

Järjestäjän käsikirjan auditointi

Järjestäjän käsikirjan tarkoituksiksi ilmoitetaan: ”Järjestämisen käsikirja on maakuntien toimeenpanoa ja valmistelua tukeva käytännön työväline. Se tarjoaa tukea erityisesti maakuntien järjestämävastuuseen kuuluvien tehtävien valmisteluun sekä tehtävien toteuttamiseen tarvittavien työvälineiden tunnistamiseen. Käsikirja tarjoaa apua konkreettisten tehtävien suunnitteluun. Se myös jakaa tietoa eri maakunnissa tehdyistä ratkaisuista muiden maakuntien hyödynnettäväksi ja työn tueksi.”

Tässä raportissa arvioidaan, kuinka hyvin käsikirja vastaa tähän tavoitteeseen. Käsikirjaa arvioidaan sote-palvelujen järjestämisen näkökulmasta, sillä maakunnan muiden tehtävien osalta käsikirja täydentyy myöhemmin. Valinnanvapautta koskevia osioita arvioidaan kevään lakiluonnoksen pohjalta.

1 Yleiset huomiot

1.1 Sisältö: onko käsitelty oikeita teemoja?

Järjestäjän käsikirja käsittelee relevantteja teemoja ja sisällysluettelo kattaa keskeiset teemat. Teemat, joita voisi käsitellä käsikirjassa tai nostaa esille nykyistä näkyvämmiin, ovat

- Järjestäjän ja poliittisten päättäjien välinen yhteistyö ja työnjako
- Valtakunnalliset yhtiöt ja järjestäjän suhde niihin
- Digitalisaatiota ei ole juurikaan tuotu esiin. Ei digitaalisten palveluiden eikä järjestäjän tietojärjestelmien ja työkalujen näkökulmasta.
- Maakuntien välistä yhteistyötä on käsitelty lähinnä yhteistoiminta-alueiden näkökulmasta. Maakuntien välinen yhteistyö muissa yhteyksissä on jäänyt vähemmälle huomiolle. Ehkä kasvupalveluiden yhteydessä tätä on tarkoitus avata enemmän.

Tämän lisäksi muutama teema ansaitsisi oman lukunsa, kuten:

- Asiakas- ja palveluohjaus, joka on keskeinen toiminto sekä sote- että kasvupalveluissa kustannusten ja asiakkaiden sujuvien palvelukokonaisuuksien kannalta
- Viestintä ja kommunikaatio eri sidosryhmien suuntaan. Nykyisessä versiossa on käsitelty asiakkaiden osallistamista, mutta muita sidosryhmiä ei käsitellä juurikaan.

1.2 Vastaako teemojen käsittelyn laajuus ja syvyys järjestäjän käsikirjalle asetettuihin tavoitteisiin?

Teksti on yleisen tason kuvailua siitä, mitä pitäisi saada aikaiseksi ja mitä periaatteita noudattaen, mutta konkretiaa ja apua siihen, miten tulisi tehdä, on hyvin vähän. Valmistelu ja lainsäädäntötyö on vielä vaiheessa, minkä vuoksi konkretian kirjoittaminen on ymmärrettävästi vaikeaa ja osin mahdotonta. Yleisluonteisia jargonosioita kannattaa karsia ja napakoittaa sekä supistaa. Referenssit laeista ym. liiteistä linkeiksi. Teksti on tarkoitettu ammattilaisille – valmistelusta ja toiminnasta vastaaville viranhaltijoille, ei poliittisille päättäjille. Manuaalitekstinä tyyllilaji ei toimi. Sen pitää olla tiiviimpää. Konkretian taso on parempi osioissa palvelustrategia ja –lupaus sekä valvonta ja omavalvonta.

Tekstistä on vaikea paikoitellen päätellä, mitkä asiat ovat maakuntien velvoitteita ja mitkä ovat suosituksia tai mahdollisuuksia. Olisi hyvä tehdä selkeä ero velvoitteiden ja suositusten välillä.

