



Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

PALVELUOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN OULUN KAUPUNGISSA

Arviointitutkimuksen tuloksia ja johtopäätöksiä

Arja Honkakoski & Petri Kinnunen & Petri Vuorijärvi

Maaliskuu 2014

Sisällys

1. Arviointitehtävä	2
2. Arvioinnin toteuttaminen	4
Aineistot	4
Arviointiasetelma	5
3. Aineiston analyysi ja analyysin tulokset	6
Analyysin eteneminen	6
Empiiriset tulokset ja niiden arviointi	6
4. Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset	7
Empiiristen tulosten tiivistys ja johtopäätökset	7
Johtopäätösten teoreettinen tulkintakehys	12
Kehittämisehdotukset	14

Lähteet

Liitteet

1. Arviointitehtävä

Palveluohjauksen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kokonaisuudessa on tänä päivänä ehkä keskeisempi kuin kertaakaan sinä aikana, kun palveluohjaus on hakenut jalansijaa Suomessa (Ala-Nikkola & Sipilä 1999). Kansainvälisistä vaikutteista lähes pari vuosikymmentä sitten alkunsa saaneen palveluohjauksen perusideat ovat vähitellen konkretisoitumassa toiminnan tasolla. Palveluohjauksen rooli palvelujen yhteensovittamiseen liittyvien ongelmien ratkaisijana on monista syistä entistä ajankohtaisempi. Palveluohjauksen keskeinen tehtävä asiakkaan yksilöllisten palvelutarpeiden määrittämisessä ja niitä vastaavien sopivien palvelujen järjestämisessä on säilynyt ja syventynyt. Palveluohjauksen vastuullinen ja keskitetty koordinointi sekä yhteistyö palvelun käyttäjän kanssa nähdään tällä hetkellä tärkeänä kustannustehokkuuden ja asiakastyytyvyyden näkökulmasta. Palveluohjauksen tehtävä muodostaa kokonaisuuden, jossa asiakkaan tarpeet, palvelujärjestelmä palveluineen ja yhteiskunnan asettamat taloudelliset ja hallinnolliset reunaehdot kohtaavat. Palveluohjaus edustaa samanaikaisesti palveluhallinnon toteuttamistapaa ja asiakastyön menetelmää.

Paikallisella tasolla edellä kuvattu kehityskulku on tunnistettavissa Oulun kaupungin palveluohjauksessa, joka siirrettiin vuoden 2012 alusta palvelujen tuottajalta järjestäjän tehtäväksi ja keskitettiin palveluohjausyksikköön. Muutosta edelsi palveluohjauksen kehittämisprojekti, jonka johtopäätöksenä hankkeen työryhmä esitti perusteluja palveluohjauksen ja siihen kiinteästi liittyvän viranomais-toiminnan kehittämiseksi. Keskeisinä perusteina nähtiin kaupungin strategian mukaisen monituottajamallin vaikutukset asiakkuuden hallinnalle erityisesti monipalveluasiakkaiden kohdalla. Palveluohjauksen keskittämisen harvemmillä työntekijöillä ajateltiin luovan asiakkaalle paremmat mahdollisuudet osallistua oman palvelunsa suunnitteluun. Päällekkäisiltä palveluilta välttyttäisiin, kun palvelujen suunnittelu moninaisen palvelutarjonnan puitteissa tapahtuisi koordinoitusti. Palvelutarpeen arvioinnin ja siihen pohjautuvan palvelujen suunnittelun onnistuminen nähtiin erittäin tärkeäksi sekä asiakkaan että kunnan näkökulmasta. Palveluohjaajien osaamiselta muutoksen arviointiin edellyttävän moniammatillista osaamista, lainsäädännön kokonaisvaltaista hallintaa sekä kaupungin ja oman alan strategioiden tuntemista.

Keskitetty palveluohjauksen toimintamalli on ollut Oulussa käytössä pari vuotta. Kuntaliitoksen myötä Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-lin kunnat tulivat mukaan vuoden 2013 alusta. Arvioinnin näkökulmasta kyse on käynnistysvaiheesta, jossa palveluohjauksen uudistamiselle asetettuja tavoitteita viedään käytäntöön. Arvioinnin keskeisenä tehtävänä on tunnistaa uuden toimintamallin ja sen toimeenpanon edut, potentiaalit, ongelmat ja kehittämistarpeet, jotka ovat ehtineet nousta esille parin vuoden aikana. Arvioinnin ajallinen konteksti asettaa omat haasteensa, joista sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteelliset muutokset ja järjestäjä-tuottajamallin purkamisen tulevat vaikuttamaan arvioinnin kohteena olevaan toimintaan.

Tämän tutkimuksen tehtävänä on arvioida, miten keskitetyn palveluohjauksen toimintamallille asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ja mihin asioihin jatkokehittämisessä on syytä kiinnittää huomiota:

- 1) asiakkaan näkökulmasta
 - yhtenäiset periaatteet palvelutarpeen arvioinnissa
 - asiakkaan valinnanvapaus ja osallisuus oman palvelunsa suunnitteluun
 - holistinen palvelujen suunnittelu ja toteutus
 - palveluohjauksen rooli palvelusuunnitelman mukaisten palvelujen toteutumisessa
- 2) kunnan / palvelujärjestelmän näkökulmasta
 - järjestäjän ja tuottajan tehtävien selkiyttäminen
 - palvelujärjestelmän kokonaisvaikuttavuuden arvioinnin toteutuminen
 - strategisen ja operatiivisen johtamisen kehittäminen ja niveltäminen toisiinsa

3) työntekijöiden näkökulmasta

- palveluohjauksen toimeenpanon organisointi ja muutoksen johtaminen
- asiakastyön ja rakenteellisen työn suhde
- asiakasta osallistavan työskentelyn mahdollisuudet ja rajoitukset
- moniammatillisen työn toteutuminen ja työnjaolliset kysymykset
- osaamisen kehittämistarve

Arvioinnin teoreettinen tausta-ajattelu pohjautuu realistisen arviointitutkimuksen perinteeseen (mm. Kazi 2003), jossa kiinnostus kohdistuu arvioitavan toiminnan substanssiin, mekanismeihin ja kontekstiin. Tässä arvioinnissa pyritään tekemään näkyväksi palveluohjauksen toimintamallin monisyistä substanssia ja avaamaan niitä mekanismeja, jotka ovat vaikuttaneet toimintamallin toimeenpanoon. Substanssiin liittyvät ilmiöt ja mekanismit kiinnitetään paikalliseen, monien muutosten sävyttämään kontekstiin. Meneillään olevat murrokset yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä heijastuvat paikallisella tasolla. Ne koskettavat asiakkaiden todellisuutta ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöllistä ja taloudellista perustaa. Arvioinnin tavoitteena on käsitteellistää palveluohjauksen substanssin, mekanismien ja kontekstin muodostamaa kokonaisuutta ja tunnistaa siitä arvottamisen kannalta olennaisia tekijöitä. Arvottamisessa on pyritty arviointitiedon sisältämien tosiasioiden ja arvostusten analyttiseen tulkintaan. Intressiryhmien erilaisten käsitysten huomioon ottaminen on arvottamisen lähtökohtainen periaate myös tässä arvioinnissa.

