koostuu neljästä arviointialueesta, joista tämä raportti käsittää yhden osa-alueen, *tavoitteenasettelun* arvioinnin.

Arviointihankkeen toteutukseen osallistuu PwC:ssa laaja asiantuntijaryhmä, joka koostuu sekä arvioinnin asiantuntijoista että sosiaalialan eri substanssialueiden asiantuntijoista.

Kevään 2007 työn tuloksia on hyödynnetty myös tämän raportin laadinnassa. Keväällä 2007 työn painopisteinä olivat Sosiaalialan kehittämishankkeen interventologiikan analyysi, toimeenpanojärjestelmän kuvaaminen, keskeisten toimijoiden ja osahankkeiden sidosryhmien haastattelut sekä teemapuheenvuoro hankkeen kevätseminaarissa.

Syksyllä 2007 on jatkettu valtakunnallisten osahankkeiden sidosryhmien haastatteluja. Sidosryhmillä tarkoitetaan tässä osahankkeiden ohjausryhmissä, asiantuntijatyöryhmissä, muita osahankkeen toimenpiteisiin osallistuneita toimijoita, aluejohtoryhmien puheenjohtajia ja edustajia sekä muutamien valtionavustushankkeiden vetäjiä. Hankkeen ulkopuolisina asiantuntijoina on haastateltu yliopistojen sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan asiantuntijoita, jotka ovat tarjonneet ulkopuolista näkökulmaa arviointiin.

Tämän lisäksi toteutettiin sähköinen kysely kohdennetusti valtakunnallisten osahankkeiden sidosryhmille. Kysely kohdistui seuraaviin teemoihin: *Sosiaalipäivystys, palveluohjaus, varhainen puuttuminen,*

Arvioinnin osa-alueet	Arviointikysymykset
Sosiaalialan kehittämishankkeiden <b>TAVOITTEENASETTELU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ovatko valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaiset sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteet olleet oikeaan osuneita?</li> <li>● Onko edellä mainitut tavoitteet saavutettu?</li> <li>● Mitkä tekijät ovat edistäneet ja mahdollisesti estäneet tavoitteiden toteutumista?</li> </ul>
Sosiaalialan kehittämishankkeen ja sen osahankkeiden <b>ORGANISOINTI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kuinka Sosiaalialan kehittämishankkeen ja sen hankkeiden               <ul style="list-style-type: none"> <li>● organisointi,</li> <li>● ohjaus,</li> <li>● rahoitus ja</li> <li>● poliittinen päätöksenteko</li> </ul>               ... ovat edesauttaneet tavoitteiden toteutumista?             </li> </ul>
<b>VAIKUTUKSET</b> palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Millaisia vaikutuksia palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen sekä palvelujen saatavuuden ja henkilöstön osaamisen parantaminen ovat saaneet aikaan ...               <ul style="list-style-type: none"> <li>● hyvinvoinnin edistämisessä,</li> <li>● syrjäytymisen ehkäisemisessä ja</li> <li>● sosiaalisen turvallisuuden vahvistamisessa?</li> </ul> </li> </ul>
<b>HYVINVOINTI 2015</b> -ohjelmanlinjausten merkitys sosiaalialan kehittämisen jatkuvuuden varmistamisessa sekä kehittämistarpeisiin vastaamisessa	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kuinka hyvin ohjelmassa esitetyillä linjauksilla on onnistuttu turvaamaan sosiaalialan kehittämisen jatkuvuus?</li> <li>● Kuinka hyvin linjaukset vastaavat alan keskeisimpiin kehittämistarpeisiin?</li> <li>● Kuinka ohjelman toimeenpano on edennyt vuoden 2008 loppuun mennessä?</li> </ul>

*varhaiskasvatuksen kehittäminen, päihdepalvelujen kehittäminen, perhekeskustoiminnan kehittäminen, lastensuojelun kehittämisohjelma, henkilöstöhankkeet, kotipalveluiden ja kotihoiton kehittäminen sekä ikääntyneiden ja pitkäaikaishoidon kehittäminen.*

Kysely lähetettiin 167 vastaajalle, josta vastauksia saatiin 63. Tämän lisäksi vastaajille tarjottiin mahdollisuutta lähettää kyselyä edelleen kollegoille, joten tarkkaa vastausprosenttia ei tiedetä. Vastaajat arvioivat kyselyssä useita hankkeita ja keskimäärin vastauksia saatiin 7-8 aihealuetta kohden. Kyselyn vastaus jäi valitettavan vähäiseksi, mitä selittää se, ettei kysely suoranaisesti kohdistunut vastaajan omaan hankkeeseen, vaan sosiaalialan tietyn teema-alueen kehityksen arviointiin.

Näiden lisäksi lyhyitä arviointikeskusteluja on pidetty alueellisten johtoryhmien päätöskokouksissa ja näiden materiaali on huomioitu tässä raportissa. Näitä toteutettiin Ruotsinkielisellä alueella, Etelä-Suomen alueella, Itä-Suomessa, Kaakkois-Suomessa, Varsinais-Suomessa ja Keski-Suomessa. Alueellisten johtoryhmien päätöskokouksissa keskusteltiin sosiaalipalvelujen saatavuuden ja laadun, rakenteiden ja toimintatapojen sekä henkilöstön riittävyden, osamisen ja työolojen kehittämisestä. Näiden aihepiirien osalta keskusteltiin onnistumisista, epäonnistumisista, odotetuista vaikutuksista sekä edistäneistä ja kehittämistyötä haitanneista tekijöistä.

Valtionavustushankkeiden painopistekohtainen arviointi on Stakesin vastuulla ja Stakesin keväällä 2007 tuottama väliarviointi on hyödynnetty tässä arvioinnissa.

Tavoitteenasettelun *arviointikriteerit* ovat seuraavat:

Tavoitteiden osuvuus vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa ja tavoitteiden saavuttaminen:

1. Valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteet on purettu osa-tavoitteisiin, jotka näkyvät sekä osa-hankkeissa että valtionavustusten suuntaamisessa
2. Hankkeen palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen liittyvät tavoitteet ovat vastanneet yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ne on saavutettu
3. Hankkeen palvelurakenteiden ja toimintojen kehittämiseen liittyvät tavoitteet ovat vastanneet yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ne on saavutettu

4. Hankkeen henkilöstön saantiin sekä osaamisen ja työolojen kehittämiseen liittyvät tavoitteet ovat vastanneet yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja ne on saavutettu
5. Hankkeessa on tehty strategisia painotuksia, jotka vastaavat sosiaalialan kehittämishaasteita
6. Edellä mainitut tavoitteet ovat olleet mukana toimenpiteiden toteutuksessa

## 2.2 Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointi ja tavoitteenasettelu

### 2.2.1 Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointi

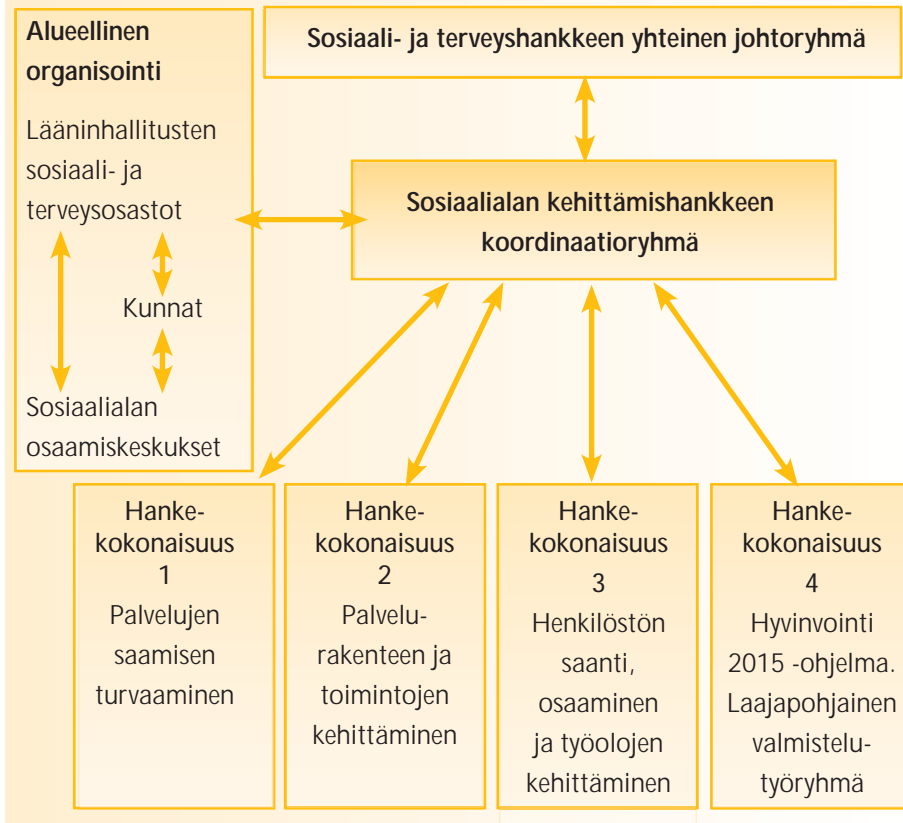
Valtioneuvoston käynnisti syksyllä 2002 Kansallisen sosiaalialan kehittämishankkeen, jonka tavoitteena oli selvittää miten sosiaalipalveluja tulisi tulevaisuudessa uudistaa, jotta ne paremmin tukisivat ihmisten hyvinvointia, vähentäisivät syrjäytymistä sekä vähentäisivät sosiaalisten ongelmien syntymistä ja kasaantumista. Käynnistetyn projektin tavoitteena oli tehdä esityksiä niistä toimenpiteistä, joiden avulla ratkaistaisiin sosiaalialan tärkeimmät ongelmat ja uudistettaisiin palvelujärjestelmää siten, että se vastaisi nykyajan haasteisiin.

Projektin esityötä varten valittiin selvityshenkilöryhmä ylijohdaja Matti Heikkilän johdolla tekemään esitykset kiireellisimmistä toimista sosiaalialan kehittämiseksi. Ryhmään kuuluivat Heikkilän lisäksi Juha Kaakinen ja Nina Korpelainen sekä sihteerinä Saila Nummikoski. Selvityshenkilöt toimittivat loppuraporttinsa toimenpidesuosituksineen keväällä 2003. Selvityshenkilöiden esittämien toimenpidesuosituksen ja hallitusohjelman pohjalta käynnistettiin varsinainen Sosiaalialan kehittämishanke.

Kehittämishanke on organisoitu ministeriön perhe- ja sosiaaliosaston linjaorganisaation yhteyteen. Kuviossa 1 on kuvattu Sosiaalialan kehittämishankkeen organisatorinen rakenne.

Sosiaalialan kehittämishanketta on johtanut Sosiaalialan kehittämishankkeen ja Kansallisen terveydenhuollon kehittämishankkeen yhteinen johtoryhmä. Käytännön työtä on koordinoanut projektiryhmä, johon on kuulunut perhe- ja sosiaaliosaston kaksi apulaisosastopäällikköä, projektikoordinaattori, projektisihteerit sekä tiedottaja.

Kuvio 1: Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointi



Lisäksi ministeriössä on toiminut vielä erikseen laajennettu projektiryhmä, johon on kuulunut myös valtakunnallisista osa-hankkeista vastaavat virkamiehet.

Hankkeessa ovat olleet mukana lääninhallitukset, kunnat sekä sosiaalialan osaamiskeskukset. Alueellisesta organisoinnista ovat vastanneet osaamiskeskusalueilla toimivat alueelliset johtoryhmät.

Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeiset tavoitteita kuvaavat asiakirjat ovat valtioneuvoston periaatepäätös (Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2003) ja Sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelma (STM monisteita 2003:20). Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan Sosiaalialan kehittämishanke perustettiin ”selvittämään, miten ennaltaehkäisevää toimintaa ja sosiaalipalveluja tulee uudistaa ja parantaa niin, että ne tukevat ihmisten hyvinvoinnin kehittymistä ja vähentävät syrjäytymistä ja sosiaalisten ongelmien kasaantumista” (STM 2003, 3-4).



● Konkreettiset toimenpiteet ovat kiteytyneet kolmeen tavoitealueeseen:

1. Palvelujen saamisen ja laadun turvaaminen
2. Palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen
3. Henkilöstön saanti, osaaminen ja riittävyys

Valtionavustusten hakemiseen laadittiin hankkeessa opas, joka osaltaan konkretisoi näiden tavoitteiden alla tehtävää sosiaalialan kehittämistyötä (STM oppaita 2004:15). Tässä arvioinnissa on tarkasteltu näiden kolmen tavoitealueen kehittymistä. Näistä palvelujen saamisen ja laadun turvaaminen on ollut yksi keskeisistä tavoitealueista, joihin palvelurakenteiden ja toimintojen kehittäminen sekä henkilöstön saannin turvaaminen, osaamisen kehittäminen ja riittävyyden turvaaminen osaltaan vaikuttavat.

Rahoituksen eli valtionavustusten tavoitteina ovat olleet

- Vanhusten palveluiden saatavuuden ja laadun parantuminen
- Varhaisen puuttumisen -työmenetelmien käyttöönotto
- Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon palveluiden saatavuuden ja laadun parantuminen
- Palveluohjausmenettelyn käytön laajentuminen
- Vammaispalveluiden saatavuuden ja erityisosaamisen parantuminen
- Sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakenteen ja työolojen kehittyminen
- Tietotekniikan käytön edistyminen
- Palvelutuotannon ja kehittämisen seudullisuuden lisääntyminen
- Lapsiperheiden peruspalvelujen verkostoituminen
- Ehkäisevän otteen lisääntyminen sosiaalipalvelujen eri osa-alueilla
- Vähemmistöjen palvelujen kehittyminen

Näitä tavoitteiden toteutumista tarkastellaan tässä raportissa laajempien tavoitteiden alla.

## 2.2.2 Organisoinnin arvioinnin ydinhavaintoja

Organisoinnin arvioinnissa kiinnitettiin huomiota hankkeen organisointiin sekä tavoitteenasetteluun ja strategiaan painotuksiin.

Keskeisimmät johtopäätökset olivat:

- Sosiaalialan kehittämishankkeelta puuttuu varsinainen ohjelmateoria, joka kytkee kehittämishankkeen tavoitteet, toimenpiteet ja resurssit toisiinsa.
- Hanke on käynnistynyt reagoitina terveyshankkeeseen. Tämä on vaikuttanut myös hankkeen tavoitteenasetteluun.
- Sosiaalihanke suunnittelussa poliittinen päätöksenteko on vaikuttanut myös hankkeen organisaatiokoneiston suunnitteluun.
- Valtakunnallisten osahankkeiden valikoituminen hankkeeseen ja niiden fokusoiminen on toteutettu suhteellisen lyhyellä valmistelulla ja osahankkeiden valinta ja suunnittelun perusteet ovat jääneet epäselviksi.
- Pelkän lainsäädännön valmistelun ja virkamiestyön tai lyhytkestoisten selvitysten projektoimisen lisäarvo ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa on jäänyt vähäiseksi.
- Valtakunnallisista osahankkeista osa muodostaa selkeän projektimaisen ja ohjelmallisen kokonaisuutensa, joissa on omat Sosiaalialan kehittämishankkeesta johdetut tavoitteet, omat koordinaatio- ja johtorakenteet sekä tavoitteiden saavuttamiseksi vaaditut resurssit.
- Hankkeen kiinnittäminen ministeriön linjaorganisaatioon ei katsottu palvelleen hankkeen toteuttamista parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi tietyt osat, esimerkiksi johtoryhmä, ei edistänyt tavoitteiden saavuttamista parhaalla mahdollisella tavalla. Aluejohtoryhmien katsottiin edistäneen hankkeen toteutumista niiden suhteellisen väljästä roolista huolimatta.
- Osaamiskeskukset ovat olleet Sosiaalialan kehittämishankkeen alueellisen toteutuksen tärkeä toimija aluejohtoryhmien työn

mahdollistajana, alueellisen toimeenpanon valmistelijana sekä pienten kuntien tai seutukunnallisten hankkeiden tukijana.

- Kehittämishankkeista ja rahoitusinstrumenteista on puuttunut rahoitusinstrumenttiin kytkeytyvä arviointijärjestelmä.
- Sosiaalialan kehittämishankkeen kuluessa eri toimijoiden roolit ovat kehittyneet ja selkeytyneet hankkeen toteutusta tukeväksi.
- Hankkeen toimeenpanomääräraha on ollut toteutuksen kannalta tärkeää. Se on mahdollistanut kansallisten hankkeiden ja tapahtumien toteuttamisen.
- Hankerahoitusjärjestelmä on ollut tärkeä kehittämistyön käynnistäjä. Järjestelmä on toiminut kehittämistoimintaa käynnistävänä ja pääosin riittävänä, mutta siihen on liittynyt myös ongelmia. Tästä on aiheutunut myös hankeuupumusta sekä liian lyhyitä hankkeita.

Tämä arviointi vahvistaa, syventää ja täsmentää useita edellä esitettyjä johtopäätöksiä.

Haastattelut sekä hankkeen tavoitteiden ja toimintalogiikan analyysi kuvaa hyvin sitä laajuutta, jolla sosiaalialan kehittämistä on toteutettu. Useat haastateltavat näkevät hankkeen laajuudessa myös riskin, jossa hankkeessa ei ole onnistuttu tekemään strategisia valintoja, vaan on tarjottu mahdollisuus toteuttaa hyvin erilaisia kehittämistoimenpiteitä. Vastaavasti kentän edustajat näkevät, että ne asiat, joissa ministeriö on tehnyt strategisia painotuksia (rahoituksen myöntämisen lääninhallitusten painopisteet) ovat tuntuneet ajoittain päälle liimatuilta. Nämä erilaiset näkemykset korostuvat sekä organisoinnin arvioinnin yhteydessä että tavoitteiden arvioinnissa.

Koko hanke ja sen tavoitteenasettelu nähdään eri sidosryhmien toimesta usein sosiaalialan profiilinnostona ja panostuksena koko sosiaalialan kehittämiseen.



# 3 Arvioinnin havainnot

## 3.1 Palvelujen saatavuuden turvaaminen

### 3.1.1 Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin

Palvelujen saatavuuden turvaaminen on ollut Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeisimpiä strategisia tavoitteita. Laadua on myös korostettu periaatepäätöksessä, mutta käytännössä tavoitteessa on keskitytty ennen kaikkea saatavuuden ja laadun kehittämiseen. Tämän lisäksi se on ollut yksi valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisista keskeisistä keinovalikoimista, joihin on vastattu valtakunnallisten osahankkeiden avulla. Strategisen tavoitteen luonteesta johtuen palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen esiintyy läpileikkaavana teemana useissa sosiaalialan kehittämishankkeen toimenpiteissä.

Palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen<sup>2</sup> liittyneet sosiaalialan kehittämishankkeen valtakunnalliset osahankkeet ovat käytännössä olleet *oikeus palvelutarpeen arviointiin* sekä *sosiaalipäivystys*.

#### *Oikeus palvelutarpeen arviointiin*

Osahankkeen tavoitteena on ollut turvata asiakkaan oikeus palvelutarpeen arviointiin kunnan sosiaalihuollossa. Ensivaiheessa on varmistettu ikäihmisten palvelujen ja sosiaalityön saatavuus. Keskeisinä toimenpiteinä ovat olleet lain valmistelu ikäihmisten pääsystä palvelutarpeen arviointiin, osaltaan myös lastensuojelulain valmistelu, sosiaalityön saatavuuskriteerien määrittely sekä Stakesin laatima selvitys kuntien käytössä olevien toimintakykymittareiden soveltuvuudesta palvelutarpeen arviointiin.

---

<sup>2</sup> Tavoitteiden arviointi pohjautuu valtioneuvoston periaatepäätökseen 2003. Periaatepäätöksen tekstissä on puhuttu palvelujen saamisen ja laadun turvaamisesta. Käytännössä sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on kuitenkin painotettu nimenomaan saatavuuden paranemista.

Keskeisiä odotettuja vaikutuksia ovat:

- Palvelutarpeen arviointi lisää kunnissa tietoisuutta siitä, millainen palvelujen kysyntä on ja mistä se muodostuu. Tämä puolestaan edesauttaa kuntien toiminnan suunnittelua ja kysynnän ohjausta.
- Vastaavasti Stakesin työn myötä toiminnan ennakoitavuus lisääntyy palvelutarpeen arviointiin liittyvä kouluttautuminen lisääntyvät.

### *Sosiaalipäivystyksen kehittäminen*

Osahankkeen keskeinen tavoite on ollut sosiaalipäivystyksen toteuttaminen kattavasti koko massa vuoteen 2007 mennessä. Sosiaalipäivystyksen osalta keskeiset toimenpiteet ovat liittyneet ministeriön tukeen kunnille sosiaalipäivystyksen järjestämisessä (oppaat), lääninhallitusten organisoimiin työkokouksiin ja niihin liittyvään vertaisoppimiseen. Keskeisenä tuloksena odotetaan, että kunnissa on toimivat sosiaalipäivystyspalvelut vuonna 2007 sekä odotetaan sosiaalipäivystykseen liittyvien toimintamallien tehostumista.

Kaikkiaan palvelujen saamiseen liittynyt keskustelu on ollut vilkasta hankkeen käynnistymisen yhteydessä. Tuolloin puhuttiin ”sosiaalitakuusta” ja hoitotakuuta vastaavan toimintamallin tuomisesta myös sosiaalipalveluihin.

## 3.1.2 Tavoitealueen kehitys

### *Oikeus palvelutarpeen arviointiin*

Osahankkeen keskeisiä tuloksia ovat olleet lainsäädäntömuutokset, erityisesti laki palvelutarpeen arvioinnista vanhuspalveluissa (2006). Stakesin selvityksen on nähty toimivan kuntien palvelutarpeen arvioinnin kehittämisen pohjana ja lisäksi kunnille on annettu ikäihmisten toimintakyvyn selvittämistä koskeva suositus.

Oikeus palvelutarpeen arviointiin on liittynyt hankkeessa myös toimeentulolain uudistamiseen. 1.8.2008 on astumassa voimaan laki, jonka mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella sosiaalityöntekijän kanssa viimeistään 7 arkipäivään jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt.

Vastaavasti lastensuojelulakiin liittyvät säädökset siitä, missä ajassa lapsen lastensuojeluilmoituksen jälkeen sosiaalityöntekijän on otettava yhteyttä ja selvitettävä lapsen tilanne ja päätettävä toimenpiteistä, on tulossa osaksi lastensuojelulakia.

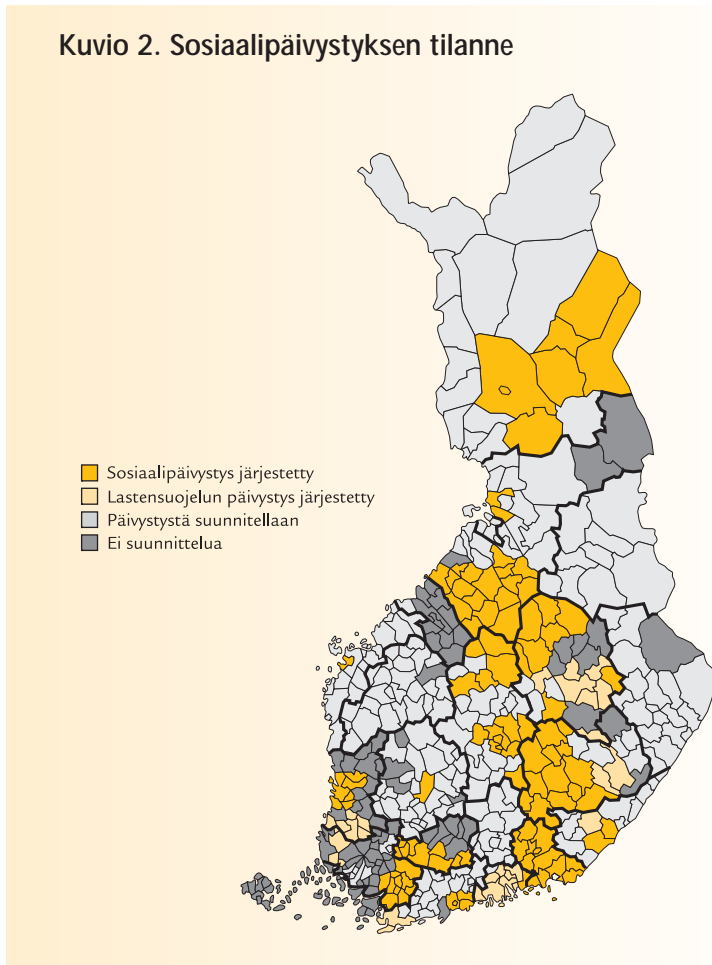
Valtakunnallisen osahankkeiden toteuttajien/vastuuhenkilöiden ja sidosryhmien haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Lainsäädännön kehittämisessä keskeinen toimenpide on ollut lain kehittäminen siten, että yli 80 vuotta täyttäneellä ja Kelan hoitotuen saajalla on oikeus kiireettömissä tapauksissa päästä palvelutarpeen arviointiin seitsemässä päivässä.
- Lain voimaantulo ei ole edellyttänyt kunnilta kovinkaan suuria muutoksia toimintaansa, sillä tehty lainsäädäntö on keskeisten toimijoiden mielestä ollut varsin lähellä kuntien nykytilaa. Useissa kunnissa sama oikeus toteutuu jo yli 65 vuotta täyttäneille.
- Palvelutarpeen arviointi nähdään sinänsä tärkeäksi asiaksi, mutta valitut menettelyt (lainsäädäntö ja sen sisältö) eivät ehkä ole tuottaneet kovinkaan merkittävää lopputulosta.
- Osahankkeen toteuttajat ja keskeiset sidosryhmät kokevat, että osahanke on toteutunut varsin pienellä profiililla ja jäänyt vähäiseksi.
- Tehdyt toimenpiteet ovat edistäneet oikeutta päästä palvelutarpeen arviointiin, mutta eivät ole vaikuttaneet palvelujen saamisen turvaamiseen.
- Palvelutarpeen arviointiin liittyvien mittareiden kehittäminen on ollut tärkeää, koska tieto käytetyistä mittareista on ollut hajanaista ja myös vajavaista.

