

LAPE-KÄRKIHANKKEEN
ARVIOINTI
POLICY BRIEF

12.4.2019

Sosiaali- ja terveysministeriön kärkihankkeet tukivat hallitusohjelman hyvinvointiin ja terveyteen liittyvien strategisten tavoitteiden toimeenpanoa

Hyvinvointiin ja terveyteen liittyvien strategisten tavoitteiden toimeenpanoa tuettiin kokonaisuudessaan viidellä kärkihankkeella vuosina 2016–2018. Näitä olivat:

- **Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihanke**, jonka tavoitteena ovat olleet asiakaslähtöiset, omatoimisuutta tukevat toimintaprosessit sosiaali- ja terveydenhuollossa ja tarkoituksenmukainen sosiaaliturva.
- **Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta -kärkihanke**, jonka tavoitteena on ollut lisätä terveitä elämäntapoja kuten liikuntaa, ja vahvistaa mielenterveyttä ja osallisuutta sekä kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja.
- **Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma -kärkihanke**, jonka tavoitteena ovat olleet nykyistä lapsi- ja perhelähtöisemmät sekä ennaltaehkäisevät ja vaikuttavat palvelut. Kärkihankkeen ohjavana ministeriönä on sosiaali- ja terveysministeriön ohella ollut opetus- ja kulttuuriministeriö.
- **Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa -kärkihanke**, jonka tavoitteena ovat olleet iäkkäille sekä omais- ja perhehoitajille nykyistä yhdenvertaisemmat, paremmin koordinoitujen ja kustannuksia alentavat palvelut.
- **Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihanke**, jonka tavoitteena lisätä merkittävästi osatyökykyisten työssä pysymistä ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

LAPE-muutosohjelmalla pyrittiin nykyistä lapsi- ja perhelähtöisempiin sekä ennaltaehkäiseviin ja vaikuttaviin palveluihin

Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmaa toteutettiin vuosina 2016-2018 ja sitä ohjasivat sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. LAPE:n tavoitteena oli uudistaa lasten, nuorten ja perheiden palvelut asiakaslähtöisesti integroiduksi palveluiden kokonaisuudeksi maakuntien ja tulevaisuuden kuntien toimintaympäristöön. Palveluiden painopistettä pyrittiin siirtämään kaikille yhteisiin ja ennaltaehkäiseviin palveluihin sekä varhaiseen tukeen ja hoitoon. Muutosta tehtiin kohti lapsi- ja perhelähtöisiä palveluita sekä lapsen oikeuksia ja tietoperustaisuutta vahvistavaa toimintakulttuuria.

Kärkihankkeen päämääränä oli lapsi- ja perhepalveluiden uudistaminen siten, että ne vastaavat nykyistä paremmin lasten, nuorten ja perheiden tarpeita. Lisäksi tavoitteena oli lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin sekä heidän omien voimavarojensa vahvistaminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen. LAPE:n budjetti oli 37,5 miljoonaa euroa.

