

## Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:12

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

### **Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi**

---

# LOPPURAPORTTI: TULOSTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Olli Oosi, Mikko Wennberg, Kaisa Alavuotunki,  
Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala PricewaterhouseCoopers Oy  
Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi.  
Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:12

ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2794-0 (PDF)

ISSN 1236-2115 (painettu)  
ISSN 1797-9897 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-2794-0  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2794-0>

[www.stm.fi/Julkaisut](http://www.stm.fi/Julkaisut)

Kustantaja: Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ulkoasu: AT-Julkaisutoimisto Oy  
Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2009

*Olli Oosi, Mikko Wennberg, Kaisa Alavuotunki,  
Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala PricewaterhouseCoopers Oy  
Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi.*

*Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.*

*Helsinki, 2009. 155 s.*

*Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2009:12*

*ISSN 1236-2115 (painettu), ISSN 1797-9897 (verkkojulkaisu)*

*ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.), 978-952-00-2794-0 (PDF)*

*URN:ISBN:978-952-00-2794-0*

PricewaterhouseCoopers Oy valittiin alkuvuodesta 2007 toteuttamaan Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Loppuarvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, kuinka Sosiaalialan kehittämishanke on edennyt selvitysmiestyöstä käytännön toimeenpanoon. Kokonaisarviointi muodostuu kolmesta raportista. Ensimmäisessä osaraportissa arvioitiin hankkeen organisointia. Toisessa osaraportissa esitettiin arvio siitä, kuinka oikeaan osuneita hankkeen tavoitteet olivat vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa ja missä määrin tavoitteet saavutettiin. Tässä arvioinnin kolmannessa ja viimeisessä raportissa esitetään arvio hankkeen tuloksista ja vaikutuksista. Raportissa reflektoidaan sitä, mitä Sosiaalialan kehittämishankkeesta voidaan oppia Kaste-ohjelman toimeenpanossa sekä esitetään arvio Hyvinvointi 2015-ohjelman onnistumisesta.

Arviointihankkeen toteutukseen osallistuu PwC:ssä laaja asiantuntijaryhmä, joka koostuu sekä arvioinnin asiantuntijoista että sosiaalialan eri substanssialueiden asiantuntijoista. Arviointiaineisto on koostunut osahankkeiden toteuttajien ja sidosryhmien haastatteluilta, valtionavustushankkeiden toteuttajien ja sidosryhmien haastattelulta sekä kahdesta sähköisestä kyselystä: valtionavustushankkeiden toteuttajille ja kohderyhmille suunnatusta kyselystä sekä kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajille suunnatusta kyselystä.

Sosiaalialan kehittämishankkeen hankerahoitusinstrumentilla ei olisi voitu saavuttaa niitä tuloksia ja vaikutuksia joita sille on Sosiaalialan kehittämishankkeessa asetettu. Yksittäiset hankkeet ovat

olleet kestoiltaan liian lyhyitä tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Keskeisimmät tulokset ja vaikutukset tällä rahoituksella liittyvät usein ”yhteistyöedellytysten lisääntymiseen” tai toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden osaamisen kehittämiseen. Paikoin hyvin konkretisoiduissa ja suunnitelluissa hankkeissa (erityisesti lasten- ja perheiden palveluiden alueella) on saatu aikaan pysyviä toimintamalleja ja rakenteita. Yksittäiset hankkeet ovat usein tavoitteiltaan hyvin moninaisia ja monipuolisia. Hanketoimijat mainitsevat usein joutuneensa keskittämään resurssit vain muutamien tavoitteiden edistämiseen niiden saavuttamiseksi

Sosiaalialan kehittämishankkeessa saavutettiin kuitenkin myös lukuisia hyviä tuloksia. Keskeisimpinä nousevat esiin lasten ja perheiden palvelujen laaja-alainen kehittäminen. Hankkeen aikana tuotettiin tietoa lastensuojelun kehittämistarpeista sekä uudistettiin lastensuojelulainsäädäntö. Perhekeskustoiminta käynnistettiin sekä kiinnitettiin huomiota lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyyn ja varhaiskasvatussuunnitelmien toteuttamiseen. Varhaisen puuttumisen osaamista ja malleja on kehitetty sekä varhaisen puuttumisen rakenteita parannettu.

Sosiaalialan seudullinen kehittäminen lisääntyi merkittävästi kehittämishankkeen aikana. Hankerahoituksella toteutetusta kehittämisestä osa on voitu hyödyntää kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Seudulliset kehittämissyksiköt perustettiin hankerahoituksella ja niiden kriteeristö täsmennettiin. Niiden tulevaisuuden epävarma tilanne, on kuitenkin edelleen haasteena.

Palvelujen saatavuuden ja laadun kehittäminen oli yksi keskeinen hankkeen tavoite. Palvelujen saatavuutta ei kuitenkaan ole tavoitteena operationalisoitu, joka tekee sen arvioinnin haastavaksi. Johtopäätöksenä esitetään, että palvelujen saatavuuden varmistamisessa ei ole tapahtunut merkittävää positiivista kehitystä. Hyviä paikallisia eri sosiaalipalvelujen ratkaisuja on kuitenkin syntynyt. Lisäksi sosiaalipäivystys on järjestetty lähes koko maan kattavasti. Palvelujen laadun kehittäminen on ollut Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana kattavaa ja useat laadun osatekijät ovat parantuneet.

Vanhus- ja vammaispalvelujen osalta saavutettiin useista paikallisista hyviä tuloksia. Valtionavustuksin rahoitetut kehittämishankkeet ovat edistäneet vanhus- ja vammaispalvelujen asiakaslähtöisyyden kehittämistä. Valtakunnallisen kehittämisen keskeisiä odotettuja tuloksia jäi kuitenkin toteutumatta: vammaispalvelulainsäädännön

kehittäminen sekä vanhusten palvelujen kokonaisvaltainen kehittäminen. Päihdepalvelujen osalta ei ole havaittavissa Sosiaalialan kehittämishankkeesta johtuvia merkittäviä vaikutuksia. keskeisiä tuloksia ovat olleet päihdeasioiden osaamisrakenteiden vahvistuminen valtakunnan tasolla sekä seudullisten laajojen päihdepalvelujen syntyminen.

Henkilöstön saannin turvaaminen, osaamisen ja työolojen kehittäminen on ollut yksi Sosiaalialan kehittämishankkeen tärkeistä tavoitteista. Tällä osa-alueella Sosiaalialan kehittämishankkeessa luotiin perusta tulevalle kehittämistyölle. Sosiaalialan palveluissa eri sisältöalueiden osaamisen kehittymistä voi pitää Sosiaalialan kehittämishankkeen tärkeänä, osin yllättävänä, mutta positiivisena vaikutuksena. Ihmisten oma kokemus oman osaamisen kehittymisestä on yksi tärkeä osatekijä, jolla turvataan laadukasta palvelua. Tämän lisäksi ns. muodollisen osaamisen kriteerit eli tehtävärakenne on määritelty hankkeen aikana. Tämä vaikutus on syntynyt sekä valtakunnallisten osa-hankkeiden että valtionvaustusrahoitteisten kuntahankkeiden ansiosta. Kehittämistoiminta, johon on kytketty mukaan lainsäädännölliset uudistukset ovat tuottaneet hyviä tuloksia sekä varmistaneet lainsäädännön kohteena olevan palvelun kehittämisen ja toteutuksen sekä kunnallisen resursoinnin.

Sosiaalialan kehittämishanke on toiminut koko ohjelmakauden ajan merkittävänä kehittämistyön käynnistäjänä ja mahdollistajana kunnissa. Sosiaalialan kehittämishanke onnistui nostamaan hyvin esiin sosiaalialan keskeisiä palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämiskohteita ja kehittämiskohteiden jatkuvuus on onnistuttu turvaamaan varsin hyvin Kaste-ohjelmassa.

Hyvinvointi 2015-ohjelma oli toimia sosiaalialan pitkän aikavälin haasteiden keskustelun pohjana. Ohjelma on jäänyt ylätasoinen strategiseksi asiakirjaksi eikä se ole sisältänyt toimenpiteitä, joiden implementointia olisi systemaattisesti seurattu. Hyvinvointi 2015-ohjelmassa tehdyn ohjelmatyön merkitys oli toimia kehittämishaasteiden tunnistajana ja eriävien näkemysten yhteensovittamisen forumina. Ohjelmatyönä siihen liittyy kuitenkin ongelmia. Hyvinvointi 2015-ohjelmassa esiin nostetut sosiaalialan kehittämisen tavoitteet näkyvät myös useissa muissa ohjelmissa ja siten niiden jatkuvuutta on turvattu sosiaalialan kehittämisessä. Ne eivät kuitenkaan ole päätyneet muiden ohjelmien tavoitteenasetteluun Hyvinvointi 2015-ohjelmatyön myötä.



Arvioinnin suositukset kokoavat yhteen koko arviointiprosessin aineiston pohjalta keskeiset asiat. Arvioinnissa suositellaan, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tulee kehittää hankevalmisteluprosessia enemmän hanketoimijoiden, asian-tuntijaorganisaatioiden sekä rahoittajien yhteiseen neuvotteluun ja keskusteluun perustuvaksi. Lisäksi painotetaan Ministeriön tulee huolehtia siitä, että toteutettavat hankkeet ovat ajalliselta kestoaltaan nykyistä pidempiä ja pitävät sisällään tarvittavat toimenpiteet kehittämistoiminnan tulosten juurruttamisesta

Ministeriön tulee järjestää hankkeille riittävä tukiverkosto ja tutkimateriaali, jotta hankkeet voivat paremmin päästä yli projektimaiselle kehittämiselle tyypillisistä ongelmista. Lisäksi Kaste-ohjelman keskeiset toimenpidekokonaisuudet tulee toteuttaa valtakunnallisesti johdettuina kehittämishankkeina niissä kokonaisuuksissa, joissa halutaan varmistaa yhtenäiset palvelujen kehittämiseen liittyvät tavoitteet. Arvioinnin kehittämiseksi suositellaan, että Kaste-ohjelman toteutukseen tulisi luoda koko ohjelman ajan hankkeille ja ohjelman hallinnoinnille tietoa antava arviointijärjestelmä.

Hyvinvointi 2015-ohjelma-arvion osalta suositellaan, että ministeriön tulee käydä läpi Hyvinvointi 2015-ohjelma-asiakirja ja seurata, mitkä ohjelmassa esitetyistä tavoitteista eivät ole edenneet muissa ohjelmissa tai prosesseissa. Näille puutteille tulee määritellä keinot, joilla niiden toteutumista edistetään.

Arviointihankkeen päättymishetkellä osa arvioinnin suosituksista oli jo toimeenpantu.

## **Avainsanat**

arviointi, ohjelma, sosiaaliala, sosiaalihuolto, sosiaalipalvelut

*Olli Oosi, Mikko Wennberg, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen,  
Henrik Pekkala PricewaterhouseCoopers Oy  
Utvärdering av utvecklingsprojektet för det sociala området.  
Slutrapport: Utvärdering av resultat och verkningar  
Helsingfors, 2009. 155 s.  
Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:12  
ISSN 1236-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online)  
ISBN 978-952-00-2793-3 (inh.), 978-952-00-2794-0 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-00-2794-0*

PricewaterhouseCoopers Oy utsågs att i början av år 2007 utföra slutvärderingen av utvecklingsprojektet för det sociala området. Målet för slutvärderingen är att ge information om hur utvecklingsprojektet för det sociala området har framskridit från utredningsmannens arbete till praktiskt genomförande. I sin helhet består slutvärderingen av tre rapporter. I den första delrapporten utvärderades organiseringen av projektet. I den andra delrapporten framfördes en bedömning över hur träffande projektets målsättningar var med tanke på den rådande samhällsliga situationen och i hur hög grad målsättningarna uppnåddes. I den här tredje och sista utvärderingen presenteras en bedömning över projektets resultat och verkningar. I rapporten reflekterar man över vad man kunde lära av utvecklingsprojektet med tanke på Kaste-programmet samt gör en värdering över hur programmet Välfärd 2015 kommer att lyckas.

Från PwC deltar en stor expertgrupp som består av representanter för såväl utvärdering som olika substansområden inom socialsektorn. Utvärderingsmaterialet består av intervjuer dels med dem som genomfört de olika delprojekten och deras intressentgrupper, dels med dem som ansvarar för statsunderstödsprojekten och deras intressentgrupper samt av två elektroniska enkäter: till dem som genomfört statsunderstödsprojekten och deras målgrupper samt till kommunernas social- och grundtrygghetschefer.

Enbart med hjälp av utvecklingsprojektets projektfinansieringsinstrument kunde man inte ha uppnått de resultat och verkningar som

man hade förväntat sig. De enskilda projekten har varit för korta för att åstadkomma de efterstävade effekterna. De viktigaste resultaten och verkningarna av den här finansieringen består av att "förutsättningarna för samarbete har ökat" och att kompetensen har utvecklats bland de personer som har deltagit i verksamheten.

Ställvis då projekten varit mycket konkreta och välplanerade (speciellt beträffande barn- och familjeservice) har man åstadkommit bestående verksamhetsmodeller och -strukturer. De enskilda projekten är ofta mycket varierande och har mångsidiga målsättningar. De som utför projekten nämner ofta att de varit tvungna att koncentrera resurserna till att försöka uppnå några få av målsättningarna.

Utvecklingsprojektet för det sociala området ledde även till många goda resultat. Det viktigaste är att på bred bas utveckla servicen för barn och familjer. Under projektets gång samlades uppgifter om utvecklingsbehovet inom barnskyddet och lagstiftningen om barnskydd reformerades.

Familjecenterverksamheten inleddes och man uppmärksammade förebyggandet av närförhållande- och familjevåld och genomförandet av planerna för småbarnsfostran. Kunskaperna om och modeller för tidigt ingripande har utvecklats och strukturerna för tidigt ingripande har förbättrats.

Den regionala utvecklingen inom det sociala området utvecklades betydligt under projektets gång. En del av det som åstadkommit med hjälp av projektfinansieringen har varit möjligt att utnyttja i samband med kommun- och servicestrukturreformen. Regionala utvecklingsenheter grundades med projektfinansieringen och kriterierna för dem preciserades. Deras osäkra framtid är dock fortfarande en utmaning.

En viktig målsättning för projektet var att utveckla tillgången och kvaliteten på tjänster. Tillgången på tjänster har ändå inte operationaliserats som målsättning, vilket gör utvärderingen till en utmaning. Slutsatsen är att det inte har skett någon betydande positiv utveckling för att säkra tillgången på tjänster. Det har ändå uppstått goda lokala lösningar för olika sociala tjänster. Dessutom har socialdejour organiserats att omfatta nästan hela landet. Utvecklingen av kvaliteten på servicen har varit omfattande under projektets gång och flera kvalitetsfaktorer har förbättrats.

Beträffande service för äldre och för personer med funktionsnedsättningar uppnådde man flera goda regionala resultat.



Utvecklingsprojekten som finansierades med statunderstöd har fört framåt utvecklandet av klientorienterad service för äldre och för personer med funktionsnedsättningar. De viktigaste förväntade resultaten angående den nationella utvecklingen uppnåddes ändå inte: utvecklandet av lagstiftningen om tjänster för personer med funktionsnedsättningar samt utvecklandet av heltäckande tjänster för äldre. Angående tjänster inom missbrukarvården kan man inte påvisa några betydande effekter som skulle härröra från utvecklingsprojektet för det sociala området. Väsentliga resultat har varit att kunskapsstrukturerna angående missbrukarvården har stärkts på nationell nivå samt att det uppkommit omfattande regionala tjänster inom missbrukarvården.

En viktig målsättning för utvecklingsprojektet har varit att trygga tillgången på personal och att utveckla personalens kompetens och arbetsförhållanden. På det här delområdet lade projektet en grund för kommande utvecklingsarbete. Utveckling av kompetensen inom servicen för de olika delområdena är en viktig, delvis överraskande, men positiv, effekt av projektet.

En viktig komponent med vars hjälp man kan trygga service av god kvalitet är att människornas egen erfarenhet har ökat. Dessutom har man definierat den s.k. formella kompetensen eller uppgiftsstrukturen under projektets gång. Det här har uppnåtts både tack vare de nationella delprojekten och de statsfinansierade kommunala projekten. Utvecklingsverksamheten, till vilken även lagstiftningsreformer har kopplats, har gett goda resultat samt säkerställt att de lagstadgade tjänsterna utvecklas och verkställs och får kommunala resurser.

Utvecklingsprogrammet för det sociala området har under hela sin programperiod fungerat som en betydelsefull faktor för att inleda och möjliggöra utvecklingsarbete i kommunerna. Utvecklingsprojektet för det sociala området lyckades väl lyfta fram de centrala utvecklingsområdena för servicestrukturen och verksamhetsformerna, och en fortgående utveckling inom de områdena har kunnat tryggas rätt bra inom Kaste-programmet.

Välfärd 2015- programmet skulle fungera som bas för diskussionen om den sociala sektorns utmaningar på lång sikt. Programmet har förblivit ett strategiskt dokument på hög nivå, och har inte innehållit förslag till åtgärder vars implementeringar skulle systematiskt ha uppföljts. Välfärd 2015-programmets betydelse var att fungera som identifierare av utvecklingsutmaningarna och som ett forum för



att samordna olika åsikter. Som ett programarbete medför det dock problem. De målsättningar för utvecklandet av det sociala området som lyfts fram i Valfärd 2015-programmet finns även med i de flesta andra program och på så sätt är kontinuiteten tryggad. De har ändå inte upptagits som målsättningar i de andra programmen i samband med Valfärd 2015.

Rekommendationerna i utvärderingen sammanfattar de väsentligaste frågorna i hela utvärderingsprocessens material. I utvärderingen rekommenderas att social- och hälsovårdsministeriet ska utveckla förberedningsprocessen för projekt så att den bygger mera på konsultation och diskussion med projektdeltagarna, sakkunnigorganisationerna samt finansierarna. Dessutom poängterar man att ministeriet skall sörja för att de projekt som skall genomföras är tidsmässigt längre än de nuvarande och omfattar även sådana åtgärder som leder till att utvecklingsverksamheten kan förankras.

Ministeriet bör organisera ett tillräckligt stödnätverk och stödmaterial för att projekten bättre skall övervinna de typiska problem som är kopplade till utvecklingsarbete i projektform. Dessutom bör Kaste-projektets centrala åtgärdshelheter genomföras som nationellt ledda utvecklingsprojekt i sådana helheter där man önskar försäkra sig om heltäckande målsättningar för att utveckla servicen. För att förbättra utvärderingen rekommenderas att man i samband med Kaste-programmet skulle skapa ett informativt och kontinuerligt utvärderingssystem för projekten och för administreringen av programmen.

Angående bedömningen av Valfärd 2015-programmet rekommenderas att ministeriet skulle gå igenom Valfärd 2015-programmets dokument och följa upp vilka av målsättningarna i programmet som inte har framskridit i andra program och processer. Man bör definiera metoder med vars hjälp man kunde främja att målsättningarna uppnås.

Då utvärderingsprojektet avslutades hade en del av rekommendationerna redan realiserats.

## **Nyckelord**

sociala området, program, socialvård, socialservice

*Olli Oosi, Mikko Wennberg, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. PricewaterhouseCoopers Oy*  
*Assessment of the Development Project for Social Services.*  
*Final report. Assessment of results and impacts.*  
*Helsinki 2009. 155pp.*  
*Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:12*  
*Finland, ISSN 1236-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online)*  
*ISBN 978-952-00-2793-3 (pb.), 978-952-00-2794-0 (PDF)*  
*URN:ISBN:978-952-00-2794-0*

PricewaterhouseCoopers Oy was chosen in early 2007 to carry out the final assessment of the Development Project for Social Services. The purpose of the final review is to provide information about how the Development Project for Social Services has advanced from the contribution of the Rapporteur ad int. to practical implementation. The total review consists of three reports. The first of them assessed the organisation of the project. The second report evaluated how relevant the objectives of the project were in the prevalent societal situation and to which extent they had been achieved. The present third, i.e. the last report of the review evaluates the results and impacts of the project. The report reflects on what can be learned from the project in the implementation of the Kaste programme, i.e. the national development plan for social and health care services, and gives an evaluation of how successful the Welfare 2015 programme has been.

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 the persons and interest groups that carried out the subprojects, interviews with those who carried out the projects receiving discretionary government grants and interest groups, and two electronic questionnaires: a questionnaire to those implementing the projects for which government grants were granted and to target groups, and a questionnaire to directors of municipal social services and basic security.

It would not have been possible to achieve the results and impacts that had been defined for the Development Project for Social Services by the funds allocated to it. Individual projects have been of too short a duration to achieve the impacts aimed at. The most important results and impacts with this financing are often related to 'increased prerequisites for cooperation' or development of the skills and knowledge of the persons who took part in implementing the measures. Permanent operational models and structures have been achieved in some areas in well-concretised and designed projects (in particular in regard to services for children and families). Individual projects have often been very multifaceted and diversified in regard to their objectives. The project actors often mention that they have had to concentrate the resources on promoting a few objectives only, in order to attain them.

The development project however also produced a great deal of good results. One of the most important of them is the extensive development of services for children and families. In the course of the project, information was produced of development needs related to child welfare, and the child welfare legislation was amended. The work of family centres was started and attention was given to prevention of interpersonal and domestic violence and implementation of early childhood education and care plans. Early intervention skills and models have been developed and structures improved.

The subregional development of social services increased considerably during the development project. It has been possible to use a part of the developments achieved by project financing in the reform to restructure local government and services. Sub-regional development units were established by project financing and the criteria for them were specified. Their uncertain future is still a challenge.

One important objective of the development project was to improve the availability and quality of services. The availability of services has not, however, been operationalised as an objective, which makes its assessment a challenging task. It is presented as a conclusion that there has not been considerable favourable development in guaranteeing access to services. Good local solutions regarding the provision of different social services have however been generated. In addition, social emergency service has now been organised almost all over the country. During the development project the quality of serv-

ices has been developed in a comprehensive way and several quality sub-factors have improved.

Good results have been achieved in several localities in regard to services for older persons and persons with disabilities. Development projects funded by discretionary government grants have boosted the development of client orientation in regard to these services. Some important results that were expected in national level development however did not materialise: development of the legislation on services for people with disabilities and comprehensive development of services for older people. In regard to substance abuse services no considerable impacts due to the development project can be observed. Among the most important outcomes are the improved skills in substance abuse matters at the national level and establishment of sub-regional extensive substance abuse services.

Safeguarding access to personnel, and development of staff skills and working conditions have been among the most important objectives of the development project. In this sub-area the development project laid a foundation for the future development work. In regard to social services the developed skills in different areas can be considered an important, partly even a surprising but a positive impact. People's own experience of the development of their skills is an important factor for ensuring high quality services. In addition to that, the criteria for so called formal skills, i.e. the task structure, have been defined in the course of the project. This impact has been achieved thanks to both national sub-projects and municipal projects financed by government grants. The development efforts to which legislative reforms have been linked have produced good results and ensured the development and provision of the service that the legislation concerns, as well as allocation of municipal resources for it.

The Development Project for Social Services has all through the programme period played an important role in initiating and enabling development work in municipalities. It succeeded to highlight major targets for development of service structures and methods of operation, and their continuity has been ensured fairly well in the Kaste programme.

The purpose of the Welfare 2015 programme was to serve as a basis for discussion about the long-term challenges for social services. The programme has remained a higher-level strategic document and has not included measures whose implementation would have been



monitored systematically. The role of the programme work within the Welfare 2015 programme was to serve as a forum for identifying development challenges and reconciling different opinions. As programme work it is however linked with problems. Objectives for the development of social services raised in the Welfare 2015 programme are also included in several other programmes, and in that way their continuity in the development of social services is ensured. They have not, however, been included in the objectives of other programmes as a result of the Welfare 2015 programme.

The recommendations presented in the context of the assessment collate the most important issues based on the material of the entire review process. It is recommended that the Ministry of Social Affairs and Health should develop the project preparation process so that it will increasingly be based on joint negotiations and discussions between the project actors, expert organisations and financiers. It is emphasised, in addition, that the ministry should see to it that the projects to be carried out will be of a longer duration and incorporate the necessary measures for embedding the outcomes of the development work.

The ministry should organise an adequate support network and support material for the projects so that they could overcome the problems typical of project-type development. Furthermore, the most important actions of the Kaste programme should be carried out in the form of development projects led nationally, in the context of which the aim is to ensure uniform objectives for the development of services. It is recommended, in order to develop the evaluation, that an assessment system providing information for the projects and the administration of the programme all through the programme period should be created for the implementation of the Kaste programme.

It is recommended in regard to the assessment of the Welfare 2015 programme that the ministry should review the programme document and monitor which of the objectives presented in the programme have not progressed in other programmes or processes. Methods to boost the achievement of these objectives should be specified.

At the completion of the review project a part of the recommendations have already been implemented.

**Key words:**

assessment, programme, social services, social welfare

Tiivistelmä.....	3
Sammandrag .....	7
Summary .....	11
1 Johdanto.....	17
2 Arvioinnin toteutusprosessi.....	19
2.1 Arvioinnin tavoitteet ja toteutusprosessi.....	19
2.2 Tulosten ja vaikutusten arvioinnin lähestymistapa.....	21
2.2.1 Vuoden 2008 arvioinnin fokus.....	21
2.2.2 Tulosten ja vaikutusten arvioinnin menetelmät .....	23
3 Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointi ja tavoitteet .....	25
4 Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeiset tulokset ja vaikutukset.....	31
4.1 Palvelujen saatavuuden turvaaminen .....	31
4.1.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista.....	32
4.1.2 Johtopäätökset: Palvelujen saatavuuden ja laadun kehittäminen .....	34
4.2 Työtapojen ja organisaatiorakenteiden kehittäminen .....	35
4.2.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista sekä valtioneuvostohankkeista.....	35
4.2.2 Johtopäätökset: Palvelujen turvaaminen seudullisesti .....	45
4.3 Työtapojen uudistaminen.....	47
4.3.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista ja valtioneuvostohankkeista.....	47
4.3.2 Johtopäätökset: Työtapojen uudistaminen .....	51
4.4 Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen .....	52
4.4.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista ja valtioneuvostohankkeista.....	52
4.4.2 Johtopäätökset: Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen .....	75
4.5 Vanhusten palvelujen kehittäminen .....	77
4.5.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista ja valtioneuvostohankkeista.....	78
4.5.2 Johtopäätökset: Vanhusten palvelujen kehittäminen .....	89
4.6 Vammaispalvelujen kehittäminen .....	91
4.6.1 Havainnot valtakunnallisesta osahankkeesta ja valtioneuvostohankkeista.....	91
4.6.2 Johtopäätökset: Vammaispalvelujen kehittäminen.....	97

4.7	Päihdepalvelujen kehittäminen.....	98
4.7.1	Havainnot valtakunnallisesta osahankkeesta sekä valtionavustushankkeista.....	99
4.7.2	Johtopäätökset: Päihdepalvelujen kehittäminen.....	104
4.8	Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen .....	104
4.8.1	Havainnot valtakunnallisesta osahankekokonai- suudesta ja valtionavustushankkeista.....	105
4.8.2	Johtopäätökset: Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen.....	109
5	Yhteenveto: Keskeiset tulokset ja vaikutukset .....	111
6	Oppeja Kaste-ohjelman toimenpanoon .....	117
6.1	Havainnot.....	117
6.1.1	Tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estäneet tekijät.....	117
6.1.2	Mitä Kaste-ohjelmassa tulisi huomioida? .....	123
6.1.3	Eri ohjauskeinot tulosten ja vaikutusten aikaansaamisessa .....	127
6.1.4	Sosiaalialan kehittämisen tulevaisuus muuttuvassa kuntakentässä .....	128
6.2	Johtopäätökset.....	130
6.2.1	Sosiaalialan kehittämishankkeen hankerahoituksen merkitys vaikutusten aikaansaamisessa .....	130
6.2.2	Johtopäätökset: Sosiaalialan kehittämishanke kehittämistyön käynnistäjänä ja mahdollistajana .....	132
7	Hyvinvointi 2015-ohjelman onnistuminen.....	134
7.1	Havainnot Hyvinvointi 2015-ohjelmasta.....	134
7.2	Johtopäätökset Hyvinvointi 2015-ohjelmasta.....	142
8	Missä Sosiaalialan kehittämishanke onnistui ja missä ei? .....	143
9	Suosituksat .....	146
10	Lähteet .....	149
11	Liitteet.....	151



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. Työn ensimmäisessä vaiheessa keväällä 2007 arvioitiin hankkeen organisointia ja sen vaikutusta hankkeen toteutukseen. Arvioinnin toinen vaihe toteutettiin syksyllä 2007 ja se kohdistui valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisten tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Tämä on arvioinnin, tulosten ja vaikutusten arviointiraportti. Arviointi ajoittui aikaan, jolloin Sosiaalialan kehittämishanke oli päättymässä ja uusi Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen kehittämissuunnitelma käynnistymässä (jatkossa ”Kaste-ohjelma”).

Tulosten ja vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on ollut tunnistaa ja arvioida eri kehittämisteemoissa odotettuja tuloksia ja vaikutuksia, jota tämän tyyppiseltä kehittämissuunnitelmalta ja sen hankerahoitukselta voidaan olettaa. Näin ollen tulosten ja vaikutusten arviointi on ollut näiden asioiden testaamista. Koska Sosiaalialan kehittämishanke on ollut erittäin laaja, on arviointi kohdistettu keskeisiin odotettuihin tuloksiin ja vaikutuksiin, ilmaisiin, jotka ovat ainakin käytännössä olleet ohjelman toimenpiteiden toteuttamisen ja rahoituksen perusteena.

Arviointiraportin toinen luku esittelee lyhyesti arvioinnin rajauksen ja toteutustavan. Kolmannessa luvussa kerrataan Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeiset tavoitteet ja organisointi. Luvusta neljä eteenpäin esitetään arvioinnin havainnot ja johtopäätökset Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitealueiden mukaisesti. Vuoden 2008 arviointityön keskeisimmät alueet käsitellään muita alueita tarkemmin.

Luvussa 5 vedetään yhteen keskeiset tulokset ja vaikutukset. Luvussa 6 käydään läpi sitä, millaisia oppeja Sosiaalialan kehittämishankkeesta on saatavissa Kaste-ohjelman tai sen yksittäisen hankkeiden toteuttamiseen. Hyvinvointi 2015-ohjelman arvio esitetään luvussa 7. Raportin lopussa, luvussa 8, on tiivistetty muutamalla sivulla hankkeen keskeiset onnistumiset ja epäonnistumiset. Arvioinnin suositukset esitetään luvussa 9.

Arvioinnin toteutusperiaatteena on ollut kysymyksenasettelultaan käytännöllinen arviointi. Se ei ole tieteellinen vaikuttavuustutkimus. Se on pyrkinyt tuottamaan nopeasti tietoa ja ajatuksia Kaste-ohjelman suunnittelua sekä toteutusta varten. Tässä mielessä se eroaa sosiaalialalla hyvin tyypillisistä tutkimuksellisista arvioinneista.

Tämä raportti on Sosiaalialan kehittämishankkeen erillinen arviointiraportti ja sen tiivistämiseksi kaikkia Sosiaalialan kehittämishankkeen toimenpiteitä, tuloksia ja tuotoksia ei ole voitu kuvata tarkasti. Sosiaalialan kehittämishankkeen rakenteesta, valtakunnallisista osahankkeista sekä niiden tuotoksista löytyy kattava kuvaus sosiaali- ja terveysministeriön loppuraportista: Salme Kallinen-Kräkin (toim.) Sosiaalialan kehittämishanke 2003–2007. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6.

# 2 Arvioinnin toteutusprosessi

## 2.1 Arvioinnin tavoitteet ja 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 on toteutettu helmikuun 2007 ja joulukuun 2008 välisenä aikana. Arviointi koostuu neljästä vaiheesta. Tämä raportti pitää sisällään tulosten ja vaikutusten sekä Hyvinvointi 2015-ohjelman arvioinnit.

Arviointihankkeen toteutukseen osallistui PwC:ssä laaja asiantuntijaryhmä, joka koostui sekä arvioinnin asiantuntijoista että sosiaalialan eri substanssialueiden asiantuntijoista.

Arvioinnin *ensimmäinen vaihe* piti sisällään organisoinnin arvioinnin. Tämä toteutettiin keväällä 2007. Työn painopisteinä olivat Sosiaalialan kehittämishankkeen interventiologiikan analyysi, toimeenpanojärjestelmän kuvaaminen, keskeisten toimijoiden ja osahankkeiden sidosryhmien haastattelut sekä teemapuheenvuoro hankkeen kevätseminaarissa. Arvioinnista ilmestyi osaraportti, joka on julkaistu sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä –sarjassa<sup>1</sup>

Arvioinnin *toisen vaiheen* tavoitteena oli arvioida valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisten tavoitteiden osuvuutta ja sitä, kuinka hyvin ne saavutettiin. Näkökulmana ovat olleet erityisesti periaatepäätöksen kautta valtakunnallisille osahankkeille asetetut tavoitteet, ei esimerkiksi aluejohtoryhmien omalle hanketyölleen asetetut tavoitteet. Arvioinnin toisesta vaiheesta on laadittu osaraportti, joka on julkaistu sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä –sarjassa<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. I osaraportti. Organisoinnin arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 48/2007.

<sup>2</sup> Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. II osaraportti. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 8/2008.

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 vahvistumisessa?</li> </ul> </li> </ul> <p>*** Tulosten ja vaikutusten arviointialuetta muutettiin arvioinnin ohjausryhmän toimesta selvittämään odotettuja tuloksia ja vaikutuksia sekä testaamaan näitä ***</p>
<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>

Arvioinnin *kolmannessa vaiheessa* on keskitytty Sosiaalialan kehittämishankkeen tulosten ja vaikutusten arviointiin. Tuloksia ja vaikutuksia on lähestytty teoriaperustaisen arvioinnin lähestymistapaa hyödyntäen. Siinä on lähdetty liikkeelle Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeisten odotettujen tulosten ja vaikutusten sekä vaikutusketjujen analyysistä ja mallintamisesta. Tätä mallintamistyötä tehtiin arvioitsijoiden, arvioinnin ohjausryhmän sekä eri osahankkeiden vetäjien ja muiden asiantuntijoiden kanssa. Usein asiantuntijat kommentoivat vaikutusketjujen mallintamisen olleen erittäin hyödyllinen prosessi ja paljastaneen myös osahankkeen tavoitteenasettelun heikkouksia. Valtakunnallisten osahankkeiden vastuuhenkilöistä kolme eivät erityisesti halunneet osallistua vaikutusketjujen laadintaan. Tämä on voinut jossain määrin vaikuttaa vanhusten palvelujen arvioinnin lähestymistapaan.



## **2.2 Tulosten ja vaikutusten arvioinnin lähestymistapa**

### **2.2.1 Vuoden 2008 arvioinnin fokus**

Arvioinnin vuoden 2008 työ keskittyi tulosten ja vaikutusten arviointiin tietyissä teemoissa. Teemat muodostettiin arvioinnin ohjausryhmässä siten, että niihin valittiin tietty määrä valtakunnallisia osahankkeita sekä valtionavustushankkeita<sup>3</sup>. Seuraavassa taulukossa on kuvattu nämä teemat sekä kunkin teeman mukaiset valtakunnalliset osahankkeet ja valtionavustushankkeiden painopisteet.

---

<sup>3</sup> Tässä raportissa käytetään käsitteitä Sosiaalialan kehittämishanke, valtakunnallinen osahanke sekä valtionavustushanke. Ensimmäinen tarkoittaa valtioneuvoston periaatepäätökseen pohjautuvaa koko hankekokonaisuutta. Valtakunnallinen osahanke tarkoittaa niitä 23:a valtakunnallisesti johdettua osahanketta, joihin Sosiaalialan kehittämishanke jakaantui. Valtionavustushankkeet tarkoittavat sosiaali- ja terveysministeriön tai lääninhallituksen valtionavustuksella rahoitettuja hankkeita. Valtionavustushankkeista pieni osa on toiminut kiinteässä yhteistyössä valtakunnallisten osahankkeiden kanssa.



TEEMA 1: Seudullisten yhteistyöedellytysten kehittäminen

- Osahanke 2: Palvelujen turvaaminen seudullista yhteistyötä lisäämällä
- Sosiaalihuollon seudullinen yhteistyö -teeman valtionavustushankkeet

TEEMA 2: Seudulliset kehittämissyksiköt

- Osahanke 3: Seudulliset kehittämissyksiköt
- Kehittämissyksiköt

TEEMA 3: Lastensuojelun kehittäminen

- Osahanke 14: Lastensuojelun kehittämissuunnitelma
- Lastensuojelun valtionavustushankkeet
- Lasten- ja nuorten psykososiaaliset palvelut

TEEMA 4: Perhekeskustoiminnan kehittäminen

- Osahanke 12: Perhe-hanke - Perhepalvelujen kumppanuusohjelma
- Perhekeskushankkeet
- Muut perhepalvelujen kehittämishankkeet

TEEMA 5: Varhaisen puuttumisen kehittäminen

- Osahanke 10: Varhainen puuttuminen - Miksi ei auteta ajoissa?
- Varhainen puuttuminen

TEEMA 6: Vanhusten palvelujen kehittäminen

- Osahanke 16: Kotipalvelujen ja kotihoidon kehittämishanke
- Osahanke 17: Omaishoidon kehittäminen
- Osahanke 18: Ikäihmisten laitoshoidon kehittäminen
- Vanhustenhuollon hankkeet

TEEMA 7: Päihdepalvelujen kehittäminen

- Osahanke 19: Päihdepalvelujen kehittäminen
- Päihdepalvelujen kehittämishankkeet

TEEMA 8: Toimintatapojen uudistaminen Hyvät käytännöt -työllä (osahanke 5)

TEEMA 9: Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen

- Osahankkeet 21-23: Henkilöstön saannin ja osaamisen turvaaminen
- Henkilöstön ja osaamisen kehittäminen -painoalueen valtionavustushankkeet
- Muu sosiaalialan kehittäminen

## 2.2.2 Tulosten ja vaikutusten arvioinnin menetelmät

Arvioinnin menetelminä ovat olleet vaikutusketjujen analyysi, teema-haastattelut, sähköiset kyselyt sekä tilasto- ja tutkimuskirjallisuusanalyysi.

### Sähköiset kyselyt

Arvioinnissa toteutettiin kaksi sähköistä kyselyä. *Ensimmäinen* kohdistui edellä mainittujen teemojen mukaisten valtionavustushankkeiden toteuttajille, sidosryhmille sekä kohderyhmille (jatkossa 'hanketoteuttaja- ja sidosryhmäkysely'). Sidosryhmä tarkoittaa tässä esim. hankkeen ohjausryhmän jäsentä. Kohderyhmä tässä esimerkiksi sosiaalipalvelujen henkilöstöä, jos heitä oli mukana kehittämishankkeessa. Varsinaisia kuntalais- tai kansalaiskyselyjä ei toteutettu. Tämä kysely lähetettiin otoksena 860 henkilölle<sup>4</sup>.

Hanketoteuttaja ja -sidosryhmäkyselyyn saatiin 188 vastausta (vastausprosentti 20 %). Kyselyyn vastanneista suurin osa on hankkeiden toteuttajia. Hankkeiden kohderyhmiä ja esim. erilaisiin kehittämistyöryhmiin osallistuneita toimijoita oli vähemmän. Usein esim. työryhmiin osallistuneet henkilöt ilmoittivat, että jonkin hankkeen osalta kyselyn vastaamisesta oli sovittu hakkeen edustajien kesken. Virhemarginaali on 5-10 %, mutta tietyissä teemoissa (esim. Perhekeskustoiminnan kehittäminen) virhemarginaali on huomattavasti yli 10 %.

*Toinen* tuloksia ja vaikutuksia kartoittanut sähköinen kysely lähetettiin kuntien sosiaali- ja perusturvajohdolle kirjaamojen kautta. Otokseen valittiin satunnaisotannalla 320 kuntaa. Kuntien sosiaali- ja perusturvajohdon kyselyssä vastauksia saatiin 140. Vastausprosentti jäi hieman alle 30 %:n. Virhemarginaali on tällöin hieman yli 5 %.

Molemmat kyselyt olivat vastattavissa 19.5.2008–30.7.2008 välisenä aikana. Hankekyselystä lähetettiin kaksi muistutusta. Kuntakyselystä muistutuksia ei lähetetty, koska kysely lähetettiin kuntien kirjaamojen kautta.