2. Arvioinnin toteuttaminen

Tutkimus toteutettiin 1.10.2013 - 20.3.2014 välisenä aikana arviointiryhmällä, jossa olivat professori Petri Kinnunen, kehittämispäällikkö Arja Honkakoski ja tutkija Petri Vuorijärvi Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksesta. Lisäksi haastatteluaineiston purkamisessa avusti Lapin yliopiston sosiaalitiön opiskelija Mervi Raappana.

Aineistot

Arviointitutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla arvioitavan palveluohjauksen kannalta keskeisiä avainhenkilöitä fokusryhmittäin. Ryhmien muodostamisessa kiinnitettiin huomiota mahdollisimman hyvään edustavuuteen haastateltavien sisällöllisen asiantuntemuksen ja organisatorisen aseman näkökulmasta. Fokusryhmät olivat seuraavat:

1. Tilaajajohto (5 henkilöä)
2. Tilaaja lähijohto, palveluohjausyksikkö (5 henkilöä)
3. Tilaaja työntekijät, palveluohjausyksikkö (7 henkilöä)
4. Tuotannon johto (8 henkilöä)
5. Tuotannon lähijohto (4 henkilöä)

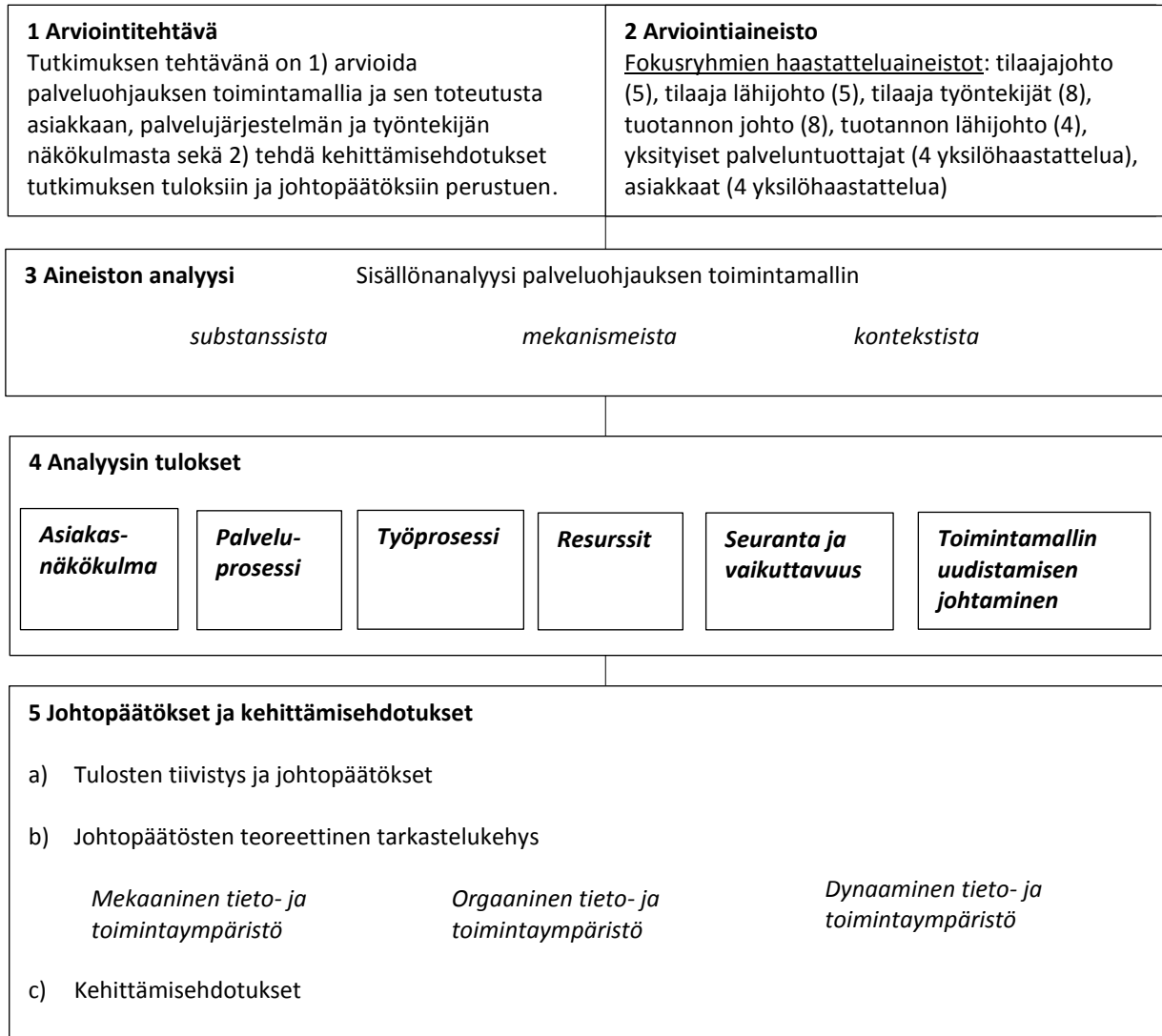
Lisäksi toteutettiin seuraavat yksilöhaastattelut: (aineistoja ei käytetty systemaattisesti analyysissä)

6. Yksityiset palveluntuottajat (4 henkilöä),
7. Asiakkaat (4 henkilöä)

Haastattelut toteutettiin fokusryhmittäin noin 1½ - 2 tunnin mittaisina teemahaastatteluina. Haastatteluteemojen painotus vaihteli ryhmittäin. Esimerkkinä on tilaajajohdon haastattelun teemarunko (LIITE 1).

Arviointiasetelma

Arviointi toteutettiin Kuviossa 1 esitetyn arviointiasetelman pohjalta .