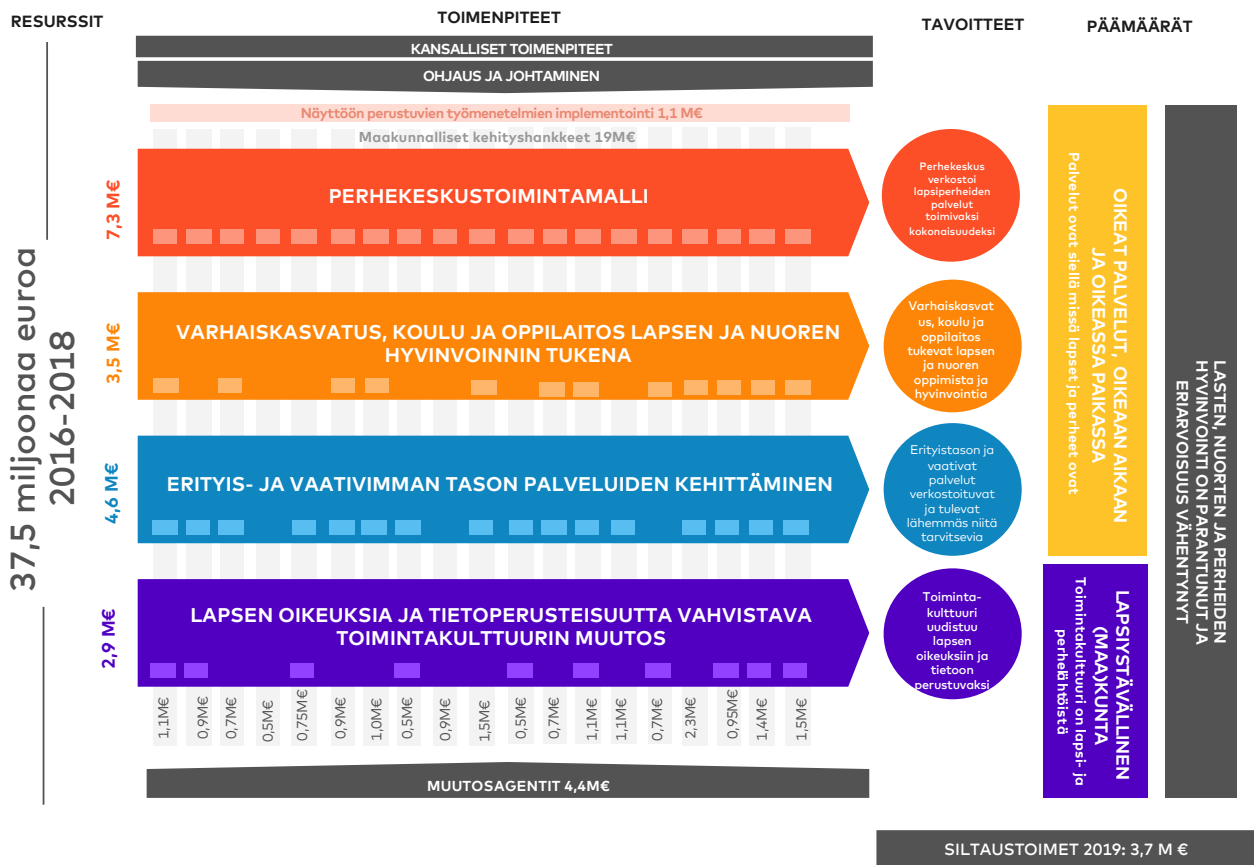
LAPE:ssa tehtiin sekä kansallista että maakunnallista muutostyötä neljän temaattisen kehittämiskokonaisuuden kautta. Maakunnallista muutostyötä tehtiin niin maakunnallisten hankkeiden kuin muutosagenttien työpanoksen avulla. LAPE:n neljä kehittämiskokonaisuutta olivat:

1. **Perhekeskustoimintamalli.** Tavoitteena oli, että perhekeskus verkostoi lapsiperheiden palvelut toimivaksi kokonaisuudeksi.
2. **Varhaiskasvatus, koulu ja oppilaitos lapsen ja nuoren hyvinvoinnin tukena.** Tavoitteena oli, että varhaiskasvatus, koulu ja oppilaitos tukevat lapsen ja nuoren oppimista ja hyvinvointia.
3. **Eriyis- ja vaativamman tason palveluiden kehittäminen.** Tavoitteen oli, että erityis- ja vaativamman tason palvelut verkostoituvat ja tulevat lähemmäksi niitä tarvitsevia.
4. **Lapsen oikeuksia ja tietoperusteisuutta vahvistava toimintakulttuurin muutos.** Tavoitteena oli, että toimintakulttuuri uudistuu lapsen oikeuksiin ja tietoon perustuvaksi.

Kärkihankkeiden arvioinnilla tuotettiin tietoa niiden onnistumisesta

Kärkihankkeista toteutettiin sekä omat, erilliset arvioinnit että yhteinen arviointi. Tämä policy brief pohjautuu LAPE-muutosohjelman arviointiin sekä kärkihankkeiden yhteenvetävään arviointiin. LAPE-muutosohjelman arviointia toteutettiin kehittävänä arviointina maaliskuun 2018 ja maaliskuun 2019 välisenä aikana. Arviointi pohjautui laajaan kirjalliseen sekä haastattelu- ja kyselyaineistoon. Arvioinnin teemoja olivat tavoitteenasettelu, johtaminen ja organisointi, toimenpiteet, tulokset sekä muutosten pysyvyys ja odotetut vaikutukset.

Kärkihankkeiden yhteenvetävä arviointi keskittyi kärkihankkeiden tavoitteiden ja toimenpiteiden, johtamisen ja ohjauksen, tulosten ja vaikutusten sekä muutoksen pysyvyyden ja odotetun vaikuttavuuden arviointiin. Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin viestinnän toimenpiteitä sekä kärkihankkeiden kytköstä toimintakentän muutoksiin. Arviointi toteutettiin helmi-maaliskuussa 2019.