Näiden kahden kyselyn tuloksia analysoitiin sekä yhdessä että erikseen. Pääosa tässä raportissa esitetyistä kuvista, ellei toisin mai-

---

<sup>4</sup> Otos muodostettiin seuraavasti: kunkin teeman mukaisille valtionavustushankkeiden toteuttajille lähetettiin pyyntö toimittaa 5-6 sidos- ja kohderyhmää arvioitsijoille. Tämän jälkeen arvioitsijat muodostivat otoksen.



nita, ovat kuntien sosiaali- ja perusturvajohdon, hanketoimijoiden sekä kohde- ja sidosryhmien yhteisiä näkemyksiä. Yhteisesti voidaan puhua kentän toimijoista.

Yhteistä analyysiä voidaan perustella sillä, että eri toimijoiden näkemykset eivät merkittävästi eroa toisistaan. Toisaalta vastaajamäärät jäävät myös suhteellisen pieniksi. Tämän lisäksi kutakin vastausta analysoitiin myös yksitellen, yksittäisenä vastauksena.

## **Sähköisten kyselyjen luotettavuus**

Kyselyyn saatiin suhteellisen vähän vastauksia. Tähän voidaan löytää syitä useista eri tekijöistä. Hanketoimijat ja erityisesti esim. henkilöstön edustajat, jotka ovat olleet mukana hanketyössä, eivät välttämättä koe arvioitavaan asiaan niin suurta ”omistajuutta”, että näkisivät vastaamisen vaivan. Arvioinnin kohdistuessa koko Sosiaalialan kehittämishankkeeseen vastaajat ovat myös voineet kokea, ettei heillä ole annettavaa arviointiin oman hankkeen näkökulmasta. Lisäksi valtakunnan tasolla asetetut odotetut tulokset ja vaikutukset eivät välttämättä ole relevantteja yksittäisen vastaajan näkökulmasta.

Ohjelman vaikutuksia peilaavaa eri kehittämisteemoja koskevaa toimintaympäristöä ja palvelujärjestelmää kuvaavaa aineistoa kerättiin ja analysoitiin raportin tueksi. Tämän analyysin tuloksia on esitetty tässä raportissa siten, että niillä pyritään luomaan taustaa keskeisiin odotettuihin tuloksiin ja vaikutuksiin.

## **Hyvinvointi 2015 -ohjelman arviointi**

Hyvinvointi 2015-ohjelman arvio tehtiin toteuttamalla ohjelman valmistelussa olleiden keskeisten henkilöiden haastatteluja sekä ohjelma-asiakirjan ja muiden sosiaalialaa kehittävien ohjelmien ohjelma-asiakirjojen tekstianalyysiä.



# 3 Sosiaalialan kehittämishankkeen organisointi ja tavoitteet

## Tausta, tavoitteet ja organisaatio

Valtioneuvosto käynnisti syksyllä 2002 Kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin, jonka tavoitteena oli selvittää miten sosiaalipalveluja tulisi tulevaisuudessa uudistaa, jotta ne paremmin tukisivat ihmisten hyvinvointia, vähentäisivät syrjäytymistä sekä 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 toimenpidesuosittelujen ja hallitusohjelman pohjalta käynnistettiin varsinainen Sosiaalialan kehittämishanke.

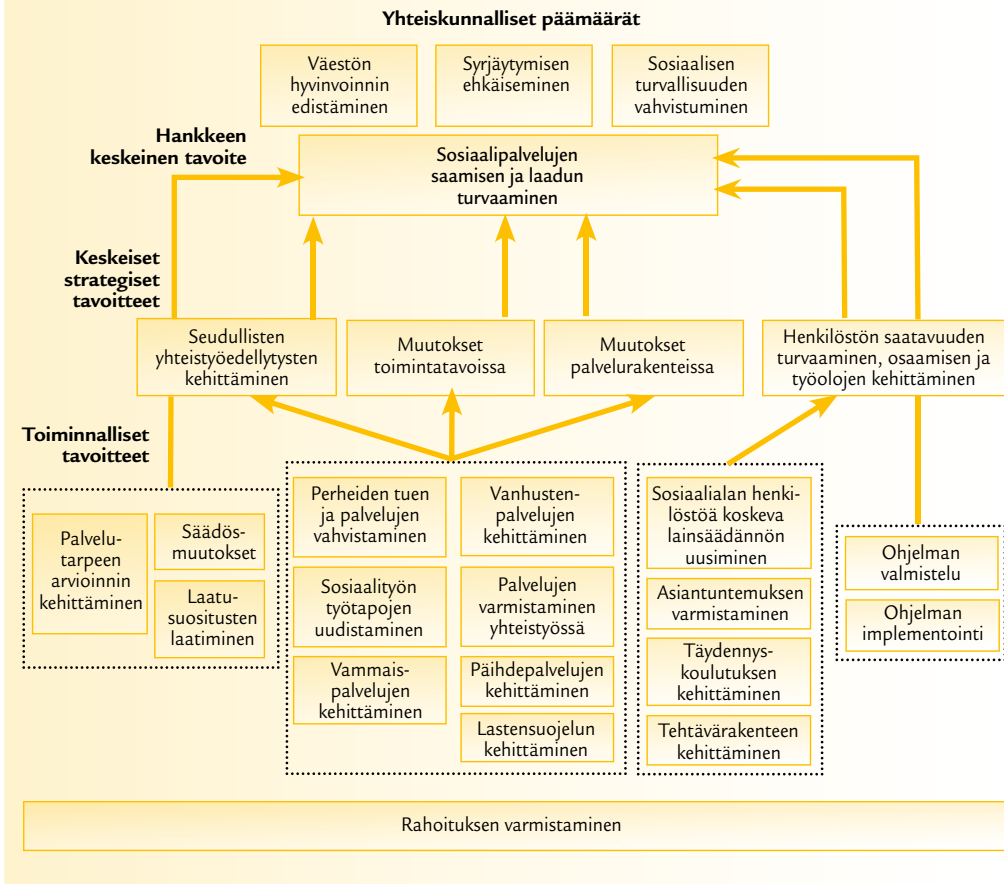
Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeisiä tavoitteita kuvaavat asiakirjat ovat valtioneuvoston periaatepäätös (Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2003) ja Sosiaalialan kehittämishankkeen toimeenpanosuunnitelma (STM monisteita 2003:20). Valtioneuvoston periaatepäätöksen 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

Seuraavassa kuviossa on esitetty Sosiaalialan kehittämishankkeen karkean tason logiikka, jossa tiettyjen tavoitekokonaisuuksien kautta on pyritty edistämään keskeisiä laajempia sosiaalialan kehittämisen tavoitteita.

**Kuvio 1: Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteet (PwC:n tulkitsemana).**



Kuvio kuvaa valtakunnallisen Sosiaalialan kehittämistyön keskeisiä avainalueita ja tavoiteltuja muutoksia. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen ”rahoituksen varmistaminen” on tarkoittanut valtionavustusten nostamista sekä valtionavustusten suuntaamista alueelliseen kehittämistoimintaan.

Valtionavustusten hakemiseen laadittiin opas, joka osaltaan konkretisoi sosiaalialan kehittämistyötä (STM oppaita 2004:15). Oppaan perusteella rahoituksen eli valtionavustusten tavoitteina ovat olleet:

- Vanhusten palvelujen saatavuuden ja laadun parantuminen
- Varhaisen puuttumisen -työmenetelmien käyttöönotto
- Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon palvelujen saatavuuden ja laadun parantuminen
- Palveluohjausmenettelyn käytön laajentuminen
- Vammaispalvelujen 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

Näiden tavoitteiden avulla on pyritty kehittämään sosiaalipalvelujen saatavuutta ja laatua, muuttamaan ja uudistamaan toimintatapoja ja palvelurakenteita sekä luomaan seudullisia yhteistyökäytäntöjä.

Kehittämishanke on organisoitu ministeriön perhe- ja sosiaaliosaston linjaorganisaation yhteyteen. 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, projektisihteeri sekä tiedottaja. Lisäksi ministeriössä on toiminut vielä erikseen laajennettu projektiryhmä, johon on kuulunut myös valtakunnallisista osahankkeista vastaavat virkamiehet.

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

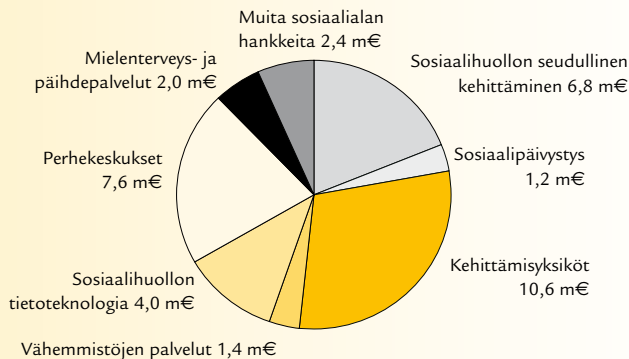
## Valtionavustusinstrumentti

Keskeisin Sosiaalialan kehittämishankkeen rahoitusmuoto on ollut valtionavustusinstrumentti. Suurin osa Sosiaalialan kehittämishankkeen arvioinnissa kerätystä haastatteluaineistosta kohdistuu rahoitusprosessin ja rahoitusinstrumentin analyysiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallitusten kehittämishankkeiden valtionavustuksille on määritelty omat painoalueet, jotka on määritelty valtioneuvoston asetuksessa (ns. voimavara-asetus 854/2004). Näiden painoalueiden ja niistä julkaistun oppaan tavoitteena on ollut vahvistaa valtakunnallista ohjausta siten, että saataisiin aikaan pysyviä rakenteellisia uudistuksia. Valtionavustuksia ovat myöntäneet sekä sosiaali- ja terveysministeriö että lääninhallitukset. Ministeriön vuosina 2003–2007 jakamat valtionavustukset, kaikkiaan 36 miljoonaa euroa, ovat kohdistuneet painopisteittäin alla olevan kuvion mukaisesti.

**Kuvio 2: Ministeriön sosiaalihuollon kehittämishankerahoitus.**

36 m€ vuodet 2003–2007

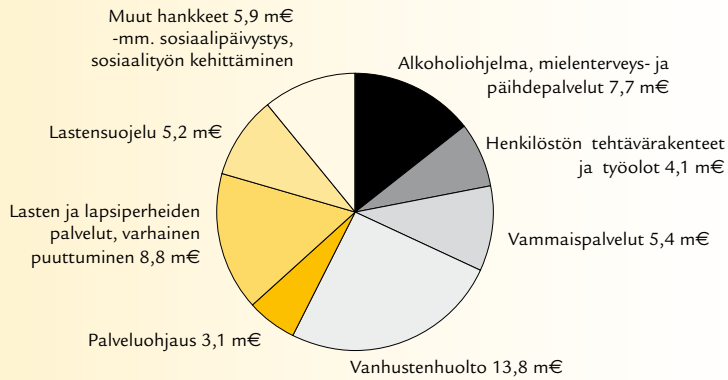


Vastaavasti lääninhallitusten 54 miljoonaa euroa ovat kohdistuneet omiin painopisteisiinsä. (Kuvio 3)

Valtionavustusten hakemis- ja myöntämismenettelyjä kehitettiin hankkeen aikana. Vuonna 2005 tehtiin suurimmat muutokset. Kunnilta vaadittava omarahoitusosuus pieneni 50 prosentista 25 prosenttiin, jolla haluttiin varmistaa, että kaikki kunnat pääsisivät mukaan kehittämistoimintaan.

### Kuvio 3: Läänien sosiaalihuollon kehittämishankerahoitus.

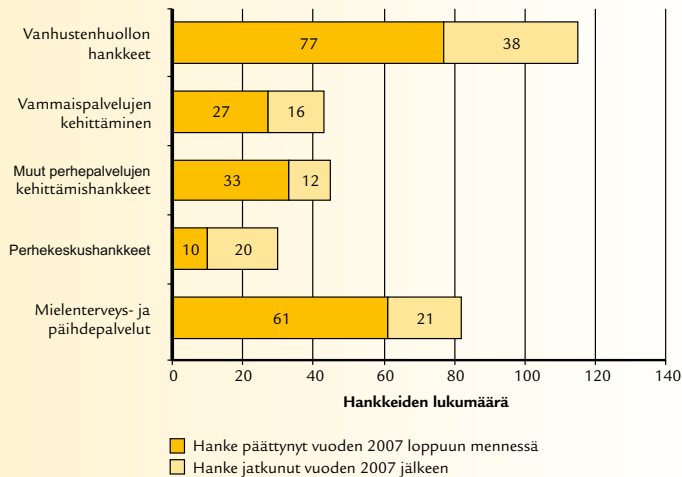
läänit yhteensä 54 m€ vuosina 2003–2007



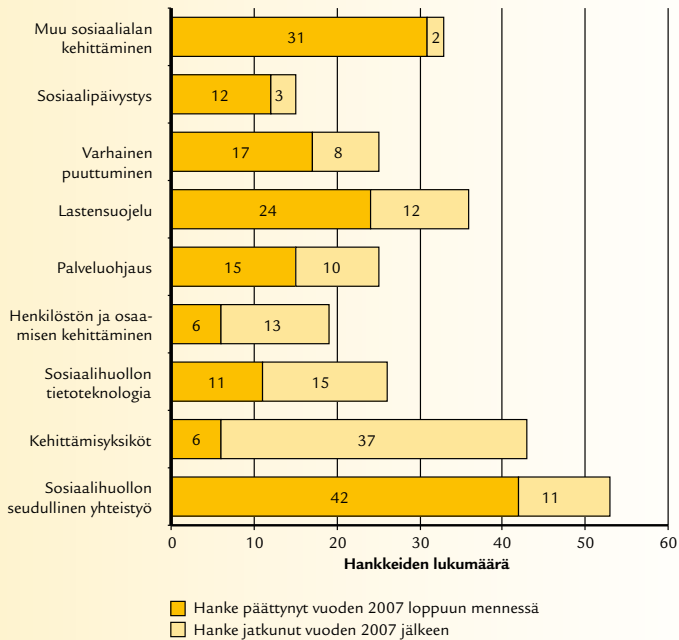
### Valtionavustushankkeet arviointihetkellä

Tulosten ja vaikutusten arviointihetkellä osa valtionavustushankkeista oli edelleen kesken, osa puolestaan jo loppunut ja näiden hankkeiden yhteyshenkilöt jo vaihtuneet kunnissa. Niinpä tulosten ja vaikutusten arviointi on suhteutettava myös tähän. Kuvioissa 4 ja 5 nähdään määrällisesti valtionavustushankkeiden tilanne Sosiaalialan päättymisajankohtana, vuonna 2007.

### Kuvio 4: Päätyneet ja jatkuvat hankkeet vuoden 2007 loppuun mennessä - Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset palvelut.



**Kuvio 5: Päätyneet ja jatkuvat hankkeet vuoden 2007 loppuun mennessä - Sosiaalihuollon hankkeet.**



# 4 Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeiset tulokset ja vaikutukset

Luvussa edetään Sosiaalialan kehittämishankkeen strategisten tavoitteiden mukaisesti. Ensimmäisessä luvussa käsitellään palvelujen saatavuuden turvaamista, toisessa palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämistä, ja kolmannessa henkilöstön saantia, osaamista ja työolojen kehittämistä.

*Havaintoluvuissa* esitetään yksilöidympiä havaintoja valtakunnallisten osahankkeiden osalta. Näistä osa ei ole ollut vuoden 2008 arvioinnin painopisteenä, mutta edellisten raporttien havainnot on tiivistetty kuitenkin tässä raportissa. Johtopäätöksissä vedetään yhteen keskeiset johtopäätökset kustakin teemasta.

## 4.1 Palvelujen saatavuuden turvaaminen

Palvelujen saatavuuden turvaaminen on ollut Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeisimpiä strategisia tavoitteita. Se on ollut yleistavoite, sillä koko ohjelman päämäärä yleisellä tasolla on ollut palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen. Laatua 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 kehittäminen on siis sinänsä mukana kaikessa sosiaalialan kehittämistoiminnassa.

Hanketasolla palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen<sup>5</sup> liittyneet Sosiaalialan kehittämishankkeen valtakunnalliset osahankkeet ovat käytännössä olleet *oikeus palveluntarpeen arviointiin* sekä *sosiaalipäivystys*.

<sup>5</sup> Tavoitteidenarviointipohjautuu valtioneuvoston periaatepäätökseen 2003. Periaatepäätöksen tekstissä on puhuttu palvelujen saamisen ja laadun turvaamisesta. Käytännössä Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on kuitenkin painotettu nimenomaan saatavuuden paraneamista.

## 4.1.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista

### Oikeus palvelutarpeen arviointiin

Oikeus palvelutarpeen arviointiin -osahanke ei ole ollut arvioinnin painopisteenä.

Osahankkeen keskeisiä tuloksia ovat olleet lainsäädäntömuutokset, erityisesti vanhusten sosiaalipalvelujen arviointiin pääsyä koskeva sosiaalihuoltolain muutos (125/2006), joka tuli voimaan maaliskuun alussa 2006. Stakesin selvityksen<sup>6</sup> on nähty toimivan kuntien palvelutarpeen arvioinnin kehittämisen pohjana.

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

Arvioinnin keskeisiä haastatteluhavaintoja ovat olleet seuraavat:

- Lainsäädännön kehittämisessä keskeinen toimenpide on ollut lain *kehittäminen* siten, että yli 80 vuotta täyttäneellä ja Kelan hoitotuen saajalla on oikeus kiirettömissä tapauksissa päästä palvelutarpeen arviointiin seitsemässä päivässä.
- Lain voimaantulo ei ole edellyttänyt kunnilta 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 välttämättä ole tuottaneet kovinkaan merkittävää lopputulosta.
- 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 hajanaisista ja myös vajavaista.

<sup>6</sup> Voutilainen Päivi; Vaarama Marja 2005: Toimintakykymittareiden käyttö ikääntyneiden palvelun tarpeen arvioinnissa. Stakes, Raportteja 7/2005. (Selvityksen perusteella kunnille annettiin yhdenmukaistavat suositukset kesäkuussa 2006, Kuntatiedote 5/2006.)



## Sosiaalipäivystyksen kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö on edellyttänyt kannanotoissaan, että koko maahan luodaan sosiaalipäivystysjärjestelmä vuoden 2007 loppuun mennessä. Päivystyksen tarkkaa muotoa ei ole määritelty, mutta perustavoitteena on ollut, että koko maassa olisi mahdollista saada kiireellistä ja välttämätöntä apua ympäri vuorokauden.

Sosiaalipäivystyksen osalta tilanne kunnissa on kehittynyt kohtuullisen hyvin, vaikka valtakunnallisia tavoitteita ei täysin saavutettu. Kaikkiaan noin 70 kunnasta puuttui sosiaalipäivystys vuoden 2007 lopussa.

Kaikkiaan sosiaalipäivystyksen yleisimpiä järjestämistapoja ovat haastattelujen perusteella seuraavat:

- 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 aktiivityöksi kun päivystäjä vastaa puhelimeen ja ryhtyy asian edellyttämiin toimenpiteisiin. Päivystysrinki on usein monen kunnan yhteinen, 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.

Valtionavustushankkeiden hankehaastatteluissa kartoitettiin sosiaalipäivystyshankkeiden etenemistä. Hankehaastatteluissa hankkeiden menestystekijöinä korostuvat hyvät, kokeneet ja ammattitaitoiset työntekijät, jotka voivat itsenäisesti viedä hanketta eteenpäin.

Sosiaalipäivystyshankkeiden haasteena on kehittää palvelumuotoja ja soveltuvia tapoja niiden toteutukseen: sisällön miettiminen, mihin päivystysaika käytetään ja miten työntekijöistä huolehditaan sekä alueen erityispiirteiden esim. kaksikielisyyden huomioiminen.

Haastateltavat eivät osaa arvioida asiakkaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Tähän mennessä tärkeimmät vaikutukset päivystyksen organisoinnista ovat liittyneet henkilöstöön. Sosiaalipäivystyksen järjestäminen laajemmalla alueella ja organisointi on helpottanut erityisesti pienissä kunnissa sosiaalityöntekijöiden paineita, eli ns. varallaolopuusteinen vanha päivystysjärjestelmä koettiin kuormittavaksi.

Kehittämistyössä on kohdattu vastustusta sosiaalipäivystykseen. Kaikki sosiaalityöntekijät eivät halua osallistua päivystykseen. Käytännössä tämä on johtanut myös oikeusprosesseihin. Työntekijöitä ei voida määrätä pakolla päivystykseen. Esimerkiksi yhdessä haastatelluista hankkeista mainitaan, että sosiaalityöntekijät osallistuvat vapaamuotoiseen päivystykseen, mutta ei ole varmaa, voidaan-ko mallia jatkaa tulevaisuudessa: hankkeella ei ole taloudellisesti mahdollista pitää pystyssä pysyvää päivystystä.

#### 4.1.2 Johtopäätökset: Palvelujen saatavuuden ja laadun kehittäminen

Seuraavassa esitetään keskeisimmät strategiset johtopäätökset palvelujen saatavuuden ja laadun kehittämisestä. Ne koskevat sosiaalialan kehittämishanketta laajemmin, eivätkä liity pelkästään edellä kuvattuihin osahankkeisiin.

**JOHTOPÄÄTÖS 1:** Sosiaalialan kehittämishankkeella ei ole ollut merkittävää todennettavaa vaikutusta sosiaalipalvelujen saamisen tai saatavuuden varmistamiseen.

- Saatavuuden ja saamisen käsitteitä ei ole operationalisoitu, minkä vuoksi niillä ei ole tavoitteina ollut selkeää käytännön merkitystä.
- Tiettyjen yksittäisten sosiaalipalvelujen saatavuus on lisääntynyt alueittain (esimerkiksi sosiaalipäivystyksen käyttöönotto).
- Tietty kehitetty palvelut edesauttavat sosiaalipalvelujen saatavuutta, mikäli näiden palvelujen katsotaan sisältyvän ja vastaavan sitä, mitä sosiaalipalvelujen saatavuudella tarkoitetaan. Esimerkkejä näistä ovat sosiaalipäivystys, palveluohjaus sekä ikäihmisten palvelutarpeen arviointi.

**JOHTOPÄÄTÖS 2:** Sosiaalialan kehittämishankkeella on ollut merkittäviä positiivisia vaikutuksia sosiaalipalvelujen laadun *kehittämiseen*, mutta vaikutuksia *laatuun* ei voida todentaa.

- Eri sosiaalipalvelujen laadun kriteerejä on määritetty ja täsmennetty. Esimerkiksi ikäihmisten palvelutarpeen arviointi tai vanhuspalvelujen laadun arviointi.
- Mikäli sosiaalipalvelujen laatua tarkastellaan organisaatioiden kokonaisvaltaisena laatuna, voidaan todeta, että sosiaalipalvelujen laatua on kehitetty johtamista kehittämällä (valtakunnallinen henkilöstöhanke ja valtionavustushankkeet), toiminnan suunnittelua parantamalla (henkilöstön ennakoinnin paraneminen, täydennyskoulutuksen suunnittelu), henkilöstön osaamista kehittämällä (koettu osaamisen paraneminen valtionavustushankkeissa), yhteistyömuotoja kehittämällä (seudulliset palvelut ja yhteistyöedellytysten kehittyminen) sekä uusia prosesseja kehittämällä (uudet toimintamallit, prosessien kuvaaminen ja kehittäminen jne.)

## 4.2 Työtapojen ja organisaatorakenteiden kehittäminen

### 4.2.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista sekä valtionavustushankkeista

#### Palvelujen varmistaminen yhteistyössä

Palvelujen varmistaminen yhteistyössä sisältää kaksi valtakunnallista osahanketta: *Seudulliset kehittämissyksiköt* ja *Palvelujen turvaaminen yhteistyössä* -osahankkeet. Käytännössä valtionavustuksia on myönnetty *seudullisten yhteistyöedellytysten kehittäminen ja kehittämissyksiköiden luominen* painopisteestä. Tässä luvussa on tiivistetty tähän tavoitealueeseen liittyviä havaintoja.

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.

## **Palvelujen seudullisen kehittämisen toimintaympäristö**

Sosiaalialan kehittämishanke lähti liikkeelle tilanteessa, jossa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta ei vielä ollut tietoa. Valtionavustusrahoituksella pyrittiin kehittämään seudullisia yhteistyöedellytyksiä sosiaalipalvelujen ja sosiaali- ja terveyssektorin yhteisten palvelujen kehittämiseksi. Kunta- ja palvelurakennemuutos tuli ja muutti tilannetta. Myöhemmin raportissa on tiivistetty havaintoja siitä, miten eri toimijat kokevat hankkeen onnistuneen.

Sosiaalialan kehittämishankkeen lähtötilanne oli varsin hajanainen. Paras-hanke toi ohjelmalle varsin erilaisen toimintaympäristön. Jari Stenvallin (Stenvall et al. 2008) toteuttamassa Paras alussa -kunta- ja palvelurakennemuutuksen suunnitteluvaiheen arvioinnista saadaan kuvaa siitä, missä tilanteessa palvelujen seudullinen kehittäminen on.

Kuntien jättämien selvitysten mukaan kaikkiaan 265 kuntaa on mukana muodostamassa perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueita. Väestöstä nämä yhteistoiminta-alueet koskevat noin 2 419 000 asukasta. Yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa on kolme pääluokkaa: suurissa osissa yhteistoiminta-alueen muodostaminen perustuu aikaisemman yhteistoiminnan ja/tai toiminnassa olevan sairaanhoitopiirin muodostamalle kokonaisuudelle. Toisessa vaihtoehdossa yhteistoiminta-alueen perustaminen ja palvelujen siirtäminen tapahtuu toiminnallisista perusteista eli tiettyjen tehtävien siirtämisestä saatavat hyödyt esitetään perusteina. Kolmanneksi esitetään mahdollisimman suuren toiminnallisen kokonaisuuden kokoamista. (Stenvall et al. 2008)

Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueista pois jättäytymisen yleisin perustelu on suurten kaupunkien täyttämä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus. Tällöin hankaloituvat palvelujen saumaton käytettävyys ja hoitoketjut keskuskaupungin ja ympäristökuntien kesken. Puitelain tavoitteiden mukaista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvää pohdintaa on selvitysten ja toimeenpanosuunnitelmien perusteella toteutettu lähes kaikissa kunnissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta noin kaksi kolmasosa kunnista pyrkii täyttämään lainsäädännön kriteerit yhteistoiminta-alueiden muodostamisen kautta. (Stenvall et al. 2008)

Arvioitsijoiden tekemien toimeenpanosuunnitelmien ja selvitysten analyysien perusteella Paras-hanke vaikuttaa ristiriitaisesti sosiaali- ja

terveystoimen keskinäiseen suhteeseen. Joka kolmas yhteistoiminta-alueeseen osallistuva kunta pyrkii antamaan lähes kaikki sosiaali- ja terveystoimen palvelut yhteistoiminta-alueen vastuulle. Muutamissa yhteistoiminta-alueissa on tilanne, jossa muista alueen kunnista poiketen yksi kunta kieltäytyy täysin siirtämästä sosiaalipalveluja yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Sosiaalitoimeen kuuluvista palveluista erityisesti lasten päivähoido on palvelu, jonka kunnat haluavat pitää itsellään.

## **Seudullisten yhteistyöedellytysten kehittäminen**

Tässä luvussa käsitellään havaintoja, jotka liittyvät valtakunnalliseen osahankkeeseen ”*palvelujen turvaaminen seudullisella yhteistyöllä*” sekä valtionavustushankkeisiin, joille on myönnetty valtionavustusrahoitusta painoalueella *Sosiaalihuollon palvelujen ja kehittämistyön kokoaminen seudullisesti*.

Seudullisten yhteistyöedellytysten kehittämisen keskeisenä odotettuna tuloksena on ollut, että seudullinen yhteistyö palvelujen tuottamisessa lisääntyy. Keskeisinä odotettuina vaikutuksina puolestaan ovat olleet kuntien lähtökohtien paraneminen kunta- ja palvelurakennemuutostukseen sekä se, että Sosiaalialan kehittämishankkeessa tehty työ kyetään hyödyntämään kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa.

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.

Seudullisten palvelujen järjestämisen ja seudullisen kehittämisen vaikutuksia tiedusteltiin sähköisessä kyselyssä. Noin 86 vastaajaa vastasi näitä koskeviin asioihin. 82 % vastaajista oli sitä mieltä, että sosiaalipalvelujen seudullinen tuottaminen on lisääntynyt nimenomaan Sosiaalialan kehittämishankkeen vaikutuksesta. Noin puolet vastaajista katsoi, että oman kunnan yhteistyövalmiudet ovat myös lisääntyneet. Muutamissa kielteisissä vastauksissa korostui yksittäisten hanketoimijoiden vastaukset.

Kyselyyn vastanneiden mukaan ei-aiottuja vaikutuksia olivat esim. yksittäiset kunnanhallituksen kielteiset päätökset (esim. päivähoido-



palvelun pysähtymisessä) ja kehittämistyön tulosten implementoinnin hitaus. vaikutuksina nousevat esiin erityisesti ennaltaehkäisevän työn merkityksen korostuminen muutamissa hankkeissa sekä uudenlaisten yhteistyökumppaneiden löytyminen.

Muina keskeisinä tuloksina ja vaikutuksina kyselyssä mainittiin seuraavia:

- Kehittämisesurssin saaminen.
- Peruspalvelujen järjestämissuunnitelmien kehittäminen (yli sosiaali- ja terveystieteiden rajojen).
- Erilaisten vertais- ja asiantuntijaverkostojen muodostuminen hankkeen aikana.
- Ennaltaehkäisevän näkökulman kehittyminen useissa palveluissa.
- Palvelujen (esim. henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittäminen) kuntayhteistyönä ja näiden järjestäminen. Lisäksi mainitaan viranomaisten välisen yhteistyön lisääntyminen.
- Asiakkaiden palvelun yhdenvertaisten perusteiden kehittäminen (esim. asiakasmaksujen yhtenäistäminen).
- Lasten hyvinvoinnin tunnistamisen lisärakenteet.

Kuten edellä olevasta listasta nähdään, näkevät hanketoimijat ja sidosryhmät vaikutuksina myös sellaisia, jotka ovat korkeintaan hankkeen tuotoksia. Tämä havainto kulkee läpi arvioinnin eikä sitä enää toisteta myöhempien lukujen yhteydessä.

Tärkeitä tekijöitä vaikutusten aikaansaamisessa ovat olleet yhteiset koulutukset ja verkostoitumiset sekä tämän kautta tapahtuva vertaisoppiminen ja työn sisältöjen ymmärtäminen. Moniammatillisuus mainitaan tärkeänä tekijänä seudullisten palvelujen kehittämisessä. Usein kehitetyt seudulliset palvelut liittyvät nimenomaan moniammatillista työotetta vaativiin palveluihin.

Seudullisten yhteistyöedellytysten kehittämisen yhteydessä kartoitettiin myös sitä, miten seudullisten palvelujen kehittämisessä tehty työ on kyetty edelleen hyödyntämään kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. Vastaajat mainitsevat tässä sekä yleisiä kommentteja,

että yksityiskohtaisia esimerkkejä. Usein valtionavustushankkeiden toimijat eivät ole suoranaisesti mukana kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa.

Kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajien kyselyssä esiintynyt teema	Maininnat
Hankkeen tulokset on hyödynnetty kattavasti kunta- ja palvelurakennemuutoksissa.	13 mainintaa
Hankkeen tuloksia on voitu osin hyödyntää kunta- ja palvelurakennemuutoksissa.	25 mainintaa
Hankkeen/hankkeiden tuloksia on voitu hyödyntää jonkin kunta- ja palvelurakennemuutoksen muuttuvan rakenteen tai toimintamallin suunnittelussa.	8 mainintaa
Tuloksia ei ole suoranaisesti pystytty hyödyntämään, mutta yhteistyökyky ja valmiudet ovat parantuneet.	38 mainintaa
Hankkeen tuloksia ei ole voitu hyödyntää kunta- ja palvelurakennemuutoksissa.	22 mainintaa

Varsin usein nähdään, että Sosiaalialan kehittämishanke on vaikuttanut kuntien välisen yhteistyön kehittämiseen tai valmiuksien luomiseen muuttuvalle kunta- ja palvelurakenteelle. Varsin usein vastaajat mainitsevat myös, että hankkeen tuloksia on voitu joiltain osin hyödyntää kunta- ja palvelurakennemuutoksissa. Esimerkkejä tästä ovat esim.:

- Halu yhteiseen suunnitteluun on vahvistunut.
- Palvelurakennetta on yhtenäistetty tulevaa kuntaliitosta varten.
- Vanhussosiaalityötä on vahvistettu.
- Maakunnalliset ja seudulliset palveluntuottamistavat on kyety hyödyntämään entistä paremmin osana palvelutuotantoa.
- Sosiaalipalvelujen tuotteistaminen.
- Alueellinen vanhustenhuollon malli.
- Työkäytäntöjen yhdenmukaistaminen: esimerkiksi maksujen ja prosessien harmonisointi kuntayhtymien perustamisessa.

Osa rahoitetusta toiminnasta on vaikuttanut suoraan kunta- ja palvelurakenteen suunnitteluun. Tämä näkyy erityisesti vanhuspalvelujen ja lasten ja lapsiperheiden palvelujen suunnittelussa.

Ne vastaajat, jotka ovat suhtautuneet kriittisesti valtionavustushankkeiden tulosten hyödyntämiseen, eivät esitä kuitenkaan perusteluja tai tarkenna näkemyksiään.

Huoli siitä, että sosiaalipalvelut ”pirstoutuvat” kunta- ja palvelurakennemuutoksessa ja Sosiaalialan kehittämishankkeessa tehty työ ”hajoaa” tässä muutoksessa, on perusteltua useissa tapauksista.

Esimerkkeinä Sosiaalialan kehittämishankkeen välillisistä ”vaikutuksista” mainitaan esim. alueellisen yhteistyön (mahdollisuuksien) kartoitukset, sektorikohtaiset työryhmät ja yhteistyöfoorumit, keskustelun kehittyminen entistä avoimemmaksi ja ymmärryksen lisääntyminen yhteistyön tärkeydestä. Lisäksi mainitaan, että Sosiaalialan kehittämishankkeissa tehty työ on vaikuttanut asiakasprosessien ja palveluketjujen selkeyttämiseen, kehittämisen vahvistamiseen sosiaalipalveluissa, palvelujen tarjonnan lisääntymiseen, moniammatillisen yhteistyön vahvistamiseen sekä eri palvelujen laajentamiseen ja lisäämiseen.

Kuten edellisestä kappaleesta huomataan, ovat vastaajien avovastauksissa esiin nostamat ”vaikutukset” hyvin usein toimenpiteitä tai toiminnan mukanaan tuomia tuotoksia, jotka eivät aina kuvaa kehittämisrahoituksen todellisia vaikutuksia.

Kriittiset vastaajat eivät ole perustelleet omia vastauksia, vaan yleensä todenneet, että ammattilaisten ja kuntapoliitikkojen näke-

Yhteenveto: SEUDULLISTEN YHTEISTYÖEDELLYTYSTEN KEHITTYMINEN		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
<b>Valtakunnalliset toimenpiteet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Seutuneuvonnan toteutus ja avun saaminen keskeisiin ongelmakohtiin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Yhteistyöedellytysten lisääntyminen seudullisten palvelujen kehittämisessä</li> </ul>
<b>Hankerahoitus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Yli 90 % sosiaalipalvelujen seutukehittämisen piirissä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Noin kolmasosassa kunnista tehty työ on voitu hyödyntää lähes suoraan kunta- ja palvelurakennemuutoksessa</li> </ul>



mykset eivät ole vastanneet toisiaan palvelujen kehittämisessä. Lisäksi hankkeessa mukana olleet seudut ovat paikoin olleet eri seutuja, kuin Paras-hankkeen seutu. Tämän vuoksi hankkeen tuottamia toimintatapoja ei ole voitu välittömästi ottaa käyttöön tulevilla yhteistoiminta-alueella.

## **Seudulliset kehittämissyksiköt**

Tässä luvussa käsitellään seudullisiin kehittämissyksiköihin liittyviä havaintoja. *Seudulliset kehittämissyksiköt -osahankkeessa* on pyritty luomaan sosiaalihuoltoon pysyvä kehittämistoiminnan rakenne, joka koostuisi olemassa olevista kuntien asiakaspalveluja tuottavista toimintayksiköistä. Kehittämissyksiköiden luomista on rahoitettu valtionavustushankkeissa *palvelujen kokoaminen seudullisesti* -painopisteestä.

Seudullisten kehittämissyksiköiden odotettuja tuloksia ja vaikutuksia voidaan pohtia monella tavalla. Valtakunnallisen kehittämistyön tuloksena on ministeriön ja Stakesin välillä syntynyt kehittämissyksiköiden kriteerit. Tässä arvioinnissa kehittämissyksiköiden odotettua tuloksellisuutta tarkasteltiin kuitenkin seuraavasti: Keskeisenä odotettuna tuloksena on ollut, että sosiaalialan kehittämiseksi syntyy pysyvä (seudullinen) rakenne.

Kehittämissyksiköiden odotettuina vaikutuksina rahoituksen käynnistyessä ovat olleet täydennyskoulutuksen järjestämisen ja työelämäyhteyksien luomisen lisääntyminen, henkilöstön ammatillisen osaamisen kehittyminen sekä eri sisältöalueiden kehittyminen ja helpottuminen seututasolla. Lisäksi kehittämissyksiköiltä odotetaan, että asiakastyön lisäksi ne kehittävät, tutkivat ja mallintavat asiakastyön prosesseja. Kysymyksenä ei siis ole ollut se, miten yksittäinen kehittämissyksikköhanke täyttää ”kehittämissyksikölle” laaditut kriteerit.

Arvioinnin toisessa vaiheessa tehtyjen haastattelujen perusteella kehittämissyksiköiden sanotaan panostavan henkilöstön verkostoitumiseen yli kuntarajojen ja henkilöstön siitä saamaan tukeen. Osahanke on auttanut kuntia tekemään yhteistyötä. Samalla yhteistyö on kehittynyt valtionhallinnon ja alueiden välillä.

Arvioinnin toisessa vaiheessa tehtyjen valtakunnallisten osahankkeiden toteuttajien ja sidosryhmien haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:



- Erityisesti asiakastyön kehittämisessä seudulliset kehittämissyksiköt koetaan tärkeiksi, mikä näkyy myös kehittämissyksiköiden toimintaa koskevissa Stakesin johdolla laadituissa kriteereissä, joissa korostetaan asiakastyötapojen muutosta. Toisaalta vasta lyhyen aikaa toimineissa kehittämissyksiköissä tehdään hyvin eritasoista kehittämistyötä. Toiminnan kehittäminen on useimmiten lähtenyt liikkeelle hyvin konkreettisista käytännöistä käsin (esim. lomakekäytännön muutokset).
- Seudullinen ajattelu on kasvanut ja helpottunut, kun kehittämissyksikkö on vaatinut murtautumista kuntarajojen yli. Verkostoitumisen myötä henkilöstön kentällä on helpompi nähdä toisensa saman alan ammattilaisina eikä vain eri kuntien työntekijöinä kuten ennen.
- Kehittämissyksiköiden 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.

Arvioinnin kolmannessa vaiheessa kartoitettiin seudullisten kehittämissyksiköiden luomista sähköisten kyselyjen sekä tapaustutkimusten avulla. Kaikkiaan 21 hanketoimijaa vastasi Seudullisia kehittämissyksiköitä koskevaan kyselyyn. Kyselyyn vastanneet näkivät seudullisten kehittämissyksiköiden lisännen huomattavasti eri toimijoiden välistä verkostoitumista sosiaalialalla. Tärkeimpinä vaikutuksina kehittämissyksiköiden nähtiin lisännen täydennyskoulutuksen järjestämistä ja työelämäyhteyksien kehittämistä sekä ylipäätään kehittämisen helppoutta. Vastaavasti Kunnan sosiaalialan henkilöstön tutkintoon johtavan koulutuksen kehittämisen mainitsi vain muutama vastaaja.

