

Maakunta- ja sote-uudistus

Valtion lupa- ja valvonta- virasto Luova -toimeenpanohanke

Loppuraportti 26.4.2019

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ.....	1
1 Johdanto	2
1.1 Lainsäädännön valmistelu	2
2 Toimeenpanohankkeen asettaminen ja organisointi.....	3
2.1 Hankkeen käynnistyminen vuonna 2017.....	3
2.2 Valmisteluorganisaatio vuonna 2018.....	4
2.3 Valmistelun päättyminen 2019	5
3 Toimeenpanohankkeen tavoitteet ja aikataulu.....	6
3.1 Yleiset tavoitteet.....	6
3.2 Hankesuunnitelma ja aikataulu	6
4 Toimeenpanohankkeen rahoitus.....	7
4.1 Rahoitus ja rahankäyttö.....	7
4.2 Valmisteluun käytetty työaika	8
5 Valmistelun eteneminen ja aikaansaannokset.....	9
5.1 Hankesuunnitelman toteutuminen.....	9
5.2 Tilaisuudet.....	12
5.3 Julkaisut	12
6 Henkilöstö muutoksessa	13
7 Valmistelun tuotokset ja niiden hyödynnettävyys.....	14
7.1 Tuotokset ja loppuraportit.....	15
7.2 Sisällöllisen kehittämistyön mahdolliset kohteet.....	15
7.3 Työtilan käytettävyys	16
8 Lopuksi	16

TIIVISTELMÄ

Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohanke käynnistettiin 15.2.2017 osana maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuutta. Toimeenpanohankkeen alkaessa Luovan oli määrä aloittaa toimintansa 1.1.2019. Luovan oli määrä toimia perusoikeuksien ja yleisen edun turvaajana ja hoitaa sosiaali- ja terveysalaan, opetukseen ja kulttuuriin, ympäristöön sekä työsuojeluun liittyviä lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Tehtäviä uuteen virastoon olisi koottu aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvirasta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melasta. Tarkoitus oli luoda aivan uudenlainen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomainen, joka toimisi valtakunnallisesti, yhdenmukaisesti ja asiakaslähtöisesti alueilla lähellä asiakasta ja hyödyntäisi täysimääräisesti viraston monialaisuuden ja digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet.

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskeva lainsäädäntö valmisteltiin poikkihallinnollisessa ns. Luova-ryhmässä osana maakunta- ja sote-uudistuksen projektiorganisaatiota. Luova-ryhmä toimi myös hankkeen ohjausryhmänä. Hallituksen esitys maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi annettiin 8.3.2018. Tämän jälkeen Luova-ryhmä toimi yksinomaan toimeenpanohankkeen strategisena ohjausryhmänä. Sen kokoonpanoa tarkistettiin 1.12.2017 alkaen, ja sen alaiseen valmisteluorganisaatioon tehtiin useita muutoksia. Toimeenpanohankkeen aikana Luovan aloitusajankohta siirtyi reformiministeriryhmän linjauksella kaksi kertaa ollen lopulta 1.1.2021.

Luovan valmistelu toteutettiin valtaosin virkatyönä hanketta varten asetetuissa valmisteluryhmissä siihen osallistuvien virastojen kehysten puitteissa. Hankkeeseen kohdennettiin virastoista yhteensä noin 21 henkilötyövuotta ja ministeriöistä noin 5,6 henkilötyövuotta. Lisäksi toimeenpanoa varten koottiin momentille 28.40.03, Alue- ja paikallishallinnon tukitoimet (siirtomääräraha 3 v) vuosiksi 2017-2019 erillisrahoitusta, josta käytettiin noin 920 000 euroa.

Toimeenpanon valmistelua ohjasivat hankesuunnitelmat (19.1.2018 ja 10.10.2018). Valmistelu työryhmissä oli tehokasta, ja suunnitelman mukaiset tavoitteet toteutuivat aikataulussaan. Hankkeessa järjestettiin lukuisia asiakas- ja sidosryhmätilaisuuksia, henkilöstölle suunnattuja virtuaalikalveja sekä yhteisen työskentelyn mahdollistavia työpajoja.

Valmistelua jatkettiin suunnitelman mukaisesti 8.3.2019 asti: tuolloin pääministeri Juha Sipilä pyysi hallituksensa eroa, eikä maakunta- ja sote-uudistuksen jatkovalmisteluun ollut enää edellytyksiä. Työ suunnattiin valmistelun päättämiseen, tehdyn työn dokumentointiin ja uudistuksen hallittuun alasajoon.

Hankkeessa tehtiin paljon töitä Luovan uusien, valtakunnallisten prosessien sekä yhteisten asiakaspalvelu- ja toimintamallien muodostamiseksi. Lisäksi valmisteltiin mm. ministeriöiden yhdessä toteuttamaa strategista tulosohjausta ja viraston sisäistä organisoitumista sekä luotiin pohjaa uuden viraston sidosryhmäyhteistyölle. Muutoksessa mukana olleiden virastojen yhteistyö tiivistyi ja yhteinen toimintakulttuuri alkoi muotoutua. Hankkeessa syntyi runsaasti sellaisia tuotoksia (ks. luku 7), joita voidaan hyödyntää mahdollisissa tulevaisuudessa virastouudistuksissa tai nykyvirastojen sisällöllisessä kehittämistyössä.

1 Johdanto

Tässä raportissa kuvataan Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan toimeenpanohankkeen eteneminen ja sen keskeiset aikaansaannokset sekä tuotosten hyödynnettävyys. Lisäksi kerrotaan hankkeen asettamisesta ja organisoinnista sekä sen tavoitteista, aikataulusta ja rahoituksesta.

Raportti on laadittu osana maakunta- ja sote-uudistuksen projektikokonaisuuden raportointia sen muutosohjelmia koskevan ohjeistuksen mukaan.

Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohanke käynnistettiin 15.2.2017 osana maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuutta. Pääministeri Juha Sipilän pyydettyä 8.3.2019 hallituksensa eroa maakunta- ja sote-uudistuksen (ml. Luova) jatkovalmisteluun ei kuitenkaan ollut enää edellytyksiä. Tuleva hallitus päättää, jatketaanko uudistamiseen liittyvää työtä. Tuleva hallitus tekee ratkaisut myös tehdyn työn hyödyntämisestä.

1.1 Lainsäädännön valmistelu

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskeva lainsäädäntö valmisteltiin poikkihallinnollisesti kootussa valmisteluryhmässä (Luova-valmisteluryhmä; VM037:06/2016) osana maakunta- ja sote- uudistuksen projektiorganisaatiota, sen projektiryhmän alaisena. Valmisteluryhmä asetettiin 22.4.2016, ja siinä olivat edustettuina sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä valtion pääsopijajärjestöt. Oikeusministeriön edustus kutsuttiin tarpeen mukaan asiantuntijaksi.

Valmisteluryhmä asetti itselleen kolme alatyöryhmää selvittämään aluehallintovirastojen sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ynnä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tehtävien mahdollisia päällekkäisyyksiä. Näiden alatyöryhmien ehdotukset toimivat pohjana valmisteluryhmän muodostaessa projektiryhmälle ja reformiministeriryhmälle esityksiään viraston tehtävälästä.

Valmisteluryhmän nimi oli alun perin aluehallintovirastojen uudistamista valmisteleva ryhmä. Nimi muutettiin 27.9.2016 Valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoa valmisteleväksi ryhmäksi sekä myöhemmässä vaiheessa 7.2.2017 Valtion lupa- ja valvontavirastoa valmisteleväksi ryhmäksi.

Valmisteluryhmän ehdotukset käsiteltiin maakunta- ja sote-uudistuksen projektiryhmässä ja reformiministeriryhmässä ja sisällytettiin osaksi hallituksen esitysluonnosta eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella 24.4.–19.6.2017. Lausunnot pyydettiin kaikkiaan 707 taholta ja niitä saatiin yhteensä 253 kappaletta. Annetuista lausunnoista valmisteltiin erillinen lausuntoyhteenveto, joka julkaistiin Alueuudistus.fi-sivustolla.