### **Sosiaalipäivystys**

Sosiaalipäivystyksen osalta tilanne kunnissa on kehittynyt kohtuullisen hyvin, vaikka valtakunnallisia tavoitteita ei kaikkiaan täysin saavutettu. Kaikkiaan hieman yli viidestäkymmenestä kunnasta puuttuu sosiaalipäivystys.

Kuvio 2. Sosiaalipäivystyksen tilanne



Kaikkiaan sosiaalipäivystyksen järjestämistavat ja kehittyminen vaihtelevat. Yleisimpiä järjestämistapoja ovat:

- Sosiaalityöntekijät päivystävät aktiiviyönä sosiaalipalveluja ympärivuorokauden tarjoavassa toimipisteessä, esimerkiksi erityisesti sosiaalipäivystystä varten perustetussa yksikössä, turvakodissa, lastensuojeluyksikössä tai kriisikeskuksen yhteydessä. Sosiaalipäivystys voi myös olla osa poliisilaitoksella työskentelevän sosiaalityöntekijän tehtäviä.
- Varallaoloon perustuvassa päivystyksessä sosiaalityöntekijät päivystävät puhelimen välityksellä. Työ muuttuu aktiiviyöksi kun päivystäjä vastaa puhelimeen ja ryhtyy asian edellyttämiin toimenpiteisiin. Päivystysrinki on usein monen kunnan yhtei-

nen, jolloin kunnat jakavat päivystysviikot esimerkiksi asukasluvun mukaisessa suhteessa.

- Päivystys voi myös olla hoidettu niin että päivystäjinä toimivat työntekijät, jotka eivät ole toimivaltaisia sosiaaliviranomaisia. Tämän rinnalla toimii järjestelmä, jolla tarvittaessa saadaan yhteys toimivaltaiseen sosiaaliviranomaiseen.

Useissa alueellisten johtoryhmien päätöstilaisuuksissa sosiaalipäivystys nostettiin esiin yhtenä Sosiaalialan kehittämishankkeen parhaiten onnistuneita tavoitealueista.

### ***Yhteenvetona***

Palvelujen saatavuuden ja laadun kehittäminen ovat tavoitteina olleet hyvin integroituneita toimintaan. Oikeus palvelutarpeen arviointiin ja sosiaalipäivystys ovat olleet tärkeitä toimenpiteitä.

Mitään radikaalia parantumista palvelujen saatavuuden suhteen vielä ei ole tapahtunut. Lastensuojelulaki ja toimeentulolaki ovat oikean tyyppisiä avauksia tässä suhteessa. Toisaalta kovin merkittäviä puutteita palvelujen saatavuuden kehittämisessä ei ole ollut. Muutamia yksittäisiä teemoja, esimerkiksi maahanmuuttajahankkeet tai lähiyhteistyöhankkeet, nousee esiin haastatteluista.

## 3.2 Toimintatapojen ja palvelurakenteiden muutokset

### 3.2.1 Palvelujen varmistaminen yhteistyössä

Palvelujen varmistaminen yhteistyössä sisältää kaksi osahanketta: *Seudulliset kehittämissyksiköt* ja *Palvelujen turvaaminen yhteistyössä* -osahankkeet.

Seudulliset kehittämissyksiköt -osahankkeessa on pyritty luomaan sosiaalihuoltoon pysyvä kehittämistoiminnan rakenne, joka koostuisi olemassa olevista kuntien asiakaspalveluja tuottavista toimintayksiköistä.

Palvelujen turvaaminen yhteistyössä tähtää siihen, että kuntien välisellä yhteistyöllä maan kaikissa osissa turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkeatasoisia sosiaalihuollon perus- ja erityispalveluja. Tavoitteena on ollut luoda koko maan kattava seudullisen yhteistyön pysyvä rakenne.



## Vastaavuus haasteisiin

Kehittämistyön haasteena on ollut usein pysyvien seudullisten tai paikallisten kehittämiskäytännöiden puuttuminen sekä seudullisen yhteistyön vähäisyys. Näihin haasteisiin on pyritty vastaamaan sekä perustamalla seudullisia kehittämissivustoja että edistämällä palveluiden tuottamista yhteistyössä. Valtionavustushankkeiden haasteena pysyvien rakenteiden luomisessa on toisaalta rahoituksen hanke-  
muotoisuus.

### *Seudulliset kehittämissivustot*

Sosiaalipalvelujen kehittämisessä ongelmana on ollut, etteivät hyvät käytännöt leviä automaattisesti käytäntöön. Seudulliset kehittämissivustot pyrkivät vastaamaan tähän tarpeeseen liittämällä kehittämissivuston suoraan käytännötyöhön. Toinen tarve, johon seudullisilla kehittämissivustoilla on pyritty vastaamaan, on se, etteivät kunnat pysty kehittämään toimintoja yksin, jolloin tarvitaan seudullista kehittämissivustoa. Sama tematiikka toistuu PARAS-hankkeessa.

Saatavuuteen seudullisilla kehittämissivustoilla vaikutetaan vain välillisesti, sillä osahanke ei tähtää palvelujen määrälliseen lisäämiseen. Toisaalta verkostoituminen auttaa havainnoimaan puutteita ja eroja palvelun saatavuudessa eri kunnissa.

Palveluiden laadun parantaminen ei ole osahankkeen välitön tavoite, mutta sitä tapahtuu osahankkeessa toimintatapojen, rakenteiden ja henkilöstön osaamisen kehittämisen kautta.

Sosiaalipalvelujen henkilöstön riittävyyden ja osaamisen turvaaminen näkyy hankkeessa erityisesti verkostojen ja tuen lisääntymisenä. Tämä on yksi tärkeä kehittämissivustojen taustalla oleva idea, sillä nähdään, että pienissä kunnissa verkostoitumattomat työntekijät ovat usein yksin ja tuen tarpeessa. Verkostoitumista on kannustettu muun muassa siten, että osahankkeessa pyritään rahoittamaan vain projekteja, joissa henkilöstön verkostoituminen on suunnitelmallista ja henkilöstöllä on toimiva kontakti kenttään.

Käytännötyössä tarvitaan asiakastyötapojen kehittämistä. Osaamiskeskukset ovat keskittyneet sosiaalipalvelujen kehittämiseen yleisemmällä tasolla, joten kehittämissivustoilla ollut tärkeä rooli erityisesti asiakastyöskentelyn kehittämisessä – ns. ”asiakasrajapinnassa tapahtuvaan kehittämiseen”.

Seudulliset kehittämissivustot nousevat esiin myös alueseminaareissa. Useille alueille näiden aikaansaaminen on ollut todella tärkeä

saavutus. Alueiden toimijoille kehittämisyksiköt ovat se konkreettinen ja näkyvä asia, jonka kautta Sosiaalialan kehittämishanke muistetaan alueilla (vrt. kansallisen terveyshankkeen hoitotakuu).

### *Palvelujen tuottaminen yhteistyössä*

Kuntia on ohjattu seudulliseen yhteistyöhön hankerahoituksen myöntöperusteilla. Valtionavustusten yksi viidestä yleisestä myöntöperiaatteesta on hankkeen seutukunnallinen laajuus tai useiden kuntien yhteistyö. Tavoitteena on ollut rakentaa koko maan kattava seudullisen yhteistyön rakenne.

Seutuneuvonnalla on pyritty vahvistamaan yhteisiä hankkeita. Ilman tämän tyyppistä keskitettyä seutuneuvontaa ministeriön rahoittamat hankkeet olisivat olleet yksinäisiä. Lisäksi meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos luo uusia vaatimuksia seudulliselle yhteistyölle.

### **Tavoitealueen kehitys**

Vuosina 2004 – 2006 jo noin 90 % kunnista on hankerahoituksella tuetun seutukehittämisen piirissä. Kaikille seutuhankkeille on järjestetty valtakunnallista tukea. Vuosittain on myös järjestetty kaksi valtakunnallista työkokousta, joissa keskeisenä teemana on ollut seudullisen kehittämisen kytkeminen osaksi kunta- ja palvelurakenteen uudistusta. Seutuneuvonta on laajentunut vuodesta 2005 lähtien koskemaan myös terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksia.

Valtionavustuksilla on kehittämishankkeen aikana käynnistetty 46 seudullista kehittämisyksikköä sekä valmisteltu kehittämisyksiköiden toimintaperiaatteet ja -kriteerit. Vastuu kehittämisyksiköiden valtakunnallisesta koordinoinnista ja tuesta on ollut Stakesilla.

Valtakunnallisen osahankkeiden toteuttajien ja sidosryhmien haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Valtionavustushankkeiden myöntökriteerien on nähty ohjauksen hyvin seudullisen yhteistyön kehittämistä. Toisaalta huolena on ollut, että ne kunnat jotka ovat jo muutenkin valmiiksi verkottuneita ja aktiivisia ovat hyötäneet painopisteestä eniten. Ongelmana on ollut heikompien kuntien jääminen syrjään kehittämistyöstä.

- Seudullisen yhteistyön kehittämisessä konkreettisena työmuotona on ollut Kuntaliiton ylläpitämä seutuneuvonta. Neuvonnan periaatteena on luoda yksi taho, joka pystyy ohjaamaan kysymykset oikeille henkilöille ilman, että hankkeiden vetäjät ja yhteyshenkilöt joutuisivat soittelemaan usealle henkilölle vastauksia etsiessään. Neuvontapalvelu vastaa erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamista koskeviin kysymyksiin.

### ***Seudulliset kehittämisyksiköt***

Kehittämisyksiköiden sanotaan panostavan henkilöstön verkostoitumiseen yli kuntarajojen ja henkilöstö siitä saamaan tukeen. Osahanke on auttanut kuntia tekemään yhteistyötä. Samalla yhteistyö on kehittynyt valtionhallinnon ja alueiden välillä.

Valtakunnallisen osahankkeiden toteuttajien ja sidosryhmien haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Erityisesti asiakastyönkehittämisessä seudulliset kehittämisyksiköt koetaan tärkeiksi, mikä näkyy myös kehittämisyksiköiden toimintaa koskevissa Stakesin johdolla laadituissa kriteereissä, joissa korostetaan asiakastyötapojen muutosta. Toisaalta vasta lyhyen aikaa toimineissa kehittämisyksiköissä tehdään hyvin eritasoista kehittämistyötä. Toiminnan kehittäminen on useimmiten lähtenyt liikkeelle hyvin konkreettisista käytännöistä käsin (esim. lomakekäytäntö muutokset).
- Seudullinen ajattelu on kasvanut ja helpottunut, kun kehittämisyksikkö on vaatinut murtautumista kuntarahojen yli. Verkostoitumisen myötä henkilöstö kentällä on helpompi nähdä toisensa saman alan ammattilaisina eikä vain eri kuntien työntekijöinä kuten ennen. Yhteistyö on lisännyt myös tietoisuutta siitä, mitä muissa kunnissa tehdään, jolloin työntekijöiden on ollut helpompi nähdä myös yhteistyön mahdollisuuksia. Kehittämisyksiköillä on ollut hyvin vahva kontakti kentälle, joten niiden kautta pystytään seudulla tavoittamaan eri aloja suhteellisen helposti. Toisaalta osa verkostoista on hajanaisempia (esim. vammaistyö), jolloin verkostoitumisen ei välttämättä nähdä tuovan suurta hyötyä.



- Kuntien näkökulmasta osaamiskeskusrakenteiden pysyvyys on toisaalta edistänyt myös suhtautumista kehittämissyksikköihin. Haastateltavien mukaan kuntien on helpompi sitoutua kehittämiseen, joka mielletään pitkäjänteiseksi. Toisaalta kehittämissyksiköt ovat toimineet hankerahoituksella, mikä on estänyt niiden mieltämistä pysyviksi rakenteiksi.
- Kehittämissyksikköjen luomisessa haastateltavat kokevat, että valtionhallinto on osoittanut merkittävää mukautumista ja joustamista. Seudut ja toimijat ovat itse saaneet määritellä puitteita ja olosuhteita: alkuperäisiin suunnitelmiin on tehty lavennuksia ja on koettu, että on ollut tilaa vuoropuhelulle sekä kentän tuomille näkökulmille ja reunaehdoille. Toisaalta asiakasnäkökulmasta ja verkostoitumisesta pidetty kiinni, mutta aluerajat yms. on pystytty miettimään yhdessä. Myös erityisen positiivisena nähdään, että sosiaali- ja terveysministeriö nosti esille tarpeen määritellä kriteerit kehittämissyksiköille ja että kriteerit tehtiin yhteistyössä sosiaalialan osaamiskeskusten ja Stakesin kanssa.

### 3.2.2 Työtapojen uudistaminen

#### **Vastaavuus haasteisiin**

Työtapojen uudistamiseen liittyy kolme osahanketta: *sosiaalialan hyvät käytännöt, tietoteknologian edistäminen sosiaalihuollossa sekä palveluohjaus sosiaalialalla.*

#### ***Sosiaalialan hyvät käytännöt***

Sosiaalialan hyvät käytännöt -osahankkeessa on pyritty uudistamaan sosiaalityötä ja sosiaalipalveluja kokoamalla, arvioimalla ja välittämällä tietoa hyvistä ja vaikuttavista työmenetelmistä ja työkäytännöistä. Lisäksi on haluttu edistää sitä, että työkäytännöt yhä enenevässä määrin perustuisivat tutkittuun tietoon ja koeteltuun näyttöön.

Sosiaalialan hyvät käytännöt -osahanke on ollut Stakesin koordinoima laaja kokonaisuus. Hankkeessa on luotu hyvien käytäntöjen kriteerit sekä hyvien käytäntöjen kuvausprosessi ja hyvien käytäntö-



jen kuvauksia on Sosiaaliportissa sekä Stakesin kotisivuilla. Hyvien käytäntöjen kuvaamisen tarve on syntynyt sosiaalialan erilaisten käytäntöjen kirjavuudesta sekä siitä, että on ollut tarve tehdä sosiaalialan työ näkyväksi.

Haastatteluissa mainitaan, että tätä kautta luodaan tutkimustietoon perustuvaa pohjaa sosiaalialan kehittämiselle. Hyvät käytännöt -osahanke tukee sosiaalipalvelujen laadun kehittämistä edistämällä näiden käytäntöjen leviämistä ja näkyväksi tekemistä. Tämän lisäksi tiedon tuottamisella pyritään saamaan aikaan yhteisiä laadun mittareita.

Hyvien käytäntöjen kehittämisessä on ollut piilotavoitteina lisäksi verkostoituminen sekä tiedon tuottamisen vahvistaminen sosiaalipalveluissa. Haastateltavat korostavat, että tiedontuotannon kehittämisen vaikutuksia ei vielä voida arvioida. Käytäntöjen jakamisen tärkeys ja merkitys korostuu kaikissa sidosryhmähaastatteluissa ja haastateltavat korostavat, että tiedon ja tutkimustiedon kokoaminen on vastannut parhaiten yhteiskunnallisiin haasteisiin.

### *Tietoteknologia sosiaalihuollossa*

Tietoteknologian edistäminen sosiaalihuollossa (Tikesos) on keskittynyt vahvistamaan sosiaalihuollon yhtenäistä tietopohjaa sekä luomaan alalle tietotekniikkaa hyödyntäviä palvelutapoja ja toimintarakenteita. Hankkeen painopiste on ollut asiakastietojärjestelmien kehittämisessä toimivammiksi, sosiaalialan tietotarpeisiin vastaaviksi ja teknisesti yhteensopiviksi. Lisäksi kehittämistarpeita on nähty ammattilaisten tiedonhallinnassa ja tietoteknologiaosaamisessa, sähköisessä asiointissa sekä niin sanottujen mobiilien työvälineiden käyttökelpoisuudessa ja hyödynnettävyydessä. Tikesos-osahanke on jakanut rahaa myös pienempiin hankkeisiin. Osahanke jatkuu vuoteen 2011 asti.

Tietoteknologia osahankkeen tavoitteena ovat interventiotieteen analyysin perusteella tietoteknologian käytön edistäminen sosiaalialalla, määrittelyjen luominen perustaksi toimenpiteille sekä sosiaalihuollon tietoteknologia osaamisen lisääminen.

Tikesos-hankkeen työhön osallistuneiden henkilöiden haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Lähes kaikki sidosryhmät pitävät Tikesos-osahankkeen tavoitteita erittäin tärkeinä. Haastateltavat näkevät, että pitkällä tähtäimellä Tikesos-osahankkeen mahdollisuudet vaikuttaa saatavuuteen tulevat tietotekniikan kyvystä vapauttaa ihmiset ajasta ja paikasta. Potentiaalisesti tietotekniikasta toivotaan vastausta osaan syrjäseutujen haasteista tarjota palveluita: tietotekniikalla pystytään takaamaan tasapuolisemmat mahdollisuudet palvelujen saatavuuteen joillakin sosiaalihuollon alueilla.
- Tietoteknologia-osahankkeeseen osallistuneet haastateltavat pitivät tärkeänä osahankkeen tavoitetta sosiaalialan tietoteknologiaosaamisen lisäämisestä.
- Haastateltavien mielestä osahankkeen yhtenä tärkeimpänä painopisteenä on asiakastietojärjestelmien kokoaminen. Tarve perustuu siihen, että sosiaalihuollon asiakasjärjestelmällä ei hankkeen alkaessa ollut yhtenäisiä periaatteista tai määritelmiä. Myöskään yhteistä sähköistä arkistointia ei sosiaalihuollolla ole ollut. Hankkeessa on pyritty yhtenäistämään tietorakennetta, standardoimaan alaa teknisesti ja varmistamaan, että järjestelmät toimivat yhteen, jotta niiden päälle helpompi rakentaa sähköisiä palveluita.
- Osa haastateltavista näkee, että tulevaisuudessa erityisesti sähköisen asioinnin lisääminen sosiaalihuollossa edistää rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista. Toimintatapojen muutokseen osahankkeella nähdään myös potentiaalisesti suuri vaikutus: monet työtehtävät saatetaan joutua arvioimaan uudelleen ja miettimään voitaisiinko ne hoitaa muullakin tavalla. Lisäksi tietoteknologian käytön tuo mahdollisuuden kunnille e-konsultaatioon: erityisesti pienissä kunnissa, joissa vain yksi tekemässä työtä, on välillä tärkeää saada taustatukea muilta samaa työtä tekeviltä (vrt. Sosiaaliportin kysymyksiä ja vastauksia -konsultointi palvelu).
- Tikesos-osahankkeen yhteydet henkilöstön riittävyyteen ja osaamiseen liittyvät hankkeeseen osallistuneiden haasteltavien

mielestä siihen, että teknologian avulla voi tehostaa monia työtehtäviä. Toisaalta kuitenkin todetaan, että järjestelmien rakentamis- ja ylläpitokustannukset ovat niin suuria, että huonosti suunnitellut sähköiset palvelut voivat myös syödä resursseja: tämän takia osahankkeessa tehtävän pohjatyön onnistuminen koetaan elintärkeäksi. Lisäksi tietoteknologian käyttö vaatii henkilökunnalta osaamista, mikä hankkeessa onkin pyritty ottamaan huomioon. Alan houkuttelevuuteen ja välillisesti siis riittävyteen vaikuttaa myös nykyaikaisten työkalujen hyödyntäminen sosiaalihuollossa.

### *Palveluohjaus*

Palveluohjausmenettelyllä on pyritty sovittamaan yhteen asiakkaan tarvitsema lukuisten eri tahojen tuottama tuki ja palvelut asiakkaan elämäntilanteen kannalta mielekkääksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on ollut vahvistaa asiakaslähtöistä työtettä erityisesti monia palveluja tarvitsevien pitkäaikaisten asiakasryhmien kohdalla.

Haastattelujen mukaan palveluohjaus-osahanke vastaa palvelun saatavuuden haasteeseen sikäli, että se on syntynyt tilanteessa, jossa asiakas ei ole saanut tai osannut hakea niitä palveluja, joita olisi tarvinnut. Palveluohjauksella pyritään erityisesti nostamaan palvelun laatua ja lisäämään asiakastyytyväisyyttä ja kuulluksi tulemisen kokemuksia. Kokonaisvaltaisena toimintatapana palveluohjaus pyrkii vähentämään asiakkaan juoksuttamista luukulta toiselle: toimintatavan mukaan kunnissa tulisi olla työntekijä, palveluohjaaja, joka on asiakkaan rinnalla ja auttaa löytämään soveltuvan avun muodon.

Sinänsä palveluohjaus ei ole täysin uusi ajattelumalli, sillä sosiaalilyöntekijän on aina täytynyt pystyä hahmottamaan kokonaisuuksia. Laadun lisäämisen kannalta haasteena nähdään, että kaikki asiakkaan eivät ole vain sosiaalihuollon asiakkaita, jolloin kysymys on, miten ajattelu viedään myös terveydenhuollon puolelle ja rikotaan sosiaali- ja terveyssektorin rajoja.

Palveluohjaus ei pyri suoraan vastaamaan henkilöstön osaamis- ja riittävyysaasteisiin. Päinvastoin palveluohjaus työmuotona vaatii yhä suurempaa ammattitaitoa ja kokonaisuuden hallintaa työntekijöiltä, jolloin työmenetelmä saattaa törmätä pätevien sosiaalialan työntekijöiden puutteeseen. Palveluohjaus on pitkäjänteistä työtä ja vaatii luottamussuhteen rakentamista asiakkaan kanssa.

Palveluohjauksen resursoiminen ja rakenteiden muokkaaminen siten, että ne tukevat työtä parhaalla mahdollisella tavalla on ehtona työmuodon toimimiselle. Jos palveluohjaus toimii parhaalla mahdollisella tavalla, se vähentää päällekkäistä työtä ja näin vaikuttaa henkilöstön riittävyteen välillisesti.

## Tavoitealueen kehitys

### *Hyvät käytännöt*

Toimintatapojen kehittämisen alueella yksi keskeinen valtakunnan tason toimenpide on ollut Stakesin Hyvät käytännöt -hanke. Hyvät käytännöt -portaali on luonut pohjaa hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja levittämiseen. Tällä hetkellä portaalissa on kuvattuna 13 hyvää käytäntöä, jotka liittyvät lapsi- ja perhepalveluihin, nuorten palveluihin, aikuisten palveluihin, ikääntyvien palveluihin sekä kehittämistyöhön. Lisäksi portaali pitää sisällään ohjeistusta hyvien käytäntöjen kuvaamisen prosessista sekä muuta hyvien käytäntöjen kehittämistä tukevaa aineistoa. Tämän lisäksi Hyvät käytännöt -hankkeessa on luotu toimijoiden välinen verkosto hyvien käytäntöjen levittämiseen. Joissakin haastatteluissa korostetaankin, että verkoston toiminta ja hyvän käytännön kuvaamisprosessi ovat itse hyvät käytännöt. [hyvatkaytannot.fi](http://hyvatkaytannot.fi) -portaalia ja valmista sinne laitettua kuvausta tärkeämpi tulos.

Sidosryhmien ja hanketoteuttajien haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Hankkeen tavoitteissa korostuu virallisten tavoitteiden lisäksi verkostoituminen ja osaamiskeskusten kanssa tehtävä yhteistyö. Muutamat korostavatkin nimenomaan verkostoitumisen merkitystä pohjan luomisessa sille, että työtapojen kehittämiseen liittyvät hyvät käytännöt voivat levitä. Tähän liittyen voidaan mainita pääkaupunkiseudulla ja ruotsinkielisillä alueilla sosiaalialan kehittämisen verkostojen käytännön yhteistyö, joka koetaan todella positiiviseksi.
- Hyvät käytännöt -hankkeen tuotokset ja tulokset eivät ole vielä kovinkaan näkyviä edes suhteellisen läheltä hanketta seuraaville toimijoille. Hanke edistää työtapojen kehittymistä vain välillisesti.