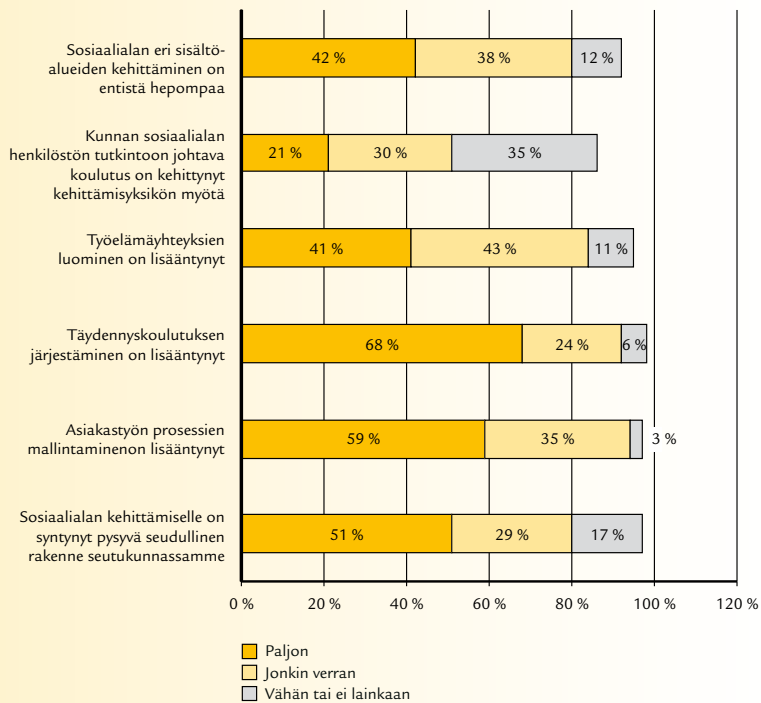
Arvioinnin sähköisiin kyselyihin<sup>7</sup> vastasi n. 60 kuntien sosiaali- ja terveystoimijaa ja hanketoimijaa. Lähes kaikki olivat sitä mieltä, että kehittämissyksiköiden perustaminen on lisännyt kuntien välis-

---

<sup>7</sup> Käsitteellä ”sähköiset kyselyt” tarkoitetaan tässä arvioinnissa toteutettujen valtionavustus-hankkeiden toteuttaja- ja sidosryhmäkyselyä sekä kuntien perusturvajohdolle suunnattua sähköistä kyselyä.

tä yhteistyötä seudulla. Vastaajat suhtautuvat varsin positiivisesti väitteisiin Sosiaalialan kehittämishankkeiden tuloksista (kuvio 6). Kehittämissyksiköt eivät kuitenkaan ole vielä vaikuttaneet sosiaalialan koulutuksen lisäämiseen. Kehittämissyksiköiden kohdalla avovastauksissa korostuu hyvin usein huoli kehittämissyksiköiden rahoituspohjan ratkaisemisesta ja kehittämissyksiköiden tulevaisuudesta.

**Kuvio 6: Hankkeiden sidosryhmien näkemyksiä keskeisistä vaikutuksista (kantaa ottaneita vastaajia 62).**



Keskeisinä tuloksina ja vaikutuksina mainitaan sähköisen kyselyn avovastauksissa mm. seuraavia:

- Alueellisen yhteistyön vahvistuminen (järjestöt, oppilaitokset, kunnat) ja tämän kautta luottamuksen vahvistuminen.
- Hankerahoituksen kautta saatu päätoiminen kehittämistyöntekijä, kehittämistyön osaaminen ja mallit ovat vahvistaneet alaa ja sen sisältöjä.

- Paikallistyöntekijöiden osallisuus valtakunnallisessa kehittämistyössä on lisääntynyt, jonka katsotaan nostavan paikallistason työntekijän motivaatiota ja itsetuntoa.
- Kehittämisyksikön merkitys eri toimintojen tukijana. ”Lastensuojelun kehittämissyksikön kohdalla uusi lastensuojelulaki tuotti todella paljon kuntien tukemiseen, koulutukseen ja eri sektoreiden ja toimijoiden verkostoimiseen liittyviä tehtäviä. On vaikea kuvitella, miten tästä kaikesta selvittäisiin ilman kehittämissyksikköä. Ainakin lain toimeenpano olisi todella hidasta ja kunnat eriarvoisessa asemassa. (Kyselyyn vastaaja)”.

Muita tärkeitä vaikutuksia ovat olleet neuvolayhteistyön syntyminen päivähoidon kanssa ja tämän jääminen pysyväksi yhteistyökäytännöksi, sekä pitkäaikaistyöttömien aktivointi ja syrjäytymisen ehkäisy.

Avovastausten perusteella kehittämistyön positiivisina vaikutuksina mainitaan osaamisen vahvistuminen sekä työn ilon ja työmotivaation lisääntyminen. Kehittämistyöntekijän roolin tärkeys oman substanssinsa esiin tuomisessa on myös ollut muutamissa maininnoissa yllättävän suuri. Kielteisinä vaikutuksina kuntien heikko sitoutuminen on yllättänyt hanketoimijoita. Lisäksi kehittämissyksiköiden pysyvän rahoituksen epävarmuus näkyy vastaajilla suurimpana huolenaiheena. Kaste-ohjelman nähdään usein luoneen epävarmuutta kehittämissyksiköiden tulevaisuuden kehittämisen suunnasta.

Esimerkkeinä pysyviksi jäävistä työmuodoista arvioinnin kyselyssä mainitaan esim. asiakkaille ja henkilöstölle tuotetut oppaat, alkuarviointikäytännöt, vertaisryhmät sekä jonkin työprosessin dokumentaation parantuminen. Konkreettisia esimerkkejä saavutetuista uusista työmuodoista ovat mm. seudullisen yhteistyön kehittäminen sijaishuoltopaikkojen kilpailuttamisessa ja seudullinen yhteistyö lastensuojelun tutkimus- ja kehittämistyön osalta.

Tärkeitä tekijöitä vaikutusten aikaansaamiseksi ovat vastaajien mielestä olleet valtakunnan tason toimenpiteet. Näitä ovat valtakunnallinen rahallinen panostus varhaiseen puuttumiseen, paikallisten yhteistyökäytäntöjen syntyminen sekä valtionavustushankkeissa toteutetut prosessinomaiset koulutukset ja yhteistoiminnalliset työpajat. Kehittämissyksiköiden kohdalla moniammatillinen yhteistyö ja verkostoituminen nähdään keskeiseksi asiaksi.

Yhteenveto: SEUDULLISET KEHITTÄMISYKSIKÖT		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
Valtakunnalliset toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kehittämisyksiköiden luominen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Täydennyskoulutuksen lisääntyminen ja asiakasprosessien kehittäminen</li> </ul>
Hankerahoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pysyvä kehittämisrakenne on syntynyt, mutta sen jatkuvuus on epävarma, sillä kehittämysyksiköt rahoitetaan hanke- rahoituksella</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kehittämisedellytysten lisääntyminen</li> </ul>

#### 4.2.2 Johtopäätökset: Palvelujen turvaaminen seudullisesti

Nämä johtopäätökset koskevat laajemmin palvelujen turvaamista ja kehittämistä seudullisesti.

**JOHTOPÄÄTÖS 3:** Sosiaalialan kehittämishanke on lisännyt kuntien, erityisesti sosiaalisektorin, edellytyksiä seudullisten palvelujen kehittämiseen sekä kunta- ja palvelurakennemuutukseen.

- Kehittämistyön myötä kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajat sekä hanketoimijat kokevat, että yhteistyöedellytykset myös laajemmalle palvelujen seudulliselle kehittämiselle ja/tai kunta- ja palvelurakennemuutuksen toteuttamiselle ovat lisääntyneet.
- Kunnissa, joissa Sosiaalialan kehittämishankkeen mukaisia hankkeiden tuotoksia ei ole voitu / ei voida hyödyntää kunta- ja palvelurakenteen kehittämisessä, koetaan seudullisen hanketyön kuitenkin lisänneen yhteistyövalmiuksia.
- Paras-hanke vaikuttaa seudulliseen yhteistyöhön kaksijakoisesti. Kunnat, joilla on ollut yhteistyötä palvelujen suunnittelussa, näkevät Paras-hankkeen omaa toimintaa tukeväksi. Kunnat, joissa

yhteistyö on alkamassa tai joissa se käsittää vain jonkin yksittäisen palvelualueen, joutuvat Paras-hankkeen myötä miettimään toimintaa uusin 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 kehittäminen tulee haasteellisemmaksi yhden kunnan näkökulmasta.

**JOHTOPÄÄTÖS 4:** Palvelujen kehittäminen seudullisena yhteistyönä on lisääntynyt Sosiaalialan kehittämishankkeen myötä.

- Seutukehittämisen piirissä on ollut lähes 90 % valtionavustuksella rahoitetuista hankkeista.
- Seudullisten yhteistyöedellytysten ja yhteistyön koetaan lisääntyneen haastattelujen ja kyselyvastausten perusteella. Nimenomaan Sosiaalialan kehittämishankkeessa tehdyn työn nähdään vaikuttaneen tähän.
- Sosiaalialan kehittämishankkeen organisatoriset rakenteet, esim. alueelliset johtoryhmät, vaikuttavat myös seudullisen kehittämisen lisääntymiseen.

**JOHTOPÄÄTÖS 5:** Seudulliset kehittämissyksiköt ovat edistäneet sosiaalialan kehittämisen pysyvän rakenteen syntymistä. Seudullisten kehittämissyksiköiden rahoitus ja toiminnan turvaaminen nähdään yhdeksi suurimmista haasteista.

**JOHTOPÄÄTÖS 6:** Kehittämissyksiköillä on ollut tärkeä rooli Sosiaalialan kehittämishankkeessa. Ne eivät kuitenkaan ole muodostuneet vielä pysyväksi rakenteeksi, jonka toiminta ja rahoitus olisi suunniteltu tulevaisuudessa.

- Kehittämissyksiköt ovat usein avustaneet kuntia hanketyössä.
- Seudulliset kehittämissyksiköt ovat jonkin verran lisänneet asiakastyön prosessien mallintamista ja täydennyskoulutuksen jär-

jestämistä. Kehittämisyksiköt eivät ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta vaikuttaneet sosiaalialan henkilöstön tutkintoon johtavan koulutuksen kehittymiseen.

- Kehittämisyksiköiden rahoitus on usein edelleen riippuvaista hankerahoituksesta.

## 4.3 Työtapojen uudistaminen

Työtapojen uudistamiseen liittyy kolme valtakunnallista osahanketta: *sosiaalialan hyvät käytännöt*, *tietoteknologian edistäminen sosiaalihuollossa* sekä *palveluohjaus sosiaalialalla*. Tämän lisäksi valtionavustuksia on myönnetty useasta eri painopisteestä. Arvioinnin kolmannessa vaiheessa mukaan valittuja teemoja ovat olleet hyvät käytännöt –kehittämishanke.

### 4.3.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista ja valtionavustushankkeista

#### 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. Portaali pitää sisällään kuvauksia hyvistä käytännöistä, 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 hyvatkaytannot.fi -portaalia ja valmista sinne laitettua kuvausta tärkeämpi tulos.

Hyvät käytännöt -hankkeen tuotokset ja tulokset eivät ole vielä kovinkaan näkyviä edes suhteellisen läheltä hanketta seuraaville toimijoille. Hanke edistää työtapojen kehittymistä vain välillisesti.

Keskeisiä tuloksia ovat arvioinnin sähköisten kyselyjen sekä toisen vaiheen sidosryhmien ja hanketoteuttajien haastatteluissa olleet seuraavia:

- Hyvät käytännöt -hankkeessa toteutettu verkostoituminen ja verkostojen keskinäinen työskentely ja oppiminen ovat erittäin tärkeitä asioita. Hyvät käytännöt tuskin leviävät pelkän portaalien avulla, vaan ne tarvitsevat aktiivista levittäjää.
- Yliopistokentän mukaan saaminen hyvien käytäntöjen tunnistamiseen, kuvaamiseen ja kehittämiseen on jäänyt vähäiseksi.
- Hanke on pystynyt vaikuttamaan arviointiosaamisen lisääntymiseen niiden vastaajien mielestä, jotka ovat Hyvät käytännöt -työtä arvioineet.
- Osa sähköiseen kyselyyn vastanneista hankkeista on ollut mukana Hyvät käytännöt -ohjelman verkostossa tai muuten hyödyntäneet ohjelman tuottamaa materiaalia. Näistä muutama mainitsevat, että toiminnan myötä on ryhdytty panostamaan tiedon tuottamiseen.

Arvioinnin sähköisissä kyselyissä Hyvät käytännöt -ohjelmaa arvioi vain kymmenkunta vastaajaa. Vaikka aineistosta ei voi tehdä pitkälle menevää analyysiä, voidaan positiivisina signaaleina pitää sitä, että lähes kaikki vastaajat ovat kokeneet Hyvät käytännöt -kuvausten työstämisen hyödylliseksi, sekä sitä, että he uskovat verkostomaisen Hyvät käytännöt -työn jatkuvan valtionavustushankkeen jälkeen. Stakesin valtionavustushankkeiden vuoden 2008 arviointi painottui nimenomaan valtionavustushankkeiden hyvien käytäntöjen tunnistamiseen. Suurin osa Stakesin arviointiin osallistuneista hankkeista on ollut kiinnostunut hyvien käytäntöjen kuvaamisesta, mutta osa puolestaan on ilmoittanut, ettei asia kiinnosta heitä.

Näyttää siltä, ettei Hyvät käytännöt -kuvaustyö kiinnosta kentän toimijoita odotetulla tavalla. Osa tästä johtuu myös siitä, että hyvien käytäntöjen kuvauksissa edellytetään tieteellisen tutkimuksen näyttöä käytännön toimivuudesta. Tämä koetaan ainakin joidenkin haastattelu- ja kyselyhavaintojen perusteella haasteelliseksi.

Yhteenveto: HYVÄT KÄYTÄNNÖT		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
Valtakunnalliset toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Hyvät käytännöt -kuvausmalli ja -prosessi</li> <li>● Verkoston vahvistuminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Hankkeiden tulosten kuvaamiseen ja mallintamiseen kiinnitetään enemmän huomiota.</li> </ul>



## **Tietotekniikan käytön edistäminen sosiaalihuollossa**

Tietoteknologian käytön edistäminen sosiaalihuollossa ei ole ollut arvioinnin painopisteenä.

Vuoteen 2011 jatkuvassa *Tietoteknologian käyttö sosiaalihuollossa* -osahankkeessa on tähän mennessä tehty tärkeää asiakastietojärjestelmää 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 tiedonmäärittelyn 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.

## **Palveluohjaus sosiaalialalla**

Palveluohjausmenettelyn arvioiminen ei ole ollut arvioinnin painopisteenä.

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 avat-



tu 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 palveluohjaustapauksessa pyritään vastaamaan kaikkiin polttaviin ongelmiin.

- Yksi palveluohjaustyömenetelmän kehittämisessä esiinnousut kysymys on, kuinka moni ihminen pystyy oikeasti hoitamaan vaativaa työnkuvaa: työote vaatii myös johdolta vahvaa osaamista, sillä rakenteiden ja resurssien on tuettava menetelmää. Rakenteiden muutos palveluohjausta tukevaksi on myös koettu hitaaksi.
- Erityisesti palveluohjaamisessa esille on noussut tarve arviointiosaamiselle ja nimenomaan vaikuttavuusarvioinnille.

Stakesin valtionavustushankkeiden painoaluekohtaisessa väliarvioinnissa käsiteltiin *palveluohjausmenetelmän käytön laajentamisen* painoalueelle kuuluvien hankkeiden hyviä käytäntöjä<sup>8</sup>. Stakesin arvioinnissa palveluohjaushankkeet sijoittuvat eri substanssialueille. Näitä ovat päihde- ja mielenterveyspalvelut (4 kpl), vanhustenpalvelut (1kpl), tuettu asuminen (1 kpl) ja sosiaalinen/kuntouttava työtoiminta (2 kpl). Stakesin arvioinnissa todetaan, ettei käytännöistä ole vielä riittävästi tutkittua tietoa, jotta niitä voitaisiin tunnistaa tai kuvata hyväksi käytännöksi.

Keskeisenä palveluohjaushankkeiden vaikutuksena mainitaan, että palveluohjausasiakkaiden hyvinvointi on lisääntynyt fyysisellä, sosiaalisella ja emotionaalisella tasolla. Moninäkökulmainen työote auttamistyössä tuottaa parempaa elämänlaatua myös työntekijöille. Näkemykset hyvyydestä perustuvat tässä vaiheessa lähes yksinomaan työntekijöiden ja asiakkaiden kokemukselliseen näkemykseen.

---

<sup>8</sup> Stakesin muistio, Riitta Seppänen-Järvelä, 28.3.2008.

### 4.3.2 Johtopäätökset: Työtapojen uudistaminen

Työtapojen uudistamisen osahankkeet eivät ole kuuluneet vuoden 2008 arviointityön varsinaisiin painopisteisiin. Tämän vuoksi niistä ei voida laatia tulosten- ja vaikutusten näkökulmasta pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

**JOHTOPÄÄTÖS 7:** Hyvien käytäntöjen analyysi ja kehittäminen ovat tukeneet palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämistä, mutta hyvien käytäntöjen leviämisestä ei vielä ole näyttöä.

- Hyvät käytännöt -osahankkeen toimenpiteet ovat kohdistuneet varsin suppeaan toimijajoukkoon.
- Tuotokset tukevat hyvien käytäntöjen levittämistä (portaali) ja niitä on sovellettu usein paikallisiin toimintoihin sopiviksi (esim. hyvien käytäntöjen malli ja prosessi).
- Hyvät käytännöt -portaalissa on kuvattuna hieman yli 10 hyvää käytäntöä. Osa valtionavustushankkeista on ollut kiinnostuneita omien hyvien käytäntöjensä kuvaamisesta yhdessä Stakesin kanssa.

**JOHTOPÄÄTÖS 8:** 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 osaa-misvajeen, joka sosiaalihuollolla on tietoteknologiassa, ja se on pystynyt hankkeen aikana myös kehittämään tarvittavaa osaamista.

**JOHTOPÄÄTÖS 9:** Palveluohjauksen käytännöt ovat kehittyneet ja vakiintuneet Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana. Työ palveluohjauksen kehittämisessä on vielä kesken. Palveluohjauksen vaikutus asiakkaisiin on alustavien tulosten mukaan positiivinen



## 4.4 Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen

Lasten ja perheiden palvelut ovat olleet suuri kokonaisuus, siihen on kuulunut seitsemän valtakunnallista osahanketta. Lisäksi lasten ja perheiden palvelujen kehittämistä on rahoitettu valtionavustuksin. Arvioinnin *kolmannessa vaiheessa arvioitavia teemoja ovat olleet perhekeskustoiminnan kehittäminen, lastensuojelun kehittäminen sekä varhainen puuttuminen*. Lisäksi varhaiskasvatusta on analysoitu erillisenä taustatutkimusteemana.

Lasten ja perheiden palvelujen kehittämisessä valtakunnallisista osahankkeista kaksi olivat painottuneet selvityspainotteiseen työhön. Näitä olivat lasten ja lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen (osahanke 8) sekä Tilaa lapsille ja perheille yhteiskunnassa (osahanke 9). Hankkeet eivät ole kuuluneet tulosten ja vaikutusten arvioinnin piiriin.

### 4.4.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista ja valtionavustushankkeista

#### **Lasten ja lapsiperheiden palvelujen toiminta ympäristö tutkimuskirjallisuuden valossa**

Lasten ja lapsiperheiden palvelujen alue on ollut yksi rahalliselta panostukseltaan merkittävimmistä Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitealueita. Lastensuojelun kehittämisen tila ennen ohjelmaa on ollut hyvin hajanainen. Lisäksi lastensuojelun kehittämistarpeiden täsmällisistä sisällöistä ei ollut tarkkaa tietoa.

Sosiaalialan kehittämishankkeen toimintaympäristön analyysin tekee haastavaksi saatavilla olevan luotettavan tiedon puutteellisuus. Lasten ns. häiriöpalvelujen kasvu on jatkunut useana vuotena. Esim. lasten ja nuorten psykiatrisen erikoissairaanhoidon kuormitus sekä lasten sijoitukset ovat lisääntyneet nopeasti 1990-luvun alun jälkeen. Lisäksi erityisopetukseen siirrettyjen osuus perusopetuksessa on lisääntynyt kymmenessä vuodessa kaksinkertaisesti, kattaen syksyllä 2006 noin 8 % peruskoululaisista (Rimpelä 2008, 66). Useat saatavissa olevat tilastot kertovat nimenomaan häiriöpalvelujen kasvusta.

Tutkimusten mukaan tällä hetkellä käytettävissä olevat tiedot lapsiperheiden, lasten ja nuorten hyvinvoinnista eivät kerro niin huo-

lestuttavasta kehityksestä, kuin palvelujärjestelmää sisältä päin tarkastelevat tiedot. Tämä kertoo sekä ongelmien kasautumisesta melko pienelle vähemmistölle että myös suurista eroista palvelujärjestelmän toiminnasta kuntien välillä. Mahdollisia puutteita tiedoissa pidetään jo esimerkkinä ns. ”rakenteellisesta välinpitämättömyydestä”, jonka ratkaisuksi on esitetty kattavia lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurannan runko-ohjelmia. Rakenteellinen välinpitämättömyys ei ole ainoastaan instituutioiden ominaisuus, vaan myös vanhempien ominaisuus silloin, kun he eivät toimi lastensa edunvalvojina. (Salmi ym. 2004 ja Rimpelä 2008).

Lastensuojelun tilannetta on kartoitettu yleensä erityisesti palvelujärjestelmää kuvaavilla luvuilla. 1990-luvulta tarkasteltuna lastensuojelun asiakkaiden määrä on noussut. Asiakkaiden määrä on kaksinkertaistunut 1990-luvulla ja Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana kehitys on jatkunut samansuuntaisena. Muissa ”häiriöpalveluissa”, esim. mielenterveyspalveluissa suurimmat nousut ovat tapahtuneet 2000-luvulla juuri 15–19-vuotiaiden ikäryhmissä, joissa potilasmäärä on yli kaksinkertaistunut Sosiaalialan kehittämishankkeen ensimmäisinä vuosina. (Rimpelä 2008).

Lastensuojelun tarpeessa olevien lasten määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Palvelutarpeen kasvua selitetään sillä, että lisäys on tullut marginaaliryhmistä (Rimpelä 2006). Käytännössä kysymys on kuitenkin lähes sadastatuhannesta lapsesta. Erot maan eri osissa ovat huomattavia. Ääripäinä ovat vähiten lastensuojelupalveluja käyttävä Pohjanmaa ja eniten käyttävä Uusimaa. (Taskinen 2007.) Kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista huostaan otettujen luku on noussut suhteessa vähemmän kuin muut toimenpiteet. Tämä kuvastaa sitä, että yhä useammin sijoituksista on sovittu vanhempien kanssa avoimuuden tukitoimenpiteenä ilman huostaanottoa.

Erityisen puutteellista on lasten mielenterveyden kehitystrendejä ja palvelujen kokonaisuutta koskeva tietopohja. Suomessa ei ole saatavilla tilastoja tai ajanmukaista säännöllisesti toteutettavaa tutkimusta lapsiin kohdistuvasta väkivallasta, sen määrän kehityksestä sekä eri-ikäisten lasten peloista ja turvattomuuden kokemuksista. Tutkimusaineistojen mukaan näyttäisi siltä, että ei ole näyttöä lasten ja nuorten häiriöpalvelujen nopean kasvattamisen negatiivisista vaikutuksista väestön hyvinvointiin. (esim. Rimpelä 2008).

Keskeisiä kehitystrendejä lasten ja lapsiperheiden toimintaympäristössä ovat suhteellisen köyhyyden lisääntyminen, perheiden ha-



joaminen ja ainakin väitetty palvelujärjestelmän kuormittuminen. Lapsiperheiden suhteellinen köyhyys on lisääntynyt ja keskittyy yksinhuoltajaperheisiin. Tämän ei kuitenkaan katsota tutkimusten perusteella selittävän häiriöpalvelujen kuorman kasvua. (Rimpelä 2008.) Vaikka perheiden pahoinvoinnista ei myöskään ole luotettavaa tietoa, voidaan perheiden todeta hajoavan yhä useammin. Vuosittain tämä on koskenut noin 30 000 lasta. Elatustukea saaneiden lasten määrä on myös noussut. Lasten arjen turvallisuus on huonontunut myös siten, että päivähoidon ja koulujen ryhmäkoot ovat suurentuneet. (Taskinen 2007.)

Neuvolatoiminta on periaatteessa ollut kuormittunutta. Keskeisimpänä haasteena ovat niukat henkilöstövoimavarat. Neuvoloissa käyntien määrä on laskenut Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana, mistä suurin osa selittyy syntyvyyden alenemisella. (Taskinen 2007.) Kasvatus- ja perheneuvonnassa suuntauksena on ollut kytkeä perheneuvonta muuhun ihmissuhdetyöhön. (Esim. kasvatus- ja perheneuvonta, mielenterveystyö ja/tai päihdehuolto on koottu samaan toimipaikkaan). Kasvatus- ja perheneuvonnan asiakasmäärät ja käyntikerrat ovat kasvaneet tasaisesti. Palvelutarpeen lisääntyminen on johtanut myös toiminnan painopisteiden muuttumiseen siten, että terapioiden suhteellinen osuus asiakastyöstä on huomattavasti laskenut.

## **Varhaiskasvatuksen kehittäminen**

Varhaiskasvatuksen kehittäminen ei ole ollut arvioinnin painopisteinä.

Osahankkeen osalta tarkastellaan tässä lähinnä valtakunnallisen osahankkeen toimenpiteitä. Varhainen tuki varhaiskasvatuksen 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 – työvälineenä 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 päi-

vähoidosta vastaavista henkilöistä ja Stakes on järjestänyt verkoston yhdyshenkilöille koulutusta. Arvioinnin kyselyssä oli otos Vasu-yhteyshenkilöistä, jotka olivat olleet mukana varhaiskasvatuksen kehittämisessä, mutta käytännössä tähän saatiin vain muutama vastaus.

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

Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneista muutamat kommentoivat myös varhaiskasvatuksen kehittymistä. Muutamat vastaajat mainitsevat, että hanketyö on luonut pohjaa tulevaisuudessa entistä paremmille ja laadukkaammille asiakkaiden kohtaamisen tavoille varhaiskasvatuspalveluissa. Varhaiskasvatukseen liittyneissä vastauksissa tärkeinä hanketyön onnistumisen tekijöinä korostuvat henkilökunnan motivoituneisuus oman työn ja toimintatapojen kehittämiseen sekä hankkeen aikana onnistuneesti toteutettu oppilaitosyhteistyö.

Arvioinnin täydentävissä haastatteluissa haastateltiin varhaiskasvatuksen hankkeita. Näiden hankkeiden tavoitteet liittyivät esim. varhaiskasvatuksen palvelujen määrittämiseen (palvelupolut) sekä läheisesti myös perhetoimintakeskusten perustamiseen.

Yhteistä hankkeiden keskeisissä tuloksissa on vertaistoiminnan syntyminen joko ammattilaisten tai kohderyhmien, kuten perheiden välille. Perheiden palvelutietoisuuden kasvu, tulos joka mainitaan usein mm. perhekeskusten kehittämisen yhteydessä, näkyy myös näillä hankepaikkakunnilla osin lisääntyneen tiedottamisen myötä. Esimerkkihankkeissa jatkuvuus on myös pystytty turvaamaan ja kehitettyihin toimintamuotoihin on saatu palkattua sitä toteuttavat henkilöt.

Myös koetut haasteet ovat yhteisiä. Ne ovat liittyneet projektien kunnianhimoisiin tavoitteisiin tai eri toimintakulttuurien (esim. sosiaali- ja nuorisotoimi) välisiin työtapojen eroihin.



## Perhekeskustoiminnan kehittäminen

Perhekeskustoiminnan kehittämisessä on arvioitu valtakunnallisen Perhe-osahankkeen lisäksi *Lapsiperheiden peruspalvelujen verkostoiminen ja yhteistyörakenteiden uudistaminen* painoalueen valtionavustushankkeita. Perhekeskustoiminnan kehittämisessä on runsaasti odotettuja tuloksia ja vaikutuksia. Tässä arvioinnissa niistä on tarkasteltu muutamia keskeisimpiä.

### Tausta

Valtakunnallisessa 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 on tehty lapsiasiavaltuutetun sekä pohjoismaisten kumppaneiden kanssa.
- Toteutettu kuntakäyntejä ja kartoitettu perhetoiminnan tavoitteita.
- Järjestetty Kumppanuutta ja yhteisöllisyyttä -seminaari, painopiste päivähoidon 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.

Perhekeskustoiminnan kehittämisen tulosten ja vaikutusten vertailu suhteessa aikaisempaan on sikäli haastavaa, että tietopohja tälle kehittämistyölle on varsin heikko. Vanhempien hyvinvoinnin ja vanhemmuuden ja parisuhteen kehityksestä ei ole lainkaan vertailukelpoista tietoa (Rimpelä 2008). Näin olleen vanhemmuuden haasteita ei voi perustella eikä kumota tutkimustiedon avulla.

Perhekeskustoiminnan ja myös varhaisen puuttumisen kannalta yksi tarkasteltava asia on huoli vanhempana toimimisesta ja jaksami-



sesta. Sosiaalialan kehittämishankkeen palvelujen kehittämisen ratkaisut (perhekeskukset, varhaisen puuttumisen työmenetelmät jne.) pyrkivät osaltaan vaikuttamaan pitkällä tähtäimellä vanhemmuuden ja perheiden toiminnan vahvistamiseen. Perhepalvelujen kentällä keskeisimmät huolenaiheet koskevat vanhemmuuden voimavaroja, avioerojen määrää, parisuhteen hyvinvointia, perheiden sosiaalisten verkostojen kaventumista sekä edellä mainittua lastensuojelutarpeiden lisääntymistä (Viitala 2007).

Perhekeskusten toiminnan olennaisia osia on vanhempain- ja vertaisryhmätoiminta, jossa vertaisryhmätoiminta on osa perustyötä ja tukee perheiden osallisuutta, omaehtoista toimintaa ja keskinäistä kanssakäymistä. Keskeisenä kohteena ovat elämän taitekohdat. Lisäksi kaikille vanhemmille tarkoitettujen ryhmien lisäksi neuvoloihin, avoimiin päiväkoteihin tai perhepuistoihin on perustettu ryhmiä vanhemmille, jotka tarvitsevat lisätukea arjessa selviytymiseen. (Viitala 2007.)

Perhekeskusten kehittämisen toimintaympäristön keskeisiä haasteita ovat poikkihallinnollisen yhteistyön ja perustyön toimintakulttuurin muutokset. Perhekeskusten kehittämisessä on nähtävissä kolmenlaista toimintamallia: useissa kunnissa on lähdetty liikkeelle neuvolalähtöisesti ja yhteistyön rakentaminen on painottunut äitiys- ja lastenneuvolan, päivähoidon sekä ennalta ehkäisevän sosiaalityön kesken. Toisissa malleissa perhekeskustoiminta on kehittymässä perheille tarkoitetuiksi matalan kynnyksen varhaiskasvatus- ja perhepalveluiksi. Toiminnan järjestäjinä ovat tällöin myös muut toimijat. Kolmantena muotona ovat seudulliset perhekeskukset. (Viitala 2007.)

Perhekeskusten toimintaympäristöön liittyy myös perheiden eheys. Lapsiasianvaltuutetun näkökulmia toimintaympäristön muutokseen tässä ovat mm.:<sup>9</sup>

- Myönteisenä piirteenä pitkän ajan trendeissä perheiden hajoamisen osalta voi pitää sitä, että yksinhuoltajien osuus ei ole enää viime vuosina kasvanut. Tämä heijastanee erojen määrän vakiintumista tasolleen eli kasvu ei ole jatkunut ”trendinomaisesti”. Uusperheiden osuus (9 %) lapsiperheistä on yllättävän pieni suhteessa aiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun.

---

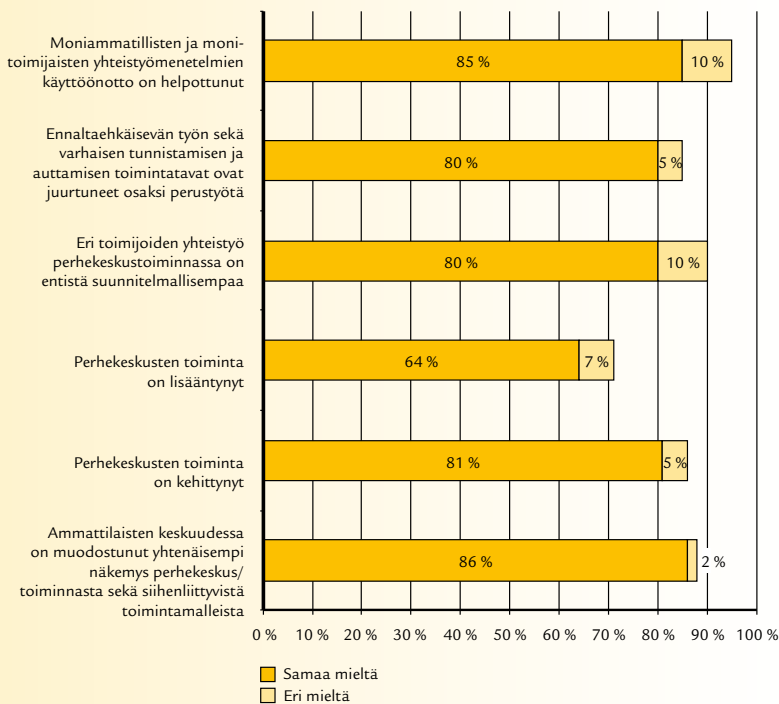
<sup>9</sup> Lähde: Lapsiasianvaltuutettu ja Suomalainen lapsi 2007 -tutkimus

- Yhteisöllisyys ja suvun luomat verkostot ovat lasten kannalta tärkeitä. Yllättävän myönteinen tieto oli se, että lähes 70 prosentilla koululaisista asuu ainakin yksi isovanhempi 20 kilometrin säteellä.

### **Perhekeskustoiminnan kehittämisen tuloksia**

Arvioinnin sähköisissä kyselyissä keskeisiä tuloksia ja vaikutuksia arvioitiin seuraavasti. Vastauksen antaneita oli kysymyksestä riippuen noin 40 toimijaa:

**Kuvio 7: Kuntien sosiaali- ja perusturvajohdon, hanketoimijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä perhekeskusten kehittämiseen liittyen (kantaa ottaneita vastaajia 42).**



Keskeiset tulokset nähdään erittäin positiivisina. Perhekeskustoiminnan lisääntymisväittämään vastanneet ovat olleet muita vastaajia epävarmempia. Tämä kuvastaa myös sitä, etteivät vastaajat täysin tiedä sitä, kuinka paljon perhekeskusten toiminta on lisääntynyt.

Perhekeskustoiminnan yhtenä keskeisenä tuloksena voi nähdä nimenomaan perhekeskustoiminnan ja toimintakonseptin jäsentymisen. Perhekeskustoiminnan loppuraportissa nähdään perhekeskustoiminta kumppanuutena, erilaisina työkäytäntöinä, osana kuntien toimintastrategioita ja osaamisen johtamista sekä varhaisen puuttumisen palvelurakenteena<sup>10</sup>. Loppuraportin aineistojen mukaan parhaiten hankkeen aikana oli rakentunut sosiaalitoimen ja terveystoimen yhteistyö. Se on toteutunut kaikissa kuntahankkeissa hyvin tai melko hyvin. Toiseksi parhaiten oli käynnistynyt eri ammattiryhmien sektorirajat ylittävä moniammatillinen yhteistyö. Kuntahankkeissa kumppanuus näyttäisi ennen kaikkea tarkoittavan kunnan, järjestöjen ja seurakuntien monitoimijaista yhteistyötä.

Työkäytäntöinä perhekeskustoiminta on kehittynyt erityisesti neuvoloiden toteuttaman ryhmämuotoisen perhevalmennuksen, ennaltaehkäisevän parisuhde- ja perhetyön osalta sekä kasvatuskumppanuuden ja vertaisryhmien osalta. Myös isätoiminnan kehittymisen arvioidaan loppuraportissa kehittyneen. Vertaistoiminnan toteutumiseksi tarvitaan paikkoja ja tiloja, joissa perheet, vanhemmat ja myös ammattilaiset voivat kohdata toisiaan. Perheiden kohtaamispaikkaa toimintamuotona kehitettiin yhtä lukuun ottamatta kaikissa kuntahankkeissa.

Perhekeskustyö oli kirjattu kunnan strategiaan suunnitelmiin puolella kuntahankkeista. Tällöin se on sisällytetty joko kunnan hyvinvointistrategiaan tai lapsipoliittiseen ohjelmaan tai molempiin. Loppuraportissa korostetaan, että toimintakulttuuri muuttuu hitaasti. Haastattelut vahvistavat tätä näkökulmaa. Palveluissa tapahtuvat muutokset näkyvät ensin perhekeskusten yksittäisissä pienissä toimintatavoissa ja heijastuvat toimintakulttuuriin vasta tämän jälkeen. Kunnat ovat eri vaiheissa perhekeskusten kehittämisessä, mikä johtuu hankkeen laajuudesta, vuorovaikutteiseen ohjaukseen perustuvan hankeprosessin luonteesta sekä kuntahankkeiden mukaantulosta eri vuosina.

### ***Keskeiset vaikutukset***

Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet arvioivat myös, oliko Sosiaalialan kehittämishankkeella vaikutusta perhekeskustoiminnan kannalta relevantteihin asioihin. Kyselyssä perhekeskustoiminnan

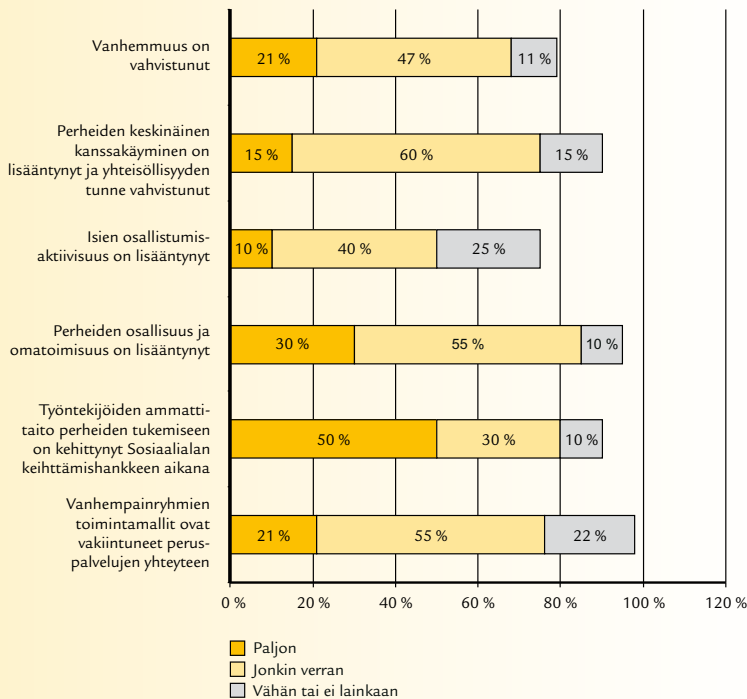
---

<sup>10</sup> Perhe-hankkeen loppuraportti. Perhekeskustoiminnan kehittäminen.



odotetuista kuntalaisiin ja palvelujärjestelmään kohdistuvista vaikutuksista kysyttiin yhdellä väittämäkokonaisuudella, jossa katsottiin, onko Sosiaalialan kehittämishankkeella ja sen hankerahoituksella vaikutusta esitettyyn asiaan. Vastaajia oli kysymyksestä riippuen 40-50.

**Kuvio 8: Kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajien, hanketoimijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä perhekeskustoiminnan kehittämisestä (kantaa ottaneita vastaajia kysymyksestä riippuen 45-50).**



Keskeisiä esiin nousevia teemoja ovat työntekijöiden ammattitaidon lisääntyminen perheiden tukemisessa, perheiden osallisuuden ja omatoimisuuden lisääntyminen sekä erilaisten toimintamallien kehittyminen ja vakiintuminen. Muita kyselyissä ja haastatteluissa mainittuja vaikutuksia ovat vanhemmuuden tukeminen osallisuuden ja yhteisöllisyyden näkökulmasta sekä vertaisryhmätoiminnan kehittämisen kautta. Lisäksi mainitaan rakenteiden luominen varhaisen tuen työtavoille ja kehittämisresurssin aikaansaaminen.

Stakesin tutkimusten mukaan huoli omasta jaksamisesta vanhempiana on varsin yleistä lapsiperheiden vanhempien keskuudessa.

Kaksi viidestä on huolissaan jaksamisestaan. Pienituloisuus ja yksinhuoltajuus vaikuttavat huolen määrään. Asema työmarkkinoilla sen sijaan ei. Eniten huolta omasta jaksamisestaan vanhempana lisäävät oma uupumus, väsymys ja masentuneisuus (Lammi-Taskula & Salmi 2008, 40–50). Tässä mielessä kansalaisiin kohdistuneisiin pitkäntähtäimen vaikutuksiin ei vielä ole päästy.