Kuvio 1. Arviointiasetelma

3. Aineiston analyysi ja analyysin tulokset

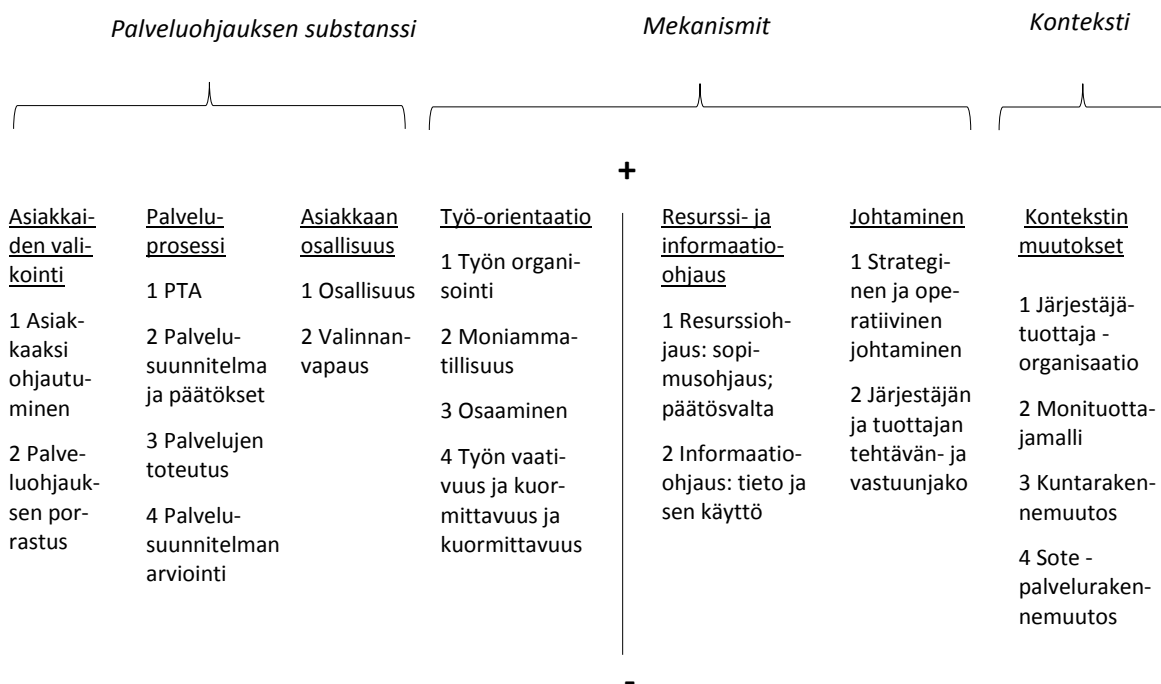
Analyysin eteneminen

Aineiston analyysi toteutettiin systemaattisella sisällön analyysillä edeten seuraavasti:

- aineiston litterointi (noin 450 sivua raakatekstiä)
- aineiston ryhmittely teoreettisen analyysikehyksen teemoituksen mukaisesti
- aineiston pelkistykset informantikohtaisesti fokusryhmittäin
- tulosten kiteytykset teemoittain ja fokusryhmittäin pelkistysten pohjalta

- empiiristen tulosten kuvaus ja arvottaminen
- johtopäätökset empiiristen tulosten pohjalta: yhteinen työskentely arvioinnin tilaajan kanssa
- tulosten tiivistys ja johtopäätökset
- johtopäätösten tarkastelu teoreettisten tulkintakehyksen kautta: palveluohjauksen prosessien piirteet suhteessa erilaisiin tieto- ja toimintaympäristöihin
- kehittämisehdotukset

Analyysin teoreettinen kehys (Kuvio 2) rakennettiin realistisen arvioinnin näkökulmien mukaisesti: substanssi, mekanismit ja konteksti, jotka välittyivät myös ensimmäisistä aineistoa koskevista havainnoista. Aineiston analyysikehyksessä yhdistyivät aineisto- ja teorialähtöisyys.



Kuvio 2. Aineiston analyysikehys

Empiiriset tulokset ja niiden arviointi

Analyysin empiiriset tulokset ja niiden arvottaminen (+/-) on esitetty teemakohtaisesti erillisliitteessä (ERILLISLIITE). Tulokset ovat sellaisinaan hyödynnettävissä, kun halutaan luoda seikkaperäinen kuva palveluohjauksen toimintamallin toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Seuraavassa luvussa tulokset on tiivistetty kokonaisuuden kannalta keskeisiksi sisältöalueiksi ja esitetty niitä koskevat johtopäätökset ja lopuksi kokoavat kehittämisehdotukset.

4. Johtopäätökset ja kehittämissuhteet

Empiiristen tulosten tiivistys ja johtopäätökset

Palveluohjauskonseptin tavoitteita ja toteutusta koskevan arvioinnin empiiriset tulokset (ERILLISLII-TE) ovat tiivistettävissä kuudeksi sisällölliseksi kokonaisuudeksi, jotka esitellään seuraavaksi: 1) Asiakasnäkökulma 2) Palveluprosessi 3) Työprosessi 4) Resurssit 5) Seuranta ja vaikuttavuus 6) Toimintamallin uudistamisen johtaminen. Kunkin sisältöalueen lopussa on nostettu keskeiset johtopäätökset kehittämisen näkökulmasta.

1. Asiakasnäkökulma	Myönteinen kehitys	Kehittämistä vaativat asiat
Tarvelähtöisyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteet	<ul style="list-style-type: none"> - asiakkaan tarpeista lähtevä ajattelu- ja toimintatapa palvelujärjestelmän intressilähtöisyyden sijasta - yhdenvertaisuutta tukevat menettelyt palvelujen myöntämisessä 	<ul style="list-style-type: none"> - yhdenvertaisuuden periaatteen, yksilöllisen palvelutarpeen ja resurssien yhteensovittaminen - tarpeita vastaavan palvelutarjonnan reaaliaikaisuus - palvelukriteereiden mekaanisen soveltamisen haittojen eliminointi
Asiakkaan osallisuus	<ul style="list-style-type: none"> - asiakkaan osallisuuden merkitys palveluprosessissa lisääntynyt - asiakkaan lähiverkoston osallistuminen palvelun suunnitteluun 	<ul style="list-style-type: none"> - epävirallisen tuen ja professionaalisesti tuotetun palvelun erillisyydestä integroituu toimintatapaan, jossa osallisuuden perustana asiakkaan kokemusmaailma
Valinnanvapaus	<ul style="list-style-type: none"> - tuottajasta riippumaton palveluvaihtoehtojen esittely asiakkaan valinnan perustana - valinnanvapaus toteutuu parhaiten asiakkaan toiveiden mukaisen asumispalvelun järjestämisessä 	<ul style="list-style-type: none"> - valinnanvapautta rajoittajien tekijöiden tunnistaminen joko asiakkaan taloudellisista resursseista ja kyvyistä tai palvelujärjestelmän toimintapolitiikasta johtuviksi
Asiakasprosessin jatkuvuus	<ul style="list-style-type: none"> - pyrkimys huolehtia asiakasprosessista palveluohjauksen koordinoivan roolin avulla 	<ul style="list-style-type: none"> - muutosherkkyuden vahvistaminen: asiakkaan luottamus palvelun jatkuvuuteen perustuu kokemukseen järjestelmän herkkyydestä reagoida tuen tarpeen muutoksiin