Palvelulupaus, palvelustrategia, maakuntastrategia ja asukkaiden osallisuus ovat liian kevyesti määriteltyjä. Tämä johtaa siihen, että maakuntien käytännöt tulevat olemaan hyvin kirjavina, ellei näistä anneta yksityiskohtaisempia ohjeita jossain muualla.

Kansallisten työkalujen ja tuen merkitystä kannattaisi korostaa enemmän. Ministeriötason tiukemmalla ohjauksella ja valvonnalla on varmistettava, että käytetty tietopohja maakunnissa on yhtenäinen; vain tällä tavalla saadaan vertailukelpoista tietoa maakuntien ohjaukseen.

Joiltain osin konkretian lisääminen edellyttää nykyistä tarkempia linjauksia. Niiden puuttuessa käsikirjaan olisi hyvä ilmaista, mihin asioihin linjauksia kaivataan joko kansalliselta tasolta, tai mitkä jätetään järjestäjän linjattavaksi. Esimerkiksi ”järjestäjän tulee taata yhdenvertaiset palvelut asiakkaille jatkossa haastavasta ennakointitilanteesta huolimatta” kaipaa linjausta siitä, mistä tiedetään, että palvelut eivät ole yhdenvertaisia ja mitä keinoja järjestäjällä silloin on puuttua tilanteeseen.

1.3 Rakenne ja luettavuus

On hyvä, että jokaisen luvun rakenne pyrkii noudattamaan samaa muotoa. Luettavuuden kannalta kuitenkin olisi helpoin jos käsitteet olisivat heti alkuun ja lista tehtävistä sekä lait ja linkit työkaluihin/muihin projekteihin olisivat lopussa.

Tekstistä huomaa, että valmistelevia tahoja on ollut useita. Teksti on tehty kiireessä leikkaa-liimaa periaatteella. Tästä seuraa myös se, että samoja asioita käsitellään monessa eri luvussa (seuranta, strategian laatiminen, hankinnat, valinnan vapaus jne.). Jonkinlainen visuaalinen hahmotus käsikirjan rakenteesta ja eri asioiden yhteydestä toisiinsa voisi selkeyttää rakennetta ja auttaa sekä kirjoittajia että lukijoita hahmottamaan asioiden välisiä yhteyksiä ja poistaisi tarpeen toistaa samoja asioita usean otsikon alla.

Rakenne on pääosin hyvä ja looginen, mutta ylätasoinen rakenteessa on muutama epäloogisuus. Onko joku syy, miksi ohjaus ja valvonta ovat erillään palveluiden hankinnasta ja hallinnasta? Lisäksi on hieman epäloogista, että seuranta ja tiedolla johtaminen on eriytetty eri lukuihin. Ensimmäisen luvun (Suunnittelu ja seuranta) alaluvut ovat epäloogisessa järjestyksessä. Olisi loogista, että strategiaa käsiteltäisiin heti alussa, eikä vasta luvussa 1.6. Tällä hetkellä palvelulupaukseen ja palvelustrategiaan viitataan luvussa 1.2, mutta strategian sisällöstä ja laatimisesta kerrotaan vasta sen jälkeen.

2 Osiokohtaisia huomioita

2.1 Suunnittelu ja seuranta

Väestön palvelutarpeen arviointi ja hyvinvoinnin ja terveyden seuranta

Melko hyvä kokonaisuus. Sisältää konkretiaa muun muassa tavoista, joilla palvelutarvetta voidaan arvioida. Ennakointinäkökulma kuitenkin puuttuu: miten voidaan arvioida palvelutarpeen kehitystä tulevinä vuosina, jotta voidaan varautua ja tehdä tarvittavia investointeja tai kohdentaa ennaltaehkäisyä.

Palveluverkon suunnittelu ja hallinta

Melko hyvä kokonaisuus. Valinnan vapauden vaikutuksen huomioiminen on haastavaa toistaiseksi, kun uudet linjaukset puuttuvat. Tähän yhteyteen voisi lisätä maininnan, että kun linjaukset on tehty, voidaan myös esittää konkreettisia keinoja, miten järjestäjä voi ottaa huomioon suoran valinnan palveluiden tuottajien tekemät ratkaisut palveluverkon suunnittelussa.