[Maakuntauudistuksen täytäntöönpanoon ja Luovan perustamiseen liittyvän lakipaketin lausuntoyhteenveto](#)

Eduskunnalle annettiin 8.3.2018 hallituksen esitys maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi, HE 14/2018 vp. Lausuntopalautteen perusteella täsmennetyt valmisteluryhmän ehdotukset oli käsitelty projektiryhmässä ja reformiministeriryhmässä, ja ne sisältyivät tähän hallituksen esitykseen, jossa ehdotettiin mm. säädettäväksi uusi laki Valtion lupa- ja valvontavirastosta.

Eduskunnassa esitys lähetettiin hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten ja perustuslakivaliokuntaan, sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, ympäristövaliokuntaan, maa- ja metsätalousvaliokuntaan sekä sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Esityksestä annettiin seuraavat valiokuntalausunnot: työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto (TyVL 2/2018 vp), sivistysvaliokunnan lausunto (SiVL 4/2018 vp), maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto (MmVL 6/2018 vp), ympäristövaliokunnan lausunto (YmVL 24/2018 vp) sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto (StVL 13/2018 vp).

Valtiovarainministeriö toimitti hallintovaliokunnalle vastineet liitteineen hallituksen esityksestä valiokunnalle annettuihin lausuntoihin. Vastineet toimitettiin 7.6.2018, 11.2.2019 ja 5.3.2019 pidettyihin kokouksiin, ja ne oli valmisteltu yhteistyössä sisäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön kanssa. Myös oikeusministeriö osallistui vastineiden valmisteluun toimialansa lainsäädännön osalta.

Perustuslakivaliokunta ei ehtinyt antaa esityksestä lausuntoaan ennen eduskunnan istuntopäätöksen 2019 päättymistä. Hallituksen esityksen käsittely raukesi.

[HE 14/2018 vp.](#)

2 Toimeenpanohankkeen asettaminen ja organisointi

2.1 Hankkeen käynnistyminen vuonna 2017

Valtion lupa- ja valvontavirastoa valmistellut ryhmä käynnisti 15.2.2017 viraston perustamisen toimeenpanohankkeen. Ryhmä päätti toimia toimeenpanohankkeen ohjausryhmänä. Samalla päätöksellä ohjausryhmälle perustettiin laajennettu sihteeristö koordinoimaan työryhmien valmistelua.

Ehdotus Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisesta sisältyi tuolloin hallituksen esitysluonnokseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksellä perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä KEHA-keskuksen tehtävistä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi valtakunnallinen ja monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaisi alueilla toimien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista hoitamalla sille erikseen säädettyjä lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus-, lupa-, rekiste-

röinti- ja valvontatehtäviä. Virastotyyppiltään Valtion lupa- ja valvontavirasto olisi uudenlainen valtioneuvoston alainen ja sitä ohjaavien ministeriöiden yhteinen virasto. Virasto kuuluisi kaikkien sitä ohjaavien ministeriöiden hallinnonalalle.

Asettamispäätöksellä toimeenpanohankkeelle perustettiin seuraavat valmisteluryhmät:

- Valtion lupa- ja valvontavirastoa valmisteleva ryhmä (ohjausryhmä)
- Viraston valtakunnallisen organisoinnin ja ohjauksen työryhmä (Orion-ryhmä)
- Viraston yhteisen ohjauksen alaryhmä
- Toimiala- ja toimintayksikkökohtaisen organisoinnin alaryhmät:
 - Sosiaali- ja terveysala
 - Opetus- ja kulttuuritoimi
 - Ympäristötehtävät
 - Työsuojeluhallinto
 - Oikeusturva
 - Hallinto- ja kehittämispalvelut
- Palvelumalli- ja digitalisaatiotyöryhmä (Pasaati-ryhmä)
- Henkilöstötyöryhmä
- Viestintätyöryhmä

Valtiovarainministeriön alaiseen hanketoimistoon kuului hankepäällikkö ja hankekoordinaattori. Jaska Siikavirta toimi hankepäällikkönä 15.2.2017–31.1.2018 ja Laura Keski-Hakuni hankekoordinaattorina 1.9.2017–30.6.2019.

[Toimeenpanohankkeen asettamispäätös 14.2.2017](#)

2.2 Valmisteluorganisaatio vuonna 2018

Maakunta- ja sote-uudistuksen projektiohjausryhmän alaisesta Luova-valmisteluryhmästä annettiin muutospäätös 21.11.2017. Ryhmä oli saanut hallituksen esityksen valmistelua koskevan työnsä päätökseen (poliittisten linjausten ja lausuntokierroksen aiheuttamat muutokset esitysluonnokseen). Muutoksen myötä ryhmä toimi yksinomaan Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen strategisena ohjausryhmänä.

Ryhmän kokoonpano muutettiin 1.12.2017 alkaen ja sen toimikautta jatkettiin 31.12.2019 saakka. Ryhmän nimeksi muutettiin Luova-hankkeen ohjausryhmä. Sen tehtävät ja kokoonpano todettiin muutospäätöksessä. Luova-hankkeen ohjausryhmä teki edelleen 19.1.2018 muutoksia toimeenpanohankkeen valmisteluryhmiin, niiden tehtäviin sekä ryhmien kokoonpanoihin 1.2.2018 lukien.

Toimeenpanohankkeelle perustettiin hankeryhmä ja sille asetettiin tehtävät. Viraston valtakunnallisen organisoinnin ja ohjauksen työryhmä (Orion-ryhmä) lakkautettiin. Orion-ryhmän alaryhminä toimineet yhteisen ohjauksen ryhmä sekä toimiala- ja toimintayksikkökohtaisen organisoitumisen ryhmät, mukaan lukien hallinto- ja kehittämispalvelut -ryhmä, jatkoivat vanhoilla kokoonpanoillaan perustetun hankeryhmän alaisuudessa. Yhteisen ohjauksen ryhmän tehtävät säilyivät ennallaan. Toimiala- ja toimintayksikkökohtaisen organisoitumisen ryhmien, mukaan lukien hallinto- ja kehittämispalvelut -ryhmän tehtäviä tarkennettiin. Henkilöstöryhmä ja viestintäryhmä jatkoivat vanhoilla kokoonpanoillaan hankeryhmän alaisuudessa. Niiden tehtäviä täsmennettiin. Luova-ryhmän alaryhmänä toiminut ICT-ryhmä jatkoi samalla kokoonpanolla ja tehtävillä hallinto- ja kehittämispalvelut -ryhmän alaisuudessa sen asiantuntijaryhmänä. Palvelumalli- ja digitalisaatioryhmä (Pasaati) lakkautettiin.

Hankeryhmän alaisuuteen sijoitettiin Valtion lupa- ja valvontaviraston muutosohjelma, ja sen sisältöjä valmistelemaan perustettiin myöhemmin *muutosohjelman yhteistyöryhmä*.

Muutosohjelmaan koottiin kokonaisarkkitehtuuryössä, palvelu- ja toimintamallityössä sekä prosessityössä tarvittavat kehittämisasiantuntijaverkostot sekä erikseen päätettävät Luovaan siirtyvien tehtävien kehittämishankkeet ja -projektit.

Em. muutosten myötä Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeella oli seuraavat ohjausryhmän asettamat valmisteluryhmät:

- Hankeryhmä
- Yhteisen ohjauksen ryhmä
- Toimialaryhmät:
 - Sosiaali ja terveys
 - Varhaiskasvatus, opetus ja kulttuuri
 - Työsuojelu
 - Ympäristö
 - Oikeusturva
 - Hallinto- ja kehittämisspalvelut
- Henkilöstöryhmä
- Viestintäryhmä

Hanketoimistoa vahvistettiin hankkeen tavoitteellisen johtamisen ja kokonaiskoordinaation varmistamiseksi. Satu Koskela toimi hankejohtajana. Anna Karjalainen toimi viestinnän hankepäällikkönä ja Heikki Heikkilä asiakkuuksien ja toimintamallien hankepäällikkönä. Laura Keski-Hakuni jatkoi hankekoordinaattorina.

