



Maijaliisa Junnila
Ulla Lehtonen

Valinnanvapauden edistäminen Kainuun sosiaali- ja terveystalveissa

Aktiiviasiakkuusmallin prosessiarviointi

TYÖPAPERI

Työpaperi 22/2013

Maijaliisa Junnila

Ulla Lehtonen

**Valinnanvapauden edistäminen Kainuun
sosiaali- ja terveyspalveluissa**
Aktiiviasiakkuusmallin prosessiarviointi



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-245-932-9 (verkkojulkaisu)
ISSN 2323-363X (verkkojulkaisu)
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-932-9>

Helsinki 2013

1 Arviointitehtävä

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kehittäminen ja suunnittelu -yksikkö käynnisti Aktiiviasiakashankkeen keväällä 2011 Tekesin Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa -ohjelman rahoituksella. Hanke päättyy syksyllä 2013. Hankesuunnitelmaan kuului ulkoisen arvioinnin tekeminen prosessin aikana.

Aktiiviasiakkuushankkeen *päätavoite on kehittää uusi asiakkaan valinnanvapautta korostava, maakunnallinen ikääntyneiden asumispalveluiden palveluohjauksen toimintamalli*. Hankkeen konkreettisina tuloksina Kainuun ikääntyneiden palveluissa on käytössä palveluportaali, kainuulainen palvelusetelikonsepti sekä uuden palveluohjauksen mukaisesti koulutetut ammattihenkilöt. Hankkeen keskeisiä elementtejä ovat *julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin palvelujen tuotteistaminen keskenään vertailukelpoisiksi ja niiden tarjoaminen asiakkaille keskitetyksi yhdeltä palvelutarjottimelta*, joka toimii internetissä. Palvelutarjotin on tarkoitus kehittää kunnallisen palveluohjauksen tärkeimmäksi työkaluksi. Hanke pilotoi palvelutarjotinta pienimuotoisesti kevään ja kesän 2013 aikana eräiden vanhuspalvelujen alueella.

Kainuun sote tilasi prosessiarvioinnin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta ja se toteutui maaliskuuhun 2013 aikana. Arvioinnin toteuttivat johtava asiantuntija, FT, THM Maijaliisa Junnila ja tutkija, VTM, Ulla Lehtonen. Ulkoinen arviointi kohdistui suunniteltuun aktiiviasiakkuusmalliin ja sen tarkoituksena on tukea aktiiviasiakkuusmallin pilottivaihetta sekä hankkeen jatkosuunnittelua. Hankkeen loppuseminaarissa 22.5.2013 kerrottiin alustavia arvioita hankkeen haasteista ja onnistumisista. Arviointi on täsmennetty tähän raporttiin.

Ulkoinen arviointi koostui kolmesta osasta, joita olivat tutustuminen hankkeeseen ja Kainuun soten tavoitteisiin siinä, osallistuminen kevään aikana järjestettäviin seminaareihin ja yhteistyö aktiiviasiakashankkeen projektihenkilöiden, projektipäällikkö Esko Pääskylän ja suunnittelija Terhi Kukkosen kanssa. Hankkeeseen ja Kainuun soten tavoitteisiin tutustuttiin haastatteleamalla hankkeen eri osapuolia ja tutustumalla relevantteihin asiakirjoihin. Ulkoiset arvioijat haastattelivat Kainuun soten avainhenkilöitä ja hankkeen sidosryhmien edustajia. Lisäksi arvioinnin pohjana oli myös tutustuminen hankkeen toteuttamisen keskeisiin elementteihin, jotka ovat kainuulainen palveluseteli, palvelutarjotin ja palveluohjaus. Arviointiin liittyi laajennetun johtoryhmän kokous 22.3.2013, jossa projektityöntekijät esittelivät hankkeen etenemistä ja käytiin arvioivaa keskustelua. Projektihenkilöiden kanssa yhteydenpitoa hoidettiin Kainuun vierailujen yhteydessä sekä puhelimitse ja sähköpostitse. Tässä raportoitava arviointi ei perustu esimerkiksi havainnointiin, vaan pohjautuu paljolti toisen käden tietoon ja saatuihin vaikutelmiin, joiden tulkintaa ohjaa arvioijien osaaminen ja perehtyminen aiheeseen muissa yhteyksissä. Mahdolliset virhekäsitykset tai väärinymmärrykset on pyritty poistamaan tarkistuttamalla arviointi luonnosversiona.

2 Hankkeen jäsentäminen muutos tekijöiden näkökulmasta

Prosessiarvioinnilla tarkoitetaan arviointia, joka tehdään prosessin aikana ja prosessille asetettuja tavoitteita vasten. Prosessiarvioinnin tarkoituksena on jäsentää meneillään olevaa kehittämistyötä ja antaa viitettä jatkokehittämiselle.

Muutosprosessin arviointia voidaan jäsentää muutostekijöillä, joita tarvitaan onnistuneen muutoksen toteuttamiseksi. (de Woot 1996, Merilä 2006, Stenvall & Syväjärvi 2006, Tukka & Wilksman 2011) Keskeisiä muutostekijöitä ovat muospaineet, selkeä yhteinen visio, muutoskapasiteetti ja toteuttamiskelpoiset hankkeet.

- **Muospaineet** ovat muutoksen syytä, joita ilman muutos on sisällötön.
- **Visiolla** tarkoitetaan muutoksen päämäärää, jonka puuttuessa muutos jää hajanaiseksi.

- **Muutoskapasiteetilla** tarkoitetaan muutoksen toteuttamiseksi suunnattuja resursseja ja viitataan lisäksi prosessiin osallistuvien toimijoiden kykyyn ja haluun muutoksen toteuttamiseksi. Muutoskapasiteetin puuttuminen johtaa turhautumiseen ja ahdistumiseen.
- Lisäksi muutos edellyttää **toteuttamiskelpoisia hankkeita**, joita ilman yritykset muutoksen aikaansaamiseksi jäivät sattumanvaraisiksi.