Johtopäätökset

1. Asiakkaan osallisuuden ja valinnanvapauden vahvistamisessa on tärkeää ottaa huomioon asiakkuuden uudenlainen, toimijuutta korostava sisältö. Muutos heijastuu hyvinvointivaltiossa keskustelussa ja ajankohtaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudistuksessa. Perinteisen järjestelmälähtöisen kohdeasiakkuuden tilalle ovat nousemassa demokratiasuuntautunut palveluasiakkuus ja markkinasuuntautunut kuluttaja-asiakkuus. Kohdeasiakkuus edustaa heikointia ja palveluasiakkuus vahvinta osallisuutta ja toimijuutta. Kuluttaja-asiakkuuteen liittyy vahvin valinnanvapaus, mutta siihen on vaikea yhdistää tasa-arvon tavoitetta johtuen asiakkaiden erilaisista resursseista ja valintakompetenseista.
2. Asiakkaan oikeuksien varmistaminen toteutuu tällä hetkellä jälkikäteen juridis-hallinnollisten muutostenhakuprosessien kautta. Näiden varsin raskaiden menettelyjen rinnalle olisi tärkeää kehittää yhteistyössä asiakkaiden kanssa ennakoivia ja kevyitä oikaisumahdollisuuden muotoja. Ne edistäisivät asiakkaan palvelujen oikeusvarmuuden toteutumista ja systeemin itsensä korjaavuutta.
3. Asiakkaan osallisuuteen vaikuttaa, minkälaisen arjessa toimivan kokonaisuuden epävirallisen ja ehkäisevän tuen rakenteet (omat voimavarat, omaiset ja sosiaaliset verkostot) sekä viralliset palvelut muodostavat. Jos ne jäävät palveluohjauksessa ja -prosessissa toisistaan irrallisiksi, korjaava toiminta painottuu.

2. Palveluprosessi	Myönteinen kehitys	Kehittämistä vaativat asiat
Asiakasvalikointi	<ul style="list-style-type: none"> - perusteltu asiakasryhmien (mt-, vammais- ja vanhusasiakkaat) valinta palveluohjauksen piiriin - palvelukriteerit yhdenvertainen perusta asiakasvalikoinnille 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen hallittu laajentaminen muihin asiakasryhmiin - portinvartijuuden kontrollifunktion tahattomien vaikutusten seuranta ja niihin puuttuminen
Palveluohjauksen porrastus	<ul style="list-style-type: none"> - tavoite palveluohjauksen kohdentamisesta Case Managementin ja intensiivisen palveluohjauksen tasoille perusteltu - vaikeudet tavoitteen mukaisen fokusoinnin toteutumisessa paljastavat palveluohjauksen (ja palvelujärjestelmän) kokonaiskehittämisen tarpeet 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen porrastus asiakasvirtojen tarkoituksenmukaiseksi ohjaamiseksi ja siihen liittyen: - palveluohjauksen/ -yksikön ydintehtävien ja resurssien määrittely - palveluneuvonnan ja ehkäisevän työn sisällöllinen kehittäminen ja organisoimisen ratkaiseminen
Palveluohjauksen toteuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen vahvuudet prosessin alkuvaiheissa: palvelutarpeen arvioinnissa, palvelujen suunnittelussa ja päätösten teossa - asiakasta osallistavan ajattelu- ja toimintatavan vahvistuminen - pyrkimys holistiseen palvelusuunnitelmaan 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluprosessin kriittiset kohdat: - <u>puutteet</u> palvelusuunnitelman tavoitteiden asettamisessa → yhteistyö asiakkaan ja tuottajan kanssa - <u>ongelmat</u> palvelusuunnitelman mukaisten palvelujen käynnistymisessä - <u>epäselvyys</u> palvelusuunnitelman seurannan ja arvioinnin vastuunjaosta - palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnittelun laadunvarmistus - eritasoisten hoito- ja palvelusuunnitelmien sisältöjen ja keskinäisen suhteen selkeyttäminen → suunnitelma palveluprosessin etenemisestä - tietojärjestelmäongelmien ratkaiseminen → holistinen palvelusuunnittelu
Palveluohjauksen asema palveluprosessissa	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen rooli prosessin alkuvaiheissa suhteellisen toimiva: palvelutarpeiden selvittäminen, palvelujen suunnittelu ja päätöksenteko 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen ohjauksellisen roolin ja tehtävien realistinen arviointi ja toteuttaminen (mahdollisuus vastata lähietäisyydellä asiakkaan palveluprosessista)

Johtopäätökset

1. Palveluohjauksen porrastamisen (LIITE 2) toteuttaminen on ensisijainen tehtävä, jotta kokonaiskuva asiakastarpeista ja niiden edellyttämistä palveluohjauksellisista interventioista saadaan nykyistä hallittavammaksi.
2. Palveluohjauksen toteutustapa näyttää painottuvan tällä hetkellä hallinnollisesti. Palveluohjaus on instrumentti palveluhallinnon ja siihen kuuluvien viranomaistehtävien mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi hoitamiseksi. Palveluohjaus toimii parhaimmillaan juuri näissä palveluprosessin alkuvaiheen tehtävissä. Sen sijaan ohjauksellisen roolin (asiakkaan ”rinnalla kulkeminen”) toteutuminen vaikuttaa ohuelta. Ohjauksellisuuden vahvistaminen edellyttäisi palveluohjauksen tiivistä integroimista koko palveluprosessiin, jolloin se sisältäisi asiakasprosessista huolehtimisen ja yhteistyön julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä asiakkaan lähiverkoston toimijoiden kanssa.
3. Edellä esitettyjen ongelmien perusteella olisi tarpeen arvioida vaihtoehtoisia ratkaisuja nykyiselle tilanteelle, jossa sekä palveluhallinnollinen että ohjauksellinen tehtävä on ainakin tavoitetasolla yhdellä, työnjaollisesti keskitetyllä toimijalla. Yhden vaihtoehdon tarjoaa malli, jossa palveluhallinnollinen tehtävä olisi edelleen keskitetyllä toimijalla (palveluohjausyksiköllä) ja ohjauksellinen tehtävä toteutettaisiin yhteistyössä palveluohjausyksikön, palvelun tuottajien ja osittain jopa asiakkaan lähiverkoston toimijoiden kanssa. Kotihoidon osalta tällaista toimintaa on jo epävirallisesti olemassa.