[Luova-valmisteluryhmän muutospäätös 21.11.2017](#)

[Toimeenpanohankkeen uudelleenorganisointi 19.1.2018](#)

Toimikauden jatkaminen vuoden 2020 loppuun

Hallituksen esitys laiksi Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettiin eduskunnalle 8.3.2018. Pääministeri Juha Sipilä antoi 27.6.2018 eduskunnassa pääministerin ilmoituksen maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantulon siirtymisestä. Reformiministeriryhmä linjasi 16.8.2018, että Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova aloittaa toimintansa vuoden 2021 alussa osana maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuutta.

Valmistelua jatkettiin Luovan toimeenpanohankkeessa. Ohjausryhmän sekä toimeenpanohankkeen ja sen valmisteluryhmien toimikausia jatkettiin maakunta- ja sote-uudistuksen projektiohjausryhmän päätöksellä vuoden 2020 loppuun.

[Luova-hankkeen ohjausryhmän toimikauden jatkaminen 25.9.2018](#)

2.3 Valmistelun päätyminen 2019

Pääministeri Juha Sipilän pyydettyä 8.3.2019 hallituksensa eroa tasavallan presidentiltä maakunta- ja sote-uudistuksen jatkovalmisteluun ei ollut enää edellytyksiä. Työ suunnattiin valmistelun päättämiseen, tehdyn työn dokumentointiin ja uudistuksen hallittuun alasajoon.

Ohjausryhmä piti viimeisen kokouksensa 26.3.2019. Hankeryhmän viimeinen kokous oli 4.4.2019.

3 Toimeenpanohankkeen tavoitteet ja aikataulu

3.1 Yleiset tavoitteet

Toimeenpanohankkeen tavoitteena oli

1. Valmistella viraston toiminnan käynnistäminen siten, että sen perustehtävien häiriötön hoitaminen on turvattu
2. Luoda poikkihallinnollisesti ja monialaisesti toimiva valtakunnallinen virasto, joka
 - a. Vaikuttaa yhteiskuntaan hallinnonalojen kootun yhteisen tavoiteasetannan ja toiminnan kokonaisnäkemyksen kautta
 - b. Toimii valtakunnallisesti yhdenmukaisesti, asiakaslähtöisesti, kokonaisvaltaisesti ja moniammatillisesti
 - c. Hyödyntää alueellista verkostoaan, laajaa asiantuntemustaan sekä parhaita toimintatapojaan toimialarajat ylittäen
 - d. Toteuttaa yhden luukun periaatetta sekä tietojen yhteiskäyttöä toiminnan sisällössä, toteutuksessa ja palvelukanavissa
 - e. Suuntaa ja uudistaa dynaamisesti toimintaansa entistä ennakoivammaksi, vuorovaikutteisemmaksi ja riskiperusteisemmaksi.
3. Luoda pohja perustettavan viraston sidosryhmäverkostolle

3.2 Hankesuunnitelma ja aikataulu

Vuoden 2017 valmistelutehtävät määriteltiin hankkeen ensimmäisessä asettamispäätöksessä. Näitä olivat mm. uuden viraston toimialojen tehtävien kartoitus, viraston organisoinnin ja ohjausjärjestelmän valmistelu, hallinnonalojen digitalisaatio- ja muiden kehityshankkeiden koordinointi ja uudelleensuuntaaminen sekä henkilöstöpoliittisten periaatteiden ja valmistelunaikaisen viestinnän suunnittelu. Viraston toiminnan oli tarkoitus käynnistyä 1.1.2019.

Reformiministeriryhmä linjasi 5.10.2017, että Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova perustetaan sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon yhteydessä 1.1.2020. Taustalla oli hallituksen 5.7.2017 tekemä päätös jatkaa sote- ja maakuntauudistusta siten, että maakunnat saavat tehtäviensä järjestämisvastuun 1.1.2020 alkaen.

Hankesuunnitelmassa 19.1.2018 toimeenpanohankkeen tavoitteet ja tehtävät asetettiin siten, että viraston toiminta käynnistyisi 1.1.2020. Hankesuunnitelma sisälsi seuraavat tehtäväalueet:

- Viraston organisointuminen ja käynnistyminen
- Viraston yhteiset asiakaspalvelu- ja toimintamallit
- Viraston yhteinen ohjaus
- Viestintä uudistuksesta

Kullakin tehtäväalueella oli aikataulutettuja osatavoitteita. Hankkeen tiekartta auttoi hahmottamaan kokonaisuutta.

[Hankesuunnitelma 19.1.2018](#)

Pääministeri Juha Sipilä antoi 27.6.2018 eduskunnassa pääministerin ilmoituksen maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantulon siirtymisestä. Reformiministeriryhmä linjasi 16.8.2018, että Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova aloittaa toimintansa vuoden 2021 alussa osana maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuutta.

Hankesuunnitelma päivitettiin 10.10.2018 ohjausryhmässä. Valmistelua jatkettiin Luovan toimeenpanohankkeessa, kuten maakunnissakin, ja lisävuosi päätettiin käyttää jatkokehittämiseen siellä, missä se on hyödyllistä ja tarpeellista, erityisesti painottaen toiminnan digitalisointia ja yhteisiä toimintatapoja. Hankkeen tavoitteet säilyivät ennallaan.

[Hankesuunnitelman päivittämisen periaatteet 10.10.2018](#)

[Hankesuunnitelma 10.10.2018](#)

Hankesuunnitelman 10.10.2018 liitteet

1. [toimenpiteet ja toteutus ennen elokuuta 2018](#)
2. [tiekartta](#)
3. [budjettitaulukko](#)
4. [riskiarvio](#)
5. [viestintäsuunnitelma](#)

Toimeenpanohanketta toteutettiin suunnitelman mukaisesti aina 8.3.2019 saakka, jonka jälkeen toiminta suunnattiin valmistelun päättämiseen, tehdyn työn dokumentointiin ja uudistuksen hallittuun alasajoon.

[Luova-valmistelun hallittu alasajo ja tehdyn työn hyödyntäminen 26.3.2019](#)

4 Toimeenpanohankkeen rahoitus

4.1 Rahoitus ja rahankäyttö

Hankkeen suunnittelu- ja toimeenpanotyö toteutettiin valtaosin virkatyönä hanketta varten asetetuissa valmisteluryhmissä siihen osallistuvien virastojen kehysten puitteissa.

Luovan toimeenpanoa varten koottiin erillisrahoitusta 2018 ja 2019 momentille 28.40.03, Alue- ja paikallishallinnon tukitoimet (siirtomääräraha 3 v). Momentin perusteluja täydennettiin vuoden 2017 ensimmäisessä lisätalousarviossa siten, että määrärahaa sai käyttää myös Valtion lupa- ja valvontaviraston toimeenpanosta aiheutuvien kulujen maksamiseen.

Osa määrärahoista osoitettiin momentille uutena määrärahana, osa siirrettiin Aluehallintovirastojen toimintamenomomentilta 28.40.01 (siirtomääräraha 2 v.) ja osa varattiin käytettäväksi hankkeeseen Alue- ja paikallishallinnon tukitoimet momentin kehyksen (224 000 euroa) mukaisesta määrärahasta. Valmistelua varten budjetoidut määrärahat on esitetty talousarvioittain alla olevassa taulukossa.

	TA2017	TA2018	TTA2018	TA2019	YHTEENSÄ
Osoitettu valmisteluun uutena määrärahana		210.000	180.000	1.570.000	1.960.000
Siirto Aluehallintovirastojen toimintameno-momentilta 28.40.01		1.610.000	200.000		1.810.000
Varattu käytettäväksi momentin kehyksen mukaisesta määrärahasta	110.000	180.000			290.000
YHTEENSÄ	110.000	2.000.000	380.000	1.570.000	4.060.000

Luovan toimeenpanoon varauduttiin julkisen talouden suunnitelman 2020-2023 yhteydessä tekemällä kehyksissä aiottuja tehtäväsiirtoja vastanneet toimintamenomäärärahojen siirrot nykyisten virastojen toimintamenomomenteilta Luovan toimintamenomomentille. Nämä siirrot olisivat toteutuneet vuoden 2021 talousarviossa. Toimeenpanohankkeen päättymisen myötä kyseiset kehyksissä tehdyt siirrot on purettu teknisen kehyksen 2020–2023 valmistelun yhteydessä. Samoin on peruutettu Alue- ja paikallishallinnon tukitoimet -momentille ja ministeriöiden toimintamenomenteille vuodelle 2020 viraston ylimmän johdon rekrytointiin osoitetut määrärahat.