Palvelujen järjestäjällä eli Kainuun sotella on tietoisuus suuresta muutostarpeesta, joka on johtanut mm. aktiiviasiakkuus hankkeen käynnistymiseen. **Muutospaineita** aiheuttaa ennen kaikkea palvelutarpeen lisääntyminen, kun väestön ikääntyessä on laajennettava palveluiden kapasiteettia. Myös väestön suhtautuminen ja odotukset muuttuvat. Tulevaisuuden vanhukset eivät enää tyydy heille saneltuihin ratkaisuihin vaan haluavat itse vaikuttaa heille tarjottavien palveluiden sisältöön. Lisäksi alati lisääntyvät kustannustehokkuuspaineet johtavat uusien mahdollisuuksien etsimiseen. Uudenlaisia ratkaisuja etsitään mm. yhteistyöstä yksityisten tuottajien kanssa, parantamalla asiakkaan osallisuutta ja tarjoamalla palveluseteliä valinnan mahdollistamiseksi. Myös lainsäädännöllä on oma roolinsa muutospaineiden luojana. Vanhuspalvelulaki, terveydenhuoltolaki ja vammaispalvelulaki edellyttävät, että asiakkaalla tulee olla mahdollisuus aktiivisen valitsijan rooliin. Myös kilpailutuslaki aiheuttaa omia muutospaineitaan mahdollisuuksien lisäksi. Laajempaa muutostrendinä on nähtävissä suuntaus asiakaslähtöisyydestä valinnanvapauden toteutumiseen eli asiakkaan muutos hallintoalalaisesta aktiiviseksi valitsijaksi ja vastuun ottajaksi. Aktiiviasiakkuushankkeella Kainuu on tarttunut ennakoivasti juuri niihin asioihin, joihin lähitulevaisuudessa tarvitaan ratkaisuja.

Aktiiviasiakkuushankkeen **visiona** on aktiiviasiakkuutta ja valinnanvapautta korostava malli, jonka pelisääntönä on, että palvelujen järjestäjä antaa oikeutuksen palveluihin ja toimii ikään kuin portinvartijana. Samalla palvelujen järjestäjän rooliin kuuluu myös asiakkaan valinnan mahdollistaminen, jolloin asiakkaasta tulee oman asiansa agentti. Tämän seurauksena julkinen järjestäjä ei enää kilpailuta tuottajia vaan asiakas kilpailuttaa valitsemalla parhaaksi katsomansa palvelut. Tavoitteena on, että laatu paranee asiakkaan valitessa, kun rahoitus seuraa asiakkaan valintaa. Tästä hyvänä esimerkkinä on palveluseteli. Vision toteutuminen edellyttää julkisen ja yksityisen palvelun tuotteistamista, niin että niiden toiminta (palvelujen sisältö ja kustannukset) on vertailtavissa keskenään. Tarkoituksena on myös vahvistaa Kainuun elinvoimaa ja paikallista yritystoimintaa. Kainuun elinvoiman kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että alueella on monipuolista ja tervettä yritystoimintaa. Hoiva-alan pk-yritysten kehittämisen kumppanina toimii seudullinen kehittämissyhtiö Kainuun Etu Oy, jonka resursseja ja erityisosaamista hyödynnetään liiketoimintavalmiuksien luomisessa. Tukemalla hoivayritysten kehittymistä julkinen sektori varmistaa järjestämistehtävänsä mukaisesti, että palveluja on saatavilla asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Aktiiviasiakkuushankkeen tulosten odotetaan vahvistavan hoivayritysten toimintaedellytyksiä luomalla niille markkinoita sekä edistämällä palvelukonseptien laadullista kehittymistä.

Aktiiviasiakkuushankkeen keskeisenä **tavoitteena** on kehittää vanhuspalveluihin maakunnallinen järjestelmä, jossa asiakkaalla on julkisen sektorin tarjoaman etuuden kautta oikeus ja mahdollisuuspalvelun itsenäiseen valintaan. Hankkeessa malli pilotoidaan ikääntyvien asumispalveluissa. Hankkeen konkreettisina tuloksina ovat palveluportaali, kainuulainen tulosidonnaisen palvelusetelin hinnoittelumalli ja ikääntyneiden asumispalvelujen palveluohjauksen toimintamalli sekä sen mukaisesti koulutetut ammattihenkilöt.

Muutoskapasitettia käsittelemme tässä yhteydessä aktiiviasiakkuushankkeen resursoinnin ja organisoinnin kannalta. Hankkeen rahoituksesta ovat vastuussa Tekes ja oma organisaatio. Projektiin on palkattu kaksi kokopäivästä projektihenkilöä, jotka toimivat muiden soten kehittämishankkeiden kanssa samassa rakennuksessa, mutta erillään sote-hallinnosta tai vanhuspalveluista. Erillisyyttä saattaa heikentää resurssin hyödynnettävyyttä hankkeen aikana.

Hanke on organisoitunut hyvän hankekäytännön mukaisesti:

- Hankkeen johtoryhmä on ohjannut hanketta. Johtoryhmään on koottu kattavasti sidosryhmien edustajia. Mukana on mm. Kainuun Etu Oy, Kainuun Omaishoitajat ja Läheiset ry, Kainuun Hoivayrittäjät ry, palvelujentuottajien edustus ym. verkostoa.
- Hankkeen projektiryhmä on toiminut työn käytännön ohjeistajana ja konkreettisena linkkinä Soten johtoon ja toisaalta myös vanhuspalvelujen perustoimintaan.

Hanke on verkostoitunut, jotta asiaan kuuluvat tahot saataisiin aktivoitua vaikuttamaan hankkeen hyvän lopputuloksen aikaan saamiseksi.