3. Työprosessi	Myönteinen kehitys	Kehittämistä vaativat asiat
Työn organisointi	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen eriyttäminen tuottajan intresseistä erilliseksi toiminnaksi lähtökohta tarvelähtöiselle palvelujen toteuttamiselle - funktionaalisen työnjaon ylittäminen yksittäisen työntekijän tasolla 	<ul style="list-style-type: none"> - funktionaalisen työnjaon ylittäminen organisaatiotasolla: palveluohjauksen "eristäytyminen" muista palveluprosessin vaiheista ja toimijoista - palveluohjauksen erityistehtävän toteuttaminen avoimessa, verkostomaisessa toimintaympäristössä
Työorientaation muutos ja osaaminen	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjaukseen erikoistuva työtoiminta laajentanut työntekijöiden työorientaatiota ja kehittänyt asiakasryhmäkohtaisuuden ylittävää horisontaalista osaamista 	<ul style="list-style-type: none"> - riittävän työkokemuksen ja asiakasryhmäkohtaisen osaamisen (vertikaalinen) varmistaminen - palveluohjauksen edellyttämien kvalifikaatioiden "tutkiva tarkastelu" ja palveluohjauksen erityisosaamisen kehittäminen
Moniammatillisen ja yksilökohtaisen työn suhde	<ul style="list-style-type: none"> - moniammatillisen työn vahvistaminen merkittävä asiakkaan saaman palvelun laadun ja palveluohjauksen erityisosaamisen kehittymisen näkökulmasta 	<ul style="list-style-type: none"> - moniammatillisen osaamisen hyödyntämistä estävien ongelmien ratkaiseminen (aika, resurssit) - yksilökohtaisten, professionaalisesti erikoistuneiden osaamisten ja moniammatillisen osaamisen synergia

Johtopäätökset

1. Palveluohjaus on palveluprosessin ydintä sekä palveluhallinnollisen että ohjauksellisen ulottuvuuden osalta. Palveluohjauksen työnjaollinen eriyttäminen vauhdittaa ammatillista erikoistumiskehitystä. Palveluohjauksen edellyttämä erityisosaaminen näyttäytyy haasteelliselta sisältäen samanaikaisesti osaamisen syvyyden ja laajuuden vaatimuksen. Syvyysuunta (vertikaalinen) edellyttää asiakasryhmän spesifien tarpeiden, normiston, palvelutarjonnan ja -käytäntöjen sekä verkostojen ja toimijoiden asiantuntemusta. Vertikaalisen osaamisen perusta on koulutuksen ja työkokemuksen kautta kehittyneessä ammatitaidossa ja -identiteetissä. Laaja-alaisuus (horisontaalinen) edellyttää palveluohjauksen kontekstin ja strategisten tavoitteiden ymmärtämistä sekä palvelusuunnittelun hallinnollis-juridisten menettelyjen hallintaa. Horisontaalinen osaaminen on luonteeltaan yleisempää, jolle koulutus luo perustan, mutta ensisijaisesti se kehittyy työkokemuksen myötä.
2. Palveluohjauksen vaatiman osaamisen varmistaminen on avainkysymys jatkon kannalta. Kumpikaan osaamisen ulottuvuus, vertikaalinen tai horisontaalinen, ei yksistään riitä. Tarvitaan niiden kombinaatioita, joita sovelletaan tapauskohtaisesti. Yhdeltä työntekijältä ei niin ikään voi edellyttää kaikkiin asiakasryhmiin liittyvää spesifiä osaamista. Osaamisen kumuloituminen edellyttää sekä asiakasryhmäkohtaista erikoistumista että yksilökohtaisen ja moniammatillisen työn nykyistä parempaa integrointia. Koska palveluohjauksella on keskeinen asema koko palvelujärjestelmän muutoksen kannalta, olisi sen vaatiman erityisosaamisen kehittämisestä kannettava erityistä huolta. Akuutti tilanne edellyttää nopeaa tarttumista organisaation osaamispuutteen kurtumista häiritsevään henkilöstön vaihtuvuuteen ja sen aiheuttamaan työkokemuksen ja palveluohjauksen yhteisen työhistorian ohenemiseen.
3. Funktionaalisen työnjaon ylittäminen organisaatiotasolla poikkeaa laadullisesti työntekijätasolla tapahtuvasta ositetun työnjaon purkamisesta. Palveluohjauksen uudistamisessa on kyse laajasti koko palvelujärjestelmään vaikuttavasta muutoksesta, mikä haastaa myös muiden toimintojen työnjaollisia rakenteita ja työtapoja. Siksi palveluohjauksen toiminnan kohteen muutosta ja siihen liittyvää osaamisen kehittämistä on tarkasteltava yhteistyössä järjestäjän ja tuottajan kanssa ylittämällä palvelujärjestelmän eriytyneet funktiot ja intressit. Osaamisen kehittäminen kohdistuu organisaation oppimiseen ja sitä tukevaan toiminnan kohdetta ja toimintaympäristöä koskevaan tiedon tuottamiseen. Tämän tueksi tarvitaan osallistavan työkuultuurin vahvistamista, jossa työntekijät yhdessä refleктоivat oman työn kehittämiseen liittyen myös palveluohjauksen osaamistarpeita ja osaamisen kehittymistä.

4. Resurssit	Myönteinen kehitys	Kehittämistä vaativat asiat
Palveluohjaus resurssiohjauksen näkökulmasta	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjaus keskeisenä resurssiohjauksen välineenä tärkeä tavoite - pyrkimys asiakkaan palvelutarpeiden ja -oikeuksien sekä taloudellisten reunaehtojen yhteensovittamiseen 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen strategisen tason ja asiakastyön vastuunjaon täsmentäminen resurssien allokoinnissa: korvautuuko tuottajasta riippumaton asiakastarpeisiin vastaaminen vahvalla rahoittajariippuvuudella yksittäisen asiakkaan kohdalla?
Palvelujen riittävyys ja sopivuus	<ul style="list-style-type: none"> - pyrkimys asiakastarpeita vastaavien palvelujen tarjontaan monituottajamallin mahdollisuuksia hyödyntämällä 	<ul style="list-style-type: none"> - palvelutarjonnan puutteiden korjaaminen erityisesti sosiaalisen ja psykologisen toimintakyvyn osa-alueilla (yksinäisyys, päihderiippuvuudet, lähisuhdeongelmat)
Informaatioteknologia ja tietojärjestelmät	<ul style="list-style-type: none"> - holistisen palveluprosessin esteenä olevien tietojärjestelmäongelmien tiedostaminen ja pyrkimykset niiden ratkaisemiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> - tietojärjestelmäongelmien ratkaiseminen kansallisesti/paikallisesti - informaatioteknologian mahdollisuuksien hyödyntäminen palveluohjauksen porrastuksessa
Työvoimaresurssit	-	<ul style="list-style-type: none"> - työvoimaresurssien määrällisen ja laadullisen tarpeen arviointi suhteutettuna palveluohjausyksikön tarkistettuun ydintehtävään - nopea reagointi ylikuormittuneen tilanteen ratkaisemiseksi

Johtopäätökset

1. Arviointiryhmä katsoo, ettei kokonaisarviota palveluohjauksen resurssivaikutuksista voida tehdä arviointitehtävän ja käytettävissä olevan aineiston puitteissa.
2. Muilta osin johtopäätökset on todettu kehittämistä vaativien asioiden yhteydessä.