Viittaus palveluketjuihin ja integraatioon ("Maakunnan vastuulla on muodostaa eritasoisista palveluista asiakkaalle toimiva palveluiden kokonaisuus, jossa yhteistyö eri toimijoiden kesken ja siirtyminen palvelusta toiseen toteutuu joustavasti palveluintegraation keinoin") jää irralliseksi eikä ole välttämätön tässä luvussa.

Palvelujen kokonaisuus monituottajamallissa

Teksti puuttuu toistaiseksi.

Asiakaslähtöinen palveluintegraatio

Luku sisältää yleviä tavoitteita, mutta hyvin vähän konkretiaa ja keinoja käytännön toteutukseen ("Integraation tuloksena asiakkaan näkökulmasta palvelu on oikea-aikaista ja siinä yhdistetään eri palveluvalikoiman keinoja oikealla tavalla vaikuttavaksi kokonaisuudeksi"). Lisäksi jää epäselväksi, mitä palveluketjujen kuvaamisella tavoitellaan. Pelkkä kuvaamien ei yleensä vielä johda mihinkään. Velvoitetaanko liikelaitosta ja vapaanvalinnan tuottajia toimimaan näiden mukaisesti? Miten tämä velvoittaminen tapahtuu? Lisäksi luvussa mainitut sote-tietopaketit eivät ole varsinaisesti tuki palveluketjujen kuvaamiseen, vaan väline strategiseen suunnitteluun ja seurantaan.

Asiakasohjaus kuvattu suppeasti, vaikka kyseessä on keskeinen toiminto. Asiakasohjauksesta voisi olla kokonaan oma lukunsa. Ks. esimerkiksi Ikäpalo-hankkeen loppuraporttina syntynyt käsikirja "Kohtaa & Innosta: Käsikirja tavoitteellisen neuvonnan ja palveluohjauksen mallin suunnitteluun ja käyttöönottoon" (<http://www.nhg.fi/wp-content/uploads/2014/11/K%C3%A4sikirja-neuvonnan-ja-palveluohjauksen-suunnitteluun.pdf>).

Kansallisen tuen kohdalla on lista otsikolla " THL:n ehdotukset kansalliseksi tueksi". Lukijalle jää epäselväksi, ovatko listatut asiat toteutumassa vai vasta idea-asteella. Käsikirjassa tulisi olla selkeästi kuvattuna, mitkä asiat tullaan tekemään kansallisella tasolla ja mitkä asiat jäävät maakunnan itsensä tehtäväksi.

Talouden ohjaus ja rahoituksen riittävyyden arviointi

Luvussa on epätarkkoja ilmaisuja, joita olisi syytä avata tarkemmin. Luvussa sanotaan, esimerkiksi, että ”Palvelut tulee järjestää kustannustehokkaasti uusia toimintatapoja käyttäen ja kustannusten läpinäkyvyys varmistaa”. Mitä tämä tarkoittaa? Miten kustannustehokkuus voidaan todentaa? Ovatko uudet toimintatavat itseisarvo? Miten kustannusten läpinäkyvyys varmistetaan? Tullaanko yksityisiltä yrityksiltä edellyttämään kustannusrakenteen paljastamista?

Luvussa sanotaan myös: ”Kansallisten ja alueellista tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että kaikissa maakunnissa pyritään enintään palvelutarpeita vastaaviin kustannuksiin (tarvevakiointi) samalla palvelujen laatu ja asiakaslähtöisyys turvaten”. Tämä on hankala käytännössä toteuttaa, koska palvelutarpeita on loputtomasti kosmeettisista luomenpoistoista syöpäkirurgiaan ja ympärivuorokautisiin asumispalveluihin. Palvelutarpeen huomioinnin lisäksi pitää tehdä rajauksia: kuka on oikeutettu kotiin vietäviin palveluihin tai ympärivuorokautisiin palveluihin? Kenen nivelet ovat niin huonossa kunnossa, että tekonivelleikkaus tehdään?