- Palveluntuottajaryhmä on koottu alueen hoivapalvelujen tuottajista, jotka oli kutsuttu Kainuun hoivayrittäjät Ry:n tuella.
- Kehittäjäasiakasryhmä on koottu lehti-ilmoituksilla ja pienellä ”naapurikannustuksella”. Kokoon on saatu aktiivinen ja asiaan paneutunut ryhmä, joka kokee saaneensa myös itse tietoa osallistuessaan hankkeeseen.

Hankkeella on hyvin jäsentynyt internet-sivusto, jossa hanke ja sen osa-alueet on esitelty ja josta kaikki pöytäkirjat ovat saatavilla. Pöytäkirjat on kirjoitettu jäsentyneesti ja selkeästi kuvaamaan kokousten keskustelua, joten niistä lähtee viestejä sekä Soten johdolle että käytännön toimijoille ja asiakkaille.

Hanke on verkostoitunut muiden vastaavanlaisten hankkeiden kanssa, kuten esim. Kotitori Tampereella, Jyväskylän palvelusetelikokemukset ja Helsingin Lauttasaarihankkeen henkilökohtaisen budjetin kokeilu. Yhteistyökumppaneiden kokemuksia on hyödynnetty aktiiviasiakashankkeessa.

Hankkeella on myös linkki ikälain Pohjois-Suomen KASTE-pilottihankkeeseen. Kainuussa kohteena on erityisesti iäkkään henkilön osallisuuden vahvistaminen. Hankkeen resurssina on myös tehostetun palveluasumisen ostopalvelujen tuotteistus, joka tehtiin viimeisimmän kilpailutuksen yhteydessä.

Hanke on toteuttamiskelpoinen kun tehdään oikeita asioita ja painotetaan työtä oikein eli toimitaan muutospaineiden ja tavoitteiden mukaisesti. Toteuttamiskelpoisen hankkeen aikaansaamiseksi on tärkeää, että asetetaan selkeä, muutospaineiden mukainen visio sekä huolehditaan hankkeen riittävästä ja oikeanlaisesta resursoinnista tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavassa siirrymme pohtimaan hankkeen eri osa-alueiden toteutuksen onnistumista.

3 Pohdintaa hankkeen eri osa-alueiden toteutuksen onnistumisesta

Hanke on hyvin suunniteltu ja toteutettu sen mukaisesti avoimessa yhteistyön hengessä. Haastatteluissa nousee kuitenkin esille että eri tahot painottavat hankkeen tavoitteita hieman erilaisesti. Arvioinnissa on myös noussut esille, että keskustelua hankkeen tavoitteista ja aikataulusta hankeorganisaation ja soten välillä olisi voitu käydä tiiviimmin, jotta odotukset ja mahdollisuudet olisivat kohdanneet paremmin. Vaikka yhteys sote-hallintoon ja vanhuspalveluihin on hoidettu, se olisi ehkä voinut olla vahvempikin erityisesti työkäytäntöjen kehittämisen näkökulmasta.

Muutoskapasiteetti on mahdollistanut perusteellisen ja kattavan työotteen ja siksi hankkeessa on pystytty luomaan uutta tietoa, kuten mm. palveluohjauksen työote, kainuulainen palvelusetelimalli ja palvelutarjotin. Myös yhteistyö kehittäjäasiakkaiden ja palveluntuottajien kanssa on tuonut hankkeelle vahvuutta ja asiakasnäkökulmaa.

Hanke on organisoitu ja siinä on toimittu kaikin tavoin hyvän projektihallinnon mukaisesti. Hankkeella on ollut johtoryhmä, johon on koottu kattavasti eri sidosryhmien edustajia. Kaikki johtoryhmän jäsenet eivät kuitenkaan ole osallistuneet hankkeeseen, erityisesti yhteys poliittisiin päättäjiin on jäänyt heikoksi. Osallistuminen johtoryhmän kokouksiin on myös hiipunut hankkeen loppua kohden, mutta kokouksissa on kuitenkin käyty vilkasta ja eteenpäin vievää keskustelua. Hankeorganisoinnin osia ovat myös kehittäjäasiakkaat ja yksityiset palveluntuottajat, jotka molemmat kokevat tulleen hyvin kuuluisiksi hankkeessa. Palveluntuottajilla on ollut oma työryhmänsä, jossa oli edustus kaikilta palveluntuottajasektoreilta.

Hankkeessa on hyödynnetty hyvin muissa vastaavanlaisissa hankkeissa kertynyttä tietoa.

Aktiiviasiakuushankkeen eri osa-alueet on mahdollista jakaa rakennetekijöihin ja prosessitekijöihin.

- **Rakennetekijät** (palvelusetelmämäärittely, palvelutarjotin ja tuotteistaminen) liittyvät palveluiden rakenteen uudelleen järjestämiseen, jonka tavoitteena on asettaa julkiset ja yksityiset palvelut samalle viivalle ja mahdollistaa asiakkaan valinta niiden välillä.
- **Prosessitekijät** (palvelutarpeen arviointi, palveluohjaus ja asiakkaan valinta) taas kytkeytyvät asiakkaan valinnan prosessiin ja soten rooliin tämän prosessin kehittäjänä ja toisaalta portinvartijana.

Seuraavassa käymme yksitellen läpi hankkeen osa-alueita, jokaisen osa-alueen edelleen kehittämistä vaativat kohteet on listattu kunkin osa-alueen yhteydessä.

3.1 Rakennetekijät

Palvelusetelmämäärittely

Kainuussa palveluseteli otettiin käyttöön ensimmäisten joukossa Suomessa vuonna 1995. Kainuun vanhuspalveluissa on nykyisin käytössä kahdeksan erilaista palveluseteliä, mm. omaishoitajan lakisääteisten vapaiden palveluseteli.