5. Seuranta ja vaikuttavuus	Tilanne	Kehittämistä vaativat asiat
Palvelusuunnitelman seuranta ja arviointi	<ul style="list-style-type: none"> - palvelusuunnitelman seuranta ja arviointi toteutuu satunnaisesti 	<ul style="list-style-type: none"> - palvelusuunnitelman seurannan ja arvioinnin sisällöstä, toteutuksesta ja vastuunjaosta sopiminen
Palveluohjauksen vaikutusten arviointi	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen vaikutusten systemaattinen arviointi puuttuu 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen vaikutusten arvioinnin kehittäminen
Kokonaisvaikutavuuden arviointi	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen kokonaisvaikutavuuden systemaattinen arviointi puuttuu 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen kokonaisvaikutavuuden arvioinnin kehittäminen

Johtopäätökset

Palveluohjauksen kehittämiseksi on jatkossa luotava

1. palvelusuunnitelma- ja palveluprosessitasoinen seurantajärjestelmä
2. kokonaisvaikutavuuden arviointijärjestelmä

Kehittämiskohteina nämä ovat erillisiä, mutta muodostavat käytännössä integroidun seurantajärjestelmän.

6. Toimintamallin uudistamisen johtaminen	Myönteinen kehitys	Kehittämistä vaativat asiat
Uuden toimintamallin luominen	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen uudistamisen yhteiskunnallinen ajankohtaisuus - palveluohjauksen keskeisten funktioiden yhdistäminen: asiakastarpeita vastaavien palvelujen järjestäminen normatiivisten ja taloudellisten ehtojen puitteissa - hyvien mallien hyödyntäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - palveluohjauksen ja palvelujärjestelmän kehittämisen suhde - siirrettävyyden ongelmien tiedostaminen ja ratkaiseminen uuden toimintamallin luomisessa: kolmen sektorikohtaisen, normistoltaan ja käytännöiltään erilaisen palveluprosessimallin yhdistämisen vaikeudet
Kontekstin huomioon ottaminen	<ul style="list-style-type: none"> - rajatun kontekstin mukainen uudistuksen toteutus 	<ul style="list-style-type: none"> - uuden toimintamallin jalostaminen ja toteuttaminen dynaamisessa muutoksessa olevassa toimintaympäristössä (kuntaliitos, sote -reformi, palvelurakennemuutokset, järjestäjä-tuottajamallin muutos, hyvinvointikeskukset)
Tietoperusta	<ul style="list-style-type: none"> - painopiste normistoa, resursseja ja palvelutarjontaa koskevassa tiedossa 	<ul style="list-style-type: none"> - uuden toiminnan kohteen ymmärtämisessä tarvittavan sisällöllisen tiedon tuottaminen
Johtaminen	<ul style="list-style-type: none"> - strategisen johtamisen edellytysten parantuminen: suora tieto asiakastarpeista palvelurakenteiden kehittämisen perustaksi - lähijohtamisen matala hierarkia tiimirakenteineen 	<ul style="list-style-type: none"> - osallistavan ja dialogisen työskentelytyön luominen - strategisen, operatiivisen ja lähijohtamisen integrointi sekä linjaorganisaation että verkostojen osalta - osaamisen johtaminen sekä strategisella että asiakastyön tasolla

Johtopäätökset

1. Kun palveluohjauksen toimintamallin uudistamisen ydinkohteeksi valittiin palveluprosessi, ei kenties tiedostettu muutoksen koskettavan koko palvelujärjestelmää ja sen toisistaan erillään kehittyneitä toimintamalleja. Monet muutostyön jännitteet palautuvat tähän kokonaiskuvaan. Kehittämisen kohteena on ollut palveluohjaus, ei koko palvelujärjestelmän ongelmien ratkaiseminen. Vaikuttaa siltä, että palveluohjaus on sovittautunut toimenpiteineen palvelujärjestelmän nykyiseen, standardiratkaisuja tuottavaan toimintatapaan. Näin palveluohjauksen alkujaan innovatiivinen tavoite on voinut tyhjentyä, kun se on sidottu mekaaniseen toimintaympäristöön. Jatkossa palveluohjauksen ja palvelujärjestelmän kehittäminen tulisi integroida tiiviimmin toisiinsa, jotta kokonaisvaltaiset muutokset ovat mahdollista toteuttaa.
2. Palveluohjauksen uudistamisen vaikeudet heijastavat yleisiä toimintamallin siirrettävyyden ongelmia. Kolmen aikaisemmin toiminnan yhdistämisessä syntyvä uusi toiminnan kohde ja uusi konteksti on aluksi tyhjiö, jolla on taipumus täytyä vanhoilla ajattelu- ja toimintatavoilla. Näin toteutettuna uuden toimintamallin tavoiteltu muutosvoima jää heikoksi. Uuden toimintamallin hallittu ja innovatiivinen kehittäminen edellyttää vahvaa tukirakennetta, jossa uuden toiminnan kohteen ymmärtämisessä tarvittavan tiedon tuottamisella ja osaamisen johtamisella on erittäin suuri merkitys. Siirrettävyyden ongelmien tiedostaminen ja ratkaiseminen on tärkeää jatkossa, kun palveluohjauksen toimintamallia laajennetaan uusiin, dynaamisessa muutoksessa oleviin toimintaympäristöihin (sote -uudistus, hyvinvointikeskukset)
3. Keskitetty palveluohjaus toimii jännitteissä kentässä, johon vaikuttavat samanaikaisesti erilaiset toiminnan organisointimuodot ja johtamistavat. Asiakastyö toteutuu pääasiallisesti palvelujen järjestäjän linjaorganisaation johtamisperiaatteiden mukaisesti. Asiakkaan palvelujen järjestämisessä tarvittava yhteistyö perustuu erityisesti monituottajamallissa verkostomaiseen rakenteeseen, jota johdetaan sopimusohjauksella. Tietoista verkostojohtamista, joka konkretisoituisi palveluohjauksen asiakastyön tasolle, ei toiminnassa ole tunnistettavissa. Jatkossa on tarvetta paneutua rajapinta-asteisiin, joita palveluohjauksen keskeisestä asemasta luonnollisesti seuraa asiakkaan palveluprosessin, työprosessien, johtamisen sekä päätösvallan ja resurssien näkökulmasta.

Johtopäätösten teoreettinen tulkintakehys

Seuraavaksi esitellään yksi teoreettinen tulkintakehys, jonka avulla arvioinnin johtopäätöksiä on mahdollista tarkastella yleisemmällä tasolla. Lyhyt esittely perustuu Ståhlen ja Gröönroosin (1999) teoreettiseen kehittelyyn ja sen soveltamiseen erityisesti arviointitutkimuksen yhteydessä (mm. Kinnunen & Vuorijärvi 2005; Kinnunen & Kylmäluoma 2009). Organisaation tieto- ja toimintaympäristöjä voidaan luonnehtia teoreettisina perustyyppinä, joita ovat mekaaninen, orgaaninen ja dynaaminen. Niiden muotoutumista määrittävät organisaation perustehtävä, johtamisjärjestelmät, valtarakenteet ja toimintakulttuuri. Tiedon asema toiminnassa vaihtelee toimintaympäristöittäin. Tiedon sisältöön, käyttöön ja merkitykseen vaikuttavat valtarakenteet sekä informaatio- ja kommunikaatioteknologia sovelluksineen. Puhtaina perustyyppit eivät käytännössä esiinny, vaan ne toimivat samanaikaisesti ja limittyvät tarkoituksenmukaisella tavalla toisiinsa. Jokin tyypeistä on kuitenkin vahvin määrittäen organisaation toimintakäytäntöjä.