Budjetoitujen määrärahojen käyttö on esitetty alla olevassa taulukossa.

	2017 TOTEUMA	2018 TOTEUMA	2019 ARVIO	YHTEENSÄ
Henkilöstökulut	18 587 €	388 519 €	290 000 €	918 825 €
Muut kulut	- €	1 780 €		
Palvelujen ostot	107 880 €	112 060 €		
Kaikki yhteensä	126 467 €	502 358 €	290 000 €	918 825 €

4.2 Valmisteluun käytetty työaika

Valmisteluun käytettyä työaikaä seurattiin kohdentamalla Luova-toimeenpanohankkeeseen käytettyä työaikaä Kieku-järjestelmässä.

Ajalla 15.2.2017–28.2.2019 muutoksen kohteena olevissa virastoissa oli kohdennettu työaikaä valmisteluun yhteensä 21,37 henkilötyövuotta. Kohdennettu työaikaä jakautui virastoittain seuraavasti:

- ELY-keskukset ja Kehä 4,51 htv.
- Aluehallintovirastot 12,6 htv.
- Valvira 4,26 htv.

Ministeriöissä työajanseurantaä Luova-valmisteluun oli toteutettu vaihtelevasti; työaikaä oli kohdennettu tähän tehtävään ministeriöissä yhteensä noin 5,6 henkilötyövuotta. On lisäksi huomattava, ettei kokonaistyöajassa oleva virastojen ja ministeriöiden johto aianakaan kattavasti kohdenna työaikaansa Kiekussa.

[Virastojen Kieku-kohdennukset Luovan valmisteluun 26.3.2019](#)

5 Valmistelun eteneminen ja aikaansaannokset

5.1 Hankesuunnitelman toteutuminen

Vuosi 2017

Vuonna 2017 valmistelussa keskityttiin määrittelemään toimialojen tehtäviä ja jäsentämään niitä luonteensa perusteella paikkariippumattomiin ja alueellista läsnäoloa edellyttäviin. Lisäksi tunnistettiin toimialojen välisiä yhdyspintoja ja valmisteltiin organisoinnin päälinjauksia. Toimeenpanohankkeen viestintäsuunnitelma, jossa määriteltiin mm. viestinnän tavoitteet, ydinviestit, välineet ja vastuut, valmistui keväällä. Kaikille valmistelussa mukana oleville avoin työtila otettiin käyttöön. Keväällä järjestettiin myös seitsemän paikkakuntaa (Oulu, Vaasa, Kuopio, Rovaniemi, Tampere, Helsinki, Turku) kattanut aluekierros. Syksyllä järjestettiin erityisesti henkilöstölle suunnattu verkkoaiivoriin 1. vaihe ja valtakunnallinen sidosryhmätilaisuus.

Kevätkausi 2018

Työ jatkui vuonna 2018 tammikuussa vahvistetun hankesuunnitelman mukaisesti. Tuotokset valmistuivat aikataulussaan ja ne käsiteltiin hankeryhmässä ja ohjausryhmässä seuraavan yhteenvedon mukaisesti.

Luova-toimeenpanohanke alkoi raportoida edistymisestään maakunta- ja sote-uudistuksen projektiohjausryhmälle uudistuksen yhtenä muutosohjelmana.

Viraston organisoitumisen ja käynnistymisen valmistelu

Viraston prosessialueiden ja prosessien kuvaamisen tueksi pidettiin kevään aikana viisi prosessityöpajaa. Prosessityö eteni kohti viraston palvelukartan hahmottelua ja edelleen viitearkkitehtuurikuvausta.

Toimialojen sisäisen organisoitumisen suunnittelua varten toimialat valmistelivat 2–3 vaihtoehtoista organisoitumismallia prosessityönsä sekä vuonna 2017 valmisteltujen peruslinjausten pohjalta. Ne myös analysoivat mallien vastaavuutta valmistelun johtaviin periaatteisiin. Hanketoimisto antoi suosituksen jatkovalmistelun pohjasta. Viraston mallityöjärjestyksen runko oli valmisteilla.

Yhdyspintojen ja yhteisten toimintojen hahmottelemiseksi pidettiin työpaja. Tehtävien sijoittuminen toimialoilta täsmennettiin. Toimialojen välisiä yhdyspintoja tunnistettiin ja yhteisiä toimintoja ideoitiin. Yhteisten toimintojen alustavat perusteet linjattiin. Kansainvälisiä tehtäviä ja varautumistehtäviä käsiteltiin alustavasti.

Viraston käyntiasiointi ja postiosoite linjattiin hallinto- ja kehittämispalvelut -ryhmän toteuttaman käyntiasiointin seurannan ja postilokeroselvityksen pohjalta.

Ylimmän johdon nimitysprosessin ja sisällön valmistelemiseksi järjestettiin kaksi johtamisen työpajaa. Ensimmäisessä työpajassa tuotettiin kiteytyksiä toiminta- ja johtamiskulttuurin tahtotilasta ja luovalaisen työnteon tarinoista. Toisessa työpajassa tuotettiin materiaalia johtamisen rooleista ja johdon osaamisvaatimuksista sekä johtamista tukevista rakenteista ja välineistä. Henkilöstöryhmä tuotti nimitysprosessin kuvauksen. Vuoden 2018 alkupuolella käynnistynyt, luovalaisen toimintakulttuurin muotoutumista edistävä Kaikuhanke järjesti kevään aikana useita henkilöstölle ja esimiehille suunnattuja tilaisuuksia.

Asiakaspalvelu- ja toimintamallien valmistelu

Asiakaspalvelulinjaukset hyväksyttiin ja välttämättömät ICT-projektit käynnistettiin.

Luova-muutosohjelman organisoimisen periaatteet valmisteltiin. Asiakaspalvelun ja asiakkuuden hallinnan tehtäväkokonaisuus oli käynnistymässä. Arkkitehtuurityön käynnistymisen pohjana toimi keväällä tuotettu prosessi- ja palvelukartta; työ jatkui kyvykkyyksien, tietojen ja järjestelmien kuvaamisella.

Digitiekarttaa alettiin valmistella osana muutosohjelmaa. Luovan valmistelussa sovittiin huomioitavaksi mahdollisimman kattavasti valtionhallinnon yhteiset ratkaisut, palvelut ja palveluntarjoajat sekä kehittämistyö.

Viestintä uudistuksesta

Aktiivinen muutosviestintä jatkui (uutiskirjeet, hanketoimiston videot, kokoustiedotteet, Yammer-keskusteluryhmä, henkilöstön usein kysytyt kysymykset -palsta). Muutoksen arvot muotoiltiin ja hyväksyttiin.

Luovan verkkoprojektit (verkkosivuprojekti ja sähköinen työympäristö -projekti) etenivät hyvin. Projektiryhmät ja ydintiimit koottiin ja projektipäälliköt rekrytoitiin. Perus- ja kriittiset linjaukset tehtiin mm. koskien Valtorin uuden alustaratkaisun pilotointia. Työn aikataulutus ja projektisuunnitelmien laatiminen oli käynnissä.

Verkkoaivoriihen 2. vaihe toteutettiin ja tulokset käsiteltiin laajasti.

Luovan visuaalisen ilmeen ja graafisen ohjeistuksen (ns. brändikirja) suunnittelu käynnistyi. Viraston käynnistymisvaiheen ulkoisen viestinnän suunnittelu oli hyvässä vauhdissa.

Yhteinen ohjaus

TAE 2019 -simulointi (miltä Luovan TAE käytännössä näyttäisi) toteutettiin ohjausryhmässä. Ohjausjärjestelmän 2019 simulointi käynnistettiin ohjausryhmän 1. Design sprintillä (strategiset suuntaviivat). Tehty työ tiivistettiin ohjauksen yhteisiksi periaatteiksi.