Tässä hankkeessa on tehty arvokasta perustyötä tulosidonnaisen palvelusetelin määrittämiseksi. Työtä on ohjannut ajatus palvelusetelin käytettävyydestä eri tuloluokissa ja hyvinvointierojen kaventamisesta. Työ on johtanut tulosidonnaisen palvelusetelin käyttöönottoon kesäkuussa 2012 ja sen vakinaistamiseen saman vuoden joulukuussa. Suunniteltu palvelusetelimalli edistää hyvinvointierojen kaventamista mahdollistamalla palvelusetelin käytön kaikille tuloluokille. Toinen kantava periaate oli kustannusneutraalisuus, eli hinnoittelun myötä palveluseteli ei saanut tulla kalliimmaksi palvelujen järjestämisen tavaksi kuin oma tuotanto tai ostopalvelu.

Ulkoisen arvioinnin näkökulmasta kysymys henkilökohtaisesta budjetista on jäänyt avoimeksi. Projektin eri osapuolilta on tullut ristiriitaisia viestejä, onko henkilökohtainen budjetti realistinen tavoite, johon soten avainhenkilöt ovat sitoutuneet vai kaukaisen tulevaisuuden visiointia.

Edelleen kehitettävää

- henkilökohtaisen budjetin tulevaisuus
- palvelusetelin käytön laajentuminen muihin palveluihin

Palvelutarjotin

Palvelutarjotin/portaali on tällä hetkellä pilottivaiheessa, perusrakenteeltaan valmis, mutta kapeassa käytössä. Monia sen puutteista suunnitellaan täydennettävän tulevaisuudessa. Tällä hetkellä tarjottimella on tietoja yksityisistä tuottajista mutta ei lainkaan julkisista palveluista. Jos tähdätään asiakkaan valinnan toteutumiseen, on julkisten ja yksityisten palvelujen saattaminen samalla tavalla esille myös palvelutarjottimella olennainen askel. Jos tarkoitus on korvata raskasta palveluntarvetta kevyemmällä, myös erilaisten hyvinvointipalvelujen (kuten esimerkiksi jalkahoito-, hieronta- ja fysioterapiapalvelujen tai siivous-, pienkorjaus- ja talonmiespalvelujen) lisääminen tarjottimelle olisi aiheellista.

Myös portaalin palautteenantojärjestelmää ollaan kehittämässä. Tällä hetkellä portaalista puuttuvat mm. laatutiedot, jotka ovat monille valintaa ohjaavia keskeisiä tekijöitä. Ohjelmistopalvelussa on ominaisuus, jolla voidaan esittää tuottajakohtaista tietoa palvelun laadusta ja sisällöstä tuottajien kanssa yhdessä sovitulla tavalla. Pilotissa ei tätä ominaisuutta ehditty ottaa käyttöön. Sen sijaan ohjelmistopalvelussa ei ole ominaisuutta, joka mahdollistaisi palautteen antamisen suoraan verkkopalvelimen välityksellä, vaan palaute on kerättävä ja siirrettävä portaaliin erikseen. Tämä saattaa herättää asiakkaissa epäilyksiä palautteen objektiivisuuden suhteen. Palautteenannossa on siis syytä korostaa, että kaikki asiallinen palaute tulee näkyviin tarjottimelle.

Portaalista on saatavilla yleistä laatua ja valvontaa koskevaa tietoa ja tuottajaksi hakeutumisen lomake, josta myös asiakkaat voivat tarkistaa tuottajille asetetut laatuun liittyvät ehdot. Hakemuksen kieli voi olla asiakkaan näkökulmasta vaikeasti ymmärrettävää. Hyväksymisperusteita olisikin syytä avata portaa-

lissa, jotta asiakas voisi varmistua tarjottavien palveluiden laadusta. Vanhuspalvelulaissa määriteltyjä keskeisiä laadun osatekijöitä ovat riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö, osaava johtaminen ja asianmukaiset tilat. Vähintäänkin näistä tulisi saada tuottajakohtaista tietoa helposti ymmärrettävässä muodossa.

Myös portaalin käytettävyyteen ja hyödyllisyyteen palveluja valitsevien näkökulmasta on syytä kiinnittää edelleen huomiota. Kaikki ikääntyneet eivät edes tiedä mitä kaikkea tietoa portaalissa voisi tai pitäisi olla, jotta valinta olisi tietoinen. Monet asiat selviävät vasta kun jo ollaan asukkaina tehostetussa palveluasumisessa.

Harva ikääntynyt myöskään kykenee käyttämään portaalaa itse siinä vaiheessa kun ainutkertainen valinta tulevasta asuinpaikasta tehdään. Tämän valinnan tukemisessa korostuukin reilun ja tasapuolisen palveluohjauksen rooli. Vaikka portaalit on suunniteltu ensisijaisesti palveluohjauksen työkaluksi, on tärkeää, että myös ikääntyneet pystyvät käyttämään sitä itsenäisesti. Haastattelemamme henkilöt arvioivat, että ehkä 10 vuoden kuluttua ikääntyneillä on paremmat valmiudet portaalin käyttämiseen. On kuitenkin huomioitava, että tarve, kiinnostus ja halu vaikuttavat oppimisen nopeuteen. Ikääntyneiden ja heidän omaistensa kannalta on ensiarvoista, että alueen vanhuspalveluista on jatkossa saatavissa tietoa yhä monipuolisemmin internetin välityksellä. Esimerkiksi tulolaskuri, jonka hanke on suunnitellut ja jonka ohjelmistopalvelu on luvannut toimittaa kesäkuun 2013 aikana, antaa tietoa mahdollisen palvelusetelin arvosta, kun sinne syöttää omat tulonsa ja etuutensa. Tämä parantaa mahdollisuutta suunnitella tulevaisuutta jo hyvissä ajoin ennen kuin hoivapalvelujen tarve on väistämätöntä. Tämä myös lisää kiinnostusta käyttää portaalaa.

Palvelutarjottimen kehittämisessä aktiiviasiakashankkeessa onkin tehty pitkälle tulevaisuuteen suuntautuvaa työtä. Onkin tärkeää, että portaalille löydetään aktiivinen vastuutaho, joka huolehtii sen toiminnasta ja jatkokehittämisestä. Soten tulee pohtia portaalin merkitystä omassa järjestämisen roolissaan. Oliko se työväline, jolla sote voi toteuttaa järjestämistehtävänsä (laadun ja saatavuuden varmistaminen) asetettujen tavoitteiden ja olemassa olevien resurssien puitteissa.