Talouden ohjauksesta puuttuu talouden ja toiminnan yhdistäminen: kustannusten seuranta tulisi linkittää tuotosten seurantaan. Seurataan sekä kustannuksia että mitä rahalla on tuotettu. Lisäksi taloudelliseen ohjaamiseen tulisi kytkeä tavoitteiden asettaminen. Myös maakuntien ja kuntien raportointivelvollisuudet tulisi määritellä tarkemmin.

Talouden ohjauksen yhteydessä viitataan maakuntatalouden ja sen ohjauksen simulointiin. Kuka toteuttaa simuloinnin ja miten sen tulokset ovat maakuntien hyödynnettävissä?

Palvelustrategia ja -lupaus

Palvelulupaus ja palvelustrategia nousevat esille ennen kuin niitä on tarkemmin kuvattu. Tämä korjaantuu siirtämällä luvun 1.6 alkuun.

Palvelulupaus on kuvattu melko ympäripyöreästi; on vaikea ymmärtää, millainen sen tulisi olla ja kuinka konkreettinen. Annettu esimerkki (”maakunta lupaa panostaa arjen sujuvuuteen ja turvallisuuteen”) on kovin yleisen tason sanahelinää, joka ei sido ketään, eikä ohjaa toimintaa juuri mitenkään.

Missä kuvataan maakuntastrategian sisältö ja laatimisprosessi? Termi esiintyy ensimmäisen kerran kohdassa 1.2, mutta sitä ei ole määritelty.

Palvelustrategian sisältö (1.6) kuvattu suppeasti ja listalle on nostettu vain muutama yksittäinen asia, esim. viitataan vain linjauksiin yksityisiltä ostettavista palveluista ja kilpailutuksesta. Palvelustrategia sisältäneen paljon muitakin asioita.

Viestintään viitataan lyhyesti 1.6:n lopussa. Pitäisikö siitä olla erillinen ohje?

Asukkaiden osallisuus

Asukkaiden osallistaminen (1.7) on hyvin kirjoitettu. Siinä kerrotaan konkreettisesti, mitä pitäisi tehdä ja on paljon linkkejä dokumentteihin ja työkaluihin.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Luku kuvaa hallinnolliset rakenteet, muttei puhu varsinaisesta työstä mitään. Lisäksi luku on suhteettoman pitkä verrattuna muihin ja rakenne vaikuttaa hajanaiselta, kun bullet-listoja on monta peräjälkeen.

Käsite hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kaipaisi määrittelyä. Nyt teksti kuulostaa siltä, että kaikki palvelutuotanto on sitä. Onko tarkoitus määrittellä se näin laueasti, vai onko tarkoitus puhua primaari- ja sekundaaripreventiosta?

Yhdyspintapalveluista puhutaan vain hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen otsikon alla, vaikka yhdyspinnat koskevat myös muita palveluita. Esimerkiksi lasten ja perheiden palveluissa yhdyspintapalveluita on kevyissä palveluissa mutta myös lastensuojelun palveluissa.

2.2 Ohjaus ja valvonta

Mitä eroa on omavalvonnalla ja seurannalla? Käsikirjassa lukee: ”Omavalvontaohjelmalla varmistetaan myös palveluiden integraation toteutuminen ja miten maakunta yhteen sovittaa palvelut kunnan ja valtion vastuulle kuuluvien palvelujen kanssa. Lisäksi siinä määritetään, miten maakunta varmistaa valinnanvapauden toteutumisen, miten se seuraa palvelujen toteutumista ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Siinä määritetään myös, millä menetelmillä ja mittareilla maakunta seuraa väestön hyvinvointia ja terveyttä ja miten seurantatieto otetaan huomioon palvelujen järjestämisessä.” Tämä kuulostaa hyvin samanlaiselta sisällöltä kuin toiminnan seuranta ja palveluiden ohjaus, vaikka luvun alussa on todettu, että ”Omavalvonnan järjestelyjen ja toimenpiteiden avulla varmistetaan, että palvelut järjestetään ja toteutetaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sekä maakunta että palvelutuottajat toteuttavat omavalvontaa.”