[Luova-toimeenpanohankkeen katsaus kevätkauden 2018 tuotoksiin 10.10.2018.](#)

Syyskausi 2018

Työ jatkui lokakuussa 2018 päivitetyn hankesuunnitelman mukaisesti. Tuotokset valmistuivat aikataulussa ja ne käsiteltiin hankeryhmässä ja ohjausryhmässä seuraavan yhteenvedon mukaisesti.

Viraston organisoituminen ja käynnistyminen

Viraston organisoitumisen ja työjärjestyksen valmistelu jäi taustalle (ml. viraston yhteiset toiminnot) samoin kuin ylimmän johdon nimitysten valmistelu. Varautumistehtävien jatko-selvittely käynnistyi.

Tarkentavan työnantajaselvityksen tulokset käsiteltiin hankeryhmässä. Tulokset toimitettiin edelleen toimialaryhmille, jotka antoivat aineistosta vapaamuotoisen palautteen loppuvuoden aikana. Aineiston oli määrä toimia pohjana keväällä 2019 toteutettavalle tehtävien ja resurssien kohtaannon arvioimiselle. Kaiku-hanke päättyi ja sen tuloksena syntyi suosituksia ja eOppivassa julkaistu Vinkkejä vuorovaikutukseen -opas.

Asianhallintajärjestelmän esiselvitys oli meneillään. Ratkaisuehdotus oli määrä tuoda hankeryhmälle helmikuussa (tavoite siirtyi myöhemmin huhtikuulle). Luovan arkistoprojekti teki esityksen ELY-keskusten ympäristövastualueiden aineiston jakamattomuudesta ja edisti ratkaisun linjaamista edelleen maakuntatietoprojektissa.

Hankeryhmä puolsi hallinnollisten tehtävien rekrytointisuositusta, joka laadittiin Luovan aloitusajankohdan siirtymisestä aiheutuneeseen uuteen tilanteeseen. Webinaarit viestinnästä ja valvonnasta muuttuvassa toimintaympäristössä ja asiakaspalvelusta valtakunnallisessa monipaikkaisessa virastossa julkaistiin eOppivassa.

Asiakaspalvelu- ja toimintamallit

Luova-muutosohjelma käynnistyi ja muutosohjelman yhteistyöryhmän työ vakiintui. Luova-kokonaisarkkitehtuurityön työsuunnitelma ja ensimmäiset tuotokset (prosessit ja palvelukartat) valmistuivat. Myös asiakaspalvelumallin työsuunnitelma valmistui.

Luova-digitiekartan muodostamiseen liittyvä aineistojen koonti sekä haastattelut toteutettiin toimialoittain loka-marraskuun aikana. Haastatteluihin osallistuivat myös konsulttiyri-tyt Broadscopen edustajat, jotka tekivät valtiovarainministeriön toimeksiannosta tuottavuuspotentiaaliarviota.

Osana Luova-laboratorio -kokonaisuutta käynnistettiin AVIn ja Valviran asiakirjapohjien hallintaan liittyvä Kameleon-järjestelmäkokeilu yhteisen toimintamallin rakentamiseksi ennen Luova-viraston perustamista.

Viestintä uudistuksesta

Muutoksessa mukana oleville virastoille suunnattua muutosviestintää kevennettiin syyskaudella aikataulumuutoksesta johtuen (mm. vähemmän uutiskirjeitä ja virtuaalikalpeja).

Luovan käynnistymisvaiheen ulkoisen viestinnän suunnitelma valmistui. Myös viraston visuaalisen ilmeen pääelementit (logo, värimaailma ja typografia sekä visuaalisen ilmeen ensivaiheen ohjeistus ja sovellukset) valmistuivat. Brändinimeen "Luova" saatiin poliittinen hyväksyntä.

Verkkoprojekteissa keskityttiin palvelumuotoiluun käynnistämiseen (verkkosivuprojekti) ja alustavaihtoehtoja kartoittaneeseen selvitykseen (sähköinen työympäristö).

Yhteinen ohjaus

Toisessa Design sprintissä 15.–16.11.2018 konkretisoitiin mm. ohjauksen periaatteita, tulossuunnittelun sisältöjä ja foorumeita sekä tulossopimuksen muotoa ja sisältöä. Vuoden 2019 työsuunnittelun suunnittelu käynnistettiin: valmistelukokonaisuudet olivat ohjauksen organisointi ja toimintatavat, ohjauksen työvälineet, tulossopimus 2020 sekä muut Luovain mukaiset ohjausasiakirjat (TAE ja JTS).

[Luovan toimeenpanohankkeen katsaus syyskauden 2018 tuotoksiin 17.1.2019](#)

Alkukevät 2019

Alkuvuonna erityisesti muutosohjelmakokonaisuus eteni. Sähköisestä työympäristöstä tehtiin alustaratkaisu ja sen konseptia luonnosteltiin. Verkkosivuston konseptia suunniteltiin palvelumuotoilua hyödyntäen. Kameleon-kokeilu käynnistyi. Arkkitehtuurityö jatkui Luovan alustavien prosessien ja palveluiden sekä työtä koskevien rajausten ja reunaehtojen pohjalta. Asiakaspalvelumallin etenemissuunnitelmaa tarkistettiin, ja Luovan palvelulu-
pauksesta ja palvelukanavista keskusteltiin alustavasti. Digitiekartan painopisteet ja priorisoitavat hankkeet käsiteltiin osana etenemissuunnitelmaa. Toimintamallityön valmisteluun koottiin ydintiimi, jota vetivät henkilöstöryhmän puheenjohtajat. Ydintiimi laati työsuunnitelman.

Alkuvuonna valmistauduttiin myös Luovan ulkoisen viestinnän käynnistämiseen, minkä oli tarkoitus tapahtua Luova-lainsäädännön hyväksymisen jälkeen.

Toimialaryhmät valmistelivat ehdotuksensa valtakunnallisen yhdenmukaisuuden edistämiseksi. Samoin valmistuivat ehdotukset digitiekartan ensimmäisenä käynnistettäviksi projekteiksi ja esiselvityksiksi.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kaatumisen (8.3.2019) jälkeen toimialoille aiemmin annettu tehtävä tehtävien ja resurssien kohtaannon arvioimisesta peruttiin. Valmisteluryhmät ohjeistettiin hankkeen hallittuun alasajoon. Osana alasajoa tietyt keskeneräiset asiat päätettiin saattaa mielekkääseen päätepisteeseen hanketoimiston ohjauksessa, esim. arkikitehtuurista päätietoryhmät (ei tietovirtoja) ja asiakaspalvelusta mallin yleiskuvauksen viimeistely.

5.2 Tilaisuudet

Toimeenpanohankkeessa järjestettiin lukuisia henkilöstölle suunnattuja infotilaisuuksia, ns. virtuaalikalveja, yhteisen työskentelyn mahdollistavia työpajoja ja asiakas- ja sidosryhmätilaisuuksia.

Luova-hankkeen valmisteluryhmät kokoontuivat yli 240 kertaa. Lisäksi pidettiin erilaisia projekti- ja tiimikokouksia sekä järjestettiin kymmeniä yhteisiä tilaisuuksia ja sidosryhmätilaisuuksia. Henkilöstön sekä asiakkaiden ja sidosryhmien näkemyksiä kartoitettiin kahdessa verkkoaiivoriivessä. Asiakkaiden edustajia kutsuttiin myös pohtimaan monialaviraston verkkopalveluun liittyviä tarpeita ja toiveita.

[Toimeenpanohankkeen tilaisuudet](#)

5.3 Julkaisut

Viraston valmisteluun liittyvät julkaisut koostuvat Alueuudistus.fi-sivuille laadituista kolumneista, verkkouutisista ja tiedotteista sekä eOppivaan luoduista webinaareista. Luova-valmistelu oli mukana Sitran Siilonmurtajat-projektissa, ja tämän yhteistyön puitteissa Luovasta blogattiin myös Sitran verkkosivuille.