Edelleen kehitettävää

- liitetäänkö portaaliiin tietoja hyvinvointipalveluista laajemminkin
- portaaliiin kuuluvan laatu-tieto-ominaisuuden käyttöönotto ja palautteen antomahdollisuuden kehittäminen
- palveluntuottajien hyväksymisperiaatteiden kuvaus asiakkaalle ymmärrettävästi
- soten rooli portaaliiin ylläpidossa

Tuotteistaminen

Yksityisten palvelujen tuotteistaminen ja kustannusten määrittely on tehty vuonna 2010 toteutetun kilpailutuksen yhteydessä, mutta ei tässä hankkeessa. Palvelusetelin tuotteistuksessa päätettiin käyttää samaa tuotteistusta, koska katsottiin, että palvelusetelipalvelun ja julkisena palveluna järjestetyn palvelun kuuluu olla toisiaan vastaavia. Samanlainen tuotteistus mahdollistaa vertailtavuuden. Oman tuotannon ja ostopalveluiden kustannusten määrittely tehtiin hankkeen aikana vanhuspalveluiden ja kuntayhtymän taloushallinnon avustuksella palveluseteliselvityksen yhteydessä.

Hankkeessa oman tuotannon tuotantokustannusten laskenta ja ostopalveluiden kustannusten selvittäminen on ollut erityisesti palvelusetelin arvon määrittelemisen perustana. Palvelun tuotteistaminen on tehty palvelun sisällön, laadun ja hinnan tuomisena asiakkaan tietoon ja tuottajille tuottamisen reunaehdoksi (hyväksymiskriteerit, palvelun sisällön vaatimukset).

Tehostetun palveluasumisen tuotteistuksessa palvelukokonaisuus on ollut yksi paketti ja tätä ei ole lähdetty avaamaan (esim. onko ateriapalvelun oltava kaiken kattava kokonaisuus, joka on pakko hankkia, vai voisiko olla eri vaihtoehtoja, joista asiakas valitsee sopivamman), tai voisiko jollekin palvelukokonaisuuden osalle olla tuottajille hintakatto.

Kainuussa tehtyjen kilpailutusten johdosta kaikki palveluntuottajat käyttävät samaa tuoterakennetta, joka mahdollistaa vertailun.

Laadun ja saatavuuden varmistaminen

Vanhuspalvelulain mukaan palveluiden laadun varmistamiseksi on tärkeää, että on käytössä omavalvontasuunnitelmat, jonka avulla toimintaa arvioidaan ja kehitetään suunnitelmallisesti. Tällä hetkellä yksityisten palvelutuottajien hyväksymisperusteet, aluehallintoviraston valvonta ja soten toteuttamat tarkastuskäynnit ovat keinoja varmistaa yksityisen tuotannon laatu. Monipuolainen valvonta vaikeuttaa kuitenkin yhteismitallista laadunhallintaa. Valtakunnallisesti kunnallisten toimijoiden oman tuotannon laadun varmistaminen jää vielä katveeseen, mutta vanhuspalvelulaki tulee edellyttämään omavalvontasuunnitelmaa myös julkisilta tuottajilta. Kainuun sotessa ja siten myös vanhuspalvelujen tulosalueella on käytössä laadunhallintajärjestelmä, joka on rakennettu ISO 9001:2008 mukaisesti.

Kainuussa on vuosien aikana edistetty hoivapalvelujen yritystoiminnan kehittymistä julkisen toiminnan rinnalle. Tämä on ollut tarpeen lisääntyvän kysynnän ja tarjonnan tasapainottamiseksi. Tässä hankkeessa tuloluokittain määräytyvä vanhusten tehostetun palveluasumisen palveluseteli mahdollistaa sen käytön yhä useammalle. Palvelusetelin käytön laajentaminen tukee myös kainuulaista hoiva-alan yritystoimintaa ja monipuolistaa palvelutarjontaa ja parantaa palvelujen saatavuutta.

Edelleen kehitettävää

- kunnallisten ja yksityisten vanhuspalvelujen laatukriteerien yhtenäistäminen ja hyödyntäminen palvelutarjotin -portaalissa

3.2 Prosessitekijät

Palvelutarpeen arviointi

Asumispalvelujen tarpeen arviointi käynnistyy yleensä kotihoidon palveluista, josta tehdään kotikäynti ja pohditaan edelleenkin kotiin annettavien palvelujen laajuutta, käydään läpi asiakkaan ja omaisten tarpeita sekä tehdään RAI-arviointi (vaihtoehtoisesti RAVA ja muistitestit). Palvelutarpeen arviointi tehdään osana SAS-toimintaa. Jos tehostettuun palveluasumiseen ohjaamisen kriteerit täyttyvät, niin siirrytään asiakkaan kanssa toteutuvaan palveluohjausvaiheeseen. Palvelutarpeen arviointi on tietoisesti rajattu pois aktiiviasiakkuushankkeen kehittämiskohteista, koska sille on toimivat käytännöt. Palvelutarpeen arviointi on kuitenkin keskeinen reitti palveluiden saamiseksi ja samalla järjestäjälle keino portinvartijuuteen. Palvelutarpeen arviointi on keskeinen tekijä myös kun asiakkaalle pyritään kohdentamaan oikeantasoisia palveluita ja siirtämään kuormitusta raskaista palveluista kevyempiin. Vanhuspalvelulain mukaan iäkkään henkilön palvelutarve on selvitettävä yhdessä hänen kanssaan kokonaisvaltaisesti, moniammatillisessa yhteistyössä ja joutuisasti. Laki siis korostaa iäkkään henkilön osallisuutta myös palvelutarpeen arviointiprosessissa, joka tulee siten myös osaksi aktiiviasiakkuutta.