Mekaaninen rakenne tieto- ja toimintaympäristönä pyrkii toiminnan rationalisointiin ja mittakaava-etuihin. Toimintaan sisältyy selkeä hierarkia, määritelty työnjako ja tehtäväkuvat, kodifioitu tietovaranto sekä ylhäältä ohjattu informaatio. Toiminnan edellyttämä tieto otetaan annettuna ja se palvelee olemassa olevien rutiinien hallintaa ja vahvistamista. Muutos kohdistuu ainoastaan olemassa olevan toiminnan kehittämiseen ilman rakenne- tai sisältötasoista uudistamista. Tieto on tarkoin dokumentoitua ja mahdollisimman vähän tulkintamahdollisuuksia sisältävää, sillä tavoitteena on tiedon nopea ja yksiselitteinen sovellettavuus. Mekaanisen rakenteen siirrettävyys uuteen kontekstiin on suhteellisen helppoa. Julkisten hyvinvointipalveluiden toimintaympäristöt muistuttavat perustyyppiltään mekaanisia toimintaympäristöjä.

Orgaaninen rakenne tieto- ja toimintaympäristönä perustuu joustaviin prosesseihin, itseohjautuviin tiimeihin ja osallistaviin johtamiskäytäntöihin. Muutoksessa on kyse toiminnan jatkuvasta ja asteittaisesta kehittämisestä. Toiminnan edellyttämä tieto on avainasemassa, koska tiedon kerääminen, hyödyntäminen, rikastaminen ja käyttö toimivat tehokkuuden, laadun ja kehityksen edellytyksinä. Tiedon lajit, eksplisiittinen tieto (mm. teoreettinen, normatiivinen) ja kokemuksellinen tieto ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tarvitaan vuorovaikutuksen mahdollistavia sosiaalisia rakenteita ja selkeästi ilmaistuja normeja, jotta organisaatio voi ylläpitää ja kehittää toimintaansa informaatio- ja kommunikaatiosysteemin ja tarvittavien palauttejärjestelmien avulla. Organisaatiolta vaaditaan jatkuvaa oppimista ja kehittymistä, mikä edellyttää kaikkien osallistumista osaamispääoman kartuttamiseen. Tämä luo perustaa tiedon kumuloitumiselle ja toiminnan kokonaishallinnalle. Orgaanisessa tieto- ja toimintaympäristössä kehittyvä asiantuntijuus on vahvasti sosiaaliseen kontekstiinsa sidottua, minkä vuoksi sen tuloksena syntyneitä toimintatapoja on vaikea monistaa ja siirtää muualle.

Dynaaminen rakenne tieto- ja toimintaympäristönä perustuu verkostoitumiseen ja jatkuvaan uudistamiseen. Organisaation innovaatiokykyä ruokitaan erilaisten informaatiovirtojen maksimaalisella hyödyntämisellä. Dynaaminen toimintaympäristö rakentuu sinne, missä asiantuntijoilla on paljon vapautta kommunikoida ja osaamista järjestellä informaatiota. Toiminnan kannalta potentiaalisen tiedon tunnistaminen, heikkojen signaalien havaitseminen, vahvistaminen ja jalostaminen ovat dynaamisen rakenteen tunnuspiirteitä. Koska käsiteltävä tietoina on keskenään ristiriitaista, organisaation on kestävä ristiriitoja ja perusteltujen näkökulmien erilaisuutta. Organisaation kompleksisuus korostuu ja johtamisen näkökulmasta sen hallinta on vaikeaa. Toimintaa sävyttää riskialttius, mutta samalla uudenlaisten toimintakäytäntöjen luomismahdollisuus. Tällaisen toimintarakenteen siirrettävyys on mahdollista, mutta edellyttää valta- ja hierarkiarakenteilta suurta mukautuvuutta ja joustoa.

Palveluohjauksen uudistamisessa esiintyy kaikki edellä kuvatut tieto- ja toimintaympäristöjen perustyyppit. Yleisellä tasolla mekaanisen rakenteen piirteet ilmenevät erityisesti taloudellisuus- ja te-

hokkuustavoitteissa, yhdenmukaisten menettelyjen painottumisessa sekä toiminnan perustana olevan tiedon mekaanisessa luonteessa. Orgaanisen rakenteen piirteet tulevat vahvimmin esille palveluohjauksen uudistamistarpeiden tunnistamisessa ja kokonaisvaltaisessa tavoiteasettelussa sekä asteittain etenevässä muutoksen toteuttamisessa. Orgaaniselle rakenteelle tyypillistä tiedon merkityksen korostumista ei sen sijaan ole havaittavissa. Dynaamisen rakenteen piirteitä tai ituna voi pitää tavoitteeksi asetettua palveluohjauksen ideaalimallia, johon sisältyy vahva pyrkimys uudenlaisten toimintakäytäntöjen luomiseen. Arvioinnin johtopäätökset vahvistavat dynaamiseen rakenteeseen liittyvän toiminnan riskialttiutta ja toisaalta innovatiivisuuden perustana olevan tiedon merkitystä.

Palveluohjauksen toimintamallin yksityiskohtaisempaa arviointia on tarkoituksenmukaista jatkaa arvioinnin tilaajan toimesta reflektoidulla palveluohjauksen keskeisistä prosesseista esitettyjä johtopäätöksiä suhteessa niiden edustamaan tieto- ja toimintaympäristöön. Organisaation sisäinen prosessi on tärkeä oman toiminnan logiikan tunnistamisen sekä arviointitulosten hyödyntämisen ja kehittämistoimien näkökulmasta.