Kuva 1. Yhteenvedo LAPE-muutosohjelmasta 2016-2018 ja sen siltaustoimista 2019 (kustannusten jakauma kehittämiskokonaisuuksittain perustuu maakunnallisten hankepäälliköiden arvioon)

Kärkihankkeiden tavoitteet jaettiin laajasti, mutta niiden saavuttaminen ei hankeaikana ollut mahdollista

Strategisella tasolla LAPE:n tavoitteet jaettiin laajasti ja niiden katsottiin vastaavan hyvin tunnistettuihin lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kehitystarpeisiin. LAPE:n suunnittelu tapahtui sosiaali- ja terveysministeriövetoisesti, mikä johti siihen, että muutosohjelma painottui vahvasti sosiaali- ja terveyspuolelle. Esimerkiksi suurimmassa osassa maakunnallisia hankkeita sosiaali- ja terveystoimen ammattilaiset vastasivat hankehakemusten tekemisestä, mikä on luonnollisesti heijastunut myös hankkeiden sisältöön.

LAPE:lle asetetut tavoitteet suhteessa aikatauluihin ja resursseihin olivat lähtökohtaisesti epärealistisia eivätkä ne siten olleet saavutettavissa. LAPE:lle asetettiin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet vuodelle 2019. Nämä tavoitteet tiivistivät LAPE:n tavoitetilan uudenlaisesta lapsi- ja per-

helähtöisestä toimintatavasta, jossa koko toimintakulttuuri on uudistettu. Käytännössä kaikki arvioinnissa kuullut tahot – mukaan lukien hankkeen johto – pitivät tavoitteita mahdollisena saavuttaa annetussa aikataulussa. Sama koski muita STM:n kärkihankkeita. Julkisen sektorin toimintatavoissa sekä laajemmin yhteiskunnassa ja asenneilmapiirissä näkyviä vaikutuksia ajatellen yksittäinen hallituskausi on ylipäätään lyhyt aikajakso edistää laajoja muutoksia.

Kärkihankkeiden johtamisen haasteeksi muodostui hankkeiden irrallisuus ministeriön linjaorganisaatiosta

Kaikille kärkihankkeille oli yhteistä se, että ne olivat kiinnittyneet heikosti ministeriön linjaorganisaatioon ja johtamisen rakenteisiin. Tämä näkyi esimerkiksi siten, että hankkeilta puuttui selkeä ministeriön ylemmän johdon omistajuus. LAPE-muutosohjelma oli poikkeuksellisen vahvassa poliittisessa ohjauksessa, mikä osaltaan loi linjaorganisaatiolle rinnakkaisen johtamisen.

LAPE:n operatiiviseen johtamiseen vaikuttivat lisäksi jännitteet ja epäselvä työnjako sosiaali- ja terveysministeriön ja toimeenpanon tuesta vastaavan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen välillä. Hallinnonrajoja ylittävän yhteistyön kannalta haasteita aiheutti se, että LAPE-muutosohjelma käynnistyi sosiaali- ja terveysministeriövetoisesti ja opetus- ja kulttuuriministeriö tuli ohjaavana ministeriönä mukaan vasta keväällä 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön puolelta koettiin, että etumatkaa suhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön ei onnistuttu muutosohjelman aikana kuromaan kiinni. LAPE-muutosohjelman ohjaukseen vaikutti puolestaan se, että LAPE:n ohjausryhmä oli hyvin laaja, mistä johtuen se ei pystynyt ottamaan itselleen ohjaavaa roolia, vaan se pääosin seurasi LAPE:n etenemistä.

Operatiivisen johtamisen näkökulmasta kaikille kärkihankkeille yhteinen piirre oli se, että ministeriön toimintamallit ja työkalut hankkeiden tehokkaalle, operatiiviselle johtamiselle olivat puutteellisia. Tämä liittyi sekä projektijohtamisen edellyttämien työkalujen ja käytäntöjen puutteisiin että hankejohtamisen toimintamallien ja -kulttuurin ohuuteen. Lisäksi kaikkien kärkihankkeiden viestintäresurssit olivat erittäin vähäisiä. Viestintä oli kuitenkin pääosin onnistunutta suhteessa käytössä olleisiin resursseihin.