- Hyvät käytännöt -hankkeessa toteutettu verkostoituminen ja verkostojen keskinäinen työskentely ja oppiminen ovat erittäin tärkeitä asioita. Hyvät käytännöt tuskin leviävät pelkän portaalin avulla, vaan ne tarvitsevat aktiivista levittäjää.
- Hyvät käytännöt -alusta on ollut yksi tärkeä Sosiaalialan kehittämishankkeen tuotos. Se on muodostunut Stakesissa myös tärkeäksi osaksi laajempaa Stakesin innovaatiostrategiaan kuuluvaa kehittämistoimintaa. Tämä havainto välittyy useista sidosryhmien haastatteluhavainnoista.
- Eräänä haasteena hyvien käytäntöjen levittämisen osalta nousee esiin hyvien käytäntöjen taustalla oleva näytön heikkous / vahvuus. Tällä hetkellä hyvien käytäntöjen kuvausprosessi edellyttää, että hyvä käytäntö perustuu selkeään näyttöön. Sidosryhmien mukaan vielä usein tätä näyttöä on ruohonjuuritason kehittämistyössä vaikea kerätä.
- Yliopistokentän mukaan saaminen hyvien käytäntöjen tunnistamiseen, kuvaamiseen ja kehittämiseen on jäänyt vähäiseksi. Hanke on pystynyt vaikuttamaan arviointiosaamisen lisääntymiseen.
- Hyvät käytännöt osahankkeessa tulee kuvauksia projekteista, joissa on EU- tai jotain muuta rahoitusta. Sen liittyminen pysyvyyden aikaan saamiseen ja tiedon siirtoon on ongelma.

### *Tikesos-hanke*

Vuoteen 2011 jatkuvassa *Tietoteknologian käyttö sosiaalihuollossa* -osahankkeessa on tähän mennessä tehty tärkeää asiakastietojärjestelmään koskevaa määrittelytyötä, kuten asiakkaan henkilötietoja koskevia määrittelyjä, määritelty sosiaalihuollon tietoteknologiaan liittyvää sanastoa sekä tarkasteltu sähköiseen arkistointiin liittyviä metatietoja. Lisäksi hankkeessa on avattu nettisivut ([www.tikesos.fi](http://www.tikesos.fi)), jotka tiedottavat hankkeessa tapahtuvista asioista. Hankkeessa on tehty yhteistyötä terveydenhuollon tietoteknologiahankkeen kanssa. Stakesissa on laadittu suunnitelma ja käynnistetty jatko sähköiselle konsultaatiolle. Kuntien sosiaalihuollon tietoteknologian kehittämishankkeille on Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana myönnetty valtionavustusta. Hankkeessa käynnistetty tiedonmäärittäminen

standardointi on vielä kesken: se käynnistyi vuonna 2006 ja jatkuu vielä ensi vuonna 2008.

Tikesos-osahankkeen tavoitteet ovat kuitenkin melko abstrakteja ja niiden mittaaminen koetaan haasteelliseksi, vaikka hankkeessa onkin edetty hankesuunnitelman mukaisesti ja projektihallinnallisesti hankkeen nähdään sujuneen hyvin. Hankkeen eteneminen on ollut hidasta, mutta työ nähdään tärkeänä ja hitautta osattiin olettaa. Vähitellen ymmärrys sosiaalisektorin tarvitsemista työkaluista on osahankkeen myötä kasvanut. Myös julkisen sektorin osaaminen tietoteknologian hankkimisessa on kehittynyt. Hankkeen saama kritiikki liittyy pääosin siihen, että se olisi pitänyt aloittaa paljon aikaisemmin.

Sidosryhmien ja hanketoteuttajien haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Asiakastietojärjestelmien kehittäminen valtakunnallisesti on vienyt kokonaisuutta eteenpäin ja yhtenäiset tietojärjestelmät voisivat mahdollistaa vertailutiedon saamisen eri palveluista. Vertailutietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi tutkimustyössä. Tietoteknologiahankkeessa on törmätty myös siihen, että sosiaalialan työ on ollut jokseenkin jäsentymätöntä. Osahankkeessa on täytynyt systematisoida sosiaalialaa tietokonekielille, mikä on ajanut tarpeeseen jäsentää kenttää ja sopia yhteisiä termejä sosiaalialalla tehtävän työn eri osa-alueille.
- Yhteistyön terveydenhuollon vastaavan hankkeen kanssa on nähty mahdollistavan terveydenhuollon kokemusten hyödyntämisen.
- Todelliset isot kysymykset ovat osahankkeessa vielä määrittelemättä, kuten esimerkiksi se, miten ratkaistaan sosiaalihuollon tietojen käyttöoikeudet suhteessa terveydenhuoltoon ja voidaanko yhteiset pelisäännöt määritellä kuntien puolesta.
- Tikesos-osahanketta on edistänyt yleinen tietoteknologian kehitys ja tietotekniikan siirtyminen ihmisten yksityiselämään, jolloin asiakkaat alkavat jo olettaa, että palvelut löytyvät verkosta, mikä tekee sen käytöstä arkisemman. Lisäksi yleiset trendit, kuten työvoimapula sosiaalityöntekijöistä sekä syrjäseutujen tarve palveluille, ovat edistäneet asenteiden muuttamista tietoteknologiayönteisemmiksi.



- Hankkeessa on paljastunut sosiaalisektorin vähäinen tietoteknologia osaaminen. Monet osahankkeen parissa työskentelevät henkilöt toivoivat erityisesti, että määriteltäisiin, kuka lopulta ottaa vastuun hankkeessa kehitetyistä tuotoksista, yhteisistä tietokannoista ja niiden ylläpidosta hankkeen loputtua. Enemmän osaamista kaivataan, jotta yhteisten standardien määrittely voisi nousta aidosti sosiaalihuollon tarpeista eikä yritysten intresseistä. Lisäksi tarvittaisiin ammattimaista tiedonhallinnan ja teknologia osaamista ja tietoturvan kehittämistä – varsinkin jälkimmäiseen liittyy asioita, joissa tarvitaan kohtuuhintaista koulutusta. Yhtenä projektin haasteina pidetään alueellisuuden liiallista korostumista, mikä luo kehittämistyössä päällekkäisyyttä ja pieniä asiantuntemuskeskuksia, joiden tulokset hyödyntävät vain lähialuetta.

### *Palveluohjaushanke*

Palveluohjauskuvauksia on tehty 31 kpl, mukana kehittämisessä on yli 50 kuntaa. Palveluohjauksen käyttöä on laajennettu kunnissa vammaisten ja pitkäaikaissairaiden lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä palveluohjauksesta saatujen tulosten pohjalta. Lisäksi kuntia on ohjattu ottamaan palveluohjausmenettely käyttöön muiden pitkäaikaisten asiakasryhmien kanssa. Stakesissa on organisoitu valtakunnallinen tuki kunnallisille kehittämishankkeille. Sosiaaliporttiin on avattu palveluohjausta koskevat nettisivut. Palveluohjaushankkeessa on pidetty valtakunnallisia työseminaareja palveluohjauksesta sekä asiakasryhmittäisiä palveluohjaustyöseminaareja. Osahankkeella on pyritty auttamaan keskustelua palveluohjaajien välillä. Lisäksi on pidetty koulutuksia ja jaettu tietoa internetin kautta.

Palveluohjauksessa on pyritty saavuttamaan kaikki asiakasryhmät. Työotteella on tarkoitus katsoa kokonaisuutta eikä ongelmien yksittäisiä piirteitä. Toisaalta haasteena on, ettei ole olemassa yhtä puhdasta ryhmää, johon kuulutaan. Jokaisessa yksittäisessä palveluohjaus tapauksessa pyritään vastaamaan kaikkiin polttaviin ongelmiin.



- Palveluohjauksen kehitystoiminnan haasteena on ollut resurssien vähäisyys osahanketasolla. Osahankkeella ei ole ollut juurikaan resursseja järjestää valtakunnallisia seminaareja vaan ne ovat jääneet alueiden vastuulle. Vaikka kokeilun tulokset koetaan positiiviseksi, hankemuotoisuus luo epävarmuutta tulosten pysyvyydestä. Hankemuotoisuus on myös johtanut siihen, ettei kunnan arvioita asiakkaan saamasta hyödystä ole voitu tehdä. Vaikka vuosien aikana palveluohjauksen käsitteistä on päästy keskustelemaan, niin käsitteet koetaan vielä jossain määrin sekaviksi.
- Yksi palveluohjaustyömenetelmän kehittämisessä esiinnoussut kysymys on, kuinka moni ihminen pystyy oikeasti hoitamaan vaativaa työnkuvaa: työote vaatii myös johdolta vahvaa osaaamista, sillä rakenteiden ja resurssien on tuettava menetelmää. Rakenteiden muutos palveluohjausta tukevaksi on myös koettu hitaaksi. Kokemuksia ja hyviä käytäntöjä on kerätty sosiaaliporttiin palveluohjauksen hankesivustolle. Tietolähteiden hyödyntämisasteesta ei ole tietoa.
- Erityisesti palveluohjaamisessa esille on noussut tarve arviointiosaamiselle ja nimenomaan vaikuttavuusarvioinnille. Sanotaan, että kun palveluohjaus toimii parhaalla mahdollisella tavalla, niin siitä hyötyy asiakas ja työntekijä ja asiakkuuden aikana syntyy säästöjä, koska päällekkäinen työ jää pois. Hankkeessa toivottaisiin kuitenkin arviointinäyttöä sille, että palveluohjauksella pystytään vastaamaan paremmin asiakkaan tarpeisiin ja siten voitaisiin tehdä näkyväksi, mitä hyötyä palveluohjauksesta on.

### 3.2.3 Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen

#### Vastaavuus haasteisiin

Lasten ja perheiden palvelut ovat olleet Sosiaalialan kehittämishankkeessa varsin suuri hankekokonaisuus. Siihen on liittynyt useita valtakunnallisia osahankkeita: Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen (osahanke 8), Tilaa lapsille ja perheille yhteiskunnassa (osahanke 9), Varhainen puuttuminen (osahanke

10), Varhaiskasvatuksen kehittäminen ja vanhempien osallisuuden vahvistaminen (osahanke 11), Perhe-hanke (osahanke 12), Toimintaohjelma perheväkivallan estämiseksi (osahanke 13) sekä Lastensuojelun kehittämisohjelma (osahanke 14). Näihin teemoihin liittyviä havaintoja käsitellään seuraavassa erikseen.

### ***Tilaa lapsille ja perheille yhteiskunnassa sekä Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen***

Nämä osahankkeet ovat olleet luonteeltaan selvitys- ja tutkimustyyppisiä hankkeita. Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen on ollut luonteeltaan selvitystyyppinen hanke, jossa on selvitetty mitä lapsiperheiden toimeentulolle on tapahtunut 1990-luvun jälkeen. Taustaoletuksena ja odotettuna vaikutuksena oli, että tämä tieto vaikuttaa toimeentuloon. Tieto jätettiin haastattelujen mukaan kuitenkin hyödyntämättä.

Hankkeesta valmistui kolme itsenäistä julkaisua:

- 1) Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2000, Stakes Raportteja 4/2005
- 2) Lapsiperheiden asumisen muutokset 1995–2004, STM selvityksiä 2006:39 (yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa).
- 3) Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen – koordinaatioryhmän yhteenvetoraportti, STM, selvityksiä 2006:31

Koordinaatioryhmän ehdotuksia sisällytettiin hallituksen esitykseen eduskunnalle vuoden 2007 valtion talousarvioksi.

Tilaa lapsille ja perheille yhteiskunnassa tähtäsi vanhemmuutta ja perheitä koskevan tietoisuuden lisäämiseen yhteiskunnassa. Keskeisinä toimintoina olivat selvitys isyyden tukimuodoista neuvoloissa sekä seminaarien ja tiedotuskampanjoiden järjestäminen. Kyselyn pohjalta julkaistiin selvitys, jonka odotettuna vaikutuksena voidaan pitää isyyden ja vanhemmuuden tukimuodoista sekä hyvistä käytännöistä.

### ***Varhainen puuttuminen***

*Varhainen puuttuminen* on ollut Stakesin vastuulla oleva laaja toimintakokonaisuus, jonka tavoitteena on ollut varhaisen puuttumisen hy-

vien käytäntöjen kehittäminen ja ankkuroiminen osaksi perustyötä. Hankkeen toimintaan on kuulunut oppaiden työstäminen, hyvien käytäntöjen kokoaminen ja varhaisen puuttumisen verkostomaisten toimintarakenteiden kokoaminen yhteistyössä kuntien kanssa.

Keskeisinä tuloksina ovat tähän mennessä olleet:

- Stakes on julkaissut seuraavat oppaat:
  - Huoli puheeksi. Stakes oppaita 60/2005 ja
  - Dialoginen verkostotyö. Tammi 2005.
- Vuonna 2006 ilmestyi tutkimus ”Tulevaisuuden muistelu. Ennakointidialogit asiakkaiden kokemana.” Stakes 2006.
- Stakes on laajasti järjestänyt kunnille oppaiden ja menetelmän käyttöön ottamista tukevaa kouluttajakoulutusta.
- Valtakunnallisen Varpu-verkoston on järjestetty hallinnonala/toimijataho-kohtaisia, kunkin alan omiin varpu-kysymyksiin keskittyviä työkokouksia.

Tärkeimpiä odotettuja vaikutuksia ovat, että varhaisen puuttumisen hyvät käytännöt leviävät ja että osaaminen varhaisesta puuttumisesta nousee. Tämän lisäksi oleellinen odotus on se, että kuntiin syntyy varhaista puuttumista toteuttavia moniammatillisia rakenteita ja työryhmiä. Haastatteluissa varhainen puuttuminen -osahanke saa osakseen lukuisia positiivisia mainintoja. Varhaisen puuttumisen julkaisut ovat myös olleet kysytyjä. Kaikkiaan varhainen puuttuminen nousee muutamissa asiantuntijahaastatteluissa tärkeäksi teemaksi. Varhaisen puuttumisen käsite ymmärretään hyvin monin tavoin. Haastateltavat kommentoivat, että tämä monitulkintaisuus vähentää sen merkitystä tavoitteena: se voidaan ymmärtää eri tavalla, kuin tavoitteenasettelussa on alun perin ajateltu. Varhainen puuttuminen -osahankkeessa määritellyt toiminnan sisällöt koetaan kuitenkin tärkeiksi.

Varhaisen puuttumisen painoalueen osalta havainnot Stakesin väliarvioinnissa kuvaavat, että hankkeiden tavoitteina varsin yleisesti on estää syrjäytymiskehitystä antamalla lapsiperheille tukea varhain. Tarkoituksena on lisätä työntekijöiden valmiutta tunnistaa varhain syrjäytymisuhanalaisten lasten, nuorten ja perheiden avuntarve sekä valmiutta itse tukea ja tarvittaessa ohjata perhe sen tarvitseman avun piiriin.



### *Varhaiskasvatuksen kehittäminen*

Varhaiskasvatuksen kehittäminen -osahanke on muodostunut kaikkiaan kolmesta erillisestä pienemmästä hankkeesta. Yleisesti voidaan todeta, että osahankkeen tavoitteena on ollut varhaisen puuttumisen toiminta-ajatuksen ja -mallin vakiinnuttaminen osaksi varhaiskasvatuksen henkilöstön perustyötä, vanhempien osallisuuden lisääminen varhaiskasvatuksen kehittämisessä ja perhepäivähoidon aseman turvaaminen yhtenä varhaiskasvatuksen toimintamuotona. Vaikka varhaiskasvatussuunnitelmien implementointi puuttui alun perin hankkeen tavoitteista, joihin se on otettu myöhemmin mukaan.

Vuonna 2002 Stakes teki varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ja aloitti niiden käytännön implementointityön. Vuonna 2006 kunta- ja lapsikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien implementointia tuettiin hankkeen toimeenpanomäärärahalla. Tämä varhaiskasvatussuunnitelmien kehittäminen nähdään joissakin haastatteluissa osahankkeen keskeiseksi tavoitteeksi ja sitä kautta toimenpidekokonaisuudeksi.

Varhaiskasvatuksen kehittäminen -osahankkeen arviointi on ollut haasteellista, koska hankkeen valmisteluvaiheessa on päädytty tavoitteisiin, joita on myöhemmin hankkeen toteutusvaiheessa kritisoitu ja muutettu.

Varhaiskasvatuksen tavoitteiden osuvuus saa haastatteluissa osakseen paljon kritiikkiä. Keskeisin kritiikki tulee varhaiskasvatuksen asiantuntijoilta, jotka katsovat, että varhaiskasvatuksen kehittäminen on kehittämishankkeessa ollut liian suppeaa ja painottunut liiaksi ongelmakeskeiseen varhaisen puuttumisen näkökulmaan. Lisäksi sidosryhmät peräänkuuluttavat lainsäädännön kehittämistä ja varhaiskasvatuspalvelujen sisällöllistä kehittämistä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että suurimmat ongelmat ja haasteet, jotka kyselystä nousevat esiin liittyvät hallinnonalan ohjauksen ja varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden erilaiseen näkökulmaan ja käsitykseen varhaiskasvatuksesta.

Kritiikkiä selittää eri toimijoiden erilainen näkökulma varhaiskasvatukseen. Osa toimijoista näkee varhaiskasvatuksen keskiössä perhekokonaisuuden ja osa puolestaan lapsen. Tämä kuvastuu haastatteluhavainnossa sekä siinä jännitteessä, jota haastatteluaineistossa esiintyy.

## ***Perhe-hanke***

*Perhe-hanke* on oma selkeä hankekokonaisuutensa, jonka tavoitteena on sellaisten rakenteiden ja toimintojen vahvistaminen, joilla voidaan vaikuttaa perheen ja vanhemmuuden tukemiseen (esimerkiksi perhekeskukset ja perhepalveluverkostot). Käytännön kehittäminen on tapahtunut valtakunnallisissa seminaareissa ja muissa foorumeissa sekä perhekeskustoimintaa kehittävässä kuntahankkeissa. Useissa haastatteluissa korostuu perhekeskustoiminnan kehittämisen tärkeys ja ajankohtaisuus. Perhe-hankkeen tavoitteet tukevat ja täydentävät valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisia tavoitteita lasten ja perheiden palvelujen kehittämisessä.

Kaikki Perhe-hankkeen tavoitteet on nähty erittäin tärkeiksi haastatteluissa. Perheiden ja vanhemmuuden tukemiseen liittyvät asiat on todettu asiantuntijoiden mielestä olevan todella ajankohtaisia tilanteessa, jossa yhteiskunnan muutosvauhti kiihtyy sekä työelämä lisää paineita perheille ja vanhemmille. Toisaalta haastatteluhavainnoissa korostuu näkemys, että palvelujärjestelmä on ollut perheiden näkökulmasta niin pitkään hajanainen, että tähän asiakkaan elämänvaiheeseen liittyvien toimintamallien ja palvelujen kehittäminen on ollut äärimmäisen tärkeää.

## ***Lastensuojelun kehittämisohjelma***

Lastensuojelun kehittämisohjelman tavoitteena on ollut tehdä yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien kanssa lasten ja nuorten aseman parantamiseksi ja hyvinvoinnin turvaamiseksi ohjelma, joka ohjaa pitkäkestoisesti lastensuojelutyötä.

Lastensuojelun kehittämisohjelman toimenpiteitä ovat sen toimeenpanosuunnitelman mukaan olleet seuraavat:

- kootaan ja käytetään hyväksi jo olemassa olevat kehittämis- ja tutkimustyön tulokset
- organisoidaan ohjelmatyö (linjaukset), jolla toteutetaan tulevaisuudessa pitkäkestoisesti valtakunnallista lastensuojelutyötä
- uudet kehittämiskohteet ja -hankkeet lähtevät alueellisista tarpeista ja/tai koetellusta tiedosta

- luodaan lastensuojeluun seudullisia ja valtakunnallisia rakenteita vahvistamaan lastensuojelun asemaa poliittis-hallinnollisella alueella sekä yksittäisen työntekijän ja lapsen/nuoren ja hänen läheistensä tueksi
- lastensuojelulain uudistaminen kehittämistyön kuluessa esiin nousseen tiedon pohjalta

Tämän lisäksi lastensuojelun kehittämisohjelman on katsottu läheisesti liittyvän muihin valtakunnallisiin osahankkeisiin.

Lastensuojelun kehittämisohjelman toimenpiteet ovat liittyneet yhtäältä valtakunnan tason asiantuntijatyöhön, jota on toteutettu eri työryhmissä sekä valtionavustushankkeisiin, joista suurin osa on ollut laajoja, maakunnallisia hankkeita.

Kaikkiaan haastateltavat kokevat lastensuojelun kehittämishankkeen tavoitteet erittäin ajankohtaisiksi. Kommentit lastensuojelun kehittämiseen ovat monipuolisia ja yksityiskohtaisia. Ne voidaan kuitenkin tiivistää kahteen näkökulmaan:

- Lastensuojelun kehittämis- ja tutkimustyötä on ollut paljon, mutta tieto on ollut hajanaista. Tähän hankkeessa toteutetut toimenpiteet ovat tuoneet haastateltavien mukaan merkittävästi uutta tietoa. Tulokset näkyvät hankkeen sisältötyöryhmien tekemässä tiedontuotannossa sekä erilliset kehittämisohjelmaan liittyneet katsaukset ja selvitykset (esim. tutkimuskatsaus lastensuojelusta)
- Toisaalta haastatellut toimijat korostavat, että Sosiaalialan kehittämishankkeen käynnistymisvaiheessa lastensuojelu oli tilanteessa, jossa haastateltavien mukaan kaivattiin lainsäädännön uudistamista sekä vahvaa valtakunnallisen tason kehittämistä.

Ohjelman organisointi asiantuntijaryhmiin saa myös kiitosta haastateltavilta. Tämän lisäksi pienenä yksityiskohtana kiitosta saavat kunnille tehdyt seurantakyselyt, jotka ovat edesauttaneet hankkeen toteutusta. Tällaisia seurantakyselyjä toteutettiin esimerkiksi Lapsipolitiikka-työryhmän osalta.

*Toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi* -hankekonaisuuden tavoitteena on ollut ehkäistä lähisuhteissa ja perheissä tapahtuvaa väkivaltaa, parantaa koko maan kattavaa sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluverkostoa väkivallan uhreille ja tekijöille, tehostaa varhaista puuttumista väkivaltaongelmaan, ja kehittää väkivaltatyöhön ja tilanteiden käsittelyyn tarvittavaa ammatillista osaamista. Tämä hanke on toteutettu osin erillisrahoituksella ja se on kuulunut suhteellisen löyhästi valtakunnalliseen hankkeeseen.

## Tavoitealueen kehitys

Seuraavassa käsitellään lasten ja perheiden palvelujen alueen kehittymistä osahankkeittain.

### *Varhaiskasvatuksen kehittäminen*

Osahankkeen osalta tarkastellaan tässä lähinnä valtakunnallisen osahankkeen toimenpiteitä. Varhainen tuki varhaiskasvatus -osahankkeessa Stakes tuotti Varhaisen tuen toimintatavat ja mallit -julkaisun kuntien käyttöön. Tämä opas ja ”kehittämismenetelmien valikko” on ollut erittäin kysytty kuntien keskuudessa (Varhaista tukea lapselle – työväliseen kehittämisvalikko, Stakes, oppaita 62)

Perhepäivähoidon kehittämisen osalta on tuotettu perhepäivähoidon ohjauksen historia ja nykytilan haasteet julkaisu sekä kuntaliiton työryhmän muistio. Varhaiskasvatussuunnitelmien kehittäminen (Vasut kuntoon) -hanke on tullut Sosiaalialan kehittämishankkeen osaksi myöhemmin. Siinä on tehty esite Varhaiskasvatussuunnitelman perusteista 2006, luotu Vasu-verkosto, joka muodostuu kuntien päivähoidosta vastaavista henkilöistä ja Stakes järjestänyt verkoston yhdyshenkilöille koulutusta. Arvioinnin kyselyssä oli otos Vasu-yhteyshenkilöistä, joissa varhaiskasvatusta on kehitetty, mutta käytännössä tähän saatiin vain muutama vastaus.

Sekä toteuttajien että asiantuntijahaastattelujen havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Kunnissa on Stakesin toiminnan tuloksena syntynyt VASU-yhteyshenkilöiden verkosto, joka vastaa kunnissa vahaiskasvatussuunnitelman sisällön kehittämisestä. Stakes seuraa tätä kehitystä. Yhdyshenkilöverkostolle on toteutettu myös koulutusta,

jonka tuloksena on prosessien nopeutuminen sekä parempi yhteistyö ministeriön, kuntien ja Stakesin välillä. Lisäksi kohderyhmien osallisuus on parantunut, sillä vanhemmat voivat antaa palautetta palvelujen laadusta ja sisällöstä.

- Syksyllä 2007 oli vain 7 kuntaa, joissa VASU-prosessia ei vielä ollut eli suurin osa kunnista on lähtenyt luomaan kuntakohtaista varhaiskasvatussuunnitelmaa.
- Yksittäiset asiantuntijat näkevät myös haasteita esimerkiksi siinä, miten neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyö on kunnassa organisoitu.
- Haastatteluissa nousee esiin myös havaintoja, jotka liittyvät varhaiskasvatuksen käsitteeseen. Näiden havaintojen mukaan varhaiskasvatuskäsite on vasta vähitellen saanut sellaista painotusta, että esimerkiksi päivähoito nähdään sen sisällön kautta. Haastattelujen valossa se pitäisikin nimenomaan nähdä pienen lapsen kehitysympäristönä.

Varhaiskasvatuksen kehittämisen alueella on tapahtunut paljon erilaista toimintaa. Varhaiskasvatuksen kehittämisen toimenpiteet suhteessa ministeriön tavoitteisiin ovat olleet varsin hajanaisia ja vailla yhtenäistä näkemystä kehittämistoiminnan painopisteistä.