Edelleen kehitettävää

- asiakkaan osallisuus myös palvelutarpeen arvioinnissa
- ohjaaminen oikean tasoihin palveluihin

Palveluohjaus

Palveluohjaukseen tarvittavat keskeiset tekijät ovat aika ja motivaatio sekä selkeät tavat ja välineet kertoa eri vaihtoehdoista. Palveluohjaajien työajasta tulee varata riittävästi aikaa esimerkiksi asioiden selittämiseen moneen kertaan ja hitaasti niin, että iäkäs asiakas saa tarvittavat tiedot valinnan tekemiseksi. Yksi hankkeen avaintekijöistä on palvelusetelimahdollisuudesta viestittäminen, johon tulisi varata riittävästi resursseja. Tärkeää on myös, että palveluohjauksessa käytettävä materiaali on selkokielistä ja asiakaslähtöistä. Jatkossa palvelutarjotin tullee olemaan palveluohjaajan keskeinen työväline. Asiakkaan ohjaus ja aktiivinen valinta tulee helpottumaan, kun omaiset voivat jo etukäteen tutustua palveluvaihtoehtoihin palvelutarjottimen välityksellä.

Ajan lisäksi keskeisessä roolissa on palveluohjausta tekevän henkilöstön muutosvalmius. Asiakkaan aseman muutos aiheuttaa muutoksia myös henkilöstön roolissa ja tämän uuden roolin omaksumiseksi

tarvitaan henkilöstöltä motivaatiota. Palveluntuottajien ja palveluohjaajien välinen yhteys on keskeinen, kun tavoitteena on reilun ja tasapuolisen valinnan mahdollistava ohjaus. Palveluohjaajilla on oltava vahvat yhteydet palveluntuottajiin ja tietoa heidän tarjoamistaan palveluista.

Kainuun soten kehittämis- ja suunnitteluyksikön perustamassa eri toimialoja koskevien hankkeiden yhteisessä palveluohjaustiimissä on käynnistetty palveluohjauksen konseptin luominen vuonna 2011. Tiimissä on selkiytetty palveluohjauksikäsitettä ja suunniteltu koulutusta palveluohjauksesta mm. yhdessä SAS-ohjaajien kanssa ja järjestämällä työkokouksia. Hanke järjesti palveluohjauskoulutuksen 26.4.2013. Koulutuksessa Tampereen Kotitorin edustaja valmensi ratkaisukeskeistä toimintamallia ikääntyneiden palveluohjauksessa. Ratkaisukeskeisyydessä asiakas tulee kuulluksi, saa itse vaikuttaa, kertoa tavoitteen- ja sitoutuu sovittuun tavoitteeseen. Koulutus sai positiivista palautetta ja koulutusta ollaan järjestämässä tulevaisuudessa lisää, kun vanhuspalvelujen organisaatiouudistukseen liittyvä asiakasohjaajien nimeäminen tapahtuu kesän 2013 aikana. Palveluohjauksen mallin ja sen edellyttämien uusien toimintatapojen soveltaminen ovat alkuvaiheessa, mutta tilanne on lupaava, sillä vuoden 2013 alussa perustettu vanhuspalveluiden palveluohjaus- ja ostopalvelut -vastuualue on ilmoittanut ottavansa ratkaisukeskeisyyden toimintamallikseen palveluohjauksen järjestämisessä.

Myös vanhuspalvelulaki asettaa velvoitteita palveluohjaukselle, sillä laki velvoittaa nimeään iäkkäälle henkilölle vastuutyöntekijän, jos hän tarvitsee apua palvelujen toteuttamiseen ja yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa.

Edelleen kehitettävää

- aikaa vaativan uuden toimintatavan organisointi ja omaksuminen osaksi perustyötä
- muutosvalmiuden tukeminen koulutuksella
- palveluohjaajien ja palveluntuottajien yhteys
- vastuutyöntekijän ja palveluohjaajan työn niveltäminen

Asiakkaan valinta

Valinnanvapauden toteutumisen kannalta on tärkeää, että

- Asiakas pääsee valitsemaan (palveluohjaus, seteli ja portaali),
- On vaihtoehtoja mistä valita (useita palvelujen tarjoajia sekä yksityisiä että julkisia ja kaikille tulo- luokille),
- On halu ja kyky ottaa selvää vaihtoehtoista ja valita (tiedon epäsuhta, kyvykkyys valita, valinta ainutkertainen, ei arkipäivän kuluttajavalinta)

Palveluohjauksessa ja erityisesti vanhuspalveluihin ohjaamisessa konkretisoituu tiedon epäsuhta. Palvelu- ja tarvitseva asiakas on ainutkertaisessa tilanteessa valitessaan paikkaa missä hän lopun elämänsä viettää. Yleensä tämä tapahtuu siinä tilanteessa, kun fyysinen ja kognitiivinen toimintakyky ovat alentuneet merkittävästi. Asiakkaan valinnan toteutumiseksi ohjauksen onkin oltava reilua, tasapuolista ja mukaan ottavaa. Myös annettavan informaation on oltava helposti ymmärrettävässä muodossa.

Keskeisessä roolissa on myös palveluohjauksen saavutettavuus ja erityisesti uuden vanhuspalvelulainkin myötä korostuva matalan kynnyksen palveluiden rooli. Matalan kynnyksen palveluita järjestettäessä on otettava huomioon erityisesti haja-asutus alueiden asukkaat, joille on tärkeää, että palveluita voi käyttää silloin, kun heillä on muitakin hoidettavia asioita kaupungissa, eikä esimerkiksi vain tarkasti rajattuina päivinä ja kellonaikoina. Toinen vaihtoehto on palveluiden vieminen haja-asutusalueiden asukkaiden luo esimerkiksi kirjastoautotyypin ratkaisun avulla.