Lapsiperheiden vanhemmat kokevat suhteellisen harvoin saavansa riittävästi konkreettista apua tai henkistä tukea vanhemmuuteen. Toisaalta näissä tapauksissa ei kuitenkaan käännyttä herkästi ammattilaisen puoleen (Taskula & Salmi 2008). Perhekeskustoiminnan vertaisryhmätoimintojen tyyppisten työmenetelmien kehittäminen voidaan nähdä osuneen tällöin erittäin ajankohtaiseen toimintaympäristön haasteeseen.

Perhekeskushankkeista useat korostavat monitoimijaisen ajattelumaailman ja ajattelumallin lisääntymistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työyhteisöt ovat entistä valmiimpia keskustelemaan ja kuuntelemaan eri osaamisen näkökulmasta vaikutuksia lasten ja perheiden hyvinvoinnille. Perhekeskusten myötä muutamat mainitsevat eri kuntien perhetyön toimijoiden keskinäisen tuntemuksen lisääntyneen, joka nähdään tärkeäksi vaikutukseksi. Useita työmuotoja toteutetaan myös moniammatillisesti, esimerkkinä vaikkapa eräässä hankkeessa uudistettu perhevalmennusohjelma. Kehittämisyksikkötoiminnan mainitaan palvelleen hyvin perhekeskustoiminnan tarpeita. Parhaimmassa tapauksessa vaikutus on näkynyt aina kaupungin valtuuston strategiassa, jossa mainitaan hankkeen kehittämän toimintamallin vakiinnuttamisesta.

Arvioinnin sähköisissä kyselyissä muut maininnat perhekeskustoiminnan tärkeistä vaikutuksista liittyvät erilaisten palvelukaikkeiden löytymiseen lapsiperheiden palveluista. Esimerkkinä ovat vauvaperhepalvelut, jossa on mallinnettu varhaisen tuen työmuotoina matalan kynnyksen perhetoimintoja ja neuvolan perhetyötä. Hanketyöntekijöiden roolina on ollut luoda toimintoja ”paikkaamaan” näitä palvelujen puutteita.

Perhekeskushankkeissa muutama mainitsee avointen varhaiskasvatustalvelujen kehittämisen, jossa perheet ovat löytäneet myös tämän uuden palvelumuodon.

Vertaistuen merkityksen korostuminen nähdään yhtenä toiminnan keskeisenä tuloksena. Tämä näkyy esim. erilaisissa perheiden omissa kohtaamisissa sekä osana perhepalveluita.



### ***Ei-aiotut vaikutukset***

Tärkeimpinä tekijöinä edellä kuvattujen vaikutusten aikaansaamiseksi on mainittu henkilökunnan koulutus sekä erilaisten moniammatillisten verkostojen kokoontuminen. Myös eri hankkeiden välinen yhteistyö ja foorumit nähdään tärkeiksi. Lisäksi usein mainitaan esimiesten ja johdon tuki. Muutamien työntekijätason vastausten joukossa korostetaan erityisesti työntekijöiden ylisektorista roolia uusissa työmalleissa ja sektorirajat ylittävää toiminnan tuntemusta. Lisäksi perheiden palveluohjauksen korostuminen mainitaan. Erityisesti verkostojen kokoontumisten myötä vastaajat tuntevat paremmin toistensa työtehtäviä. Muutamit mainitsevat myös kehittämissankkeen kokonaispituuden olleen yksi tärkeä tekijä vaikutusten aikaansaamisessa.

Ei-aiottuja vaikutuksia perhekeskushankkeiden vastaajat mainitsevat olleen:

- kuntien sitoutumisen puute
- yhteistyön (kunta – seurakunta – järjestö) parantuminen ja kilpailuhengen poistuminen
- kuntien yhdistyminen on tuottanut lisähaasteita työkäytäntöjen sopimisessa ja kehittämisessä
- perhetyöhön koulutettujen kodinhoitajien siirtyminen vanhustenhuoltoon
- yksittäisten onnistumisten aikaansaaminen sekä hyvä henki kehittämistyössä
- vanhempien keskinäisten kohtaamisten kautta saatu voimakas positiivinen palaute sekä vanhempien aktivoituminen alueellaan
- yllättävät paikalliset vastoinkäymiset: pienen ryhmän provoisoituminen ja palvelujen arvostelu, joka johtanut työntekijöiden epämotivoitumiseen ja saanut heidät harkitsemaan jopa hankkeesta vetäytymistä
- resurssien puutteesta johtuva työntekijöiden negatiivinen suhtautuminen projektiin/ projektihenkilöstöön.

Konkreettisia esimerkkejä hankkeiden jälkeen elämään jäävistä työvälineistä ovat perhetyöntekijän toimien perustaminen alueen kuntiin, perhetyöntekijöiden siirtyminen lastensuojelun ja perhetyön tiimeihin sekä erilaiset selvitysmateriaalit sekä vertaistytön ryhmät ja työmuodot kuten ”Eväitä elämään ”-ryhmät tai tenavatuvat. Muina esimerkkeinä käytäntöön jäävät moniammatilliset työryhmät, läheisneuvonpito, iltaparkkihoito lapsille, sekä varhaisen puuttumisen toimintamallit, jotka mainitaan myös varhaisen puuttumisen kehittämisen yhteydessä.

Yhteenveto: PERHEKESKUSTEN KEHITTÄMINEN		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
Valtakunnalliset toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perhekeskusten toiminnan jäsentäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perhekeskusten toiminnan lisääntyminen ja kehittyminen</li> <li>● Perhekeskustoiminnan nivoutuminen osaksi kuntien strategioita</li> </ul>
Hankerahoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perhekeskusten toiminnan jäsentäminen</li> <li>● Perhepalvelujen erilaiset toimintamuodot: vertaistytön ryhmät ja työmuodot, perhetyön organisointi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Työntekijöiden ammattitaidon lisääntyminen lasten ja perheiden palveluissa</li> <li>● Moniammatillisuuden lisääntyminen</li> </ul>

## Lastensuojelun kehittämisohjelma

Lastensuojelun kehittämisen osalta arvioinnin kohteena on ollut *valtakunnallinen lastensuojelun kehittämisohjelma* sekä valtionavustushankkeet *lastensuojelun avo- ja sijaishuollon* painoalueella.

### Tausta

Lastensuojelun kehittämiseen liittyviä odotettuja tuloksia ovat olleet lastensuojelun käsikirjan hyödyntäminen kunnissa, lastensuojelun tilanteen kartoittaminen seutukunnissa, tiedetään erityispalvelujen järjestämisen kohteet ja meneillään on suunnitteluvaihe tilanteen pa-



rantamiseksi, lastensuojelun työntekijöiden ja muiden toimijoiden moniammatillisen työn sekä näissä tarvittavien työmuotojen ja työtä tukevien rakenteiden kehittyminen, perhekuntoutusta ja jälkihuoltoa kehitetään sijais- ja avohuollon yhteistyönä sekä se, että lastensuojeluun liittyvä ammatillinen osaaminen on ollut kunnan käytössä Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana.

Keskeisinä odotettuina vaikutuksina ovat paitsi kehitettyjen toimintamallien juurtuminen käytäntöön niin myös lastensuojelun käsikirjan toimiminen kunnissa ohjauksen välineenä, tiedon lisääntyminen lastensuojelun kehittämistarpeista lastensuojeluohjelman työskentelyn sekä valtionavustushankkeiden työn myötä, lastensuojeluun liittyvän ammatillisen osaamisen kehittyminen riittävälle tasolle sekä kuntien sitoutuminen lastensuojelulain asettamien vaatimusten täyttämiseen.

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

Kaikkiaan lastensuojelun kehittämishankkeen odotettuja tuloksia vuonna 2007 ovat projektisuunnitelman mukaan lastensuojelulain kokonaisuudistuksen toteutuminen, lastensuojelun valtakunnallisten linjausten valmistuminen ja lastensuojelun strategiatyön seuraavan vaiheen (perusteet, laatusuositukset jne.) suunnitelma. Tämän lisäksi odotettuina tuloksina on ollut kattava tieto lastensuojelun nykytilasta ja kehittämistarpeista toimenpidealueittain (alkuarviointi, huostaanotto, sijais- ja jälkihuolto, lapsipolitiikka ja seudulliset palvelut).

Arvioinnin toisen vaiheen asiantuntijahaastatteluissa korostuu, että lastensuojelun kehittäminen on ollut tärkeä asia ja luonut samalla uutta tulemistä ”lapsipolitiikalle”. 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.

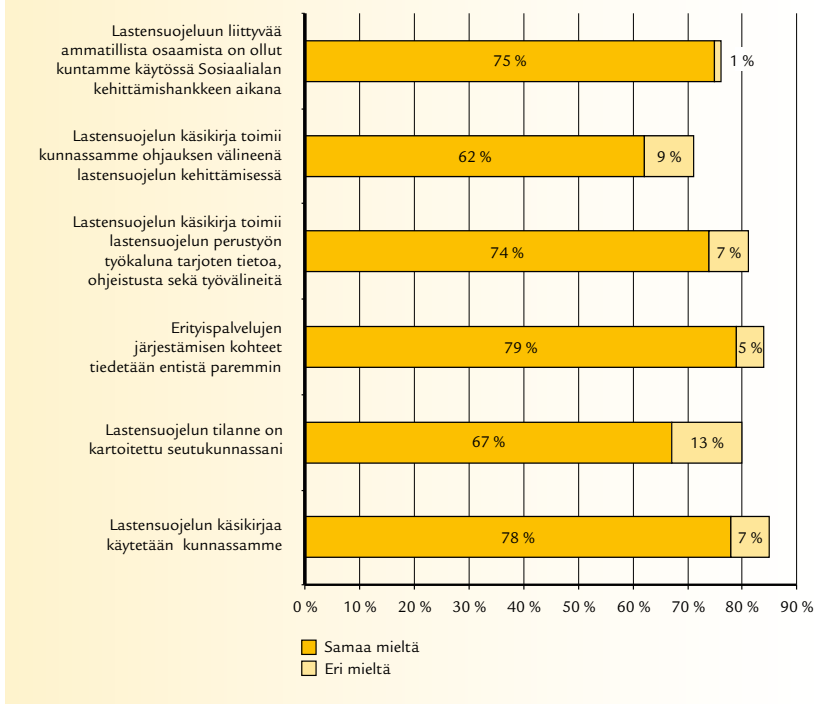
### ***Keskeiset tulokset***

Arvioinnin sähköisissä kyselyissä lastensuojelun kehittämisen tuloksiin suhtauduttiin varsin positiivisesti. Erityisen hyvinä tuloksina pi-



detään ohjelman tuottaman lastensuojelun käsikirjan leviämistä ja käyttämistä sekä sitä, että lastensuojelun ammatillinen osaaminen on ollut seutukunnan käytössä kehittämishankkeen aikana.

**Kuvio 9: Valtionavustus on edesauttanut seuraavien tulosten aikaansaamista lastensuojelun kehittämisessä (kantaa ottaneita vastaajia 104).**



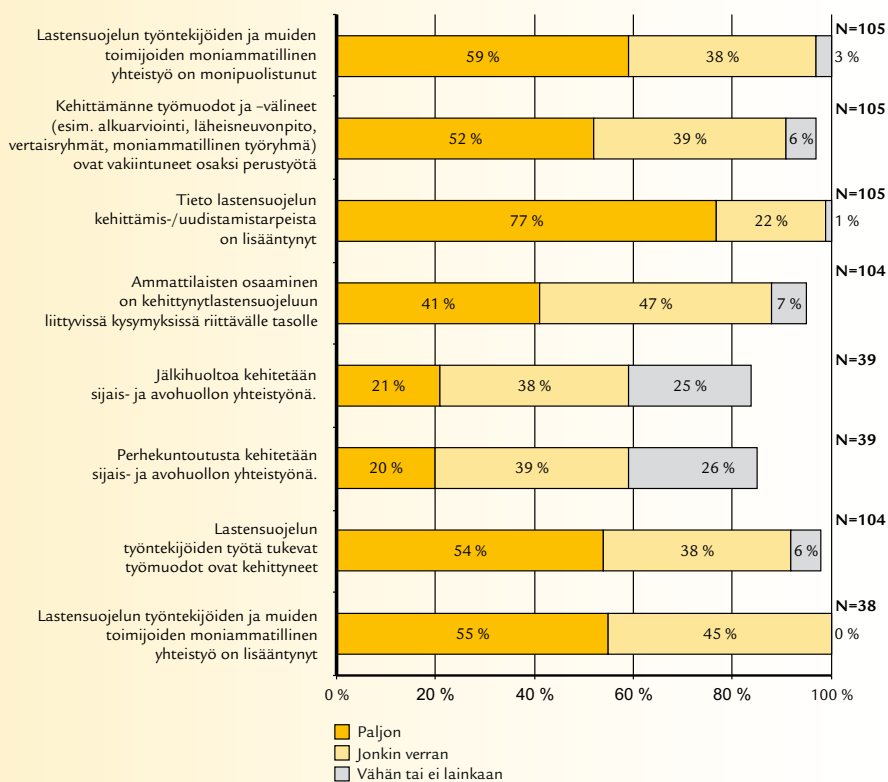
Muita keskeisiä tuloksia ovat olleet perhetyön suunnitelmallisuuden lisääntyminen, oppilaitosyhteistyön lisääntyminen, kehittävän ajattelun lisääntyminen, sosiaalipäivystyksen käynnistyminen, erilaisten tukimateriaalien (kuten varhaisen tuen käsikirjan laatiminen; lähi-suhdeväkivallan käsikirja) laatiminen hankkeiden aikana, valmiuden lisääntyminen lastensuojelulain tuomien edellytysten täyttämiseen, kuntien välisen yhteistyön tiivistyminen, lastensuojeluilmoitusten käsittelyn selkeytyminen sekä muutamissa maininnoissa myös huostaanottojen väheneminen.

### ***Keskeiset vaikutukset***

Arviointihankkeen aikana toteutetuissa haastatteluissa mainitaan usein, että lastensuojelu on voimakkaassa ”kehitystilassa” tai että

lastensuojelun kehittämisen vaikutusten arviointi on ”vielä tällä hetkellä ennakko-arviointia”. Niinpä siihen liittyviin havaintoihin on suhtauduttava varauksella. Kuviosta 10 nähdään, että keskeisin Sosiaalialan kehittämishankkeen vaikutus on liittynyt lastensuojelun työntekijöiden ja muiden työntekijöiden moniammatillisen yhteistyön lisääntymiseen.

**Kuvio 10: Valtionavustusrahoituksen vaikutuksia kunnissa.**



Muita tärkeitä vaikutuksia ovat tiedon selkeytyminen kehittämistarpeista, sekä lastensuojelun työntekijöiden yhteistyön monipuolistuminen. Hyvin vähän vastaajia osasi arvioida esim. jälkihuollon ja perhekuntoutuksen kehittämistä palvelujen taitekohdissa ja ne muutamat arviot, joita esitettiin, olivat kriittisiä. Tämä kertoo paitsi siitä, ettei asioita tunneta, myös siitä että näillä osa-alueilla palvelujen taitekohdissa on edelleen kehittämistä.

Lastensuojelun tietoisuuden sekä sen eri palvelualueiden arvostuksen kasvu mainitaan kyselyjen avovastauksissa eri tavoilla.

Tähän liittyy usein myös erilaisten ongelmien esille tuominen, joihin ei aiemmin osaamattomuuden tai resurssien vuoksi ole puututtu. Avovastauksissa korostetaan erityisesti moniammatillisuuden lisääntymistä.

Muita sähköisten kyselyjen avovastauksissa esiin nostettavia vaikutuksia ovat:

- pysyvän lastensuojelun kehittämissikkörakenteen luominen
- lapsinäkökulman ja lapsen osallisuuden vahvistuminen työskentelyprosessin eri vaiheissa
- kehittämistyön osaamisen vahvistuminen
- työn hahmottaminen prosesseina sekä eri prosessien ja niitä tukevien
  - erilaisten perhetyön lomakkeistojen lanseeraaminen
  - harjoitteluohjauksen parempi toimivuus
- työntekijöiden aktiivisempi ote työhönsä, vaikuttamishalukkuus ja arviointiosaamisen vahvistuminen
- ryhmätoiminnan mukaan saaminen lastensuojelulakiin
- yhteistyön helpottuminen eri organisaatioiden välillä
- lasten mielenterveyden haasteiden tunnistamiseksi tarjottavat lisärakenteet.

Tärkeimpinä tekijöinä edellä mainittujen vaikutusten aikaansaamisessa nähdään uusi lastensuojelulaki, varhaisen puuttumisen tehostaminen, paikallisten yhteistyökäytäntöjen sopiminen, yhteiset työprosessit ja koulutustilaisuudet sekä moniammatillinen yhteistyö. Vastaukset liittyvät sekä valtakunnalliseen lainsäädäntöön että hanketyössä tehtyyn työskentelyyn, toimintaan, jota ilman hankerahoitusta tuskin olisi voitu toteuttaa.

### ***Ei-aiotut vaikutukset***

Lastensuojelun kehittämishankkeissa nousi myös runsaasti ei-aiotuja, yllättäviä vaikutuksia. Kyselyyn vastanneiden vastauksista keskeisimmät ja useimmin huomiota saaneet vaikutukset olivat:

- Pohjanmaan alueiden lastensuojeluhankkeiden pohjalta jatkettiin yhteistyötä ja rakennettiin Pohjanmaan maakuntaan kaksikielinen verkostomainen lastensuojelun kehittämissyksikkö.
- Tehtävärakenteen muutoksissa prosessin muuttamisen mainitaan olevan vaikeaa.
- Lastensuojelun osalta Paras-hanke on jonkin verran hankaloittanut seutukuntia ja hajottanut kuntien kehittämistyötä eri suuntiin.
- Lisävakanssien saaminen.
- Seudullisten toimintamallien kehittämisestä on joissakin kunnissa jouduttu luopumaan Paras-hankkeen vuoksi.
- Lastensuojelun ylisektorinen kehittäminen.

Konkreettisia, valtionavustusrahoituksen loputtua pysyväksi jääneitä tai jääviä käytäntöjä on useita. Näistä tärkein on alkuarviointi. Valtionavustusrahoitus mahdollisti kunnille lastensuojelulain edellyttämien asioiden kokeilun tai kehittämisen. Muita keskeisiä käytäntöjä ovat: lastensuojelutarpeen arviointi, lastensuojelun sosiaalipäivystys, lastensuojelun selvitysten tehokas toteutusprosessi ja sen vaikuttavuuden arviointi, sosiaaliohjausmallien kehittäminen, työparitoiminta sekä erilaiset vertaisryhmätoiminnot ja niihin kehitetyt materiaalit.

Lastensuojelun prosessien tehostuminen nostetaan usein esiin. Erityisesti alkuarvioinnin, huostaanoton, huostaanoton purun sekä jälkihoidon mainitaan usein olevan entistä suunnitelmallisempaa ja tehokkaampaa.

Muita muutamia mainintoja saavia menettelyjä ovat:

- Ennaltaehkäisevän työn työryhmät
- Erilaiset oppaat ja muut tietomateriaalit
- Sisäiset lomakkeistot (esim. jälkihuollon asiakastietolomake sekä jälkihuollon henkilökohtaiset tilannearviolomakkeistot)
- Yhteistyön mallintaminen eri toimintamuodoissa (esim. lastensuojelun ja aikuispsykiatrian välillä)

- Henkilöstökunnan työnjaon selkeytyminen eri asioissa (esim. sosiaalityöntekijä, sosionomi)
- Perhetyön kehittyminen ja eri muotojen syntyminen (perheryhmiä toiminta, työnohjaus jne.)

Yhteenveto: LASTENSUOJELUN KEHITTÄMISOHJELMA		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
<b>Valtakunnalliset toimenpiteet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lastensuojelun kehittämistarpeiden määrittely</li> <li>● Lastensuojelulaki (417/2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lastensuojelun prosessien suunnitelmallisuus</li> </ul>
<b>Hankerahoitus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lastensuojeluun liittyvä osaaminen on ollut kuntien käytössä</li> <li>● Lastensuojelun toimintamallien syntyminen</li> <li>● Lastensuojelun erilaiset työmuotojen ja -prosessien kehittäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lastensuojelun eri työntekijäryhmien yhteistyön lisääntyminen ja monipuolistuminen</li> <li>● Lastensuojelun kehittämisalueiden kirkastuminen</li> <li>● Lastensuojelun pitkäjänteisen kehittämisen käynnistyminen</li> </ul>

## Toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi

Toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ei ole ollut arvioinnin painopisteenä.

Osahankkeessa on tuotettu julkaisuja (Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta, esite lähisuhde- ja perheväkivallasta, Kätkeytetyt 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. Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet mainitsevat ajoittain lähisuhde- ja perheväkivalta-asioiden esiin nostamisen yhtenä tärkeistä sosiaalialan kehittämisen vaikutuksista. Keskeisempänä asiana nähdään lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemisen suunnittelun kehittyminen ja asian nostaminen kuntien tietoisuuteen.

## **Varhainen puuttuminen**

Varhaista puuttumista on kehitetty valtakunnallisesti *Varhainen puuttuminen* valtakunnallisessa osahankkeessa sekä varhaisen puuttumisen valtionavustushankkeissa. Varhainen puuttuminen oli yksi arvioinnin teemoista.

### ***Tausta***

Varhaisen puuttumisen odotettuja tuloksia ovat lasten, nuorten ja perheiden parissa työskentelevien ammattilaisten välinen yhteistyön/yhteistyökäytäntöjen lisääntyminen ja lasten ja nuorten kanssa toimivien ammattilaisryhmien kyvyn kehittymisen havainta lasten ja nuorten ongelmia. Keskeisiä odotettuja vaikutuksia ovat olleet konkreettisen koordinaattiorakenteen muodostuminen osaksi kunnan johtamisjärjestelmää ja perustyötä sekä tietoisuuden lisääntyminen lasten ja nuorten ongelmien määrästä. Niissä kunnissa, joissa varhaisen puuttumisen koordinaattiorakenne ja työmenetelmät ovat käytössä, odotetaan, että lasten ja nuorten ongelmiin voidaan puuttua aikaisemmin ja tarjota niihin tukea.

*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 sidosryhmähaastatteluisissa korostuu näkemys, että varhaisen puuttumisen menetelmiä käytetään eniten niissä kunnissa, jotka ovat tiiviisti mukana Stakesin verkostossa ja yhteistyössä.

### ***Keskeiset tulokset***

Varhaisen puuttumisen keskeisiä tuloksia ovat valtakunnallisesti olleet huolen puheeksi ottamisen menetelmän lanseeraaminen. Huolen

puheeksi ottamiseen kehitettyä menetelmää kuvaavaa opasta on myyty yli 3 500 kpl. Toimintaa pitkälle kehitettäviä intensiivipaikkakuntia on muutamia (Helsinki, Nurmijärvi ja Rovaniemi). Näillä paikkakunnilla lähes kaikki kuntien lasten ja nuorten kanssa työskentelevät toimijat on koulutettu huolen puheeksi ottamisen menetelmään.

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

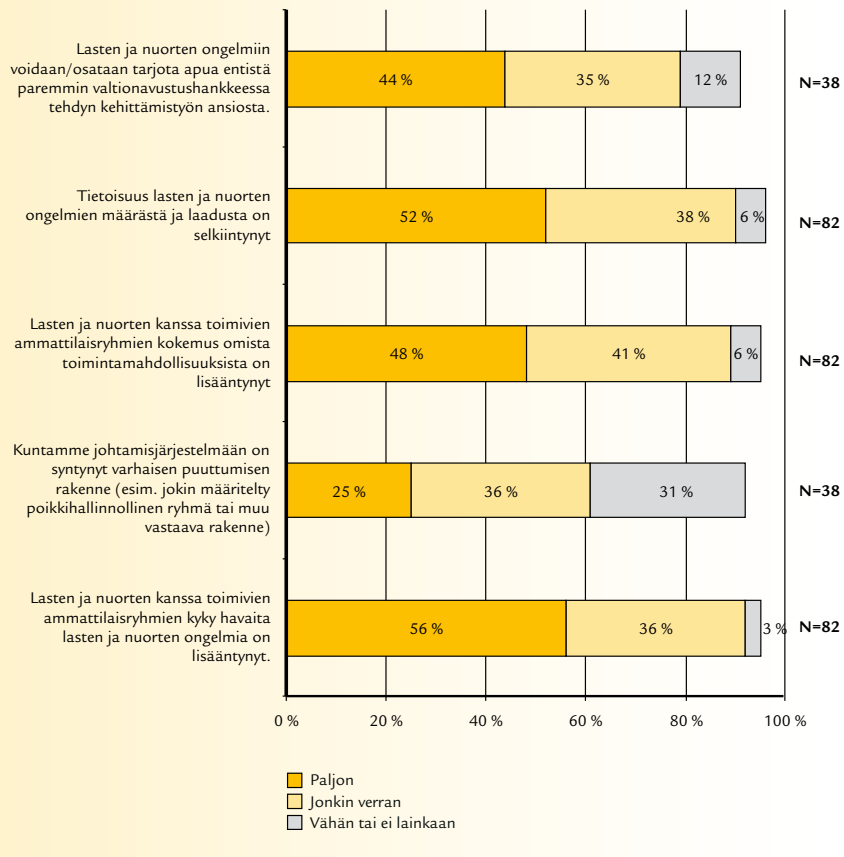
Valtionavustushankkeiden keskeiset tulokset ovat kyselyyn vastanneiden (n. 80 vastaajaa) mielestä lasten ja perheiden parissa työskentelevien ammattilaisten yhteistyön ja yhteistyökäytäntöjen lisääntyminen sekä alueellisten varhaisten puuttumisen työmenetelmien käyttöönotto.

Muita keskeisiä tuloksia ovat kyselyn vastausten perusteella olleet vanhemmuuden tukeminen osallisuuden, yhteisöllisyyden ja vertais-toiminnan näkökulmasta, yrittäjyyden lisääminen sekä hyvien käytäntöjen löytyminen varhaisen puuttumisen ja sosiaalipäivystyksen järjestämiseksi.

### ***Keskeiset vaikutukset***

Tärkeimpiä vaikutuksia varhaisen puuttumisen kehittämisessä ovat ”osaamisen” kehittyminen sekä tietoisuuden lisääntyminen ja selkiintyminen hankepaikkakunnilla lasten ja nuorten ongelmien määrästä ja laadusta. Kyselyn tulokset antavat osviittaa siitä, että varhaisen puuttumisen rakenteet eivät ole vielä kytkeytyneet osaksi kuntien johtamisjärjestelmää. Arvioinnin toisen vaiheen sidosryhmien ja asiantuntijoiden haastattelut vahvistavat tätä. Suurimmat haasteet varhaisen puuttumisen menetelmien kehittymiselle ja leviämislle liittyvät projektirahoituksen lyhyeen keston sekä kuntien johtamisjärjestelmien rakenteeseen. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että palvelujärjestelmä ei tunne ylisektorisia johtamisjärjestelmiä, joten varhaisen puuttumisen mahdolliset moniammatilliset koordinaatorakenteet, joissa menetelmiä hyödynnettäisiin, saattavat kadota projektirahoituksen päätyttyä.

**Kuvio 11: Valtionavustusrahoituksen vaikutuksia varhaisen puuttumisen kehittämisessä.**



Edellä esitettyjen lisäksi muita keskeisiä vaikutuksia, joita arvioinnin kyselyihin vastanneet nostavat esiin, on tiivistetty seuraavassa:

- Monitoimijaisen ja poikkisektorisen ajattelumallin kehittäminen.
- Yhteistyön lisääntyminen kunnassa ja ehkäisevän päihdetyön kokonaisuuden hahmottaminen eri palveluihin liittyvissä kysymyksissä lasten kannalta (esimerkiksi ennaltaehkäisevän päihdetyön suhde pienempiin lapsiin ja perheisiin).
- Henkilökunnan motivaatio työn kehittämiseen ja kouluttamiseen.



- Lasten systemaattinen havainnointi.
- Yhteiset tapahtumat ja toiminnot, joilla lapsiperheille järjestettyä toimintaa on tuotu kuntalaisten tietoon.
- Kasvatuskumppanuuksien kehittäminen ja vanhempien parempi perehtyneisyys päivähoidon arkeen ja päivähoitoon.

### ***Ei-aiotut vaikutukset***

Ei-aiottuja ja yllättäviä vaikutuksia mainitaan kyselyssä varhaisen puuttumisen osalta vain muutamia. Näitä olivat liian laajojen tavoitteiden ja liian laajan hankkeen käynnistäminen, moniammatillisen yhteistyön yllättävä helppous joissakin hankkeissa, avoimeen päiväkotitoimintaan hankalasti sijoittuville perheille syntynyt oma toimintamuoto sekä ennaltaehkäisy merkityksen kirkastuminen työntekijöille.

Keskeisinä tekijöinä vaikutusten aikaansaamisissa useimmin mainitaan koulutus ja verkostoituminen sekä vertaistoiminta. Lisäksi henkilökunnan tai työryhmien osallistujat (joita vastaajista oli muutama) antavat kiitosta projektihenkilöstön aktiivisuudelle. Samoin Varpu-hankkeen tekemä pohjatyö mainitaan varhaisen puuttumisen teeman hankkeissa.

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 nousut esiin.

Arvioinnin toisen vaiheen 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 hankkei-

den myötä on syntynyt pysyviä johtamis- ja/tai koordinaatorakenteita 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.

Lyhytaikaisen perhehoidon määrän ja laadun lisääntyminen sekä sosiaalipäivystysjärjestelmän organisointi mainitaan muutamissa vastauksissa varhaisen puuttumisen kehittämisen edellytyksenä. Yhtenä kyselyn avovastausten kautta esiin nousevana vaikutuksena nähdään avoimen varhaiskasvatustoiminnan monipuolistuminen sekä hyvien käytäntöjen löytyminen päivähoiton aloitusvaiheessa. Toisaalta osassa vastauksista korostuu myös resurssien puute: *”Tietoisuus ongelmista vahvistui ja ideoitakin syntyi, mutta hankkeen jälkeen palattiin normaaliin arkeen --- rahaa ei ole varhaiseen puuttumiseen eikä ennaltaehkäisyyn”*

Yhteenveto: VARHAINEN PUUTTUMINEN		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
<b>Valtakunnalliset toimenpiteet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Varhaisen puuttumisen oppaat</li> <li>● Stakesin toteuttamat varhaisen puuttumisen koulutukset sekä konsultointi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Varhaisen puuttumisen osaamisen kehittyminen</li> </ul>
<b>Hankerahoitus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Moniammatillisten yhteistyökäytäntöjen lisääntyminen ja monipuolistuminen</li> <li>● Varhaisen puuttumisen yhteistyömallien kehittäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Varhaisen puuttumisen osaaminen on lisääntynyt toiminnassa mukana olleiden lasten ja perheiden parissa työskentelevien ammattilaisten keskuudessa</li> <li>● Kyky reagoida lasten ja nuorten ongelmiin on parantunut</li> </ul>

#### 4.4.2 Johtopäätökset: Lasten ja perheiden palvelujen kehittäminen

Tässä esitetään johtopäätökset lasten ja perheiden palvelujen kehittämistä arvioinnin painoalueilta.

##### Perhekeskustoiminnan kehittäminen

JOHTOPÄÄTÖS 10: Perhekeskustoiminta on muodostunut Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana tärkeäksi toiminnaksi, jonka kehityshaasteena on sen vakiinnuttaminen ja laajentaminen. Vakiintuneita perhekeskusten toimintamalleja ovat perhevalmennus, avoin toiminta sekä toimintamallit päivähoidon varhaiskasvatuksessa ja koulussa.

- Perhekeskusten toiminta on lisääntynyt ja kehittynyt hankkeen aikana. Useat perhekeskustoimintaa kehittävät hankkeet ovat edelleen työn alla.
- Hanketoimijat katsovat perheiden palvelutietoisuuden lisääntyneen perhekeskustoiminnan myötä.
- Erilaiset vertaistuen toimintamallit ja vanhempainryhmien toimintamallit ovat kehittyneet pysyviksi toimintarakenteiksi.

JOHTOPÄÄTÖS 11: Perhekeskustoiminnan kehittämisen haasteena on monitoimijaisen yhteistyön suunnitelmallisuuden ja säännöllisyyden varmistaminen. Toimintakulttuurin muutos moniammatilliseen ja varhaiseen tukeen painottuen vie runsaasti aikaa.

- Useita tavoiteltuja vaikutuksia ei ole vielä saatu realisoitua (esim. osallistumisaktiivisuuden lisääntyminen, perheiden osallisuuden ja omatoimisuuden lisääntyminen).
- Todellinen yhteisten palveluprosessien kehittäminen on vielä kesken.

## Lastensuojelun kehittäminen

JOHTOPÄÄTÖS 12: Lastensuojelun kehittäminen on ollut keskeisiä ja parhaiten onnistuneimpia toimenpidekokonaisuuksia Sosiaalialan kehittämishankkeessa.

- Eri toimijat kokevat lastensuojelun kehittämisen nousseen keskeiseksi sosiaalialan kehittämishaasteeksi viimeisen vuosikymmenen aikana. Lisäksi sen nähdään usein olevan yksi parhaiten onnistuneita Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitekokonaisuuksia.
- Onnistumisen kokemukset johtuvat lastensuojelun kehittämistarpeiden laajasta kartoittamisesta sekä tämän tietopohjan avulla tehdystä lastensuojelulain uudistamisesta. Lainsäädännön kehittäminen konkretisoi kehittämistyön.
- Lastensuojelun käsikirjaa käytetään usein kunnissa suunnittelun apuvälineenä. Lastensuojelun tilanne on kartoitettu useissa kunnissa jo varsin hyvin.
- Sosiaalialan kehittämishanke on mahdollistanut lastensuojeluun liittyvän ammatillisen osaamisen saatavuuden kehittämishankkeen aikana. Toimijat kokevat, että haasteita osaamisen varmistamisessa on kuitenkin edelleen.
- Kehitetyt työmuodot ovat usein jääneet jo pysyviksi (esim. alkuarviointi, läheisneuvonpito, vertaisryhmät, moniammatillinen työryhmä).

JOHTOPÄÄTÖS 13: Lastensuojelun odotetuista tuloksista ja vaikutuksista haasteita on perhekuntoutuksen ja jälkihuollon kehittämisessä sijais- ja avoimuuden yhteistyönä. Käytännössä tämä näkyy siinä, että palvelujen kehittämisen rajapinnat sijais- ja avoimuudessa ovat edelleen heikot.

## Varhaisen puuttumisen kehittäminen

JOHTOPÄÄTÖS 14: Varhaisen puuttumisen kehittämisessä on saavutettu hyvin odotettuja tuloksia ja vaikutuksia. Varhaisen puuttumisen kehittämisessä on luotu paljon välineitä ja palveluita, joiden käyttöönotto ja levittäminen on tärkeää Kaste-ohjelmassa.

- Varhaisen puuttumisen työvälineitä ja työkäytäntöjä on otettu käyttöön useissa kunnissa.
- Lasten, nuorten ja perheiden parissa työskentelevien ammattilaisten välinen yhteistyö/ yhteistyökäytännöt ovat lisääntyneet.
- Lisäksi erityisen positiivisena koetaan, että lasten ja nuorten kanssa toimivien ammattilaisryhmien kyky havaita lasten ja nuorten ongelmia on lisääntynyt hankepaikkakuntien arvion mukaan.
- Yli kymmenessä kunnassa toimii jo varhaisen puuttumisen selkeä rakenne.

**JOHTOPÄÄTÖS 15:** Varhaisen puuttumisen työmenetelmien kehittämisen taustalla on ollut Stakesin Varhaisen puuttumisen hanke. Tämä on ollut tärkeä edellytys varhaisen puuttumisen kehittämisen hyvien tulosten aikaansaamisessa.

**JOHTOPÄÄTÖS 16:** Varhainen puuttuminen on nostettu teemanä erittäin vahvasti esiin Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana. Varhaisen puuttumisen kehittämiseksi on luotu jatkuvuus Kaste-ohjelmassa. Haasteena on kuitenkin varmistaa hanketoiminnan todellisten tavoitteiden keskittyminen varhaiseen puuttumiseen ja sitä tukevien rakenteiden luomiseen.

## 4.5 Vanhusten palvelujen kehittäminen

Vanhusten palvelujen kehittämiseen ovat kuuluneet seuraavat valtakunnalliset osahankkeet: *Palvelusetelin käyttöönotto kotipalveluissa (osahanke 15)*, *Kotipalvelun ja kotihoidon kehittäminen (Kotosa-hanke, osahanke 16)*, *Omaishoidon kehittäminen (Osahanke 17)*, *Ikäihmisten laitoshoidon kehittäminen (Laila-hanke, osahanke 18)*.

Tämän lisäksi arvioinnin kohteena on ollut *vanhusten palvelujen kehittämisen* valtionavustusten painoalue.

Vanhusten palvelujen kehittämistä tarkasteltiin arvioinnin kolmannessa vaiheessa yhtenäisenä kokonaisuutena, jossa yhdistyvät eri valtakunnallisissa osahankkeissa sekä alueellisissa valtionavustushankkeissa tehty työ. Tähän liittyviä keskeisiä odotettuja tuloksia

ovat olleet kotihoidon oppaan<sup>11</sup> käyttöönotto kunnissa, kotipalvelun ja kotihoidon laadun, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden arviointikriteerien käyttöönotto kehittämistyön ja arvioinnin välineenä, osallistuneiden arviointiosaamisen kehittyminen, uusien toimintamallien ja menetelmien käyttöönotto laitospalveluissa sekä henkilöstön osaamisen kehittyminen ikäihmisten hoitoon liittyvissä asioissa.

Keskeisiä odotettuja vaikutuksia ovat olleet kuntien tietoisuuden lisääntyminen omaishoidon tuesta, kehitystyöhön osallistuneiden tietoisuuden lisääntyminen kotihoidon laadun eri ulottuvuuksista, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöedellytysten parantuminen pitkäaikaishoidon ja laitoshoidon osalta, laitosten kodinomaisuuden lisääntyminen, asiakaslähtöisyyden kehittyminen laitoshoidossa ja kotihoidossa sekä palvelurakenteiden kehittäminen pitkäjänteisenä yhteistyönä.

Tässä luvussa käydään lyhyesti läpi kunkin valtakunnallisen osahankkeen keskeisiä tuloksia. Tämän jälkeen tarkastellaan vanhusten palvelujen kehittämistä kokonaisuutena.

#### **4.5.1 Havainnot valtakunnallisista osahankkeista ja valtionavustushankkeista**

##### **Vanhusten palvelujen kehittämisen toimintaympäristö**

Vanhusten palvelujen kehittämisen tavoitteet ovat Sosiaalialan kehittämishankkeessa olleet monipuolisia: omaishoidon-, kotihoidon- ja laitoshoidon kehittämistä eri keinoilla. Toimintaympäristön kehitystä tarkasteltaessa voidaan kiinnittää ensin huomiota vanhempien ikäryhmien yleisiin kokemuksiin hyvinvoinnista. Tutkimusten mukaan valtaosalla ns. kolmanteen ikään kuuluvista kokee hyvinvointinsa hyväksi. Haasteena puolestaan on yksinäisyys, josta kärsii joka neljäs. (Vaarama & Ollila 2008)

Hypa-tutkimusten perusteella voidaan yleisesti todeta, että kansalliset kehittäisivät omassa kotikunnassaan kaikkia sosiaalipalveluja, mutta ennen muuta he kehittäisivät vanhusten ja lasten palveluja. Hypa-aineistossa vuonna 2004 runsas 60 % oli sitä mieltä, että van-

---

<sup>11</sup> Heinola Reija (toim.): Asiakaslähtöinen kotihoito -opas ikääntyneiden kotihoidon laatuun. Stakes, Oppaita 70/2007.

huspalveluja ja lasten ja nuorten tukipalveluja tuli kehittää paljon tai jonkin verran. Vuonna 2006 vastaava luku oli jopa 70 % vanhusten-palveluja ja 62 % lastensuojelua. Tarkemmin tarkasteluna ainoastaan 55 % kehittäisi kotipalveluja, jotka ovat olleet paitsi julkisuudessa myös Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteita. (Muuri 2008, s. 205.)

Palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna kolmasikäiset hakevat harvoin sosiaalipalveluja: Stakesin tekemässä tutkimuksessa keskimäärin vain 4 % oli hakenut vanhus-, vammais- tai kotipalveluja. Naisilla osuus oli selkeästi suurempi kuin miehillä. Tutkimuksen korrelaatioanalyysin pohjalta voidaan päätellä, että näiden palvelujen hakemista vähensivät menojen kattamisen helppous, haittaavan sairauden tai vamman puute, stressittömyys tai se, ettei kyseessä ollut läheistään auttava henkilö. Palvelujen kysyntää lisääviä tekijöitä ovat huono subjektiivinen terveys ja elämään tyytymättömyys sekä henkilön varat suhteessa tarvitsemaansa sairaanhoitoon (Vaarama & Ollila 2008). Odotukset vanhusten palvelujen kehittämisessä ovat olleet varsin voimakkaita.

Palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna Stakesin tutkimuksiin osallistuneista puolet sosiaalipalveluita hakeneista koki asioinnin monimutkaiseksi ja työlääksi. Neljäsosa vastaavasti oli joutunut odottamaan liian kauan. Valtaosa kuitenkin koki saaneensa ymmärtävää, kohteliasta ja joustavaa sekä omat toiveet huomioon ottavaa palvelua. (Vaarala & Ollila 2008, 127).

Väestön toimintakyky on parantunut, mutta parantumista ei ole tapahtunut 85 vuotta täyttäneiden ryhmässä. Väestön toimintakyvyn paranemisesta huolimatta palvelujen tarve ei välttämättä vähene. Palvelutarpeen ennakoinnissa on ilmeistä, että kotihoidon ja laitoshoidon asiakkaat poikkeavat toisistaan erityisesti fyysisen ja kognitiivisen toiminnanvajeen asteen perusteella. (Voutilainen...2007.)

Ikääntyneiden palvelujen toimintaympäristössä on tapahtunut 1990-luvulla rakennemuutos, jossa palveluasuminen on lisääntynyt selvästi. Sama kehitys on jatkunut myös viime vuosina. (Voutilainen...2007.) Ikääntyneiden palvelujen rakenne vaihtelee alueellisesti jonkin verran. Esim. maakunnittain tarkasteltuna 75-vuotiaisista säännöllisessä kotihoidossa olevien osuus vaihtelee alle 10 prosentista aina 17,4 prosenttiin. (Voutilainen...2007.)

Säännöllisessä kotihoidossa olevien dementia-asiakkaiden määrä on kasvanut selkeästi 2000-luvulla ja sama kehitys on ollut Sosiaali-



alan kehittämishankkeen aikana. Tämä johtuu osin siitä, että kokonaisuudessaan väheneviä kotihoidon palveluja on kohdennettu henkilöille, joilla on diagnosoitu dementoiva sairaus. (Voutilainen...2007.)

## Palvelusetelin käyttöönotto kotipalveluissa

Palvelusetelin käyttöönotto ei ole ollut arvioinnin painopisteenä.

Osahankkeen osalta keskeisimpiä tuotoksia ovat olleet lainsäädäntö ja tätä tukeva opas sekä vuonna 2005 käynnistetty kokeilu palvelusetelin käytöstä palveluasumisessa. Palveluseteliä koskevasta seurantatutkimuksesta ja toteutetuista haastatteluista voidaan tiivistää seuraavat havainnot:<sup>12</sup>

- Palveluseteliasiakkaita on vielä suhteellisen vähän ja yli puolet yrityksistä toimii hyväksyttynä palveluntuottajana vain yhden kunnan alueella. Asiakasmäärät yrityksissä ovat kasvaneet selvästi seurantatutkimukseen osallistuneilla yrityksillä.
- Yrittäjälle aiheutuu palvelusetelin käytöstä moninkertaista työtä 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-rajajoja 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.

---

<sup>12</sup> Seurantatutkimus



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

Kotipalvelujen määrällistä kehitystä tarkasteltaessa voidaan todeta, että kaikissa palvelumuodoissa asiakasmäärät ovat nousseet 2000-luvun aikana. Vuodesta 1995 on tehty säännöllistä asiakaslaskentaa ja nämä osoittavat, että kotipalvelua ja kotisairaanhoidoa saavat asiakkaat ovat huonokuntoisia ja yhä iäkkäämpiä. Paljon palveluja saaneiden asiakkaiden osuus on koko ajan kasvanut. (Voutilainen...2007.) Monet kunnat ja palveluntuottajat eivät enää pystykään erittelemään kotihoidon käyntejä näiden kahden palvelun välillä. (Voutilainen...2007.)

Kotona asuville dementiaoireisille suunnattujen päiväpaikkojen osalta tulokset ovat osoittaneet päiväpaikkatoiminnan tukevan asiakkaiden hyvinvointia ja voimavaroja. Aineiston pienuuden vuoksi tuloksia ei voi yleistää. (Voutilainen...2007.) Kotipalvelujen toimintaympäristö on haastava sikäli, että asiakkaat voivat odottaa hyvin erityyppisiä asioita. Kehittämisen kohteina on nähty avun saanti raskaisiin taloustöihin, kuljetuspalvelut, ulkoilu ja asiointi yhdessä asiakkaan kanssa. Kotipalvelutyössä ei kuitenkaan näytä olevan mahdollisuuksia kuntouttavaan toimintaan. (Voutilainen...2007.) Stakesin kotihoitoa koskevan RAI-selvityksen mukaan kotihoidon asiakasrakenne oli demensian asteen suhteen samankaltainen eri puolella Suomea. Diagnostiikka ja kotihoidon hoidon laatu vaihtelivat paikkakunnittain ja alueittain enemmän kuin asiakasrakenteen perusteella olisi odotettavissa.

Valtakunnallisen osahankkeen tavoitteena oli, että kunnissa kehitetään kotipalvelun sekä yhdistetyn kotipalvelun ja kotisairaanhoidon saatavuutta, laatua ja taloudellisuutta vanhusten kotona asumisen turvaamiseksi. Osahankkeessa on ollut mukana 10 seudullista valtionavustushanketta. Tavoitealueella on kartoitettu kotipalvelujen ja kotihoidon nykytila sekä laadittu kotipalvelujen ja kotihoidon prosessien kuvaukset. Säännölliset työseminaarit ovat mahdollistaneet kuntien vertaiskehittämisen. 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 ymmärtäneet arvioinnin merkityksen ja siihen liittyvän välineistön entistä paremmin.



Arvioinnin kyselyyn vastanneet valtionavustushankkeet (n=7) suhtautuvat varsin positiivisesti kotipalvelun ja kotihoidon toimintamallien kehittymiseen. 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* keskeinen tulos on ollut julkaisu-toiminta. 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<sup>13</sup> valmistelu ja uudistaminen nähdään usein hankkeen tuotokseksi. Haastattelujen perusteella omaishoitolaki on nostanut omaishoidon profiilia.

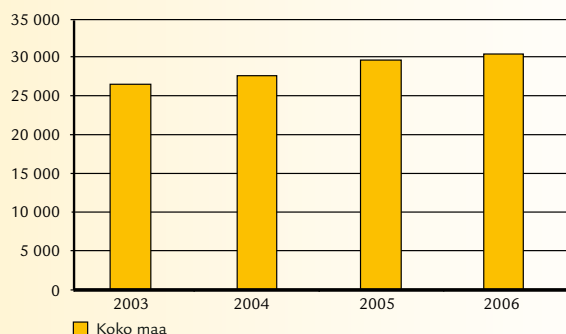
Omaishoitoa tarkasteltaessa voidaan todeta, että epävirallisella läheisavulla on aina ollut, ja tulee tulevaisuudessakin olemaan, suuri merkitys. Stakesin tutkimuksen mukaan epävirallista läheisapua omaisilleen, tuttavilleen tai ystävilleen antavia henkilöitä on yli miljoona suomalaista. Pääasiallisia auttajia on tulosten mukaan noin 300 000. Virallista kunnallista omaishoidontukea sai 2005 kaikkiaan 29 582 omaishoitajaa. (Katainen et al. 2008). Omaishoidon tuen osalta tuen piirissä olleiden osuus on noussut tasaisesti 2000-luvun aikana. (Voutilainen...2007). Tutkimukset osoittavat, että omaishoitajat eivät saa riittävästi ammattilaisten tukea ja tukipalveluita kyetäkseen selviytymään arjessa. (Voutilainen...2007.)

Arvioinnin sähköisten kyselyjen perusteella muutamat kuntien sosiaali- ja perusturvajohdosta mainitsevat omaishoidon lisäämisestä kunnassa. Samoin omaishoidon tuesta tehneiden hoitajien määrä on noussut hankkeen aikana. Hankeen merkitystä ei tosin pystytä näistä erottamaan.

---

<sup>13</sup> Omaishoitolaki korvaa sosiaalihuoltolain omaishoidon tukea koskevat säännökset (SHL 22 a-27 c §) sekä asetuksen omaishoidon tuesta (318/1993).

**Kuvio 12: Omaishoidon tuesta sopimuksen tehneiden hoitajien määrä 2003-2006 (Kunnan kustantamat palvelut) (SotkaNet).**



Stakesin tekemässä selvityksessä kerättiin aineistoa omaishoitolain vaikutuksista. Nämä voidaan tiivistää seuraavasti:<sup>14</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 selkiytyminen 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 vi-  
ranhaltijan vastauksissa ja vastaavasti huononeminen 20 kun-  
nan vastauksissa.

## **Ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kehittäminen**

Valtakunnallisessa osahankkeessa on paneuduttu laatukriteereihin, dementiahoidon laatukriteereihin, asiakasnäkökulmaan ja ITE-menetelmän hyödyntämiseen työyhteisön laadun-hallinnan tilan-

<sup>14</sup> Voutilainen, P. & Kattainen, E. & Heinola, R. 2007. Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihteluista 1994–2006. Stakes.

teen 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. Refleктоiva 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 hoidon asiakaslähtöisyys ja toimintakäytänteet ovat kehittyneet hankkeessa haastateltavien mukaan eniten. Näiden toteutumista paikallistasolla arvioidaan myöhemmin. Toinen keskeinen kehittymisalue liittyy kuntien verkottamiseen ikääntyneiden laitoshoidon kehittämisen osalta.

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 hoidon 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 positiivisiksi asioiksi toimijoiden osaamisen kehittämisen ikäihmisten hoitoon liittyvissä asioissa. Myös laitoshoidon asiakaslähtöisyys on kehittynyt jossain määrin. Laitoshoidon vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden paranemista ei kuitenkaan ole tapahtunut.

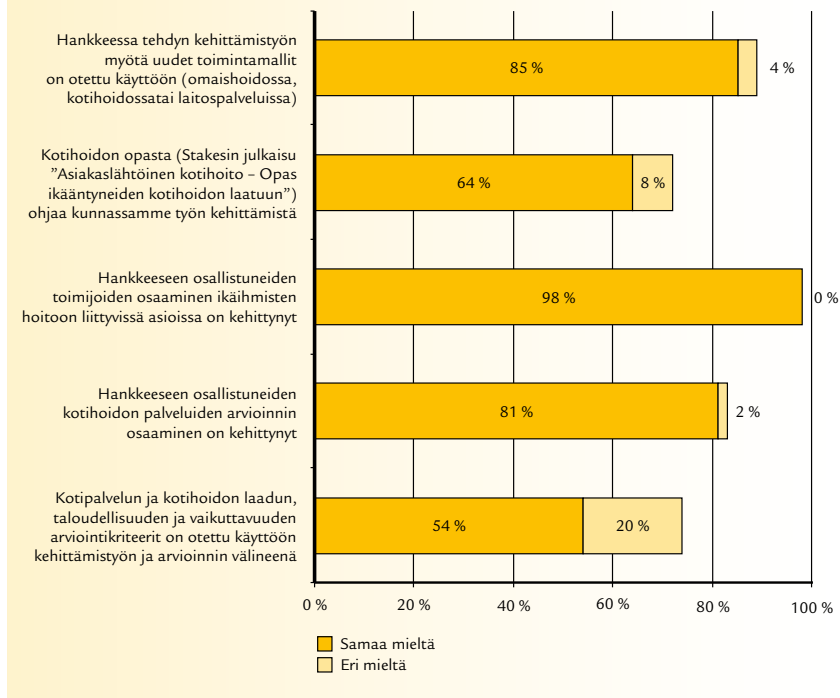
Vanhuspalvelujen kehittymistä käsiteltiin myös aluejohtoryhmien päätösseminaareissa. Palvelujen kehittämisessä on suuria alueellisia eroja ja palvelujen saatavuudessa on edelleen kehitettävää.

## Vanhusten palvelujen kehittäminen valtionavustusrahoituksella

### Keskeiset tulokset

Arvioinnin kyselyssä vanhusten palvelujen kehittämistä tarkasteltiin kokonaisuutena. Sähköiseen kyselyyn vastanneiden näkökulma sosiaalialan kehittämisen keskeisistä tuloksista on esitetty seuraavassa:

**Kuvio 13: Valtionavustusrahoituksen merkitys vanhusten palvelujen kehittämishankkeiden tulosten aikaansaamisessa (kantaa ottaneita n. 80 vastaajaa).**



Tärkeimpinä valtionavustusrahoituksen tuloksina nähdään toimijoiden osaamisen lisääntyminen sekä uusien toimintamallien aikaansaaminen. Huolimatta siitä, että vastaajamäärät ovat suhteellisen pieniä, voidaan tulosta pitää positiivisena. Muita keskeisiä tuloksia ovat olleet tietoisuuden lisääntyminen omista kehittämisalueista, ko-

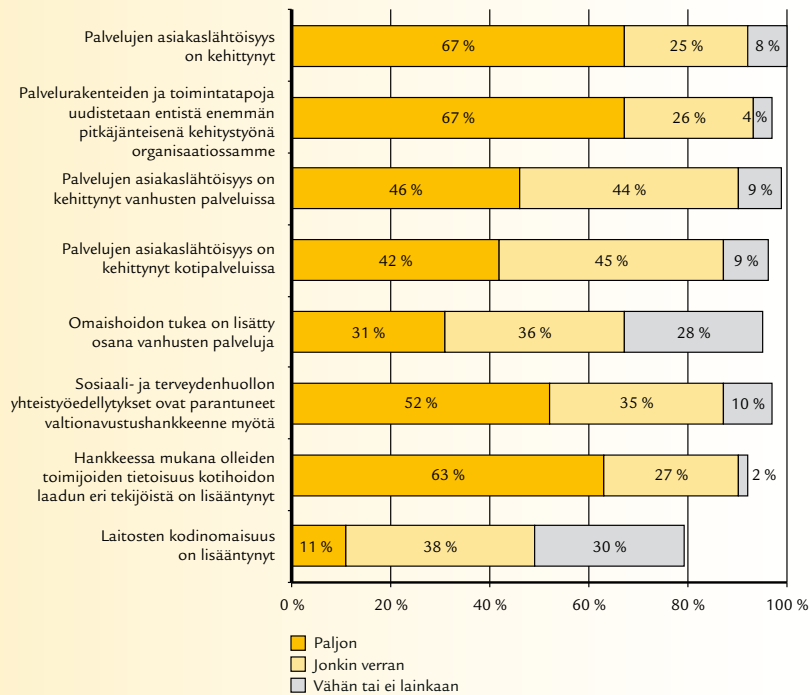
tipalvelujen sisältö/työtapojen kehittyminen, päivätoiminnan kehittyminen sekä sosiaalityön aseman vahvistuminen vanhuspalveluissa.

Lisäksi muina tuloksina nähdään yrittäjyyden edistäminen (yksittäisen palvelusetelihankkeen vastaaja), ikäihmisten terveystarkastusmallin luominen, ikäihmisen kohdennetun kuntoutusmallin luominen, tiedontuotannon lisääminen, vanhusten palveluprosessin tuntemisen lisääminen sekä ikääntyvien osallisuuden lisääminen. Lisäksi vanhuussosiaalityön menetelmien kehittäminen ja pilotointi mainitaan muutaman kerran yksittäisen hankkeen keskeisenä tuloksena.

### Keskeiset vaikutukset

Kuviossa 14 on esitetty arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneiden toimijoiden näkemyksiä vanhuspalvelujen kehittymisestä. Vanhusten palveluja arvioi kysymyksestä riippuen 40–100 vastaajaa. Yksi keskeisistä vaikutuksista vastaajien mukaan on vanhuspalvelujen asiakaslähtöisyyden kehittyminen.

**Kuvio 14: Valtionavustusrahoituksella aikaansaatuja vaikutuksia vanhusten palveluissa.**



Vastaajia pyydettiin perustelevaan vastauksiaan. Keskeisimpiä asiakaslähtöisyyttä lisääviä vaikutuksia ovat olleet seuraavat:

- Hankkeen tuloksena palveluihin on lisätty sekä ennaltaehkäisevä työ että palveluohjaus.
- Asiakaspalautteen säännöllinen kerääminen.
- Palveluohjauksen kehittäminen.
- Kotipalvelujen ja kotisairaanhoidon yhteisten hoito- ja palvelusuunnitelmien (HOPASU) uudistaminen. Hopasuissa otetaan entistä enemmän huomioon asiakkaan voimavarat ja kokonaisvaltainen tilanne. Muutamat mainitsevat myös hoito- ja palvelusuunnitelman tärkeyden lisääntyneen.
- Uusien toimintakykykymittareiden käyttöönotto.
- Yhteisten koulutusten avulla työntekijät ovat luoneet yhteisiä periaatteita, jolloin asiakas saa samansisältöistä palvelua.
- Asiakkaiden toimintakyvyn arvioinnissa käytössä olevat mittarit (RAI-mittarit). Nämä antavat palvelujärjestelmälle entistä kattavampaa ja yksilökohtaisempaa tietoa asiakkaan voimavaroista ja palvelujen tarpeesta.
- Projektin toimenpiteiden läpikäynti työntekijöiden kanssa ja arviointi siitä, miten niissä huomioidaan kunkin asiakkaan henkilökohtainen tilanne.
- Vastaavasti myös uusia asiakaslähtöisiä palvelumalleja on kehitetty, esim. yöpartio tai viriketoiminnan kehittäminen, joka pidentää kotona asumista.

Asiakaslähtöisyyden kehittymisen lisäksi toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittymisen pitkäjänteisyys sekä hankkeissa mukana olleiden toimijoiden tietoisuus vanhuspalvelujen laadun eri osatekijöistä mainitaan vaikutuksina, jotka ovat ainakin osittain syntyneet Sosiaalialan kehittämishankkeen aikaansaamina. Sähköiseen kyselyyn vastanneet hankkeiden toteuttajat ja kohde- sekä sidosryhmät ovat hahmottaneet muiksi keskeisiksi vaikutuksiksi seuraavia:

- Palvelun laadun arviointivälineistön kehittyminen (Kotosa).
- Työyhteisöjen tai kuntien tasolla tapahtuva kehittämisosaamisen ja -myönteisyyden lisääntyminen.
- Koulutuksen ja käytännön vuoropuhelun kehittäminen.
- Oman ammattiryhmän ryhmytyminen ja oman osaamisen kehittäminen ja korostaminen (esim. kotihoidon työntekijöiden osaaminen ja ammattitaito).
- Erilaisten asiantuntija ja tiedonvaihtoverkostojen rooli sekä kuntien sisäisessä että kuntien välisessä yhteistyössä.
- Gerontologisen sosiaalityön aseman tunnustaminen.
- Ikääntyneiden tietoisuuden lisääntyminen omista mahdollisuuksistaan ja voimavaroistaan. Aktiivisuus lisääntynyt.
- Erilaiset vanhusten palvelujen jatkokehityssuunnitelmat: usean kunnan yhteiset palvelukehityssuunnitelmat, laitoshoidon ja kotihoidon yhteistyön kehittäminen, muistisairaiden hoidon ja voinnin seurannan kehittäminen.
- Ympärivuorokautisen kotihoidon toimintamallit ja vanhusten turvallisuuden lisääntyminen.
- Läheisauttajamallin tuoma asiakkaiden toimintakyvyn parantuminen.
- Terveystieteiden ja sosiaalitoimen yhteistyön lisääntyminen mainitaan muutamissa vastauksissa.

### ***Ei-aiotut vaikutukset***

Sähköisiin kyselyihin vastanneet ei-aiotut vaikutukset ovat yksittäisiä ja usein hyvin valtionavustushankesidonnaisia. Osa on pitänyt yllättävinä esim. tuotettujen palveluohjausasiakirjojen suosiota, toteutettuja verkostoja, yksittäisten menetelmien toimimattomuutta (haluttomuus työnkiertoon) tai toimivuutta (suosion saanut kuntoutus). Kehittämistyön tulosten implementoinnin hitaus tai vaikeus heijastuu myös vanhuspalveluhankkeissa. Yhteistyön luomisen hitaus ja vaikeus heijastuu useissa vastauksissa eri tavalla, samoin tavoitteiden ylimeritys tai ylisuuret odotukset.



Yhteenveto: VANHUSTEN PALVELUJEN KEHITTÄMINEN		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
Valtakunnalliset toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Palvelusetelin käyttöönotto kotipalveluissa</li> <li>● Hanketoimijoiden keskinäisen verkostoitumisen edistäminen</li> <li>● Hanketoimijoiden osaamisen lisääntyminen kotihoidon laadun erulottuvuuksista sekä ikäihmisten hoitoon liittyvistä asioista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Palvelujen asiakaslähtöisyyden tai asiakaslähtöisyyden edellytysten kehittyminen</li> <li>● Palvelurakenteiden ja toimintatapojen pitkäjänteisen kehittämisen käynnistäminen.</li> </ul>
Hankerahoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Toimijoiden osaamisen lisääntyminen ikäihmisten hoitoon liittyvissä asioissa</li> <li>● Uusien toimintamallien käyttöönottoa eri vanhuspalveluissa (kotihoito, omaishoito ja laitoshoido)</li> </ul>	

#### 4.5.2 Johtopäätökset: Vanhusten palvelujen kehittäminen

JOHTOPÄÄTÖS 17: Vanhusten palvelujen kehittäminen on ollut Sosiaalialan kehittämishankkeessa laaja, mutta hajanainen kokonaisuus valtakunnallisia osahankkeita sekä valtionavustusrahoitteista toimintaa.

- Valtakunnallisista osahankkeista osa on muodostanut selkeän toiminnallisen kokonaisuuden (Kotosa-hanke), osa puolestaan keskittynyt lainsäädännön luomiseen (Omaishoito ja Palveluseteli-hanke).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Lakiuudistukset palvelusetelistä (vuonna 2004) ja omaishoidon tuesta (vuonna 2006 omaishoitajien vapaisiin lisäys vuonna 2007).

- Valtionavustushankkeet ovat voineet liittyä myös valtakunnallisesti asiantuntijajohdettuun osahankkeeseen (esim. Laitoshoidon vähentäminen), mutta tässäkin tapauksessa ne ovat olleet kokoelma hankkeita saman kattokäsitteen alla.

JOHTOPÄÄTÖS 18: Valtionavustusrahoitteisessa toiminnassa hankerahoituksella on saatu aikaan yksittäisiä, alueellisesti tai seudullisesti tärkeitä tuloksia. Esimerkkejä näistä on esitetty seuraavassa:

- Eri toimijat kokevat, että hanketoimintaan osallistuneiden osaaminen ikäihmisten hoitoon liittyvissä asioissa on kehittynyt.
- Kotihoidon kehittämisessä tärkeitä tuloksia ovat Stakesin oppaan ”Asiakaslähtöinen kotihoito” käyttö usein työn kehittämisessä sekä toimintaan osallistuneiden osaamisen nousu kotihoidon arviointiin liittyvissä kysymyksissä.
- Hankkeissa kehittämistyön myötä luodut toimintamallit on usein otettu käyttöön.
- Kotihoidon hankkeissa mukana olleiden toimijoiden tietoisuus kotihoidon laadun eri tekijöistä on oman arvion mukaan lisääntynyt.

JOHTOPÄÄTÖS 19: Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöedellytykset ovat parantuneet vanhuspalveluhankkeiden hankkepaikkakunnilla. Vastaajat kokevat usein yhteistyöedellytysten parantuneen. Usein hankkeissa kehitetyissä toimintamalleissa ja/tai hankkeiden toteutustavoissa on ollut mukana henkilöitä molemmilta sektoreilta.

JOHTOPÄÄTÖS 20: Omaishoidon kehittämisessä keskeiset tulokset ovat liittyneet omaishoidon kehittämistarpeiden kartoittamiseen sekä lainsäädännön uudistamiseen. Selkeää näyttöä omaishoidon tuen lisääntymisestä ei kuitenkaan ole.

JOHTOPÄÄTÖS 21: Sosiaalialan kehittämishanke on luonut tärkeää pohjaa vanhuspalvelujen asiakaslähtöisyyden kehittämiseksi.

- Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet ovat kokeneet asiakaslähtöisyyden lisääntyneen jonkin verran. Selkeitä esimerkkejä asiakaslähtöisistä toimintamalleista on annettu.
- Palvelurakenteita ja toimintatapoja on ryhdytty entistä enemmän uudistamaan pitkäjänteisenä, eri sektorirajat ylittävänä yhteistyönä.

## 4.6 Vammaispalvelujen kehittäminen

Vammaispalvelujen kehittämisen tuloksia ja vaikutuksia on arvioitu valtakunnallisen *Vammaispalvelujen kehittäminen -osahankkeen (osahanke 19)* sekä *vammaispalvelujen saatavuuden ja erityisosaamisen parantaminen* painoalueen hankkeita.

Vammaispalvelujen kehittämisen keskeisiä odotettuja tuloksia ovat olleet asukasratkaisujen kehittyminen, tieto- ja viestintäteknologian parempi hyödyntäminen vammaispalveluissa, tulkkipalvelujen kehittyminen sekä seudullisen yhteistyön lisääntyminen vammaispalvelujen tuottamisessa. Vastaavasti keskeisimpiä odotettuja vaikutuksia ovat olleet mm. asumispalvelujen laadun paraneminen, vammaispalvelujen osaamisen kehittäminen ja turvaaminen sekä vammaisten osallisuuden lisääntyminen.

### 4.6.1 Havainnot valtakunnallisesta osahankkeesta ja valtionavustushankkeista

#### *Vammaispalvelujen palvelujärjestelmän haasteet*

Vammaispalvelujen kehittämisessä toimintaympäristöä voi tarkastella useista näkökulmista. Yleisesti on todettu, että vammaisten kansalaisten asema on maassamme yleisesti ottaen hyvä (Valtioneuvoston selonteko vammaispolitiikasta).

Palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna epäkohdat liittyvät palvelujen tasa-arvoiseen saatavuuteen, laadullisiin kysymyksiin, erityispalvelujen osaamiseen ja rahoitukseen. Vammaisjärjestöjen näkökulmasta palvelujärjestelmän kehittämisen haasteita ovat esteettömyyden ja saatavuuden lisäämiseksi lainsäädännön soveltaminen, rakennusten ja kulkuvälineiden esteettömyyden sekä kommunikointivälineiden esteettömyyden parantaminen (Rautavaara... 2007.)

Palvelujen käyttöä tarkasteltaessa suurimmat palvelut ovat kuljetuspalvelut, tulkkipalvelut, palveluasuminen, asunnon muutostyöt sekä henkilökohtainen avustajatoiminta. Tarkkaa määrää vammais- palvelulain piirissä olevista eri henkilöistä ei tiedetä, sillä osa asiakkaista saa montaa palvelua (Rautavaara...2007).

Kaikki vammaispalvelulain mukaiset palvelut ovat lisääntyneet sekä pitkässä juoksussa että viimeisinä vuosina. Eniten on kasvanut henkilökohtainen avustajatoiminta. Palveluissa on kunnittaisia eroja, mutta maakunnittain tarkasteltuna palvelujen käyttö ei kuitenkaan vaihtele erityisen paljon (Rautavaara...2007).

Asumispalvelujen toimintaympäristöä tarkasteltaessa palveluasumisratkaisut ovat monipuolistuneet (Rautavaara...2007). Teknologian kehitys ja erilaiset palvelu- sekä apuvälineratkaisut ovat vaikuttaneet osaltaan palvelujen monipuolistumiseen. Palveluasumista järjestetään enenevässä määrin vaikeavammaisen henkilön omassa kodissa asunnon muutostöiden ja erilaisten palvelujen tukemana (Rautavaara...2007). Ryhmäasumiseen perustuvia asumispalveluja on myös lisätty. Kaksi kolmasosaa kehitysvammaisten asumis- palveluista sisältää ympärivuorokautisen hoivan (Rautavaara...2007). Vaikeavammaisten asumis- palvelujen osuus on hankkeen aikana Sotkanetin tilastojen mukaan noussut hieman ja kehitysvammaisten laitosomainen hoito vähentynyt.

Palvelujärjestelmää tarkasteltaessa palvelujen saatavuudessa, määrässä ja laadussa on suuria eroja (ks. Paara 2005). Erot ovat sekä alueellisia että eri ryhmien välisistä eroista kertovia. Myös kuntien tietoisuus siitä, miten hyvin vammais- palvelujen määrällinen ja laadullinen tarjonta vastaavat vammaisten henkilöiden tarpeita on lisääntynyt. (Rautavaara...2007.)

Vammais- palvelujen toimintaympäristöä tarkasteltaessa esiin nousee, että palvelujen järjestäjillä on melko vähän keinoja joilla vaikuttaa suoraan palvelutarpeisiin, jotka nousevat yhteiskunta- tai sektoripolitiikan toimimattomuudesta (palvelujen saatavuus, olosuhteet, ympäristö, esteettömyys). Keskeisinä keinoina nähdään palvelujen tarjonta vammaisten näkökulmasta sekä palvelujen, tuotteiden, rakennusten ja ympäristöjen saavutettavuus, esteettömyys ja käytettävyys. Näyttää myös siltä, etteivät palvelusuunnitelmat takaa riittävästi palvelujen jatkuvuutta (Rautavaara...2007 ja Paara 2005).

### ***Vammaispalvelujen kehittämisen keskeiset tulokset***

Valtakunnallisen vammaispalvelujen kehittämisen työn keskeisiä tuloksia ovat olleet vammaispalvelulainsäädännön uudistukset tulkki-palveluoikeuden 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).

Sosiaali- ja terveysministeriö aloitti laajan vammaispoliittisen uudistusprosessin tilaamalla selvityksiä työn pohjaksi. Näissä selvityksissä arvioitiin vammaispalvelujen tilannetta ja kehittämistarpeita. Osa näistä teemoista otettiin osaksi sosiaalialan kehittämissuunnitelmaa. Muutoin uudistusprosessi jatkuu osana Paras-hanketta ja osin itsenäisinä kehittämistoimina.

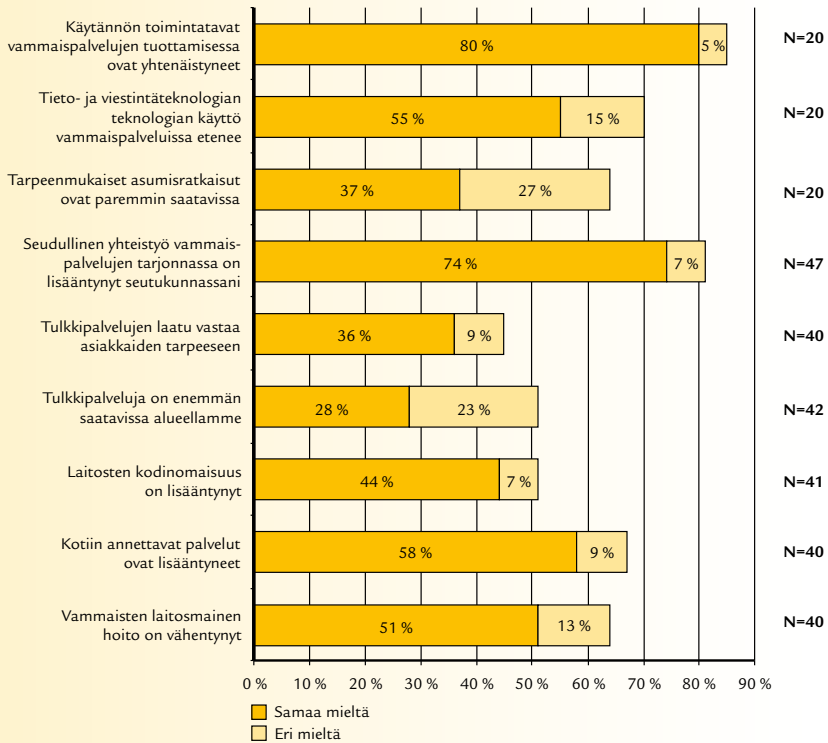
Toteuttajien ja osahankkeen taustaryhmien työhön osallistuneiden sidosryhmien haastattelujen pohjalta hallituksen vammaispoliittinen selonteko nähdään yhdeksi Sosiaalialan kehittämishankkeen tulokseksi.

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. Vammaispalvelujen kehittymisestä kunnallisella tasolla kertoo myös vammaispalvelujen rakennemuutostyön valmistelu (esim. Kaakkois-Suomessa).

Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet arvioivat myös vanhuspalvelujen kehittämistä. Vastaajamäärät vammaispalvelujen osalta jäävät valitettavan pieniksi, eivätkä tulokset anna täysin luotettavaa kuvaa. Vammaispalvelujen keskeisiin odotettuihin valtakunnallisiin tuloksiin koskeviin kysymyksiin vastaajat ovat vastanneet seuraavasti:



**Kuvio 15: Kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajien, hanketoimijoiden sekä sidosryhmien näkemyksiä Sosiaalialan kehittämiss-hankkeen merkityksestä vammaispalvelujen kehittämisen tulosten aikaansaamisessa.**



Kuviossa positiivisina tuloksina nousevat erityisesti seudullisen yhteistyön lisääntyminen sekä kotiin annettavien palvelujen lisääntyminen. Vaikka vastaajamäärät jäävät varsin pieniksi, on esim. tieto- ja viestintäteknologian kehittämisen vammaispalvelussa nähty edenneen sekä kyselyssä että arvioinnin toisen vaiheen haastatteluissa.

Muita tuloksia kyselyyn vastanneet mainitsivat olevan esim. autismityön kehittyminen seudullisesti, palvelutarpeen selkeytyminen ja asiakaslähtöisyyden lisääntyminen.

### ***Keskeiset vaikutukset***

Keskeisistä vaikutuksista arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastasi n. 40 hanketoimijaa. Näiden vastauksissa korostuu lähinnä vammaispalvelujen osaamistason koettu nousu hanketoiminnassa mukana olleilla henkilöillä.

Asumispalvelujen kehittämiseen on hankkeissa päästy usealla eri tavalla:

- Asukkaiden tarvekartoituksen toimintamallit ovat eniten mainintoja saava toimintatapa.
- Asumispalveluissa tarvittavaa osaamista on arvioitu ja tunnistettu useissa hankkeissa.
- On perustettu alueellisia tiettyyn segmenttiin liittyviä tiimejä, jotka vastaavat kyseisestä segmentistä asiakkaita. Esimerkkinä voidaan mainita alueelliset autismitiimit.
- Vammaispalvelujen suunnittelumalleja on kehitetty siten, että yksilökeskeisen suunnittelun mallien pohjalta on luotu työväline asumisen suunnitteluun ja asumiseen.
- Vammaisten palvelu erilaisissa tapahtuma-pohjaisissa palveluissa.
- Asumispalvelujen työkäytäntöjen dokumentointi ja yhtenäistäminen.
- Asuntojen muutostöiden toteutus on organisoitu alueella uudelleen.

Hankerahoituksen vaikutukset vammaispalveluihin liittyvän osaamisen kehittämiseen nostetaan aineistoissa usein esiin. Tämä osaaminen on kehittynyt hankkeissa vastaajien mielestä seuraavien asioiden vuoksi.

- Eri ammattilaisryhmien (esim. kuntien sosiaalityöntekijöiden ja palveluohjaajien) tapaamisten kautta välittyvä tieto työmenetelmistä.
- Erilaiset ammattiin liittyvät koulutukset, valmennukset sekä yhteiset opintomatkat ovat lisänneet osaamista.
- Yhteinen soveltamisohjeisto lainsäädäntöön mainitaan yksittäisessä vastauksessa.
- Osaamisen merkityksen ja osaamisvajaiden tunnistaminen erityisesti vammaispalveluasioissa.

- Koulutus ja tiedotus kuntiin on lisännyt palvelutietoisuutta. Tämä puolestaan vaikuttaa eri työtapojen yhtenäistymiseen (esim. tulkkipalvelut).

Muita tärkeitä tekijöitä hankkeiden vaikutusten saavuttamisessa ovat täydennyskoulutusten toteuttaminen, osaamisen arviointimallit sekä erilaiset rakenteet, aluetoimijoiden verkostoitumisen foorumit sekä erilaiset koulutusyhteistyön muodot.

Muina vaikutuksina vastaajat mainitsevat mm. henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kehittämisen, kiinnostuksen heräämisen vertaistukeen ja vertailukehittämiseen, erilaiset toimintaryhmät ja jatkohankkeet, hanke osaamisen sekä toimintatapojen viestinnän (esim. artikkelisarja sairaanhoitajalehteen), erilaiset lomakkeistot ja uuden tyyppiset toimintamuodot vammaisten parissa (esim. taide-toiminta).

### ***Ei-aiotut vaikutukset***

Odottamattomia, ei-aiottuja vaikutuksia vammaispalvelujen kehittämishankkeissa on myös syntynyt. Näitä ovat olleet mm. verkostoitumisen runsaus, uusien erilaisten yhteistyökumppanien löytyminen, jonkin hankkeen aikana syntyneen toimintamallin (esim. koulutusohjelma hoitohenkilöstö) laajeneminen (esim. kuntayhtymän täydennyskoulutuksen pohjaksi), odottamattomat muut esteet (esim. tulipalo) tai verkostoituminen saman alan asiantuntijoiden kanssa koko maassa.

Arvioinnin kolmannessa vaiheessa haastateltiin vammaispalveluhankkeiden toteuttajia ja sidosryhmiä. Haastatelluissa vammaispalveluhankkeissa työ painottui selvitystyöhön tai kehittämisyksikön käynnistämiseen.

Hankkeissa on luotu yhteistyönrakenteet kunta- ja palvelurakenneuudistusta varten, sekä kehitetty tähän liittyviä yhteistyökäytäntöjä. Hankkeiden työn aikana on tunnistettu konkreettisia koulutus- ja osaamisvajeita ja tehty suosituksia resursoinnin lisäämiseksi. Muita konkreettisia tuloksia ovat olleet tulkkipalvelun käytön ohjeiden ja käytäntöjen kehittäminen, laatusuosituksen luominen, toimintamallin laatiminen



asunnon muutostöihin sekä yhteistyön syveneminen kuntien kesken.

Yhteisten toimintamallien katsotaan vaikuttavan asiakkaiden tasa-arvoisempaan kohteluun ja parempaan kokemukseen palveluissa. Asiakkaiden kokemukset kuitenkin vaihtelevat hankkeesta riippuen. Hyvänä esimerkkinä asiakkaiden osallistamisesta voidaan mainita Kouvolan seudun vammaispalveluhankkeen asiakasraati, joka koottiin kyselyn perusteella ja joka kokoontui noin kymmenen kertaa kahden vuoden aikana. Asiakasraadissa käytiin läpi hankkeen tavoitteita ja tuloksia. Raati käsitteli myös asiakastytyväisyystuloksia.

Yhteenveto: VAMMAISPALVELUJEN KEHITTÄMINEN		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
Valtakunnalliset toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tieto vammaispalvelujen kehittämistarpeista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vammaispoliittisen selonteon syntyminen</li> </ul>
Hankerahoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vammaispalvelujen toimintatapojen yhtenäistyminen ja kehittyminen</li> <li>Seudullisen yhteistyön tai yhteistyöedellytysten paraneminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vammaispalveluihin liittyvän osaamisen koetaan lisääntyneen hanketoimijoiden keskuudessa</li> <li>Asumispalvelujen kehittyminen ja laadun paraneminen uusien toimintamallien myötä</li> </ul>

#### 4.6.2 Johtopäätökset: Vammaispalvelujen kehittäminen

JOHTOPÄÄTÖS 22: Vammaispalvelujen kehittäminen ei ole toteutunut Sosiaalialan kehittämishankkeessa aiotulla tavalla.

- Valtakunnalliset vammaispalvelu- ja kehitysvammalakiin suunnitellut uudistukset eivät toteutuneet.
- Vammaispalvelujen laitospainoinen hoito on vähentynyt jonkin verran, vaikka tämä on ollut yksi kehittämisen näkökulmista.

Laitosten kodinomaisuuden koetaan jonkin verran lisääntyneen valtionavustushakkeiden vaikutuksesta.

- Valtionavustushankkeilla haluttiin myös kehittää tulkkipalvelujen saatavuutta ja laatua. Saatavuudesta ja laadusta on vain vähän tietoa, huolimatta muutamista positiivista arvioinneista.

**JOHTOPÄÄTÖS 23:** Vammaispalvelujen kehittämiseen liittyneiden valtionavustushankkeiden tuloksissa on nähtävissä jonkin verran positiivista kehitystä.

- Seudullisen yhteistyön koetaan lisääntyneen vammaispalvelujen tarjonnassa samoin kuin vammaisten asumispalvelujen laadun on nähty jonkin verran kehittyneen niihin keskittyneiden kehittämishankkeiden myötä.
- Vammaispalvelujen parissa työskentelevien henkilöiden vammais-työhön liittyvän osaamisen ja erityisosaamisen nähdään kehittyneen niillä alueilla, jossa vammaispalveluhankkeita on ollut mukana.