### ***Perhe-hanke***

*Perhe-hankkeessa* on tehty laaja joukko toimenpiteitä. Näistä keskeisimpiä ovat:

- Perhe-hankkeessa on mukana yhteensä 63 kuntaa kaikkiaan 17 valtionavustushankkeessa.
- Perhekeskuskonsultointi käynnistetty sosiaaliportissa.
- Kumppanuutta on edistetty mm. ammattikorkeakoulu-, yliopisto-, osaamiskeskus- ja seurakunta- sekä järjestöyhteistyössä. Yhteistyötä tehty lapsiasiavaltuutetun sekä pohjoismaisten kumppaneiden kanssa.



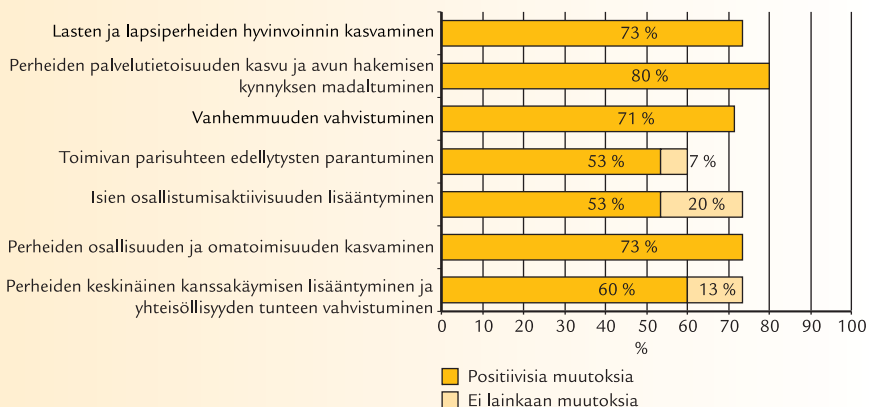
- Tehty kuntakäynnit v. 2005 aloittaneiden valtionavustushankkeiden ohjausryhmiin (arviointi)
- Toteutettu kuntakäyntejä ja kartoitettu perhetoiminnan tavoitteita.
- Järjestetty Kumppanuutta ja yhteisöllisyyttä -seminaari, painopiste päivähoiton ja opetustoimen puolelle

Vuonna 2006 kehittämistyön painopisteet kunnissa ovat olleet mm. perhevalmennuksen kehittäminen, ennalta ehkäisevä parisuhdetyö, perhetyö, vanhempainryhmät ja vertaistuki, isätoiminta, avoimet varhaiskasvatus- ja perhepalvelut sekä toimijoiden kumppanuus.

Arvioinnin sähköisessä kyselyssä Perhe-hankkeen toiminta-alueella lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuneita muutoksia kuvasi 15 valtionavustushanketta. Tämä on noin puolet siitä Perhe-hankkeen joukosta, jolle kysely lähetettiin. Kuten alla olevista kuviosta 4 nähdään, profiili on varsin positiivinen erityisesti perheiden palvelutietoisuuden kasvussa ja avun hakemisen kynnyksen madaltumisessa, vanhemmuuden vahvistumisessa sekä perheiden osallisuuden ja omatoimisuuden kasvussa.

#### Kuvio 4. Lapsiin ja lapsiperheisiin liittyviä muutoksia

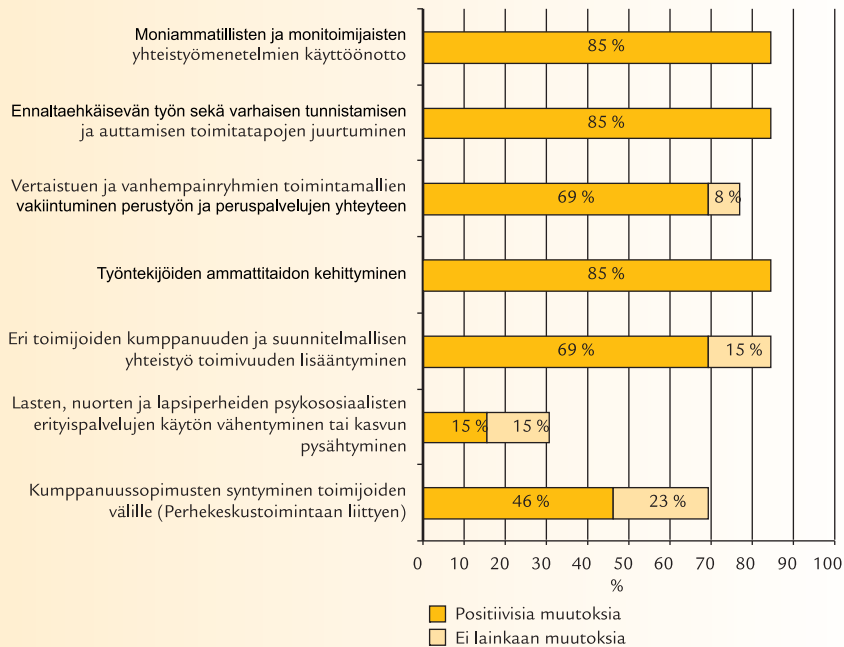
Mitä lapsiin ja lapsiperheisiin liittyviä muutoksia Perhe-hankkeen alalla on tapahtunut seuraavissa asioissa? (n=15)



Vastaavasti palvelujärjestelmään liittyvien muutosten kuvattiin olevan varsin positiivisia ammattitaidon kehittämisessä, moniammatillisten ja monitoimijaisten yhteistyömenetelmien käyttöönotossa sekä ennaltaehkäisevän työn sekä varhaisen tunnistamisen ja auttamisen toimintatapojen juurtumisessa.

### Kuvio 5. Palvelujärjestelmään liittyviä muutoksia Perhe-hankkeen toiminta-alueella

Mitä palvelujärjestelmään liittyviä muutoksia Perhe-hankkeen alalla on tapahtunut seuraavissa asioissa? (n=13)



Perhekeskustoimintaan liittyä haastattelu- ja kyselyhavaintojen perusteella voimakasta kehittymistä sekä uudistumista, jossa nähdään uudentyypisten toimintamallien syntymistä ja osaamisen kehittymistä.

Stakesin vuonna 2006 toteuttaman valtionavustushankkeiden väliarvioinnin havainnot *Lapsiperheiden peruspalvelujen verkostoiminen* -painoalueen osalta ovat:

- Kuntahankkeiden koetaan kyselyn perusteella edenneen suunnitellusti (90 % hankkeista kokee näin). Tämä kertoo positiivisesta etenemisestä.
- Keskeisten tavoitteiden saavuttamisesta 80 % on sitä mieltä, että ne saavutetaan. Koska kyseessä selkeästi kehittämisprosessi ja hyvinkin laaja-alainen hanke tätä tulosta voi pitää hyvänä. Kunnissa koetaan yleisesti, että perhehanke on toiminut lapsi- ja perhepalvelujen kehittämisen viitekehyksenä ja kokonaisuuden koostajana.
- Kuntakäyntien perusteella hanke koetaan tärkeänä ja oikeaan saumaan osuneena.

### ***Lastensuojelun kehittämisohjelma***

*Lastensuojelun kehittämisohjelman* keskeisimpiä tuloksia on ollut ehdotukset lastensuojelun kehittämistarpeista lastensuojelun eri teema-alueilla sekä valtionavustushankkeissa kehittämistyö.

Kaikkiaan lastensuojelun kehittämishankkeen odotettuja tuloksia vuonna 2007 ovat projektisuunnitelman mukaan lastensuojelulain kokonaisuudistuksen toteutuminen, lastensuojelun valtakunnalliset linjausten valmistuminen ja lastensuojelun strategiatyön seuraavan vaiheen (perusteet, laatusuosituksat jne.) suunnitelma.

Tämän lisäksi odotettuina tuloksina on ollut kattava tieto lastensuojelun nykytilasta ja kehittämistarpeista toimenpidealueittain. (alkuarviointi, huostaanotto, sijais- ja jälkihuolto, lapsipolitiikka ja seudulliset palvelut). Kehittämisohjelmassa on lisäksi tehty toteuttamissuunnitelma lastensuojelun tilanteen parantamiseksi hankkeen loppuvaiheeseen (2006-2007) ja seuraaville vuosille.

Alueellisessa kehittämisessä keskeiset tulokset ovat olleet alueellisen kehittämisyksikön luomisiin osaamiskeskusalueille. Toinen toimenpidekokonaisuus, joka lastensuojelussa on edistynyt on liittynyt seudullisten/maakunnallisten lastensuojelun suunnitelmien kehittämiseen, jotka kattavat tähän liittyvät palvelut.

Asiantuntijahaastatteluissa korostuu, että lastensuojelun kehittäminen on ollut tärkeä asia ja luonut samalla uutta tuleamista ”lap-

sipolitiikalle”. Konkreettisimmin tämä näkyy alkuarvioinnissa sekä lapsen kuulemisessa. Nämä ovat tärkeitä asioita, jotka sekä kehittämisohjelman parissa että sen ulkopuolella ovat edenneet haastateltujen mukaan hyvin.

Lastensuojelun kehittämisohjelma on luonut tietopohjan ja perustan lastensuojelulainsäädännön valmistelulle. Tämä nähdään kauttaaltaan haastatteluissa todella tärkeäksi.

Lastensuojelun kehittämisessä selkeitä puutealueita ei tällä hetkellä tunnu olevan, mutta esimerkiksi sijaishuollon parempaa esillä oloa painotetaan muutamissa haastatteluissa. Sijaishuoltotyöryhmä painottui hyvin paljon perhehoitoon ja jälkihuoltoon, mutta sijaishuollon muut toimintamallit ja niiden kehittäminen jäivät vähälle huomiolle.

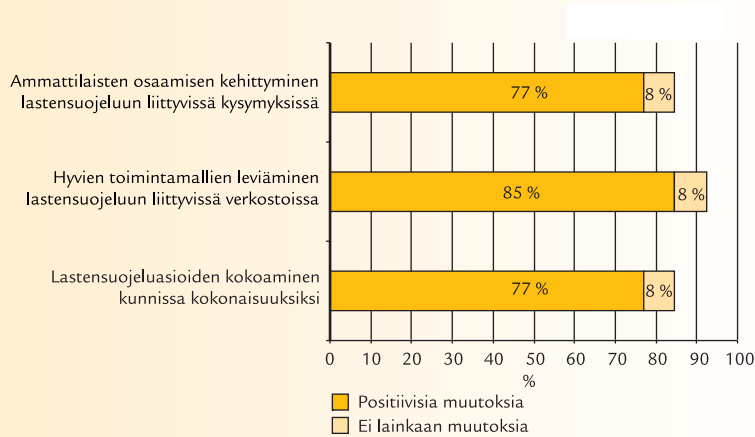
Lastensuojelulainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2008 alusta. Lainsäädännön odotetaan haastattelijien perusteella luovan pohjaa lastensuojelun palvelujen ja saatavuuden sekä laadun kehittämiseksi. Lastensuojelulainsäädännön voimaantuloon liittyy myös yleinen huoli siitä, miten kunnat saavat lain täyttämät ehdot implementoitua.

Laki astuu voimaan vuoden 2008 alussa ja tällä hetkellä suuremmissa kunnissa on järjestetty lakiin liittyvää koulutusta. Tämän lisäksi myös lääninhallitukset tarjoavat tätä koulutusta, joka pitää varioiden mukanaan sekä lakikoulutusta että substanssikoulutusta (esim. huostaanotosta ja lastensuojelutarpeen selvityksestä.) Lastensuojeluun läheisesti liittyy myös perhekeskusten toimintamallien kehittäminen ja näiden eteenpäinvienti. Haastateltavat eivät aina kykene rajaamaan esim. syntyneitä toimintamalleja tai kehitystä johonkin tietyn intervention aikaansaamaksi.

Sähköisen kyselyyn vastanneet valtionavustushankkeiden hanke-edustajat ja muut sosiaalialan kehittämisen sidosryhmät (N=13) korostivat erityisesti hyvien toimintamallien leviämistä lastensuojeluun liittyvässä verkostossa sekä lastensuojeluasioiden kokoamista kunnissa omaksi kokonaisuudekseen ja ammattilaisten osaamisen kehittymistä lastensuojelua koskevissa asioissa.

## Kuvio 6. Muutoksia lastensuojelun alueella

Mitä muutoksia lastensuojelun alalla on tapahtunut seuraavissa asioissa?  
(n=13)



Lastensuojelun kehittyminen nousi voimakkaasti esiin myös alueellisten johtoryhmien päätöstilaisuuksissa.

- Näistä esim. Varsinais-Suomessa korostettiin, että lastensuojelun kehittäminen on toteutunut kaikkein laajimmalla alue- ja sisältöpohjalla”. Tämä on pitänyt sisällään useita kehittämissankkeita, joissa on avohuoltoa, tukihenkilötoimintaa, sijaishuollon maakunnallista hallintaa ja perhehoitoa merkittävässä laajuudessa. Parhaillaan Varsinais-Suomessa on esimerkiksi käynnistymässä lastensuojelun kehittämissikköhanke.
- Itä-Suomessa onnistuneimpia alueita on ollut Lastensuojelun sijaishuollon hanke. Tämä on tarkoittanut sijaishuoltoyrityksiä, palveluiden kehittämistä ja koulutusta. Vastaavasti Kaakkois-Suomessa ja Etelä-Suomessa lastensuojelu nostettiin myös esiin vahvana kehitysalueena. Käytännössä tämä on tarkoittanut lastensuojelun työmenetelmien kehittämistä, lastensuojeluun liittyneiden palvelujen prosessikuvausten laatimista sekä laadun mittareiden kehittämistä. Erityisesti sijais- ja jälkihuollon prosesseihin on kiinnitetty huomiota.

- Lastensuojelun kehittämisessä on kuitenkin vielä haasteita. Esimerkiksi Kaakkois-Suomessa rakenteiden lastensuojelun palvelurakenteiden kehittäminen on osittain jämähtänyt paikalleen.
- Muissa alueseminaareissa mainitaan lastensuojelun kehittämishankkeiden tuoneen uusia työmenetelmiä, prosessikuvausten lisännen tietoisuutta palveluista ja aiheuttaneen näin muutospakkoa sekä kehittäneen palvelujen onnistumisen mittaamista.

Asiantuntijahaastatteluissa käsitellään myös lastensuojeluun ja lapsiperheisiin liittyviä laajempia sosiaalipoliittisia kehitystrendejä. Näissä nähdään, että lapsiin kohdistuneiden palvelujen vähentäminen 1990-luvulla on vaikuttanut erityisesti lapsiin kohdistuneiden sosiaalipalvelujen laatuun. Useat korostavat, että tätä laatua ei ole saatu kehitettyä samalle tasolle, kuin se oli ennen laman edeltämiä vuosia. Osaltaan tämä johtuu siitä, että tietyt rakenteet ovat säilyneet. Tämä tarkoittaa esimerkiksi päivähoitoryhmien tai esiopetusluokkien koon säilymistä samana tai jopa kasvamista. Vastaavasti neuvolakäynnit ovat jatkuvasti vähentyneet ja palvelujärjestelmän ”kosketuspinta” lapseen on tässä mielessä vähentynyt.

***Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon painoalue Stakesin väliarvioinnissa***  
Stakesin toteuttamassa väliarvioinnissa lastensuojelun avo- ja sijaishuollon painoalueella rahoitetuista valtionavustushankkeista (18 vastannutta) enemmistö (11) oli avohuollon, verkostotyön ja toimintakokonaisuuden kehittämiseen tähtääviä; sijaishuollon ja adoptio-toiminnan kehittämiseen liittyi seitsemän hanketta. Näihin hankkeisiin liittyvät havainnot voidaan Stakesin arvioinnin perusteella tiivistää seuraavasti:

- Tavoitteet liittyvät vahvasti myös muihin tavoitealueisiin (palvelujen saatavuuden turvaaminen tai seudullinen kehittäminen)
- Noin 30 % hankkeista arvioi, että tavoitteet on saavutettu tai ne saavutetaan. Joka kolmas vastaaja epäröi hieman, ja vain yksi jätti vastaamatta. Hankkeet ovat siis kohdanneet myös haasteita toteutuksessa.

- Hankkeiden myötä osaamisen arvioitiin parantuneen, yhteistyön lisääntyneen, työmenetelmien kehittyneen, palvelujen saatavuuden ja laadun parantuneen sekä yhtenäistyneen seudullisesti. Hankkeissa on arvioinnin mukaan luotu uusia työkäytäntöjä, palvelu- ja neuvottelurakenteita ja koordinoitu niin päivystykseen, sijaishuoltoon kuin avohuoltoon ja perhetöihin.
- Sekä Stakesin toteuttamassa väliarvioinnissa että haastatteluisissa korostuvat erilaisten osaamispankkien luominen (esim. perhehoitajat, tukihenkilöt, konsultit, läheisneuvonpidon koollekutsujat). Koulutusta on järjestetty ja tutkimusyhteistyötä tehty.
- Tämän lisäksi väliarviointi korostaa seudullinen yhteistyö on etenemistä ja kehittymistä.
- Ehkäisevän työn hankkeista tällä painoalueella todetaan Stakesin arvioinnissa, että ne ovat suhteellisen erilaisia sekä pienimuotoisia.

### *Toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi*

Osahankkeessa on tuotettu julkaisuja (Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta, esite lähisuhde- ja perheväkivallasta, Kätkeyt äänet -kampanja) sekä luotu kuntien yhdyshenkilöverkosto. Lisäksi on luotu toimintamalleja lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi kuntiin ja järjestetty paljon aiheeseen liittyviä seminaareja ja toimintatapoja. Lisäksi ministeriöiden välisestä yhteistyöstä on sovittu väkivallan ehkäisyn koordinoimiseksi sisäisen turvallisuusohjelman puitteissa.

Toimenpiteet ovat lisänneet tietoisuutta lähisuhde- ja perheväkivaltaan liittyvistä kysymyksistä sekä tähän liittyvistä toimintamalleista. Seminaareja on järjestetty varsin paljon ja satunnaiset arviointikyselyyn vastanneet osallistujat näkivät, että nimenomaan kuntien tietoisuus ja osaaminen ko. asioista on lisääntynyt. Perheväkivaltaa koskevien kysymysten jäsentyminen mainitaan kehittyneen esiin myös alueellisten ihmisten haastatteluissa sekä muutamissa alueellisten johtoryhmien päätöskokouksissa.

## *Varhainen puuttuminen*

*Varhaisen puuttumisen* -osahankkeen osalta keskeisiä toimenpiteitä ovat olleet kouluttajakoulutuksen toteuttaminen sekä Stakesin menetelmäkehitys ja tähän liittynyt julkaisutoiminta. Tällä hetkellä Stakesilla on kymmenen koordinaattoria kunnissa eri puolilla Suomea, jotka vastaavat varhaiseen puuttumiseen liittyvistä asioista. Kaikkiaan toteuttaja- ja sidosryhmähaastatteluissa korostuu näkemys, että varhaisen puuttumisen menetelmiä käytetään eniten niissä kunnissa, jotka ovat tiiviisti mukana Stakesin verkostossa ja yhteistyössä. Suurimmat haasteet varhaisen puuttumisen menetelmien kehittymiselle ja leviämiseksi liittyvät projektirahoituksen lyhyeen kestoon sekä kuntien johtamisjärjestelmien rakenteeseen. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että palvelujärjestelmä ei tunne ylisektorisia johtamisjärjestelmiä, joten varhaisen puuttumisen mahdolliset moniammattilliset koordinaatorirakenteet, joissa menetelmiä hyödynnettäisiin, saattavat kadota projektirahoituksen päätyttyä.

Huolen puheeksi ottamiseen kehitettyä menetelmää kuvaavaa opasta on myyty yli 3500 kpl. Toimintaa pitkälle kehittäviä intensiivipaikkakuntia on muutamia (Helsinki, Nurmijärvi ja Rovaniemi). Näillä paikkakunnilla on tilanne, että kohta lähes kaikki kuntien lasten ja nuorten kanssa työskentelevät toimijat on koulutettu huolen puheeksi ottamisen menetelmään. Lisäksi näissä kunnissa on olemassa käytännön suunnitelmat, miten varhaista puuttumista kehitetään edelleen.

Toinen osahankkeessa kehitetty menetelmä on ennakointidialogit, jossa ulkopuolinen konsultti toimii yhdessä verkoston eri toimijoiden kanssa. Tähän on toteutettu selkeä metodi, miten verkostokonsultti moniammattillisessa verkostossa toimia.

Haastattelujen perusteella varhaisen puuttumisen verkostomainen työskentely vaatii kunnissa ylisektorista koordinaatiota. Tämä tarkoittaa sitä, että johtamisjärjestelmä kykenee a.) tunnistamaan konsultit ja b.) tarjoamaan konsulteille palkkiot toiminnasta. Tällä hetkellä Stakes on kouluttanut 300 koulutettua verkostokonsulttia n. 50 kunnassa. Haastatellut kuntatoimijat kokevat toteutetut koulutukset hyvänä. Verkostokonsulttikoulutus on nähty tärkeäksi, ja se on synnyttänyt pysyviä osaamispankkeja tältä osin. Lisäksi varhaisen puuttumisen kuntarahoitteisten hankkeiden myötä on syntynyt pysyviä johtamis- ja/tai koordinaatorirakenteita eri sektoreiden välillä (esim. opetustoimi, sosiaalitoimi ja terveystoimi). Nämä rakenteet



ovat parhaissa tapauksissa jääneet elämään hankkeen jälkeen. Tämä verkosto-osaaminen jää organisaatioon koulutuksen jälkeenkin esim. organisaation henkilöstötietoihin

Arvioinnin kyselyyn vastaajista seitsemän otti kantaa myös varhaisen puuttumisen toimintamallien kehittämiseen. Kyselyyn vastanneet henkilöt katsoivat, että varhaisen puuttumisen toimintamallit ovat lähteneet leviämään sekä jääneet jo jossain määrin pysyväksi. Vaikka vastaajajoukko on hyvin pieni, voidaan tulosta pitää erittäin positiivisena.

Haastattelujen ja kyselyhavaintojen perusteella vaikuttaa siltä, että varhainen puuttuminen vaatii teemana asiantuntijoiden (esim. Stakes) jatkuvaa mukanaoloa prosessissa. Lisäksi toinen tärkeä onnistumisen edellytys on se, että hankkeessa saadaan synnytettyä pysyvä rakenne kunnan johtamisjärjestelmään varhaiselle puuttumiselle. Näitä ei haastattelujen perusteella ole monessakaan paikassa noussut esiin.

Asiantuntijahaastatteluissa esiintyy myös näkemys siitä, että varhainen puuttuminen on tietyn tyyppiseen ideologiaan nojautuva pyrkimys juurruttaa puuttumisen kulttuuria viranomaistoimintaan. Osa on yllättyneitä siitä, että hankkeella on ns. ”osahankkeen status”. Tällöin varhainen puuttuminen nähdään ulkopuolisin silmin enemmän ”kansanliikkeenä”, jossa varhaisen puuttumisen kulttuurin nähdään perustuvan hyvin yksilölliselle ihmiskäsitykselle. Samat toimijat katsovat yleensä, että varhaisen puuttumisen ja lastensuojelun kehittämisohjelman lapsikäsitkset ovat ristiriitaisia.

Stakesin toteuttaman valtionavustushankkeiden väliarvioinnin pohjalta *varhaisen puuttumisen* painoalueen osalta keskeiset havainnot voidaan kuvata seuraavasti:

- Hankepaikkakunnilla katsotaan tapahtuneen varsin selkeää kehittymistä varhaisen puuttumisen ja tuen merkityksen ymmärtämisessä. Uudenlaisia toimintamalleja on otettu käyttöön ja niitä kehitetään edelleen. Ennaltaehkäisevään työhön on panostettu aiempaa enemmän.
- Monilla paikkakunnilla on toteutettu teemaan liittyvien mm. verkostodialogiin ja muiden työmenetelmien koulutustoimintaa pitkäjänteisenä prosessina. Työmenetelmien käyttöönotto

on levinnyt kohtalaisen laajasti useilla lasten ja nuorten toimintasektoreilla, erityisesti päivähoitossa, neuvoloissa, kouluissa ja sosiaalityössä.

- Kaikkiaan hankkeiden on arvioitu edistäneen Varhaisen puutumisen painoalueen kehittymistä varsin hyvin; 60 % on todella tyytyväisiä, lähes kolmasosa melko tyytyväisiä ja 10 % ei osaa tai voi arvioida.

### 3.2.4 Vanhusten palvelujen kitkattomuuden varmistaminen

#### Vastaavuus haasteisiin

Vanhusten palvelujen kitkattomuuden varmistaminen on myös ollut suuri hankekokonaisuus. Siihen ovat liittyneet valtakunnalliset osahankkeet *Palvelusetelin käyttöönotto kotipalvelussa (osahanke 15)*, *Kotipalvelun ja kotihoidon kehittämishankkeet (osahanke 16)*, *Omaishoidon kehittäminen (osahanke 17)*, *Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittäminen (osahanke 18)*.