Varallisuus, asuinpaikka ja paikkojen saatavuus voivat olla valinnanvapautta rajoittavia ulkoisia tekijöitä. Jo nyt on huomattu, että tulosidonnainen palvelusetelikään ei mahdollista kaikille valintaa tarjolla olevista palveluista, koska asiakkaan omalla paikkakunnalla ei välttämättä ole tarjontaa kaikissa hintaluokissa. Myös paikkojen saatavuus on erityisen ongelmallinen tekijä, sillä palveluntuottajien ei ole kannattavaa pitää paikkoja tyhjiillään. Vaarana on, että toiset paikat eivät pysty vastaamaan suureen kysyntään samalla kun toiset kuihtuvat pois asiakkaiden puutteesta.

Edelleen kehitettävää

- matalan kynnyksen palveluohjauksen suunnittelu myös haja-asutus alueiden tarpeet huomioiden

3.3 Aktiiviasiakkuus ja yritysilmasto

Yhdeksi aktiiviasiakkuushankkeen tavoitteista on projektisuunnitelmassa mainittu Kainuun elinvoiman säilyttäminen. Tämän tavoitteen kannalta on tärkeää pohtia Kainuun yritysilmastoa ja aktiiviasiakkuuden haasteita ja mahdollisuuksia sen suhteen. Aiemmin Kainuussa oli paljon hoivayrittäjiä, joilla oli oma aktiivinen yhteistyöverkostonsa Kainuun Hoivayrittäjät ry. Kilpailutusten myötä pienten yrittäjien määrä on kuitenkin vähentynyt samalla kun isot yritykset ovat vallanneet alaa. Isot yritykset eivät ole olleet kiinnostuneita yhteistyöstä muiden kanssa ja kilpailutukset ovat aiheuttaneet kyräilyä myös pienten yritysten välille. Tämän seurauksena Kainuun Hoivayrittäjät ry:tä ollaan ajamassa alas. Yhteistyön rakenne on siis ollut olemassa, mutta nyt yhteistyö on päässyt hiipumaan.

Kainuulaisilla poliitikoilla on tahto tukea paikallisia hoivayrityksiä, mikä on ollut selkeä kannuste palvelusetelin käytön vakainaistamiseksi. Poliitikkojen tahtotila ei ole kuitenkaan välittynyt yrittäjille. Paikallisille yrityksille on pidetty puheita ”tilan antamisesta isoille yrityksille”. Lisäksi yhteinen kehittämistoiminta sotien kanssa on hiipunut ja yrittäjät ovat jääneet kaipaamaan esimerkiksi yhteisiä kehittämispäiviä, joita ennen järjestettiin. Aktiiviasiakashankkeessa yrittäjät kokevat tullessa hyvin kuulluiksi, mutta haasteena on säilyttää yhteys yrittäjien ja sotien välillä myös hankkeen päätyttyä. Kun Kainuun Hoivayrittäjät ry:tä ei enää ole, yrittäjät tarvitsevat uusia mahdollisuuksia osallistua päätöksen tekoon ja kehittämiseen.

Palveluseteli on keino tukea pieniä hoivayrityksiä (myös niitä, jotka eivät pärjänneet kilpailutuksessa), sillä asiakkaan valinta saattaa kääntyä pienten yritysten voitoksi. Asiakkaan valinta aiheuttaa kuitenkin myös ongelmia hoivayrityksille. Etenkin pienet hoivayritykset ovat riippuvaisia vakaasta toimeentulosta, eivätkä voi jäädä odottamaan mahdollisia asiakkaita.

Edelleen kehitettävää

- palvelusetelitoiminnan volyymin kasvattaminen tasoon, jossa palveluseteliasiakkaiden määrä on niin suuri, että palveluntuottajille muodostuu uusia tärkeä asiakasryhmä kunnan ostopalveluasiakkaiden ja itse maksavien asiakkaiden lisäksi

4 Loppupäätelmiä

4.1 Hankkeen onnistumisia ja haasteita

Arvioijan näkökulma: onnistumiset

Aktiiviasiakkuushanke on mitä suurimmassa määrin tulevaisuuden tarpeita ennakoiva, erityisesti valinnanvapauden ja yritysyrityksen näkökulmasta. Hanke valmistelee ja tukee vanhuspalvelulain toteuttamista, jossa keskeisessä roolissa ovat iäkkään väestön mahdollisuudet vaikuttaa heille järjestettäviin palveluihin ja niiden toteuttamistapaan.

Hankkeessa on tehty kansallisesti merkittävää perustyötä palvelusetelin tulosidonnaisen hinnoittelun määrittämiseksi, luotu palveluohjauksen konsepti ja toimivan palveluportaalin edellytykset. Tulevaisuuden haasteena on palvelutarjottimen monipuolistaminen tulevaisuuden tarpeita vastaavaksi.

Hankkeessa on hyödynnetty onnistuneesti kehittäjäasiakas –konseptia. Toimintatapaa olisi hedelmällistä hyödyntää myös jatkossa. Hankkeessa positiivista on myös hoivayrittäjien kanssa tehty onnistunut yhteistyö. Hoiva- ja hyvinvointipalveluyrittäjien verkoston elvyttäminen alueella onkin osa asiakkaan valinnanmahdollisuuksien lisäämistä ja alueen yritysilmaston kehittämistä.

Arvioijan näkökulma: haasteet

Arvioinnin aikana on esiintynyt ristiriitaisia havaintoja projektissa ja Kainuun sotessa tehtävän työn keskinäisestä yhteydestä. Sisäinen viestintä ja hankkeen sujuvan toteutuksen mahdollistava päätöksenteko on jäänyt isojen organisaatiomuutosten jalkoihin. Soten ja hankkeen välisen yhteyden tärkeys on esitetty arvioijille sekä tavoitteena että huolena. Erillisyys on hankkeille tyypillinen ongelma, jota tässä tapauksessa korostavat hankkeen sotesta erilliset toimitilat ja hankkeen tavoitteiden painotuksesta välittynyt ristiriitainen kuva.