Ulkoisen viestinnän julkaisuja kertyi 31: teksteissä keskityttiin mm. suunnitellun viraston uudenlaiseen ohjausjärjestelmään, valtakunnallisen, mutta alueilla toimivan viraston toiminta-ajatukseen ja viraston asiakkaiden ja sidosryhmien osallistamiseen. Sisäisiä julkaisuja – uutiskirjeitä, kokoustiedotteita ja videoita – julkaistiin satoja.

[Toimeenpanohankkeen julkaisut](#)

6 Henkilöstö muutoksessa

Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovaan oli määrä siirtyä virkamiehiä tehtäviensä mukana yhteensä noin 1 640 henkilötyövuoden verran. Työnantajan alustavan, toukokuussa 2018 kerättyihin tietoihin perustuvan siirtymäsuunta-arvion mukaan uuteen virastoon siirtyisi aluehallintovirastoista 1 032 henkilötyövuotta, ELY-keskuksista 408 henkilötyövuotta, KEHA-keskuksesta 60 henkilötyövuotta ja Valvirasta 143 henkilötyövuotta. Lisäksi tehtäviensä mukana olisi siirtymässä Luovaan vielä täsmennyksen määrän virkamiehiä Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melasta.

Luova-uudistusta käsiteltiin henkilöstön näkökulmasta maakunta- ja sote-uudistuksen poikkihallinnollisessa yhteistyöelimestä osana uudistuskokonaisuutta. Henkilöstöjärjestöillä oli lisäksi edustus kaikissa muissa hankkeen työryhmissä paitsi toimialaryhmissä. Kaikki valmistelu oli avointa, ja virastojen henkilöstöllä oli pääsy kaikkeen valmistelun aikana syntyneeseen materiaaliin.

Henkilöstöryhmä valmisteli hankkeen alkuvaiheessa Luova-toimeenpanohankkeen henkilöstöpoliittiset linjaukset, jotka hyväksyttiin ohjausryhmässä 28.3.2017. Maaliskuun lopussa valtiovarainministeriö ja sopijajärjestöt allekirjoittivat palkkausjärjestelmää koskevan sopimuksen, jonka perusteella uudessa virastossa sovellettaisiin aluehallintovirastojen tarkentavaa virkaehtosopimusta. Vuoden 2018 maaliskuussa ohjausryhmä hyväksyi henkilöstöryhmän valmisteleman henkilöstön muutostuen suunnitelman. Muutostuen ensimmäistä vaihetta toteutettiin helmi-marraskuussa 2018 Valtiokonttorin rahoittamassa Kaiku-hankkeessa, jossa sovellettiin vertaismentoroinnin menetelmää. Kaiku-hankkeessa järjestettiin useita uudenlaisen yhteisen toimintakulttuurin rakentumiseen tähtääviä vuorovaikutteisia tilaisuuksia muutoksen kohteena olevien virastojen henkilöstölle ja esimiehille. Lisäksi hankkeessa tuotettiin esimiehen käsikirja, Vinkkejä vuorovaikutukseen -opas, joka julkaistiin eOppivassa.

Hankeryhmän alaiset toimialaryhmät tarjosivat virastojen henkilöstölle mahdollisuuksia osallistua valmisteluun eri tavoin. Ne mm. tekivät kyselyjä ja järjestivät virtuaalisia keskustelutilaisuuksia sekä kasvokkain tapahtuvan kohtaamisen mahdollistavia tilaisuuksia, kuten seminaareja. Syksyllä 2017 ja keväällä 2018 järjestetyt verkkoavoriisit mahdollistivat henkilöstön näkökulmien ja ideoiden huomioimisen uuden viraston valmistelussa.

Hanketoimisto järjesti virtuaalikalvutilaisuuksia ja tuotti niiden tallenteet muutoksen kohteena olevien virastojen henkilöstölle. Viestintäryhmä laati pääviestit kokoavan tiedotteen jokaisen valmisteluryhmän kokouksesta ja uutiskirjeen noin kerran kuukaudessa. Tarvittaessa laadittiin myös erillisiä tiedotteita. Avointa keskustelua oli mahdollista käydä valmistelua varten perustetussa Yammer-ryhmässä, ja hankkeen työtilassa oli erillinen osio henkilöstön kysymyksiä varten.

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun päättyminen merkitsi Luovaa koskevan hallituksen esityksen raukeamista. Luovan toimeenpanon hallitusta alasajosta pidettiin kaksi samansisältöistä henkilöstöinfoa virastojen henkilöstölle. Ns. maku2-paketti, joka koski tehtäväsiirtoja maakuntiin ja Luovaan, sisälsi myös eräitä valtion virastojen välisiä tehtäväsiirtoja. Nämäkin tehtäväsiirrot jäivät uudistuksen kaaduttua toteutumatta.

Toimeenpanohankkeeseen oli viime vaiheessa rekrytoituna hanketoimiston (hankejohtaja, kaksi hankepäällikköä, hankekoordinaattori) ohella projektipäälliköitä (4) ja projektiasiantuntijaa (1), jotka toimivat projekteissa oman tehtävänsä ohella ja laskuttivat Luova-projekteihin käyttämänsä työpanoksen ja matkakulut (yhteensä noin 1,65 htv ja 85 300 euroa) Luova-toimeenpanon budjetista. Hankkeen alasajon käynnistyttyä projektipäälliköiden 31.3.2019 päättyviä sopimuksia ei jatkettu. Hankejohtajan ja hankepäälliköiden tuli

huolehtia hankkeen hallitusta alasajosta 31.5.2019 mennessä, jolloin he palaisivat henkilökierrosta lähettävien virastojensa tehtäviin. Muutoksen kohteena olevien virastojen ulkopuolelta puhtaasti hanketehtäviin rekrytoidun hankekoordinaattorin määräaikainen virkasuhde päättyisi 30.6.2019.

[Muutoksen johtamisen ja henkilöstöpolitiikan periaatteet 28.3.2017](#)

[Henkilöstön muutostuen suunnitelma 13.3.2018](#)

[Kaiku-hankkeen tavoitteet 13.3.2018](#)

[Työnantajan alustava siirtymäsuunta-arvio 22.11.2018](#)

[Kaiku-hankkeen loppuraportin tiivistelmä 22.11.2018](#)

7 Valmistelun tuotokset ja niiden hyödynnettävyys

Hankkeessa syntyi runsaasti tuotoksia, joita voidaan hyödyntää mahdollisissa tulevaisuudistouudistuksissa tai nykyvirastojen sisällöllisessä kehittämistyössä.

Luova-viraston kiitelty visuaalinen ilme ensivaiheen ohjeistoinen ja sovelluksineen olisi sellaisenaan hyödynnettävissä, mikäli Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova myöhemmin perustettaisiin. Ulkoisen viestinnän suunnitelman ja henkilöstön muutostuen suunnitelman peruseriaatteita voidaan hyödyntää minkä tahansa tulevan uudistuksen toimeenpanossa.

Luovan kokonaisarkkitehtuuri ja sen prosessi- ja palvelukartat, sidos- ja viitearkkitehtuurit, toimijat ja sidosryhmät, tietojärjestelmä- ja kyvykkyysskartat, tietovarannot ja päätietoryhmät sekä käsite- ja hallintamallit ovat suoraan hyödynnettävissä niin nykyvirastoissa kuin mahdollisissa tulevaisuudistuksissakin.

Arkistoprojektin aikana on mm. käynnistetty arkistoaineistojen digitointipilotteja, jotka tuottavat toiminnallisia hyötyjä missä tahansa rakenteissa. Lisäksi on selvitetty mahdollisuutta sijoittaa osa pysyvästi säilytettävästä aineistosta Kansallisarkistoon.

Sähköisen työympäristön ja verkkosivuston konseptisuunnitelmia sekä asiakaspalvelumallin kuvausta voidaan käyttää pohjana siellä, missä halutaan vastaavia uudistuksia käynnistää tai jatkaa. Asianhallinnan esiselvitys sisältää vastaavanlaista lähtökohtatietoa, jota voidaan käyttää eri tilanteisiin ja tarpeisiin.