2.3 Palvelujen hankinta ja hallinta

Strateginen hankinta on kuvattu laajasti ja yksityiskohtaisesti. Jää kuitenkin hieman epäselväksi, missä palveluissa järjestäjä sitä voisi käyttää, kun huomioidaan valinnanvapaus sote-keskuspalveluissa ja asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti sosiaalipalveluissa? Korvaako järjestäjä osan liikelaitoksen palveluista hankinnalla?

Tukipalveluiden hankinnasta olisi hyvä kirjoittaa samaan lukuun. Mitä tuotetaan keskitetysti valtakunnallisissa tukipalveluyhtiöissä ja mitä maakunta voi joko tuottaa itse tai ulkoistaa?

On hyvä, että tulosperustainen hankinta on nostettu esiin. Tulosperustainen hankinta on kuitenkin haastavaa; sen toteuttamiseen ja hinnoitteluun tarvittaisiin konkreettisemmat ohjeet ja esimerkkejä. Arvopohjaisesta hankinnasta voi lukea esimerkiksi VABPRO-projektin loppuraportista (http://nhg.fi/vabpro/2015_02_15_P_12077_VABPRO_Final_Report.pdf)

Kehittämiskumppanuus ja sote-tietopaketit jäävät hieman epäselviksi. Kehittämiskumppanuus kaipaava konkritiaa. Tekstistä ei käy ilmi, miten sote-tietopaketit liittyvät palveluiden hankintaan. Tätä olisi hyvä avata lukijalle hieman enemmän.

Valinnanvapauden hallintaa on kuvattu hyvin. Jää kuitenkin epäselväksi, miten luvun sisältö eroaa ohjaamisesta (luku 2.1), sillä tässä luvussa ei vielä ole sisältöä. Ainoa kansallinen tuki, joka on mainittu valinnanvapauden hallinnan kohdalla on sote-tietopaketti. Ne tuovat tietoa valinnanvapauden kustannuksista ja palvelukokonaisuuksien kustannuksista, mutta järjestäjä tarvitsee muitakin työkaluja valinnanvapauden hallintaan. Esimerkiksi tuottajien korvaus laskenta ja henkilökohtaisen budjetin suuruuden määrittämisen periaatteet ovat monimutkaisia kysymyksiä.

Sopimusohjaus ja seuranta –luvussa on paljon hyviä ohjeita. Onko tässä päällekkäistä asiaa palvelutuotannon ohjauksen ja valinnanvapauden hallinnan kanssa? Ohjausta käsittelevä teksti puuttuu, joten tähän ei voi vielä ottaa kantaa.

2.4 Kehittäminen

Luvun rakenne on hieman epäselvä. Lukijalla menee helposti sekaisin oman toiminnan kehittäminen, maakunnan muiden toimijoiden TKI-toiminnan tukeminen ja yhteiskehittäminen/kumppanuus yritysten ja järjestöjen kanssa.

2.5 Yhteistyö

Tuoko teksti jotain lisää verrattuna siihen, mitä laissa on kuvattu yhteistyöalueista?

2.6 Järjestäjän organisoituminen

Tiedolla johtaminen liittyy olennaisesti seurantaan sekä ohjaukseen; onko siis oikea paikka sen käsittelyyn tämä luku?

Tiedolla johtamiseen hyvä lähde Sitra: Sosiaali- ja terveyspalveluiden tietojohdamisen käsikirja ([https://media.sitra.fi/2017/02/27174607/Sosiaali ja terveyspalveluiden tietojohdamisen kasikirja-2.pdf](https://media.sitra.fi/2017/02/27174607/Sosiaali_ja_terveyspalveluiden_tietojohdamisen_kasikirja-2.pdf)).