Jatkossa erityistä huomiota tulee kiinnittää hankkeen käytäntöön viemiseen ja sen tulosten hyödyntämiseen sekä kehittämisen jatkopolkuihin.

Aktiiviasiakkuusmallia eteenpäin kehitettäessä olisi syytä huomioida myös, että järjestelmän on tarkoitus palvella kaikkia, eikä pelkästään aktiivisia asiakkaita. Haasteena onkin se, miten aktivoida heikommassa asemassa olevia ryhmiä ja millaisia palveluita tarjotaan niille, jotka eivät kykene aktiiviasiakkaiksi tai eivät halua sitä.

4.2 Kehityksen mahdollinen suuri kuva

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden toimintaympäristö on ollut ja tulee jatkossakin olemaan suurten muutosten kohteena. Ikärakenteen muutos lisää palvelujen tarvetta ja toisaalta huoltosuhteen muutos vähentää kuntien mahdollisuuksia tuottaa palveluja entisellä mallilla. Määrällisten muutostarpeiden lisäksi myös laadullisten kysymysten voimakkaampi esille nousu tarkoittaa rakenteellista muutosta palveluiden järjestämiseen, tuotantoon sekä kysyntään. Tulevaisuuden vanhusasiakkaat tarvitsevat ja haluavat erilaisia palveluita kuin tähän asti on ollut tarjolla. Myös käytettävissä olevan työvoiman määrä tulee väheneeseen työikäisten vähentyessä.

Kainuun sote on lähtenyt vastaamaan tulevaisuuden ennakoituihin haasteisiin käynnistämällä aktiiviasiakkuushankkeen. Hankkeen päätavoite on luoda uusi asiakaslähtöinen toimintamalli hoivapalvelujen välittämiseen, eli luoda toimintaympäristö, jossa asiakkaalla on mahdollisuus valita mitä ja minkä laatuisia palveluja hän käyttää. Tavoitteena on myös vahvistaa Kainuun elinvoimaa avaamalla palveluntuottajille uusia mahdollisuuksia myös tulosidonnaisella vanhusten tehostetun palveluasumisen palvelusetelillä. Mallia on rakennettu ja pilotoitu hankkeen aikana vanhusten asumispalveluissa, mutta tavoitteena on rakentaa toimintamalli, joka voidaan levittää ja joka olisi yleistettävissä myös muihin palveluihin. Ääripääsään se voisi olla Kainuun soten kaikkia palveluja koskeva uusi toimintamalli.

Tavoiteltava malli merkitsee kokonaan uutta roolia palvelujen järjestäjälle, julkiselle ja yksityisille tuottajille sekä asiakkaalle. Uudessa tilanteessa palvelujen järjestäjän tehtävänä korostuu strateginen suunnittelu, palvelujen saatavuuden ja laadun varmistaminen sekä asiakkaan informoidun valinnan tukeminen. Yksityiset ja julkiset palveluntuottajat kilpailevat keskenään asiakkaista ja saavat rahoituksen asiakkaiden valintojen perusteella. Asiakkaat valitsevat saamansa tiedon, omien mielipiteidensä sekä palveluiden laadun ja hinnan perusteella. (Kuvio 1)



Kuvio 1. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjän uusi rooli valinnanvapauden mahdollistajana

Tarkemmin uutta toimintamallia voisi kuvata esimerkiksi seuraavasti:

Pois sanelupolitiikasta

Aktiiviasiakkuus vaatii ajattelutavan muutosta myös sosiaali- ja terveystalvuuja järjestävssä organisaatiossa. Palveluiden tarjoamisen sijaan korostuu rooli palveluiden myöntäjänä, koordinoijana ja valvojana. Vastuu palveluista ei vähene vaan muuttaa muotoaan. Rakenteellisten muutosten lisäksi tarvitaan myös koko organisaation läpäisevää toimintakulttuurin muutosta, jotta asiakkaan rooli ”hallintoalamaisesta” aktiiviseksi kuluttajaksi mahdollistuu.

Järjestämistävastuu

Aktiiviasiakkuusmallissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjän tehtävänä on strateginen suunnittelu sekä palveluiden saatavuuden ja laadun varmistaminen. Järjestäjän tulee varmistaa, että saatavilla on riittävästi joko omia tai ostopalveluita vastaamaan alati kasvavan kysynnän tarpeita. Lisäksi järjestäjän tehtävänä on määrittellä palvelutuottajien hyväksymiskriteerit, listata kriteerit läpäisseet palveluntuottajat sekä vastata kriteerien noudattamisen valvonnasta. Tässä oleellinen osa ovat kaikille yhteiset laatuksriteerit, joiden saavuttamiseksi omat palvelut on saatettava samalle viivalle yksityisten palveluiden kanssa. Lisäksi järjestäjä vastaa ja toimii koordinoijana myös palveluiden kehittämisessä yhdessä palveluntuottajien ja asiakkaiden kanssa. Kehittämistyössä palvelujen tuottajia ja asiakkaita on pidettävä tasavertaisina kumppaneina toimintaa ohjaavan järjestäjän kanssa. Kehittämisen on oltava strategista pitkän aika välin kehittämistä, joka suuntautuu tulevaisuuden tarpeiden tyydyttämiseen ja haasteiden ratkaisemiseen.

Asiakkaan valinnan tuki

Soten uuteen rooliin kuuluu myös asiakkaan valinnan tukeminen. Valinnan mahdollisuuden edellytyksenä ovat helposti saavutettavat, matalan kynnyksen palvelut. Asiakkaan valintaa tukee myös palvelutarpeen

arviointi, joka ohjaa asiakasta oikean tasoisiin palveluihin. Asiakkaan valinnan kannalta palveluohjaaja on avainhenkilö, jonka tulee tiedottaa eri vaihtoehtoista reilusti ja tasapuolisesti. Palveluohjaajan apuna toimii palvelutarjotin, jossa kaikki palvelut on esillä vertailukelpoisesti ja jonka tulee soveltua myös asiakkaan itsenäiseen käyttöön.