Kärkihankkeiden toimenpiteet tukivat tavoitteiden edistämistä

Kärkihankkeiden tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta hankkeissa on tehty toimenpiteiden ta-solla oikeita asioita, mutta kaikilta osin toiminta ei ole ollut riittävää pysyvien vaikutusten ja muutosten aikaansaamiseksi. Syinä tähän ovat olleet mm. rajalliset resurssit, hankkeiden lyhyt kesto-aika ja joiltain osin tiettyjen kohderyhmien heikko osallisuus. Kaikissa kärkihankkeissa yhteistyö sidosryhmien kanssa oli aktiivista ja tiivistä, mikä omalta osaltaan tuki hankkeiden toteutusta ja tavoitteiden saavuttamista. Paikoitellen sidosryhmiä oli kuitenkin vaikea kannustaa osallistumaan muutostyöhön.

Myös LAPE:ssa rahoitetut maakunnalliset hankkeet vastasivat laajasti ottaen hyvin kärkihankkeelle asetettuihin yhteisiin ja tavoitteisiin ja päämääriin. LAPE:n tavoitteiden ja lähtökohtien ei koettu kuitenkaan merkittävästi ohjanneen hankkeiden suunnittelua, vaan ne lähtivät vahvasti kunkin alueen paikallisista tarpeista. Valtionavustusten hakuprosessin pitkittyminen viivästytti hankkeiden aloitusta ja lyhensi niiden toiminta-aikaa. Taustalla oli muun muassa se, että hakemusten taso vaihteli paljon ja ne olivat hyvin laajoja, mistä seurasi paljon täydennys- ja korjauspyyntöjä.

Maakunnalliset hankkeet olisivat kaivanneet työnsä tueksi vielä enemmän valtakunnallisia tukimateriaaleja ja ohjeita. Muutosagentin ja maakunnallisen hankkeen välisen työnjaon ja roolien epäselvyydet aiheuttivat kitkaa useissa maakunnissa. Eniten hyötyä muutosagentista syntyi maakunnissa, joissa muutosagentin rooli ja työnjako suhteessa maakunnalliseen hankkeeseen olivat selkeitä ja hyvin määriteltyjä. Useissa maakunnissa tilanne oli kuitenkin päinvastainen. Perimmäisenä syynä tälle on se, että muutosagentin tehtäväkuva oli alun perin jätetty määrittelemättä riittävän tarkasti. Parhaimmillaan muutosagentti ja projektipäällikkö muodostivat kuitenkin molempia sparraavan ja toimivan työparin, jossa useimmiten muutosagentin vastuulle kuuluvat suhteet maakuntavalmisteluun ja kokonaiskuvan ylläpitäminen. Muutosagenteilla onkin tärkeä rooli tulosten juurruttamisessa, varsinkin hankekauden jälkeen. Muutosagenttien toiminnan jatkamista vuonna 2019 pidettiin laajasti onnistuneena ja tarpeellisena päätöksenä.

Kärkihankkeiden keskeiset tulokset liittyvät sosiaali- ja terveysalan palvelujärjestelmän toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen sekä sote-uudistusta palvelevien laajempien toimintamallikokonaisuuksien rakentamiseen

LAPE-muutosohjelman konkreettisimpana tuloksena pidettiin kaikissa maakunnissa perhekeskustoimintamallin edelleen kehittämistä. Useimmissa hankkeissa valmistui maakuntatasoinen perhekeskusmalli, mutta joissain maakunnissa kehitys oli vaatimattomampaa. Perhekeskustyö nivoi sisäänsä kaikkien kehittämiskokonaisuuksien teemoja.

LAPE-muutosohjelmassa toteutetut maakunnalliset hankkeet onnistuivat tuomaan yhteen kuntia, kuntayhtymiä, järjestöjä ja muita toimijoita, mikä tuki yhteisten päämäärien ja toimintamallien kehittämistä. Yhteistyö auttoi myös hankkeita toimintamallien jalkauttamisessa. Tämän yhteistyön aloittaminen nähtiin itsessään tärkeänä saavutuksena. Lisäksi tärkeäksi tulokseksi nostettiin hyvien kokemusten ja mallien jakaminen valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason välillä. Maakunnallisten hankkeiden toteutusta tukivat eri toimijoiden sitoutumisen ohessa erityisesti hanketyössä mukana olleiden henkilöiden korkea motivaatio ja sitoutuminen. Osassa maakunnallisia hankkeita muutosagenttien henkilökohtainen työpanos hanketyötä sitovana voimana muodostui hanketyölle ensiarvoisen tärkeäksi.

Kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveysministeriön kärkihankkeiden keskeisinä tuloksina voidaan pitää sitä, että ne ovat osaltaan edistäneet pirstaleisen ja pistemäisen palvelujärjestelmän ja sen sisältämien erilaisten toimintatapojen ja käytäntöjen yhtenäistämistä. Toisaalta kaikkien kärkihankkeiden tulosten osalta niiden pysyvyys on pitkälti riippuvainen sote-uudistuksen toteutumistavasta. Mahdolliset merkittävät muutokset sote-uudistuksen rakenteissa (maakunnallinen rakenne vs. joku

muu rakenne) voivat vaikuttaa myös synnytettyjen toimintamallien ja yhteistyörakenteiden hyödyntämiseen tulevaisuudessa.

Palvelujärjestelmän kannalta keskeisin muutos on kärkihankkeissa myötä ollut se, että niiden avulla on pyritty luomaan toimintamalleja ja yhteistyörakenteita, joiden kautta asiakkaiden palvelut ja palvelupolut muodostuvat selkeämmiksi. Valtaosassa kärkihankkeista on onnistuttu luomaan paikallisia tai alueellisia toimintamalleja, joiden avulla on pystytty parantamaan palvelujen asiakaslähtöisyyttä. Palvelujärjestelmän kannalta haaste on kuitenkin se, että monilta osin toimintamallit ovat vielä varsin paikallisia, jolloin ei voida puhua vielä koko järjestelmää uudistavasta muutoksesta.

Muutoksia palvelurakenteisiin ei voitu kärkihankkeissa juurruttaa suunnitellusti toimintaympäristötekijöistä johtuen

Yhtenäisen palvelukokonaisuuden syntyminen on vahvasti sidoksissa sote-uudistukseen erityisesti johtamisen ja organisoinnin osalta. Kärkihankkeiden tavoittelemat muutokset toimintamalleissa eivät hankeaikana voineet siirtyä osaksi maakunnan rakenteita, ellei kyseessä ollut maakunta, jossa rakenne oli jo valmiina. Maakunnan ja kunnan johdon sitoutumisella on keskeinen rooli tulosten juurruttamisen ja jatkuvuuden varmistamisen kannalta.

Kärkihankkeita läpileikkaavista teemoista parhaiten näyttää toteutuneen osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden edistäminen. Digitalisaatiota voidaan todeta edistetyn kaikkia kärkihankkeita läpileikkaavana teemana vain jossain määrin. Varhaista tukea, terveyttä ja toimintakykyä on edistetty erityisesti näihin teemoihin keskittyneissä kärkihankkeissa.

Kärkihankkeiden hyötyjen syntyminen edellyttää toiminnan jatkuvuutta ja rahoitusta yli hallitus- ja kärkihankekauden. Kärkihankkeiden tavoitteet olivat hyvin laajoja eivätkä ne monelta osin olleet saavutettavissa kärkihankekaudella. Kärkihankkeet joko vahvistivat edellytyksiä tai käynnistivät muutosprosesseja, joiden myötä tavoitteet voidaan tulevaisuudessa saavuttaa. Keskeinen haaste on kuitenkin käytännön toteutuksessa, sillä merkittävä osa projektien ja alueellisten kokeiluhankkeiden tuloksista edellyttää joko toimintaa ylläpitävää tai juurruttamista tukevaa rahoitusta. Tässä mielessä LAPE-työn jatkumisella on kohtuullisen hyvä tilanne, sillä muutosohjelma onnistui varmistamaan vuodelle 2019 rahoitusta siltaustoimille.

Osana siltaustoimia on onnistuttu varmistamaan henkilöstöresursseja LAPE-työhön (hankejohto, toimeenpanon tuki, ohjausryhmä, tieteellinen neuvosto, muutosagentit ja kunta-agentit). Yhtenä tärkeänä tehtävänä vuoden 2019 kansallisessa LAPE-työssä on vaikuttaminen kansallisen lapsistrategian laatimiseen, jotta LAPE-muutosohjelman periaatteita saadaan sisällytettyä strategiaan. Lisäksi halutaan vahvistaa yhdyspintaosaamista sekä sivistys- ja sote-toimen yhteistyötä. Vuonna 2019 käynnistyvät myös LAPE-akatemia -nimiset koulutukset ja valmennukset jokaisessa maakunnassa, joiden tavoitteena on johtajien ja päättäjien yhdyspintaosaamisen vahvistaminen. Jokaiseen LAPE-muutosohjelman kehittämiskokonaisuuteen kohdistuu muiden toimien ohella täsmäsiltaustoimia.

owalg^{|||}group