## 4.7 Päihdepalvelujen kehittäminen

Päihdepalveluja on Sosiaali-alan kehittämishankkeessa kehitetty sekä valtakunnallisessa *päihdepalvelut osahankkeessa (osahanke 20)* että *päihde- ja mielenterveyspalvelujen* valtionavustushankkeissa.

Odotettuja tuloksia päihdepalvelujen kehittämisestä ovat olleet tietoisuuden lisääntyminen päihdepalveluista valtakunnallisesti, päihdepalvelujen laadun arvioinnin kehittyminen ja tukijärjestelmän luominen ohjaamaan päihdepalvelujen kehittämistä kunnissa. Vastaavasti keskeisiä odotettuja vaikutuksia ovat olleet päihdepalvelujen kehittyminen päihdepalvelujen laatusuosituksen mukaisesti. Käytännössä yhtenä odotuksena on ollut, että kunnissa olisi päihdestrategiat, joiden toteutumista seurattaisiin. Tämän lisäksi odotuksena on ollut, että kunta järjestää asukkaalleen heidän tarveaan vastaavia monipuolisia päihdepalveluja varhaisvaiheen toteutamisesta ja akuuteista päivystyspalveluista alkaen pitkäaikaiskuntoutukseen

sekä päihdehuollon päivystyspalveluja. Lisäksi palveluja tulisi olla saatavissa asiakkaiden äidinkielillä.

#### **4.7.1 Havainnot valtakunnallisesta osahankkeesta sekä valtionavustushankkeista**

##### ***Päihdepalvelujen kehittämisen toimintaympäristö***

Alkoholin kulutus on kasvanut Suomessa 2000-luvulla. Vuoden 2004 veronalennus ja alkoholin maahantuontikiintiöiden poistaminen ovat vauhdittaneet kulutusta entisestään. Tällä hetkellä selkää kuvaa siitä, missä väestöryhmissä alkoholin kulutus on kasvanut, ei ole. Arvioidaan kuitenkin, että kymmenys väestöstä kuluttaa 45 % kaikesta kulutetusta alkoholista (Partanen & Kuussaari 2007).

Sosiaalialan kehittämishankkeen rahoituksen painopisteiden kautta tarkasteltuna keskeiset kehittämishaasteet ovat päihdepalvelujen seudullisuuden lisääntyminen, mielenterveys- ja päihdepalvelujen yhteensovittaminen sekä ehkäisevän päihdetyön lisääminen (Partanen & Kuussaari 2007).

Kolmasosassa kuntia päihdehuollon määrärahoja ei ollut lisätty 2000-luvulla. Ehkäisevän päihdetyön osalta peruspalvelujen arvioinnissa todetaan, että kunnat resursoivat ehkäisevää päihdetyötä vähäisesti. Vain 75 kunnassa on raittiustyölain mukainen muu ehkäisevään päihdetyöhön erikoistunut päätoiminen viranhaltija. Ehkäisevän päihdetyön koordinaatio, toiminta ja vastuunjako paikallisella tasolla on hajaantunut (Partanen & Kuussaari 2007).

Järjestöjen rooli päihdepalvelujen tuotannossa on lisääntynyt. Lisäksi palveluissa on siirrytty avohoitopainotteiseen hoitoon. Sama kehitys on jatkunut 2000-luvulla. (Partanen & Kuussaari 2007). Huolimatta edellä todetusta, arvioidaan, että päihdehuollon erityispalvelujen ja ehkäisevän päihdetyön nettokustannukset ovat kasvaneet (ks. myös Päihdetilastollinen vuosikirja 2007). Tätä selittää se, että päihdehuollon erityispalvelut keskittyvät suurempiin kuntiin, joissa resursseja on lisätty.

Palvelujen saatavuutta on rajoittanut lukuisat tekijät: kulkuyhteydet, ajanvarauskäytäntöjen tiukkeneminen, hoidon rakenteet (esim. monivaiheinen arviointivaihe opiaattiriippuvaisten kohdalla tai kaksoisdiagnoosit), henkilökunnan kielteinen asennoituminen jne. Ehkäisevän päihdetyön onnistumisen esteenä on usein se, että sitä toteutetaan kunnissa monialaisesti, erilaisin resurssein ja useiden



toimijoiden yhteistyönä, jolloin sen johtaminen ja työnjako on ollut usein epäselvää. (Partanen & Kuussaari 2007). Nämä rajoitteet ja esteet näyttävät olevan ajankohtaisia Sosiaalialan kehittämishankkeen päätyttyä.

### ***Päihdepalvelujen kehittämisen tulokset***

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

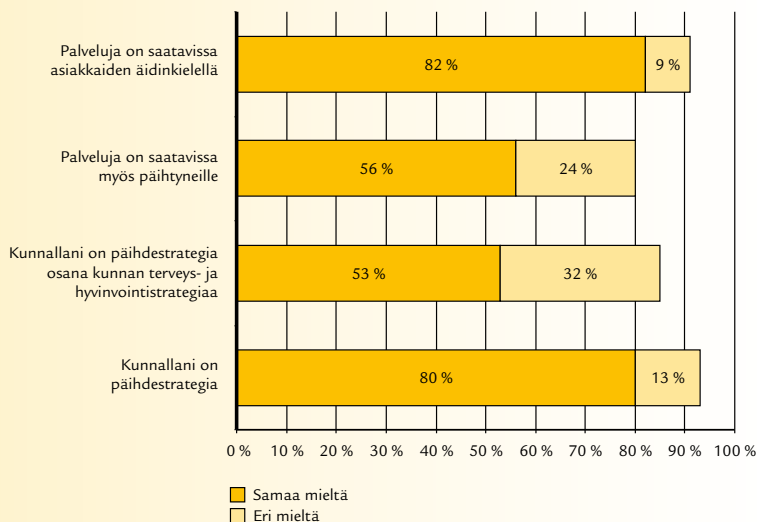
Päihdepalvelujen kehittyminen on arvioinnin toisen vaiheen haastattelujen mukaan hyvin kaukana tämän hetken tilanteesta. Tässä mielessä valtakunnallisen osahankkeen tavoitteita pidetään haastattelujen valossa yliampuvina. Osahanke ja hankemainen kehittäminen ovat haastattelujen perusteella kuitenkin tuoneet positiivista muutosta päihdepalvelujen kehittämiseen. Positiivisia muutoksia ovat olleet jalkautuvan päihdetyön kehittäminen eli päihdeosaamisen vahvistuminen peruspalveluissa. Lähestymistapa näkyy erään haastateltavan mukaan myös Stakesin julkaisuissa. Osahanke on lisännyt Stakesin ja lääninhallitusten aktiivisuutta päihdepalvelujen kehittämisestä.

Arvioinnin toisen vaiheen haastattelujen keskeisinä haasteina ovat olleet seuraavat:

- Seudullisten kehittämysyksiköiden vähäisyys päihdepalvelujen näkökulmasta.
- Päihdepalvelujen suppeus useissa kunnissa sekä ennaltaehkäisyyn liittyvien menetelmien vähäisyys.
- Päihdetyön sisällön puuttuminen kunnissa. Tämä nousee esiin haastatteluissa, joissa katsotaan, ettei päihdetyötä johda päihdetyötä kokonaisuudessaan ymmärtävät henkilöt.

Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet arvioivat myös päihdepalvelujen kehittämistä. Kyselyyn vastasi 45 kuntien sosiaali- ja terveysjohtajaa. Nämä arvioivat päihdepalvelujen kehittämisen tuloksia seuraavasti.

**Kuvio 16: Kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajien, hanketoimijoiden sekä sidosryhmien näkemyksiä Sosiaalialan kehittämishankkeen merkityksestä päihdepalvelujen kehittämisen tulosten aikaansaamisessa.**



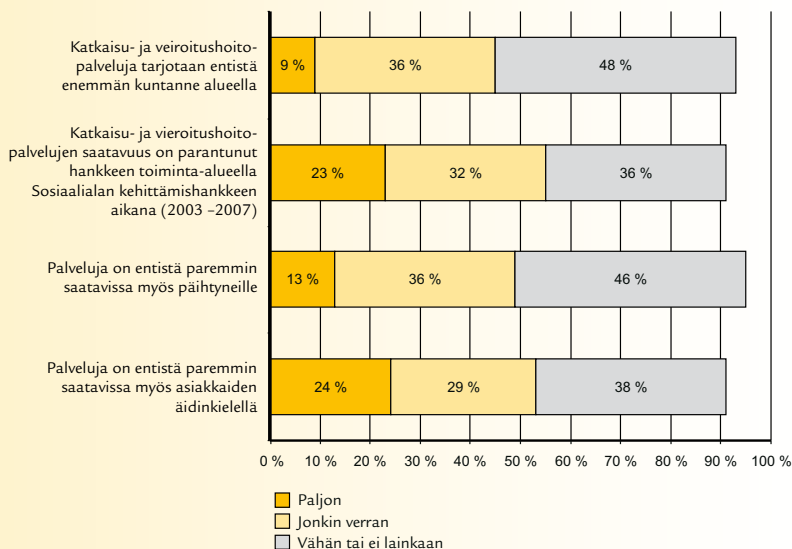
Muina tuloksina valtionavustusrahoituksessa mainitaan peruspalvelujen päihdetyön käynnistyminen, häätöjen, asumisviihtyvyyden ja perusterveydenhoidon parantuminen sekä oman aktiivisuuden lisääntyminen itsehoidossa.

### ***Keskeiset vaikutukset***

Keskeisten vaikutusten osalta vastaajat olivat varsin kriittisiä. Useat vastaajat näkevät, että odotettuja vaikutuksia ei ole syntynyt Sosiaalialan kehittämishankkeen myötävaikutuksesta tai jos niitä on syntynyt, on hankkeella ollut ainoastaan jonkin verran vaikutusta ko. asiaan.



**Kuvio 17: Kuntien sosiaali- ja terveysjohdon ja hanketoimijoiden näkemyksiä päihdepalvelujen kehittämisen vaikutuksista (n=45).**



Huolimatta siitä, että vastaajamäärät jäävät pieniksi ja että edellä kuvutat asiat kuvaavat vain osaa päihdepalvelujen kehittämisen odotetuista vaikutuksista, voidaan todeta että vastaajat suhtautuvat kriittisesti keskeisimpien odotettujen vaikutusten syntymistä koskeviin väittämiin.

Muina keskeisinä tuloksina ja vaikutuksina kyselyihin vastanneet mainitsivat seuraavia:

- Päihdepalvelujen eri toiminnoissa syntyneet yhteiset käytännöt.
- Kuntien eri viranomaisten yhteistyön sekä päihdetyön eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääntyminen.
- Erityispalvelujen tuen lisääntyminen peruspalveluille. Sama havainto mainitaan myös Stakesin arvioinnissa.<sup>16</sup>
- Ehkäisevän päihdetyön näkyminen kaikissa ikäryhmissä.
- Kokonaisvaltainen kehittäminen päihdetyössä.

<sup>16</sup> Valtionavustusta vuosina 2004-2007 saaneiden päihde- ja mielenterveyshankkeiden väliarviointi maaliskuussa 2008 18.3.2008 Yrjö Nuorvala & Airi Partanen & Timo Tuori. Stakesin muistio.

Päihdepalvelujen kehittämisen tulokset ja vaikutukset vaihtelevat hyvin usein alueellisesti. Lisäksi päihdepalvelujen kehittämisen tuloksista kertovat usein hyvin yksityiskohtaiset tai yksittäiset ratkaisut jollakin alueella tai seudulla;

*”Ohjausryhmätyöskentelyssä kaikki mukana olevat tahot ovat saaneet toiminnan pohjaksi samansisältöistä ja syvällisempää tietoa muilta mukana olevilta tahoilta. Kun voimavarat on koottu yhteen; \* toiminnalle on laadittu selkeät tavoitteet ja aikataulu \* käytännön toimiin satsaaminen on ollut koordinoitua \* keskinäinen yhteistyö on tiivistynyt entisestään. Mukana oleva kolmas sektori [...] tekee arvokasta työtä, tarjoamalla päihdeongelmallisille työtä, ravintoa, hyvän päivärutmin ja tervettä sisältöä arkipäiviin (ehtona päihdeettömyys). Hanketyöntekijä on saavuttanut päihdeongelmaisten luottamuksen, kun hän tekee käytännön kenttätöitä päihdeongelmaisten parissa. Päihdeongelmaiset ovat samalla ryhdistäytyneet oman arkensa asioissa (päihdeettömyys, asuminen, hygienia jne.).” (arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastaaja)*

Päihdetyön kehittämisessä ei mainita kuin muutamia odottamattomia vaikutuksia. Näitä olivat yhteishengen syntyminen eri toimijoiden välillä käytännön tasolla, ylikunnallisen toiminnan haasteellisuus sekä painopisteen pitäminen suunnitelluissa asioissa.

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

Yhteenveto: PÄIHDEPALVELUJEN KEHITTÄMINEN		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
Valtakunnalliset toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Päihdeosaajien verkosto on vahvistunut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Päihdeosaamisen kehittäminen on entistä helpompaa</li> </ul>
Hankerahoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Päihdestrategioiden eteneminen osassa kuntia</li> <li>● Peruspäihdetyön merkityksen esiin nostaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ei merkittäviä positiivisia tai kielteisiä vaikutuksia</li> </ul>



## 4.7.2 Johtopäätökset: Päihdepalvelujen kehittäminen

JOHTOPÄÄTÖS 24: Päihdestrategioiden laadinta on jonkin verran edennyt myös Sosiaalialan kehittämishankeen ansiosta. Niiden laadinnassa on edelleen puutteita. Päihdestrategioita ei kuitenkaan ole useinkaan kytketty osaksi kuntien terveys- ja hyvinvointistrategioita, eikä niillä ole ohjaavaa vaikutusta.

JOHTOPÄÄTÖS 25: Päihdepalvelujen saatavuudesta kertova tieto on osin puutteellista. Palveluissa ei arviointiaineiston perusteella ole tapahtunut merkittävää positiivista kehitystä.

- Aineiston perusteella palveluja näyttää olevan kohtuullisen hyvin saatavissa asiakkaiden äidinkielillä, mutta haasteena on palvelujen saatavuus päihtyneille.
- Vastaaajien kunnasta riippuen vastaukset katkaisu- ja vieroitus- hoitopalvelujen saatavuuden kehittymisestä eroavat. Haasteita on erityisesti suuremmissa kaupungeissa.
- Suurilla päihde- ja mielenterveyspalveluja kehittäville hankkeilla katsotaan olevan paremmat mahdollisuudet vaikuttaa päihde- ja mielenterveyspalvelujen saatavuuteen.

## 4.8 Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen

*”Ohjelmahankkeita vireillä tosi paljon, mutta kuitenkin loppujen lopuksi ammattitaidolla ja riittävällä henkilöstöllä ja euroilla on se todellinen merkitys. Mielestäni kaikki hyvät asiat ovat olleet jo vuosia käsien ulottuvilla, kunhan ne vaan elvytettäisiin uudelleen.”*  
(Arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastaaja)

Henkilöstön saannin ja osaamisen turvaamista sekä työolojen kehittämistä on toteutettu valtakunnallisessa osahankekokonaisuudessa (valtakunnalliset osahankkeet 21–23) sekä valtionavustushankkeissa ”Henkilöstön osaamisen kehittäminen”.



### **Osahankekokonaisuuden tavoitteet**

1. Turvataan sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus laadukkaaseen palveluun varmistamalla henkilöstön riittävyys ja hyvä ammatillinen osaaminen.
2. Kehitetään sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakennetta asiakkaiden tarpeita ja henkilöstön osaamista vastaavaksi.
3. Varmistetaan, että kunnalla on käytettävissä riittävä sosiaalialan johtamisen asiantuntemus palvelujärjestelmän suunnittelua, kehittämistä, päätöksenteon valmistelua ja päätöksentekoa sekä palvelujen arviointia varten.
4. Turvataan henkilöstön saanti parantamalla henkilöstön työoloja ja urakehitystä kunnissa ja seutukunnissa sekä lisäämällä julkisen sosiaalihuollon vetovoimaisuutta.

#### **4.8.1 Havainnot valtakunnallisesta osahankekokonaisuudesta ja valtionavustushankkeista**

##### ***Sosiaalialan henkilöstön saatavuus***

Henkilöstön saatavuudesta on olemassa runsaasti erilaisia ennakoivia laskelmia (ks. Vuorensyrjä et al. 2006). Näiden laskelmien uudelleen esittely ei ole mielekäästä. Laskelmien ja muiden lähteiden perusteella työvoimapula on tulevaisuudessa ilmeinen huolimatta hankkeen aikana hieman tapahtuneista sosiaalijohtajien näkemysten muuttumisesta optimistisimmiksi. Kunta-alan työnantajan uusimman selvityksen mukaan suhteellisesti eniten työvoimavajetta oli erityislastentarhanopettajien (17,9 %), sosiaalityöntekijöiden ja erityissosiaalityöntekijöiden (11,8 %), sosiaaliohjaajien (9,3 %), psykologien (7,9 %) sekä puheterapeuttien (7,5 %) ammattiryhmissä (Hotti 2008). Työvoimavajeen tilanne ei siis ole hankkeen aikana merkittävästi muuttunut eikä Sosiaalialan kehittämishanke ole pystynyt tähän vielä merkittävästi vaikuttamaan.

Mikäli osaamista tarkastellaan laajempänä käsitteenä ja puhutaan yksittäisten henkilöiden osaamisesta sekä määriteltynä tutkintoina ja täydennyskoulutuksena että koettuna osaamisena.



Stakesin Hyvinvointipalvelut-kyselyn mukaan kansalaiset luottavat sosiaalipalvelujärjestelmän toimivuuteen. Palvelujärjestelmää suuremman luottamuksen saavuttaa kuitenkin sosiaalipalvelujen henkilöstö. Nämä havainnot ovat vain vahvistuneet vuosien 2004 ja 2006 välillä. Kansalaiset luottivat eniten lasten päivähoidon saatavuuteen. Seuraavana tulevat sosiaalityöntekijöiden neuvontapalvelut (75 %), vammaispalvelut (70 %), kotipalvelut (68 %) ja viimeisenä toimeentulotuki (57 %). (Muuri 2008, 200).

Useilla alueilla henkilöstön tilastointi on haastavaa. Tilastoinnin ongelmat liittyvät esim. sosiaalityöntekijöiden tilastointiin (Vuorensyrjä et al. 2006) tai yksittäisiin työntekijäryhmiin: esimerkiksi kotipalveluissa ja kotisairaanhoidossa 47 % kunnissa toimii yhdistetty kotihoidon organisaatio, mutta henkilöstö tilastoidaan joko kotipalvelun tai kotisairaanhoidon henkilöstöön. (Voutilainen ... 2007).

Tietopohja sosiaalialan johtamisesta sekä sosiaalialan työoloista on ollut ennen hanketta varsin hajanainen. Varsinaista systemaattista aineistoa siitä ei ole ollut saatavissa. Nyt tehdyt selvitykset ovat osaltaan tukeneet tuon tietopohjan muodostamista. Seuraavassa käsitellään henkilöstön saatavuuden, osaamisen ja työolojen kehittämishankkeen keskeisiä tuloksia ja vaikutuksia.

### ***Keskeiset tulokset ja vaikutukset***<sup>17</sup>

Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajat sekä hanketoimijat arvioivat henkilöstön kehittämiseen tähtävästä kehitystä joko Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana tai suppeammin omassa hankkeessaan. Keskeiset tulokset on esitetty seuraavassa kuviossa:

---

<sup>17</sup> Henkilöstöhankkeessa toteutetut julkaisut, joihin myöhemmin viitataan  
Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, 2005  
Sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva säännös sosiaalihuoltolakiin, 2005  
Sosiaalihuollon täydennyskoulutussuositus, 2006  
Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus, 2007  
Opas kunnille kelpoisuuslain soveltamisesta, 2007 2)  
Ehdotukset sosiaaliasiamestoinnin kehittämiseksi 2007, lausuntokierros päättyi.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 riittäväydestä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, 2006  
Kunnallisen työmarkkinalaitoksen selvitys täydennyskoulutuksen toteutumisesta vuonna 2006 kuntien sosiaalihuollossa, 2007

**Kuvio18: Kuntien sosiaali- ja perusturvajohdon sekä hanketoimijoiden näkemyksiä Henkilöstöhankkeiden tuloksista (kantaa ottaneita 46-60 vastaajaa).**



Vaikka vastaajamäärät ovat suhteellisen pieniä, voidaan positiivisina tuloksina pitää sosiaalialan henkilöstön tehtävärakenteen selkeytymistä, täydennyskoulutuksen suunnitelmallisuuden lisääntymistä sekä odotusta sosiaalipalvelujen työvoiman pysyvyydestä. Havainnot ovat samansuuntaisia arvioinnin toisen vaiheen sähköisen kyselyn vastausten kanssa.

Keskeisinä vaikutuksina arviointikyselyyn vastanneet näkivät henkilöstön kokemuksen selkeytymisen omaan työhön liittyvistä vaatimuksista sekä osallistavan henkilöstöjohtamisen paranemisen. Vastaajat suhtautuvat hyvin kriittisesti väittämiin, että sosiaalialan hankkeella / valtionavustusrahoituksella olisi ollut vaikutusta henkilöstön määrän lisääntymiseen tai vaihtuvuuden vähenemiseen.

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 hankekunnis-

sa keskeinen rooli muutosprosessin pysyvyyden varmistamisessa. Normaalin linjaorganisaation lisäksi on luotu uusia, pysyviksi aiottuja monialaisia ja -ammattillisia yhteistyörakenteita.” Stakesin vuoden 2008 valtionavustusten väliarvioinnissa todetaan tämän painoalueen hankkeista seuraavasti: ”Hankkeissa ei ollut ainakaan vielä nähtävissä sosiaalihuollon henkilöstön tehtävärakenteiden uudistuksia ja määrätietoista kehittämistä, vaan enemmänkin näytti kohteena olevan valitun sisältöalueen yleinen kehittäminen. Lähetettyjen vastausten pohjalta ei näin ollen voida arvioida painoalueen kehittymistä<sup>18</sup>.”

Arvioinnin 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. Henkilöstön tehtävärakenteen kehittämishankkeille on haastattelujen mukaan ollut tyypillistä vahva rahoitus ja panostus myös kehittävän organisaation puolelta.

Hankkeiden tuloksiin liittyy myös haastateltujen hankkeiden kohdalla yhtenäisiä piirteitä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tehtävärakennehankkeessa keskeiset tulokset ovat liittyneet aikuis-sosiaalityön tehtäväjaon selkeyttämisen rungon luomiseen sekä sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien tehtävänkuvien tarkentamiseen. Tehtävärakennehanketta on täällä tukenut toteutettu organisaatiouudistus, jossa on samanaikaisesti selkeytetty tiimimalleja. Tehtävärakennehankkeille on haastattelujen mukaan tyypillistä muutosvastarinta, jota korostaa hankkeille usein etukäteen asetettavat kovat ennako-odotukset: oletetaan, että tehtävärakenteiden täsmentäminen ratkaisee lähes kaikki henkilöstöhallinnolliset ongelmat.

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

---

<sup>18</sup> Stakesin muistio, Terhi Lönnfors, 20.3.2008

Yhteenveto: HENKILÖSTÖN SAANTI, OSAAMINEN JA TYÖOLOJEN KEHITTÄMINEN		
	Keskeiset tulokset	Keskeiset vaikutukset
Valtakunnalliset toimenpiteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ks. yllä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Luonut edellytykset alla esitettyjen asioiden toteutumiselle</li> </ul>
Hankerahoitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tehtävärakenteiden määrittämisen käynnistäminen</li> <li>● Käsite tehtävärakenteesta on lähtenyt selkiintymään</li> <li>● Täydennyskoulutus on entistä suunnitelmallisempaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Henkilöstön kokemus omaan työhön kohdistuvista vaatimuksista selkiintyy</li> <li>● Osallistava henkilöstöjohtaminen on parantunut / tulee parantumaan</li> </ul>

#### 4.8.2 Johtopäätökset: Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen

JOHTOPÄÄTÖS 26: Sosiaalialan kehittämishankkeen myötä on luotu perusta sosiaalialan henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi.

- Tehtävärakennesuositus on selkeyttänyt käsitystä sosiaalialan henkilöstön tehtävärakenteesta. Eri toimijat näkevät tehtävärakenteen kehittämisen todella tärkeänä sosiaalialan kehittämisen painopisteenä.
- Toimijat katsovat, että tehtävärakenteen kehittäminen tukee tulevaisuudessa sosiaalialan eri substanssialojen osaamisen kehittämistä.

JOHTOPÄÄTÖS 27: Sosiaalialan kehittämishankkeen vaikutukset eri henkilöstön osaamisen ja työolojen sekä johtamisen osa-alueilla ovat hyvin ristiriitaisia.

- Henkilöstön oma kokemus työn selkeydestä ja siihen liittyvistä vaatimuksista on lisääntynyt ja useat kokevat henkilöstöjohtamisen parantuneen jonkin verran.

- Täydennyskoulutus ja johtamiskoulutus ovat kehittyneet kunnissa suunnitelmallisemmiksi. Täydennyskoulutusta on myös jonkin verran ryhdytty kytkemään osaksi kuntien henkilöstöstrategioita.
- Osa kunnista/valtionavustushankkeissa mukana olevista toimijoista (n. 15 %) suhtautuu jokseenkin tai erittäin kriittisesti väittämisiin henkilöstöhankkeen odotetuista tuloksista. Kriitikki selittyy sillä, ettei tehtävärakenteen täsmentäminen sekä toteutettu kehittämistyö vielä itsessään turvaa henkilöstön saatavuutta, vaan kehittämistyö on kesken.

JOHTOPÄÄTÖS 28: Sosiaalialan osaamisen turvaamista on Sosiaalialan kehittämishankkeessa tehty sekä tehtävärakennetta määrittämällä, täydennyskoulutusta jäsentämällä ja erilaisilla toimenpiteillä yksittäisissä valtionavustushankkeissa. Kaikkia näitä toimenpiteitä on tarvittu, jotta kyetään vastaamaan sosiaalialan osaamisen turvaamiseen liittyviin haasteisiin.

JOHTOPÄÄTÖS 29: Tehtävärakennesuosituksella ja täydennyskoulutuksen suunnitelmallisuudella uskotaan olevan positiivisia vaikutuksia myös työvoiman pysyvyyden lisääntymiseen.

- Vastaajat kokevat usein, että sosiaalipalvelujen työvoiman pysyvyys on jonkin verran lisääntynyt tai tulee lisääntymään tehtävärakenteen selkeytymisen myötä.
- Näyttää sosiaalipalvelujen vakinaisen henkilöstön määrästä tai henkilöstön vaihtuvuuden vähentymisestä ei kuitenkaan ole.

## 5 Yhteenveto: Keskeiset tulokset ja vaikutukset

*Sosiaalialan entistä voimakkaampi esille nostaminen positiivisessa mielessä, myös julkisuuteen ja mediaan; osaaminen, moniammatillinen työ ja se, mitä kaikkea ”hyvää” sillä sosiaalitoimelle annettulla rahalla saadaan aikaan, laadukkaat, yleensä ihmistä lähellä olevat palvelut. Nostettava esille myös sosiaalijohdon asiantuntijuus ja osaaminen omassa työssään sekä heidän tietotaitonsa yhteiskunnallisissa kysymyksissä (arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastaajan näkemykset siitä, mitkä ovat olleet Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeiset vaikutukset).*

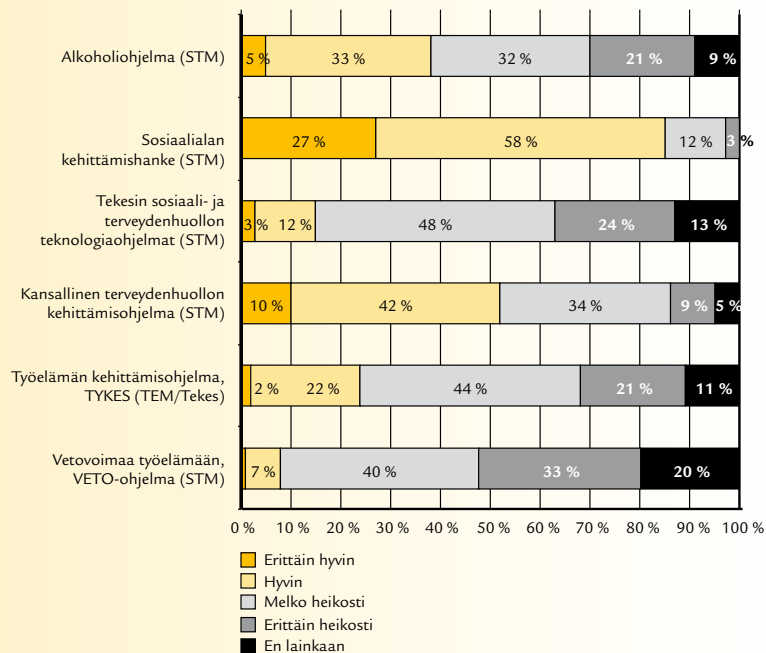
Edellisissä luvuissa on kuvattu Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeisiä tuloksia, vaikutuksia ja johtopäätöksiä sen eri tavoitealueilla. Tässä luvussa tiivistetään ja vedetään yhteen edellisten lukujen havaintoja.

Sosiaalialan kehittämishankkeen yksi piilotavoite oli sosiaalialan kehittämistoiminnan käynnistäminen ja sen jatkuvuuden turvaaminen. Arvioinnin sähköisessä kyselyssä tiedusteltiin kuntien sosiaali- ja perusturvajohdolta sitä, kuinka hyvin he tuntevat sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmia.

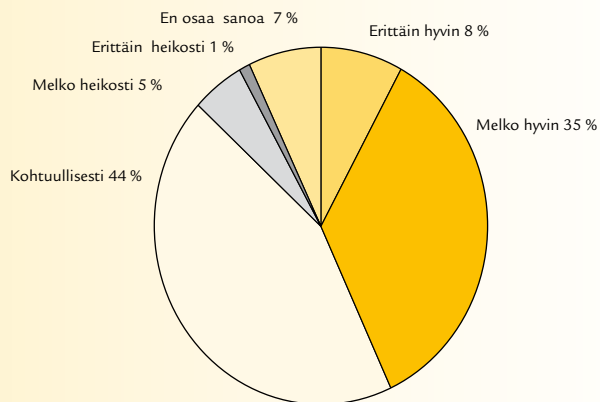
Kuviosta 19 nähdään, että vastaajat kokivat olevansa varsin hyvin selvillä Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteista ja sisällöstä. Tässä mielessä tavoitteena ollut sosiaalialan kehittämisen ”profiilin nosto” ja kehittämistyön ”aktivointi” on osaltaan onnistunut: kentän toimijat tuntevat ja tietävät kohtuullisen hyvin Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteet ja sisällön.

Sosiaali- ja perusturvajohtajilta kysyttiin myös, kuinka hyvin Sosiaalialan kehittämishanke onnistui nostamaan tärkeimpiä asioita sosiaalialan kehittämisen agendalle. Vastaajien antama arvio on melko positiivinen.

Kuvio 19: Kuntien sosiaali- ja perusturvajohdon näkemyksiä ohjelman tavoitteiden ja sisältöjen tunnettuudesta.



Kuvio 20: Sosiaalialan kehittämishankkeen onnistuneisuus tärkeimpien kehittämiskohteiden esiin nostamisessa.





Yksi keskeisistä tuloksista on ollut seudullisen yhteistyön lisääntyminen ja seudullisten yhteistyöedellytysten luominen eri palveluissa. Kuntia on hyvin erilaisia, eikä Sosiaalialan kehittämishanke ole kaikilla seuduilla pystynyt edistämään yhteistyötä.

Arvioinnin toisessa ja kolmannessa vaiheessa vastaajilta tiedusteltiin eri menetelmin, millä osa-alueilla Sosiaalialan kehittämishanke onnistui parhaiten. Käytetyt menetelmät vaikuttivat vastauksiin: otokseen perustuen kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajat arvioivat parhaiten onnistuneiksi alueiksi lastensuojelun ja vanhusten palvelujen kehittämisen. Nämä saivat kyselyissä ja haastatteluissa myös eniten mainintoja. Lastensuojelun mainintoihin liittyy usein myös varhaisen puuttumisen menetelmien käyttöönotto, joka mainittiin usein myös itsenäisenä kategorianaan. Lisäksi lasten ja perheiden palvelut mainitaan ajoittain onnistuneena kokonaisuutena, jossa tapahtui kehitystä. Tämä kategoria pitää sisällään myös lastensuojelun.

Myös päihdepalvelujen kehittäminen, henkilöstön osaamisen kehittäminen, henkilöstön kelpoisuusehtojen määrittäminen, tietotekniikan esiin tuominen sosiaalihuollossa, sosiaalipäivystyksen ja vammaispalvelujen sekä aikuissosiaalityön kehittäminen saavat jonkin verran kiitosta.

Sosiaalialan kehittämishanke pyrki vaikuttamaan siis seudullisten kehittämisedellytysten luomiseen, toimintatapojen muutoksiin sosiaalipalveluissa, palvelurakenteiden uudistamiseen sekä henkilöstön osaamisen ja saatavuuden kehittämiseen. Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeisiä tuloksia ja vaikutuksia, joita tässä arvioinnissa on todennettu, on esitetty alla olevassa taulukossa.



	TULOKSET	VAIKUTUKSET
Seudullisten kehittämisedellytysten luominen	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Seudulliset kehittämissyksiköt</li> <li>● Seudulliset hankkeet</li> <li>● Seudulliset työryhmä- ja yhteistyörakenteet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Yhteistyöedellytysten paraneminen</li> <li>● Sosiaalialan osaamisen hyödyntäminen yli seutukuntarajojen</li> <li>● Edellytykset sosiaalipalvelujen kehittämisen pitkäjänteisyydelle ovat syntyneet</li> </ul>
Toimintatapojen muutokset	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lasten ja perheiden palvelujen uudet toimintamallit</li> <li>● Useiden lastensuojelun ja lapsiperheiden palveluprosessien systematisointi tai kehittyminen kunnissa</li> <li>● Vammaispalveluprosessien muutokset</li> <li>● Päihdepalvelujen uudet toimintatavat</li> <li>● Palveluohjausmenetelmän käyttöönotto</li> <li>● Palvelusetelin käyttöönotto ikäihmisten palveluissa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lasten ja perheiden parissa työskentelevien henkilöiden osaamistason nousu: varhainen puuttuminen, lastensuojelun eri käytännöt ja prosessit</li> <li>● Vammaisten parissa työskentelevien henkilöiden osaamistason nousu</li> <li>● Asiakaspalvelun helpottuminen ja nopeutuminen palveluohjausmenetelmän käyttöönoton myötä</li> </ul>
Palvelurakenteiden uudistukset	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Varhaisen puuttumisen palvelurakenteiden syntyminen</li> <li>● Vanhuspalvelujen palvelurakenteiden suunnittelun ja uudistamisen edellytysten paraneminen</li> <li>● Päihdepalvelujen seutukunnalliset rakenteet</li> <li>● Sosiaalipäivystyksen järjestäminen lähes koko maassa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Moniammatillisen yhteistyön ja yhteistyöedellytysten lisääntyminen ja monipuolistuminen</li> <li>● Toimivien rakenteiden kohdalla voidaan puuttua lasten- ja nuorten ongelmiin entistä paremmin</li> <li>● Yksittäisten palvelujen asiakaslähtöisyyden kehittäminen: lastensuojelun prosessit, yksittäiset esim. vanhus-ten palvelut kotihoidossa tai laitoshoidossa, vammaispalvelujen asumispalveluissa, päihdepalveluissa</li> <li>● Kiireellisten sosiaalipalvelujen saatavuus (sosiaalipäivystys) on parantunut</li> </ul>

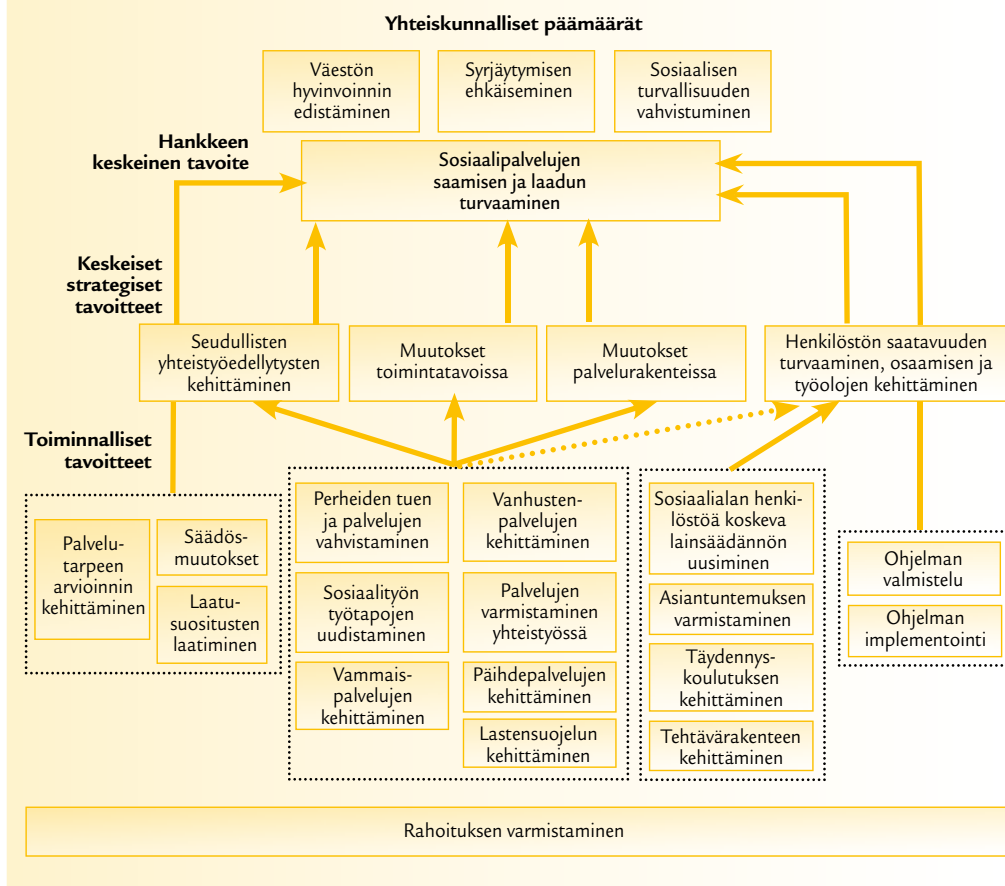
	TULOKSET	VAIKUTUKSET
Henkilöstön saanti, osaaminen ja työolojen kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Edellytykset tehtävärakenteen selkeyttämiseksi ovat syntyneet</li> <li>● Hankerahoituksella toteutetut henkilöstön koulutukset, moniammatilliset työskentelymallit ja erilaiset työryhmät lisänneet henkilöstön kokemusta osaamisestaan</li> <li>● Täydennyskoulutuksen suunnitelmallisuuden lisääntyminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Henkilöstön käsitykset omaan työhön kohdistuvista vaatimuksista selkeytyvät</li> <li>● Henkilöstötarpeiden ennakoinnin helpottuminen</li> <li>● Perustan luominen henkilöstön saatavuuden kehittämiseen valtakunnallisesti</li> </ul>

Taulukossa on tärkeää paitsi se, mitä vaikutuksia on syntynyt, myös se mitä ei ole saavutettu. Palvelurakenteiden uudistamisen kohdalla merkittäviä laajempia vaikutuksia ei ole syntynyt. Kehittämishankerahoituksella on pystytty vaikuttamaan yksittäisten palvelujen (esim. jonkin seutukunnan vammaispalvelut) syntymiseen. Positiivisena poikkeuksena on sosiaalipäivystyksen järjestäminen lähes koko maahan.

Hankerahoituksella aikaansaaduista vaikutuksista yksi toistuu läpi arvioinnin: henkilöstön osaamisen kehittyminen. Vaikka vaikutusta tarkastellaan esim. esimiehen tai työryhmäedustajien arvioiden kautta, voidaan tulosta pitää positiivisena. Osaamisen kehittämisen voi jatkossa odottaa heijastuvan useisiin sosiaalipalvelujen kehittämisen kannalta tärkeisiin asioihin: henkilöstön omaan kokemukseen työn mielekkyydestä ja työssä jaksamisesta sekä asiakkaan saamaan palvelukokemukseen. Aiemmin raportissa esitettyyn strategiakarttaan tulee siis lisätä yksi linkki, joka toteutui toimijoiden mukaan odotettua paremmin.