Johtamisen ja ohjauksen valmistelusta jää virastojen ja tulevien uudistusten käyttöön tiivistyksiä tavoiteltavasta toiminta-, johtamisen ja ohjauksen kulttuurista. Vinkkejä vuorovaikutukseen -opas tarjoaa konkreettista tukea arjen esimiestyössä.

Tulevien uudistusten tarpeisiin saattavat osin vastata toimialojen alustavat organisoitumisehdotukset sekä luonnokset hallintopalveluiden kumppanuusmalliksi, jotka valmisteltiin tukemaan asiakaslähtöisiä, valtakunnallisia prosesseja.

Valmistelukokonaisuuksista on aiheellista hyödyntää välittömästäkin digitiekkartan toimeenpanoa sekä valtakunnallisen yhdenmukaisuuden lisäämistä koskevia toimenpiteitä, joista tarkemmin alla.

Seuraavassa tuotokset on pyritty esittämään mahdollisimman helppolukuisessa muodossa, ja myös tuotosten löytämistä on pyritty helpottamaan usein eri tavoin.

7.1 Tuotokset ja loppuraportit

Luova-valmistelun tuotokset on koottu liitteisiin, jotka on linkitetty alle otsikoinnin mukaisesti. Tämä helpottaa tuotosten hyödyntämistä mahdollisessa virastouudistuksen jatkovalmistelussa tai nykyrakenteissa toteutettavassa virastoyhteistyössä.

[Asianhallinnan kokonaisuuden \(sis. arkistosiirrot ja tiedonohjaussuunnitelma\) valmistelu](#)

[Asiakaspalvelumallin valmistelu](#)

[Digitiekartan valmistelu](#)

[Henkilöstön sijoittumisen ja muutostuen valmistelu](#)

[ICT-muutosten valmistelu](#)

[Kokonaisarkkitehtuurin valmistelu](#)

[Sisäinen viestintä](#)

[Sähköisen työympäristön valmistelu](#)

[Toimialojen valmistelu](#)

[Ulkoisen viestinnän valmistelu](#)

[Valtakunnallisen yhdenmukaisuuden valmistelu](#)

[Varautumistehtävien valmistelu](#)

[Verkkosivuston valmistelu](#)

[Yhteisen ohjauksen valmistelu](#)

[Yhteisen toiminnan valmistelu](#)

[Ylimmän johdon nimitysten valmistelu](#)

7.2 Sisällöllisen kehittämistyön mahdolliset kohteet

Sisällöllinen kehittämistyö voi jatkua virastoyhteistyönä. Rakenteista riippumatonta ja yhteistyötä edelleen syventävää kehittämistyötä olisi hyödyllistä suunnata mm. valtakunnallisesti yhdenmukaisen toiminnan sekä digitalisaation edistämiseen.

Valtakunnallisen yhdenmukaisuuden edistäminen

Toimialaryhmät ovat valmistelleet ehdotuksensa valtakunnallisesti yhdenmukaisen toiminnan edistämiseksi nykyrakenteissa. Valtakunnallisen yhdenmukaisuuden edistäminen toimialoilla syventää yhteistyötä ja edistää asiakaslähtöisyyden tavoitteita. Ehdotusten hyväksyminen ja toimeenpano nykyrakenteissa edellyttää muutoksessa mukana olevien virastojen johdon ja ohjaavien tahojen yksituumaisuutta.

[Ehdotus: Valtakunnallisen yhdenmukaisuuden edistäminen](#)

Digitaalisuuden edistäminen

Luova-hankkeessa on viime kuukaudet panostettu toiminnan digitalisoinnin edistämiseen. Hankkeessa työstetty digitiekartta sisältää projekti- ja esiselvitysehdotuksia, jotka on priorisoitu. Jos digitiekartan toimenpiteet toteutettaisiin, virastojen digitalisaation astetta ja kypsyystasoa voitaisiin nostaa merkittävästi.

Keskeisiksi kokonaisuuksiksi nousivat kehittyneet sähköinen asiointi ja asiakaspalvelu, kattavat sähköiset prosessit, kokeileva edistyneen analytiikan ja tekoälyn hyödyntäminen sekä nykyaikainen, toimintaa tukeva työympäristö, samoin kuin osaamisen ja toimintatapojen kehittäminen.

[Ehdotus: Digitaalisuuden edistäminen](#)

7.3 Työtilan käytettävyys

Hallitun alasajon päätyttyä 30.6.2019 Luova-toimeenpanohankkeen työtila asetetaan lukutilaan. Lukutilassa työtilan aineistot ovat hankkeessa mukana olleiden käytössä/ladattavissa, mutta uusia aineistoja ei enää voi tallentaa eikä vanhoja muokata. Toimeenpanohankkeen omistajana valtiovarainministeriö huolehtii virallisten asiakirjojen arkistoinnista.

[Kooste hankeryhmässä käsitellyistä asioista](#) helpottanee asioiden hakua jälkikäteen.

8 Lopuksi

Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan oli määrä toimia perusoikeuksien ja yleisen edun turvaajana ja hoitaa sosiaali- ja terveysalaan, opetukseen ja kulttuuriin, ympäristöön sekä työsuojeluun liittyviä lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Tehtäviä uuteen virastoon olisi koottu aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, Valvirasta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melasta. Tarkoitus oli luoda aivan uudenlainen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomainen, joka toimisi valtakunnallisesti, yhdenmukaisesti ja asiakaslähtöisesti alueilla lähellä asiakasta ja hyödyntäisi täysimääräisesti viraston monialaisuuden ja digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet.

Uudistuksen lainvalmistelussa hyödynnettiin poikkihallinnollista työskentelytapaa. Myös nykyiset virastot osallistuivat työhön laajasti. Näin pystyttiin hyödyntämään mm. virastojen omia tehtäviään ja erilaisten organisointitapojen toimivuutta koskeva asiantuntemus: tämän osaamisen merkitys korostui erityisesti muutoksen vaikutusarvioinnissa. Uuden viraston perusratkaisut ja niiden lainsäädännöllinen toteuttaminen suunniteltiin rinnakkain. Uudistuksen asema ja lainvalmistelun yhtenäisyys osana maakunta- ja sote-uudistusta varmistettiin erillisen poikkihallinnollisen säädösvalmisteluryhmän sekä projektijohdon toimesta. Nämä menettelytavat osoittautuivat varsin toimiviksi.

Toimeenpanohanke käynnistettiin noin kaksi vuotta ennen viraston suunniteltua aloitusajankohtaa (joskin aloitusajankohta siirtyi hankkeen aikana kaksi kertaa vuodella eteenpäin). Tarkoituksena oli varmistaa viraston toiminnan käynnistymisen häiriöttömyys tilanteessa, jossa maakunnat uusine tehtävineen aloittaisivat samaan aikaan. Riittävän ajoissa aloitetulla toimeenpanon valmistelulla pyrittiin välttämään aikaisempien organisaatiomuutosten sudenkuopat: organisoitumisen ja tietojärjestelmien keskeneräisyyteen ei olisi nyt varaa. Ennakoinnilla haluttiin lisäksi mahdollistaa aidosti uudenvälisen, moderneja ja asiakaslähtöisiä asiakaspalvelu- ja toimintamalleja hyödyntävän viraston syntyminen sekä henkilöstön ja sidosryhmien laaja osallistuminen valmisteluun.

Toimeenpanohanketta uudelleenorganisointiin hankkeen aikana. Lainsäädäntövalmistelua tehtiin aluksi rinta rinnan toimeenpanon valmistelun kanssa. Lainsäädäntövalmistelun päätyttyä nähtiin tarpeelliseksi vahvistaa hankkeen johtamista ja kokonaiskoordinaatiota laajentamalla hanketoimistoa. Hankkeeseen perustettiin myös hankeryhmä ja muutosohjelma, jossa oli määrä valmistella virastolle uudenväliset asiakaspalvelu- ja toimintamallit. Projekteille rekrytoitiin virastoista projektipäälliköitä, joiden työaikaosuutta korvattiin Luovan toimeenpanon budjetista.