Osahankkeiden sidosryhmien haastatteluhavainnot Sosiaali-alan kehittämishankkeen tavoitteiden vastaavuudesta yhteiskunnallisiin haasteisiin voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Sosiaalihankeiden käynnistymisen yhteydessä oli runsaasti keskustelua vanhusten palvelujen toimivuudesta ja toimimattomuudesta. Tässä mielessä valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteet olivat varsin ajankohtaisia.
- Sosiaalipalvelujen laadun kehittymistä on tuettu Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon sekä kotipalveluiden osalta laatuajattelun kirkastamisella. Tavoitteenasettelun taustalla on ollut 2000-luvulla esiintynyt jatkuva keskustelu vanhustal palvelujen laadusta ja vanhustal palvelujen piirissä toimivien henkilöiden tahtotilasta tehdä asiat käytännössä paremmin.
- Haastattelujen perusteella kuntahankkeiden ajurina on usein kuitenkin ollut enemmän yhden ihmisen tarve verkostoitua ja lähteä kehittämään toimintamalleja kuin systemaattinen tarveanalyysi kunnan toiminnan tilanteesta.

### *Palvelusetelin käyttöönotto kotipalveluissa*

Osahankkeen tavoitteena on ollut palvelusetelin käyttöönotto kuntien kotipalveluissa sekä kokeilu- ja tutkimushankkeiden käynnistäminen palveluseteliin liittyvistä mahdollisuuksista. Nykyiseen palveluseteliin liittyvät näkemykset ovat haastatteluissa pääasiassa positiivisia. Tämän tyyppisten toimenpiteiden nähdään olevan ajankohdaisia tilanteessa, jossa asiakkaan valinnanmahdollisuuksia halutaan lisätä ja palvelujen saatavuutta kehittää. Ainoana selkeänä haasteena nousee esiin se, miten palveluseteliä jatkossa lainsäädännöllisesti kehitetään. Haastatteluissa on muutamia mainintoja siihen, että palveluseteliä ei saisi liiaksi sitoa tiettyihin yksittäisiin palveluihin (esim. kotipalvelu), vaan sen tulisi toimia laajemmin palvelujen hankintaa mahdollistavana välineenä.

### *Kotipalveluiden ja kotihoidon kehittäminen (KOTOSA)*

*Kotipalveluiden ja kotihoidon kehittäminen* -osahankkeessa keskeisinä tavoitteina ovat olleet kotipalvelujen ja kotisairaanhoidon laadun kehittäminen. Tähän ovat liittyneet tavoitteet kotihoidon tuloksellisuuden arviointikriteerien laatimisesta sekä valtionavustushankkeiden arvioinnista ja kotipalveluihin liittyvien hyvien käytäntöjen tunnistamisesta ja levittämisestä. Keskeisinä toimenpiteinä ovat olleet Stakesin vetämät teemoitetut työseminaarit sekä muu Stakesin tekemä kehitystyö. Toimintaan osallistuneella 10 hankkeella on ollut käytössään runsaasti ohjeistusta ja välitehtäviä, joilla oman hankkeen toimialueeseen kuuluvaa kotihoitoa on voinut kehittää.

Keskeisimpinä odotettuina vaikutuksina ovat pysyvät parannukset kotipalveluissa ja kotihoidossa. Kaikkiaan osahankkeen tavoitteet ja toiminta tukevat varsin hyvin vanhusten palvelujen kitkattomuuden varmistamista.

Haastattelujen perusteella osahanke syntyi käytännössä kuntien hakemien valtionavustushankkeiden pohjalta näitä koordinoivaksi sateenvarjoksi. Tässä mielessä se lähti hyvin paikallisista tarpeista, jotka syntyivät jo rahoitetun kymmenen valtionavustushankkeen kautta.

### *Omaishoidon kehittäminen*

***Omaishoidon kehittäminen -osahankkeen osalta*** Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on ollut selvittää ne toimenpiteet, joilla omaishoitoa voidaan kehittää lainsäädännöllisesti ja osana kuntien



palvelujärjestelmää. Keskeisinä toimenpiteinä ovat olleet selvitysmiestyö sekä Stakesin tuottama selvitys omaishoidon tukimuodoista. Selvitykset toimivat pohjana 1.1.2006 voimaan astuneen lain valmisteluun tarjoten tähän lisäinformaatiota.

Haastattelujen perusteella nämä tavoitteet ja toimenpiteet on nähty ajankohtaisiksi. Haastatteluissa myös mainitaan, ettei omaishoidon kehittäminen Sosiaalialan kehittämishankkeessa olisi ollut riittävää. Nämä näkemykset perustuvat kuitenkin yleensä siihen käsitykseen, että omaishoidon uusien toteutustapojen olisi pitänyt olla Sosiaalialan kehittämishankkeen keskiössä. Vastaavasti nykyisten tavoitteiden oikeaan osuvuutta perustelevat ne näkemykset, joissa katsotaan omaishoidon kärsineen profiilin noston puutteesta, tietoisuuden puuttumiseen omaishoidon erilaisista tukimuodoista ja kehitystarpeista. Osahanke on pyrkinyt tuottamaan tietoa ratkaisujen pohjaksi, ei suoranaisesti kehittämään omaishoidon yksittäisiä menetelmiä.

### ***Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittäminen***

*Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon* kehittäminen osahankkeen tavoitteina ovat projektisuunnitelman ja tarkentavien haastattelujen perustella olleet laitospalvelujen uudistaminen, laitosten kodinomaisuuden lisääminen erityisesti vastaamaan dementiaa sairastavien palvelutarpeita entistä paremmin sekä palvelurakenne, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö sekä palveluketjut toimivat saumattomasti.

Välillisesti hanke heijastelee valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisia tavoite-alueita: Saatavuuden ja laadun osalta huomiota on kiinnitetty laatukriteerien työstämiseen, palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämisessä painopisteenä on ollut avohoidon painottaminen sekä dementiahoidon kehittäminen. Henkilöstön riittävyyden ja osaamisen kehittämiseksi hankkeessa on pyritty dementiaosaamisen kehittämiseen sekä jakamaan hankkeeseen osallistuville kunnille mitoitustietoa jne. Tämä lähestymistapa on ominainen myös useille muille tavoitealueen osahankkeille.

Laatukriteerien aikaansaaminen verkostomaisella työskentelyllä nousee osahankkeen toteuttajien haastatteluissa keskeisiksi tavoitteiksi. Haastatteluissa korostuu, että verkostomainen työskentely ja laatukriteerien määrittäminen on ollut tärkeää.

Haastattelunäkemyksen perusteella ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittämisessä on edetty bottom-up -näkökulmasta.

Viitekehystenä on käytetty Overtveinin Rakenne-prosessi -viitekehystä, johon toimenpiteet rakennettiin. Tätä viitekehystä vasten peilattiin ja analysoitiin myös mukana olleet hankkeet.

Osahankkeessa itsenäisen rahoituspäätöksen saaneet hankkeet kerättiin sateenvarjon alle. Haastatteluissa mainitaan, että osahankkeen toiminta on ollut sattumanvaraista ja organisointi rakenteeltaan monimutkaista. Hankerahoitusta myönnettiin tässä teemassa lopulta kaikille rahoitusta hakeneille yhdeksälle hankkeelle. Osahankkeen toteuttajien haastattelujen mukaan ikääntyneiden laitoshoidon osahankkeeseen hyväksyttiin kaikki hankkeet, jotka jotenkin sivusivat laitoshoidoa. Tähän liittyy myös toteutuksessa toimineiden sidosryhmien kriittinen suhtautuminen siihen, missä määrin osahankkeen tavoitteet ovat edistäneet Sosiaali-alan kehittämishankkeen keskeisimpiä tavoitteita, erityisesti palvelujen saatavuuden kehittymistä.

Valtionavustushankkeiden tavoitteet ja sisältö ovat kuitenkin vastanneet niihin konkreettisiin haasteisiin, joita hankekunnissa on ollut. Eräs Stakesin valtionavustushankkeiden johtopäätös liittyykin painopisteeseen ”vanhusten palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen, josta johtopäätöksenä todetaan, että *”vanhusten palveluiden saatavuuden ja laadun parantaminen -painoalueella rahoitetut hankkeet ovat ikääntymispolitiikan tavoitteiden näkökulmasta hyvin relevantteja. Kotona asumisen mahdollistaminen, avopalveluiden ensisijaisuus, erityisesti toimintakykyä ja terveyttä edistävien toimintojen ja palveluiden kehittäminen, sekä palvelurakenteiden uudistaminen em. huomioon ottaen ovat hankkeiden keskeistä sisältöä.”*

## Tavoitealueen kehitys

### *Palvelusetelin käyttöönotto kotipalveluissa*

Osahankkeen osalta keskeisimpiä tuotoksia ovat olleet lainsäädäntö sekä tätä tukeva opas sekä vuonna 2005 käynnistetty kokeilupalvelusetelin käytöstä palveluasumisessa. Palveluseteliä koskevasta seurantatutkimuksesta ja toteutetuista haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Seurantatutkimus



- Palveluseteli asiakkaita vielä suhteellisen vähän ja yli puolet yrityksistä toimii hyväksyttynä palveluntuottajana vain yhden kunnan alueella. Asiakasmäärät yrityksissä ovat kasvaneet selvästi seurantatutkimuksiin osallistuneilla yrityksillä.
- Yrittäjällä aiheutuu palvelusetelin käytöstä moninkertaista laskutuksesta ja työlistojen laatimisesta.
- Yrittäjillä olisi valmiutta tarjota setelillä enemmänkin ja monipuolisempia palveluja (esim. kotisairaanhoidoa).
- Tulosidonnaisenkin setelin arvo voi jäädä asiakkaan kannalta kohtuuttoman pieneksi (säännölliseen kotipalveluun annettavan setelin arvon määrittelyssä käytettäviä tulo rajoja ei ole korotettu).
- Matkakustannukset nostavat hintaa erityisesti maaseudulla ja niiden osuus voi muodostua suureksi.

Kunnat ilmoittavat vastaavansa kasvavaan palvelujen kysyntään todennäköisimmin palvelusetelin käytön laajentamisella, ostopalvelujen lisäämisellä ja asiakkaiden ohjaamisella omatoimiseen palvelujen hankintaan.

- Sekä yritykset (lisäansiot) että asiakkaat (valinnanvapaus ja palvelun parempi saatavuus) kokevat palvelusetelin myönteisenä.
- Tällä hetkellä 126 kuntaa tarjoaa palvelusetelin jonkin palvelun hankkimiseen ja kuntakyselyssä 41 kuntaa ilmoitti, että palvelusetelin käyttöönotto on vireillä.

Kaikkiaan haastatteluissa ja alueellisissa päätöstilaisuuksissa palveluseteliin suhtaudutaan kaksijakoisesti. Osa haastatelluista ja alueellisten johtoryhmien päätösseminaareissa esitetyistä kommentteista liittyvät myös palveluseteliin. Palvelusetelin haasteena on myös se, että isoissa kunnissa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä yrityksiä on, pienissä taas ei. Toinen haaste liittyy palvelusetelin käytön joustavuuteen. Palveluvalikoima, johon palveluseteliä voi käyttää, ei ole vielä usein toimijoiden mielestä selkeä.

### ***Kotipalvelujen ja kotihoidon kehittämishanke (KOTOSA)***

Osahanke on mukana 10 seudullista valtionavustushanketta. Tavoitealueella on kartoitettu kotipalvelujen ja kotihoidon nykytila sekä laadittu kotipalvelujen ja kotihoidon prosessien kuvaukset. Säännölliset työseminaarit ovat mahdollistaneet kuntien vertaiskehittämisen. Kotipalvelujen ja kotihoidon kehittämistä on lähestytty niiden laadun kehittämisen kautta. Konkreettisimmillaan kunnat ovat saaneet välineet arvioida ja kehittää oman palvelunsa laatua. Varsinainen palvelujen sisältöjen kehittäminen on jäänyt kuntien omalle vastuulle. Osahankkeen myötä kunnat ovat hahmottaneet kotihoidon kokonaisuuden paremmin ja ovat ymmärtäneet arvioinnin merkityksen ja siihen liittyvän välineistön entistä paremmin.

Arvioinnin kyselyyn vastanneet valtionavustushankkeet (n=7) suhtautuvat varsin positiivisesti kotipalvelun ja kotihoidon toimintamallien kehittämiseen. Laadun, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointikriteerien kehittymisen osalta ei aina ole päästy eteenpäin. Työ on käynnistynyt ja lisännyt tietoisuutta kotipalvelujen laadun osatekijöistä.

### ***Omaishoidon kehittäminen***

*Omaishoidon kehittämisen osalta* keskeisiä tuloksia ovat olleet julkaisutoiminta. Tämän lisäksi osahankkeen tuloksina on valmistunut Omaishoidon tuki -opas kuntien käyttäjille ja omaishoitajien oikeutta lakisääteiseen vapaaseen on laajennettu kolmeen vuorokauteen kalenterikuukautta kohti 1.1.2007 voimaan tulleella lainmuutoksella. Omaishoitolain valmistelu ja uudistaminen nähdään usein hankkeen tuotokseksi. Haastattelujen perusteella omaishoitolaki on nostanut omaishoidon profiilia.

Laki saa osakseen myös kriittisiä kommentteja, jotka liittyvät lain nopeaan toimeenpanoon ja tämän aiheuttamaan työmäärään kunnissa. Kaikkiaan lain voimaantulon nähdään edistäneen vanhusten palvelujen kehittämistä. Alueellisissa seminaareissa mainitaan jonkin verran omaishoidon kehittymisestä. Konkreettisimpana edistymisenä pidetään omaishoidon tuen kriteeristöjen selkeytymistä ja yhteensovittamista. Omaishoidon tuen kriteeristön yhteensovittamista on pidetty tärkeänä asiana haastatteluissa.



Stakesin tekemässä selvityksessä kerättiin aineistoa omaishoitolaisten vaikutuksista. Nämä voidaan tiivistää seuraavasti<sup>4</sup>:

- Kuntien edustajat arvioivat avoimessa kysymyksessä, johon saatiin 276 vastausta. Osassa kunnista oli jo varauduttu lain tuomiin uudistuksiin ja määrärahaa oli varattu omaishoidon tukeen enemmän kuin aikaisemmin.
- Käytäntöjen selkiintyminen tuen myöntämisessä mainittiin 36 vastauksessa. Toisaalta laki oli tuonut paljon lisätyötä, kun tietoisuus laista lisääntyi, myös hakemusten määrät lisääntyivät.
- Kustannusten lisääntyminen ja paperityön lisääntyminen mainittiin 74 kunnassa.
- Omaishoitajien aseman paraneminen mainittiin 53 kunnan viranhaltijan vastauksissa ja vastaavasti huononeminen 20 kunnan vastauksissa.

### ***Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittäminen***

Osahankkeessa on paneuduttu laatukriteereihin, dementiahoidon laatukriteereihin, asiakasnäkökulmaan ja ITE-menetelmän hyödyntämiseen työyhteisön laadun-hallinnan tilanteen arvioinnin mittarina. ITE:n avulla kuntayksiköt arvioivat omaa toimintaansa alkuvaiheessa ja nyt sitten hankkeen lopussa.

Hankkeen toimintamallina on ollut foorumien järjestäminen ja tiedon jakaminen. Kuntien kanssa on myös harjoiteltu mittareiden käyttöä, mutta osahankkeen sidosryhmien haastatteluissa mainitaan, että toiminta on jäänyt usein pelkkään tiedon jakamiseen. Reflektoidut työtapa työkokouksissa saa kuitenkin haastatteluissa kiitosta.

Konkreettisen työn haastateltavat mainitsevat tapahtuneen kuntahankkeissa. Käytännössä suurimpia hyötyjä on ollut osaamisen kehittyminen: laatumittarit, ITE-arviointiosaaminen, dementiahoidon laatu- ja ympäristöt jne. Dementiavanhusten asiakaslähtöisyys ja toimintakäytänteet ovat kehittyneet hankkeessa haastateltavien mukaan eniten. Näiden toteutumista paikallistasolla arvioidaan myöhemmin. Toinen keskeinen kehittymisalue liittyy kuntien verkottamiseen ikääntyneiden laitoshoidon kehittämisen osalta.

---

<sup>4</sup> Voutilainen, P. & Kattainen, E. & Heinola, R. 2007. Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihteluista 1994 – 2006. Stakes.



Keskeisten osahanketta toteuttaneiden sidosryhmien haastatteluissa nousee esiin, etteivät toteutetut toimenpiteet vastanneet täysin osahankkeen tavoitteita. Tämän lisäksi haastateltavat ovat toivoneet, että sekä tavoitteet että työskentely hankkeessa olisi ollut konkreettisempaa.

Muita hankkeen toiminta-aluetta koskevia haastattelujen pohjalta tiivistettyjä havaintoja ovat:

- Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon osalta kunnissa on lisäksi toteutettu vertaisarviointeja. Työyhteisöissä työskentelyn aikana kunnat ovat saaneet kuvattua olemassa olevia toimintamalleja (esim. mitä kuntouttava työote tarkoittaa omassa yksikössä).
- Ikääntyneiden kehittämisen valtakunnan tason koordinointi osoittaa myös, että se tuottaa tietoa valtakunnan tasolle hankekuntien ikääntyneiden hoitoon liittyvien palvelujen tilanteesta. Ilman verkostohankemaista lähestymistä tätä tietoa ei todennäköisesti olisi saatu.
- Arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastanneet toimijat näkevät keskeisiksi positiivisesti asioiksi toimijoiden osaamisen kehittämisen ikäihmisten hoitoon liittyvissä asioissa. Myös laitoshoidon asiakaslähtöisyys on kehittynyt jossain määrin. Laitoshoidon vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden paranemista ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Vanhuspalvelujen kehittymistä käsiteltiin myös aluejohtoryhmien päätösseminaareissa. Palvelujen kehittämisessä on suuria alueellisia eroja ja palvelujen saatavuudessa on edelleen kehitettävää.

Stakesin tekemän valtiovastustushankkeiden väliarvioinnin pohjalta voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

#### *Vanhusten palvelujen saatavuuden ja laadun parantamisen painoalue*

- Hankkeet edistävät osaltaan ikääntymispolitiikan ja Sosiaali-alan kehittämishankkeen keskeisten tavoitteiden saavuttamista, sillä kotona asumisen tukeminen korostuu selvästi hankkeiden tavoitteissa. Erityisen tärkeää on, että ikäihmisten toimintakyvyn ja terveyden ylläpitämiseen ja edistämiseen liittyviä hankkeita on meneillään (esimerkiksi liikunnan lisääminen, kaatumisten ehkäisy, terveysneuvonta, ehkäisevät kotikäynnit).

- Hankevastuuhenkilöiden arvioiden mukaan hankkeiden tavoitteet oli saavutettu tai arvioitiin, että ne tullaan saavuttamaan. Tämä kertoo positiivisesta etenemisestä.
- Hankkeet olivat tuottaneet erityisesti välillisiä tuloksia; näistä tavallisimpia olivat kehittämis- tai toimenpide-ehdotukset ja uudet toimintamallit.
- Tulosodotuksia liittyi myös palveluketjujen sujuvuuden/toimivuuden varmistamiseen sekä eri toimijoiden välisen ja seudullisen yhteistyön lisääntymiseen.
- Toimintamalleja kuvattiin useita; näistä esimerkkejä ovat ehkäisevän toiminnan, kuntoutumista edistävän hoitotyön, päivätoiminnan ja omaishoidon tuen toimintamallit. Uusia toimintamalleja oli syntymässä myös seudullisesti, erityisesti muistihäiriöistä ja/tai dementiasta kärsivien asiakkaiden palveluiden saumattomuuden turvaamiseksi.
- Konkreettisimmillaan tuloksia kuvattiin siten, että tuloksena on a) dokumentti, esimerkiksi seudullinen vanhuspalvelustrategia tai seudulliset myöntökriteerit yhdelle tai useammalle palvelulle, tai b) suunnitellun toiminnan käynnistyminen ja toiminnan arviointi määräajassa sen käynnistymisen jälkeen. Havainto, joka on erittäin tärkeä ja kuvaa hyvin tämän painoalueen kehittämislogiikan luonnetta.

### 3.2.5 Vammaispalvelujen kehittäminen

#### Vastaavuus haasteisiin

Valtakunnan tasolla *Vammaispalvelut*-osahankkeen tavoitteina ovat olleet vammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden suhteessa muihin ihmisiin sekä itsenäisen elämän ja yhteiskuntaan osallistumisen turvaaminen sekä vammaispalvelujen yhtäläisen saatavuuden varmistaminen ja erityisosaamisen vahvistaminen maan eri osissa.

Keskeisinä toimenpiteinä ovat olleet kehitysvammalain ja vammaispalvelulain yhteensovittaminen sekä lakien valmisteluun liittyvät toimenpiteet, vammaispoliittisen selonteon toteuttaminen sekä

henkilökohtaisen avustajajärjestelmän ja tukipalvelujen kehittämisen sekä kehitysvammahuollon hallinnollisten rakenteiden ja työtapojen uudistaminen. Odotettuina tuloksina ovat olleet lainsäädännön uudistuminen ja selkeytyminen sekä vammaispalvelujen tuottaminen riittävän suurella väestöpohjalla.

Osahankkeen tavoitteiden saavuttamiseen on vaikuttanut sidosryhmien haastattelujen perusteella kaksi tekijää. Ensinnäkin Suomessa on erittäin hyvä vammaispalvelulaki, mutta lain tulkinat kuitenkin vaihtelevat kunnittain erittäin paljon. Tästä johtuen ihmiset joutuvat eriarvoiseen asemaan, kun kunnat soveltavat vammaispalvelulakia hyvin eri tavoilla. Toinen näkökulma on ollut haastattelujen perusteella se, että kehitysvammahuolto on nyt sellaisessa tilassa että sen palvelut ja käytännöt eivät vastaa YK:n ihmisoikeus-sopimuksen tiettyjä artikloja. Tässä mielessä sidosryhmät ovat kokee-neet vammaispalvelujen kehittämisen hyvin tärkeäksi Sosiaalialan kehittämishankkeessa.

Puutteiksi haastatteluissa nousevat vammaisalaan liittyvän tieteellisen tutkimuksen vähäisyys sosiaalialan näkökulmasta. Tämän lisäksi päihde- ja mielenterveystyön rajapinnalla erityisesti päihde- ja mielenterveysalan sosiaalisen tuen ja sen rakentamiseen, ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvät mallit vaativat edelleen kehittämistä.

## **Tavoitealueen kehitys**

Vammaispalvelujen kehittämisen keskeisiä tuloksia ovat olleet vammaispalvelulainsäädännön uudistukset tulkkipalveluoikeuden sekä päivätoiminnan laajentamisesta. Toinen vammaispalvelut -osahankkeen toimintamalli on julkaisujen laatiminen. Näitä on tuotettu kaikkiaan kolme:

- 1) Juridinen esiselvitys vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhteen sovittamisesta (STM:n selvityksiä 2004:14).
- 2) Vammaispalvelujen järjestäminen ja osaaminen -selvitys vammaislakien yhdistämisestä (STM:n selvityksiä 2005:4).
- 3) Pakotteita ja rajoituksia koskevaan säätelyyn liittyvä selvitys (STM:n selvityksiä 2006:45).

Toteuttajien ja osahankkeen taustaryhmien työhön osallistuneiden sidosryhmien haastattelujen pohjalta hallituksen vammaispoliittinen selonteko nähdään yhdeksi Sosiaalialan kehittämishankkeen tu-



lokseksi. Laveasti tulkitseen sen voi nähdä olevan osa osahankkeessa tehtyä virkamiestyötä. Haastattelujen perusteella vammaispoliittinen selonteko ei ole juuri vaikuttanut käytäntöön ja nyt nähdään miten vammaispalvelujen kehittämistarpeiden odotetaan kanavoituvan tulevaisuudessa vammaispoliittiseen ohjelmaan, jonka uskotaan enemmän vaikuttavan vammaispalvelujen kehittämiseen.

Kuntien osaamisen katsotaan haastattelujen valossa jonkin verran lisääntyneen vammaispalvelujen osalta, mutta siinä nähdään edelleen kehittämistarpeita. Vammaispalveluihin liittyvä osaaminen vaihtelee erityisesti sosiaalialan peruspalveluissa.

Haastateltavien mukaan vammaispalvelujen saatavuudessa on useilla alueilla, esimerkiksi syrjäseuduilla, puutteita. Konkreettisenä esimerkkinä voidaan mainita tulkkipalvelut. Toinen haasteellinen kysymys on avustajien saatavuus ja saanti. Joitakin hankkeita tähän liittyen on toki ollut, mutta systemaattiselle kehitystyölle olisi vielä tilausta.

Tietoteknologian käyttöönotossa vammaispalvelujen kehittäminen on edennyt haastateltujen mukaan jonkin verran. Painotuksena tulisi olla innovaatioiden kehittäminen, joilla kyetään edistämään osallistumista ihmisten pariin, eikä eristää vammaisia yhteiskunnasta.

Suurin osa haastatelluista katsoo, ettei toimintatapojen kehittämisen osalta ole tapahtunut kovinkaan suuria edistysaskeleita vammaispalvelujen osalta. Haastateltavat katsovat, että vammaispalvelujen kehittäminen on enenevässä määrin taloudellisen tilanteen muutosten ja heilahtelujen harteilla.

Suurimpana kehittämishaasteena nähdään kehitysvammahuollon uudelleen organisointi ja lainsäädännön yhtenäistäminen on nähty tärkeäksi, mutta näistä jälkimmäinen asia ei Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana edennyt.