**Kuvio 21: Sosiaalialan kehittämishankkeen strategiakartan puuttuva, mutta käytännössä toteutunut, linkki.**



# 6 Oppeja Kaste-ohjelman toimenpanoon

*”Seudullisesti ei sittenkään olla valmiita mihinkään muutokseen, vaikka hankkeen alussa sovitaan, että haetaan seudullista mallia myös asioiden hoidossa. Suuri yllätys ja pettymys ison työn jälkeen oli se, että kunnat eivät käytännössä lähde muutokseen.”*  
(arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastaaja)

## 6.1 Havainnot

### 6.1.1 Tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estäneet tekijät

*”Haastavinta on ollut tukea kehittämistyön etenemistä pilottiyksiköissä, kun kehittämisen esteinä ovat olleet kova työpaine, suuret asiakasmäärät, vaihtuvat työntekijät ja työntekijöiden kuormittuminen. Kuntien erilaisten tarpeiden tasapuolinen huomioiminen on haasteellista, kun kunnissa on erilaiset kehittämisresurssit ja -intressit hankkeen suhteen... (arvioinnin sähköiseen kyselyyn vastaaja)”*

Seuraavassa luvussa on pyritty tiivistämään arviointiprosessin aikana esiin nousseet Sosiaalialan kehittämishankkeen toteutusta edistäneet ja estäneet tekijät. Tässä on esitetty tiivistetysti havainnot organisoinnin arvioinnista, tavoitteiden saavuttamisen arvioinnista ja kysymyksestä ”mitkä ovat olleet tavoitteiden saavuttamista edistäneet ja estäneet tekijät” sekä arvioinnin havaintojen analyysistä.

Keskeisiä estäneitä tekijöitä sekä tavoitteiden saavuttamista helpottaneita tekijöitä käydään läpi ylhäältä alaspäin. Ensimmäiseksi käsitellään havaintoja ohjelman valmistelusta ja suunnittelusta. Tämän jälkeen käsitellään valtakunnallisten toimenpiteiden suunnittelua ja ohjausta sekä yksittäisten kehittämishankkeiden kohtamia haasteita.

## Sosiaalialan kehittämishankkeen valmistelu ja suunnittelu

EDISTÄNEET TEKIJÄT	PERUSTELUT
Poliittinen sitoutuminen	Hanke on saanut jonkin verran näkyvyyttä ja erityisesti kentän toimijat kokevat, että hankkeen myötä sosiaalialan profiili on noussut.
Organisoitumiseen panostaminen	Hankkeen organisatoriset rakenteet, kuten hankekoordinaattori sekä alueelliset johtoryhmät, koetaan tärkeiksi. Alueelliset johtoryhmät synnyttivät sosiaalialalle uutta alueellista verkostoitumista ja edesauttoivat kehittämistyötä.
Selvitysmiestyön seikkaperäisyys ja tärkeiden asioiden esiin nostaminen	Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet sekä eri vaiheissa haastatellut ihmiset katsovat, että Sosiaalialan kehittämishanke on onnistunut nostamaan keskeisiä kehittämisalueita valtakunnallisen kehittämisen kohteeksi. Hankkeesta pois jääneinä teemoina mainitaan ainoastaan pienempiä ja yksityiskohtaisia kehittämisen teemoja.
ESTÄNEET TEKIJÄT	PERUSTELUT
Tavoitteiden monitahoisuus	Tavoitteita on esitetty periaatepäätöksessä sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisesta, alueellisissa toimenpano-ohjelmissa ja valtionavustusten myöntöperusteissa. Keskeiset tavoitteet ovat olleet monitahoisia ja mahdollistaneet toimijoiden mukaan hyvin moninaisen kehittämistyön.
Tavoitteiden konkretisoimattomuus	Ohjelman keskeisiä tavoitteita, kuten sosiaalipalvelujen saamisen tai saatavuuden turvaaminen ei ole operationalisoitu. Toisin sanoen ei ole määritelty, mitä ohjelmalla tarkoitetaan. Lisäksi ohjelman sisäisessä kielenkäytössä saamisen ja saatavuuden käsitteet ovat menneet ajoittain sekaisin.
Poliittinen sitoutumattomuus tiettyihin toimintoihin	Hankkeen organisoinnin suunnitteluvaiheessa pyrittiin luomaan selkeä oma projektitoimisto ja hankkeelle kokopäiväinen johtaja. Tämä kohtasi kuitenkin vastarintaa ja häyttasi organisoitumista. Vammaispalvelulakien yhdistäminen ei toteutunut poliittisista syistä.

Toinen toimenpidekategoria on *valtakunnallisten toimenpiteiden suunnittelu- ja ohjaus*. Tämä tarkoittaa erityisesti valtakunnallisia osahankkeita ja niiden suunnittelua sekä ohjausta. Eri osahankkeisiin on arvioinnin aikana tullut runsaasti erityyppisiä havaintoja. Seuraavassa on pyritty tiivistämään keskeiset edistäneet tekijät koko arviointiprosessin aikana kerätyn havaintoaineiston perusteella.

## Valtakunnallisten toimenpiteiden suunnittelu- ja ohjaus

EDISTÄNEET TEKIJÄT	PERUSTELUT
Kehittämisesurssien eli toimeenpanomäärärahan määrä	Valtakunnallisten toimenpiteiden toteutukseen on ollut käytössä ns. toimeenpanomäärärahaa, joka on mahdollistanut esim. poikkeuksellisen laajaa selvitys- ja lainvalmistelutyötä. Toimijat mainitsevat, että ilman näitä määrärahoja esimerkiksi lastensuojelulain tai tehtävärakenteen valmistelu olisi tuskin toteutunut yhtä laajalla edustuksella.
Valtakunnalliset koordinoitirakenteet useissa toimenpidekokonaisuuksissa	Valtakunnallisista osahankkeista osa on ollut asiantuntijajohdettuja ja koordinoituja. Hanketoimijat mainitsevat usein tämän koordinoitutyön erittäin tärkeänä. Näissä hankkeissa tuotokset ovat usein myös konkreettisempia ja eri toimijat kokevat, että näillä alueilla on onnistuttu parhaiten.

Haasteita nousee havainnoissa esiin varsin paljon. Suurin osa haasteista on noussut esiin jo arvioinnin ensimmäisen vaiheen, organisoinnin arvioinnin yhteydessä. Useisiin niistä on löydetty jo ratkaisuja.



ESTÄNEET TEKIJÄT	PERUSTELUT
Joidenkin osahankkeiden suunnittelun ja tavoiteasetannan epämääräisyys	Valtakunnallisten osahankkeiden suunnittelu ja tavoitteenasettelu on ollut epämääräistä. Osa ministeriön toimijoista on kokenut suunnittelun epämääräiseksi tai oman virkatyönsä ”projektoimisen turhaksi”. Osahankkeiden liittyminen koko hankkeeseen sekä osahankkeiden seuraaminen on koettu epäselväksi.
Osahankkeiden toimijoiden vaihtuminen	Muutamissa osahankkeissa osahankkeen suunnitteluun ovat osallistuneet eri toimijat, kuin sen toteutukseen. Toteutusvaiheessa osahankkeen tavoitteita ja sisältöjä on muutettu kesken kehittämistyön ilman selkeää dokumentointia.
Ministeriön vastuuvirkamiehen puute toimenpiteen vastuualueelta	Tietyillä yksittäisillä alueilla, esim. lastensuojelussa, ministeriöllä ei ole ollut käytössään asiasta vastaavaa virkaresurssia. Hankkeen aikana tämä ongelma on ratkaistu ”ulkoistamalla” teeman johtaminen, mutta erityisesti kentän toimijat ovat kokeneet tilanteen hankalaksi.
Yhteistyö opetusministeriön kanssa	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.
Kehittämisen arvioinnin pirstaleisuus	Ongelmaksi on nähty lähinnä kattavan arviointijärjestelmän puute. Sosiaalialalta puuttuu palvelujen arviointijärjestelmä. Tätä korostetaan useissa haastatteluissa. Erityisesti vaikuttavuusarvioinnin puute nousee useissa havainnoissa esille.
Sosiaalialan palvelumarkkinoiden kehittämisen puute	Tuotekehityskonseptien ja sosiaalialan palvelumarkkinoiden kehittäminen nousee esiin muutamissa haastatteluissa ja alueseminaareissa. Tämän tyyppisiä avauksia tarvitaan entistä enemmän täydentämään ja kehittämään kunnallisen tuotannon palvelutarjontaa.



Kolmas kategoria, joka liittyy sosiaalialan kehittämisen toimintamalliin, ovat haasteet, jotka liittyvät *kehittämistoiminnan toteuttamiseen hankerahoituksella*. Keskeiset edistäneet tekijät liittyvät sekä hanketta ennen tai sen aikana syntyneisiin ja vahvistuneisiin rakenteisiin, sekä itse rahoitusprosessiin.

## **Kehittämistoiminnan toteuttaminen hankerahoituksella**

EDISTÄNEET TEKIJÄT	PERUSTELUT
Pysyvien kehittämisen rakenteiden luominen ja vahvistuminen	Osaamiskeskukset ovat toimineet hanketyön avustajina. Osaamiskeskusten ja kehittämissyksikköjen muodostama kehittämisrakenne on hahmottunut kehittämistoimintaa tukeväksi verkostoksi hankkeen aikana.
Kehittämisesurssien eli valtionavustusten määrä	Kehittämisrahoitus on koettu tärkeäksi tekijäksi sosiaalialan kehittämistoiminnan käynnistämisessä. Kehittämisrahoitus on pääsääntöisesti koettu myös riittäväksi.
Painopisteiden väljyys ja joustavuus	Alkuperäisiin suunnitelmiin on voitu tehdä lavennusta, on ollut tilaa vuoropuhelulle ja kentän tuomille näkökulmille ja reunaehdoille

Kehittämishankerahoituksen haasteet ovat olleet varsin pinnalla arvioinnin havainnoissa. Näistä haasteista osa on yleisiä, projektikehittämiselle tyypillisiä, haasteita. Osa puolestaan on liittynyt erityisesti sosiaalialan kehittämiseen tai hankkeen organisointiin.



## Projektikehittämiselle tyypilliset estäneet tekijät

ESTÄNEET TEKIJÄT	PERUSTELUT
Hankekehittämisen lyhyt aikajänne	Esimerkiksi kehittämissyksiköillä on ollut vaikeuksia ylittää hankekynnys: on jouduttu painottamaan, ettei kyse ole lyhyistä hankkeista, vaan vakituisesta toiminnasta. Lyhyt aikajänne on aiheuttanut myös hankeuupumusta ja vaikeuksia hyödyntää tuloksia käytännössä. Usein projektihenkilöstö on myös vaihtanut työpaikkaa hankkeen loputtua.
Projektiluontoisen kehittämisen perusongelmat <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektimittareiden puuttuminen</li> <li>• Hankevetäjien vaihtuminen / äitiyslomat</li> <li>• Hankevetäjien epäonnistunut rekrytointi</li> <li>• Kuntatoimijoiden resursoinnin puute</li> <li>• Riittämätön hankkeen suunnittelu (liian laajat tavoitteet, toimijoiden osallistumismahdollisuuksien turvaaminen jne.)</li> </ul>	Kehittämishankkeet mainitsevat usein haasteenaan projektimittareiden puuttumisen, hankevetäjiin liittyvät haasteet tai sen, ettei hankesuunnittelussa ole onnistuttu riittävän hyvin: resursseja asiakastyötä tekevien osallistumiseen kehittämistyöhön eri ole varattu tai kehittämishankkeiden tavoitteet ovat olleet liian laajoja.
Palvelujohdon asenteet laadun määrittelyä kohtaan	a) valtakunnallisten laatusuosituksen soveltamatta jättäminen tai paikallinen muokkaaminen tai b) kehittämishankkeiden lyhytkestoisuus.
Kehittämistä tukevan tiedontuotannon puute	Hanketoimijat mainitsevat, että kehittämistyötä tukevaa käytännöllistä tietoa on vielä ollut kovin vähän. Seudullisten kehittämissyksiköiden uskotaan tuovan tähän parannusta, mutta ohjelmakauden hankkeissa kuntaspesifin tiedontuotannon puute on vaikeuttanut usein hankkeiden toteutusta.
Johdon sitoutumisen varmistaminen	Useat hanketoimijoista ovat kokeneet sekä virkamiesjohdon että poliittisen luottamusmiesjohdon kehittämistyöhön sitoutumisen puutteelliseksi. Käytännössä tämä on näkynyt siinä, ettei aiottuja toimenpiteitä ole saavutettu tai aiottua toimintamallia / prosessia ei ole voitu ottaa käyttöön.

ESTÄNEET TEKIJÄT	PERUSTELUT
Hankkeen alueella useita kuntia, joiden yhteistyövalmiudet ovat olleet heikkoja <sup>18</sup>	Ajoittain kuntien yhteistyövalmiudet ovat olleet heikkoja hankkeissa, joissa on ollut mukana useita kuntia. Tämä on ollut tiettyjen alueiden ja seutujen sekä teemojen ongelma.

## 6.1.2 Mitä Kaste-ohjelmassa tulisi huomioida?

Arvioinnin sähköisissä kyselyissä tiedusteltiin sekä valtionavustus-hankkeiden toteuttajilta, hankkeiden sidosryhmiltä että kuntien sosiaali- ja perusturvajohdolta sitä, millaisia asioita Kaste-ohjelman ja/ tai sen hankkeiden toimeenpanossa tulisi huomioida.

Seuraavaan taulukkoon on analysoitu näitä avovastauksia teemoittain:

TEEMA	KYSELYJEN AVOVASTAUSTEN YDINVIESTIT
Kehittämistyön edellytysten turvaaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huoli sosiaalialan kehittämisen pakottamisesta terveydenhuollon alaisuuteen toistuu useissa avovastauksissa.</li> <li>• Seudullinen kehittäminen nähdään jatkossa(kin) keskeiseksi osaksi sosiaalialan kehittämistä.</li> <li>• Vuoropuhelua hankevalmistelussa korostettava sekä alueen toimijoiden että hakijan ja rahoittajan välillä tulisi useiden vastausten mukaan lisätä. Osa kokee sen jääneen, erityisesti ministeriön rahoituspäätöksellä myönnettyissä hankkeissa, vähäiseksi.</li> <li>• Sosiaalialan ja alan perus- ja täydennyskoulutuksen on vastaajien mielestä pyrittävä tiiviiseen yhteistyöhön, johon voitaisiin päästä pitempiaikaisella tavoitteellisella kehittämisellä.</li> <li>• Kehittämisellä tulisi olla omia resursseja. Muutamat vastaajat korostavat sitä, että seutukunnilla tulisi olla kehittämistä johtavaa ja toteuttavaa sosiaalialan koulutuksen saanutta henkilöstöä.</li> </ul>

<sup>19</sup> Hyvinä esimerkkeinä voidaan tässä esittää kahden kyselyn vastaajan kuvaukset tilanteestaan. ”Rakenteiden kehittäminen kuuden, hyvin itsenäisen (kaikissa yli 20 000 asukasta, Mäntsälää lukuun ottamatta, ja vähän van-huksia, 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)



TEEMA	KYSELYJEN AVOVASTAUSTEN YDINVIESTIT
<p>Kaste-ohjelman suunnittelu ja toimeenpano</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ennaltaehkäisyn huomioiminen ohjelman keskeisenä tavoitteena on vastaajien mielestä tärkeää.</li> <li>● Olemassa olevien, Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana syntyneiden, ammattilais- ja asiantuntijaverkostojen integroiminen ohjelman toteutukseen nähdään tärkeäksi. Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana näitä on syntynyt useille sisältöalueille.</li> <li>● Lakisääteisyys tai kehittämisresurssien pysyvyys varmistamaan hankerahoituksella kehitettävän toiminnan eteenpäinviemistä.</li> <li>● Sosiaalialan kehittäminen olisi sidottava entistä lähemmin seudun muuhun alueelliseen suunnitteluun.</li> <li>● Kaste-ohjelman riskinä nähdään, että laajojen hankkeiden rahat kuluvat johtoryhmien toimintaan ja eri asioiden koordinointiin.</li> <li>● Hankkeita varten tulisi vastaajien mielestä olla selkeät ohjeistukset rahoituksen raportoinnista ja aikatauluista.</li> </ul>
<p>Yksittäisen kehittämiss-hankkeen/hankekokonaisuuden suunnittelu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Hankeorganisaatioiden johdon sitoutuminen ja aktiivisuus mainitaan usein erittäin tärkeänä.</li> <li>● Asiakasnäkökulman huomioiminen jo suunnitteluvaiheessa.</li> <li>● Tavoitteiden ja toimenpiteiden tulee olla konkreettisia ja tavoitteet hyväksytyjä ja tärkeäksi koettuja jokaisessa kunnassa.</li> <li>● Kentän työntekijöiden ottaminen mukaan jo hankkeen suunnittelu- tai vähintään käynnistysvaiheessa.</li> <li>● Viranomaisten rooli hankkeessa on joidenkin kommenttien perusteella tärkeämpi kuin hanketyöntekijöiden. Nämä kommentit liittyvät yleensä viranomaisten sitoutumisen varmistamiseen.</li> <li>● Rahoituksen realismi ja tiukassa taloustilanteessa priorisointi ja hankkeiden päättymisen huomioiminen.</li> <li>● Hanketyöntekijöiden osaamiseen tulee kiinnittää huomiota (vaatia sisältöjen osaamista, kokemusta sisällöistä sekä hankejohtamisen osaamista). Hankkeiden johtamisessa on hyvä olla työparikäytäntö.</li> </ul>

TEEMA	KYSELYJEN AVOVASTAUSTEN YDINVIESTIT
<p>Yksittäisen kehittämiss-hankkeen/hankekokonaisuuden toteutus ja johtaminen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ohjausryhmän aktiivisuus toimenpiteiden ja koulutuksen suunnittelussa saa osakseen kiitosta. Lisäksi muutamat korostavat lautakuntien jäsenten mukanaolon tärkeyttä ohjausryhmässä.</li> <li>● Toimintamalleja kehittämissä hankkeissa hankkeen toteutus tulee viedä toimintamallia käyttävän työntekijän tasolle, jotta toimintamallin käyttöönotto olisi helpompaa.</li> <li>● Henkilöstön vastauksissa korostuu hankkeen vetäjien merkitys hankkeen käynnistysvaiheessa ja se, kuinka hyvin he kuuntelevat henkilöstön mielipiteitä.</li> <li>● Hanketoimijoiden osallistumismahdollisuuksien turvaaminen hankkeisiin. Muutamat mainitsevat erityisesti työnajan käyttämisen mahdollisuuden tärkeäksi.</li> </ul>
<p>Kehittämisen jatkumon varmistaminen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Suurin osa kommentaiteista käsittelee pysyvän kehittämiss-työntekijän saamista jollekin tasolle (kunta/seutukunta/alue) tai kehittämissrakenteiden turvaamista.</li> <li>● Ohjelmassa tarvitaan ulkopuolista apua hankesuunnitteluun ja tulosten juurruttamiseen.</li> </ul>
<p>Eri sektoreiden kehittäminen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ehkäisevän toiminnan korostaminen. Erityisesti lapsiperheiden painottaminen.</li> <li>● Vammaispalvelujen kehittämisen ja kehittämissyksikkö-hankkeiden rahoituksen valtakunnallinen koordinointi. Tämän puuttuminen viime ohjelmakaudella ei ole vastaajien mielestä edistänyt vammaispalvelujen kehittymistä niin, että se takaisi yhdenvertaisen palvelujen kehittymisen koko maassa.</li> <li>● Nuorten lastensuojelupalvelujen kehittämistä tulee jatkaa valtion tuella pitkäjänteisesti. Valtion tasolla on välttämätöntä perustaa asiantuntija-kehittämiss- ja tutkijavirkoja lastensuojelulle ministeriöön ja Stakesiin. Ministeriössä on välttämätöntä olla selkeät virat lastensuojelun rahoitukseen ja kehittämiseen.</li> <li>● Varhaiskasvatuksen seudullinen kehittäminen.</li> <li>● Varhaisen puuttumisen kehittäminen erityisenä painopisteenä.</li> </ul>



TEEMA	KYSELYJEN AVOVASTAUSTEN YDINVIESTIT
Hankkeiden sisältö	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kaste-hankkeiden tulisi tukea kuntaorganisaatioiden kehittymistä oman toimintansa arvioijina ja kehittäjinä.</li> <li>● Hankkeiden kohdistuessa suoraan asiakkaisiin, eikä ensin organisaatioon/rakenteisiin, voivat pienemmät (esim. yhden kunnan) hankkeet olla toimivampi ratkaisu.</li> <li>● Lastensuojelun perustyössä olevien tukeminen uusien toimintamenetelmin ja työmuodoin.</li> <li>● Asiakkaiden osallistaminen koulutuksiin niissä tilanteissa, joissa se on mahdollista.</li> <li>● Johtaminen ja hoitotyön johtaminen pitäisi saada kehittämisen kohteeksi.</li> <li>● Sosiaalijohtamisen osaamisen kehittäminen.</li> </ul>
Yhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Yhteistyötä oppilaitosten kanssa tulisi kehittää käytännönläheisen tutkimustiedon tuottamiseksi hankkeesta.</li> <li>● Seudullisesti yhteisten tavoitteiden kirkastamiseen on hyödyllistä panostaa.</li> <li>● Moniammatilliset ryhmät ja rohkea yhteistyö samansisältöisten hankkeiden välillä on nähty toimiviksi.</li> <li>● Projektihenkilöstön sijoittuminen asiakasyksiköihin antaa hyvät lähtökohdat kehittämistyölle.</li> </ul>

Kuten taulukosta nähdään, on vastaajilla ollut monenlaisia viestejä sekä Kaste-ohjelmaan että Kaste-ohjelman mukaisia hankkeita tulevaisuudessa toteuttaville toimijoille. Yleisimmät liittyvät Kaste-ohjelman suunnitteluun, hankkeiden pituuteen, kestäväen kehittämistrakenteen huomioimiseen, hankehenkilökunnan persoonan huomioimiseen rekrytoinnissa, henkilöstön osallistamiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sekä eri tason (luottamusmiehen, ylin johto, keskijohto) johdon sitoutumisen varmistamiseen.

Sähköisissä kyselyissä kysyttiin myös muita terveisiä ja toiveita sosiaalialan kehittämiseen liittyen. Toiveet liittyvät usein edellä esitettyihin asioihin: ohjelmasuunnittelun kehittämiseen, valtakunnallisen ohjauksen kehittämiseen jossakin sisältöasiassa (esim. lastensuojeluasioista vastaavan virkamiehen nimittäminen ministeriöön), pysyvän kehittämistrakenteen aikaansaamiseen, hankkeiden keston kasvattamiseen, niiden sijoittamiseen lähelle arkityötä, ennaltaehkäisyyn painottamiseen jne.

### 6.1.3 Eri ohjauskeinot tulosten ja vaikutusten aikaansaamisessa

Luvussa 4 esitettyjen keskeisten tulosten saavuttamiseen Sosiaalialan kehittämishankkeella oli käytössään neljänlaisia toimenpiteitä: lainsäädännön valmistelu ja uudistaminen, valtakunnallisesti johdettu kehittämis- ja määrittelytyö, kehittämishankerahoitus sekä erilaiset selvityksiin ja tiedontuotantoon liittyvät toimenpiteet. Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeiset tulokset voidaan jaotella myös edellä mainittujen tekijöiden mukaan.

OHJAUSKEINO	KESKEISET TULOKSET
Lainsäädännön valmistelu ja uudistaminen (normiohjaus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lastensuojelulain uudistaminen</li> <li>• Oikeus ikäihmisten palvelutarpeen arvioinnista</li> <li>• Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, 2005</li> <li>• Sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva säännös sosiaalihuoltolakiin, 2005</li> </ul>
Valtakunnallinen kehittämis- ja määrittelytyö (informaatio-ohjaus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tehtävärakennesuositus</li> <li>• Valtakunnallinen kehittämistyön koordinaatio: Hyvät käytännöt -ohjelma, Perhehanke, Ikäihmisten palvelujen kehittämisen hanke, Kotihoidon kehittäminen</li> </ul>
Valtionavustusrahoitus (resurssiohjaus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seudulliset kehittämisrakenteet (kehittämisyksiköt)</li> <li>• Varhaisen puuttumisen ja lastensuojelun palvelurakenteet</li> <li>• Henkilöstön osaamisen kehittäminen eri palvelualueilla: vammaispalvelut, vanhusten palvelut, päihdepalvelut, lasten- ja nuorten palvelut</li> </ul>
Selvitys- ja tiedontuotanto (informaatio-ohjaus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiedontuotantohankkeiden käytännön merkitys on ollut vähäinen.</li> </ul>



Sosiaalialan kehittämishankkeen keinovalikoima on ollut varsin laaja. Pääasiallisesti se on keskittynyt kuitenkin informaatio- ja resurssiohjaukseen. Näillä ohjauskeinoilla on saatu merkittäviä pysyviä tuloksia. Odotetuista tuloksista ja vaikutuksista palvelujen saatavuuden varmistamisen sekä palvelurakenteiden uudistamisen osalta ei aivan ole saavutettu sellaisia tavoitteita kuin hankkeessa tavoiteltiin.

Merkittävimmät edistymiset ovat liittyneet uusien palvelujen syntymiseen (esim. sosiaalipäivystys, varhaisen puuttumisen palvelurakenne, perhekeskustoiminta), yksittäisten prosessien kehittymiseen (esim. lastensuojelun alkuarviointi, kotihoito jne.) tai osaamisen kehittymiseen. Varsinaisia laajoja palvelurakenteiden kehittämisen ja uudistamiseen liittyviä tuloksia ei kuitenkaan ole syntynyt. Tämä johtuu osittain hankerahoituksen (resurssiohjaus) luonteesta sekä informaatio-ohjauksen luonteesta. Kuten edellisessä luvussa mainittiin, on kunta- ja palvelurakenneuudistus ajoittain vienyt sosiaalialan kehittämisrahoituksella tehtyä työtä eri suuntaan kuin mitä tarkoitus oli.

Eri ohjauskeinojen osalta arviointihavainnoissa korostuvat informaatio-ohjauksen ohjelmallisemmat muodot: ne osa-alueet ovat onnistuneet parhaiten, mitkä ovat olleet valtakunnallisesti asiantuntija-ohjattuja ja joihin on liittynyt usein sisällöllistä informaatio-ohjausta (esim. Perhe-hanke, Kotosa-hanke).

#### **6.1.4 Sosiaalialan kehittämisen tulevaisuus muuttuvassa kuntakentässä**

Kuntien sosiaali- ja perusturvajohdolle suunnatun otantaan pohjautuneen sähköisessä kyselyssä tiedusteltiin sitä, miten he näkevät sosiaalialan kehittämisen näkyvän kunnassa. Lisäksi samaan kysymykseen vastasivat muutamit yksittäisissä hankkeissa toimineet vastaajat. Vastauksista osa oli hyvin yksilöllisiä tarinoita ja osa puolestaan yleisen tason toteamuksia.

Sosiaali- ja terveystoimen organisaatiouudistukset ja eri tason yhdistymiset mainittiin selvästi useimmin (yli 20 kertaa) avovastauksissa. Useimmin vanhusten ja vammaispalvelujen siirtyminen uuteen yhteiseen sote-organisaatioon vaikuttaa voimakkaimmin sosiaalialan kehittämiseen. Muutamit mainitsivat tilaaja-tuottajamalliin siirtymisestä ja tässä yhteydessä toteutettavasta kehittämisrakenteen uudistamisesta. Vastaavasti muutamissa malleissa koko rakennetta ol-



tiin uudistamassa elämänkaari- tai prosessiorganisaation suuntaan, jolloin usein muuttuivat myös kehittämismallit. Vain muutama vastaajista suhtautuu tuleviin muutoksiin negatiivisesti ja suurin osa mainitsee vastauksissaan, että ”kehittämistyö jatkuu muutoksessa” tai ”jatkuu uudistusten jälkeen”.

Tämän jälkeen vastauksissa korostuvat useat asiat. Yhtä tärkeinä painopisteinä nousevat esiin erilaisten vanhusten- ja ikäihmisten palvelujen kehittäminen sekä lasten ja lapsiperheiden palvelujen kehittäminen. Vanhusten palvelujen kehittämisessä kunta- ja palvelurakenteen muutos näkyy sekä positiivisena tulevaisuutena ja uudentyypillisinä mahdollisuuksina järjestää vanhustenpalveluita että uhkakuvina siitä, ettei esim. uusi sosiaali- ja terveystieteiden heikennä olemassa olevaa vanhusten palvelujen toteutuksen organisaatiota. Ikärakenteen muuttuessa vanhusten vanhussosiaalityön, kotona tapahtuvan arjen tukemisen ja siihen liittyen avohoidon kehittäminen, erityisesti kotipalvelun ja kotihoidon kehittäminen mainitaan usein keskeisenä kehittämiskohteena.

Lasten ja nuorten palvelujen kehittäminen mainitaan usein myös rakenteiden muutoksen yhteydessä. Muutamissa vastauksista mainitaan lasten- ja nuorten palvelujen kokoamisesta yhdeksi kokonaisuudeksi elinkaarimallin mukaisesti. Lisäksi mainitaan erilaisten ennakoivien palvelujen; varhaisen puuttumisen tai perhekeskusten kehittäminen. Lastensuojelun kehittämisen rakenteiden vakiinnuttaminen nähdään haasteena seuraaville tuleville vuosille.

Useat vastaajista (yli 10 mainintaa) mainitsevat myös pysyvän kehittämismallin olevan keskeinen tapa jatkaa kehittämistyötä. Pysyvällä mallilla tarkoitetaan lähes kaikissa vastauksissa sosiaalialan kehittämissuunnitelmaa. Samoin hankerahoitus mainitaan usein kehittämisen jatkamisen keinona. Yhtä paljon nähdään kehittämisen jatkuvan seudullisena yhteistyönä tai tiiviimpänä yhteistyönä alueellisesti kuntien kanssa. Osa vastaajista on vielä epävarmoja tulevaisuuden suhteen, eivätkä osaa arvioida, miten sosiaalialan kehittyminen tulee jatkumaan.

Pienet kunnat ovat vastanneet usein poikkeavalla tavalla. Usein pienempien kuntien vastauksissa korostuu huoli siitä, että he jäävät Kaste-ohjelman laajempien hankkeiden ulkopuolelle. Valtionavustukset ovat rajalliset pienissä ja syrjäisissä kunnissa. Muutamien vastaajien mielestä työntekijöiden mielikuviutuskin on koetuksella. Pienten kehittämissuunnitelmien on näissä kunnissa koettu



vievän aina vähän eteenpäin. Tämän vuoksi Kaste-hankkeen laajoilla ja suurilla projekteilla nähdään olevan tiettyjä riskejä.

Kaste-ohjelman kansalliset kehittämisteemat nähdään vastaisuudessa tärkeiksi. Valtakunnalliset teemat ovat tuoneet ryhtiä myös paikalliseen kehittämistyöhön. Kehittämistyön tukirakenteet, valtakunnalliset osahankkeet ja kehittämissyksiköt, saavat runsaasti kiitosta osakseen.

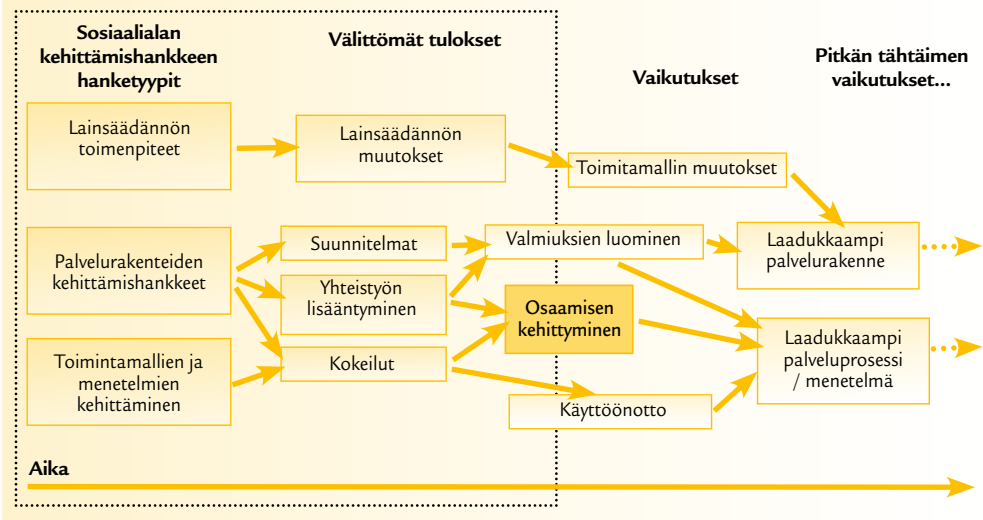
Vaikka laajoihin hankekokonaisuuksiin suhtaudutaan ristiriitaisesti, liittyy niiden arviointiin ja pohdintaan yhtenäisiä piirteitä. Sosiaalialan kehittäminen tarvitsee edelleen profiilin nostoa, napakampaa valtakunnallista hankkeiden koordinoitua ja asiantuntijatueta hankkeiden valmisteluun.

## 6.2 Johtopäätökset

### 6.2.1 Sosiaalialan kehittämishankkeen hankerahoituksen merkitys vaikutusten aikaansaamisessa

JOHTOPÄÄTÖS 30: Kehittämishankkeissa saavutetaan usein ammatillisen osaamisen kehittymistä, mutta harvoin esim. toimintatapojen ja palvelurakenteiden muutoksia

Kuvio 22: Sosiaalialan kehittämishankkeen keskeinen tulos.



Osaamisen kehittyminen on ajoittain ollut myös palvelurakenteiden kehittämishankkeiden odottamaton vaikutus.

Sosiaalialan palveluissa eri sisältöalueiden osaamisen kehittymistä voi pitää Sosiaalialan kehittämishankkeen tärkeänä, osin yllättävänä, mutta positiivisena vaikutuksena. Ihmisten oma kokemus oman osaamisen kehittymisestä on yksi tärkeä osatekijä, jolla turvataan laadukasta palvelua. Tämän lisäksi ns. muodollisen osaamisen kriteerit eli tehtävä rakenne on määritelty hankkeen aikana.

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).

**JOHTOPÄÄTÖS 31:** Osaamisen kehittämisen sekä työolojen kehittämisen näkökulma on tärkeä valtionavustushankkeissa, koska valtionavustushankkeiden toimenpiteet aiheuttavat usein osaamisen kehittämistarpeita ja muutostarintaa. Palvelurakenteiden ja prosessien kehittämisen yhteydessä on tärkeä kiinnittää huomiota näiden näkökulmien integroimiseen kehittämistyöhön.

**JOHTOPÄÄTÖS 32:** Kehittämistoiminta, johon on kytketty mukaan lainsäädännölliset uudistukset ovat tuottaneet hyviä tuloksia sekä varmistaneet lainsäädännön kohteena olevan palvelun kehittämisen ja toteutuksen sekä kunnallisen resursoinnin. Konkreettisina esimerkkeinä ovat lastensuojelulaki (417/2007) sekä laki ikäihmisen oikeudesta palvelutarpeen arviointiin<sup>20</sup>.

**JOHTOPÄÄTÖS 33:** Sosiaalialan kehittämishankkeen hankerahoitusinstrumentilla ei voida saavuttaa niitä tuloksia ja vaikutuksia, joita sille on Sosiaalialan kehittämishankkeessa asetettu.

---

<sup>20</sup> Laki ikäihmisten (yli 80 v) oikeudesta palvelun tarpeen arviointiin pääsystä määräajassa tuli voimaan maaliskuussa 2006.

- Yksittäiset hankkeet ovat kestoltaan liian lyhyitä tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Yhden hankkeen keskimääräinen laajuus on hieman yli kaksi vuotta ja noin 160 000 €.
- Keskeisimmät tulokset ja vaikutukset tällä rahoituksella liittyvät usein ”yhteistyöedellytysten lisääntymiseen” tai osaamisen kehittymiseen. Paikoin hyvin konkretisoiduissa ja suunnitelluissa hankkeissa (erityisesti lasten ja perheiden palvelujen alueella) on saatu aikaan pysyviä toimintamalleja ja rakenteita.
- Yksittäiset hankkeet ovat usein tavoitteiltaan hyvin moninaisia ja monipuolisia. Hanketoimijat mainitsevat usein joutuneensa keskittämään resurssit vain muutamien tavoitteiden edistämiseen niiden saavuttamiseksi.

JOHTOPÄÄTÖS 34: Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveysalan kehittämisessä on tärkeää panostaa hankevalmisteluprosessiin, jolla saadaan luoduksi pidempikestoisia ja vaikuttavampia hankkeita. Kehittämisen onnistumisen kannalta on tärkeää hankevalmisteluvaiheessa sovittaa yhteen hankkeen lopputulokset tai toimeenpanon vaatimukset sekä hankkeessa mukana olevien kuntien resurssit. Tämä varmistaa kehittämistyöllä tehtävien menetelmien säilymisen hankkeiden jälkeen.

## 6.2.2 Johtopäätökset: Sosiaalialan kehittämishanke kehittämistyön käynnistäjänä ja mahdollistajana

JOHTOPÄÄTÖS 35: Sosiaalialan kehittämishanke on toiminut koko ohjelmakauden ajan merkittävänä kehittämistyön käynnistäjänä ja mahdollistajana kunnissa.

- Useilla maantieteellisillä ja sisältöalueilla kunnilla/seutukunnilla ei olisi ollut taloudellisia resursseja tai osaamista kehittää toimintaansa vastaavassa mittakaavassa ilman hanketta.
- Sosiaalialan kehittämishankkeessa luotiin useita valtakunnallisia eri sisältöalueiden verkostoja, joita ei ollut olemassa tai ne olivat

hyvin heikkoja ennen hanketta (esimerkkinä Sosiaalialan kehittämishankkeessa toteutetut valtakunnalliset osahankkeet).

- Useat hanketoimijat mainitsevat kehittämisosaamisen lisääntymisen yhdeksi tärkeäksi Sosiaalialan kehittämishankkeen odotamattomaksi tulokseksi. Kehittämisresurssein on voitu palkata myös uusia menetelmiä sekä kehittämistyökaluja osaavaa henkilöstöä.

**JOHTOPÄÄTÖS 36:** Sosiaalialan kehittämishanke onnistui nostamaan hyvin esiin sosiaalialan keskeisiä palvelurakenteiden ja toimintatapojen kehittämiskohteita ja kehittämiskohteiden jatkuvuus on onnistuttu turvaamaan varsin hyvin Kaste-ohjelmassa.

- Kuntien sosiaali- ja perusturvajohtajat, hanketoiminnassa mukana olleet sidosryhmät (ml. viranomaiset) sekä ohjelmaa ulkopuolelta tarkastelleet eri alojen asiantuntijat katsovat, että Sosiaalialan kehittämishanke onnistui nostamaan kehittämisen kohteeksi tärkeimmät puutteet.
- Edellä mainitut toimijat kokevat myös, että valtaosa näistä on onnistuttu nostamaan esiin Kaste-ohjelmassa.
- Tämän lisäksi eri toimijat eivät mainitse merkittäviä puutteita sosiaalialan kehittämisessä.



# 7 Hyvinvointi 2015-ohjelman onnistuminen



## 7.1 Havainnot Hyvinvointi 2015-ohjelmasta

### Hyvinvointi 2015-ohjelman tavoitteet

1. Ennakoidaan toimintaympäristön muutosten aiheuttamia vaatimuksia sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi.
2. Etsitään erityisesti keinoja, joilla tehostetaan sosiaalisten ongelmien ehkäisyä ja varhaista puuttumista sekä parannetaan ihmisten toimeentuloa ja sosiaalista turvallisuutta.
3. Haetaan malleja, joiden avulla yhdyskuntarakentaminen, asuntopolitiikka sekä työelämän vaatimukset saadaan entistä paremmin tukemaan sosiaalisia ongelmia ehkäisevää ja sosiaalista vastuuta edistävää politiikkaa.
4. Etsitään ratkaisuja yksilöllisen selviytymisen ja yhteisöllisen tuen tasapainottamiseksi.
5. Tarkastellaan sosiaalialan eri toimijoiden asemaa ja roolia sosiaalipalvelujen järjestämisessä.