Luovan valmistelu oli täysin avointa, eli kaikki – myös keskeneräinen – materiaali oli kaiken aikaa saatavilla yhteisessä työtilassa. Kaikista hankkeen valmisteluryhmien kokouksista kirjoitettiin lyhyet kokoustiedotteet laajan hankkeen seuraamisen helpottamiseksi. Hankkeen kuulumiset koostettiin myös noin kerran kuussa julkaistuu uutiskirjeeseen. Merkittävimmät uutiset (esim. Luovan toiminnan käynnistymisvuoteen liittyvät uutiset) julkaistiin työtilan lisäksi virastojen introissa tavoitavuuden varmistamiseksi. Kevään

2018 verkkoaiivoriihessä 73 % henkilöstöstä koki saaneensa riittävästi tietoa valmistelusta, 50 % kertoi päässeensä mukaan valmisteluun. Valmistelun osallistavaa toimintatapaa ja aktiivista viestintää kiiteltiin.

Vaikka valmistelun avoimuuteen ja henkilöstön osallistumismahdollisuuksiin kiinnitettiin erityistä huomiota, henkilöstön järjestöedustajat ilmaisivat huolensa siitä, miten järjestöedustajien vaikutusmahdollisuudet toteutuisivat riittävästi henkilöstöä koskevien ratkaisujen valmistelussa. Myös valitun palkkausjärjestelmän käytännön toimivuus herätti huolta. Maakunta- ja sote-uudistuksen poikkihallinnollista yhteistyöelintä pidettiin sinänsä hyvänä, mutta sen rinnalle/lisäksi kaivattiin erityisesti Luova-valmisteluun soveltuvaa forumia.

Hankkeen aikana keskusteltiin runsaasti mm. valmistelutyön kuormittavuudesta ja toimivista osallistamisen tavoista ja menetelmistä. Virastojen ja ministeriöiden henkilöstöä osallistui valmisteluun aktiivisesti, ja valmisteluryhmien avainhenkilöt välittivät avoimesti kuvaa kulloisestakin työtilanteesta. Vaikutelmaksi jäi, ettei työmäärää olisi voinut hanke-suunnitelman määrittelemästä tasosta enää kasvattaa. Jotkut kokivat, että valmisteluryhmiä oli liian paljon. Ryhmien työskentelytapa myös vaihteli; osalla valmistelutyö kasautui melko harvojen harteille, osalla valmistelua jaettiin useampien henkilöiden kesken.

Erityisesti haasteellisuutta lisäsi syksystä 2018 kasvanut uudistuksen toteutumisen epävarmuus, joka heikensi osapuolten työskentelymotivaatiota ja kiinnostusta uudistusta kohtaan. Virastojen tarve priorisoida perustehtäviään korostui. Hankevalmistelua suunnattiin rakenteista riippumattomaan, kaikissa tapauksissa virastoja hyödyttävään valmisteluun ja muutosviestintää kevennettiin. Vaikka Luovan toimeenpanoon kohdistui muutokseen tyyppillisesti kuuluvia ristikkäisiä odotuksia ja toiveita, valmistelun hyvän ilmapiirin, motivaation ja tulosten perusteella toimeenpanon organisoinnin voi arvioida olleen tarkoituksenmukainen.

Hankkeelle oli laadittu riskiarvio, joka ei kuitenkaan sisältänyt hankkeen kaatumiseen liittyviä riskejä eikä mahdollisia uusia suunnitelmia. Lainsäädäntötilannetta seurattiin silti jatkuvasti ohjaus- ja hankeryhmässä. Mahdollisten uusien suunnitelmien laatimisen oli tarkoitus muotoutua valtioneuvostotasolla osana seuraavan hallitusohjelman valmisteluprosessia. Kokonaisuudistukseen liittyvän epävarmuuden kasvaessa toimeenpanohanketta uudelleensuunnattiin niin, että valtaosa sen valmistelu- ja kehittämistehtävistä hyödyttäisi virastoja joka tapauksessa ja edistäisi asiakaslähtöisyyden ja valtakunnallisen yhdenmukaisuuden kehittämistä.

Jos hanke olisi jatkunut Luovan aloittamiseen 1.1.2021 saakka, keskeiseksi riskiksi olisi muodostunut valmistelutyöhön osoitettujen resurssien riittävyys (erityisesti toimialaryhmissä), sillä hanke olisi kestänyt tuolloin lähes neljä vuotta. Lainsäädännön hyväksymisen jälkeen valmistelutyöhön osallistuvien motivaatio olisi oletettavasti palautunut alkuperäiselle tasolle.

Hanketta valmisteltiin avoimuuden, yhdessä tekemisen ja jaetun johtajuuden periaattein. Siinä tavoiteltiin arvostavaa vuorovaikutusta ja rohkeutta ajatella asioita uudella tavalla. Hankkeen valmistelutehtävät toimivat yhdessä oppimisen prosesseina. Toimeenpanon maaliin vieminen, erityisesti konkreettisten pulmakohtien ratkaiseminen olisi kuitenkin hankkeen edetessä edellyttänyt osapuolilta vielä entistäkin vahvempaa dialogisuutta ja keskinäistä luottamusta. Myös virastojen ylimmän johdon vahvempi mukaan saaminen olisi ollut loppumetreillä yhä tärkeämpää.

Hankkeessa tehtiin paljon töitä Luovan uusien, valtakunnallisten prosessien sekä yhteisten asiakaspalvelu- ja toimintamallien muodostamiseksi. Lisäksi valmisteltiin mm. ministeriöiden yhdessä toteuttamaa strategista tulosohtausta ja viraston sisäistä organisoitumista sekä luotiin pohjaa uuden viraston sidosryhmäyhteistyölle. Muutoksessa mukana olleiden virastojen yhteistyö tiivistyi ja yhteinen toimintakulttuuri alkoi muotoutua. Asiakaslähtöisyyden, monialaisuuden, yhdenmukaisuuden, valtakunnallisuuden ja alueellisen läsnäolon tavoitteita alettiin käsittää entistä yhtenäisemmin.

Varsinainen muutosjohtaminen toteutettiin muutoksen kohteena olevissa virastoissa. Toimeenpanohankkeen aikana niissä tehtiin runsaasti ansiokasta Luova-valmistelun kanssa yhteensopivaa ja sitä tukevaa kehittämistyötä. Lisäksi järjestettiin useita sidosryhmätilaisuuksia, jotka kytkeytyivät maakunta- ja sote- sekä Luova-uudistuksen tavoitteisiin. Myös virastojen arkityössä ja yhteistyöforumeilla pidettiin uudistusta esillä eri tavoin.

Luova-toimeenpanohankkeen hankesuunnitelman mukaiset tavoitteet toteutuivat koko ajan suunnitellusti. Hankkeen onnistumista olisi ollut mahdollista arvioida vasta hankkeen päätyttyä, sillä uusi virasto organisoitumis- ja ohjaus- sekä asiakaspalvelu- ja toimintamalleineen olisi rakentunut kaikkien edeltävien valmisteluvaiheidensa varaan. Hankkeen tuotokset on dokumentoitu ja raportoitu osana hankkeen hallittua alasajoa siten, että ne mahdollisimman hyvin hyödyttäisivät mahdollista tulevaa virastouudistusta tai virastojen sisällöllisen kehittämistyön jatkamista nykyrakenteissa.

Hankkeen aihetunniste oli #yhdessäuutta – kaikki asianosaiset haluttiin alusta asti ottaa mukaan valmisteluun ja viestintään. Hankkeessa onkin vallinnut vahva yhdessä tekemisen henki ja siinä on luotu hyvää pohjaa virastojen väliselle yhteistyölle ja mahdollisille tuleville virastouudistuksille.

Lisätietoja antavat

Hankejohtaja Satu Koskela
Hankepäällikkö Heikki Heikkilä
Hankepäällikkö Anna Karjalainen
Hankekoordinaattori Laura Keski-Hakuni
Lainsäädäntöneuvos Jaska Siikavirta

Lisätietopyynnöt ohjataan vastaanottajilleen hankeassistentti Minna Koiviston välityksellä etunimi.sukunimi@vm.fi, puh. 040 743 1362.

Alueuudistus.fi