Vammaispalvelujen kehittymisestä käytiin jonkin verran keskustelua myös aluejohtoryhmien päätösseminaareissa. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa on tuotettu vammaispalvelun sosiaalityön yhteinen toimintakäytäntö, joka on arviointikeskusteluissa todettu hyödylliseksi ja toimivaksi rakenteeksi. Hankkeen aikana on lisäksi käynnistetty konsultaatorakenteita ja palvelurakennesuunnitelmia. Vammaispalveluiden kehittymisestä kunnallisella tasolla kertoo myös vammaispalvelujen rakennemuutostyön valmistelu (esim. Kaakkois-Suomessa).

Stakesin valtionavustushankkeiden painopistealueittaisesta väliarvioinnista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:

- Vammaispalveluja kehittäville hankkeille on yhteistyötahoina koulutus-, tutkimus- ja kehittämisorganisaatioita (ammattikorkeakoulut, yliopistot ja sosiaalialan osaamiskeskukset). Muita yhteistyötahoja ovat vammaisjärjestöt kahdeksalla hankkeella (67 %) ja yritykset kahdella hankkeella (17 %). Tässä mielessä paikallisella tasolla tutkimustietoa hyödynnetään vammaispalvelujen kehittämisessä.
- Kyselyyn vastanneet vastuu- tai yhdyshenkilöt arvioivat hankkeensa edenneen/etenevän täysin (69 % vastaajista) tai melkein (31 % vastaajista) suunnitellussa aikataulussa. Tämä kertoo näiden hankkeiden positiivisesta etenemisestä.
- Väittämään *itsearviointi on auttanut hankkeen toteuttamista* vastasi 12 henkilöä. Heistä viisi (42 %) oli täysin samaa mieltä ja neljä (33 %) melkein samaa mieltä väitteen kanssa.
- Merkittävää etenemistä on tapahtunut Stakesin väliarvioinnin perusteella avaintahoilla: kunnat ovat sitoutuneet toimintaan, henkilöstön osaaminen on lisääntynyt ja asiakkaat ovat mukana kehittämisissä. Kehitteillä on tilapäishoidon ja perhehoidon malleja, täydennyskoulutus- ja kehittämisklinikkamalleja, palvelusuunnitelman arviointimallia, asumisvalmennusmallia.

Stakesin arvioinnissa todetaan, että hankkeiden tulokset ovat käytössä jo osittain ja että vammaispalveluita on saatavana seudullisesti, alueilla toimii asiantuntijaverkostoja ja palvelurakenteet ja työtavat ovat uudistuneet. Nämä kyselyn kautta saadut havainnot kertovat alueella tapahtuneesta kehityksestä.

### 3.2.6 Päihdepalvelut

#### Vastaavuus haasteisiin

Päihdepalvelut -osahankkeen tavoitteina ovat olleet päihdepalvelujen saattaminen vähintään laatusuosituksen mukaisiksi koko maassa vuoden 2007 loppuun mennessä. Toisena tavoitteena on ollut parantaa alkoholin, huumeiden ja muiden päihteiden käyttäjien katkaisu-

ja vieroitushoitopalvelujen saatavuutta päihdehuollon laitoksissa ja perusterveydenhuollossa.

Osahankkeen toimenpiteinä ovat liittyneet päihdepalvelujen laadun arvioinnin kehittämiseen, matalan kynnyksen hoitopalvelujen kehittämiseen, katkaisu- ja vieroituspalvelujen kehittäminen, päihdepalvelujen tilan arviointiin osana lääninhallitusten peruspalvelujen arviointia, tukijärjestelmän luomiseen tukemaan STM:n rahoittamia päihdepalvelu- ja mielenterveyshankkeita sekä näiden lisäksi osaamiskeskusten päihdeosaajaverkoston kehittämiseen ja päihdepalvelujen sisällölliseen kehittämiseen.

Sekä Sosiaalialan kehittämishankkeen eri toimijat että ulkopuoliset asiantuntijat nostavat päihdepalvelujen kehittämisen tärkeäksi teemaksi. Useissa kommentteissa korostuu, että päihdepalvelujen nostaminen keskiöön on ollut todella tarpeellista.

Osahankkeen toimenpiteitä tarkasteltaessa voidaan havaita, että suurin osa niistä on ollut haasteiden ja ongelmien paikantamista sekä tietoisuuden lisäämistä. Varsinaiset kehittämistoimenpiteet on toteutettu seudullisissa ja kunnallisissa hankkeissa, joiden tuloksia tarkastellaan vuoden 2008 arvioinnissa.

Tärkeiksi tukitoimenpiteiksi on nähty erityisesti osaamiskeskusten päihdeosaajaverkoston sekä ministeriön hanketoiminnan tukikentteen kehittämisen.

## **Tavoitealueen kehitys**

Päihdepalvelut-osahankkeessa keskeinen tulos on liittynyt tietoisuuden nousuun päihdepalvelujen kehittämistarpeista, johon useat hankkeen aikana toteutetuista toimenpiteistä ovat liittyneet. Valtakunnallisen osahankkeen ja rahoituksen tuloksena on saatu käytiin päihdepalvelujen ja mielenterveyspalvelujen kolme yhteistä laajaa kehittämishanketta, joiden tuloksia arvioidaan seuraavan vuoden aikana. Palvelujärjestelmän osaamisen ja seudullisen toiminnan kehittäminen eri päihteitä käyttävien kohdalla on myös edennyt kohdittuullisesti. Osahanke on tuottanut myös oppaita ja muuta osaamista kehittävää materiaalia.

Osahankkeessa on toteutettu selvityksiä, jotka on jalkautettu eri osaamiskeskusten tehtäväksi. Tämä on lisännyt esim. tietoisuutta matalan kynnyksen palveluista.

Päihdepalvelujen kehittyminen on haastattelujen mukaan hyvin kaukana tämän hetken tilanteesta. Tässä mielessä osahankkeen tavoit-

teita pidetään haastattelujen valossa yliampuvinä. Osahanke ja hanke-  
mainen kehittäminen on haastattelujen perusteella kuitenkin tuonut  
positiivista muutosta päihdepalvelujen kehittämiseen. Näitä ovat jal-  
kautuvan päihdetyön kehittäminen eli päihdeosaamisen vahvistu-  
minen peruspalveluissa. Lähestymistapa näkyy erään haastateltavan  
mukaan myös Stakesin julkaisuissa. Osahanke on lisännyt Stakesin ja  
läninhallitusten aktiivisuutta päihdepalvelujen kehittämisestä.

Haasteina tavoitealueen kehittämisessä nousevat esiin seudullis-  
ten kehittämissyksiköiden vähäisyys päihdepalvelujen näkökulmasta,  
päihdepalvelujen suppeus useissa kunnissa sekä ennaltaehkäisyyn  
liittyvien menetelmien vähäisyys. Sekä haastatteluissa että alueellisissa  
pätösseminaareissa mainittiin, että päihdepalvelujen kehittämi-  
nen on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Yksittäisiä hyviä esimerkkejä,  
kuten seutukuntatason päihdehuollon ja perhekeskustyön toiminta-  
tavat, nostetaan esiin.

Päihdepalvelujen kehittämisen yhtenä haasteena on myös päih-  
detyön substanssijohtamisen puuttuminen kunnissa. Tämä nousee  
esiin haastatteluissa, joissa katsotaan, ettei päihdetyötä johda päih-  
detyötä kokonaisuudessa ymmärtävät henkilöt.

Muutamissa haastatteluissa tuodaan lisäksi esiin päihdepalvelu-  
jen laatusuosituksiin liittyviä ongelmakohtia, joita tulisi muutamien  
toimijoiden mukaan päivittää. Osa näkee lisäksi laatusuosituksen an-  
tamisen erikseen ehkäisevään päihdepalveluihin ja muihin palvelui-  
hin hankalana.

Arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastanneet osaamiskeskusten  
päihdeosaajaverkoston asiantuntijat arvioivat päihdepalvelujen  
muutoksia. Vaikka vastaajamäärät ovat pieniä, voidaan todeta, että  
päihdepalvelujen kehittämisen profiili ei ole kovin positiivinen.  
Parhaimpina kehityskulkuina nähdään katkaisu- ja vieroitushoito-  
palvelujen positiivisten vaikutusten lisääntyminen kohderyhmässä ja  
saatavuuden kehittyminen sekä päihdeosaajaverkoston vastaaminen.  
Vastaajat suhtautuvat kriittisesti päihdepalvelujen kehittämiseen  
laatusuosituksen mukaisiksi. Osa vastaajista näki jopa kielteistä ke-  
hitystä.

Päihdepalvelujen osalta kriittisiä vastauksia selittää se, että alko-  
holipolitiikan edistämiseen liittyvien ohjelmien ja toimenpiteiden  
kirjo on varsin laaja. Vain harvat pystyvät erottamaan päihdepalvelut  
-osahankkeen toimenpiteet muusta alueeseen liittyvästä kehittämis-  
työstä.





## 3.3 Henkilöstön riittävyyden turvaaminen sekä osaamisen ja työolojen kehittäminen

### 3.3.1 Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin

Henkilöstön riittävyyden turvaaminen sekä osaamisen ja työolojen kehittäminen nähdään kaikkien tässä arvioinnissa kuultujen toimijoiden mielestä erittäin tärkeäksi vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Perustelut liittyvät kahteen kehitystrendiin: Nyt jo käsillä oleva, ja tulevaisuudessa pahentuva, työvoimapula tulee aiheuttamaan suuria muutoksia ja muutostarpeita sosiaalialan tehtävärakenteessa. Toisaalta muuttuvat asiakastarpeet edellyttävät entistä enemmän uutta ja päivitettyä osaamista alalla, jossa tutkinnot saattavat usein olla vanhoja.

Haasteeseen on vastattu hankekokonaisuudella, jota tässä nimitetään *henkilöstöhankkeeksi* (valtakunnalliset osahankkeet 21 – 23).

Hankkeen keskeisinä hankesuunnitelmassa esiintyneinä tavoitteina ja toimenpiteinä ovat olleet:

- Asiakkaiden oikeutta laadukkaaseen sosiaalihuoltoon edistetään edellyttämällä, että sosiaalihuollon tehtävissä toimivilla henkilöillä on tehtävän ammattitaitoisessa hoitamisessa tarvittava koulutus ja osaaminen. Toimenpiteinä ovat olleet sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettu laki ja täydennyskoulutusta koskeva säännös sosiaalihuoltolakiin ja täydennyskoulutusopas sekä alan kaikkia koulutustasoja koskeva käytännön harjoittelun kehittämishanke yhteistyössä osaamiskeskusten kanssa.
- Hankkeessa kehitetään sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakennetta asiakkaiden tarpeita ja henkilöstön osaamista vastaavaksi. Keskeinen toimenpide on ollut tällöin suositus tehtävärakenteesta.
- Pyritään varmistamaan, että kunnalla on käytettävissä riittävä sosiaalialan asiantuntemus palvelujärjestelmän suunnittelua, päätöksenteon valmistelua ja päätöksentekoa sekä palvelujen arviointia varten. Keskeisenä toimenpiteenä on ollut sosiaali- ja terveysministeriön yhteinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon johtamiskoulutuksesta sekä sen toimeenpano.



- Tavoitteena on myös turvata henkilöstön saanti parantamalla henkilöstön työoloja ja urakehitystä. Toimenpiteenä tässä on ollut Veto-hankkeen kanssa yhteistyössä toteutettu hanke, Sosiaalialan työolot.

Käytännön toimenpiteitä henkilöstöhankkeessa on tähän mennessä olleet lainsäädäntöön, suositusten ja oppaiden valmisteluun liittyvät työkokoukset. Valmistelu on tapahtunut pääosin kolmikantaisesti muodostetuissa työryhmissä, jolloin mukana ovat olleet alan keskeiset työntekijä- ja työnantajajärjestöt, kuntaliitto ja valtion virkamiesasiantuntijat. Lisäksi valmistelussa on kuultu sosiaalialan oppilaitosten ja korkeakoulujen edustajia sekä muita intressiryhmiä valmisteluun liittyvissä eri tilaisuuksissa eri puolella maata. Keskisinä tuotoksina ovat olleet laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja säännös täydennyskoulutusta sosiaalihuoltolakiin.

Lähes kaikki haastateltavat, jotka ovat henkilöstöhankkeita kommentoineet sekä muutamat henkilöstöteemaan liittyneet sähköisen kyselyn vastaukset pitävät näitä toimenpiteitä tärkeinä valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteiden kannalta.

- Henkilöstöhankkeen toimenpiteillä koetaan luodun pohjaa henkilöstön osaamisen kehittämiseen: kelpoisuuslainsäädäntö, täydennyskoulutusvelvoite, tehtävärakennesuositukset ja työ jota tehdään mitoitussuositusten osalta.
- Henkilöstöhankkeen täydennyskoulutuksen liittyviä toimenpiteitä pidetään myös oikean suuntaisina. Yleisenä sosiaalialan osaamisen kehittämistä koskevana haasteena sen sijaan on muutamien kommenttien mukaan tutkintorakenteen kehitys laaja-alaisiin sosionomitutkintoihin sekä yhä laajeneviin masteritutkintoihin. Tämä yleistutkintopainotteisuus nostaa arvioinnissa haastateltujen mielessä haasteen tiettyjen erikoistumisvaihtoehtojen kehittämistarpeisiin. Konkreettisina esimerkkeinä nostetaan esiin vanhuspalvelujen ja johtamisen ja kehittämisen erikoistumisvaihtoehdot. Tässä mielessä voidaan tietysti kysyä, ovatko korkeakoulut vastanneet haasteeseen, jota täydennyskoulutusvelvoite edellyttää?

- Säännös täydennyskoulutuksesta vastaa siihen keskeiseen haasteeseen, että alalla katsotaan olevan paljon ”vanhentunutta” osaamista ja tutkintoja, joiden tuoman osaamisen täydentäminen on tarpeen.

- Useat haastateltavat katsovat, että ilman henkilöstöhanketta ei olisi tullut tai olisi kulunut hyvin paljon pidempi aika täydennyskoulutusvelvoitteen sisältämien asioiden kehittämisestä kuntatasolla.

Useat haastateltavat mainitsevat, että johtamisnäkökulma on puuttunut henkilöstöhankkeesta. Tähän liittyviä toimenpiteitä on tehty. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on hankkeen aikana tehnyt opetusministeriön kanssa suunnitelman johtamisosaamisen kehittämiseksi. Sen toteutuksesta on vastannut opetusministeriö ja STM on vastaavasti ohjannut täydennyskoulutusvelvoitteen toimeenpanoa. Haastateltavat eivät kuitenkaan tunnista niitä, johtuen niiden mahdollisesta suppeudesta. Johtamisosaamisen kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden puuttuminen nähdään haastatteluissa merkittäväksi puutteeksi.

- Mitoituksen kehittämiseen liittyy haastatteluhavainnoissa pohdintoja mitoitussuositusten sisältöön liittyvistä riskeistä. Erityyppisten ja eri alueille soveltuvien kategorioiden nähdään olevan mitoittamiseen riittävän väljä ratkaisu. Lisäksi on nousut esiin kysymys siitä, miten mitoitussuositusten sisältö tulee vastaamaan tulevaisuuden sisällöllisiin haasteisiin? Mikäli vanhuspalveluissa sovelletaan yhä enemmän uutta teknologiaa, voi aiheutua uuden tyyppisiä mitoittamistarpeita esimerkiksi teknisten henkilöiden sijoittamisesta palveluihin.

Haastattelujen analyysin ja henkilöstöhankkeen toimenpiteiden ja tuotosten analyysin pohjalta voidaan havaita, että esim. työn vetovoimaisuuden lisäämiseksi tehdyt toimenpiteet eivät toistaiseksi ole riittäviä. Tämä näkökulma täydentää arvioinnin viimeisessä vaiheessa, jolloin loput henkilöstöhankkeen toimenpiteistä ovat toteutuneet. Usein keskustelu palautuu sosiaalityön työn raskauteen ja huonoon palkkaukseen<sup>5</sup>. Sosiaalityöntekijöiden työn imusta ja liikkuvuudesta

---

<sup>5</sup> Esim. Karvinen-Niinikoski, Salonen, Meltti, Yliruka, Tapola-Haapala, Björkenheim (2005); Konstikas sosiaalityö 2003, Suomalaisen sosiaalityön todellisuus ja tulevaisuudennäkymät

tehdyt selvitykset ja muutamat haastatellut asiantuntijat mainitsevatkin, että melkein puolet ajattelee vaihtavansa työpaikkaa ja työoloissa nähdään olevan ongelmia.

### 3.3.2 Tavoitealueen kehitys

Henkilöstöhanke oli toteuttanut arviointihetkellä seuraavat toimenpiteet:

- 1) Sosiaalialan henkilöstön riittävyyden ja osaamisen varmistaminen
  - Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, 2005
  - Sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva säännös sosiaalihuoltolakiin, 2005
  - Sosiaalihuollon täydennyskoulutussuositus, 2006
  - Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakenne-suositus, 2007
  - Opas kunnille kelpoisuuslain soveltamisesta, 2007
- 2) Työryhmäehdotukset, selvitykset
  - Ehdotukset sosiaaliasiamestominnan kehittämiseksi 2007, lausuntokierros päättyy 15.12.2007
  - Selvitetty sosiaalialan johtamistyön ja johtamiskoulutuksen tilanne, 2006
  - Selvitetty maahanmuuttajien palveluissa tarvittava osaaminen sekä maahanmuuttajien osaamisen hyödyntäminen sosiaalihuollon tehtävissä, 2006
  - Lääninhallitusten suorittama peruspalvelujen arviointi sosiaalihuollon henkilöstön riittävydestä yhteistyössä STM:n kanssa, 2006
  - Kunnallisen työmarkkinalaitoksen selvitys täydennyskoulutuksen toteutumisesta vuonna 2006 kuntien sosiaalihuollossa, 2007

#### *Käynnissä olevat toimenpiteet*

- Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön mitoitussuosistusten valmistelu yhteistyössä kuntien kanssa, suositus valmis vuoden 2008 loppuun mennessä
- Sosiaalialan käytännön harjoittelun kehittäminen yhteistyössä alan korkeakoulujen ja oppilaitosten sekä sosiaa-



lialan osaamiskeskusten ja kehittämissyksiköiden kanssa, loppuraportti keväällä 2008

- Sosiaalialan työolot –hanke yhteistyössä Veto-hankkeen kanssa, seminaari ja loppuraportti keväällä 2008

Varsinaisia kunnissa tapahtuneita valtionavustushankkeita on edelleen suhteellisen vähän ja niissäkin työ muutosten ja tehtävärakenteiden kehittämisen osalta on haastateltujen sidosryhmien kommenttien perusteella vasta aluillaan. Hankkeiden vähäisyyttä selittää sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan se, että läänihallitukset ovat myöntäneet kunnille valtionavustuksia ja priorisoineet Sosiaalialan kehittämishankkeen alkuvuosina muihin sosiaalialan kehittämisen painopisteisiin. Näiden hankkeiden tulosten ja vaikutusten arviointi, johon ensi vuonna pureudutaan, on varsin aikaista tässä vaiheessa.

Täydennyskoulutus, kelpoisuusehdot ja niihin liittyvät tukitoiminnot nähdään muutamien sidosryhmäkommenttien perusteella toimiviksi. Haasteena sen sijaan näyttäytyy se, millaista henkilöstön mitoitus koskevaa ohjeistusta ja tukea kunnat saavat sekä siitä miten kuntatasolla työtä viedään eteenpäin. Tarvitaan, paitsi selkeää ohjeistusta, myös ”lähitukea” ja konsultaatiotyypistä yhdessä työskentelyä.

Usein haastattelukommenttien perusteella tehtävärakenteiden uudistaminen ja mitoitus ovat kiinni sekä kunnan käytettävissä olevista resursseista että työyhteisöjen johtamisrakenteista. Hyvänä esimerkkinä on toiminut myös tilanne, jossa projektitoimija (valtionavustushanke) toimii ikään kuin johdon ja työyhteisön välissä ”tasapainottavana tekijänä” tehtävärakennetta uudistettaessa.

Asiantuntijoiden ja sidosryhmien haastattelujen perusteella voidaan tiivistää lisäksi seuraavat havainnot:

- Henkilöstön osaamisen kehittäminen ja tehtävärakenteen kehittäminen on usein sisäänrakennettu useissa valtionavustushankkeissa. Tätä selittää osaksi se, että jos asiakasprosesseja tai toimintamalleja kehitetään, vaatii se usein henkilöstön tehtävärakenteiden muokkaamista, mahdollista täydennyskoulutusta jne. Lisäksi tämä pätee myös vastavuoroisesti silloin, kun organisaatorakenteita tai prosesseja uudistetaan, jolloin syntyy uusia osaamisen kehittämistarpeita.

- Tehtävärakennesuosituksen sisältö ohjaa tarkastelemaan oikeita asioita ja siihen ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä. Joitakin yksittäisiä haasteita toki esiintyy. Näistä voidaan mainita esimerkiksi perheneuvolat, joihin haastattelujen mukaan tehtävärakennesuositusta on ajoittain vaikea soveltaa.

Stakesin toteuttamassa valtionavustushankkeiden väliarvioinnissa todetaan, että lähes kaikissa hankkeissa organisoituminen perustui omaan projektiorganisaatioon, jolla oli ulkopuolinen projektinvetäjä. Oma projektiorganisaatio nähdäänkin yhdeksi tärkeäksi elementiksi myös haastatteluissa: tuo ajallisen mahdollisuuden analysoida henkilöstön sijoittumista sosiaalipalvelujen eri palveluihin sekä toteuttaa tehtävärakenteen kehittämistä. Lisäksi erillisresurssit mahdollistavat uskottavamman vuoropuhelun synnyttämisen usein ”kipeässä” tai ristiriitaisiakin tunteita herättävässä tilanteessa.

Haastatteluissa korostuu myös näkemys siitä, että henkilöstön osaamisen kehittämistä tapahtuu ja tulisi yhä enemmän tapahtua sosiaalialan osaamiskeskusten kautta. Sama havainto nousee ajoittain esiin myös osaamiskeskusten edustajien haastatteluissa. Osaamiskeskusten rooli käytännön tutkimuksen tekeminen henkilöstön osaamisesta, tehtävärakenteesta ja mitoituksesta auttaisi kuntia tehtävärakenteiden uudistamisessa. Lisäksi koetaan, että osaamiskeskukset toimivat myös hankkeiden ”omien projektiorganisaatioiden” tukena kehittämistyössä.

Stakesin toteuttamassa *valtionavustushankkeiden väliarvioinnin* kyselyssä tarkasteltiin 14 valtionavustushanketta. Näistä suurin osa oli vuoden 2007 alkupuoliskolla vielä pilotointivaiheessa, mutta osa oli juurruttamassa uusia tehtävärakenteita. Arvioinnissa korostetaan, että ”normaalilla linjaorganisaatiolla (57 %) on hankekunnissa keskeinen rooli muutosprosessin pysyvyyden varmistamisessa. Normaalin linjaorganisaation lisäksi on luotu uusia, pysyviksi aiottuja monialaisia ja -ammattillisia yhteistyörakenteita.”. Muita tavoitealueen kehittymisestä kertovia havaintoja voidaan *mainitusta väliarvioinnista* nostaa muun muassa:

- Valtaosa hankkeista on edennyt suunnitellusti ja niiden talous on pysynyt tasapainossa (yli 80 %).

- Kyse on laaja-alaisista muutosprosesseista, joiden pääpaino on usein rakenteiden muuttamisessa, eikä pelkästään henkilöstön tehtävärakenteiden.

Tämän arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastasi kahdeksan henkilöstö- tai muita valtionavustushanketta. Näissä katsottiin, että valtakunnallisen osahankkeen myötä sosiaalihuollon tehtävissä vaadittavat kelpoisuudet ovat täsmentyneet ja että tehtävärakennesuositus ohjaa uudistuneen koulutuksen tuottaman osaamisen käyttöönottoon. Tehtävärakenteen uudistaminen on tosin vielä edennyt vastaajien mielestä varsin hitaasti. Hitautta selittää osin PARAS-hankkeen tuomat toimintaympäristön muutokset.

Edellä esitetyt havainnot tiivistyvät kysymyksessä, olivatko valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaiset tavoitteet oikeita, mutta toimenpiteet riittämättömiä? Haastateltavat hahmottavat sosiaalialan *henkilöstöhankkeen* tavoitteet ja toimenpiteet hyvin erilaisista perspektiiveistä. Toiset ovat odottaneet henkilöstöhankkeelta hyvin konkreettisia toimenpiteitä esim. osaamisen kehittämisen alueelliseen tukemiseen. Vastaavasti osa haastateltavista näkee, että henkilöstöhankkeella on luotu peruste ja pohja niille tavoitteille, joihin henkilöstöhankkeella pyritään.

Tämä johtuu henkilöstöhankkeen tavoitteiden ja toimenpiteiden hahmottamisen haasteesta, jota haastateltavat kokevat. Esimerkiksi yhtenä tavoitteena on ollut se, että hankkeessa turvataan sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus laadukkaaseen palveluun varmistamalla henkilöstön riittävyys ja hyvä ammatillinen osaaminen. Toteutetut toimenpiteet luovat perustaa henkilöstön riittävyyden ja hyvän ammatillisen osaamisen varmistamiseen, mutta eivät itsessään varmista sitä Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana.