### **Tausta**

Hyvinvointi 2015-ohjelma (jatkossa "ohjelma") on ollut yksi Sosiaalialan kehittämishankkeen valtakunnallisista osahankkeista. Tämän vuoksi se on arvioinnin kohteena tänä vuonna. Sosiaali- ja terveyshankkeen johdon ja Hyvinvointi 2015-ohjelman valmistelutyössä mukana olleiden henkilöiden näkemyksiä kartoitettiin henkilökohtaisten haastattelujen keinoin. Haastatelluista muutamat eivät varsinaisesti olleet osallistuneet ohjelman valmisteluun, vaan arvioivat ohjelmaa yleisemmin.

Ohjelmatyössä on arvioitu ja ennakoitu muuttuvan toimintaympäristön asettamia vaatimuksia sekä sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi että niiden ratkaisemiseksi. Ohjelmassa on etsitty pitkän aikavälin suunnitelmia ja tavoitteita sosiaalialan kehittämiseksi. Ohjelman valmistelutyötä tuki Stakesin Hyvinvointivaltion rajat -hanke.

Ohjelmavalmistelu toteutettiin työryhmätyönä. Työryhmän puheenjohtajana toimi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön silloinen kansliapäällikkö Markku Lehto. Työryhmään osallistuneilla eri asiantuntijoilla oli valmisteluvastuut ja työryhmän sisällöllisenä sihteerinä toimi Pasi Moisio Stakesista. Hankkeen vastuuhenkilönä toimi Reijo Väärälä. Ohjelmaluonnos luovutettiin peruspalveluministerille joulukuussa 2006.

Hyvinvointi 2015-ohjelman tarpeellisuus nousi esille monissa keskusteluissa 2000-luvun alkuvuosista alkaen. Eri tahoilla oli tehty aloitteita siitä, että pitäisi perustaa erityinen sosiaalihuollon periaatekomitea pohtimaan koko sosiaalihuollon uudistamista. Valtioneuvostossa käytyjen keskustelujen pohjalta ja mm. pääministeri Lipposen lausuntojen pohjalta päädyttiin siihen, että komiteaa ei perusteta, vaan käynnistetään sosiaalialan kehittäminen laajana ohjelmana, jonka yhteydessä mietitään myös pitkän tähtäyksen periaatteellisia linjauksia ja uudistamistarpeita. Nämä valmistelut osuivat samaan ajankohtaan käynnistetyn kansallisen terveystieteiden hankkeen kanssa.

Hyvinvointi 2015-ohjelman keskeiset hyvinvointipolitiikan tavoitteet olivat:

- Hyvinvointipolitiikan ensimmäisenä tavoitteena on toimintakyvyn ja hyvinvoinnin edistäminen, millä turvataan mahdollisuus itsenäiseen ja ihmisarvoiseen elämään kaikissa elämäntilanteissa, myös vammaisilla ja vajaakuntoisilla. Tavoitteen saavuttamiseksi hyvinvointipalvelujärjestelmän rakenteita ja toimintatapoja on muokattava ja monipuolistettava yksilöiden ja perheiden itsenäistä selviytymistä tukeviksi.
- Hyvinvointipolitiikan toisena tavoitteena on työelämän veto-voiman ja joustavuuden lisääminen. Tavoitteen saavuttaminen vaatii toimenpiteitä erityisesti elämäntilanteissa, jolloin siirrytään opiskelusta työelämään ja työelämästä eläkkeelle. Työelämään tulee tarjota vaihtoehtoja, joissa ihmisten erilaiset elämäntilanteet

heet ja edellytykset on otettu huomioon, ja sosiaaliturvaa on kehittävä suuntaan, joka mahdollistaa toimeentulon jatkuvuuden ja elämän suunniteltavuuden epävakautuneilla työmarkkinoilla.

- Hyvinvointipolitiikan kolmantena tavoitteena on köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy. Perustuslain säännökset muodostavat lähtökohdan, jonka pohjalta hyvinvointipolitiikkaa sekä sitä säätelevää lainsäädäntöä ja hallintotoimintaa on kehitettävä tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Hyvinvointipolitiikan yleisenä toimintaperiaatteena köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyssä on oltava seuraava eettinen periaate: *Mitä perustavammanlaatuiset inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommät ovat yksilön omat voimavarat selvitä, sitä vahvemmat ovat yksilön oikeudet ja sitä selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus järjestää toimeentulo ja sosiaali- ja terveyspalvelut.* Edellä olevan perusteella pitkän aikavälin tavoitteena on vahvistaa sosiaalista vastuuta kaikissa politiikoissa ja luoda vahvemmat rakenteet ehkäisvälle politiikalle kaikilla politiikan tasoilla.
- Hyvinvointipolitiikan neljäntenä tavoitteena on turvata riittävä ja monipuolinen hoiva sekä toimeentulo kaikissa elämäntilanteissa. Tavoitteen saavuttaminen vaatii toimenpiteitä erityisesti ikääntyvän väestön osallisuuden ja hyvinvoinnin parantamiseksi sekä toimintakyvyn ylläpitämiseksi mahdollisimman pitkään hoivakustannusten kasvun hillitsemiseksi ja kotona asumisen turvaamiseksi.
- Samoin keskeisellä sijalla ovat perheellistymisen ja varhaislapsuuden tukeminen ja ylisukupolvisen huono-osaisuuden syntymisen estäminen.

### **Miten Hyvinvointi 2015-ohjelma onnistui?**

Arvioinnin haastatteluissa henkilöt kokevat Hyvinvointi 2015-ohjelman laatimisen jonkinlaisena reaktiona Terveys 2015-asiakirjalle. Ajatus oli kuitenkin pidemmän tähtäimen hyvinvointipoliittisten tavoitteiden asettamisesta ja toimintasuositusten antamisesta. Haastateltavat luonnehtivat ohjelmatyötä ”komiteatyypiseksi työskentelyksi” sekä ”erilaisten ristikkäisten intressien yhteensovittamiseksi”. Varsinaisia



uusia avauksia ei haastatteluhavaintojen mukaan ohjelmatyössä tullut, vaan kaikki esitetyt ideat olivat sinänsä jo tiedossa olevia, nyt niistä vain keskusteltiin. Osa toimijoista koki ohjelmatyön erittäin kiireiseksi. Tämä johtuu osin tiukasta aikataulutuksesta, osa puolestaan katsoo, että sihteeriresursointi oli liian vähäistä.

Edellä esitetyt tavoitteet ovat laajoja hyvinvointipoliittisia päämääriä ja hyvinvointipolitiikan strategisia tavoitteita. Ohjelmassa analysoitiin hyvinvoinnin näkökulmasta tulevaisuuden haasteita ja tavoitteita, joilla näihin haasteisiin voitaisiin vastata. Seuraavassa taulukossa on esitetty nämä tavoitteet teemoittain sekä tiivistetty ohjelma-asiakirjojen tekstianalyysin sekä haastattelujen pohjalta havaintoja siitä, miten ohjelman tavoitteet ovat edenneet.

TEEMA	TAVOITTEET	HAASTATTELUJEN HAVAINNOT
Lapsuuden ja perheellisuuden edistäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perhe-elämän, opiskelun ja työelämän yhteensovittamista on parannettava siten, että se mahdollistaa lasten saannin ja perheellistymisen nuoremmalla iällä. Tämä edellyttää myös sitä, että päivähoitopalveluja joustavoitetaan ja opintotukea sekä kotihoidon tukea yhteensovitetaan.</li> <li>Lapsiperheiden kotipalvelutoiminta on välttämätöntä elvyttää, jotta voidaan vahvistaa turvattu lasten hoito.</li> <li>Perheen ja lapsuuden tukijärjestelmien poikkihallinnollista yhteisvastuuta on parannettava ja palveluita on koottava saumattomasti toimiviksi verkostoiksi. Esimerkiksi lastenneuvolatarkastusten hyödyntämistä oppimisvaikeuksien varhaisessa tunnistamisessa ja tämän tiedon hyödyntäminen koulunkäynnin aloittavan lapsen opetuksessa, auttavat ennalta ehkäisevien toimien tehostamista ja estävät huono-osaisuuden muuttumista ylisukupolvisiksi.</li> </ul>	<p>Näkyvät hallitusohjelmassa.</p> <p>Ei havaintoja siitä, miten toimenpidesuositus on edennyt.</p> <p>Näkyvät Kaste-ohjelmassa sekä useissa muissa toimenpiteissä.</p>



TEEMA	TAVOITTEET	HAASTATTELUJEN HAVAINNOT
(jatkoa) Lapsuuden ja perheellisuuden edistäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lastensuojelun ennaltaehkäisyn perusrakenteita on vahvistettava ja huostaanottoihin johtavien prosessien syntymiseen on puututtava. On tärkeätä asettaa kansallisesti tavoitteeksi huostaanottojen tarpeen radikaali vähentäminen. Keskeistä on, että lapsuuden ja perheen perusturakenteet ovat kunnossa.</li> <li>• On käynnistettävä ja tuettava koko maata kattavan varhaiseen puuttumiseen liittyvien asiakaslähtöisten työskentelymenetelmien käytön levittämistä ja vakiinnuttamista eri sektoreilla (sosiaalitoimi, terveystoimi, opetustoimi).</li> </ul>	<p>Näkynyt Sosiaalialan kehittämishankkeessa sekä Kaste-ohjelmassa.</p> <p>Näkynyt Sosiaalialan kehittämishankkeessa sekä Kaste-ohjelmassa.</p>
Hyvinvoinnin turvaaminen muuttuvilla työmarkkinoilla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi eivät riitä avointen työmarkkinoiden uudet työpaikat. Tämän vuoksi työttömyyden ja avointen markkinoiden väliin on kehitettävä uusia keinoja lievittää ongelmaa. On käynnistettävä laaja välittävien työmarkkinoiden kehittämisen hanke, jolla haetaan uudenlaisia vastauksia pitkittyvään työttömyyteen. Tämä edellyttää eri toimijoiden hyvää yhteistyötä kaikilla tasoilla. Hankkeessa tulee arvioida myös jo käytössä olevien keinojen tehostamisen tarpeet. Erityisesti sosiaaliset yritykset, nuorten työpajat ja niiden liittyminen muihin perusjärjestelmiin (koulutus, työvoima- ja sosiaalipalvelut, kuntoutus jne.) ovat tärkeitä.</li> <li>• Välittävien työmarkkinoiden kehittämisen rinnalla tulee kehittää työllistymistä tukevia joustavampia sosiaaliturvamuotoja, jolloin helpotetaan sosiaaliturvan avulla työmarkkinadynamiikkaa eli siirtymisiä pätkätöistä pysyviin, osa-aikatoista kokopäivätyöhön ja niin edelleen.</li> </ul>	<p>Näky erityisesti SATA-komitean työssä.</p> <p>Näky SATA-komitean työssä.</p>

TEEMA	TAVOITTEET	HAASTATTELUIJEN HAVAINNOT
(jatkoa) Hyvinvoinnin turvaaminen muuttuvilla työmarkkinoilla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työkäisen väestön keskeisimmän elämäntapariskin, alkoholin käytön, kasvu on saatava taittumaan. Tämä edellyttää sitä, että alkoholin saatu- vuutta ja hintaa säädel- lään tehok- kaasti ja että ehkäisevää ja varhaista puuttumista päihdeongelmiin vahvistetaan. Alkoholi- juomien kokonaiskulutus käännetään lasku- un ja alkoholi- juomien riskikäyttöä ja siitä aiheutuvia haittoja vähen- netään merkittävästi.</li> <li>• Maahanmuuttajien ja heidän last- ensa sekä muiden vähemmistöjen integroitumista työelämään ja koko yhteiskuntaan on tuettava mm. tar- joamalla kieli- ja ammattikoulutu- sta.</li> <li>• Vammaisten osallisuutta yhteiskun- taan ja työelämään vahvistetaan poistamalla työhön osallistumisen esteitä. Kansallisessa vammaispoliit- tisessa ohjelmassa tullaan vahvista- maan ne konkreettiset toimenpiteet, joita osallisuuden lisäämisessä tarvi- taan.</li> <li>• Yleistä ilmapiiriä ja asenteita tulee muokata suuntaan, jossa työn ja muun elämän yhteensovittaminen on paremmin mahdollista tavalla, joka mahdollistaa pitkän työuran vastapainoksi tyydyttävän perhe- elämän, elintason ja asumisen, vapaa-ajan ja hyvinvoinnin.</li> </ul>	<p>Toimenpidesuositus näkyy alkoholipoliit- tissa keskustelussa.</p> <p>Näkynyt vähemmistö- jen palvelujen kehittä- misessä.</p> <p>Näkyy Kaste-ohjel- massa sekä vammais- poliittisessa selon- teossa.</p> <p>Suositus ei sisällä konkreettisia toimenpiteitä.</p>
Aktiivinen ikääntyminen ja vanhuuden hoivan tur- vaaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Väestön ikääntyminen johtaa lähi- vuosina vanhustenhuollon ja koko sosiaali- ja terveydenhuollon lain- säädännön jonkinasteiseen uudis- tamiseen. Tätä varten on laadittava valtakunnallinen vanhustenhuollon strategia ja maksupoliittikkaa on uu- distettava avohoitoa suosivaksi.</li> </ul>	<p>Toimenpiteet näkyvät sekä lainsäädäntö- hankkeissa että Kaste- ohjelmassa.</p>



TEEMA	TAVOITTEET	HAASTATTELUJEN HAVAINNOT
<p>(jatkoa) Aktiivinen ikääntyminen ja vanhuuden hoivan turvaaminen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Vanhustenhuoltoa koskevassa julkisessa valvonnassa on nostettava selkeämmin esiin hoivan eettiset perusteet. Vanhuus ei saa merkitä jäämistä ilman turvaa ja hoivaa eikä vastentahtoista yksinäisyyttä.</li> <li>● Vanhustenhuollon toteutus perustuu julkisvastuuseen ja kumppanuusmalliin, jossa julkiset, yksityiset ja järjestöjen palvelut etsivät paikallisesti ja seudullisesti sopivan työn jaon. Järjestöt resursoidaan nykyistä vahvemmin lähimmäistyön organisointiin.</li> <li>● Riittävä ja turvallinen ennalta ehkäisevä kotihoito on määriteltävä keskeiseksi strategiaksi. Osana tätä strategiaa toteutetaan kansallinen ikääntyneiden teknologinen ohjelma.</li> <li>● Omaishoidon edellytyksiä parannetaan vahvistamaan erityisesti työssäkäyvien oikeutta hoitovapaaseen. Kotitaloustyön vähennyksen ja palvelusetelin yhteensovittamista edistetään.</li> <li>● Perustetaan seudullisia tai alueellisia kuntien tai järjestöjen yhteispalvelupisteitä tiedon jakamiseen, neuvontaan ja ohjauksen antamiseen.</li> <li>● Käynnistetään kotihoitoon ja tuki-palveluihin uudentyypinen aikuiskoulutus, joka olisi sellaisenaan hyväksyttävissä osaksi lähihoitajakoulutusta.</li> <li>● Pitkäaikaisen ylläpitohoidon järjestelyjä toteutetaan entistä useammin seudullisina ratkaisuuina.</li> <li>● Palveluasumisen ja pitkäaikaisen ylläpitohoidon yksiköt tulee nähdä niissä asuvien ihmisten koteina, joissa hoivan ja hoidon sisältö ei muodostu pelkästään fyysisistä tarpeista, vaan myös asukkaiden henkisistä perustarpeista.</li> </ul>	<p>Ei havaintoja siitä, miten toimenpidesuositus on edennyt.</p> <p>Ei havaintoja siitä, miten toimenpidesuositus on edennyt.</p> <p>Ei havaintoja siitä, miten toimenpidesuositus on edennyt.</p> <p>Toteutettu osittain Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana.</p> <p>Ei havaintoja siitä, miten toimenpidesuositus on edennyt.</p> <p>Ei havaintoja siitä, miten toimenpidesuositus on edennyt.</p> <p>Ei havaintoja siitä, miten toimenpidesuositus on edennyt.</p>

Edellä esitetyt havaintojen puutteet kertovat myös siitä, etteivät haastateltavat toimijatkaan aina pysty tunnistamaan sitä, miten jokin esitetty toimenpidesuositus on edennyt. Ohjelman arviointi- ja seuranta on ollut osa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen neuvottelukunnan työtä, mutta sen konkreettinen toteutuminen on haastatteluhavaintojen mukaan jäänyt vähäiseksi.

Osa haastatelluista sidosryhmistä ei selkeästi tunnista tai pysty erottamaan ohjelman tavoitteita esim. Sosiaalialan kehittämishankkeesta. Ohjelman tärkeimpinä nostoina sidosryhmät näkevät ikään-tyneiden asioiden, erityisesti omaishoidon kehittämisen nostamista keskusteluun. Lisäksi syrjäytymisen ehkäisy, nuorten aktivointi ja nuorten sekä perheiden tukeminen ovat teemoja, jotka eri toimijoiden mielestä näkyvät hyvin muissa ohjelmissa. Ristiriitaisena havaintona osa henkilöistä katsoo, että lasten ja perheiden palvelujen kehittämiseen liittyvät suositukset ovat jääneet puutteellisesti hoide-  
tuiksi, osa puolestaan näkee niiden sisältyvän hyvin Sosiaalialan kehittämishankkeeseen tai Kaste-ohjelmaan. Eräs tärkeä foorumi, jossa Hyvinvointi 2015-ohjelma-asiakirjaa käytetään haastatteluhavaintojen mukaan ajoittain ”pohjapaperina” johon palataan tarvittaessa. Erityisen hyvin nuorten syrjäytymisen ehkäisy ja työmarkkinoille aktivointi ovat esillä SATA-komitean työssä.

Haastatteluhavainnoista keskeisempiä on kuitenkin se, että ohjelmavalmistelua ja eri toimijoiden motivoitumista siihen haittasi se, ettei ohjelman implementoinnista ollut ohjelmavalmistelun yhteydessä selkää käsitystä. Ohjelma-asiakirjan merkitys hyvinvointipoliitiikkaa ohjaavana tekijänä jäi näin ollen epäselväksi. Taustatekijöinä pidetään hallituksen vaihtumista sekä osaltaan myös ministeriön kansliapäällikön vaihtumista. Varsinaisesti ohjelma-asiakirjaa ei mainita esimerkiksi Kaste-ohjelman perusteluissa eikä esim. hallitus-ohjelmassa. Osa haastateltavista mainitsee, että organisatoriset muutokset, kuten virkamiesten vaihtuminen ohjelmavalmistelun aikana aiheuttivat sen, ettei ohjelma ”siirtynyt” käytäntöön.

Yhteinen teema kaikilla haastateltavilla on se, että Hyvinvointi 2015-ohjelman uutta läpikäyntiä sekä sen toimenpidesuosituksien implementointia ja käytännön seuranta tulisi elvyttää ja tehostaa.



## 7.2 Johtopäätökset Hyvinvointi 2015-ohjelmasta

JOHTOPÄÄTÖS 37: Hyvinvointi 2015-ohjelma oli toimia Sosiaalialan pitkän aikavälin haasteiden keskustelun pohjana. Ohjelma on jäänyt ylätasoin strategiseksi asiakirjaksi eikä se ole sisältänyt toimenpiteitä, joiden implementointia olisi systemaattisesti seurattu.

- Keskeiset toimijat eivät erota Hyvinvointi 2015-ohjelmassa nostettuja painopisteitä.
- Osa toimijoista kokee, ettei varsinaisiin keskeisiin ongelmiin tai haasteisiin puututtu ohjelmatyön yhteydessä.
- Ohjelmalta puuttuvat käytännön toimeenpano ja toimeenpanon seuranta.

JOHTOPÄÄTÖS 38: Hyvinvointi 2015-ohjelmassa tehdyn ohjelmatyön merkitys oli toimia kehittämishaasteiden tunnistajana ja eriävien näkemysten yhteensovittamisen foorumina. Ohjelmatyönä siihen liittyy kuitenkin ongelmia.

- Ohjelmatyötä tehdessä ohjelman tuleva merkitys toimintaa ohjaavana asiakirjana oli epäselvä, tämä vaikutti eri toimijoiden motivaatioon.
- Ohjelmatyössä mukana olevat toimijat eivät tuoneet keskusteluun mitään erityisesti uusia näkökulmia. Kehittämistyö perustui olemassa olevien näkökulmien toistamiseen ennakoinnin asemasta.
- Ohjelmatyössä tapahtuvalle sihteerityölle koettiin varatun usein hyvin vähän resursseja: tällöin eri työvaiheiden valmistelu voi jäädä puutteelliseksi.

JOHTOPÄÄTÖS 39: Hyvinvointi 2015-ohjelmassa esiin nostetut sosiaalialan kehittämisen tavoitteet näkyvät myös useissa muissa ohjelmissa ja siten niiden jatkuvuutta on turvattu sosiaalialan kehittämisessä. Ne eivät kuitenkaan ole päätyneet muiden ohjelmien tavoitteenasetteluun Hyvinvointi 2015-ohjelmatyön myötä.

# 8 Missä Sosiaalialan kehittämishanke onnistui ja missä ei?

Tässä luvussa on vedetty yhteen koko Sosiaalialan kehittämishankkeen arvioinnin näkökulmasta se, missä Sosiaalialan kehittämishanke onnistui ja missä se ei onnistunut. Näkökulmia on kaksi: sosiaalialan kehittämisen onnistuminen suhteessa hankkeen tavoitteisiin sekä ohjelmajohtaminen

## Sosiaalialan kehittämishankkeen onnistuminen suhteessa tavoitteisiin

### ONNISTUMISET

- Sosiaalialan henkilöstön sisällöllisen osaamisen ja kehittämisosaamisen paraneminen.
- Seudullinen yhteistyö lisääntyi sosiaalipalveluissa sekä sosiaalialan kehittämisessä. Tehty työ on kyetty hyödyntämään kohtuullisen hyvin myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukanaan tuomissa muutoksissa.
- Seudullisten kehittämysyksiköiden luominen ja kehittämisosaamisen tason nostaminen kunnissa.
- Ikäihmisten palvelutarpeen arvioinnin kehittäminen sekä omaishoitoa tukeva materiaali ja oppaat.
- Vanhusten palvelujen asiakaslähtöisyyden kehittäminen valtionavustushankkeilla.
- Perustan luominen tietoteknologian hyödyntämiselle sosiaalihuollossa ja tämän kehittämistyön käynnistäminen.
- Sosiaalipäivystyksen toteuttaminen lähes koko maassa huolimatta siitä, että tavoitteiseen toteuttaa se koko maassa ei aivan päästy.
- Lasten ja perheiden palvelujen laaja-alainen kehittäminen: lastensuojelulainsäädännön kehittäminen, perhekeskustoiminnan kehittäminen, huomion kiinnittäminen lähisuhde- ja perheväkivaltaan sekä varhaiskasvatussuunnitelmien toteuttaminen.
- Seudullisten päihdepalvelujen kehittäminen sekä päihdepalvelujen osaajaverkoston muodostuminen.

## EPÄONNISTUMISET

- Palvelujen saatavuuden varmistamisessa ei päästy aivan tavoitteisiin. Saatavuuden tavoitteen määrittämättömyys tosin ei mahdollista sen kunnollista arviointia.
- Laajat palvelurakenteita uudistavat ja kehittävät hankkeet eivät täysin toteutuneet, mutta etenevät kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä.
- Palveluohjauksille kehitettiin, mutta niiden juurruttaminen ja resursointi on vielä kesken.
- Seudullisten kehittämisrakenteiden jatkuvuuden turvaaminen jäi tavoitteesta huolimatta saavuttamatta.
- Vammaispalvelujen kehittäminen vammaispalvelulainsäädäntöä uudistamalla ei toteutunut.
- Vammaispalvelujen ja vanhustenpalvelujen kehittämishankkeiden tuloksellisuuden varmistaminen. Hankkeiden tulokset jäivät odotettua vähäisemmiksi.
- Päihdepalveluja ei saatu kehitettyä tavoitellulle, päihdepalvelujen laatusuositusten mukaiselle tasolle.

## Sosiaalialan kehittämishanke ja ohjelmajohtaminen

### ONNISTUMISET

#### KEHITTÄMISEN KÄYNNISTÄMINEN

- Sosiaalialan kehittämishanke toimi sosiaalialan profiilin nostajana ja nosti useita sosiaalialan kehittämisen kannalta olennaisia teemoja valtakunnallisen huomion kohteeksi.
- Valtionavusteinen hankerahoitus ja valtionavustusten myöntöperusteet sekä rahoitusprosessi mahdollistivat laajan kehittämistyön käynnistämisen sosiaalipalvelujen eri osa-alueilla. Ilman tätä kehittämisinstrumenttia, tällä intensiteetillä tehtyä kehittämistyötä ei olisi syntynyt.
- Sosiaalialan kehittämishankkeessa luotiin pohjaa pysyväle kehittämisen rakenteelle: sosiaalialan kehittämisyksiköiden ja osaamiskeskusten muodostamalle verkostolle.
- Useiden tärkein lainsäädäntöuudistusten läpivienti onnistui hankkeen tukemana: Laki ikäihmisten palvelutarpeen arvioinnista, Omaishoitolain tarkistaminen sekä lastensuojelulaki.



## ONNISTUMISET

### OHJELMAN SUUNNITTELU, TOTEUTUS JA JOHTAMINEN

- Laajat valtakunnallisesti johdetut kehittämishankkeet mahdollistivat lainsäädännön uudistamista ja valtionavustushankkeiden välistä yhteistä oppimista ja kehittämistä.
- Alueellisten johtoryhmien rooli hankkeen organisaatiossa ja alueellisten toimeenpano-ohjelmien laadinnassa synnytti osassa alueita merkittävää uutta yhteistyötä.
- Sosiaalialan eri organisaatioiden; kuntien, koulutusorganisaatioiden, sosiaalialan osaamiskeskusten, Stakesin sekä ministeriön yhteistyö kehittyi useilla sisältöalueilla.

## EPÄONNISTUMISET

### OHJELMAN SUUNNITTELU, TOTEUTUS JA JOHTAMINEN

- Hankkeen tavoitteenasettelu oli osin epärealistinen eikä hankkeen keskeisiä tavoitteita operationalisoitu.
- Tavoitteenasettelun laaja-alaisuus ja pyrkimys kehittämistyön käynnistämiseen on tarkoittanut myös koordinoimatonta ja fokuusoimatonta kehittämistyötä.
- Hankkeen organisatoriset ratkaisut eivät palvelleet hankkeen toteutusta parhaalla mahdollisella tavalla: hankkeelta puuttui päätoiminen johtaja, jolla olisi ollut mahdollisuus kiertää kenttää ja yhdistää ministeriön sekä kehittäjän kehittämistarpeita.
- Valtakunnallisten osahankkeiden tavoitteenasettelu ja suunnittelu on ollut puutteellista.

### KEHITTÄMISTYÖN TULOKSELLI-SUUDEN VARMISTAMINEN

- Valtionavusteisen hankekehittämisen hankesykli on ollut liian nopea sekä hankkeille tarjottava asiantuntijatuki usein ohutta. Yksittäisten valtionavustushankkeiden tulokset ja vaikutukset ovat olleet vähäisiä tai ovat nähtävissä vasta myöhemmin.
- Yksittäisten valtionavustushankkeiden kohtaamat ongelmat ovat olleet projektikehittämislle tyypillisiä ongelmia, joiden välttämiseen yksittäiset hankkeet, hanketoimijat tai sosiaali- ja terveysministeriö, eivät kiinnittäneet riittävästi huomiota.
- Osa tavoitelluista tuloksista jäi saavuttamatta myös poliittisen päätöksenteon vaikutusten vuoksi: Esimerkkinä vammaislainsäädännön uudistaminen.



Seuraavassa on esitetty tiivistettynä arvioinnin keskeisimmät suositukset Kaste-ohjelman toimeenpanon näkökulmasta.

## SUOSITUS

### HANKEVALMISTELUPROSESSI VUOROVAIKUTTEISEKSI

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee kehittää hankevalmisteluprosessia enemmän hanketoimijoiden, asiantuntijaorganisaatioiden sekä rahoittajien yhteiseen neuvotteluun ja keskusteluun perustuvaksi.

### PERUSTELUT

Hankkeiden tulee yhteensovittaa kuntien omia kehittämistarpeita valtakunnallisiin strategisiin kehittämislinjauksiin. Tämän vuoksi tarvitaan yhä enemmän yhteistä neuvottelua ja valmistelua hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Tämä edesauttaa myös hankkeiden tavoitteiden asettelua sekä toimenpiteiden suunnittelua.

Viittaus edellisen osaraportin suositukseen

Osaraportin 1 suositus 11.

## SUOSITUS

### HANKKEET LAAJEMMIKSI JA TULOSTEN PYSYVYYDEN VARMISTAMINEN HANKKEEN SUUNNITTELUVAIHEESSA

Ministeriön tulee huolehtia siitä, että toteutettavat hankkeet ovat ajalliselta kestoaltaan nykyistä pidempiä ja pitävät sisällään tarvittavat toimenpiteet kehittämistoiminnan tulosten juurruttamisesta.

### PERUSTELUT

Mikäli hankkeilla pyritään työtapojen tai palvelujen uudistamiseen, on nykyinen n. kaksi vuotta kestävä hankesykli usein liian lyhyt. Nykyisellä hankepituu-  
della keskeisimmät vaikutukset yltävät osaamisen kehittämiseen saakka.

Viittaus edellisen osaraportin suositukseen

Osaraportin 1 suositus 5.

## SUOSITUS

### HANKKEILLE TUKIVERKOSTO- JA RAKENTEET

Ministeriön tulee järjestää hankkeille riittävä tukiverkosto ja tukimateriaali, jotta hankkeet voivat paremmin päästä yli projektimaiselle kehittämiselle tyypilliset ongelmat.

### PERUSTELUT

Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana tehdyt toimenpiteet saman aihepiirin hankkeiden verkostoitumiseksi ovat olleet toimivia. Hanketoimijat tarvitsevat näitä edelleen.

Valtakunnallisen ohjelmajohtamisen sekä valtakunnallisen ja alueellisen hankekoordinaation vahvistamisella vältytään hanketyössä Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana olleilta päällekkäisyyksiltä.

Lisäksi hankeosaamisen tukemiseen on syytä kiinnittää edelleen huomiota: esim. hankejohtamisen ja hanketyön kouluttamisen järjestäminen ja esim. toimintakonseptien kehittämiseen liittyvän osaamisen kehittäminen ovat esimerkkejä tämän tyyppisistä toimenpiteistä.

Yksittäisiä työtapoja laajempien palvelujen, palvelukokonaisuuksien (tai toimintakonseptien) kehittäminen edellyttää hanketyön lisäksi nimenomaan tukirakenteita (esim. saman hankepiirin verkostot), tieteellistä asiantuntijatukea (esim. kehittämisyksiköt ja osaamiskeskukset) sekä pidempien kehittämissykliden toteuttamista.

**Viittaus edellisen osaraportin suositukseen**

## SUOSITUS

### VALTAKUNNALLISESTI JOHDETTUIJEN KEHITTÄMISHANKKEIDEN TOTEUTTAMINEN

Kaste-ohjelman keskeiset toimenpidekokonaisuudet tulee toteuttaa valtakunnallisesti johdettuina kehittämishankkeina niissä kokonaisuuksissa, joissa halutaan varmistaa yhtenäiset palvelujen kehittämiseen liittyvät tavoitteet.

### PERUSTELUT

Valtakunnallisesti asiantuntijajohdettujen kehittämishankkeiden avulla päästään konkreettisempiin tuloksiin asioissa, joiden kehittämisen halutaan tapahtuvan yhtenäisesti.

**Viittaus edellisen osaraportin suositukseen**

Osaraportin 1 suositus 3.

Osaraportin 2 suositus 5.



## SUOSITUS

### ARVIOINTI JATKUVAKSI JA JÄRJESTELMÄLLISEKSI

Kaste-ohjelman toteutukseen tulisi luoda koko ohjelman ajan hankkeille ja ohjelman hallinnoinnille tietoa antava arviointijärjestelmä.

### PERUSTELUT

Tällä hetkellä arviointitietoa on tuotettu ulkoisten arviointien, asiantuntija-arviointien sekä hankekohtaisten arviointien kautta. Hankkeet kaipaavat usein lisäksi hankekohtaista vaikuttavuustutkimusta.

Asiantuntija-arvioinnin, itsearvioinnin sekä ulkoisen arvioinnin yhdistäminen arviointijärjestelmäksi tuottaa validimpaa ja syvällisempää tietoa ohjelman tuloksista ja vaikutuksista.

### Viittaus edellisen osaraportin suositukseen

Osaraportin 1 suositus 7.

## SUOSITUS

### HYVINVOINTI 2015 -OHJELMAN SUOSITUKSET SEURANTAAN

Ministeriön tulee käydä läpi Hyvinvointi 2015-ohjelma-asiakirja ja seurata, mitkä ohjelmassa esitetyistä tavoitteista eivät ole edenneet muissa ohjelmissa tai prosesseissa. Näille puutteille tulee määritellä keinot, joilla niiden toteutumisesta edistetään.

### PERUSTELUT

Hyvinvointi 2015-ohjelman suosituksista osa on selkeästi jäänyt elämään Kaste-ohjelmaan tai esimerkiksi SATA-komitean työhön. Hyvinvointi 2015-ohjelman seuranta ja keskeisten tavoitteiden läpivieminen vahvistaisi sen merkitystä strategisena asiakirjana.

### Viittaus edellisen osaraportin suositukseen

Osaraportin 1 suositus 7.



# 10 Läheteet

- Hotti, Ulla. (2008). Työvoimatilanne sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallinen työmarkkinalaitos.
- Lammi-Taskula, Johanna & Salmi, Minna. (2008). Huoli jaksamisesta vanhempana. Teoksessa Pasi Moisio et. al. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes: Helsinki, 38-61.
- Moisio, Pasi. (2008). Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Pasi Moisio et. al. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes: Helsinki, 256-275.
- Moisio, Pasi. (2006). Kasvanut polarisaatio lapsiperheiden parissa. Teoksessa Mikko Kautto (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2006. Stakes: Helsinki, 36-56.
- Muuri, Anu. 2008. Sosiaalipalveluja kaiken ikää ja kaikille? Teoksessa Pasi Moisio et. al. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes: Helsinki, 192-217.
- Partanen, Airi & Kuussaari, Kristiina. (2007). Päihdepalvelujärjestelmän haasteet 2000-luvulla. Teoksessa Matti Heikkilä & Tuukka Lahti (toim.). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Stakes: Helsinki, 68-86.
- Rautavaara, Aulikki & Kauppinen, Sari & Salminen, Anna-Liisa & Wiman, Rolnald. (2007). Vammaispalvelut. Teoksessa Matti Heikkilä & Tuukka Lahti (toim.). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Stakes: Helsinki, 102-124.
- Rimpelä, Matti. (2008). Lasten ja nuorten hyvinvointi. Teoksessa Pasi Moisio et. al. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes: Helsinki, 62-75.
- Stenvall, Jari. & Vakkala, Hanna & Syväjärvi, Antti & Tiilikainen, Aaro. (2008). Paras Alussa. Kunta-japalvelurakennemuutostuotoimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Valtionvarainministeriön julkaisuja 17/2008.
- Taskinen, Sirpa. (2007). Katsaus lasten ja nuorten palvelujen kehitykseen. Teoksessa Matti Heikkilä & Tuukka Lahti (toim.). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Stakes: Helsinki, 13-28

- Vaarama, Marja & Ollila, Kati. (2008). Teoksessa Pasi Moisio et. al. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes: Helsinki, 116-141.
- Voutilainen, Päivi & Kauppinen, Sari & Heinola, Reija & Finne-Soveri, Harriet & Sinervo, Timo & Kattainen, Eija & Topo, Päivi & Andersson, Sirpa. (2007). Katsaus ikäänntyneiden kotihoidon kehitykseen. Teoksessa Matti Heikkilä & Tuukka Lahti (toim.). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2007. Stakes: Helsinki, 154-190.
- Vuorensyrjä, Matti & Borgman, Merja & Kemppainen, Tarja & Mäntysaari, Mikko & Pohjola, Anneli. (2006). Sosiaalialan osaajat 2015. Sotenna-hankkeen loppuraportti. Opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Kuntaliitto.

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

*Aaltonen Elli*, Itä-Suomen lääninhallitus  
*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  
*Granholm 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  
*Heinola Reija*, Stakes  
*Hemmilä Markus*, Vaso  
*Hiila Helena*, Väestöliitto  
*Holma Tupu*, Suomen Kuntaliitto  
*Hujala Anne*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Hänninen Kaija*, Stakes  
*Hänninen Kaija*, Stakes  
*Iivari Anna-Kaisa*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Ilmonen Kari*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Jokinen Olli*, Helsinki  
*Julkunen Ilse*, Stakes  
*Kabiluoto 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  
*Karhula Sirkka*, Jyväskylä  
*Karppanen Satu*, Karkkila  
*Kauppila Tarja*, Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus  
*Keloneva Riitta*, Tornio  
*Kerola Olli*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Kimpimäki Aini*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Kinnunen Petri*, Poske  
*Kirmanen Leena*, Etelä-Suomen lääninhallitus  
*Kontuniemi Marjatta*, Ruovesi  
*Koponen Kirsti*, Alueelliset vammaisjärjestöt  
*Korpelainen Nina*, Kuusankoski  
*Kortelainen Pekka*, Kuopio  
*Kortelainen Risto*, Jyväskylän maalaiskunta  
*Kuittu Ulla*, Jyväskylä  
*Kyttä Maija*, Turku  
*Kärki Jarmo*, Stakes  
*Laiho Kristiina*, Pikassos Oy  
*Larjomaa Ritva*, Suomen 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*, Suomen Kuntaliitto  
*Parkkunen Nina*, Kouvolan kaupunki  
*Partanen Airi*, Stakes  
*Pekkala Terho*, Kajaani  
*Pelkonen Maija*, Oulun lääninhallitus  
*Peltoniemi Teuvo*, A-klinkka  
*Penttilä Jaana*, Epilepsialiitto  
*Penttinen Erkki*, Vaasa  
*Perälä Marja-Leena*, Stakes  
*Pikkarainen Maritta*, Kajaani  
*Pitkälä Kaisu*, Vanhustyön keskusliitto  
*Pohjola Anneli*, Lapin yliopisto  
*Puhonen Kari*, Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulu  
*Raassina Anne-Mari*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Rautajoki Arto*, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu  
*Ristimäki Tero*, Talentia  
*Rousu Sirkka*, Suomen Kuntaliitto  
*Salenius Marja*, Suomen Kuntaliitto  
*Sarvimäki Pirjo*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Satka Marja*, Jyväskylän yliopisto  
*Sillanaukee Päivi*, Tampere  
*Strömsen Raija*, Vaasa  
*Suojasalmi Jussi*, Kokkola  
*Toukoaho Martti*, Kouvola  
*Typpi Janne*, Helsinki  
*Valkama Eeva-Maarit*, Kempele  
*Valkama Eeva-Maarit*, Poske  
*Vataja Katri*, Stakes  
*Viitala Riitta*, Stakes  
*Virnes Eevaliisa*, Suomen Kuntaliitto  
*Voutilainen Päivi*, Stakes  
*Välimäki Anna-Leena*, Stakes  
*Väärälä Reijo*, Sosiaali- ja terveysministeriö  
*Yliluoma Arja*, Tuusulan kunta  
*Ylävaara Helena*, Kainuun maakunta -kuntayhtymä



## SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ

ISSN 1236-2115 (painettu)

ISSN 1797-9897 (verkkójulkaisu)

- 2009: 1 Sikiön poikkeavuuksien seulonta. Seulonta-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan asiantuntijaryhmän muistio. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2754-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2755-1 (PDF)
- 2 Selvitys EVO-pisteitä tuottaneista terveystieteellisistä julkaisuista vuosilta 2003–2005. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2756-8 (PDF)
- 3 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi.  
ISBN 978-952-00-2767-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2768-1 (PDF)
- 4 Raskaan olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistaminen -työryhmän raportti. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2769-8 (PDF)
- 5 Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009.  
ISBN 978-952-00-2770-4 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2771-1 (PDF)
- 6 Enhetliga grunder för icke-brådskande vård 2009.  
ISBN 978-952-00-2772-8 (inh.)  
ISBN 978-952-00-2773-5 (PDF)
- 7 Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveystieteellisten vaikutukset ja analyysimallin esittely.  
ISBN 978-952-00-2774-2 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2775-9 (PDF)
- 8 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. (Vain verkossa)  
ISBN 978-952-00-2776-6 (PDF)
- 9 Salme Kallinen-Kräkin . Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008-2011. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2777-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2778-0 (PDF)
- 10 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. (Moniste)  
ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2780-3 (PDF)

- 2009: 11 Katja Uosukainen, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen.  
Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008.  
(Moniste)  
ISBN 978-952-00-2781-0 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2782-7 (PDF)
- 12 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen,  
Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi.  
Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.  
ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.)  
ISBN 978-952-00-2794-0 (PDF)