Taulukko 1. Palveluohjauksen keskeiset prosessit suhteessa erilaisiin tieto- ja toimintaympäristöihin

Johtopäätökset sisältöalueittain	Tieto- ja toimintaympäristö		
	<i>Mekaaninen rakenne</i>	<i>Orgaaninen rakenne</i>	<i>Dynaaminen rakenne</i>
<i>Asiakasnäkökulma</i>			
<i>Palveluprosessi</i>			
<i>Työprosessi</i>			
<i>Resurssit</i>			
<i>Seuranta ja vaikuttavuus</i>			
<i>Toimintamallin uudistamisen johtaminen</i>			

Kehittämisehdotukset

Arvioinnin johtopäätösten perusteella esitetään seuraavat kehittämisehdotukset:

1. Ennakoivien ja kevyiden muotojen kehittäminen asiakkaan palvelusuunnitelmien ja -päätösten oikeusvarmuuden ja systeemin itsensä korjaavuuden lisäämiseksi.
2. Asiakkaan epävirallisen tuen ja virallisten palvelujen koordinointi palveluprosessissa asiakkaan arjessa toimivaksi kokonaisuudeksi.
3. Palveluohjauksen porrastaminen ja palveluohjauksen eri tasojen toiminnan sisältöjen, vastuunjakojen ja yhteistyön määrittäminen. Työvoimaresurssien määrällisen ja laadullisen tarpeen arviointi palveluohjausyksikön tarkistetun tehtävän mukaisesti.
4. Palveluohjauksen palveluhallinnollisesta ja ohjauksellisesta tehtävästä huolehtiminen kehittämällä joko keskitettyä toimintatapaa tai yhteistoimijuutta palvelujen tuottajien kanssa.
5. Tietojärjestelmäongelmien ratkaiseminen holistisen palvelusuunnitelman mahdollistamiseksi.
6. Palveluohjauksen edellyttämän erityisosaamisen kehittäminen yksilö- ja organisaatiotasolla: vertikaalinen ja horisontaalinen osaaminen, moniammatillisen työn ajalliset edellytykset, koulutukselliset ja muut tukirakenteet, reflektiivinen työkuulttuuri ja osaamisen johtaminen.
7. Seuranta- ja arviointijärjestelmän luominen.
8. Palveluohjauksen ja palvelujärjestelmän kokonaiskehittämisen integrointi toisiinsa, mikä tulee ajankohtaiseksi muun muassa hyvinvointikeskusten perustamisen yhteydessä.
9. Tiedon tuottaminen muutoksen kohteena olevasta toiminnasta ja sen hyödyntäminen osaamisen johtamisessa: esimerkiksi oman organisaation toimintaperiaatteiden tunnistaminen tarkastelemalla palveluohjauksen prosesseja suhteessa erilaisiin tieto- ja toimintaympäristöihin (ks. Taulukko 1)

LÄHTEET

Ala-Nikkola, Merja & Sipilä, Jorma (1999) Yksilökohtainen palveluohjaus (case management) - Uusi ratkaisu palvelujen yhteen sovittamisen ikuisiin ongelmiin. Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) Sosiaalityö ristipaineessa. Helsinki: Helsingin yliopiston avoin yliopisto, 63-76.

Kazi, Mansoor A.F (2003) Realist Evaluation in Practice. Health and Social Work. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Kinnunen, Petri & Vuorijärvi, Petri (2005) Lasten hyvinvointi palvelujen kehittämisen keskiössä. Julkaisussa: Anttila, Markus & Rousu, Sirkka & Kinnunen, Petri & Vuorijärvi, Petri. Onko meillä mahdollisuutta kehittää toisin? Kokemuksia ja arviointeja kehittämistyön poluilta. Tapaus Harava 2000-2004. Suomen kuntaliitto ja lastensuojelun keskusliitto. Savion kirjapaino Oy. Kerava, 62-120.

Kinnunen, Petri & Kylmäluoma, Anna (2009) Osallisuus, monitoimijuus ja innovatiivisuus. Tutkimus lapsiin ja nuoriin kohdentuvien hankkeiden tuloksellisuudesta. Raha-automaattiyhdistys: Avustus-toiminnan raportteja 21. Lapin yliopisto. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Pohjois-Pohjanmaan toimintayksikkö. Helsinki: Yliopistopaino.

Ståhle, Pirjo & Grönroos, Mauri (1999) Knowledge Management - tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. Helsinki: WSOY.

LIITE 1

Oulun kaupunki / Hyvinvointipalvelut
Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Pohjois-Pohjanmaan toimintayksikkö

Palveluohjauksen arviointitutkimus Tilaaajajohdon fokusryhmän haastattelu

Teemarunko

1. Palveluohjauksen sisältö

Mitä ymmärrät palveluohjauksella asiakkaan, palvelujen järjestäjän ja työntekijän näkökulmasta?

Miten arvioit palveluohjauksen painottuvan sisällöllisesti palveluohjausyksikössä: 1. neuvonta, 2. yleinen palveluohjaus (pta - palvelujen suunnittelu), 3. intensiivinen palveluohjaus, kokonaisvaltainen huolehtiminen asiakasprosessista?

2. Keskitetty palveluohjaus asiakkaan näkökulmasta (asiakasryhmät: vammais- /mt-/ ikääntyneet asiakkaat)

- palveluohjauksen saatavuus
- yhtenäiset periaatteet palvelutarpeen arvioinnissa
- yhden palvelusuunnitelman periaate
- asiakkaan osallisuus oman palvelunsa suunnitteluun
- palveluohjauksen rooli palvelusuunnitelman mukaisten palvelujen toteutumisessa, nivelkohdat järjestäjän ja tuottajan yhteistyössä
- mahdolliset erot asiakasryhmien välillä

3. Keskitetty palveluohjaus palvelujärjestelmän kehittämisen näkökulmasta

- tilaajan ja tuottajan tehtävien selkiytyminen viranomaistoiminnassa; kriittiset nivelkohdat
- sopimusohjauksen toteutuminen monituottajamallissa; oma tuotanto, yksityinen palvelutuotanto, kolmas sektori → palvelustrategian linjaukset
- palvelujärjestelmän kokonaisvaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin toteutuminen
- tilaajan strategisen johtamisen kehittyminen
- strategisen ja operatiivisen johtamisen niveltäminen
- lähijohdon rooli ja tehtävät; mahdolliset ongelmat

4. Keskitetty palveluohjaus työntekijän näkökulmasta

- moniammatillisen työn toteutuminen; työnjaolliset kysymykset, delegointisäännökset
- osaamisen kehittämistarve; palvelusuunnittelun osaamisen kustannusvaikutukset
- asiakasta osallistavan työskentelyn mahdollisuudet ja rajoitukset
- asiakastyön ja rakenteellisen työn suhde – informaation kaksisuuntaisuus; tieto palvelurakenteiden kehittämistä varten
- keskitetyn palveluohjauksen toimintamallin toteuttaminen; muutoksen organisointi ja johtaminen
- (lähijohdon rooli ja tehtävät tavoitteiden / näkökohtien toteutumisessa; mahdolliset ongelmat)

5. Yhteenveto

Mitkä ovat keskitetyn palveluohjauksen toiminnot ovat kehittyneet myönteiseen, huonompaan suuntaan? Entä kehittämistä vaativat asiat?

- yhdenvertaisen ja asiakasta osallistavan palveluprosessin (PTA, palvelujen suunnittelu, palvelujen toteuttaminen) toteutuminen
- tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttäminen
- työntekijöiden moniammatillisen osaamisen toteutuminen
- palveluohjauksen johtaminen ja eri tasojen johtamisen integrointi
- palvelujärjestelmän kokonaisvaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin toteutuminen

LIITE 2

Palveluohjauksen porrastuksen tasot (Luonnos)