Haastatteluissa mainitaan, että henkilöstön kehittämishankkeissa on erittäin tärkeä osallistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa suurin osa henkilöstöstä mukaan. Käytännössä tämä on aiheuttanut haasteita jo meneillään olevissa hankkeissa, joissa edustuksellisesta työskentelytavasta on siirrytty hankkeen edetessä laajempaan, osallistavampaan, työskentelytapaan.

Erityisesti tehtävärakenteen kehittämisen ja palvelujen saatavuuden kehittämisen välinen linkki liittyy laajemmin siihen kokonaisuuteen, jossa linjataan koko kunnan tai seutukunnan palvelutuotantoa.

Eräs havainto, joka syntyy haastatteluaineiston analyysistä, on se, että tulevien kunnallisten ja alueellisten henkilöstöhankkeiden on hyödyllistä pitää sisällään konkreettista koulutusta ja tehtäväkentteen osallistavaa laadintaa, jolloin hanke toimii itsessään erilaisia muutoksia tukevana välineenä ja keskustelufoorumina.

### 3.4 **Tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estäneet tekijät**

Tavoitteiden saavuttamista edistäneitä ja estäneitä tekijöitä on käsitelty edellisessä osaraportissa. Edistäneet ja estävät tekijät liittyvät usein ohjelman organisointia koskeviin kysymyksiin. Näistä havainnoista ainoastaan keskeisimmät nostetaan tässä esiin.

#### ***Edistäneet***

Osaamiskeskusten olemassaolo on hyödyttänyt Sosiaalialan kehittämishanketta mutta toisaalta kehittämishanke on myös antanut osaamiskeskuksille roolin kehittämistyön moottoreina. Sosiaalialan kehittämishanke yhdessä osaamiskeskusten kanssa on pitkää aikaa tarjonnut verkoston kehittämiseksi. Yksittäisen työntekijän työkenttä on kunnassa jokseenkin rajoitettu, jolloin jokainen on samalla tavoin ”vähän yksin”, ja siksi uudet verkostot ovat olleet erittäin tervetulleita rakenteita.

Kunnissa osaamiskeskusten ja kehittämissyksikköjen muodostamaa kehittämisrakennetta on alettu pitämään hanketoimintaa pysyvämpänä, mikä auttaa kuntia suuntaamaan rahaa kehittämiseen. Samalla on ymmärretty, että hankemuotoisuus ei yksinään riitä kehittämiseen.

Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamista ja toteutusta tukeneita *yleisiä edistäneitä tekijöitä* ovat olleet:

Sosiaalialan kehittämishanke on hyötynyt sosiaalialan osaamiskeskuksista ja toisaalta antanut osaamiskeskuksille roolin kehittämistyön moottoreina.

Sosiaalialan kehittämishanke yhdessä osaamiskeskusten kanssa on pitkää aikaa tarjonnut verkoston joka hävisi, kun lääninhallitusten rooli verkostojen ylläpitäjänä väheni. Yksittäisen työntekijän tehtäväalue on kunnissa usein rajoitettu. Tästä syystä uudet verkostot nähdään lähes poikkeuksetta haastatteluissa tärkeiksi ja tervetulleiksi rakenteiksi.

Sosiaalialan kehittämisrakenne on alkanut hahmottumaan myös kuntatoimijoille. Tämä rakenne pitää sisällään osaamiskeskukset ja kehittämissyksiköt. Tämä on rohkaissut kuntia myös itse panostamaan kehittämistyöhön.

Palvelujen *saatavuutta ja laatua edistäneisiin* tekijöihin liittyvät havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

Palvelusetelit ovat tuoneet uudentyypin välineen sosiaalipalvelujen hankintaan. Lisäksi palvelusetelillä on jo todettu olevan positiivisia vaikutuksia palvelumarkkinoiden kehitykseen. Useat haastateltavat korostavat, että palvelusetelien markkinointiin tulisi edelleen panostaa.

Palvelujen laatua kehitettäessä palvelujohdon asettaneet laatua uudistavia sisältölinjauksia kohtaan voi aiheuttaa haasteita kahdella tasolla: a) valtakunnallisten laatusuosituksen soveltamatta jättäminen tai paikallinen muokkaaminen tai b) kehittämishankkeiden lyhytkestoisuus.

Palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämisen osalta seudut ja toimijat itse saaneet määritellä puitteita ja olosuhteita: alkuperäisiin suunnitelmiin on voitu tehdä lavennusta, on ollut tilaa vuoropuhelulle ja kentän tuomille näkökulmille ja reunaehdoille

Kehittämisesurssien määrä on nähty haastatteluisissa riittäväksi. Tätä voidaan pitää myös harvinaisena havaintona.

Kaikkiaan valtakunnalliset koordinoitirakenteet tietyissä osahankkeissa nähdään arvioinnin havainnoissa kautta linjan positiivisesti. Näiden nähdään olevan tärkeitä rakenteita ja mahdollistavan yksittäisiä valtionavustushankkeita laajemman ja ohjelmallisemman kehittämistyön.

### ***Estäneet***

Vastaavasti arvioinnissa on noussut paljon havaintoja tavoitteiden saavuttamista estäneistä tekijöistä. *Yleisiä estäneitä tekijöitä ovat olleet* seuraavat.

Hankekehittämisen lyhyt aikajänne: esimerkiksi kehittämissyksiköillä on ollut vaikeuksia ylittää hankekynnys: on jouduttu painottamaan, ettei kyse ole lyhyistä hankkeista vaan vakituisesta toiminnasta, mikä on ollut vaikeaa, kun kehittämissyksiköt on vielä hanke. ”Kehittäminen ei ole pätkätyötä!” Tähän liittyy myös hankeuupumus ja siihen liittynyt keskustelu.



*” Rakenteiden kehittäminen kuuden, hyvin itsenäisen (kaikissa yli 20 000 asukasta, Mäntsälää lukuun ottamatta, ja vähän vanhuksia, lapsiperheiden tarpeet menevät edelle) kunnan kesken on lähes mahdotonta kahdessa vuodessa. Kunnat eivät näe hyötyvänsä seudullisesta yhteistyöstä, koska selviävät itsenäisestikin. Poliittinen tahtotila ei edistä vanhuspalveluiden kehittämistä ja sen se kuitenkin vaatisi kuntapäätöksenteossa. ” (kyselyyn vastaaja)*

Haastatteluhavaintojen ja kyselyvastausten pohjalta voidaan nostaa esiin myös *hankemuotoiselle kehittämistoiminnalle tyypillisiä haasteita*.

Kaikkiaan Sosiaalialan kehittämishanke on ollut laaja ja monitahoinen neljän vuoden hankkeeksi. Ensimmäiset vuodet ovat menneet valtionavustushankkeiden käynnistämässä ja painopisteiden etsimisessä. Keskimääräinen hankepituus on ollut n. 3 vuotta, joka käytännössä selittää hankeuupumusta ja hankkeen lyhytjänteisyyttä.

Useissa palvelurakenteiden ja toimintojen kehittämiseen liittyvisä joko kunnallisen tason tai valtakunnallisen tason toimenpiteissä nostetaan esiin projektiluonteiselle kehittämistoiminnalle hyvin tyypillisiä ongelmia: projektimittareiden puuttuminen, hankevetäjien vaihtuminen / äitiyslomat tai se, etteivät kuntatoimijat ole kyenneet resursoimaan osallistumista esimerkiksi valtakunnallisen tason kehittämiseen. Jälkimmäistä ongelmaa ministeriö on joissakin hankkeissa ratkaissut maksamalla kuntaosallistujien matkakuluja esim. valtakunnallisen osahankkeen kokouksiin.

Yksi keskeinen estävä tekijä voi muodostua *kehittämistyön moninaisuudesta*. Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana, ja jo ennen hanketta, on syntynyt monipuolinen verkosto erilaisia aluekehittäjiä. Tällä hetkellä ammattikorkeakouluja ja yliopistoja ei ole täysin osattu hyödyntää Sosiaalialan kehittämishankkeessa ja vastaavasti kunnilla ei ole juurikaan rahoitusta käytettävissä alueen tutkimuslaitosten osamisen hyödyntämiseen.

Sosiaalialan kehittämiseen liittyvä *tutkimustoiminta* saa osakseen paljon kriittisiä havaintoja. Tutkimustoiminnan kehittämisen puutteiden nähdään haastatteluissa olevan yksi syy sosiaalialan kehittämisen ongelmiin. Osa tästä kritiikistä on ohjelman ulkopuolisten yliopistotutkijoiden kriittistä suhtautumista siihen, ettei kehittämishankkeessa ole tuettu tutkimusta. Akateeminen tutkimus, joka liittyy saatavuuteen/laatuun/palveluihin, on kehittämishankkeessa jäänyt näiden näkemysten mukaan huomioimatta. Kehittämistä on tapah-



tunut ohjelmien teemojen perustella ja valtionavustusten kriteerien ohjaamilla alueilla, jolloin kehittämisen perustana ei välttämättä ole konkreettista ja selkeää tietoa asioista. Kehittämisrahoitus kanavoidaan aina niin, ettei se sisällä tutkimusrahoitusta, joten kuntien on pitänyt hankkia tutkimusrahoitus muualta. Tällaista rahoitusta ei sitten usein saada tai jos saadaan, niin se saadaan liian myöhään. On unohdettu, että myös käytännöstä nouseva kehittäminen tarvitsee tutkimustietoa.

Yksi kehittämishankkeen ajatuksista on ollut osaamiskeskusten synnyttämisen myötä siirtyä kuntalähtöiseen kehittämiseen. Kehittämishankkeen / osaamiskeskusten ideana oli siirtyminen yliopistolähtöisestä kehittämistoiminnasta kuntalähtöiseen. Haastattelujen yliopistoedustajien mielestä rahoituslähteet eivät juuri mahdollista oikean tutkimuksen tekemistä ja kysytään, miten yliopistot saataisiin taloudellisesti sidottua mukaan.

Huolimatta siitä, että Stakesiin on resursoitu tutkimus- ja kehittämistoimintaa, tämä on kunnille maksullista, mikä tekee hyödyntämisen haasteelliseksi. Haastatteluissa todettiin, että innovaatiota ei alueellisen tasapainon vuoksi tueta välttämättä siellä, missä sitä osattaisiin tehdä, vaan rahaa jaetaan niillekin, jotka eivät osaa/halu innovoida. Sellaiset organisaatiot, joilla on pidempiaikaista kokemusta kehittämistoiminnasta toteavat, että innovoinnissa ei voi odottaa vain jotain tiettyä tulosta, vaan tilaa täytyy antaa luovuu-delle.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön yhteistyö nähdään puutteellisena sosiaalialan kehittämistoiminnassa. Usein keskustelu palvelujen kehittämisessä on rajautunut koskemaan vain sosiaali- ja terveystoimea, vaikka muiden sektoreiden, esim. sivistystoimen mukaan saaminen on myös äärimmäisen tärkeää.

*Kehittämistyön tulosten arviointi* herättää myös runsaasti keskustelua arviointiaineistossa. Ongelmaksi on nähty lähinnä kattavan arviointijärjestelmän puute. Sosiaalialalta puuttuu palveluiden arviointijärjestelmä. Tätä korostetaan useissa haastatteluissa. Erityisesti vaikutusarvioinnin puute nousee useissa havainnoissa esille.

Ongelmana on, että useilla alueilla (esim. Itä-Suomi, Pohjois-Suomi) olla Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana onnistuttu merkittävästi ylittämään sosiaali- ja terveydenhuollon rajapintoja. Näiden yhteistyörakenteiden kehityksen arviointi nouseekin haastatteluissa yhdeksi vaikutusten arvioinnin kohteeksi.

Tuotekehityskonseptien ja sosiaalialan palvelumarkkinoiden kehittäminen nousee esiin muutamissa haastatteluissa ja alueseminaareissa. Tämän tyyppisiä avauksia tarvitaan entistä enemmän täydentämään ja kehittämään kunnallisen tuotannon palvelutarjontaa.

Muita sosiaalialan kehittymistä estäneitä yleisiä tekijöitä ovat olleet:

- Sosiaalialan *palvelumarkkinoiden* vähäinen kehittäminen.
- Tavoitteiden konkretisoimattomuus valtakunnallisessa kehittämistyössä ja joissakin projekteissa sekä tavoitteiden epärealistisuus.
- Alueellinen kilpailu hankerahoituksesta, josta seuraa seudullisen ja alueellisen yhteistyön ongelmia.
- Sosiaalipalvelut eivät juuri pysty vastaamaan perheiden ennaltaehkäisevään lastensuojelun tarpeeseen. Koska asiakkaita on ollut vaikea löytää ja näille asiakkaille ei ole ollut tarjota palveluita kuten esim. perhetyötä.



# 4 Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

## 4.1 Palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen

### 4.1.1 Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin

Palvelujen saamisen, saatavuuden ja laadun turvaaminen on ylätason tavoitteena mukana suurimmassa osassa valtakunnallisia osahankkeita sekä laajasti osana alueellista kehittämistoimintaa.

- Lähes kaikkien osahankkeiden tavoitteet ovat sen suuntaisia, että ne edistävät palvelujen saatavuutta ja laatua, huolimatta siitä että vain kaksi valtakunnallista osahanketta on suoranaisesti liitetty tähän tavoitealueeseen.

Organisoinnin arvioinnissa kiinnitettiin jo huomiota Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteenasetteluun. Siinä todettiin, että Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteet muodostuvat käytännössä kolmesta kategoriasta:

- Keskeinen strateginen tavoite: Sosiaalipalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen.
- Strategista tavoitetta tukevat tavoitekokonaisuudet: Palvelujen saatavuuden turvaaminen, rakenteiden ja toimintatapojen kehittäminen, henkilöstön osaamisen parantaminen.
- Yhteiskunnalliset päämäärät, joihin hankkeella odotetaan välillisesti olevan vaikutuksia: väestön hyvinvoinnin edistäminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja sosiaalisen turvallisuuden vahvistaminen.

Näiden tavoitteiden lisäksi Sosiaalialan kehittämishankkeen piilotavoitteena on ollut kehittämisen perspektiivien luominen ja kehittämistyön käynnistäminen. Tämä piilotavoite on hankkeessa saavutettu. Valtionavustushankkeiden tavoitteiden saavuttaminen arvioidaan tarkemmin vaikutusten arvioinnin yhteydessä, koska vaikutukset kertovat siitä, onko tavoite saavutettu.

Palvelujen saatavuudesta kertova tieto on puutteellista. Vähän on myös kiinnitetty huomiota siihen, mitä palveluiden saatavuudella tarkoitetaan eri yhteyksissä. Saatavuuden indikaattorit voivat olla erilaisia eri palveluissa.

- Saatavuuskriteerejä on käsitellyt Sosiaalityön neuvottelukunnan saatavuusjaos<sup>6</sup>. Jaoston selvitti toimeksiantonsa mukaisesti sosiaalityön saatavuuden nykyisiä ongelmia ja puutteita sekä kirjallisten katsausten että asiantuntijakuulemisten avulla. Jaoston selvitystyö kattoi myös Pohjoismaisia käytäntöjä rajaamallaan kolmella alueella. Jaosto keskittyi työssään kolmeen alueeseen. Nämä alueet ovat toimeentulon turvaaminen, lastensuojelu ja perhe-elämän kriisit sekä päihdehuolto. Sosiaalityön saamisen kriteeristöä käsiteltiin kolmesta näkökulmasta. Nämä olivat aika, sisältö ja etäisyys.
- Edellä mainittuja kriteeristöjä ei ole suoranaisesti hyödynnetty Sosiaalialan kehittämishankkeen ohjauksessa.
- Palvelujen saamisen ja saatavuuden käsitteitä on käytetty tavoitteenasettelussa päällekkäin ja myös toistensa synonyymeinä. Käsitteitä ei ole täsmennetty tai operationalisoitu kehittämishankkeessa. Poikkeuksina tähän ovat laki oikeudesta palvelutarpeen arviointiin sekä lastensuojelulaki, joissa oikeus saada palveluntarpeen arviointi on määritelty. Tämä ei vielä takaa itse palvelujen saatavuutta.

Tavoitteenasettelu on ollut laaja-alaista ja kattavaa, mutta samalla selkeä kehittämisen fokus puuttunut.

- Valtionavustusten painopisteet ovat olleet väljiä, mahdollistaen alueellisten tarpeiden huomioimisen. Tämä on toisaalta aiheuttanut sen, että hankkeet ovat kohdistuneet pienille alueille.
- Valtakunnallisten osahankkeiden tavoitteenasettelu on ollut ajoittain satunnaista tai epärealistista: tavoitteet ovat olleet liian kunnianhimoisia tai ne on asetettu ilman selkeää kytkentää toimenpiteisiin.

---

<sup>6</sup> Muuri Anu & Haverinen Riitta. 2004. Saatavuuskriteereitä sosiaalityölle? Sosiaalityön neuvottelukunnan saatavuusjaoston raportti. Stakes: Työpapereita 22.1.2004.

- Alueellista kehittämistyötä on vaikeuttanut valtakunnallisten linjausten puuttuminen tietyissä sosiaalialan kehittämisalueissa, esimerkiksi ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittämisessä.

Tavoitealueeseen liittyvien valtakunnallisten osahankkeiden (oikeus palvelutarpeen arviointiin, sosiaalipäivystys) sisällöt ovat vastanneet hyvin yhteiskunnallisia tarpeita.

- Kattavaa tietoa vanhusten palvelun tarpeesta tai sen arviointiin soveltuvista mittareista ei ole ollut ennen Sosiaalialan kehittämishanketta.
- Palvelutarpeen arvioinnin odotetaan johtavan kunnissa parempaan tietoon siitä, mikä on palvelujen kysyntä ja miten se muodostuu.
- Sosiaalipäivystyksen tila on ollut hajanainen Sosiaalialan kehittämishanketta edeltäneenä aikana. Nyt tässä on edistytty.

#### KEHITTÄMISSUOSITUS 1.

Palvelujen saatavuuteen ja saamiseen liittyvien käsitteiden sekä tavoitteiden täsmentäminen ja operationalisointi tulevassa ohjelmassa.

*Kehittämissuositus on esitetty myös edellisessä raportissa. Tämän arvioinnin tulokset ovat vahvistaneet suositusta.*

#### 4.1.2 Tavoitealueen kehitys

Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana palvelujen saatavuudessa ja laadussa ei ole tapahtunut merkittäviä todennettavia positiivisia muutoksia.

- Edellä kuvattu tavoitteiden epäselvyys ei mahdollista palvelujen tavoitealueen kehityksen todentamista.

Oikeus palvelutarpeen arviointiin -osahanke ei ole edistänyt palvelujen saatavuutta merkittävästi.

- Oikeus palvelutarpeen arviointiin ei ole tuonut muutoksia nykytilanteeseen. Tämä ei myöskään varsinaisesti takaa palvelujen saamista.

Sosiaalipäivystys on kehittynyt hankkeen aikana ja edistänyt palvelujen saatavuutta. Vain alle 40 kunnassa ei ole sosiaalipäivystystä.

Palveluiden saatavuuteen on pyritty vaikuttamaan ensisijaisesti kahden tyyppisillä toimenpiteillä: lainsäädännön muutoksilla, jotka takaavat palvelutarpeen arviointia (esim. oikeus palvelutarpeen arviointiin) ja palveluprosessien ja -rakenteiden kehittämällä, esim. palveluohjaus, sosiaalipäivystys ja palvelujen uudelleenjärjestely.

Lainsäädäntömuutoksella, joka liittyy oikeuteen palvelutarpeen arviointiin, ei ole ollut paljoa vaikutuksia nykytilaan, koska kuntien oma toiminta on ollut suhteellisen kehittyntä. Laajemmilta lainsäädännöllisiltä uudistuksilta, kuten lastensuojeluilta, odotetaan enemmän vaikutuksia myös palvelujen saatavuuden ja laadun kehittämiseen.

Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisessa edellytyksenä on usein, että lainsäädäntöperusta on kunnossa. Keskeisiin sosiaalialan kehittämishaasteisiin vastaamiseksi ja tuloksellisen kehittämistoiminnan käynnistämiseksi kannattaa pyrkiä laajojen, tietyn osa-alueen lainsäädännön kokonaisuudistuksiin (vrt. lastensuojelulaki). Kattavan ja kokonaisvaltaisen lainsäädännön odotetut vaikutukset ovat suuremmat. Käytännössä nämä vaativat myös enemmän implementoinnin tukea osakseen.

Sosiaalipalvelujen laadun kehittämisessä on tapahtunut runsaasti toimenpiteitä ja laadun kehittämisen kehittämiskokonaisuus koostuu neljästä eri kategoriasta.

- Laadun kriteerit ja osatekijät (esim. Ikääntyneiden pitkäaikashoidon laadun kriteerit, muut laatusuosituksot)
- Palveluprosessien laadun kehittäminen (esim. palveluketjujen sujuvuuden kehittäminen vanhuspalveluissa).
- Henkilöstön tehtävien, roolien ja osaamisen kehittäminen (usein yksittäisissä valtionavustushankkeissa)
- Laadun kehittämistä tukevien toimenpiteiden toteuttaminen (asiakaspalautejärjestelmät jne.)

Palveluprosessien ja -rakenteiden kehittäminen on tuonut yksittäisiä positiivisia muutoksia nykytilaan, mutta niiden kautta saavutettavat tulokset ovat kuitenkin varsin pieniä.

Sosiaalialan palvelujen saatavuudessa on havaittavissa tulevaisuuden potentiaalia esimerkiksi tietotekniikan hyödyntämisessä sosiaalipalveluissa ja tähän liittyvien palveluinnovaatioiden kehittämisessä. Nyt tehdyllä kehittämistyöllä on luotu pohjaa myös tämäntyyppisten innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen tulevaisuudessa.



## 4.2 Toimintatapojen ja palvelurakenteiden muutokset

### 4.2.1 Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin

Valtaosa osahankkeista sisältää tavoitteita, jotka liittyvät toimintatapojen ja palvelurakenteiden muutokseen. Sosiaalialan kehittämisessä uudet toimintatavat ja rakenteiden muutokset korostuvat, sillä muun muassa alan työvoiman saatavuuden haasteet, asiakasajattelun voimistuminen sekä väestörakenteen muutokset vaativat uudenlaisia lähestymistapoja palveluilta ja työyhteisöiltä.

Siirtyminen pienistä kehittämysyksiköistä laajempiin verkostoihin eli vahvistuva alueellisen ja seudullisen kehittämistoiminnan tarve on otettu hyvin valtionavustusten myöntökriteereissä huomioon. Osahankkeissa on pyritty luomaan alueellisia asiantuntijaverkostoja, jolloin kehittäminen tapahtuisi yhteistyössä yksittäisten kunnallisten kehittämisprojektien sijaan. Toisaalta alueellista kehittämistyötä on vaikeuttanut valtakunnallisen tavoiteasetannan puuttuminen, joillakin teema-alueilla esim. ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittämisessä.

Lasten ja perheiden palvelujen vahva nostaminen selkeäksi omaksi kokonaisuudekseen on ollut ajankohtaista, mutta pitänyt sisällään myös ongelmia.

-  ● Perheväkivallan ehkäisemiseen tähdännyt hanke on toiminut muusta kehittämisestä irrallisena hankkeena.
-  ● Osa kehittämistoimenpiteistä on ollut selvitys- ja tutkimusorientoituneita. Osa kehittämistoimenpiteistä on puolestaan ollut selkeästi kehittämishankkeita. Selvitys- ja tutkimusorientoituneiden hankkeiden (esim. Tilaa lapsille ja perheille yhteiskunnassa) asemoituminen osaksi Sosiaalialan kehittämishanketta on jää-



nyt epäselväksi hankkeen toteuttajille sekä muille sidosryhmille. Lisäksi näiden selvitysten vaikuttavuus päätöksenteossa on haastattelujen mukaan ollut vähäinen.

Osahankkeiden tavoitteet pureutuvat usein relevantteihin yhteiskunnallisiin haasteisiin, mutta itse kehittäminen kohdistuu yksittäisen menetelmän luomiseen, jolloin saattaa unohtua menetelmän toimitusta tukevien rakenteiden muodostaminen.

- Esimerkiksi palveluohjausmenetelmän toimivuuteen vaikuttaa se, onko palveluohjauksen vaatimiin rakenteisiin kunnassa resursoitu. Ilman asianmukaista resursointia palveluohjausta on vaikea toteuttaa, vaikka menetelmän osaavaa työvoimaa löytyisikin.
- Samantyyppinen ilmiö on nähtävissä myös Varhaisen puuttumisen toimintamallien osalta, jolloin kehitettyjen mallien tai menetelmien käyttöönotto on riippuvaista siitä, kytkeytyykö se osaksi jotain olemassa olevaa kunnan johtamis- tai toimintarakennetta.
- Nykyinen rahoitusinstrumentti ei ole ohjannut näiden kehittämiskohteiden kytkemiseen osaksi perustyötä.

## KEHITTÄMISSUOSITUS 2.

Jatkossa menetelmäkehityshankkeita rahoitettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että menetelmä kytketään osaksi olemassa olevia kunnan rakenteita ja resursointia tai pilotointivaiheessa luotavien rakenteiden jatkuvuus varmistetaan. Käytännössä tämä voidaan suunnitella rahoituksen hakuvaiheessa.

Joidenkin osahankkeiden toimenpiteiden taustalla on ollut palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämiseen liittyvä tiedontuotannon tarve. Sosiaalialan kehittämishankkeessa on paikoin tehty kattavia tarveanalyysyjä.

- Esimerkiksi lastensuojelun kehittämisohjelman kaksi ensimmäistä vuotta koottiin, kartoitettiin ja selvitettiin laajasti lastensuojelun tilaa ja kehittämistarpeita. Sosiaalihuollon tietotekniikka hanketta varten taas laadittiin esiselvitys sosiaalihuollon kehittämistarpeista ja siitä, mitä eri toimenpiteitä tietoteknologian käy-

tön edistäminen sosiaalihuollossa edellyttää valtakunnan tasolla, alueellisesti ja paikallisesti sekä missä järjestyksessä toimenpiteet tulee toteuttaa.

- Tiedontuotannon tärkeänä funktiona on ollut osaamisvajaiden löytäminen sosiaalihuollon eri osa-alueilla.
- Tiedontuotannon selkeä kytkentä päätöksentekoon on ajoittain puuttunut

### KEHITTÄMISSUOSITUS 3.

Tulevassa ohjelmassa toteutettavien mahdollisten selvitysten ja tiedontuotannon tulee kytkeytyä selkeästi osaksi kehittämistoimintaan liittyvää päätöksentekoa. Tämä kytkentä tulee myös tehdä näkyväksi esim. päätöksenteon perusteluissa.

Palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittäminen on nostanut esille erilaisia haasteita eri osahankkeissa. Esimerkiksi varhaiskasvatuksessa varhaisen puuttumisen näkökulman nähdään korostuvan varhaiskasvatuksen sisällöllisen kehittämisen kustannuksella. Päihdepalveluissa korostuu sosiaalisen tuen systemaattisten lähestymistapojen (prosessien) kehittämisen puute, kun taas sosiaalihuollon tietoteknologia hankkeessa sellaisten osajien puute, joilla olisi osaamista sekä tietoteknologiasta että sosiaalihuollosta.

Monet hankkeet ovat luoneet pohjaa tulevalle kehittämiselle ja niiden kyky vastata sosiaalialan haasteisiin riippuu pitkälti siitä, miten tehtyä työtä kyetään hyödyntämään uudella ohjelmakaudella.

#### 4.2.2 Tavoitealueen kehitys

##### *Palvelujen varmistaminen yhteistyössä*

Erityisesti valtionavustusten myöntöperiaatteiden kautta kunnallinen kehittämistoiminta on muuttunut alueelliseksi ja seudulliseksi kehittämistoiminnaksi. Rahoitus on ohjannut kuntien välisen yhteistyön kehittämiseen ja on edistänyt seudullisten kehittämisraken- teiden muodostumista.

Koska kehittäminen on suurelta osin ollut hankemuotoista, rakenteiden säilyminen hankerahoituksen loppumisen jälkeen on vielä

epävarmaa. Osaamiskeskusten tuella ja kehittämysyksikköjen vaikutuksesta alueille on toisaalta syntynyt pysyvämpiä kehittämisraken- teita, joiden säilyminen on kiinni muun muassa seudullisten kehittä- misyksikköjen tulevaisuudesta.

Seudullisten kehittämysyksikköjen toiminnan vakinaistaminen koetaan tärkeäksi keinoksi, jolla kehittämistoimintaan saadaan jatkuvuutta lyhytjänteisen hankekehittämisen sijaan. Kehittämis- yksikköjen rooli sekä alueellisesti että valtakunnallisesti on vielä epä- selvä: mikä on niiden suhde muuhun seudulliseen kehittämiseen, miten kehittämysyksikköjen toimintaa tulisi (jos tulisi) valtakunnal- lisesti koordinoita päällekkäisyyksien välttämiseksi ja hyvien käytän- töjen levittämiseksi.

PARAS-hanke vaikuttaa seudulliseen yhteistyöhön kaksijakoisesti. Kunnat, joilla on ollut yhteistyötä palvelujen suunnittelussa näkevät PARAS-hankkeen omaa toimintaa tukevaksi. Kunnat, joissa yhteis- työ on alkamassa tai jossa se käsittää vain jonkin yksittäisen palvelu- alueen, joutuvat PARAS-hankkeen myötä miettimään toimintaa uu- sin kriteerein. Erityisen huolissaan ollaan siitä, että PARAS-hankkeen yhteistoiminta-alueet eivät välttämättä ole samoja kokonaisuuksia kuin meneillään olevien kuntaliitosten muodostamat uudet kunnat ja kaupungit. Tällöin sosiaalipalvelujen johtaminen ja yhtenäinen ke- hittäminen tulee haasteellisemmaksi yhden kunnan näkökulmasta.

### *Hyvät käytännöt*

Hyvien käytäntöjen analyysi ja kehittäminen on tukenut palvelura- kenteiden ja toimintatapojen kehittämistä, mutta hyvien käytäntö- jen leviämisestä ei vielä ole näyttöä.

- Hyvät käytännöt -osahankkeen toimenpiteet ovat kohdistu- neet vielä suppeaan toimijajoukkoon
- Tuotokset tukevat hyvien käytäntöjen levittämistä (portaali) ja niitä on sovellettu usein paikallisiin toimintoihin sopiviksi (esim. hyvien käytäntöjen malli ja prosessi).

Käytäntöjen leviämisestä ei ole vielä näyttöä eikä myöskään niiden hyödyllisyydestä toiminnan kehittämisessä. Hyvät käytäntöjen le- viämistä nykyisellä menetelmällä, tai ylipäätään, voi kyseenalaistaa. Ilman aktiivista levittäjää ja käytäntöön sopivaa räätälöintiä nämä tuskin lähtevät elämään.

### *Tietoteknologia sosiaalihuollossa*

Tietoteknologiahankkeen mahdolliset konkreettiset saavutukset ja vaikutukset ovat näkyvissä vasta tulevaisuudessa, sillä osahanke jatkuu aina vuoteen 2011 saakka. Nyt tehtävä määrittelytyö luo kuitenkin tärkeää pohjaa tuleville käyttömuodoille. Tikesos-osahanke on nostanut näkyväksi osaamisvajeen, joka sosiaalihuollolla on tietoteknologiassa, sekä pystynyt hankkeen aikana myös kehittämään tarvittavaa osaamista. Työn etenemisnopeutta saattaa kuitenkin haitata tietoteknologia osaamisen kapeus. Lisäksi hankkeessa mahdollisesti syntyvien tietokantojen ylläpitoa ja päivitysvastuita ei ole toistaiseksi vielä määritelty.

Sosiaalihuollon tietoteknologia osaamisen kehittäminen vaatii erityisen valtakunnallisen tietoteknologian kehittämissyksikön perustamisen. Yksikön tulisi vastata sosiaalihuollon tietoteknologiaosaamisen kehittämisestä ja ylläpidosta.

#### **KEHITTÄMISSUOSITUS 4.**

Tietoteknologia-hankkeen jatkuessa tulisi määrittellä, kuka ottaa vastuun hankkeessa kehitetyistä tuotoksista, yhteisistä tietokannoista ja niiden ylläpidosta pidemmällä tähtäimellä hankkeen loputtua.

### *Lasten ja perheiden palvelut*

Sosiaalialan kehittämisessä tavoitealueista parhaiten on edennyt lasten ja perheiden palvelujen osalta. Konkreettisia tuloksia ovat lastensuojelulainsäädännön ja -palvelujen kehittäminen, perhekeskusten kehittäminen, uudet yhteistyörakenteet ja mallit (esim. varhaisen puuttumisen nousu), osaamisen kehittäminen ja resurssien jakaminen sekä tietoisuuden lisääntyminen.

Tavoitealueen kehittyminen johtuu ohjelmallisesta toiminnasta lainsäädännön uudistamiseksi (lastensuojelulaki), laajasta rahallisesta panostuksesta sekä valtakunnallisten toimenpiteiden ohjelmallisesta ja järjestelmällisestä toteuttamisesta.

Lasten ja perheiden palvelujen alueella kehittämisen tuotos eroaa usein muista painoalueista. Tällä painoalueella tuotoksena syntyy konkreettinen työtapo, organisatorinen ratkaisu sekä edellisiä tukeva koulutus, joka viedään käytäntöön saman kehittämissyklin aikana. Muissa painoalueissa usein tuotoksena on suositus, suunnitelma,

kehittämistoimenpiteet tai tieto nykytilasta. Kehittämistyötä on tukenut lisäksi suurin rahallinen panostus muihin toimenpiteisiin verrattuna.

### ***Vanhusten palvelut***

Vanhusten palvelujen kitkattomuuden varmistamisessa on tapahtunut myös varsin paljon positiivista kehitystä. Palvelusetelin käyttö on edennyt vähitellen, ja kokemukset palvelusetelin käytöstä ovat olleet myönteisiä. Konkreettisia tuloksia vanhusten palvelujen kehittämisessä ovat olleet henkilökunnan osaamisen kehittyminen ja palvelun laadun arvioinnin edellytysten paraneminen.

Keskeiset tulokset tällä alueella liittyvät usein toiminnan suunnitteluun, ei niinkään suunniteltujen muutosten toteuttamiseen.

Vanhusten palvelujen kitkattomuuden varmistamisen haasteena näyttää olevan hankerahoituksella toteutetun toimintamallin käyttöönotto. Hankkeet eivät ole olleet kovinkaan laajoja, vaan kohdistu- neet enemmänkin toiminnan suunnitteluun.

Valtakunnallisten toimenpiteiden toteuttaminen ei ole ollut suunnitelmallista, vaan perustunut siihen, millaisia hankkeita kentältä on noussut esiin. Tavoitteet on ollut osittain liiankin kunnianhimoisia, eikä niitä ole saavutettu. (esim. Ikääntyneiden pitkäaikaishoito).

### ***Vammaispalvelujen kehittäminen***

Vammaispalvelujen osalta valtakunnan tason toimenpiteet eivät ole toteutuneet. Vammaispalvelujen kehittäminen kunnallisessa kehittämistoiminnassa on edelleen kesken. Sen tavoitteena on turvata ihmisten tasa-arvoinen kohtelu, itsenäisen elämän mahdollisuus ja kehittää osallistamista. Näihin teemoihin valtakunnalliset toimenpiteet eivät ole merkittävästi vaikuttaneet.

Vammaispalvelujen seudullisen ja alueellisen kehittämisen keskiössä ovat olleet tilapäishoidon ja perhehoidon mallit, täydennyskoulutus- ja kehittämisklinikamallit sekä palvelujen suunnitteluun liittyvät mallit. Seudulliset yhteistyö- ja työnjakomallit ovat kehittyneet siis joiltain osin, mutta niiden tarkempi arviointi toteutetaan tarkemmin osana tulosten- ja vaikutusten arviointia.

Keskeisiä kehittämisalueita ovat kehitysvammahuollon organisaattorinen kehittäminen sekä sosiaalihuollon henkilöstön osaamisen kehittäminen vammaispalvelukysymyksissä.



## KEHITTÄMISSUOSITUS 5.

Ministeriön tulee tulevassa ohjelmassa valita keskeisille kehittämisalueille kärkihankkeet, joita toteutetaan laajoina ohjelmallisina kokonaisuuksinaan. Kokonaisuuksilla tulee olla selkeä oma strategia, resursointi ja organisointi.

*Kehittämissuositus on esitetty myös edellisessä raportissa. Tämän arvioinnin tulokset ovat vahvistaneet suositusta.*

### *Päihdepalvelut*

Päihdepalvelujen tavoitteena on ollut toteuttaa päihdepalvelujen laatusuosituksen mukaiset palvelut koko maassa vuoden 2007 loppuun mennessä. Päihdepalvelut eivät tule toteutumaan vuoden 2007 loppuun mennessä laatusuosituksen mukaisesti. Myös laatusuosituksen sisällön päivitys katsotaan ajankohtaiseksi.

Päihdepalvelujen kehittämisen keskeisimmät edistysaskeleet ovat liittyneet päihdeosaajaverkoston vahvistumiseen ja tätä kautta päihdepalvelujen kehittymiseen. Lisäksi paikallisessa kehittämistyössä on tunnistettavissa erityisesti seudullisten päihdepalvelujen kehittymistä sekä päihdeosaamisen kehittymistä osana kuntien perustapalveluja.

Päihdepalvelujen kehittämisen haasteet liittyvät myös laajempaan päihdepalvelujen ja alkoholipolitiikan ohjelmajohtamisen haasteisiin, jossa alkoholipolitiikkaan liittyviä kehittämistoimenpiteitä ohjataan varsin laajana ja usein toimijoillekin sekavana kokonaisuutena.

## KEHITTÄMISSUOSITUS 6.

Päihdepalvelujen kehittämisessä tulee painottaa laajojen seudullisten ja alueellisten kokonaisuuksien kehittämistä.

Päihdepalvelujen laatusuosituksen sisältö on syytä tarkistaa, mikäli päihdepalvelujen kehittämisessä pidetään edelleen laatusuosituksen mukaista tavoitetta.

## 4.3 Henkilöstön riittävyyden turvaaminen sekä osaamisen ja työolojen kehittäminen

### 4.3.1 Vastaavuus yhteiskunnallisiin haasteisiin

Koko Sosiaalialan kehittämishankkeen ajan yksi eniten keskustelua herättäneistä asioista on ollut henkilöstön riittävyyden sekä osaamisen ja työolojen kehittäminen.

Tämän tavoitealueen *tavoitteet* ovat vastanneet erittäin hyvin kahteen toisiinsa liittyvään haasteeseen, jota sosiaalialalla vallitsevat: työvoimapulaan sekä toimialan imagoon.

- Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan edelleen 40 % palveluntuottajista on sosiaalialaan liittyviä rekrytointiongelmia<sup>7</sup>.

Valtakunnan tason toimenpiteet ovat tukeneet tavoitteiden saavuttamista, mutta henkilöstön riittävyyden turvaamisen -tavoitteeseen nähden ne ovat olleet riittämättömiä.

- Mitoitussuositus sekä suositus tehtävärakenteesta luovat pohjaa henkilöstön kehittämislle ja riittävyyden turvaamiselle, mutta eivät välittömästi vaikuta siihen. Tavoitteenasettelu on ollut kunnianhimoista.

Toteutetut toimenpiteet vaikuttavat olemassa olevan henkilöstön uudelleen järjestämiseen, mutta eivät henkilöstön saatavuuteen sosiaalialan työmarkkinoilla. Näin ollen ne eivät vastaa työvoimapulan aiheuttamaan perusongelmaan.

Henkilöstön osaamisen kehittäminen on painottunut Sosiaalialan kehittämishankkeessa määrittämään henkilöstöltä edellytettävää osaamista (lait ammatillisista kelpoisuusehdoista sekä täydennyskoulutusvelvoitteesta sekä suositus tehtävärakenteesta). Nämä on nähty erittäin tärkeiksi, koska ammatilliset kelpoisuusehdot ovat olleet jäsentymättömiä ja täydennyskoulutus hajanaisista. Puutteena on kuitenkin ollut näiden toimenpiteiden pohjalta syntyneiden tarpeiden eteenpäin vieminen ja esim. selkeät osaamisen kehittämisen toimenpiteet sosiaalialalla.

---

<sup>7</sup> Työtä tarjolla – Mistä tekijät? Elinkeinoelämän keskusliiton työvoimatiedustelu 2006.

Valtakunnallisten toimenpiteiden lisäksi henkilöstön osaamisen, tehtävärakenteen ja työolojen kehittäminen on mukana jonkin verran alueellisessa kehittämistoiminnassa. Henkilöstön tehtävärakenteiden ja työolojen kehittämiseksi on tarvetta, mikäli kehittäminen kohdistuu prosessien muuttamiseen tai organisaatorakenteiden kehittämiseen. Osaamisen kehittäminen ei ole ollut hankkeen aikana oma kokonaisuutensa.

Työolojen ja johtamisen kehittäminen nousee tavoitteena tärkeäksi tämän arvioinnin havainnoissa. Näihin liittyvät toimenpiteet olivat arviointihetkellä vasta toteutumassa, mutta niiden voi sanoa olevan suhteellisen vähäisiä. Arviointihavainnoissa korostuu sosiaalialan johtamisen ja muutosjohtamisen merkitys toimialan houkuttelevuuden yhtenä osatekijänä ja organisaatioiden ja muutosten läpiviennin edellytyksenä. Johtamisen kehittäminen on jäänyt kuitenkin vähälle huomiolle Sosiaalialan kehittämishankkeessa.

#### KEHITTÄMISSUOSITUS 9.

Ministeriön tulee toteuttaa/tukea sosiaalialan johtamisen kehittämistä tukevia toimenpiteitä. Näitä voivat olla.

- Johtamisvalmennusten ja koulutusten integroiminen osaksi kehittämishankkeita
- Käynnistää keskustelu muiden ministeriöiden kanssa sosiaalialan johtamiseen liittyvistä erikoistumisopinnoista ja näiden kehittämisestä.

### 4.3.2 Tavoitealueen kehitys

Valtakunnalliset Sosiaalialan kehittämishankkeen toimenpiteet (lainsäädäntö sekä sitä tukevat suositukset) ovat olleet tärkeitä *perustan* luomisessa, mutta niiden käytännön implementointi ja erityisesti implementoinnin tuki on vielä tekemättä. Säännökset sosiaalihuollon kelpoisuuksista on uudistettu.

Käytännön henkilöstön osaamisen ja tehtävärakenteiden kehittäminen on tapahtunut muun kehittämistoiminnan sisällä (vrt. prosessin muuttaminen edellyttää tehtävärakenteen muuttamista ja päinvastoin). Rahoitusinstrumentti ei puolestaan ole aina mahdollistanut tätä, vaan yksittäinen hanke on kohdistunut joko prosessin



tai rakenteiden kehittämiseen tai esimerkiksi tehtävärakenteiden kehittämiseen.

Osaamisen kehittämisen sekä työolojen kehittämisen näkökulma on tärkeä valtionavustushankkeissa, koska valtionavustushankkeiden toimenpiteet aiheuttavat a) osaamisen kehittämistarpeita tai b) muutosvastarintaa. Palvelurakenteiden ja prosessien kehittämisen yhteydessä on tärkeä kiinnittää huomioita näiden näkökulmien integroimiseen kehittämistyöhön.

Henkilöstön osaamisen kehittymistä on tapahtunut valtakunnallisissa osahankkeissa sekä valtionavustushankkeissa hyvin konkreettisesti:

- Uutta menetelmäosaamista (verkosto-osaaminen, huolen puheeksi ottamisen osaaminen jne.)
- Osaamisen tunnistamisen menetelmiä (esim. asiantuntijapanakit verkosto-osaajista)
- Uutta sisältöosaamista (esim. vuorovaikutustaidot erityyppisten asiakkaiden kanssa, oman palveluprosessin arviointi)

Työolojen kehittämiseen liittyvät toimenpiteet ovat olleet verrattain vähäisiä ja niitä toivotaan edelleen.

#### KEHITTÄMISSUOSITUS 10.

Ministeriön tulee varmistaa henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittämisen painopisteen korostaminen tulevalle ohjelmakaudella. Tapoja tähän ovat:

- Osaamisen kehittämisen (osaamisen tunnistaminen täydennyskoulutus ja muu koulutus) toimenpiteiden rahoittaminen osana valtionavustushankkeita.
- Työhyvinvoinnin kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden rahoittaminen osana valtionavustushankkeita.
- Edellä mainittujen kokonaisuuksien kytkeminen valtionavustushankkeisiin, joissa uudistetaan palvelutuotantoa ja/tai rakenteita



Henkilöstön tehtävärakenteen kehittämiseen liittyviä valtionavustushankkeita toteutettiin kehittämishankkeen aikana suhteellisen vähän. Pilottihankkeissa on toteutettu tehtävärakenteen uudistamista ja joitakin yksittäisiä toimenpiteitä on ollut, mutta painopiste on ollut valtakunnallisessa perustan luomisessa henkilöstön kehittämiseen.

## Liite 1: Arviointiprosessin aikana kuullut henkilöt (kevät – syksy 2006)

*Aho Reetta*, Hämeenlinna  
*Anttonen Anneli*, Tampereen yliopisto  
*Asikainen Erkki*, Joensuu  
*Backstrom Alice*, Mustasaari  
*Borg Pekka*, Helsinki  
*Brisson Anne-Marie*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Edwalds Helena*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Forssen Katja*, Turun yliopisto  
*Granhalm Peter*, Jakobstad  
*Haavisto Kari*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Hansson Aino-Inkeri*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Harpela Risto*, Lapin lääninhallitus  
*Heikkilä Marja*, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus  
*Heikkilä Matti*, Stakes  
*Heinimäki Liisa*, Stakes  
*Heiniö Helvi*, Uusikaupunki  
*Heinola Reija*, Stakes  
*Hemmilä Markus*, Vaso  
*Hiila Helena*, Väestöliitto  
*Holma Tupu*, Kuntaliitto  
*Hujala Anne*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Hänninen Kaija*, Stakes  
*Iivari Anna-Kaisa*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Ilmonen Kari*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Jokinen Olli*, Helsinki  
*Julkunen Ilse*, Stakes  
*Kahiluoto Tarja*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Kallinen-Kräkin Salme*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Kangasniemi Eeva*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Karvinen-Niinikoski Syvonne*, Helsingin yliopisto  
*Katajisto Marjo*, Julkisten hyvinvointialojen liitto  
*Kauppila Tarja*, Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus  
*Kerola Olli*, Sosiaali- ja terveysministeriö

*Kimppimäki Aini*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Kinnunen Petri*, Poske  
*Kirmanen Leena*, Etelä-Suomen lääninhallitus  
*Kontuniemi Marjatta*, Ruovesi  
*Korpelainen Nina*, Kuusankoski  
*Kortelainen Pekka*, Kuopio  
*Kortelainen Risto*, Jyväskylän maalaiskunta  
*Kyttä Maija*, Turku  
*Kärki Jarmo*, Stakes  
*Laiho Kristiina*, Pikassos Oy  
*Larjomaa Ritva*, Kuntaliitto  
*Lehtoranta Heini*, Stakes  
*Liljelund Ulla*, Helsinki  
*Loijas Sari*, Vane  
*Loippo Satu*, Pikassos  
*Lähteinen Martti*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Maikkula Irma*, Helsinki  
*Marjamäki Pirjo*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Moisio Pasi*, Stakes  
*Mäkelä Matti*, Pikassos  
*Niemelä Jorma*, Diakonia ammattikorkeakoulu  
*Niiranen Vuokko*, Kuopion yliopisto  
*Nousiainen Kirsti*, Socca  
*Nummela Tuija*, Lappeenranta  
*Nummi Jouni*, Kauhajoki  
*Nyfors Hanna*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Oleander Soile*, Lastentarhanopettajien liitto  
*Oranen Mikko*, Ensi- ja turvakotien liitto  
*Paara Erkki*, Vaalijala  
*Paatero Pekka*, Länsi-Suomen lääninhallitus  
*Pakarinen Terttu*, Kuntaliitto  
*Partanen Airi*, Stakes  
*Pekkala Terho*, Kajaani  
*Pelkonen Maija*, Oulun lääninhallitus  
*Peltoniemi Teuvo*, A-klinkka  
*Penttilä Jaana*, Epilepsialiitto  
*Perälä Marja-Leena*, Stakes  
*Pitkälä Kaisu*, Vanhustyön keskusliitto  
*Pohjola Anneli*, Lapin yliopisto  
*Raassina Anne-Mari*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Rautajoki Arto*, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu

*Ristimäki Tero*, Talentia  
*Rousu Sirkka*, Kuntaliitto  
*Salenius Marja*, Kuntaliitto  
*Sarvimäki Pirjo*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Satka Marja*, Jyväskylän yliopisto  
*Sillanaukee Päivi*, Tampere  
*Suojasalmi Jussi*, Kokkola  
*Valkama Eeva-Maarit*, Kempele  
*Valkama Eeva-Maarit*, Poske  
*Vataja Katri*, Stakes  
*Viitala Riitta*, Stakes  
*Virnes Eevaliisa*, Kuntaliitto  
*Voutilainen Päivi*, Stakes  
*Välimäki Anna-Leena*, Stakes  
*Väärälä Reijo*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Yliluoma Arja*, Tuusulan kunta

•



**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ**  
**ISSN 1236-2115**

- 2008: 1 Yhteenveto työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevan lain vaikutuksista. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2510-6 (PDF)
- 2 Pandemic Influenza Preparedness. Joint Self-Assessment Report. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2516-8 (PDF)
- 3 Terveydenhuollon työsuojelun valvontahankkeen loppuraportti.  
ISBN 978-952-00-2517-5 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2518-2 (PDF)
- 4 Miten potilasturvallisuutta edistetään? Kysely terveydenhuollon toimintayksiköille ja vanhainkodeille. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2519-9 (PDF)
- 5 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän loppuraportti. Vuosien 2002-2007 toiminta. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2531-1 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2532-8 (PDF)
- 6 Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuraportti. Salme Kallinen-Kräkin (toim.).  
ISBN 978-952-00-2535-9 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2536-6 (PDF)
- 7 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 2.  
ISBN 978-952-00-2537-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)